



N° 4123

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2016.

## RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES <sup>(1)</sup>

**sur les conséquences de la fin des quotas sur la filière laitière française  
et européenne**

ET PRÉSENTÉ

PAR MM. YVES DANIEL et HERVÉ GAYMARD  
Députés

---

---

(1) La composition de la commission figure au verso de la présente page.

*La Commission des affaires européennes est composée de :* M<sup>me</sup> Danielle AUROI, *présidente* ; M. Christophe CARESCHE, M<sup>me</sup> Marietta KARAMANLI, MM. Jérôme LAMBERT, Pierre LEQUILLER, *vice-présidents* ; M. Philip CORDERY, Mme Sandrine DOUCET, MM. Arnaud LEROY, André SCHNEIDER, *secrétaires* ; MM. Ibrahim ABOUBACAR, Kader ARIF, Philippe BIES, Jean-Luc BLEUNVEN, Alain BOCQUET, Jean-Jacques BRIDEY, M<sup>mes</sup> Isabelle BRUNEAU, Nathalie CHABANNE, M. Jacques CRESTA, M<sup>me</sup> Seybah DAGOMA, MM. Yves DANIEL, Bernard DEFLESSELLES, William DUMAS, M<sup>me</sup> Marie-Louise FORT, MM. Yves FROMION, Hervé GAYMARD, Jean-Patrick GILLE, M<sup>me</sup> Chantal GUITTET, MM. Razy HAMMADI, Michel HERBILLON, Laurent KALINOWSKI, Marc LAFFINEUR, Charles de LA VERPILLIÈRE, Christophe LÉONARD, Jean LEONETTI, M<sup>me</sup> Audrey LINKENHELD, MM. Lionel LUCA, Philippe Armand MARTIN, Jean-Claude MIGNON, Jacques MYARD, Rémi PAUVROS, Michel PIRON, Joaquim PUEYO, Didier QUENTIN, Arnaud RICHARD, M<sup>me</sup> Sophie ROHFRIETSCH, MM. Jean-Louis ROUMEGAS, Rudy SALLES, Gilles SAVARY.

## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	7
<b>I. LA POLITIQUE DES QUOTAS : LE MAINTIEN D'UN PAYSAGE LAITIER EUROPÉEN ET FRANÇAIS DIVERSIFIÉ, APPELÉ DÉSORMAIS À INTÉGRER LES LOGIQUES DU MARCHÉ</b> .....	11
<b>A. LE SYSTÈME DES QUOTAS</b> .....	11
1. Trente-et-un ans d'une économie administrée .....	11
2. L'évolution des exploitations laitières françaises sous le régime des quotas .....	15
<b>B. LA FIN DES QUOTAS</b> .....	16
1. La crise laitière de 2009 a conduit les autorités européennes à prendre des mesures pour améliorer la résilience des exploitations et mieux partager la valeur ajoutée des produits au sein de la filière .....	16
a. La crise laitière de 2009 .....	16
b. Les recommandations du groupe de haut-niveau et le « paquet lait » .....	17
2. La transcription nationale des mesures du « paquet lait » .....	24
3. Une appropriation du « paquet lait » qui comporte de nombreuses marges d'amélioration .....	25
a. La situation en France .....	25
b. Un système à améliorer .....	28
<b>C. LA CRISE DES PRIX EN EUROPE</b> .....	29
1. La chute des prix suite à l'abandon des quotas laitiers .....	29
2. Les conséquences sociales de la crise .....	32
<b>II. LA FIN DES QUOTAS : LE BILAN D'UNE APPRÉHENSION EUROPÉENNE DIFFÉRENCIÉE</b> .....	34
<b>A. LA RÉPONSE EUROPÉENNE À LA CRISE, SOUVENT CRITIQUÉE, S'EST APPUYÉE SUR DES OUTILS D'INTERVENTION ET DE GESTION À COURT TERME</b> .....	34

B. LES MODES DE RÉGULATION DE LA FILIÈRE LAITIÈRE DIFFÉRENT EN FONCTION DES STRATÉGIES NATIONALES SUIVIES .....	39
1. La situation de différents États diffère en fonction de la stratégie adoptée .....	39
a. Les Pays-Bas .....	39
b. Le Canada .....	41
c. La Nouvelle-Zélande .....	43
2. La situation française .....	44
a. Le positionnement économique de la « France du lait » .....	44
b. La répartition territoriale de « la France du lait » .....	47
C. ÉLÉMENTS DE RÉPONSE POUR UNE SORTIE DE CRISE CONJONCTURELLE .....	49
<b>III. UN AN APRÈS LA FIN DES QUOTAS : QUELS OUTILS POUR ASSURER LA VIABILITÉ DES PRODUCTEURS À LONG TERME ? .....</b>	<b>54</b>
A. S'ÉMANCIPER DE LA VOLATILITÉ DES PRIX .....	54
1. La formation du prix mondial du lait .....	54
2. Assurer une rémunération équitable aux producteurs .....	56
a. Les évolutions globalement favorables de la demande mondiale sont soumises à des risques d'accidents conjoncturels .....	57
b. La mise en place d'un « tunnel de prix » .....	64
c. De nouveaux outils peuvent améliorer la visibilité des producteurs sur leurs prix .....	67
B. LE RÉÉQUILIBRAGE VERS UNE PRODUCTION DE QUALITÉ .....	71
1. La diversité du portefeuille laitier français .....	71
2. Profiter de la segmentation du marché .....	72
a. Les produits d'appellation d'origine .....	72
b. La production biologique .....	74
3. Ouvrir de nouveaux débouchés aux produits laitiers à haute valeur ajoutée .....	76
C. LES SCÉNARIOS D'ÉVOLUTION DE LA RÉPARTITION NATIONALE DES PRODUCTIONS LAITIÈRES .....	78
1. La disparition éventuelle de certaines régions d'exploitation laitière .....	78
2. ... se ferait au détriment de la ruralité et de l'aménagement du territoire .....	84
a. Dans toute la France .....	84
b. La nécessité de maintenir les exploitations laitières en milieu montagnard .....	87
3. Quelle taille pour les exploitations françaises ? .....	89
D. L'ÉVOLUTION DE LA FILIÈRE .....	91
1. Les modalités de structuration de la filière laitière sont appelées à évoluer .....	91
2. L'interprofession laitière : un outil en péril .....	92
3. La question des contrats et de la répartition de la valeur ajoutée .....	94
4. Vers une exception agri-culturelle ? .....	96

<b>CONCLUSION</b> .....	97
<b>TRAVAUX DE LA COMMISSION</b> .....	99
<b>PROPOSITION DE RÉOLUTION EUROPÉENNE</b> .....	109
<b>MOTION FOR A EUROPEAN RESOLUTION</b> .....	113
<b>ANNEXES</b> .....	117
<b>ANNEXE N° 1 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LES RAPPORTEURS</b> .....	119
<b>ANNEXE N° 2 : TRENTE-TROIS PROPOSITIONS POUR TOUS LES ACTEURS CONCERNÉS PAR L'ÉVOLUTION DE LA FILIÈRE LAITIÈRE FRANÇAISE ET EUROPÉENNE</b> .....	121



## INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Les secteurs laitiers français et européen traversent, depuis deux ans, une crise majeure, dont les effets sont un révélateur du nouveau monde dans lequel nous entrons. La chute des prix depuis l'été 2015 est le fruit de plusieurs facteurs, tant conjoncturels que structurels. Certes, la surproduction européenne, couplée avec l'embargo russe sur les produits laitiers et la baisse de la demande chinoise, sont les causes immédiates de la situation économique dans laquelle les producteurs ont été plongés.

Cependant, si les exploitations européennes, surtout celles du nord de l'Europe, ont tant produit et contribué à inonder le marché mondial, n'était-ce pas en prévision de la fin des quotas laitiers, entrée en vigueur en avril 2015 ? N'était-ce pas pour profiter des perspectives du marché mondial, dont une croissance de 2 % par an jusqu'en 2024 est annoncée ? Si les quotas laitiers ont vécu, c'est principalement à la demande de certains États membres d'orienter résolument la PAC vers le marché. **Le moment est venu d'acter cette évolution, nous ne reviendrons pas au système antérieur des quotas.**

Annoncée depuis 2003, la fin de la gestion administrée de la production laitière s'est accompagnée de systèmes « d'atterrissage en douceur » destinés à atténuer le choc pour les agriculteurs. Pourtant, le cycle d'auditions mené par vos rapporteurs leur a donné l'impression d'une impréparation conséquente des acteurs de la filière, dont certains croyaient, encore récemment que les quotas, allaient être prorogés *ad vitam aeternam*.

Au moment où vous est présentée la proposition de résolution européenne qui accompagne ce rapport, la Commission européenne, ainsi que certains syndicats européens laitiers, perçoivent des signaux d'amélioration du marché. La demande chinoise paraît à nouveau progresser, et les prix pourraient s'éloigner de leurs minima à 230 euros la tonne. Peut-on estimer pour autant que les instruments européens de gestion de la crise se sont avérés efficaces ? Compte tenu de la volatilité du marché laitier, comparable à celle des marchés de matières premières, la prochaine crise laitière n'est pas une potentialité mais une perspective. Quand cette crise touchera les producteurs européens, ceux-ci seront-ils mieux armés pour y faire face ? D'aucuns ont prédit qu'après le point bas atteint ces derniers mois, le prochain extrême résultera d'une hausse brutale des prix. **Au-delà des**

**aspects conjoncturels et des impondérables climatiques appelés à se multiplier, sommes-nous, plus d'un an après la fin des quotas laitiers, structurellement capables d'en atténuer les conséquences pour les producteurs, les transformateurs et les consommateurs ?**

Le paysage laitier, auquel sont désormais confrontés les pouvoirs publics et européens, est en pleine mutation. D'une part, la concentration des exploitations dans les régions à forte productivité, qui n'a été que ralentie sous le régime des quotas laitiers, prend de l'ampleur. De plus, la déprise laitière, dans les régions où les coûts de collecte deviennent trop élevés, entraîne la conversion vers les productions céréalières ou l'enfrichement des campagnes. D'autre part, les fleurons de l'agroalimentaire français étendent leurs marchés à l'international, en soumettant de fait leurs producteurs aux risques que le marché mondial comporte. Enfin, les modes de production minoritaires, dont certains dépassent largement le statut de niche, à l'instar du bio, mais aussi des produits d'appellation, constituent autant d'alternatives à la production conventionnelle, notamment en France qui bénéficie d'un tissu laitier fort de sa diversité.

L'Union européenne a accompagné les producteurs dans la transition vers le marché, principalement par les outils du « paquet lait », destinés à renforcer la place du producteur dans les négociations de la filière, ainsi qu'à lui donner une plus grande visibilité grâce aux contrats. Ce sont autant d'avancées qui ont commencé à faire sortir certaines relations entre producteur et transformateur du flou juridique et des conventions orales.

**Toutefois, l'ampleur de la crise et ses conséquences, parfois dramatiques, doivent conduire l'Union européenne, particulièrement au moment où elle réfléchit à l'avenir de la PAC après 2020, à infléchir sa politique.** Si le marché est désormais un incontournable, nous ne devons pas nous résigner à en subir la volatilité. Celle-ci doit être atténuée au moyen d'instruments tout autant à destination des pouvoirs publics que des acteurs de la filière. **Si à l'encadrement nous préférons l'intervention, celle-ci doit être ponctuelle, rapide, efficace et agir immédiatement sur tous les maillons de la chaîne agricole** et agroalimentaire.

En particulier, les producteurs doivent être réellement encouragés à ajuster leurs productions aux conditions du marché. Diverses raisons - difficultés de trésorerie, surinvestissement, volonté de capter davantage de parts de marché - ont pu jusqu'ici entraver la mise en place de dérogations au droit de la concurrence pourtant nécessaires pour faire cesser l'hémorragie à l'échelle du continent. Aussi, **une vraie politique en la matière doit être à la fois incitative et contraignante, en cas de crise.**

Pour autant, les perspectives qu'offrent les marchés émergents dans des conditions normales ou critiques ne doivent pas être négligées. En effet le marché européen de consommation laitière est mature, et souffre d'une défiance accrue des consommateurs vis-à-vis des bienfaits des produits laitiers. Les évolutions

démographiques et de modes de consommation dans les pays émergents en font donc les débouchés naturels de la production laitière européenne. Il s'agit d'un défi de grande ampleur, et nos partenaires européens n'attendent pas.

La coordination des acteurs de la filière nationale est un impératif dans ce nouveau contexte. **À ce titre, l'interprofession, dont vos rapporteurs ont noté les faiblesses actuelles, doit devenir, plus encore qu'aujourd'hui, le lieu de définition de la stratégie laitière française dans le contexte européen.** En l'absence d'acteurs en situation quasi-monopolistique, tels qu'ils existent dans d'autres États membres de l'Union européenne, un lieu de concertation est indispensable pour anticiper les évolutions du marché, associer tous les acteurs et promouvoir ce qui fait la qualité des productions françaises.

Aux discussions collégiales dans cette enceinte doivent s'ajouter la prise en main concrète par les producteurs des outils qui sont à leur disposition. En un temps relativement court, les progrès effectués pour ce qui est de la rédaction des contrats ou des associations au sein d'organisations de producteurs ont été remarquables. La France est ainsi l'un des pays où, les coopératives et les entreprises privées se partageant de manière égale la production nationale, la filière est allée le plus loin, tant dans la mise en place des contrats que dans l'appropriation des OP (Organisation de producteurs). Il n'en demeure pas moins que ces outils pourraient, s'ils prenaient davantage d'ampleur assurer une plus grande légitimité aux producteurs dans la chaîne qui les relie aux distributeurs, puis aux consommateurs.

En lieu et place des quotas, c'est désormais une action collective souple qui doit constituer la meilleure garantie pour les producteurs. La mise en place de fonds de mutualisation et de régulation, d'instruments assurantiels destinés à gérer la volatilité des prix ou encore la possibilité de changer plus facilement de laiterie, constituent l'éventail d'outils que des agriculteurs formés à leur utilisation peuvent s'approprier pour lisser leurs revenus.

Les productions agricoles, comme en témoigne la dernière crise, ne sont pas des denrées commerciales comme les autres. La rigidité de la demande, tout comme les nécessités de sécurité alimentaire qu'un continent rassasié a parfois tendance à oublier, justifient l'intervention des pouvoirs publics. Le budget de la PAC, tel qu'il est inscrit actuellement au sein du Cadre Financier Pluriannuel, doit rémunérer à un juste prix le bien public auquel travaillent les paysans européens. **Tant en termes d'aménagement du territoire, de lutte contre le réchauffement climatique que de préservation de la diversité des sols, des paysages et des produits alimentaires, l'Europe ne peut et ne doit se passer de ses éleveurs.**

Plus d'un an après la fin des quotas laitiers, le marché est une donnée incontournable. Mais s'abandonner à ses effets parfois délétères serait une politique à courte vue, bien loin des objectifs initiaux de la politique agricole commune.



## **I. LA POLITIQUE DES QUOTAS : LE MAINTIEN D'UN PAYSAGE LAITIER EUROPÉEN ET FRANÇAIS DIVERSIFIÉ, APPELÉ DÉSORMAIS À INTÉGRER LES LOGIQUES DU MARCHÉ**

Les filières laitières européennes, soutenues par la politique agricole commune, ont représenté un coût croissant pour celle-ci, et entraîné une forte surproduction. Tout le monde se souvient des « montagnes » de beurre, de poudre de lait et de fromage. Au cours des années 1970, les dépenses du FEOGA (Fonds européen d'orientation et de garantie agricole) ont doublé mais la modernisation des structures n'était que peu accompagnée, eu égard à la priorité donnée au soutien des prix et des volumes.

L'ancêtre des quotas fut le prélèvement de coresponsabilité, mis en place en 1977. Ce prélèvement était destiné à maîtriser l'offre laitière, puisqu'il était payé par les producteurs et reversé à un fonds subventionnant les exportations. L'idée de combattre la surproduction par des taxes, principe entendu par vos rapporteurs dans de nombreuses auditions comme le moyen le plus efficace pour réguler le marché, n'est donc pas nouvelle.

Ces instruments s'inscrivaient par ailleurs dans le cadre de la création d'une première OCM (Organisation commune de marché) lait, en 1968. Afin d'atténuer l'impact de la volatilité du prix des matières premières ainsi que les incidents inhérents à la production agricole, une batterie d'instruments fut mise en place : prix garantis, stockage public, aide aux exportations ou encore protectionnisme douanier.

### **A. LE SYSTÈME DES QUOTAS**

#### **1. Trente-et-un ans d'une économie administrée**

Le système des quotas laitiers a été instauré en 1984 pour succéder à ce modèle devenu paradoxal. Les progrès techniques, associés à une forte protection des frontières et des prix d'intervention, avaient entraîné une considérable surproduction. Ainsi, la CEE (Communauté économique européenne) a connu une intense augmentation de ses exportations mondiales, à savoir un accroissement de 25 % à 60 % pour le beurre, de 21 % à 50 % pour la poudre et de 40 % à 60 % pour le fromage, entre 1967 et le début des années 1980. Pour faire face à cette inflation productive, les mesures suivantes ont été mises en œuvre <sup>(1)</sup> :

- une répartition des « quantités totales garanties » entre les différentes régions des États membres par les États eux-mêmes, afin d'éviter une trop forte concentration des exploitations laitières dans certains bassins

---

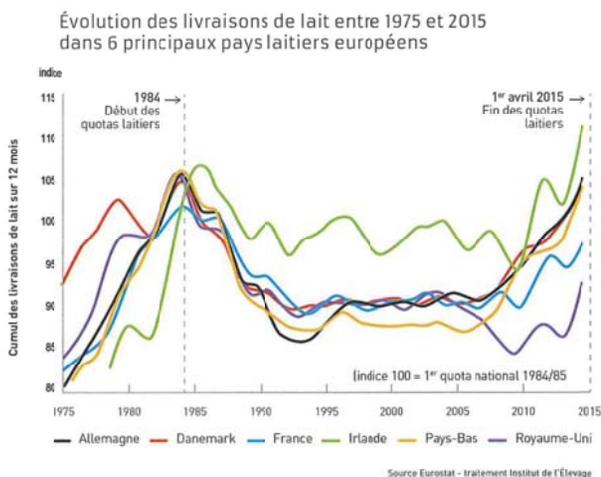
(1) Règlement (CEE) n° 356/84 du 31 mars 1984.

privilégiés. En France, le choix a été fait d'une répartition départementale ;

- une amende sous la forme d'un prélèvement supplémentaire collecté par les États, pour les producteurs qui dépassaient leurs quotas et reversé au FEAGA (Fonds européen agricole de garantie),

Cette politique a toujours été considérée comme temporaire, puisque les quotas ont d'abord été instaurés pour 5 ans, jusqu'en 1989, avant d'être sans cesse prorogés. La production de beurre et de lait a continué à augmenter jusqu'en 1987, puis a décliné ensuite, à mesure que des quotas plus drastiques ont été mis en place. Par ailleurs, alors que les accords de l'Uruguay Round, pour ce qui allait devenir l'OMC (Organisation mondiale du commerce), ainsi que les réformes successives de la PAC, dont celle de 1992, dite réforme MacSharry, ont conduit à une libéralisation progressive et à la suppression des instruments publics de régulation pour les céréales ou la viande bovine, le secteur laitier a bénéficié d'une régulation prolongée.

**S'il convient d'acter le changement de paradigme, on ne peut nier que la gestion administrée de la production laitière a eu de nombreux effets positifs pour la France.** Par exemple, la gestion départementale des quotas a contribué à maintenir la production dans tout le pays. De fait la fin des quotas laitiers n'est pas sans effet sur l'aménagement du territoire. L'ensemble de ces mesures a par ailleurs permis d'éviter le retour à des situations de surproduction. Il est donc frappant de constater, à l'aide du graphique ci-dessous, que la situation au 1<sup>er</sup> avril 2015, malgré une plus grande différenciation entre les États membres, n'est pas sans rappeler la situation de 1984.



Source : *Chambres d'agriculture*, n°1043, mai 2015

Toutefois, quels qu'aient été les avantages de cette gestion administrée, la Commission européenne a souhaité, sous la pression des États membres qui pâtissaient des amendes sanctionnant la surproduction, l'abroger à la fin des années 1990.

Dans le cadre de l'Agenda 2000, l'objectif de mettre fin aux quotas, afin de profiter des perspectives qu'offrait le marché mondial, fut clairement affirmé. La prolongation des quotas laitiers en 1999 ne s'est faite qu'au prix de la mention explicite selon laquelle « le Conseil, sur la base d'un rapport de la Commission, procédera en 2003 à un examen à mi-parcours en ayant pour objectif de mettre fin à l'actuel régime des quotas après 2006 <sup>(1)</sup>. » Cette réforme, dite « réforme de mi-parcours », a entraîné une première libéralisation du secteur, en affaiblissant le mécanisme de soutien des prix et en instaurant des aides directes au revenu. Il convient toutefois de noter que l'introduction de la « paix budgétaire » de 2003 a conduit à repousser l'échéance de disparition des quotas. En échange d'une révision anticipée de la PAC en 2013, le budget de celle-ci a été maintenu, et, surtout, une phase de transition a été instaurée, qui devait permettre à toutes les parties prenantes de la filière de se préparer à la transition.

Au même moment, les dépenses en faveur du secteur laitier ont augmenté de 2750 millions d'euros en 2005 à 4500 millions d'euros en 2007 <sup>(2)</sup>. Le « bilan de santé » de 2008 a validé la capacité du secteur laitier à s'ouvrir au marché, et la date du 31 mars 2015 a été fixée pour mettre un terme aux quotas.

Les réformes successives ont ensuite conduit à orienter les productions laitières vers le marché, notamment via l'adoption **du règlement (CE) n° 73/2009 du 19 janvier 2009** <sup>(3)</sup>. Il prévoit ainsi que « les producteurs de lait devront consentir des efforts tout particuliers pour s'adapter à l'évolution de la situation, notamment dans les régions défavorisées. » Afin de soulager un secteur encore peu préparé à la transition vers une économie non administrée, la Commission prévoyait, à travers ce règlement, des mesures permettant un « atterrissage en douceur ». Les États membres furent autorisés à consacrer 10 % de leurs plafonds nationaux pour le régime de paiement unique à des plans de soutien spécifiques, tels que le bien-être des animaux, mais aussi pour atténuer les conséquences de la fin des quotas laitiers.

Les quotas ont par ailleurs augmenté de 1 % par an entre 2006/2007 et 2013/2014, afin d'inciter progressivement les producteurs à prendre en compte les signaux du marché. Certains voient dans cette augmentation la preuve que les quotas étaient déjà déconnectés de leur fonction première, à savoir correspondre à l'état de la demande européenne.

---

(1) Règlement (CE) 1256/1999 du Conseil du 17 mai 1999, article 3.

(2) Cour des comptes européenne, Rapport spécial n°14, « Les instruments de gestion du marché du lait et des produits laitiers ont-ils atteint leurs principaux objectifs ? ».

(3) Ce dernier confirme en effet la perspective de fin des quotas laitiers en 2015, conformément au règlement (CE) n°1234/2007 du 22 octobre 2007 portant organisation commune des marchés.

La suppression des quotas s'explique pour plusieurs raisons :

- de fortes divergences existaient entre États membres, notamment entre les puissances laitières qui sous-exploitaient leurs quotas (France, Royaume-Uni) et celles qui payaient régulièrement des amendes liées au dépassement de ces mêmes quotas (Pays-Bas, Allemagne). Les États « libéraux » ont pesé davantage que les États attachés au maintien des quotas. L'Irlande, en particulier, souhaitait se positionner comme la « Nouvelle-Zélande de l'Europe », via une production à très bas prix de poudre de lait destinée presque exclusivement à l'exportation. Ce pays bénéficie en effet d'une forte densité herbeuse et d'une grande concentration des exploitations. Cela explique notamment, ainsi que les personnes auditionnées l'ont confirmé, qu'il fut impossible de dégager une majorité qualifiée au Conseil ou une majorité simple dans la commission agricole du Parlement européen ;
- la répartition initiale des quotas entre États membres avait contribué à ce que certains d'entre eux soient sous-dotés. L'Italie, en particulier, mais aussi l'Espagne et le Portugal par la suite, souffraient de restrictions qui les empêchaient de faire correspondre leur production aux quotas qui leur étaient imposés. Cette mauvaise appréciation initiale contribuait à entamer la légitimité des quotas ;
- les perspectives liées au marché mondial étaient prometteuses. L'émergence de grands marchés de consommateurs, à commencer par le marché chinois, ouvrait de nouveaux débouchés aux producteurs européens. **L'OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques), dans une étude conjointe avec le FAO (l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture), en 2014, a estimé que la consommation mondiale de lait devait augmenter de 2 % par an.** À l'inverse, la Cour des comptes européenne faisait le constat que la part de l'UE dans les exportations mondiales entre 1984 et 2009 s'était contractée <sup>(1)</sup> ;
- le système des quotas avait pu constituer une forme de rente pour les exploitations les moins productives, ainsi qu'une barrière à l'entrée pour de nouveaux entrants sur le marché ;
- enfin, ainsi que le relève la Cour des comptes européenne <sup>(2)</sup>, les quotas ne jouaient plus leur rôle. Si pendant longtemps, ils ont régulé la production, ils ont été constamment sous-réalisés à l'échelle de l'Union européenne après 2004. Lors de la campagne 2007/2008, la sous-réalisation du quota communautaire s'élevait à 1 %. Petit à petit les quotas ne permettaient donc plus de stabiliser l'équilibre du marché.

---

(1) Cour des comptes européenne, « Rapport spécial n°14, Les instruments de gestion du marché du lait et des produits laitiers ont-ils atteint leurs principaux objectifs ? ».

(2) Idem.

Par exemple, pour la campagne 2014/15, la sous-réalisation française était de 1,17 million de tonnes ce qui représente 4,5 % de la référence nationale. La situation s'était toutefois améliorée par rapport à la campagne précédente, où la sous-réalisation avait atteint 6,9 % de la référence <sup>(1)</sup>.

Si la majorité des personnes auditionnées a laissé entendre que le système actuel les satisfaisait moins que le système des quotas, les industriels, eux ont regretté la perte de compétitivité que la gestion des quotas en France aurait entraînée, selon leur analyse. Ainsi, le système de polyculture dans certains bassins actuellement en déprise aurait empêché une spécialisation plus compétitive. La taille moyenne des exploitations que ce système a par ailleurs contribué à préserver serait un obstacle aux économies d'échelle et à la longueur de série, notamment en comparaison des autres pays concurrents.

## **2. L'évolution des exploitations laitières françaises sous le régime des quotas**

Les données de FranceAgriMer permettent à la fois de comprendre les évolutions de la production laitière française sur le temps long, mais aussi de photographier l'état de la filière, à la dernière année d'existence des quotas. Ainsi, entre leur instauration en avril 1984 et leur suppression en avril 2015, le nombre d'exploitations laitières est passé de 427 000 environ à 67 885 (- 84 %). Par ailleurs, lors de la dernière campagne sous le régime des quotas, le nombre d'exploitations détentrices d'un quota (livraison et / ou vente directe) a diminué de 3,8 % par rapport à 2013-2014, ce qui représentait 2 683 unités de moins. Les quotas laitiers n'ont donc en rien empêché une restructuration radicale au paysage laitier français.

Les formes d'exploitation ont elles-mêmes fortement évolué. Lors de la dernière campagne sous le régime des quotas, et même si le nombre d'exploitations laitières individuelles a diminué en 2014-2015 plus rapidement que le nombre total d'exploitations laitières, cette forme particulière d'exploitation représente toujours la plus forte proportion (35,2 %), devant les diverses formes sociétaires. Elles concentraient toutefois seulement 20 % de la référence nationale. Enfin, en ce qui concerne les modes de livraison du lait, parmi les 67 885 exploitations présentes en 2014-2015, 96,7 % étaient des livreurs (livreurs purs et exploitations titulaires d'au moins 80 % de quantité de référence « livraison ») <sup>(2)</sup>.

---

(1) Données issues de FranceAgriMer, « Évolution des structures de production laitière en France, Dernière image sous le régime des quotas laitiers, Lait de vache », mars 2016.

(2) Données issues de FranceAgriMer, « Évolution des structures de production laitière en France, Dernière image sous le régime des quotas laitiers, Lait de vache », mars 2016 :

Un « livreur » est défini comme étant une exploitation dont au moins 80 % de la référence totale (livraison et vente directe) est dédiée à la livraison. Il s'agit à la fois des exploitations livrant 100 % de leur lait en laiterie mais également de celles exerçant une activité de vente directe, qui dans ce cas ne doit pas dépasser 20 % de leur activité totale.

La politique des quotas, telle qu'elle a été mise en place en France et gérée à l'échelle départementale, a permis de maintenir la présence d'exploitations laitières sur tout le territoire. Le mouvement de concentration, initié dans les années 1970 et dont la progression a été néanmoins constante y compris sous le régime des quotas, risque de s'accélérer avec la fin de ces derniers. Les dernières années du régime des quotas en témoignent, par le biais d'une extension rapide des dynamiques de croissance aux zones de plaine du Grand Ouest, du Nord et de l'Est. En 2013, 32 % des exploitations laitières françaises étaient localisées dans le bassin Grand Ouest tandis que les bassins Grand Est et Normandie regroupaient chacun 14 % des exploitations. Les quatre grands bassins situés au Nord de la Loire rassemblaient ainsi 73 % des références <sup>(1)</sup>.

La transition vers la fin des quotas a été, dans l'ensemble, chaotique. Il existait une forme d'« addiction aux quotas et à la garantie des prix », qui n'a pas permis aux acteurs de la filière, qu'il s'agisse des producteurs ou des coopératives, de prendre la mesure de ce qui se préparait. La France exportait pourtant déjà une partie de sa production laitière, et était en partie connectée aux prix mondiaux. **Mais les filets de sécurité déjà trentenaires entretenaient l'illusion, de la même manière que les aides découplées, que la « paye du lait » demeurerait ce qu'elle était. La brutalité du passage à la réalité du marché et aux nécessités de la compétitivité s'explique aussi ainsi.**

## **B. LA FIN DES QUOTAS**

### **1. La crise laitière de 2009 a conduit les autorités européennes à prendre des mesures pour améliorer la résilience des exploitations et mieux partager la valeur ajoutée des produits au sein de la filière**

#### ***a. La crise laitière de 2009***

La chute des prix en 2009 a montré que les productions européennes étaient particulièrement vulnérables en l'absence d'instruments de stabilisation. En effet, cette crise était éminemment liée à des fluctuations extérieures à l'Union européenne, et notamment à des conditions climatiques extrêmes en Océanie, accentuées par la crise économique et financière de 2008. Les industriels français, par ailleurs, ont également subi la chute des revenus des producteurs, dès lors que leur expansion internationale les a confrontés aux prix mondiaux, inférieurs de 30 % aux prix français. La hausse du coût des intrants, et notamment de l'énergie, couplée avec la baisse de la demande mondiale, a justifié l'intervention du législateur européen.

**Vos rapporteurs estiment que cette crise peut être considérée comme le signe avant-coureur de l'ouverture au marché et de la crise subséquente**

---

(1) Aurélie Trouvé et alii, « Étude sur les mesures contre les déséquilibres de marché : Quelles perspectives pour l'après quotas dans le secteur laitier européen ? », 10 juin 2016.

**de 2015.** À l'impréparation des producteurs s'ajoutent des éléments extérieurs et inhérents au marché laitier, tels que les aléas climatiques, la rigidité de la demande et la lenteur des ajustements possibles. Pour les industriels, cette première crise montre que le système des quotas ne permettait pas d'empêcher la chute et la volatilité des prix. Pourtant, les fluctuations semblent être également la conséquence de l'abandon de premiers mécanismes d'encadrement du marché, tels que le maintien du prix d'intervention, les restitutions à l'exportation ou la valorisation du lait, en priorité dans les secteurs de la boulangerie et de la pâtisserie.

Certains acteurs de la filière ont toutefois anticipé la sortie des quotas laitiers, et les coopératives ont enclenché un développement maîtrisé des coopératives et des exploitations, fondé sur une redynamisation du pilotage par les associés coopérateurs, une charte des bonnes pratiques pour redonner des marges de manœuvre aux associés et le regroupement de coopératives autour de projets communs. La sortie des quotas laitiers a même été l'occasion, pour la FNCL, de redonner du pouvoir aux coopérateurs.

Enfin, pour faire face à cette première crise, la Commission européenne a mis en place un groupe de haut-niveau, dont les conclusions ont permis de confier aux acteurs de la filière des instruments censés leur assurer une certaine stabilité.

***b. Les recommandations du groupe de haut-niveau et le « paquet lait »***

Les experts missionnés par la Commission européenne ont abouti à la conclusion qu'il fallait, avant tout, des instruments d'intervention pour accompagner les producteurs vers la fin des quotas et les orienter vers la prise en compte des signaux de marché. Ils ont donc reconnu l'importance de la place des producteurs au sein des interprofessions, quand elles existent, ou, le plus souvent des coopératives. Enfin, l'accent sur l'innovation et la valorisation de la qualité des produits européens devait s'inscrire dans une démarche orientée vers le marché, en s'appuyant sur les atouts de la production laitière de l'Union.

### **Le groupe d'experts de haut-niveau et leurs conclusions**

Le groupe de haut niveau a été mis en place en octobre 2009, et sa mission était d'examiner les dispositions applicables à long et à moyen terme au secteur du lait et des produits laitiers pour déterminer ce qui, dans le contexte de la suppression des quotas laitiers programmée pour 2015, contribuerait à stabiliser le marché et les revenus des producteurs de lait et à améliorer la transparence dans le secteur. Ce groupe a formulé des recommandations portant notamment sur :

- les relations contractuelles entre les producteurs et les laiteries. Des lignes directrices ou un véhicule législatif ont été proposés dans ce cadre pour instaurer des contrats relatifs au lait cru, couvrant prix, volume, délai et durée ;
- le pouvoir de négociation collectif des producteurs, pour les clauses du contrat ;
- une amélioration de la prévisibilité de la production laitière, via :
  - o la transparence dans la chaîne d'approvisionnement en produits laitiers ;
  - o le développement des mesures de marché et des opérations à terme, pour réduire la volatilité des revenus.
- l'orientation vers des produits à haute valeur ajoutée, reconnaissables comme tels par les consommateurs, via :
  - o les normes de commercialisation et d'étiquetage de l'origine ;
  - o l'innovation et la recherche.

**Le règlement n°261/2012 portant modification du règlement (CE) n° 1234/2007 en ce qui concerne les relations contractuelles dans le secteur du lait et des produits laitiers, soit le « paquet lait », reprend les principales propositions du groupe d'experts de haut niveau. Il reconnaît en particulier :**

- les risques de déséquilibre entre une offre morcelée, celle des producteurs, et une demande souvent concentrée, qu'il s'agisse des transformateurs dans le cas français, ou des distributeurs dans les pays du Nord de l'Europe dominés par un modèle coopératif protégeant les producteurs. Le pouvoir de marché de la filière réside donc dans l'aval, ce qui pourrait entraîner des pratiques commerciales déloyales, notamment dans la fixation des prix par les laiteries ;
- la nécessaire collaboration au sein des filières qui doit permettre de répercuter l'évolution des prix jusqu'aux producteurs et assurer un bon partage de la valeur ajoutée.

Le « paquet lait » demeure toutefois dans la logique d'orientation des produits laitiers vers le marché, pour « inciter les agriculteurs à décider de la nature et du volume de leur production en fonction des mouvements de prix, et ce dans le but de renforcer la position concurrentielle du secteur laitier, ainsi que sa

durabilité dans le contexte de la mondialisation des échanges <sup>(1)</sup>. » Il applique donc le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne <sup>(2)</sup>, en ceci que « la réglementation de l'Union relative aux règles de concurrence n'est applicable à la production et au commerce des produits agricoles que dans la mesure déterminée par le Parlement européen et le Conseil. »

À ce titre, il vise trois principaux objectifs :

- permettre aux producteurs de se regrouper en OP (Organisation de producteurs) <sup>(3)</sup>, afin que ceux qui ne sont pas affiliés à une coopérative puissent avoir un plus grand pouvoir de négociation. Le but affiché est de garantir un meilleur partage de la valeur ajoutée « d'un bout à l'autre de la chaîne d'approvisionnement » ;
- donner aux États membres la possibilité de rendre obligatoire la conclusion de contrats écrits entre les producteurs de lait et les transformateurs laitiers, uniquement entre premiers acheteurs et producteurs de lait, sans nuire au bon fonctionnement du marché intérieur.
  - L'exigence principale consiste à fixer le prix à payer à la livraison dans le contrat soit comme prix fixe, soit comme prix variant en fonction de facteurs déterminés, - volume, qualité ou composition du lait cru livré - soit comme un mélange de ces différents éléments. Les coopératives, en vertu de leur statut, sont exemptées de cette partie.
  - Les États membres sont également encouragés à fixer une durée minimale, dans la mesure où l'usage de contrats à très brève durée est répandu dans certains d'entre eux.
- autoriser les États membres, sous certaines conditions, à prendre des mesures pour réguler l'offre de fromages bénéficiant d'une AOP/IGP <sup>(4)</sup>, au vu de leur importance « notamment pour les régions rurales vulnérables, et afin de garantir la valeur ajoutée et de préserver notamment la qualité des fromages bénéficiant d'une AOP ou d'une IGP, ceci dans le contexte de la suppression prochaine du régime des quotas laitiers ». Cette autorisation se fait toutefois à condition que :

---

(1) Règlement n°261/2012 portant modification du règlement (CE) n° 1234/2007 du Conseil en ce qui concerne les relations contractuelles dans le secteur du lait et des produits laitiers.

(2) Article 42 et 43, paragraphe 2.

(3) Ne sont toutefois concernées que les OP qui demandent et obtiennent la reconnaissance au titre de l'article 122 du règlement (CE) n° 1234/2007, qui concernait les secteurs du houblon, de l'huile d'olive, des fruits et légumes et des vers à soie.

(4) Article 5 du règlement (UE) n° 1151/2012 du 21 novembre 2012 relatif aux systèmes de qualité applicables aux produits agricoles et aux denrées alimentaires.

- la demande soit issue « d'une large majorité des producteurs de fromage représentant une large majorité de la production dudit fromage » ;
- éviter de nuire au commerce de produits sur d'autres marchés ;
- protéger les droits de la minorité.

Par ailleurs, le « paquet lait » reconnaît le rôle des organisations interprofessionnelles, largement minoritaires en Europe, à condition qu'elles ne faussent pas les règles de la concurrence. De la même manière, la Commission adhère à la nécessité de suivre les mouvements du marché, et, à cette fin, invite les États membres à veiller à ce que le premier acheteur leur transmette régulièrement des informations relatives aux volumes de lait cru livrés. Enfin, les régions défavorisées font l'objet d'une attention particulière, en plus de mesures spécifiques prévues par la PAC habituellement. Le « paquet lait » doit s'appliquer jusqu'au 30 juin 2020.

Ces dispositions se sont ensuite traduites dans l'OCM unique de 2013 <sup>(1)</sup>, sous plusieurs aspects :

- la nécessité d'intervenir dans les évolutions des marchés agricoles <sup>(2)</sup> ;
- l'encouragement à la consommation de produits laitiers auprès des enfants scolarisés <sup>(3)</sup> « en vue d'augmenter de façon durable la part de ces produits dans leur régime alimentaire à l'âge où ils acquièrent leurs habitudes alimentaires » ;
- la possibilité pour les États membres, dans le cadre du droit national des contrats, de rendre obligatoire des contrats écrits et formels, devant répondre à des normes minimales harmonisées dans toute l'Union ;
- le renforcement du pouvoir de négociation des producteurs vis-à-vis des transformateurs, à condition de maintenir une concurrence effective sur le marché du lait, en maîtrisant les quantités concernées ;
- la possibilité de mettre en place une régulation des fromages sous IGP/AOP ;

---

(1) Règlement (UE) n° 1308/2013 du 17 décembre 2013 portant organisation commune des marchés des produits agricoles et abrogeant les règlements (CEE) n°922/72, (CEE) n°234/79, (CE) n° 1037/2001 et (CE) n° 1234/2007 du Conseil.

(2) « Afin de stabiliser les marchés et d'assurer un niveau de vie équitable à la population agricole, un système de soutien du marché prix différencié en fonction des secteurs a été mis en place et des régimes de soutien direct ont été instaurés en tenant compte des besoins propres à chacun de ces secteurs, d'une part, et de l'interdépendance entre ces derniers, d'autre part. Ces mesures prennent la forme d'une intervention publique ou d'un paiement d'une aide au stockage privé. Il reste nécessaire de maintenir des mesures de soutien du marché tout en les rationalisant et en les simplifiant. »

(3) Article 26 de l'OCM unique.

- la reconnaissance des spécificités du marché du lait, pour lequel il est nécessaire que la Commission « soit en mesure de répondre de manière concrète et efficace aux menaces de perturbation du marché », et notamment par des actions collectives susceptibles de déroger à l'article 101, paragraphe 1 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de manière temporaire.

L'OCM définit enfin les produits admissibles à l'intervention publique <sup>(1)</sup>, et, surtout :

- les **conditions de validité minimales d'un contrat dans le secteur laitier**, à savoir qu'il est établi par écrit avant la livraison, et qu'il comprend le prix à payer pour la livraison, le volume de lait cru, la durée du contrat et les modalités de collecte <sup>(2)</sup>. Par ailleurs, l'État membre peut fixer une durée minimale pour les contrats, d'au moins six mois ;
- les **modalités de négociation contractuelles dans le secteur du lait et des produits laitiers** <sup>(3)</sup>. En particulier, celles-ci peuvent être menées par les OP qu'il y ait ou non transfert de la propriété du lait cru des producteurs à l'OP, dès lors que le volume de lait cru faisant l'objet de ces négociations n'excède pas 3,5 % de la production totale de l'Union, et que le volume de lait cru faisant l'objet de ces négociations produit dans tout État membre n'excède pas 33 % de la production nationale totale de cet État membre ;
- la **régulation de l'offre pour les fromages bénéficiant d'une appellation d'origine protégée ou d'une indication géographique protégée** <sup>(4)</sup>. L'accord qui préside à cette régulation doit être conclu entre au moins deux tiers des producteurs de lait ou de leurs représentants, comptant pour au moins deux tiers du lait cru utilisé pour la production du fromage. Ces règles, qui ne peuvent concerner qu'un produit à la fois, ne peuvent être rendues obligatoires pour plus de trois ans, ne permettent pas la fixation de prix, ne doivent pas conduire à l'indisponibilité d'une proportion excessive du produit concerné ni faire obstacle à l'entrée de nouveaux venus sur le marché ;
- les **conditions de reconnaissance des OP** <sup>(5)</sup>. Celles-ci, composées de producteurs et constituées à leur initiative, doivent viser au moins un des différents buts décrits dans l'OCM <sup>(6)</sup>. Elles réunissent par ailleurs

---

(1) Articles 9, 12 et 17 de l'OCM unique.

(2) Article 148 de l'OCM unique.

(3) Article 149 de l'OCM unique.

(4) Article 150 de l'OCM unique.

(5) Articles 152 à 156 de l'OCM unique.

(6) - assurer la programmation de la production et son adaptation à la demande, notamment en termes de qualité et de quantité ;

un nombre minimal de producteurs, ou couvrent un volume minimal. Elles doivent offrir des garanties suffisantes quant à l'exécution correcte de leurs activités. Enfin, les États membres peuvent également reconnaître des associations d'organisations de producteurs (AsOP) ;

- les **conditions de reconnaissance des organisations interprofessionnelles** <sup>(1)</sup>. Celles-ci doivent être « constituées de représentants des activités économiques liées à la production et à au moins une des étapes suivantes de la chaîne d'approvisionnement: la transformation ou la commercialisation, y compris la distribution », et poursuivre, entre autres, comme objectifs :
  - l'amélioration de la transparence de la production et du marché, par le biais de données statistiques ;
  - une meilleure coordination de la mise en marché des produits ;
  - l'innovation et la compétitivité, via des études économiques et l'investissement dans des programmes de recherche ;
  - l'application « des méthodes permettant de limiter l'usage des produits zoosanitaires ou phytosanitaires, mieux gérer d'autres intrants, garantir la qualité des produits ainsi que la préservation des sols et des eaux, promouvoir la sécurité sanitaire des aliments, en particulier par la traçabilité des produits, et améliorer la santé et le bien-être des animaux ». Il s'agit là d'un ensemble de mesures permettant la mise en œuvre des principes de l'agro-écologie ;
  - la promotion des produits laitiers, mais aussi des filières plus restreintes comme celles de l'agriculture biologique ainsi que les appellations d'origine, les labels de qualité et les indications géographiques.

Les dispositions relatives aux produits laitiers au sein de l'OCM unique visent donc la promotion des producteurs laitiers dans le contexte d'un marché volatile et dans lequel l'offre a des difficultés à s'ajuster rapidement aux évolutions de la demande. Pour améliorer encore cet aspect, la Commission a également mis en place l'Observatoire européen du marché laitier <sup>(2)</sup> (*Milk Market*

---

- concentrer l'offre et mettre sur le marché la production de leurs membres, y compris via une commercialisation directe ;

- optimiser les coûts de production et les retours sur les investissements réalisés pour satisfaire aux normes environnementales et de bien-être des animaux, et stabiliser les prix à la production.

(1) Article 157 de l'OCM unique.

(2) Il est prévu selon l'article 223 de l'OCM unique que la Commission puisse « adopter les mesures nécessaires relatives aux communications à effectuer par les entreprises, les États membres et les pays tiers » à des fins de surveillance, d'analyse et de gestion du marché des produits agricoles, mais aussi pour assurer la transparence du marché et la bonne transmission des instruments de la PAC.

*Observatory*, ou MMO). Comme l'Observatoire de la formation des prix et des marges français il vise à :

– accroître la transparence et fournir des données d'une grande précision sur le marché, de manière à ce que les acteurs de la chaîne d'approvisionnement en lait puissent prendre des décisions commerciales ;

– suivre et analyser les tendances actuelles et passées sur les marchés européens et mondiaux du lait et des produits laitiers, ainsi que, la production, l'équilibre entre l'offre et la demande, les coûts de production et les perspectives commerciales.

En pratique, l'Observatoire élabore des données sur les prix des produits laitiers européens de façon hebdomadaire, sur les livraisons à trois mois près par pays, sur les niveaux de stocks publics et stocks privés aidés, sur les niveaux d'exports et imports, sur l'évolution historique des rendements moyens par vache et par pays, sur les coûts de production et une estimation des marges des producteurs européens <sup>(1)</sup>. Il s'attache également à l'évolution des productions et des marchés extérieurs, tels que les marchés américain et océanien. **Vos rapporteurs estiment que cet outil que la France a contribué à mettre en place est très utile, et son intérêt leur a été confirmé plus d'une fois au cours des auditions.**

Il convient toutefois de s'assurer de l'effectivité de cet instrument, par des mesures qui garantiraient une plus grande transparence et une meilleure précision. En particulier, on peut regretter que :

– les mesures relatives aux marges concernent l'ensemble de l'Union, et ne permettent pas de prendre en compte les variations fortes d'un pays à l'autre ou même d'une région à l'autre ;

– seul l'état des stocks publics et privés aidés soit mentionné, ne permettant pas d'avoir une appréciation précise de l'ensemble des stocks disponibles ;

– certains États membres n'aient pas encore suffisamment transposé les mesures nationales nécessaires à son bon fonctionnement <sup>(2)</sup> ;

– enfin, quand bien même les instruments permettant notamment d'alerter les autorités et les acteurs des filières laitières sur l'état du marché fonctionneraient de manière plus transparente, le MMO demeure un organe technique qui n'est en aucun cas lié de manière automatique à l'activation des outils d'intervention contre la chute des prix.

---

(1) Aurélie Trouvé et alii, « Étude sur les mesures contre les déséquilibres de marché : Quelles perspectives pour l'après quotas dans le secteur laitier européen ? », 10 juin 2016.

(2) Weber S. et Heiko H. : « Can a Monitoring Agency efficiently regulate the EU milk market ? » *Thünen Working Paper 34a*. Décembre 2014.

## 2. La transcription nationale des mesures du « paquet lait »

Le « paquet lait » a été diversement mis en œuvre par les États membres de l'Union, d'autant plus que certains de ses aspects principaux, tels que la contractualisation, devaient respecter le principe de subsidiarité <sup>(1)</sup>.

En 2012, les contrats entre agriculteurs et transformateurs étaient devenus obligatoires dans douze États membres, dont la France (Bulgarie, Chypre, Croatie, Espagne, France, Lettonie, Lituanie, Hongrie, Italie, Portugal, Roumanie et Slovaquie) tandis que d'autres pays (Belgique, Royaume-Uni), optaient simplement pour des codes de bonne conduite, conclus entre les organisations de producteurs et transformateurs.

Tableau des contrats obligatoires <sup>(2)</sup>

État membre	Législation nationale	Durée minimale du contrat
Lettonie	septembre 2009	-
France	avril 2011	5 ans
Italie	mars 2012	6 mois
Espagne	octobre 2012	1 an
Lituanie	octobre 2012	-
Hongrie	décembre 2012	6 mois
Slovaquie	décembre 2012	-
Croatie	juin 2013	6 mois
Chypre	juin 2013	6 mois
Portugal	juin 2013	6 mois
Bulgarie	novembre 2013	6 mois
Roumanie	1er trimestre 2014	6 mois

Les différences entre la durée des contrats sont patentées, et peut être contre-productive. La question de l'harmonisation peut donc se poser, même si ce domaine relève davantage, en vertu du principe de subsidiarité, des compétences des États membres.

Pour ce qui est des OP, un grand nombre d'entre elles existaient déjà avant l'entrée en vigueur du « paquet lait », notamment en Allemagne et en Italie. Néanmoins, le « paquet lait » a permis d'augmenter le nombre de reconnaissances (27 de plus en France notamment, mais aussi huit de plus en République Tchèque).

(1) *Considérant 9 du règlement (UE) n°261/2012 du 14 mars 2012 portant modification du règlement (CE) n°1234/2007 du Conseil en ce qui concerne les relations contractuelles dans le secteur du lait et des produits laitiers : « Conformément au principe de subsidiarité, il devrait incombent aux États membres de décider s'ils exigent des premiers acheteurs qu'ils fassent aux agriculteurs une offre écrite pour un tel contrat ».*

(2) *Issu du rapport de la Commission européenne du 13 juin 2014 : « Évolution de la situation du marché des produits laitiers et de la mise en œuvre du «paquet lait» »*

Les OP en France ont été mises en œuvre différemment des autres États membres. Le choix qui a été fait est celui d'une contractualisation obligatoire, le règlement prévoyant que des clauses obligatoires figurent dans les accords et, en particulier, le prix à payer, le volume, le calendrier et les délais de paiement. De plus, la France a instauré les contrats les plus longs de tous les États membres, à savoir cinq ans, à compter d'avril 2011.

En 2015, on compte cinquante OP en France, représentant 18 % de la production nationale, soit 4,5 milliards de litres. Leurs tailles sont très variables, puisqu'elles associent entre 6 et 1500 producteurs (OP Val de Loire). D'autres États ont fait des choix stratégiques opposés. Ainsi, le fort poids des coopératives au Danemark ou aux Pays-Bas a conduit à un très faible recours aux OP. De plus, la plupart des États ayant choisi de donner une force obligatoire aux contrats les ont rendus beaucoup plus courts, en grande majorité inférieurs à un an.

**D'autres instruments ont par ailleurs été conservés**, tels que le prix d'intervention publique, resté relativement stable entre 2009 et 2015, à 1698 euros/tonne pour la poudre de lait écrémé, mais aussi l'aide au stockage privé.

### **3. Une appropriation du « paquet lait » qui comporte de nombreuses marges d'amélioration**

La mise en œuvre des instruments issus du « paquet lait », non seulement en France, mais aussi en Europe, laisse à désirer, sur certains points. Ainsi que le reconnaît le rapport d'évaluation de la Commission de 2014, il subsiste des difficultés, telles que la taille critique des OP. En effet, si celles-ci doivent permettre de créer un rapport de force au sein de la chaîne de production laitière, il convient également d'en encourager la création, et donc de diminuer les exigences de taille dans un premier temps. C'est à ce titre que le rapport encourage les OP à se regrouper pour former des Associations d'OP.

#### ***a. La situation en France***

La contractualisation en France a été mise en place dans un contexte où les coopératives exerçaient un monopole bien moins grand que dans d'autres pays européens, tels que les Pays-Bas ou l'Irlande. Le « paquet lait » pouvait donc permettre aux producteurs, à la fois de constituer, par le biais des OP, un moyen de pression sur les industriels dans la négociation des contrats, mais aussi une forme de stabilité des volumes, via les contrats.

La contractualisation proposée par le « paquet lait » n'est pas nouvelle pour la filière laitière française. D'autres structures, telles que les groupements de producteurs, institués par la loi n° 62-933 du 8 août 1962, avaient déjà pour rôle de défendre des prix auprès de l'acheteur. De plus, dans le cadre de la loi n° 69-10 du 3 janvier 1969, dite loi Godefroy, le prix du lait fut fixé en fonction de critères bactériologiques et sanitaires. Jusqu'à aujourd'hui, le principe du paiement à la qualité a été maintenu dans les contrats entre producteurs et transformateurs.

Enfin, l'interprofession, créée en 1974, a été fortement structurée par son rôle d'encadrement des négociations du prix du lait. Ces prix étaient fixés en fonction de différents indicateurs, permettant de suivre le marché et de ne jamais pénaliser à l'excès la compétitivité des produits laitiers. Cette pratique a toutefois été dénoncée par la Direction générale du commerce et de la répression des fraudes (DGCCRF) comme étant anti-concurrentielle. Dès lors, l'accord interprofessionnel du 3 juin 2009 a institué un calcul fondé sur le prix de l'année n-1, avec des variations issues des cotations des produits industriels beurre et poudre appliquées au prix de base. Le prix allemand, pris comme modèle à partir de 2004, permettait en outre de demeurer proche de l'évolution des marchés tout en diminuant l'impact de la volatilité des prix sur les éleveurs. Ainsi, le prix du lait moyen toutes exploitations confondues, a été de 326 €t en France et 328 €t en Allemagne <sup>(1)</sup>.

La mise en place des modes actuels de contractualisation s'est faite selon plusieurs étapes :

- la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche (LMAP- loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010) a mis en place une première stratégie de contractualisation, en phase avec « l'atterrissage en douceur » européen, pour donner de la visibilité aux producteurs. Le décret n° 2010-1753 du 30 décembre 2010 pris pour l'application de la LMAP, modifiant l'article L. 631-24 du code rural et de la pêche maritime, a institué l'obligation pour les industriels de proposer des contrats écrits pour une durée de cinq ans. **Or, il s'agit là de la plus longue durée de contrats mis en place dans les États membres de l'Union européenne ;**
- Le « paquet lait » a ensuite mis en place la reconnaissance des OP. Le décret n° 2012-512 du 19 avril 2012 « relatif à l'organisation économique dans le secteur du lait de vache » a traduit en droit français cette reconnaissance, via notamment :
  - o l'obligation de moyens humains correspondant au minimum d'un 0,5 ETP (équivalent temps plein) ;
  - o une taille minimale pour l'OP de 200 producteurs ou 60 millions de litres. Si le « paquet lait » se cantonne ici à la taille minimale, ce point n'est pas sans poser de question par rapport à la taille des exploitations qui doivent être concernées dans l'Union européenne. Le « paquet lait » pourrait ainsi utilement s'appuyer sur des critères de taille maximale des exploitations pour ne pas encourager à la concentration de la production et risquer de mettre à mal le modèle de l'exploitation familiale ;

---

(1) Aurélie Trouvé et alii, « Étude sur les mesures contre les déséquilibres de marché: « Quelles perspectives pour l'après quotas dans le secteur laitier européen ? », 10 juin 2016.

- la distinction entre OP commerciales et OP non commerciales. Si les premières sont propriétaires du lait de leurs membres pour en assurer la commercialisation, les secondes n'entraînent pas de transfert de propriété. Elles peuvent toutefois négocier collectivement des éléments du contrat avec les acheteurs de lait.

La contractualisation a pris une ampleur plus grande que dans d'autres États membres de l'Union européenne, mais les coopératives représentent toujours une part fondamentale de la production laitière. Outre 56 % des volumes collectés, la FNCL comprend des transformateurs de taille mondiale (Sodiaal, Agrial) et l'ensemble des coopératives atteint un chiffre d'affaires de 12 milliards d'euros. La situation n'est donc pas la même qu'au Danemark ou aux Pays-Bas, où le modèle coopératif est quasiment monopolistique, mais les modèles contractuels ne concernent que la moitié de la France du lait.

Le volontarisme français en la matière a permis de couvrir de très nombreuses relations entre producteurs et acheteurs. La définition des OP, notamment, est suffisamment large pour recouvrir différentes situations. Ainsi, les OP non commerciales sont comprises comme assurant « à travers la négociation collective des clauses des contrats de vente pour le compte de ses adhérents, la mise en marché de la production de ses membres <sup>(1)</sup>. » Les OP pouvaient donc être une société coopérative agricole, une union de coopératives agricoles, une société d'intérêt collectif agricole, une association régie par la loi du 1er juillet 1901, une société commerciale ou un groupement d'intérêt économique, et, de plus, disposer d'une dérogation au droit de la concurrence en s'abstenant de transfert de propriété <sup>(2)</sup>.

Le CGAAER (Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux) estimait, en 2015 que 91 % des entreprises privées avaient signé un contrat avec leurs producteurs. Ces contrats suivent majoritairement le modèle du contrat-cadre préalablement négocié entre l'entreprise et l'OP verticale correspondante. Les contrats individuels dérivent de ces contrats-cadres.

Ces contrats sont désormais réglementés dans le Code rural (R631-10), et doivent notamment intégrer la durée du contrat, les volumes et les caractéristiques du lait à livrer, les modalités de collecte, ou encore de détermination du prix du lait. Les volumes sont souvent indexés sur les quotas historiques, et les contrats prévoient, à l'instar de ce qui pouvait être fait auparavant administrativement, des pénalités en cas de dépassement. La souplesse de fonctionnement des OP permet également, au sein des contrats-cadres, de mutualiser les sous-réalisations et les sur-réalisations, au sein des laiteries qui ont poussé le plus avant le système.

---

(1) Art.551 du Code rural et de la pêche maritime.

(2) Aurélie Trouvé et alii, « Étude sur les mesures contre les déséquilibres de marché : Quelles perspectives pour l'après quotas dans le secteur laitier européen ? », 10 juin 2016.

### ***b. Un système à améliorer***

Vos rapporteurs tiennent à souligner qu'en un temps très court, des directives à la prise en main concrète des outils proposés, les acteurs de la filière laitière ont fait preuve d'une capacité d'adaptation remarquable. Le plus souvent démunis face aux changements de politique européenne, les producteurs, comme l'a souligné le médiateur des contrats laitiers, se sont emparés de la dimension économique inhérente à leur métier et, pour certains, ont su se transformer rapidement en chefs d'entreprise.

La mise en œuvre de la contractualisation n'est toutefois pas sans poser des questions. En particulier, les premiers contrats proposés à l'échelle individuelle, en 2011, ont paru inacceptables pour certains producteurs, qui n'ont trouvé de terrain d'entente qu'en 2012. De plus, des tensions sont apparues pendant l'exécution des contrats eux-mêmes, dès lors que certains des premiers contrats signés comportaient des clauses léonines. L'audition du président de l'OP Normandie-Centre a ainsi permis à vos rapporteurs de comprendre l'utilité des contrats-cadres pour éviter les risques de contentieux juridiques issus des contrats individuels.

Vos rapporteurs ont senti plus globalement une interrogation générale sur l'intérêt des OP au sein de la filière laitière. Le temps et le coût pour les producteurs, la faible transparence dans les négociations des contrats, notamment en ce qui concerne les modalités de détermination des prix, la concurrence avec le syndicalisme traditionnel, sont autant de handicaps auxquels les OP font face actuellement. Vos rapporteurs estiment toutefois que ces outils issus du « paquet lait » doivent continuer à être employés, à condition d'être attentifs aux points suivants :

- en premier lieu, la chronologie a conduit les producteurs à se trouver en position de faiblesse. Les contrats ont en effet été mis en place sur la base de l'historique des quotas avant que les OP ne fonctionnent vraiment. Celles-ci n'ont donc pas pu exercer leur rôle dans les négociations des prix et des volumes. Les contrats reproduisent donc un certain déséquilibre entre une offre atomisée et une demande concentrée ;
- par ailleurs les contrats impliquent souvent des clauses d'exclusivité, qui obligent les éleveurs, à l'instar du statut coopératif, à vendre l'intégralité de leur production à une seule laiterie. Les producteurs ne peuvent donc pas exercer de pression sur les industriels, ni profiter d'opportunité de marché ;
- *a contrario*, certains industriels se plaignent de la rigidité induite par la durée du contrat, unique en Europe ;
- enfin, la question des Associations d'OP (AsOP) est essentielle. Celles-ci sont actuellement en train d'émerger pour unir les producteurs d'une

laiterie. Il en va ainsi notamment des OP ayant un contrat avec la coopérative Savencia. À l'inverse, les OP territoriales demeurent peu développées, à l'exception de l'AsOP du Grand Ouest, qui a vu le jouer en octobre 2015.

**Vos rapporteurs seront donc particulièrement attentifs à l'évolution de la renégociation des contrats au long de l'année 2016, après leur mise en place en 2011. Ils estiment notamment qu'il faut encourager le bon fonctionnement des OP, par :**

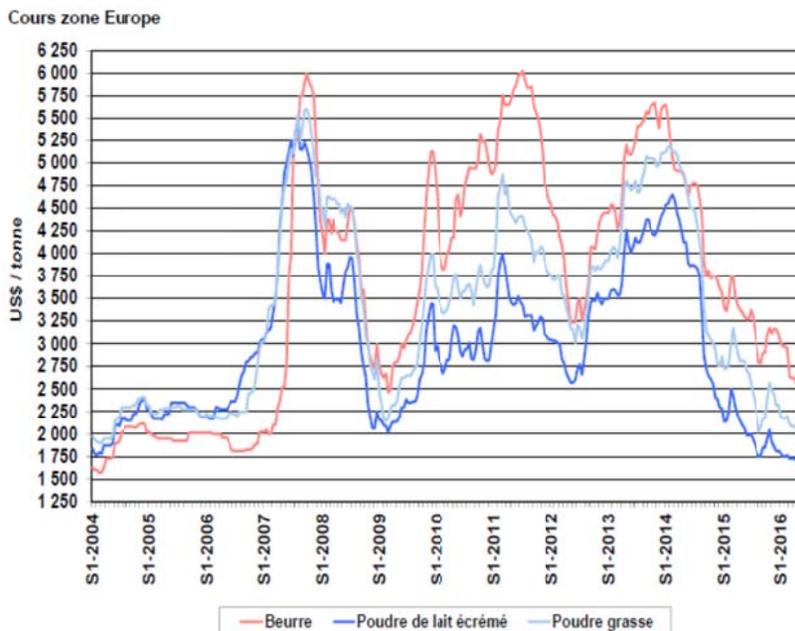
- **une plus grande souplesse dans leur mise en œuvre. Ainsi, la contrainte d'une appartenance unique à une AsOP, qui empêche l'émergence d'OP dites horizontales ou territoriales, doit être revue ;**
- la possibilité pour les OP, à l'instar de ce qui se pratique en Allemagne, de signer des contrats avec différentes laiteries, afin de renforcer leur pouvoir de négociation ;
- le recrutement de personnels qualifiés, notamment pour apporter des informations fiables aux producteurs ainsi que négocier les prix avec les transformateurs. En particulier, les contrats signés par les OP doivent respecter le principe de sécurité juridique, dès leur signature. Le rôle du médiateur des contrats laitiers demeure néanmoins crucial pour s'assurer du bon équilibre entre les parties prenantes et ;
- l'investissement des pouvoirs publics européens, nationaux, mais aussi locaux, à l'instar de la région Bretagne, qui finance chaque OP à hauteur de 500 000 euros.

Globalement, vos rapporteurs retirent des auditions que la fin des quotas a été mal anticipée, entre la croyance que les quotas laitiers pouvaient toujours être prorogés et l'absence de stratégie nationale englobant tous les acteurs de la filière. D'où les conséquences multiformes de la chute des prix actuelle.

## **C. LA CRISE DES PRIX EN EUROPE**

### **1. La chute des prix suite à l'abandon des quotas laitiers**

Le retournement des prix du lait, après des pics historiques entre 2011 et 2013, est intervenu au cours de l'année 2014. Ainsi, en moyenne, au cours du premier semestre 2015, les prix avaient chuté à 310€1 000 l, soit une baisse de 15-17 % par rapport au premier semestre 2014. Le graphique ci-dessous témoigne à la fois de la volatilité des marchés laitiers, ainsi que de l'ampleur de la diminution des prix à laquelle l'ensemble de la filière laitière européenne est confrontée. Ainsi, entre août 2014 et août 2015 le prix du lait a chuté de plus de 20 % dans l'Union européenne (passant de 36,9 cts/l à 29,3 cts/l).



Source : FranceAgriMer d'après l'USDA

Ainsi que l'ont expliqué à vos rapporteurs les membres de FranceAgriMer auditionnés, la suppression des quotas laitiers est intervenue à un moment particulier, sur le plan du marché laitier, où plusieurs facteurs d'offre et de demande étaient en action.

Du côté de l'offre, la production européenne et mondiale a suivi une tendance haussière prononcée. Celle-ci a été d'autant plus importante que les pays de l'Union Européenne représentent une part importante de l'ensemble des produits laitiers mondiaux. Ainsi, en 2013, l'Allemagne comptait pour 13,2 % du commerce mondial laitier, les Pays-Bas, 10,7 %, la France, 9,8 % et l'Irlande 4 %, soit, pour ces quatre pays, plus du tiers du commerce mondial.

Plus précisément, selon Benoit Rouyer, économiste au CNIEL, on constate une hausse de la production de 3,4 % depuis le 1<sup>er</sup> avril 2015 à l'échelle de l'Union européenne, avec + 5,6 % en décembre 2015 et + 4,6 % en janvier 2016. Ainsi, en Irlande, la production a augmenté de 33 % en janvier et février 2015, et la taille du cheptel de 9 % sur toute l'année 2015. Les pays habitués à dépasser les quotas ont augmenté leurs investissements dans l'ensemble, en prévision de la fin des quotas. Ainsi, Philippe Chotteau, chef du département économie à l'Institut de l'élevage (Idele), estime à 20 millions d'euros l'investissement de l'Allemagne, des Pays-Bas, du Danemark et de l'Irlande entre 2012 et 2015. Les campagnes 2014 et 2015, enfin, se sont soldées par une augmentation respective de 5 %, et

de 2 %. La chute des prix a été plus spectaculaire encore en 2016, puisque les prix allemands, en mars 2016, selon l'*European Milk Board*, étaient compris entre 21 et 29 cts/l. À l'inverse, les coûts de production allemands s'élevaient au même moment à 44,94 cts/l.

En ce qui concerne la demande de lait, plusieurs éléments défavorables ont conduit à une chute des prix :

- l'embargo russe de la mi-2014 sur les produits agroalimentaires européens. Celui-ci touche plus encore les producteurs baltes que les autres agriculteurs européens. Il a toutefois eu un effet direct sur la production de l'ensemble du continent, en réorientant les exportations des producteurs néerlandais, par exemple, pour lesquels la Russie constituait un marché privilégié. La baisse des exportations due à cet embargo a été estimée en 2016 à 5,2 millions d'euros ;
- des tensions dans des marchés traditionnels, tels que les pays du Maghreb, mais aussi dans des marchés considérés comme particulièrement prometteurs, comme le marché chinois ;
- la chute du prix du pétrole : si elle permet de diminuer le coût des intrants, elle a eu des effets indirects dépressifs sur le pouvoir d'achat des pays déficitaires en produits laitiers.

Plus globalement, les phénomènes climatiques ont une importance cruciale sur les échanges et la production mondiale de lait. Plusieurs de nos interlocuteurs ont qualifié, les années 2014 et 2015 d' « exceptionnelles sur le plan climatique ». Les principales fluctuations du prix sont liées à des fluctuations de volumes peu importantes à un niveau international (1 à 2 %), parfois directement liées à des accidents climatiques, tels que la sécheresse en Nouvelle-Zélande. Mais des oscillations faibles du marché mondial ont un fort effet d'entraînement sur le reste des productions nationales, même si ces dernières sont uniquement destinées au marché domestique.

Les perspectives de prix de l'OCDE sont d'ailleurs pessimistes pour la période 2013/2023, ainsi que l'indique le tableau ci-dessous :

#### Perspectives de prix de l'OCDE 2013 / 2023

Lait	- 8 %
Fromage	+ 10,7 %
Lait écrémé en poudre	- 14 %
Lait entier en poudre	- 9 %
Poudre de lactosérum	- 7 %
Caséine	+ 3,8 %

Le rapport 2016 de l'Observatoire de la formation des prix et des marges, présenté le 11 avril 2016, participe de ces perspectives négatives, puisqu'en ressortent deux conclusions :

– les prix de vente de la plupart des produits agricoles, auxquels s'ajoutent les aides, ne couvrent pas la réalité des coûts de production si l'on prend en compte le travail familial et si l'on affecte un coût au capital immobilisé, notamment dans le cadre de la filière laitière où de gros investissements en capital fixe ont été consentis pour s'adapter à la fin des quotas ;

– les prix agricoles et les prix alimentaires sont de plus en plus déconnectés (cf. lait comme produit d'appel dans la distribution) : à la volatilité des prix agricoles répond la stabilité des prix à la consommation. En effet, les prix agricoles sont gouvernés par l'offre et la demande sur les marchés mondiaux, alors que les prix à la consommation sont orientés par la demande nationale. La valeur ajoutée du secteur agricole est de 8 % pour les achats des particuliers. La nouveauté réside dans le comportement des industriels et des distributeurs qui adoptent des stratégies diversifiées, en vertu notamment de la péréquation permanente entre les produits alimentaires et les autres produits de grande consommation. Le mouvement de fonds consiste néanmoins en une indépendance accrue des industriels par rapport aux producteurs, par des techniques telles que le « cracking du lait » <sup>(1)</sup>.

Les filières dans lesquelles les producteurs ont une plus grande capacité à capter la valeur ajoutée, et à être moins dépendants de la variation des prix à l'échelle mondiale, doivent nécessairement être plus spécialisées. Il en est ainsi de la production de fromages et autres produits transformés. À l'inverse, lorsque les industriels détiennent les moyens de création de la valeur ajoutée, notamment par le biais de l'innovation laborantine, la capacité des producteurs à négocier est bien inférieure.

## **2. Les conséquences sociales de la crise**

La chute des prix est intervenue dans un contexte particulier. En effet, anticipant la fin des quotas, de nombreux producteurs français, mais aussi des pays du Nord de l'Europe, ont consenti des investissements importants destinés à accompagner l'augmentation progressive de leur activité. Leurs trésoreries étaient donc particulièrement vulnérables. La persévérance de la surproduction peut donc s'expliquer par la nécessité de se désendetter à laquelle de nombreux producteurs font face. Lors de leur déplacement aux Pays-Bas, vos rapporteurs ont ainsi pu constater que les exploitants subissent de fortes pressions liées aux emprunts contractés précédemment. Dès lors qu'il y a une décorrélation entre le signal-prix et l'attitude des producteurs liée à ces situations de surendettement, il paraît peu probable que la diminution des volumes puisse se faire uniquement sur une base volontaire, ainsi que l'impliquait dans un premier temps l'article 222 de l'OCM,

---

(1) La définition de ce procédé est donnée plus avant.

dont l'application a été proposée lors du Conseil des ministres de l'Agriculture en mars 2016.

Selon l'Observatoire de la formation des prix et des marges <sup>(1)</sup>, la crise a été en partie atténuée dans les secteurs de la transformation et des GMS <sup>(2)</sup> : alors que le prix du lait à la production a fortement diminué, de 15 % en 2015, les prix à la consommation n'ont baissé que de 1 %. À l'inverse, « l'indicateur de marge brute des transformateurs augmente, tendant ainsi à recouvrer, pour les produits suivis par l'Observatoire des niveaux proches de ceux antérieurs à l'année 2014, marquée par une hausse du prix du lait à la production. L'indicateur de marge brute en GMS des produits laitiers suivis présente également des hausses variables. » Ces observations amènent l'Observatoire à conclure que l'année 2015 présente, pour les éleveurs laitiers, un retournement de tendance très défavorable, puisque le prix au litre était de 10 centimes inférieur à celui qui permet aux producteurs d'avoir un revenu proche de 1,5 SMIC. Cette réalité s'est traduite de manière parfois dramatique sur le terrain.

Vos rapporteurs ont en effet pu mesurer la détresse de certains producteurs, quand d'aucuns leur ont demandé comment expliquer les nécessités de la volatilité économique « à la veuve d'un producteur. » Au-delà des manifestations de l'été 2015 et des blocages de l'usine Lactalis à Laval, la crise laitière s'est aussi manifestée par la recrudescence des suicides de producteurs laitiers, déjà exposés fortement à ce risque <sup>(3)</sup>. Certaines trajectoires de surendettement et de production à perte ou, plus largement, une absence de perspectives, ont pu entraîner des gestes désespérés. De la même manière, la transmission générationnelle a été rendue d'autant plus difficile par les investissements capitalistiques préalables ou l'agrandissement des exploitations.

C'est pour faire face à cette situation critique que vos rapporteurs ont souhaité analyser les modalités européennes et nationales de gestion de la crise des prix, et plus largement des filières laitières, et en tirer les enseignements.

---

(1) *Rapport au Parlement de l'Observatoire de la formation des prix et des marges des produits alimentaires, avril 2016.*

(2) *Grandes et moyennes surfaces*

(3) *Claire Bossard, Gaëlle Santin, Irina Guseva Canu, « Surveillance de la mortalité par suicide des agriculteurs exploitants, Premiers résultats », Institut de Veille Sanitaire, septembre 2013 :*

*« Il est important de noter que l'excès de risque de décéder par suicide parmi les exploitants et leurs collaborateurs d'exploitation, s'il n'épargne quasiment aucun secteur, semble plus marqué dans deux secteurs d'élevage bovin : élevage bovins-lait et bovins-viande (...) En 2008, ce secteur a vécu une crise importante liée à la rupture de cet accord. Les producteurs de lait ont dû faire face à des difficultés économiques auxquelles ils n'étaient pas préparés. »*

## **II. LA FIN DES QUOTAS : LE BILAN D'UNE APPRÉHENSION EUROPÉENNE DIFFÉRENCIÉE**

### **A. LA RÉPONSE EUROPÉENNE À LA CRISE, SOUVENT CRITIQUÉE, S'EST APPUYÉE SUR DES OUTILS D'INTERVENTION ET DE GESTION À COURT TERME**

La réponse européenne à la chute des prix s'est faite en plusieurs temps, à mesure que la Commission, sous la pression de certains États membres dont la France, a pris la mesure de son ampleur.

En premier lieu, la première crise en 2015, après un été où les producteurs laitiers français ont alerté sur la gravité de la situation, a conduit la Commission à présenter un plan d'aides à hauteur de 500 millions d'euros, le 7 septembre 2015, dont 400 millions d'euros à destination des producteurs de lait. Celui-ci se déclinait de la manière suivante :

- des ressources issues du budget de la PAC, mais aussi des recettes liées au superprélèvement laitier de 2014/2015, à hauteur de 370 millions d'euros, et aucune ponction sur la réserve de crise ;
- une aide au stockage pour la poudre de lait et pour le fromage (portée de 16 à 36 cts/jour/t sur une période de neuf à douze mois contre trois à sept mois dans le régime précédent), ainsi qu'une avance de 70 % sur les paiements directs ;
- un plan de 30 millions d'euros supplémentaires pour la promotion des produits laitiers et la viande de porc ;
- la Commission s'est toutefois refusée à augmenter le prix d'intervention de la poudre de lait, pour éviter d'intervenir sur les marchés.

Malgré son utilité à très court terme, ce premier plan n'a pas permis d'augmenter les prix, notamment parce que les fonds ont été tardivement utilisés par les États membres. Ainsi, en mai 2016, seuls 192,5 millions d'euros dont 107 pour le secteur laitier, avaient été dépensés. Cependant, l'absence d'instruments d'intervention aurait pu avoir des conséquences dramatiques. Ces derniers ont en effet permis de retirer 2,8 millions de tonnes de poudre de lait en 2015 : dans le secteur laitier ils restent indispensables.

Un autre « paquet » de mesures d'urgence a été mis en place à la suite du Conseil des ministres de l'agriculture du 14 mars 2016. Il comprend :

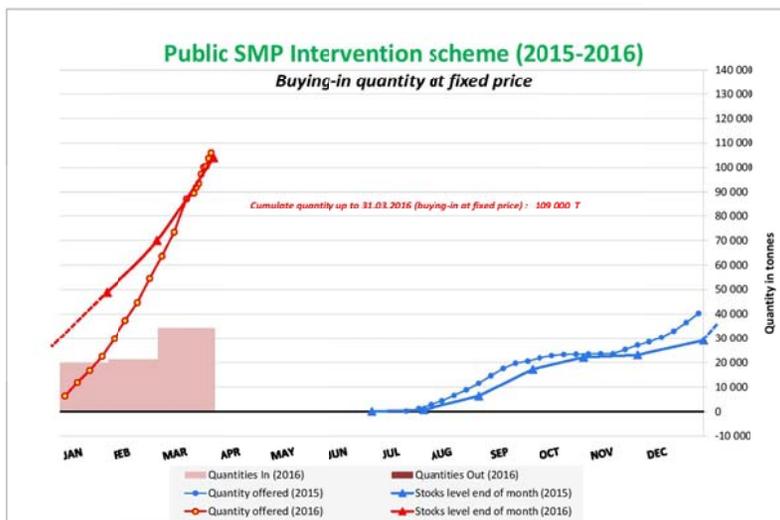
- la possibilité pour les États membres de fournir un complément national pouvant aller jusqu'à 100 % de la somme forfaitaire reçue dans le cadre du fonds de soutien ;
- des aides supplémentaires au stockage privé ;

- un doublement des plafonds d'intervention à 218 000 tonnes pour le lait en poudre et 100 000 tonnes pour le beurre. Lorsque les plafonds initiaux ont été dépassés le 4 avril, la transition avant le doublement s'est faite par voie d'adjudications jusqu'au 21 avril 2016. Ont été retirées du marché par ce biais 22 622 tonnes, à des prix variant de 155 à 169,8 euros pour 100 kg, soit le prix d'intervention ;
- en vertu de l'article 222 de l'OCM unique, la Commission a dû adopter un règlement d'exécution autorisant les « organisations de producteurs reconnues, leurs associations et les organisations interprofessionnelles reconnues dans le secteur du lait et des produits laitiers, à conclure des accords volontaires conjoints et à adopter des décisions communes sur la planification du volume de lait à produire durant une période de six mois. » Cette période de six mois devait précisément correspondre à la haute saison de production dans le secteur laitier. Selon le règlement d'exécution adopté le 12 avril <sup>(1)</sup>, ces dérogations couvrent 85 % de la production européenne, soit 12 % par le biais des OP et 65 % par le biais des coopératives. Il était toutefois précisé que l'activation de l'article 222 relevait uniquement des acteurs privés, et non des autorités nationales. Par ailleurs, cette dérogation à la concurrence ne devait pas « porter atteinte au bon fonctionnement du marché intérieur », par un cloisonnement des marchés, une discrimination relative à la nationalité ou une entente sur les prix ;
- une augmentation temporaire du plafond des aides d'État (15 000 euros par agriculteur et par an), sans plafond national, qui a été conditionnée à un engagement de la part des bénéficiaires à réduire ou au moins geler leur production. Plus précisément, les aides d'État, selon les lignes directrices transmises par la Commission européenne, pourront relever soit de l'incitation au gel de la production, sous forme d'aides directes, de prêts ou de garanties, soit des aides à la trésorerie, là encore sous forme de prêts ou de garanties, soit enfin sous forme de soutiens à la restructuration.

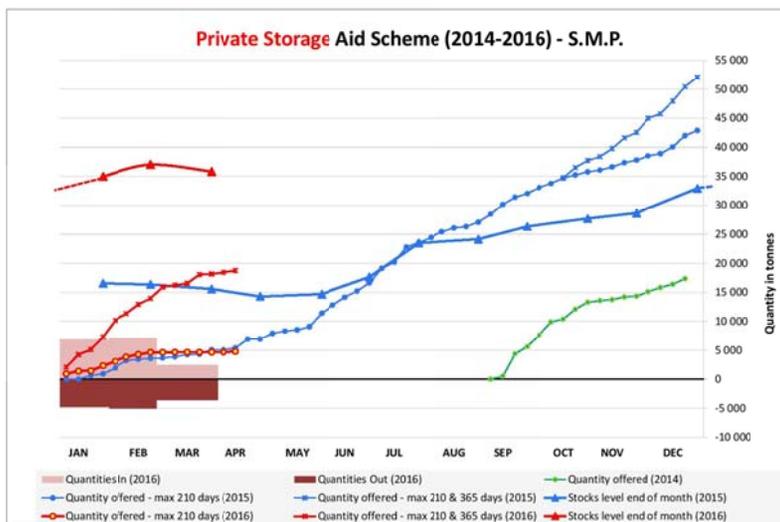
Le rachat par les dispositifs d'intervention était donc particulièrement élevé au début de l'année 2016, notamment pour ce qui est de la poudre de lait écrémé.

---

(1) Règlement d'exécution n°2016/559.



Page - 2 -



Page - 4 -

Source : Observatoire européen du marché du lait

Certains dispositifs, tels que l'application de l'article 222 de l'OCM ou les incitations à réduire les volumes ont été accueillis avec un certain scepticisme,

comme l'ont prouvé les auditions des représentants de Lactalis ou de FrieslandCampina. Selon eux, les producteurs et les transformateurs ne sont pas dans une logique de réduction de la production, et ce d'autant plus que certains indicateurs, en début d'été, laissaient entrevoir une remontée des prix. De fait, seules l'Italie et le Portugal ont utilisé ce dispositif. Lors de la session du 12 avril 2016 à Strasbourg, les députés européens eux-mêmes ont fait part de leurs doutes quant à l'effet véritable des mesures prises, d'autant que les marchés n'ont pas montré de signe d'amélioration significatif. L'aide de 10 centimes par litre, que représentait l'incitation au stockage privé, reste faible. *L'European Milk Board*, quant à lui, préconisait une aide à hauteur de 30 centimes par litres, qui correspondrait à ce qu'était, à l'ère des quotas, le superprélèvement.

Les instruments mis en place n'ont toutefois pas permis de diminuer la production laitière au niveau européen. La réunion, le 26 avril, de l'Observatoire européen du marché du lait, indiquait en effet que les prix ne se redressaient pas, et que la collecte au sein de l'Union européenne avait augmenté de 7,4 % durant les deux premiers mois de l'année 2016, par rapport aux premiers mois de l'année 2015. En particulier, des États membres comme l'Irlande (35,6 %), les Pays-Bas (18,5 %) ou encore la Pologne (10,3 %) ont connu une augmentation supérieure à 10 % <sup>(1)</sup>. Les mesures nationales qui ont accompagné les outils européens - par exemple, les aides directes et avantages fiscaux à hauteur de 100 millions d'euros mis en œuvre en Allemagne, ou les 10 millions d'euros destinés, aux producteurs italiens qui acceptent de mettre en œuvre l'article 222 de l'OCM - n'ont également pas eu l'effet escompté.

Dès lors, après que le comité spécial agriculture a relevé le 20 juin les plafonds d'intervention à 100 000 tonnes pour le beurre et 350 000 tonnes pour le lait écrémé en poudre, la Commission européenne a proposé, le 18 juillet les mesures suivantes :

- un **nouveau paquet de 500 millions d'euros**, divisé entre :
  - o un **système d'enchères de 150 millions d'euros** pour soutenir la réduction volontaire de la production de lait à l'échelle européenne. Ce système, qui s'étend d'octobre à décembre 2016, ne peut s'appliquer que sur un maximum de 50 % de la production durant la période de référence ;
  - o une **somme de 350 millions d'euros, déclinée sous forme d'enveloppes nationales**, principalement destinée à pallier les déficits de trésorerie. Les États membres peuvent, de leur côté, doubler, au maximum, le montant de ces aides via des fonds nationaux. Les principaux bénéficiaires de ces aides sont l'Allemagne (58 millions d'euros), la France (49,9 millions d'euros), le Royaume-Uni (30,2 millions d'euros), la Pologne (22,6 millions

---

(1) Réunion de l'Observatoire européen du marché du lait du 26 avril.

d'euros), l'Italie (21 millions d'euros) et l'Espagne (14,6 millions d'euros) ;

- la possibilité pour les États membres de préparer le découplage des aides, intervenant en 2017, pour limiter la production ;
- l'extension de l'intervention publique pour le lait écrémé et de l'aide au stockage privé jusqu'à la fin du mois de février 2017 ;
- l'autorisation des versements anticipés des paiements directs jusqu'à 70 % du montant total, et 85 % pour les paiements au titre des programmes de développement rural <sup>(1)</sup>.

**Vos rapporteurs souhaitent souligner que les incitations financières pour la réduction de la production sont indispensables**, pour associer soutien aux producteurs qui en ont le plus besoin et perspectives d'un retour à un prix assurant une rémunération correcte des éleveurs. **Ils craignent néanmoins que la deuxième phase du paquet ne vise un trop grand nombre d'objectifs, et ait de fait une efficacité aussi limitée que celle du premier plan d'aides.**

Le consensus entre les États membres, tel qu'il est apparu lors de la réunion informelle du 2 septembre 2016 réunissant les ministres de l'Agriculture de 20 membres de l'Union, portait sur les deux points suivants :

- la nécessité de simplifier l'accès aux aides sur le plan administratif ;
- la mise en place d'outils de gestion des risques, qu'il s'agisse de risques de marché, climatiques ou sanitaires.

Il existait toutefois toujours un fort désaccord entre des États qui, comme la Pologne, estiment que l'abandon des quotas est le péché originel ayant entraîné la situation actuelle, et d'autres, comme le Danemark, opposés à toute forme d'aide publique pérenne pour les agriculteurs dans le cadre de la future PAC. Malgré ces divergences, les États membres de l'Union paraissent plus disposés à travailler sur les facteurs de développement ou de limitation de l'offre des produits laitiers, comme en témoigne la mise en place, pour la première fois, des dérogations aux règles de la concurrence au sein du marché laitier.

La Commission européenne a publié, au 27 septembre 2016, les résultats du programme de réduction et de stabilisation de la production. Celui-ci a été très fortement suivi, puisque 1,07 million de tonnes ont été réservées, soit 99 % des volumes prévus dès le premier appel, clos au 21 septembre. L'Allemagne a été le premier contributeur, avec 286 049 tonnes, devant la France avec 181 398 tonnes. C'est néanmoins la France qui a eu le plus grand nombre de candidats (12 957, soit 25 % du total). **Il s'agit là d'une preuve supplémentaire de la nécessité de**

---

(1) Les incidences budgétaires de ce plan doivent être intégrées dans une lettre rectificative au budget de l'année 2017. Sur le plan normatif, ce paquet est présenté dans trois règlements délégués et quatre règlements d'exécution.

**mécanismes d'intervention efficaces et directement incitatifs en cas de crise des prix.**

**Vos rapporteurs prennent acte que, dans son ensemble, la crise agricole a mobilisé des ressources européennes à hauteur d'un milliard d'euros avec les deux paquets de septembre 2015 et juillet 2016. Ils saluent les efforts déployés par la Commission européenne et estiment que ces aides d'urgence doivent désormais s'accompagner de mesures plus structurelles, fondées sur un diagnostic approfondi de la stratégie que développent les États membres.**

## **B. LES MODES DE RÉGULATION DE LA FILIÈRE LAITIÈRE DIFFÈRENT EN FONCTION DES STRATÉGIES NATIONALES SUIVIES**

### **1. La situation de différents États diffère en fonction de la stratégie adoptée**

#### ***a. Les Pays-Bas***

La situation de la filière laitière aux Pays-Bas s'explique en grande partie par leur position géographique. En premier lieu, la petite taille du pays explique en partie la concentration des exploitations. Les 1,7 million de vaches et les 900 000 veaux que le pays compte sont équitablement répartis sur le territoire, mais le pays ne comprend que 18 000 exploitations, pour un cheptel moyen de 89 vaches, deux fois supérieur au cheptel français moyen.

La structuration de la filière, à l'instar de ce qui se passe en Irlande, au Danemark et dans le nord de l'Allemagne, est marquée par la domination d'une seule coopérative, représentant 70 % de la production néerlandaise. Cet état de fait explique notamment la faiblesse de la contractualisation dans le pays, même avec les nouveaux outils proposés par le « paquet lait ». Ce quasi-monopole permet une grande souplesse d'organisation et une réactivité forte aux signaux du marché. C'est ce qui explique notamment l'initiative paradoxale prise par FrieslandCampina face à la chute des prix : un événement conjoncturel, le retard dans la fabrication d'une usine, a conduit la coopérative à mettre en place, en janvier 2016, un système incitatif pour que les producteurs réduisent leurs volumes. Cette expérience à petite échelle donne une première idée de la manière dont les producteurs réagissent à ce mécanisme. En l'occurrence, l'aide à la réduction était de 2 centimes/litre, et 60 % des coopérateurs ont participé. En tout, la coopérative a versé 13,5 millions d'euros au long des quelques semaines que l'expérience a duré. Le représentant que vos rapporteurs ont rencontré l'affirme : cela a moins coûté à l'ensemble de la coopérative que si les volumes avaient été maintenus. Il estime néanmoins qu'à long terme, et sur l'ensemble du continent européen, un tel système ne fonctionnerait pas.

Les Pays-Bas connaissent également une situation particulière en raison de la prévalence du phosphate dans leurs exploitations. Les exploitations sont donc

limitées à des doses maximales d'engrais ou de fumier par hectare, même si les normes en la matière dérogent elles-mêmes déjà au 5<sup>e</sup> programme issu de la directive « nitrates »<sup>(1)</sup>. Jusqu'à fin 2013, les éleveurs étaient autorisés à épandre sur leurs prairies 250 kg d'azote organique par hectare épandable (au lieu des 170 kg sans dérogation), à condition que 70 % de leur SAU (surface agricole utile) soit en herbe. Désormais, les exploitations ne pourront pas compter plus de vaches laitières qu'à la date de référence du 2 juillet 2015, ce qui va entraîner une diminution du cheptel national de 5 à 10 % et rendre d'autant plus difficile la transmission des exploitations entre générations.

La stratégie de la filière laitière néerlandaise s'appuie sur des éléments simples :

- une forte propension à l'exportation, estimée à 75 % pour les coopératives. La coopérative FrieslandCampina, par exemple, réalise 40 % de son chiffre d'affaires en dehors de l'Europe elle-même. Sa stratégie actuelle vise notamment à renforcer sa position en Chine - marché pour lequel les perspectives de la coopérative sont proches du milliard d'euros -, mais aussi en Afrique et en Asie du Sud-Est ;
- la concentration sur les produits à haute valeur ajoutée, grâce à un niveau d'investissement en amont très important<sup>(2)</sup>, mais aussi en vertu de prix de revient aussi élevés que les prix français, supérieurs à 30 centimes le litre. La coopérative mentionnée ci-dessus fonde sa valeur sur trois produits-phares : le lait, la nutrition infantile et le fromage sous marque ;
- la production de volumes importants. Cette dimension était déjà prégnante sous le régime des quotas, puisque les producteurs néerlandais ont payé, entre 1984 et 2015, 1,1 milliard d'euros en superprélèvements.

Cette stratégie a notamment permis aux Pays-Bas d'augmenter leur production pendant la période des quotas et de continuer à le faire actuellement, malgré la diminution du nombre de vaches. Si pendant les années 2000, les Pays-Bas assuraient 1,8 % de la production mondiale, ils en représentent aujourd'hui 2 %.

C'est à la lumière de ces éléments que vos rapporteurs comprennent le peu d'intérêt des agriculteurs néerlandais pour l'activation de l'article 222 de l'OCM. Se définissant comme des « entrepreneurs » tout autant que des agriculteurs, les éleveurs et les membres de la coopérative Friesland-Campina ont une confiance absolue dans la capacité du marché à se réguler de lui-même, même si cela amène

---

(1) Directive n° 91/676/CEE.

(2) Ainsi, Friesland Campina a investi 3,1 milliards d'euros entre 2009 et 2015.

à la disparition des producteurs les moins compétitifs <sup>(1)</sup> ; ils appellent uniquement à renforcer la capacité de résilience des exploitations. Pour le producteur laitier dont vos rapporteurs ont visité l'exploitation, il n'y a pas de crise. Il n'y a qu'une situation difficile pour une partie des producteurs laitiers.

Les seuls instruments publics vantés par les interlocuteurs de vos rapporteurs ont été les restitutions à l'exportation. Les producteurs sont associés à la stratégie de la filière intégrée dans la coopérative. C'est aussi ce qui leur permet de peser face aux distributeurs allemands, d'une manière comparable à celle que met en place ARLA Foods <sup>(2)</sup>. À l'inverse, dans une situation de régulation assurée par le quasi-monopole de FrieslandCampina, les producteurs ont des leviers de négociation importants. 45 % des bénéfices de la coopérative sont reversés aux producteurs, tandis que les 55 % restants sont réinvestis. D'autre part, les éleveurs cherchent à bénéficier d'autant d'informations que possible sur la stratégie de la coopérative, la situation des marchés étrangers et les perspectives d'exportation.

Enfin, la PAC est avant tout destinée à l'ensemble des producteurs, et en aucun cas à orienter la production. C'est ainsi que s'explique l'architecture du budget PAC à partir de 2015, au sein de laquelle le 1<sup>er</sup> pilier représente 90 % du budget et aucun couplage n'est mis en œuvre. Tous les agriculteurs reçoivent donc 380 euros/ha.

En Irlande, la contractualisation n'a pas suscité un intérêt très grand, du fait non seulement de la position dominante du système coopératif, mais aussi des contrats spécifiques existant déjà avec des clients internationaux. Aussi, compte tenu de leur position tournée avant tout vers l'exportation, les producteurs irlandais seraient plutôt intéressés par la mise en place une nouvelle fois de crédits à l'exportation.

Vos rapporteurs ont souhaité élargir la focale avec d'autres États que les membres de l'Union, ce qui permet d'aborder deux extrêmes entre un modèle de régulation publique, le Canada, et une structure presque entièrement dérégulée, la Nouvelle-Zélande.

### ***b. Le Canada***

L'industrie laitière est la deuxième en importance au Canada : en 2015, elle a généré 5,92 milliards de dollars canadiens. Pour faire face aux situations de surproduction, les producteurs canadiens ont obtenu un système de gestion publique de l'offre qui repose sur trois piliers :

---

(1) *Le nombre d'éleveurs néerlandais suit actuellement une courbe de diminution d'environ 2 % par an, selon M. Kees Romijn, président du groupe de travail sur les élevages laitiers au sein de la fédération agricole néerlandaise LTO.*

(2) *Idem.*

- le contrôle et la limitation des importations de produits et dérivés laitiers, par le biais de quotas d'importation sur l'ensemble des produits laitiers, correspondant à 5 % de la consommation nationale ;
- la planification et discipline de la production laitière. Les producteurs laitiers canadiens qui vendent sur le marché domestique sont soumis à des quotas décidés par la Commission canadienne du lait (CCL), qui les ajuste en fonction de la demande intérieure anticipée. La régulation est également gérée au niveau provincial par les agences provinciales de gestion, telles que *Les producteurs de lait du Québec* ;
- le contrôle des prix. Les producteurs laitiers canadiens bénéficient d'un prix de soutien décidé également par la CCL, qui le détermine à partir des coûts de production, de transport et de transformation.

La rémunération des producteurs dépend donc avant tout du prix de soutien, décidé par la CCL. À l'inverse, les transformateurs, même si trois acteurs majeurs contrôlent 70 % de l'activité, sont dans une situation de dépendance, puisqu'ils sont obligés d'acheter le lait aux commissions provinciales de commercialisation du lait, sans pouvoir choisir son origine. Le prix varie selon l'usage final qui sera fait du lait.

Ces dispositions avantagent les producteurs, qui bénéficient de revenus stables ; ils garantissent également la stabilité de l'approvisionnement pour les transformateurs et l'absence d'indemnités gouvernementales supplémentaires.

Il n'en demeure pas moins que les entreprises de transformation sont bien moins compétitives que leurs concurrents internationaux. De plus, l'OMC considère les écarts de prix du lait entre le Canada et le reste du monde comme une subvention, ce qui limite les possibilités d'exportation. Enfin, le prix élevé des produits laitiers coûterait en moyenne, selon l'OCDE, plus de 2 milliards de dollars canadiens par an aux consommateurs canadiens, selon un rapport du Centre pour l'alimentation au Canada<sup>(1)</sup>. Les critiques de ce rapport portent notamment sur les calculs des coûts de production<sup>(2)</sup>, le transfert des ressources des consommateurs - parfois précaires - aux producteurs, l'impossibilité d'allouer les actifs aux producteurs les plus performants, et surtout sur les obstacles que le système génère par rapport à une demande mondiale jugée florissante.

Cet exemple est représentatif de ce à quoi pourrait aboutir le retour à un contrôle des prix. Sans quotas d'importation, la concurrence internationale serait particulièrement néfaste pour les transformateurs. Vos rapporteurs estiment donc

---

(1) Le Conference Board du Canada, « Réformer la gestion de l'offre des produits laitiers. Plaidoyer pour la croissance », mars 2014.

(2) « Comme les coûts moyens sont calculés en incluant beaucoup d'exploitations laitières peu performantes, on arrive à des prix plus élevés que si le Canada favorisait une réallocation de ses actifs en fonction des exploitations les plus performantes. », dans « Réformer la gestion de l'offre des produits laitiers. Plaidoyer pour la croissance », Conference Board, mars 2014.

qu'il faut privilégier les instruments d'intervention - évalués plus avant- aux instruments de régulation.

### **c. La Nouvelle-Zélande**

Ce pays présente des traits en tous points opposés à la situation canadienne. Ainsi, il n'existe plus aucun instrument public de régulation des prix du lait depuis 1985, date à laquelle la Nouvelle-Zélande a renoncé aux subventions agricoles.

Cela n'empêche toutefois pas une forme de régulation dont la souplesse est assurée par la coopérative Fonterra, qui exerce également un quasi-monopole sur la production néo-zélandaise. Créée par une loi, le *Dairy Industry Restructuring Act* de 2001, cette dernière s'appuie sur 10 500 fermiers (soit 86,4 % des producteurs de lait du pays) détenteurs de parts et transforme plus de 16 milliards de litres de lait sur un total de 21 milliards collectés dans ses 30 sites de production. Or, la coopérative remplit des missions qui tiennent des obligations de service public. Les autorités publiques lui imposent :

- de collecter le lait en tout lieu sur tout le territoire sans frais supplémentaire pour les producteurs ;
- de payer aux éleveurs des prix fixés pour chaque campagne selon une méthodologie précise sous le contrôle l'autorité de la concurrence.

La Nouvelle-Zélande a été particulièrement touchée par la chute des prix mondiaux. En effet, de 8,50 dollars par kg de matière sèche en 2013/14 (dividendes inclus), les prix servis par Fonterra sont passés à 4,65 dollars en 2014-2015, puis à 4,30 dollars en 2015/16. Ces prix sont en dessous des seuils de rentabilité établis, selon *DairyNZ*, à 5,77 dollars en 2014/15 et à 5,25 dollars en 2015/16. Pour la saison 2016/17, le prix à la collecte annoncé par Fonterra est de 5,25 dollars, pour un seuil de rentabilité estimé à 5,05 dollars par kg. En 2015, pour la première fois depuis 10 ans le cheptel laitier a été réduit de 3 % du fait des abattages (- 230 000 têtes en un an au 30 juin 2015) pour s'établir à 6,3 millions. Or, pour faire face à cette chute, la coopérative a demandé à ses producteurs de réduire leurs coûts et de privilégier l'alimentation en herbe, mais a également mis en place un soutien sous la forme d'avance sans intérêt, d'un montant de 460 millions de dollars. D'une durée de deux ans, cette avance devait être remboursable lorsque les prix du lait dépasseraient les 6 dollars. Cet exemple montre bien que la réponse à la crise des prix doit être globale et très réactive, afin de permettre aux producteurs de traverser les années de production à perte.

La stratégie néo-zélandaise s'appuie enfin sur les éléments suivants :

- la faiblesse comparative des coûts de production du lait par rapport aux États-Unis et à l'Europe. Des pâturages importants et un climat tempéré permettent un élevage de plein air quasiment sans complément toute l'année. L'élevage laitier occupe 1,7 ha sur les 12 millions d'ha de

pâturages du pays. Selon une étude de l'IFCN<sup>(1)</sup> (*International Farm Comparison Network*), la Nouvelle-Zélande bénéficiait des coûts de production parmi les plus faibles au monde en 2000, de 12 dollars américains pour 100 kg de lait. Les coûts ont augmenté depuis, tirés par la hausse des coûts des intrants, de la terre et de l'appréciation du dollar néo-zélandais. Le coût de production se situerait autour de 40 dollars américains, soit 25 % de plus que l'Argentine et 25 % de moins que l'Allemagne en juin 2014 ;

- la qualité du produit, à forte teneur en matière grasse et protéine, et aux rendements croissants grâce à l'innovation et aux investissements dans la génétique et la nutrition ;
- l'encadrement des producteurs par leur fédération professionnelle, DCANZ, qui apporte conseils, tutorat et formations dans la gestion pour croître en efficacité et rester compétitifs.

Les différences de stratégie entraînent une appréciation différente, voire diamétralement opposée, de la crise par rapport aux échos perçus par vos rapporteurs au long de leurs auditions françaises. Ainsi, alors que l'industrie agroalimentaire a des perspectives de marché et demande certains volumes, les agriculteurs ayant investi lourdement sont dans une situation de quitte ou double. Ils sont soumis à une forte pression bancaire, et les risques de faillite sont nombreux. L'important, pour les producteurs allemands, est avant tout de combler les déficits de trésorerie. Pour les « entrepreneurs agricoles » néerlandais, qui se définissent ainsi, ou danois, la période actuelle est uniquement une période de soudure, après laquelle les perspectives de marché se redresseront sous l'effet de l'augmentation de la demande.

La filière laitière française a donc une voix particulière à faire entendre dans ce concert mondial.

## **2. La situation française**

### ***a. Le positionnement économique de la « France du lait »***

Vos rapporteurs ont eu le sentiment, au fil des auditions, qu'il était difficile de distinguer une véritable stratégie française, au contraire d'autres pays européens, comme le prouve la situation de l'interprofession laitière. La préparation en amont de la sortie des quotas laitiers s'est principalement faite par les réflexions sur la contractualisation, mais finalement peu par une réflexion d'ensemble sur l'avenir stratégique de la filière. La France est restée dans une forme d'entre-deux, ne faisant ni le pari d'une compétitivité forte fondée sur la maîtrise des coûts de production (Irlande, Allemagne), ni celui d'une régulation naturelle par un acteur monopolistique privé (Pays-Bas).

---

(1) Torsten Hemme, « Milk prices and production costs world wide », 2015.

Pourtant, la France se distingue par un positionnement sur des produits à marque et à haute valeur ajoutée <sup>(1)</sup>. Selon FranceAgriMer, ont été produits, en 2013 :

<b>yaourts et desserts lactés</b>	2,3 millions de tonnes
<b>fromage</b>	1,8 million de tonnes
<b>lactosérum, ou « petit lait »</b>	635 000 tonnes
<b>beurre</b>	402 000 tonnes
<b>crème</b>	491 000 tonnes
<b>lait en poudre</b>	435 000 tonnes

Pour ce qui est des « produits de qualité », 15 % de la production est valorisée par ce biais, dont 10 % en AOP, 2,1 % en agriculture biologique et 1,4 % en produits transformés à la ferme.

L'appui sur des marques a permis de faire émerger des industries d'échelle internationale. Quatre entreprises françaises - dont Lactalis, premier groupe laitier au monde avec 16 milliards d'euros de chiffre d'affaires - figurent parmi les 25 plus grandes entreprises du secteur.

La transformation représente donc un élément majeur du paysage laitier français, et ce d'autant plus que certains de ses acteurs ont tissé des liens face à la distribution. À ce titre, Orlait, société par actions simplifiées assurant la commercialisation du lait de consommation pour les coopératives Lact'union, Coralis, Lorco, Candia et Terra lacta, soit uniquement des coopératives, en est un exemple <sup>(2)</sup>. Cette concentration peut être rapprochée de celle de la distribution : cinq centrales d'achat seulement réalisent 95 % du chiffre d'affaires du secteur.

Pour ce qui est des exportations, la France est à un bon niveau, puisqu' en 2014, le secteur laitier a connu un excédent de la balance commerciale de 3,5 milliards d'euros. Cet excédent commercial a cru de 55 % en 10 ans, comme le montre le graphique ci-dessous <sup>(3)</sup>.

---

(1) Aurélie Trouvé et alii, « Étude sur les mesures contre les déséquilibres de marché : Quelles perspectives pour l'après quotas dans le secteur laitier européen ? », 10 juin 2016.

(2) Aurélie Trouvé et alii, « Étude sur les mesures contre les déséquilibres de marché : Quelles perspectives pour l'après quotas dans le secteur laitier européen ? », 10 juin 2016.

(3) Gérard You, « Le devenir du secteur laitier après 2015 », Institut de l'Élevage, 19 juin 2013.



Les fromages sont le principal produit exporté, et ils suivent une tendance haussière, puisque ce sont 53 000 tonnes de fromage supplémentaires qui ont été exportées en cinq ans. Les États membres de l'Union européenne représentent le premier débouché des exportations françaises, en raison du caractère déficitaire des pays du Sud de l'Europe, mais aussi de l'attrait des consommateurs pour les produits laitiers français. Ainsi, l'Allemagne est le premier acheteur de fromages français.

Toutefois, la question de l'ouverture à des marchés extra-européens se pose désormais avec d'autant plus d'acuité que la libéralisation du secteur entraîne une plus grande concurrence. Alors que le marché européen est à maturité, et devrait connaître une stagnation, voire une certaine décline dans les années à venir, le marché mondial devrait croître, notamment en Asie et en Afrique. Certains industriels, tels que Lactalis, souhaitent profiter de ce contexte pour s'implanter dans les marchés émergents. En 2013, la croissance du solde commercial s'est faite uniquement sur les pays tiers, essentiellement la Chine qui est entrée dans les dix premiers partenaires de la France. Ce sont les fromages qui tirent le plus les exportations (3 milliards d'euros), avec les poudres de lait écrémé et infantiles (1,1 milliard d'euros) <sup>(1)</sup>.

C'est également le sens de plusieurs actions de la Commission. D'une part le commissaire européen à l'agriculture Phil Hogan a visité des marchés émergents tels que le Mexique et la Colombie au début de 2016, mais aussi la Chine, le Japon, le Vietnam et l'Indonésie. D'autre part, des crédits à l'exportation ont été proposés par la Commission lors du Conseil Agriculture du 14 mars, sur lesquels sera effectuée une étude de faisabilité. Il convient de noter enfin que le gain de parts de marché à l'exportation est une stratégie fondatrice de certains États membres, notamment l'Irlande, les Pays-Bas et l'Allemagne.

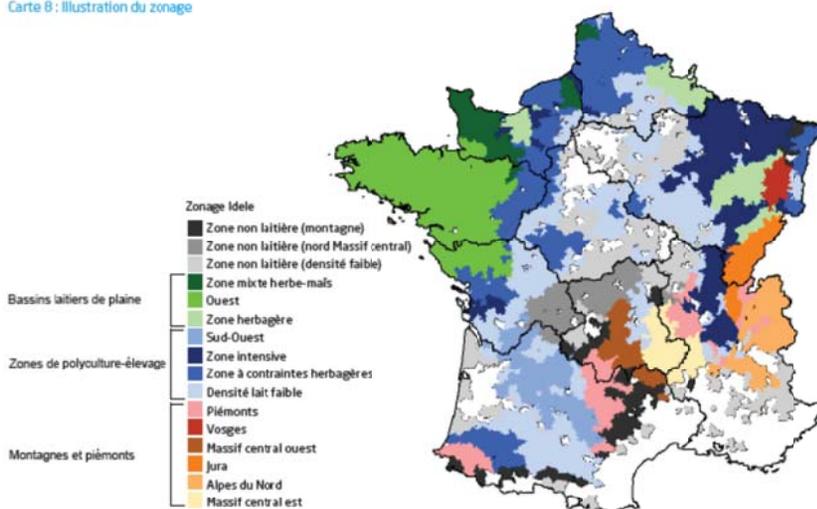
(1) Aurélie Trouvé et alii, « Étude sur les mesures contre les déséquilibres de marché : Quelles perspectives pour l'après quotas dans le secteur laitier européen ? », 10 juin 2016.

Enfin, la France est au premier rang mondial en matière de production de lactosérum. Or, ce produit est particulièrement concerné par les négociations en cours autour du Partenariat Transatlantique (PTCI ou TTIP). Alors qu'il fait l'objet de droits de douane de 112 % aux États-Unis, l'abaissement de ces derniers pourrait profiter directement aux producteurs français.

### **b. La répartition territoriale de « la France du lait »**

La répartition territoriale des exploitations en France est notamment le résultat des quotas laitiers. Pour autant, cette situation a abouti à une répartition loin d'être uniforme, et qui se distingue entre le « croissant du lait », du Grand Ouest à la Lorraine, les exploitations de polyculture et les petites exploitations de piémont et de haute-montagne, comme le montre le schéma ci-dessous.

Carte 8 : Illustration du zonage



Source : réalisation de la carte par FranceAgriMer d'après un zonage élaboré par l'Institut de l'Élevage

FranceAgriMer donne les définitions suivantes pour les bassins laitiers <sup>(1)</sup> :

– **Montagnes et piémonts** regroupent des exploitations de tailles relativement petites (en superficie et nombre de têtes), basées plus fréquemment sur un système fourrager herbe pâturée / herbe récoltée, plutôt extensives par rapport à la moyenne nationale. Elles sont le plus souvent spécialisées. Les contraintes de ces zones limitent le développement de la production laitière et ont conduit les filières de montagne à rechercher d'autres moyens de créer de la valeur ajoutée : ainsi, nombreuses sont les exploitations impliquées dans des productions

(1) FranceAgriMer, novembre 2015, « Évolutions des exploitations laitières françaises et dynamiques des territoires laitiers ».

de fromages AOC ou qui ont développé une activité annexe à la production de lait telle que la transformation à la ferme. En 2013/14, 22 % des exploitations laitières françaises sont dans des zones laitières de montagne et piémont. Elles ont livré un peu moins de 15 % du lait français, pour une moyenne de 225 845 litres de lait par exploitation. Elles ont ainsi produit un volume moyen de lait par exploitation bien inférieur à celui de la moyenne nationale (344 975 litres). L'activité de livraison est particulièrement réduite dans certains massifs montagneux (dépassant à peine 200 000 litres par exploitation) comme dans le Massif central ouest, les Alpes du Nord et les Vosges mais est parfois complétée par une production de lait pour transformation à la ferme, avec un quota pour la vente directe parfois plus important que le quota livraison. En six campagnes (depuis 2008/09), le nombre d'exploitations a diminué de 19 % dans ces zones (de - 16,1 % dans les Vosges à -22,8 % dans le Massif central Est) tandis que la livraison moyenne a progressé de 27 %, ce qui représente environ 48 000 litres supplémentaires. Le pourcentage d'exploitations en dépassement de leur quota était passé de 34,7 % à 24,3 % mais les exploitations de ces zones de montagnes et piémonts ont été en moyenne en sous-réalisation de près de 23 000 litres (9,2 %) en 2013/14 ;

– **Bassins laitiers de plaine** : Dans ces zones de forte densité laitière, les exploitations laitières sont de grande taille, plus intensives et combinent l'utilisation de maïs et d'herbe dans le système fourrager. Trois zones différentes peuvent être distinguées, suivant les parts respectives de maïs et d'herbe : l'Ouest, qui utilise presque toujours du maïs ensilage, la Normandie avec un système mixte herbe-maïs et les zones herbagères aux sols argileux et parfois marqués par du relief, donc difficiles à labourer. Les exploitations des bassins de plaine représentent 47 % des exploitations laitières françaises et ont livré 53 % de la production nationale en 2013/14. Elles disposent donc d'une livraison moyenne élevée, de 386 276 litres et atteignant même 391 159 litres dans l'Ouest. Elle a augmenté de 30 % en six campagnes, la progression la plus marquée parmi les trois types de territoires définis, alors que le repli des effectifs est le plus modéré, tout juste de 18 %. Les exploitations des bassins laitiers de plaine affichent le plus haut niveau de réalisation de leur référence en 2013/14 (97,7 %), un niveau quasiment stable par rapport à 2008/09 (- 0,9 %) ;

– **Les zones de polyculture et d'élevage** : Il s'agit de plaines à densité laitière plus faible où les exploitations associent production de lait et cultures (grandes cultures, plus rarement légumières ou pérennes : vergers, vignes). Elles disposaient de quotas relativement importants mais également de grandes superficies agricoles. La densité laitière et l'orientation des systèmes fourragers permettent de distinguer plusieurs sous-zones : une zone de polyculture-élevage intensive à fort potentiel agronomique avec utilisation importante de maïs ensilage et un chargement plutôt élevé ; une zone avec des contraintes herbagères (en raison de la nature des sols et des terrains parfois accidentés difficiles à travailler) avec de grandes exploitations qui combinent souvent céréales, lait et viande ; une zone sèche dans le Sud-Ouest où les exploitations, plus petites en surface et en taille d'atelier, peuvent être très diversifiées ; une zone de faible densité d'exploitations où l'activité laitière est fortement concurrencée par les productions

végétales. Environ 28 % des exploitations laitières présentes en 2013/14 sont situées dans ces zones de polyculture-élevage. Elles ont livré 30 % du lait produit lors de cette campagne. Elles disposent d'une livraison moyenne du même ordre de grandeur que les exploitations des bassins laitiers de plaine (374 632 litres) avec toutefois des écarts notables selon les systèmes au sein même de cette zone. Ainsi, les exploitations avec contraintes herbagères ont livré en moyenne plus de 380 000 litres quand celles du Sud-Ouest ont à peine dépassé 300 000 litres, enregistrant de plus, la plus faible progression de leur livraison moyenne entre 2008-2009 et 2013/14. Le Sud-Ouest est en outre la zone où le repli des effectifs a été le plus prononcé en six campagnes (- 34,8 %) et où la sous-réalisation est la plus forte (18 % en 2013/14) : cette région apparaît donc en déprise, avec un net ralentissement de l'activité laitière.

Ces définitions recourent les fondements des directives européennes, qui prennent en compte la diversité géographique des exploitations. Ainsi, selon la directive CEE n°75/268 du 25 avril 1975, les zones qui peuvent faire l'objet de dispositifs spécifiques en vertu des handicaps naturels qu'elles présentent se définissent de la manière suivante :

- les zones de montagne <sup>(1)</sup> sont des communes ou parties de communes qui répondent à des critères physiques précis, pente et altitude essentiellement ;
- les zones défavorisées <sup>(2)</sup> (article 3.4) sont, quant à elles, des territoires agricoles homogènes du point de vue des conditions naturelles de production avec des terres peu productives, des résultats inférieurs à la moyenne et une faible densité de population. La zone de plaine correspond à ce qui n'est ni en zone de montagne ni en zone défavorisée.

La stratégie française doit donc s'appuyer sur ce qui en fait à la fois la spécificité et l'atout : l'alliance souple du respect des territoires et de la diversité des productions avec une vocation d'exportations à l'échelle mondiale.

### **C. ÉLÉMENTS DE RÉPONSE POUR UNE SORTIE DE CRISE CONJONCTURELLE**

Pour ce qui est de l'intervention par le biais du stockage privé ou des plafonds d'intervention, pour les producteurs tels que le président de l'OP Normandie-Centre, ces outils n'auraient, malgré leur intérêt à court terme, qu'un effet palliatif. Pire, ils pourraient être utilisés par des producteurs contribuant activement à la surproduction comme des filets de sécurité non-contraignants.

---

(1) Article 3.3 de la directive CEE n°75/268 du 25 avril 1975.

(2) Article 3.4 de la directive CEE n°75/268 du 25 avril 1975.

De la même manière, les producteurs de produits spécialisés ont insisté sur le fait que l'activation de l'article 222 de l'OCM, qui n'implique pas de compensation financière, pénaliserait les États membres qui s'y plieraient par rapport aux producteurs qui continueraient à produire au même rythme.

L'avis des représentants de la Commission européenne diffère : ils estiment que, sans l'appui aux stockages privés et publics, dont les documents ci-dessous témoignent de l'ampleur, la chute des prix aurait été bien plus considérable.

**S.M.P PRIVATE STORAGE - RECENT STOCKS EVOLUTION**

*in Tonnes* *Stock at the end of each month up to : **March 2016***

	Stock at the end of each month up to : <b>March 2016</b>												IN and OUT in March 16		
	Apr 15	May 15	Jun 15	Jul 15	Aug 15	Sep 15	Oct 15	Nov 15	Dec 15	Jan 16	Feb 16	Mar 16	IN	OUT	
Belgie/Belgique				500	500	500	668	1 306	3 964	6 117	7 400	7 400			
Bulgaria															
Česka Rep.	860	602	158	101			576	1 349	1 437	1 437	1 389	1 328	1 270	296	264
Danmark															
Deutschland	5 022	4 920	5 766	6 580	6 150	7 224	7 533	7 246	6 604	5 497	6 259	5 961	412	740	
Eesti															
Éire/Ireland	548	1 104	1 905	3 940	4 887	5 285	4 614	4 553	2 562	1 667	327	327			
Ellas															
España	5 032	4 539	4 517	4 765	3 934	4 030	3 848	3 323	3 194	4 166	4 375	4 375			
France					25	1 000	1 450	1 974	2 622	2 853	2 883	2 858		25	
Italia															
Cyprus															
Latvija					457	457	407	407	547	543	539	140		399	
Lietuva	1 704	2 098	2 302	3 622	3 727	3 984	3 173	2 766	2 120	2 151	1 427	819		608	
Luxembourg															
Magyarország															
Malta															
Nederland	1 408	1 408	2 984	3 725	3 942	2 080	2 950	4 006	7 748	9 103	10 889	11 515	1 791	1 165	
Oesterreich															
Polska						184	701	592	523	455	809	697		112	
Portugal															
România															
Slovenija															
Slovensko															
Suomi															
Sverige															
United Kingdom				240	505	990	990	1 015	1 815	1 015	777	446		331	
<b>TOTAL EU</b>	<b>14 274</b>	<b>14 671</b>	<b>17 632</b>	<b>23 472</b>	<b>24 127</b>	<b>26 310</b>	<b>27 682</b>	<b>28 625</b>	<b>32 935</b>	<b>34 956</b>	<b>37 014</b>	<b>35 808</b>	<b>2 419</b>	<b>3 645</b>	

**BUTTER PRIVATE STORAGE - RECENT STOCKS EVOLUTION**

in Tonnes

Stock at the end of each month up to : **March 2016**

	Stock at the end of each month up to : <b>March 2016</b>												IN and OUT in March 16	
	Apr 15	May 15	Jun 15	Jul 15	Aug 15	Sep 15	Oct 15	Nov 15	Dec 15	Jan 16	Feb 16	Mar 16	IN	OUT
Belgie/Belgique	5 031	4 880	5 509	5 526	7 502	5 853	5 469	5 032	4 822	4 753	6 488	6 488		
Bulgaria														
Ceska Rep.														
Danmark														
Deutschland	5 371	8 396	10 342	13 709	14 539	13 208	8 317	3 219	2 837	5 528	9 977	11 609	2 540	908
Eesti														
Erre/irland	2 734	5 430	10 289	14 375	17 074	16 794	16 008	12 523	9 165	4 084	4 084			
Ellas														
Espana	537	980	1 296	1 410	430	114								
France	11 247	14 881	16 723	17 755	14 103	9 212	4 811	3 079	2 789	5 693	8 595	11 566	3 059	88
Italia														
Cyprus														
Latvija														
Lietuva					241	1 526	1 526	1 704	1 846	1 114	1 298	1 232	254	290
Luxembourg														
Magyarország														
Malta														
Nederland	27 315	30 530	32 146	36 109	42 907	35 825	33 499	27 064	23 951	27 122	27 205	25 645	5 178	6 737
Oesterreich	41	41	97	115	141	126	100	74	52	83	47	32		16
Polska		147	147	147	231	399	483	504	231	378	525	714	273	84
Portugal														
România														
Slovenija														
Slovensko														
Suomi														
Sverige														
United Kingdom	413	1 220	3 266	4 685	4 908	5 292	4 223	3 787	2 890	2 081	1 874	2 190	494	88
<b>TOTAL EU</b>	<b>49 956</b>	<b>63 810</b>	<b>74 955</b>	<b>89 745</b>	<b>99 467</b>	<b>88 628</b>	<b>74 220</b>	<b>60 470</b>	<b>51 142</b>	<b>55 918</b>	<b>60 083</b>	<b>63 560</b>	<b>11 678</b>	<b>8 211</b>

**CHEESE PRIVATE STORAGE - RECENT STOCKS EVOLUTION**

in Tonnes

Stock at the end of each month up to : **March 2016**

	Stock at the end of each month up to : <b>March 2016</b>												IN and OUT in March 16	
	Apr 15	May 15	Jun 15	Jul 15	Aug 15	Sep 15	Oct 15	Nov 15	Dec 15	Jan 16	Feb 16	Mar 16	IN	OUT
Belgie/Belgique														
Bulgaria									247	247	229	229		
Ceska Rep.														
Danmark														
Deutschland														
Eesti														
Erre/irland														
Ellas							1 835	1 835	1 835	1 802	1 602	1 602		
Espana														
France							366	1 710	1 797	2 344	2 234	2 359	259	135
Italia							627	12 015	10 840	10 840	10 840	10 840		
Cyprus														
Latvija														
Lietuva									1 034	1 163	1 163	1 163	1 163	
Luxembourg														
Magyarország														
Malta														
Nederland							6 332	6 753	6 085	5 396	5 015	5 015		
Oesterreich														
Polska														
Portugal														
România														
Slovenija														
Slovensko														
Suomi										207	309	309	309	
Sverige							945	945	945	945	3 071	3 071		
United Kingdom							3 824	3 824	3 851	3 418	2 560	2 706	1 751	1 605
<b>TOTAL EU</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>13 930</b>	<b>28 116</b>	<b>26 970</b>	<b>26 465</b>	<b>29 022</b>	<b>29 292</b>	<b>2 010</b>	<b>1 740</b>

Source : Observatoire européen du marché du lait

Les statistiques d'intervention de la Commission européenne paraissent démontrer à vos rapporteurs la nécessité d'une intervention à l'échelle européenne,

mais de façon différenciée, de manière à prendre en compte les spécificités des agricultures de chaque État membre. Ainsi, tandis que le stockage de poudre de lait écrémé concerne avant tout les Pays-Bas (11 515 tonnes stockées au mois de mars 2016), la Belgique (7400 tonnes), et l'Espagne (4375 tonnes), la situation est très différente pour les volumes stockés pour le beurre, où les premiers États membres concernés, outre les Pays-Bas (25 645 tonnes) sont l'Allemagne (11 609 tonnes) et la France (11 556 tonnes). Le stockage du fromage dessine un paysage encore différent, puisqu'en mars 2016 étaient principalement stockés les fromages italiens (10 840 tonnes), néerlandais (5 015 tonnes) et suédois (2 706 tonnes).

L'intervention a donc soutenu les prix européens, même lorsque ceux-ci étaient très bas, et chaque État membre a pu en bénéficier à raison de ses productions.

Presque la totalité des personnes auditionnées ont appelé à une réponse européenne, certaines d'entre elles craignant toutefois une renationalisation des politiques agricoles et le risque d'une PAC qui soit de moins en moins agricole et de moins en moins commune. La FNPL, en particulier, demande une réponse intégralement européenne, pour éviter la mise en concurrence de tous les producteurs du continent. Pour ce faire, elle a notamment suggéré à vos rapporteurs plusieurs outils à court terme :

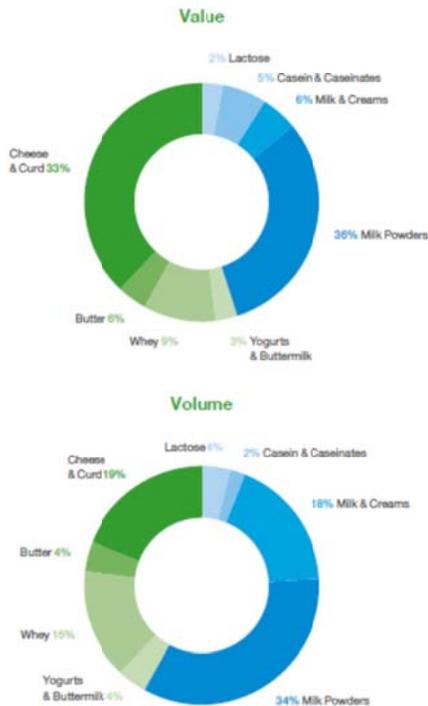
- le pilotage des outils d'intervention en fonction d'une année de référence, pour éviter que des États membres ne puissent encourager les producteurs à augmenter leurs rendements tout en se servant de l'intervention comme débouché stable ;
- l'adoption d'une position coercitive envers les États membres qui ne respecteraient pas les directives de production de l'Union européenne ;
- un soutien important à l'export pour pallier la volatilité des marchés émergents.

Vos rapporteurs estiment en premier lieu qu'il convient d'encourager la Commission européenne dans son effort pour valoriser les exportations de produits laitiers. Les nombreux voyages du Commissaire Phil Hogan, destinés à ouvrir de nouvelles perspectives commerciales aux producteurs européens, témoignent de l'importance de ces débouchés. Les produits agro-alimentaires représentent 129 milliards d'euros d'exportation, et sont en augmentation de 10 % à l'été 2016 par rapport à 2015. Même sur l'année 2016, les exportations vers les pays tiers à l'Union européenne ont augmenté entre janvier et avril de 33 %, et ces exportations permettent de valoriser l'intégralité du portefeuille laitier européen <sup>(1)</sup>.

---

(1) Graphique issu de l' « Economic Report 2016/2017 », de l'European Dairy Association.

### 2014 EU Exports to 3<sup>rd</sup> Countries



Les instruments mis en place à court terme ont permis de contenir en partie les effets de la crise laitière. Il demeure toutefois l'impression qu'ils auraient pu être mis en place plus tôt et avec plus d'ampleur. Le problème qui se pose donc avec la plus grande acuité est celui des outils structurels, directement utilisables pour faire face à la prochaine crise.

### III. UN AN APRÈS LA FIN DES QUOTAS : QUELS OUTILS POUR ASSURER LA VIABILITÉ DES PRODUCTEURS À LONG TERME ?

#### A. S'ÉMANCIPER DE LA VOLATILITÉ DES PRIX

Nous ne reviendrons pas à une politique de quotas. **La perception que vos rapporteurs ont retirée de leurs échanges avec nos partenaires européens est qu'ils ne le souhaitent en aucun cas.** Des scénarios alternatifs à la gestion réglementée des volumes peuvent utilement être étudiés. Mais là aussi, **vos rapporteurs se sont forgé la conviction qu'il convient d'être réaliste et, plutôt que de regretter le monde d'hier, d'aider les producteurs à anticiper le monde de demain.**

Pour ce faire, il convient de prendre en compte le rôle et la part du marché mondial dans la formation du prix du lait. À l'instar de ce qu'a recommandé M. Chargé<sup>(1)</sup>, les solutions apportées aux problèmes aujourd'hui ne sont pas uniquement du ressort des pouvoirs publics nationaux ou européens. Il est nécessaire que les producteurs eux-mêmes développent des compétences économiques afin d'être en mesure d'anticiper les signaux des marchés à différentes échelles. Pour ce faire, ils doivent disposer d'informations stables et d'outils permettant de lutter contre une trop forte volatilité.

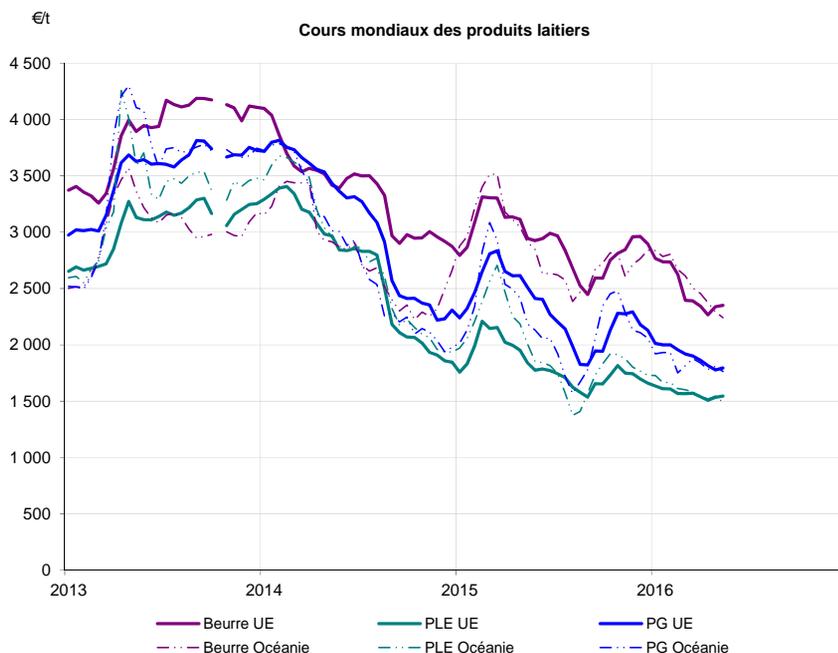
Les solutions se déclinent donc à plusieurs échelles, de ce que peuvent mettre en place les acteurs de la filière aux cadres nationaux et européens.

#### 1. La formation du prix mondial du lait

Le volume de la production mondiale de la filière laitière faisant l'objet de flux commerciaux est de 7 % de l'ensemble, soit 55 millions de tonnes. 70 % des échanges sont réalisés par les États-Unis, l'Union européenne et la Nouvelle-Zélande. La grande majorité du marché mondial concerne les « commodities », à savoir principalement la poudre de lait et la poudre de beurre. Au sein de ce marché, la compétitivité est cruciale, et la différence se fait uniquement par les prix.

---

(1) *Président de la FNCL.*



Source : FranceAgriMer, audition du 24 mai 2016

Les prix des produits issus d’Océanie et de l’Union européenne sont très proches, ce qui témoigne à la fois de la forte interconnexion des deux marchés, mais également de la nécessité, pour les industriels, de ne pas s’écarter outre mesure du prix mondial. Or, celui-ci connaît une chute constante depuis le pic de la fin de l’année 2014. Tandis que la poudre de lait écrémé issue de l’Union Européenne se vend désormais à 1 569 euros la tonne, en chute de 21,2 % par rapport à 2015, à la même date, celle d’Océanie se vend à 1 596 euros par tonne, soit une chute de 30 %.

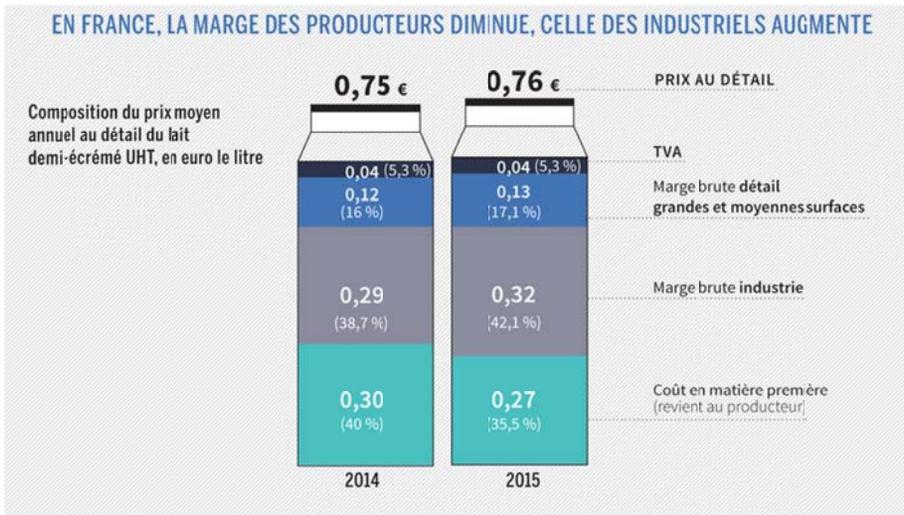
Malgré le faible volume échangé sur le marché mondial, la pression à la baisse qu’il exerce sur les prix constitue une explication majeure aux difficultés des producteurs aujourd’hui. Or, la concurrence pourrait encore s’amplifier sur ces marchés. Alors que certains pays sont encore fortement protectionnistes, vos rapporteurs ont été avertis de ce que représenterait l’entrée de l’Inde ou des États-Unis sur le marché mondial. Ces derniers pourraient bénéficier du système assurantiel concernant leurs marges pour diminuer les risques et baisser encore leurs prix.

S’émanciper du marché mondial ne doit pas s’entendre en un sens restreint. Comme l’indiquaient les représentants de Lactalis, environ 40 % du lait français brut ou transformé est destiné à l’exportation : pour cette entreprise, notre pays ne représente plus que 50 % de ses débouchés. Ceci témoigne du fait que la France dispose d’une vraie force sur le marché mondial, y compris sur les produits

de base. Pour autant, afin de concilier respect des territoires et stratégies compétitives, il convient d'explorer les alternatives qui peuvent permettre aux producteurs de tirer une meilleure rémunération de leurs produits.

## 2. Assurer une rémunération équitable aux producteurs

Pour vos rapporteurs, la question primordiale est la suivante : comment, compte tenu de leur passif, et notamment des coûts liés à leurs investissements et leur production, les producteurs peuvent-ils bénéficier d'une rémunération équitable ? Certains interlocuteurs nous ont alerté sur le décalage qu'il existait toujours entre les coûts de production, estimés entre 390 et 470 euros la tonne en Europe, et les prix payés aux producteurs, qui peuvent être bien inférieurs, voire atteindre, dans les pays baltes, 190 et 200 euros la tonne. Cet écart est également criant en France, comme en ont témoigné les actions des OP en contrat avec Lactalis, demandant une revalorisation par rapport au prix de 260 euros la tonne payé au début du mois de septembre 2016. De fait, les évolutions récentes des marges ont été défavorables aux producteurs, comme en témoigne le schéma ci-dessous <sup>(1)</sup>.



Pour assurer leur rémunération, les producteurs doivent pouvoir s'appuyer sur les perspectives du marché mondial - même si celles-ci peuvent être fragilisées par des événements conjoncturels - mais aussi des outils leur assurant une meilleure visibilité, voire un système d'encadrement des prix.

(1) Infographie réalisée par Le Monde, le 22 août 2016, à partir de données issues de la FNIL, de FranceAgriMer, du CNIEL et d'Agritel.

***a. Les évolutions globalement favorables de la demande mondiale sont soumises à des risques d'accidents conjoncturels***

Les tableaux ci-dessous permettent d'appréhender les perspectives du marché laitier pour les producteurs européens.

### La balance commerciale de l'Union européenne 28, 2015-2024

Produit	Temps	2015	2016	2018	2020	2022	2024
<u>Beurre (pp)</u>	i	112,6596733	133,1317932	153,9724809	156,4890561	169,3951192	182,9720326
<u>Fromage (pp)</u>	i	724,321529	822,6583114	871,3045947	949,181744	1030,039136	1120,896126
<u>Lait écrémé en poudre (pp)</u>	i	668,0832222	672,155423	718,9492724	772,5816037	810,4424832	852,7828837
<u>Lait entier en poudre (pp)</u>	i	424,983678	449,460159	468,7093358	499,5269985	540,1238114	581,8764707
<u>Poudre de lactosérum (pp)</u>	i	576,6427807	595,5938758	681,0593247	756,9890516	827,7034719	892,7894878
<u>Caséine (pp)</u>	i	51,41022489	47,83445584	51,1284897	53,21509194	53,47671788	52,89158608

Données extraites le 15 avr. 2016, 10h19 UTC (GMT), de OECD.Stat

### Les exportations de l'Union européenne 28, 2015-2024

Pays		Union européenne-28					
Variable		Exportations					
Produit	Temps	2015	2016	2018	2020	2022	2024
<u>Lait</u>	i	..	..	..	..	..	..
<u>Produits laitiers frais</u>	i	..	..	..	..	..	..
<u>Beurre (pp)</u>	i	157,7721022	172,5146502	197,9716007	201,0116435	206,116592	213,4791833
<u>Fromage (pp)</u>	i	797,9410296	896,4245274	944,2733498	1019,661185	1096,340901	1183,16052
<u>Lait écrémé en poudre (pp)</u>	i	669,6832222	673,755423	720,5492724	774,1816037	812,0424832	854,3828837
<u>Lait entier en poudre (pp)</u>	i	427,783678	452,260159	471,5093358	502,3269985	542,9238114	584,6764707
<u>Poudre de lactosérum (pp)</u>	i	665,2913131	688,089165	782,2382981	862,2564405	935,2461171	1000,23711
<u>Caséine (pp)</u>	i	74,97741002	72,5191672	74,48264503	75,61747889	75,32110325	74,32958481

Données extraites le 15 avr. 2016, 10h18 UTC (GMT), de OECD.Stat

### Les productions de l'Union européenne 28, 2015-2024

Pays		Union européenne-28					
Variable		Production					
Produit	Temps	2015	2016	2018	2020	2022	2024
<u>Lait</u>	i	161422,6351	161406,7279	164040,4896	166425,0814	168889,2519	171525,0912
<u>Produits laitiers frais</u>	i	47419,24238	47581,53074	47940,59086	48187,24334	48389,62294	48682,55433
<u>Beurre (pp)</u>	i	2235,276367	2202,149782	2251,842085	2277,810861	2308,891932	2340,558388
<u>Fromage (pp)</u>	i	10042,722	10075,45784	10399,94731	10710,41325	10951,07769	11202,22634
<u>Lait écrémé en poudre (pp)</u>	i	1409,692047	1396,941624	1451,056672	1506,105216	1546,222506	1588,623382
<u>Lait entier en poudre (pp)</u>	i	803,2670712	803,5984192	830,7834476	871,4559483	922,6876174	975,2206674
<u>Poudre de lactosérum (pp)</u>	i	2189,972478	2240,245291	2334,112616	2424,424085	2505,35888	2596,254597
<u>Caséine (pp)</u>	i	129,9020074	125,1844949	125,8635988	125,5138881	123,1833078	120,0921916

Données extraites le 15 avr. 2016, 10h17 UTC (GMT), de OECD.Stat

### Les évolutions de la consommation mondiale de lait, 2015-2024

Pays	MONDE						
Variable	Consommation						
Temps	2015	2016	2018	2020	2022	2024	
<b>Produit</b>							
Lait	i	..	..	..	..	..	
Produits laitiers frais	i	530154,503	541240,8252	566751,3735	594204,8668	623004,2712	651511,6771
Beurre (pp)	i	10278,87123	10528,35527	11002,38991	11487,13488	11982,57876	12490,9398
Fromage (pp)	i	21997,39851	22277,2012	23005,32266	23774,82275	24460,38979	25211,26878
Lait écrémé en poudre (pp)	i	4057,024365	4124,590221	4287,137381	4446,670958	4604,258354	4775,493431
Lait entier en poudre (pp)	i	5223,763814	5381,659918	5691,098988	6016,829729	6332,985956	6656,826488
Poudre de lactosérum (pp)	i	..	..	..	..	..	..
Caseïne (pp)	i	248,4351144	250,9545527	256,8407594	263,0918746	267,638521	269,753216

Données extraites le 15 avr. 2016, 10h12 UTC (GMT), de OECD.Stat

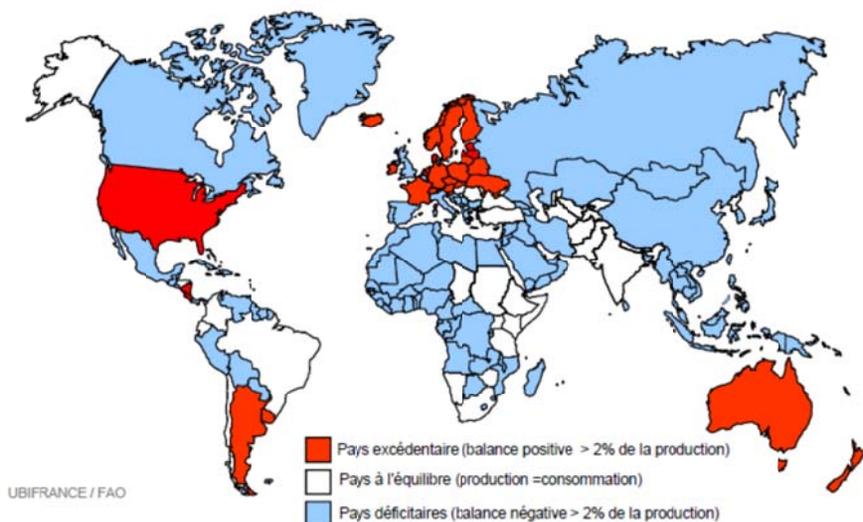
Source : Données OCDE/FAO. Mise en forme par le service des Affaires européennes.

Les perspectives sont globalement bonnes. Si l'on en croit les prévisions de l'OCDE et de la FAO, la consommation mondiale de produits laitiers dans son ensemble doit progresser, et passer de 530 millions de tonnes en 2015, pour les produits laitiers frais, à 651 millions de tonnes en 2024. Le lait entier en poudre devrait connaître une progression encore plus forte, de 5,2 millions de tonnes en 2015 à 6,7 millions en 2024.

Ces augmentations de consommation devraient notamment bénéficier aux producteurs européens puisque l'excédent commercial de l'Union européenne devrait croître, notamment pour ce qui est du fromage (de 724 000 tonnes à 1,1 million de tonnes) et surtout de la poudre de lactosérum (de 576 000 tonnes à 892 000 tonnes). Ils bénéficieraient non seulement d'une augmentation de la production des différents produits (de 10 millions à 11,2 millions de tonnes pour le fromage ; de 161 millions à 171 millions de tonnes pour le lait), mais aussi des exportations, notamment grâce à l'émergence des marchés est-asiatiques (de 797 000 tonnes à 1,2 million de tonnes pour le fromage ; de 665 000 à 1 million de tonnes pour la poudre de lactosérum).

La carte ci-dessous montre en effet que la plupart des puissances émergentes et des pays défavorisés ont un déficit en produits laitiers <sup>(1)</sup>.

(1) Gérard You, « Le devenir du secteur laitier après 2015 », Institut de l'Élevage, 19 juin 2013.



Dans quelle mesure ces évolutions pourraient-elles bénéficier aux producteurs français ? Les grandes entreprises agro-alimentaires nationales qui sont directement liées aux producteurs français et vouées à s'étendre encore représentent indéniablement un atout. Toutefois, les producteurs français souffrent d'handicaps concernant leur adaptation au marché mondial. Ils sont particulièrement soumis aux charges fixes, qui représentent 70 % des coûts de production. Cela est dû en grande partie, selon Hervé Lejeune, inspecteur général de l'administration au ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt, à l'aspect très capitalistique de l'ancienne PAC, qui a conduit à privilégier l'investissement dans le capital plutôt que dans le travail.

Cependant, il est possible de demeurer optimiste quant aux dynamiques des marchés émergents qui, à la différence de l'Europe, ne sont pas encore matures. En fonction des prévisions ci-dessus de l'OCDE/FAO, et ainsi que vos rapporteurs l'ont compris lors des auditions, les exportations demeurent une solution pour les producteurs européens, et en particulier français, pour sortir rapidement de la situation actuelle de surproduction. Aussi, **vos rapporteurs considèrent qu'il en va de l'intérêt de la filière laitière française que de se placer sur les produits les plus porteurs à l'exportation.** À ce titre, la poudre de lactosérum, dont la valeur nutritionnelle et le potentiel pour des produits laitiers à haute valeur ajoutée est en voie d'exploration, est une production d'avenir.

Par ailleurs, ces exportations seront directement liées à l'évolution de la politique d'ALE (Accords de libre-échange) menée par les institutions européennes. En la matière, le PTCI (Partenariat Transatlantique sur le Commerce et l'Investissement), accord de libre-échange avec les États-Unis, présente divers enjeux pour la filière laitière française :

– l’enjeu tarifaire, relatif aux droits de douanes. En la matière, les Américains présentent un « défensif », soit un secteur dans lequel l’ouverture au libre-échange pourrait leur être défavorable. À l’inverse, les Européens, et notamment les producteurs allemands, français et néerlandais, ont des « offensifs » dans le domaine fromager ;

– l’enjeu non-tarifaire. Il s’agit principalement de la question des appellations d’origine.

## **Les enjeux des négociations du Partenariat transatlantique relatifs à la filière laitière : les AOP et les IGP**

Il existe des divergences dans la manière d'appréhender juridiquement la question de la protection de la propriété intellectuelle de produits agro-alimentaires de part et d'autre de l'Atlantique.

La politique de qualité européenne a émergé progressivement, inspirée notamment par le droit français en la matière. La réforme de l'OCM vitivinicole du 16 mars 1987, par exemple, a permis d'adopter des dispositions particulières relatives aux vins de qualité, issus de régions déterminées. L'instauration d'une OCM unique, en 2013, a permis de définir et protéger :

- les produits d'appellation, définis à l'article 93 du règlement comme issus « d'une région, d'un lieu déterminé ou, dans des cas exceptionnels et dûment justifiés, d'un pays » et satisfaisant à des exigences telles que des caractéristiques dues essentiellement ou exclusivement « à un milieu géographique particulier et aux facteurs naturels et humains qui lui sont inhérents » ou la limitation de la production à la zone géographique déterminée ;

- les produits d'indication géographique, soumis à des exigences moindres. Ils doivent tout de même posséder « une qualité, une réputation ou d'autres caractéristiques attribuables » à une origine géographique donnée.

À l'inverse, le système américain s'appuie sur un dispositif d'enregistrement des marques et consacre la possibilité, notamment par le biais de produits dits « semi-génériques », de se prévaloir du nom semi-générique et d'y associer la région d'où sont originaires ses productions <sup>(1)</sup>.

Le mandat de négociation de la Commission européenne, tel qu'il apparaît dans les « Directives de négociation concernant le Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement entre l'Union européenne et les États-Unis d'Amérique », indique que doivent présider à l'accord « l'engagement des parties en faveur du développement durable et la contribution des échanges internationaux au développement durable sur le plan économique, social et environnemental, y compris en matière de développement économique, de plein-emploi productif et de conditions de travail décentes pour tous, ainsi que la protection et la préservation de l'environnement et des ressources naturelles ».

---

(1) « *Le système des dénominations relatives aux vins aux États-Unis d'Amérique* », par Vincent O'Brien, Avocat, Buchman & O'Brien, New York, États-Unis d'Amérique, Symposium sur la protection internationale des appellations d'origine géographique organisé par l'Organisation Mondiale de la Propriété Intellectuelle (OMPI) en coopération avec le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne, Wiesbaden (Allemagne), 17 et 18 octobre 1991.

Vos rapporteurs rappellent que la commission des affaires européennes s'est saisie de cette question à plusieurs reprises, jusque récemment <sup>(1)</sup>. La question est toutefois toujours bloquée, notamment par les lobbys des grands éleveurs américains auprès du Congrès.

Une conclusion du PTCI relativement rapide pourrait donc s'avérer bénéfique pour la production laitière européenne. Il convient toutefois de ne pas omettre que l'agriculture dans son ensemble serait diversement touchée par l'ouverture du commerce euro-américain. L'impact que l'accord aurait sur le commerce de la viande, notamment, pourrait avoir des conséquences plus larges sur les éleveurs laitiers. **Vos rapporteurs demeurent donc prudents quant à l'appréciation des retombées du PTCI sur la production laitière, et recommandent fortement qu'aucun accord ne soit signé sans une protection effective sur le marché américain des produits laitiers qui bénéficient d'une appellation, comparable à celle qui existe au sein de l'Union européenne.**

**Ils tiennent par ailleurs à appeler la Commission à la plus grande prudence dans la conclusion d'accords de libre-échange avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande <sup>(2)</sup>, qui sont les premiers concurrents de l'Union européenne dans ce secteur.** Cependant la conclusion d'accords de libre-échange fournit toutefois, selon un avis partagé par les représentants des producteurs, l'occasion de trouver de nouveaux débouchés.

Enfin, à l'échelle française, vos rapporteurs estiment que pour augmenter la capacité à exporter des produits sur les marchés émergents, il convient de ne pas s'appuyer uniquement sur les labels d'appellation, parfois peu lisibles par rapport aux marques. **À l'inverse, une stratégie concertée par l'ensemble de la filière pourrait permettre, en association avec les opérations de communication du CNIEL, d'insister sur les autres aspects qui font de la qualité française un marqueur reconnu par les consommateurs internationaux.** Ainsi pourrait être promue l'excellence européenne en matière de traçabilité, de contrôle sanitaire ou encore de promotion du bien-être animal <sup>(3)</sup>. Cette stratégie concertée devrait pouvoir s'appuyer sur l'évolution des pays importateurs. Il ne faut pas oublier que si la croissance de la Chine est moindre que prévue, ce pays demeure le premier importateur mondial de produits laitiers. De la même manière, les pays d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient, surtout si le marché pétrolier se redresse, pourraient être des marchés stratégiques, à l'instar de ce qu'ils étaient en 2012 <sup>(4)</sup>.

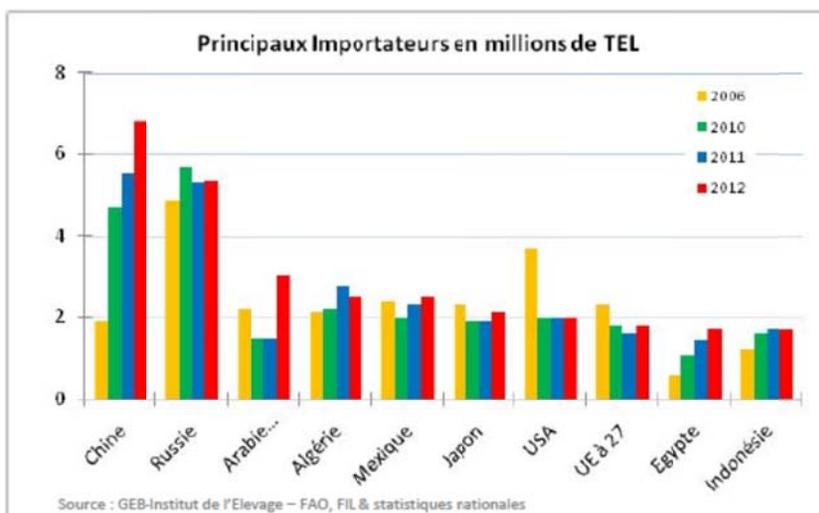
---

(1) Rapport d'information de MM. Yves Daniel et Philippe Armand Martin déposé par la commission des affaires européennes sur la protection des indications géographiques (IG) dans le cadre du projet de partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (TTIP), du 22 juin 2016.

(2) MM. Michel Nalet, directeur Communication et Relations Extérieures et Axel Bigot, attaché d'affaires publiques et réglementaires de Lactalis, estiment ces accords potentiellement dommageables, dès lors que les produits agricoles représentent les 3/4 des exportations de la Nouvelle-Zélande.

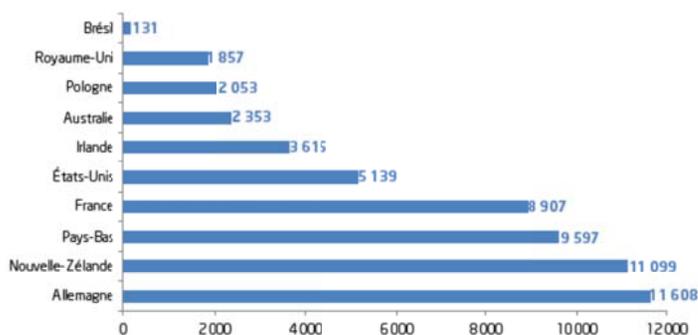
(3) Jean-Christophe Bureau, Lionel Fontagné et Sébastien Jean, « L'agriculture française à l'heure des choix », note du Conseil d'analyse économique, n° 27, décembre 2015.

(4) Gérard You, « Le devenir du secteur laitier après 2015 », Institut de l'Élevage, 19 juin 2013.



La France a un rôle d'autant plus important à jouer pour ce qui est des exportations qu'elle représente le 4<sup>e</sup> exportateur mondial, avec un montant d'exportation de près de 9 milliards de dollars en moyenne entre 2011 et 2013.

Valeur export en millions de USD – moyenne 2011-2013



Source : Business France d'après G7A

**Dans le secteur des exportations, comme dans la plupart des questions relatives à la filière laitière, vos rapporteurs ont acquis la conviction suivante : les acteurs doivent travailler ensemble à une stratégie commune sous peine de continuer à hésiter entre la préservation de l'existant et l'adaptation.**

***b. La mise en place d'un « tunnel de prix »***

La volatilité extrême du prix du lait qui a accompagné la suppression des quotas laitiers plaide pour un système d'encadrement permettant aux producteurs

d'avoir une assurance raisonnable pour leurs revenus futurs. Vos rapporteurs ont été notamment intéressés par la proposition de l'*European Milk Board*, en faveur d'un contrôle pérenne des prix qui a de plus le mérite de reprendre les arguments d'autres personnes auditionnées. Sans revenir aux quotas, le prix du marché fluctuerait entre un minimum et un maximum formant les deux bornes d'un tunnel de prix. Ce système relève du « programme de responsabilisation face au marché ».

### **Le Programme de Responsabilisation face au Marché**

Celui-ci s'appliquerait lorsque le marché laitier est déclaré comme étant en déséquilibre. Cette situation serait identifiée par des indicateurs rassemblés dans un indice de marché. Lorsque cet indicateur chute, les coûts de production n'étant plus couverts, serait mis en place une réponse à trois niveaux :

- une **alerte rapide**, correspondant à une chute de l'indice de 7,5 % :
  - autorisation du stockage privé ;
  - programmes incitatifs encourageant d'autres usages pour le lait tels que l'élevage de veaux au lait entier, etc. ;
- la **situation de crise**, correspondant à une chute de l'indice de 15 % :
  - appel d'offre pour la réduction de la production d'un minimum de 5 %, avec une prime pour les producteurs qui participent ;
  - mise en place d'un prélèvement de responsabilisation du marché, encaissé auprès des exploitations au premier kilo de dépassement ;
- la **situation de réduction obligatoire**, correspondant à une chute de l'indice de 25 % ;
  - réduction obligatoire pour tous des livraisons de lait de 2 à 3 % pour une période définie.

Pour fonctionner, l'*European Milk Board* a défini des critères préalables nécessaires, tels qu'une agence de surveillance, une transparence totale sur les informations indispensables pour construire l'indice de marché et un fondement juridique s'imposant de manière contraignante à tous dans l'ensemble de l'Union. Le système fonctionne globalement sur le **principe pollueur-payeur**. Le financement serait assuré par un fonds de crise financé par les États membres, les pénalités prélevées auprès des producteurs ayant augmenté leurs productions et un fonds de contribution éventuel, alimenté par les producteurs et tous les acteurs de la filière, pour avoir une régulation qui prenne en compte tous les paramètres, y compris les prix du marché et la fiscalité.

Les avantages de ce programme sont réels. En plus de limiter l'impact des crises sur les producteurs, il pourrait permettre de surmonter rapidement les crises laitières, tout en garantissant des informations fiables et transparentes sur le marché, permettant à l'ensemble de la filière de réagir promptement, même en cas de variation soudaine.

Il est à noter qu'un système similaire avait été proposé par le député européen Michel Dantin lors de l'examen du « paquet lait »<sup>(1)</sup>. Il proposait notamment un système de bonus/malus en période de crise. Le bonus aurait été destiné aux producteurs acceptant de réduire leur production d'au moins 5 % par rapport à une période de référence, soit l'année précédente, et le malus se serait appliqué aux producteurs ayant augmenté leur production d'au moins 5 % par rapport à la même période de référence. Cet amendement a été rejeté au Parlement européen, mais le « rapport Nicholson »<sup>(2)</sup> souligne l'actualité du débat par rapport à ces instruments.

Néanmoins vos rapporteurs ont des doutes sur plusieurs aspects de ce programme, et en premier lieu de sa faisabilité dans le contexte actuel. La Commission européenne, appuyée par de nombreux États membres, ne souhaite pas revenir à la régulation des marchés, à laquelle elle préfère les mesures d'intervention. De plus, la mise en place de ce programme, aussi réactif soit-il, serait porteuse de risques pour le développement des exploitations. Si la situation des producteurs qui augmentent leur volume pour combler les déficits de trésorerie est problématique, l'encadrement des prix pourrait aboutir à une baisse des investissements, une diminution conséquente de la compétitivité des exploitations, sans compter la question de la compatibilité de ce système avec les règles de l'OMC.

Malgré ces difficultés, vos rapporteurs estiment que les pistes proposées par l'*European Milk Board* sont intéressantes dans le contexte actuel, et ont notamment le mérite de reconnaître que le marché des produits laitiers connaît des rigidités qui imposent des outils d'intervention, au minimum.

**Dès lors, le système à mettre en place devrait associer plusieurs échelles. À une fourchette de prix large au niveau européen - mais suffisamment contraignante pour éviter des écarts susceptibles de mettre en danger une grande partie de la filière - s'ajouteraient des fourchettes de prix plus restreintes, déclinées dans les contrats-cadres entre OP et transformateurs ou, le cas échéant, dans les contrats individuels.** Cela aurait l'avantage de l'assurance pour les producteurs et de la souplesse pour les transformateurs et les coopératives, libres de proposer à leurs associés des modes de rémunération de leurs productions différents en fonction de la valorisation des produits. Des entreprises comme Danone montrent que des contrats laissant le libre choix au producteur entre une production sûre mais peu rentable et une

---

(1) Amendement 57, issu du projet de rapport sur l'OCM unique. « La décision de suppression des quotas laitiers s'était accompagnée d'un engagement relatif à un "atterrissage en douceur" pour le secteur du lait et des produits laitiers. Le règlement n° 261/2012 concernant les relations contractuelles dans le secteur du lait et des produits laitiers constitue un premier pas intéressant dans cette direction, qu'il convient toutefois de compléter par d'autres dispositifs. Dans cette optique, il convient d'autoriser la Commission, en cas de déséquilibre grave sur le marché du lait et des produits laitiers, à octroyer une aide aux producteurs de lait qui réduisent volontairement leur production, mais également à imposer un prélèvement aux producteurs de lait qui augmentent leur production durant la même période et dans la même proportion. »

(2) James Nicholson, « Rapport sur l'avenir du secteur laitier européen: bilan de la mise en œuvre du "paquet lait" » (2014/2146(INI)), 12 juin 2015.

production plus risquée sont possibles. **Si vos rapporteurs sont d'accord pour dire qu'il n'y aura plus un seul prix du lait en Europe, ils estiment qu'il est du devoir des pouvoirs publics nationaux et européens de l'encadrer, dans la perspective des crises à venir.**

*c. De nouveaux outils peuvent améliorer la visibilité des producteurs sur leurs prix*

La résilience des producteurs français et européens pourrait s'appuyer sur différents outils, nécessaires pour renforcer la capacité des éleveurs à améliorer leur visibilité et leur compréhension des signaux du marché. Si chacun de leur côté, ils sont insuffisants, l'ensemble de ces outils peut contribuer à la maîtrise par les agriculteurs de leurs productions.

En premier lieu, la mise en place de fonds de mutualisation peut permettre d'atténuer la vulnérabilité des producteurs par rapport à la volatilité des prix du marché. Vantés par une partie des personnes auditionnées, des instruments proches de ces fonds de mutualisation existent déjà, notamment au sein de l'Union européenne.

### Les instruments de stabilisation des revenus

L'Union européenne a mis en place, dans le cadre des programmes de développement rural, un instrument de stabilisation des revenus (ISR), après la réforme de la PAC en 2013 <sup>(1)</sup>. Dans la période de programmation pour 2014-2020, seules trois administrations ont mis en place un ISR : en Hongrie et en Italie à l'échelle nationale, et dans la région espagnole de Castilla y Leon. Ces ISR font l'objet de conditions assez drastiques, pour être compatibles avec la « boîte verte » de l'OMC :

- l'ISR doit être ouvert à tous les agriculteurs de la région ou de l'EM et ne peut pas exclusivement cibler un secteur spécifique ;

- la baisse du revenu doit être supérieure à 30 % du revenu annuel moyen au cours des trois années précédentes ou d'une moyenne triennale basée sur les cinq années précédentes, en excluant les années avec la valeur la plus élevée et la valeur la plus faible. Compte tenu du fait que le soutien public (paiement direct) est considéré comme faisant partie du calcul du revenu annuel, la baisse des prix du marché devrait être suffisamment importante pour déclencher la baisse de 30 % du revenu ;

- l'indemnisation des agriculteurs par le fonds de mutualisation doit être inférieure à 70 % de la perte de revenu au cours de l'année où le producteur devient admissible à recevoir cette aide ;

- l'indemnité est liée uniquement au revenu ; elle ne doit porter ni sur le type ou le volume de la production (y compris les unités de bétail) réalisée par le producteur ; ni sur les prix, intérieurs ou internationaux, s'appliquant à cette production ; ni aux facteurs de production employés ;

- aucun fonds public ne peut contribuer au capital social initial.

L'appropriation de ces outils, ainsi qu'en témoigne le tableau ci-dessous, a été relativement marginale, du fait sans doute de leur cible étroite. Malgré les difficultés méthodologiques relatives au calcul de la perte des revenus, cet instrument pourrait constituer un coussin efficace, en cas de crise de surproduction notamment. **Il convient toutefois de s'assurer que les outils proposés soient adaptés à la situation des producteurs, afin de garantir leur bonne appropriation.**

#### Application des programmes d'instruments de stabilisation des revenus

PDR	Budget public	Nombre de bénéficiaires
Hongrie	18.769.048	4.500
Italie (national)	97.000.000	5.000
Castilla y León (ES)	14.000.000	950

(1) Article 39 du règlement (UE) n° 1305/2013.

La Banque européenne d'investissement travaille par ailleurs sur des instruments financiers éligibles au soutien des programmes de développement rural 2014-2020, qui pourraient notamment lier les remboursements à l'évolution du prix des produits de base.

La lutte contre les effets de la volatilité peut également venir d'une réorientation des fonds européens. M. Chargé<sup>(1)</sup> appelle notamment à déployer les financements du premier pilier de la PAC vers des mécanismes assurantiels susceptibles d'intervenir de manière contra-cyclique dans les périodes de crise. Cet appel a été repris par plusieurs acteurs, notamment les députés du Parlement européen lors de la session plénière du 13 avril 2016, mais aussi, plus récemment, par des think-tanks tels que Momagri (Mouvement pour une organisation mondiale de l'agriculture). Selon celui-ci, l'Union européenne est le dernier grand bloc agricole à poursuivre une politique d'aides découplées n'ayant aucun effet structurel sur la situation des producteurs. Il propose donc plutôt :

– l'instauration d'un prix d'équilibre par produit agricole, soit un tunnel comparable à ce que propose l'European Milk Board, entre les bornes duquel le prix pourra fluctuer ;

– une aide qui permette de reconnaître le rôle sociétal des agriculteurs ;

– des aides contra-cycliques, accompagnées de seuils d'intervention.

Dans le contexte de la PAC post-2020, les outils de gestion des risques pourraient compléter utilement les fonds actuels, ainsi que le préconise Angélique Delahaye dans le rapport qu'elle a remis au Parlement européen<sup>(2)</sup>. Sont en effet préconisés :

– « le développement des outils de gestion des risques et notamment les différents types d'assurances et les fonds mutuels » ;

– la possibilité pour l'entrepreneur agricole de développer « des stratégies de gestion de la volatilité en appuyant ses décisions de gestion anticipée et de couverture des risques liés » ;

– « la création d'observatoires des prix agricoles européens pour les différents secteurs agricoles, développant une analyse dynamique des marchés agricoles par segments en associant les acteurs économiques, mettant à disposition des données pertinentes ainsi que des perspectives, avec une fréquence régulière ».

Enfin, la Commission européenne réfléchit actuellement aux moyens d'axer ses outils d'intervention sur des mécanismes assurantiels, pour lutter contre la volatilité des prix, tout en gardant à l'esprit que cette dernière ne pourra jamais être totalement maîtrisée.

---

(1) *Président de la FNCL.*

(2) *Projet de rapport sur les outils de la PAC permettant de réduire la volatilité des prix sur les marchés agricoles (2016/2034(INI)).*

Les outils européens de stabilisation des revenus pourraient s'accompagner de mesures nationales telles que le lissage fiscal sur plusieurs années, afin d'accompagner les investissements notamment de mécanisation des exploitations<sup>(1)</sup>. Un lissage fin, qui ne ferait que reporter dans le temps le remboursement des producteurs, éviterait là aussi les conséquences dramatiques de la versatilité des prix.

D'autres outils ont été évoqués au cours de la mission. Les contrats à terme et les aides contra-cycliques pourraient faire l'objet de réflexions approfondies. En effet, les premiers sont utilisés, entre autres par la coopérative FrieslandCampina, avec des bénéfices certains sur le beurre notamment. Toutefois, les coopérateurs reconnaissent qu'il ne peut s'agir que d'une partie de la solution. Si cela leur permet d'assurer leurs revenus dans le cadre des contrats à l'exportation sur un modèle proche de ce que peuvent faire les producteurs irlandais, les contrats à terme ne peuvent s'appliquer à tous les producteurs, et contiennent des défauts inhérents. En effet, s'ils permettent d'avoir un prix fixé à l'avance, ils ne permettent aucunement de stabiliser les prix et lorsqu'ils fonctionnent, comme aux États-Unis, ils réclament une forte intervention publique, visant notamment la transparence des informations<sup>(2)</sup>.

**En ce qui concerne les aides contra-cycliques, sur le modèle américain, vos rapporteurs ne pensent pas qu'il s'agisse d'une solution viable.** Les indicateurs sur lesquels serait fondée la valeur des aides ne tiendraient plus compte de la superficie, mais de la valeur de la production. Or il est difficile d'avoir un budget européen aussi flexible que le budget américain en la matière<sup>(3)</sup>. De plus, ils cumulent des handicaps tels que l'inscription dans les boîtes « bleue » ou « rouge » de l'OMC, la sortie du cadre annuel du budget de la PAC et la stimulation d'exploitations qui ne seraient pas viables à long-terme<sup>(4)</sup>. En tout état de cause, un tel système doit faire l'objet d'une analyse approfondie de ses conséquences et ne peut, à l'heure actuelle, trouver sa pleine expression que dans le cadre de la PAC post-2020.

Enfin, au niveau des producteurs eux-mêmes, ceux-ci gagneraient à mettre à profit les outils numériques et les plates-formes permettant de mutualiser les investissements et les coûts de production. Les modèles de prévision, à partir des données climatiques et de la vitalité du cheptel, ont été présentés à vos rapporteurs comme étant autant de moyens de réduire les surprises inhérentes au marché laitier.

---

(1) *Recommandation de Jean-Christophe Bureau, Lionel Fontagné et Sébastien Jean, dans « L'agriculture française à l'heure des choix », note du Conseil d'analyse économique, n° 27, décembre 2015.*

(2) *Auréli Trouvé et alii, « Étude sur les mesures contre les déséquilibres de marché : quelles perspectives pour l'après quotas dans le secteur laitier européen ? », 10 juin 2016.*

(3) *De l'ordre de 30 à 40%. Les États-Unis dépensent environ 17 milliards de dollars par an dans des fonds de réassurance.*

(4) *Auréli Trouvé et alii, « Étude sur les mesures contre les déséquilibres de marché : quelles perspectives pour l'après quotas dans le secteur laitier européen ? », 10 juin 2016.*

## B. LE RÉÉQUILIBRAGE VERS UNE PRODUCTION DE QUALITÉ

### 1. La diversité du portefeuille laitier français

La France possède un avantage comparatif sur ses concurrents européens ou mondiaux : la variété de ses produits. La polyvalence de l'offre, entre produits industriels et produits de grande consommation, donne à la filière laitière nationale une maîtrise technique et une gamme d'innovation possible supérieures à tous ses concurrents. En effet, outre les produits à haute valeur ajoutée, la France exporte également une quantité importante de poudre de lait, et demeure le premier exportateur mondial de lactosérum. Cette diversité représente un enjeu véritable pour des acteurs tels que la FNPL, dont le président a insisté en audition sur le fait qu'un modèle uniforme serait contre-productif, à la fois pour la France et pour l'Europe.

**L'amélioration globale de la situation économique de la filière pourrait se fonder avant tout sur des gains de compétitivité-coût et hors coût.**

Pour ce qui relève du premier axe, la maîtrise des coûts de production, notamment celui des intrants, est cruciale. Le coût de l'alimentation, particulièrement faible lorsqu'elle se compose d'une part importante d'herbage, fait l'objet d'études approfondies du CNIEL, et pourrait être un des enjeux principaux de différenciation sur les marchés internationaux. Pour Hervé Lejeune, « celui qui détiendra l'alimentation animale aura gagné. » Enfin, les producteurs pourraient également bénéficier, selon la FNPL, d'allègements fiscaux qui leur permettraient de diminuer leurs charges par rapport aux autres producteurs européens.

Les progrès en matière de compétitivité hors coût résident notamment dans la création de barrières technologiques. Le lait est en effet un produit dont les bénéfices nutritionnels et sanitaires n'ont pas encore été tous explorés. **Des efforts importants, notamment de la part des industriels, en matière de recherche et développement, pourraient conduire à créer des ruptures d'innovation et de nouveaux marchés pour des produits à très haute valeur ajoutée.**

Certes, la diversité de la production peut rendre difficile toute politique européenne cohérente. Les situations, de plus en plus différenciées, rendent d'autant plus difficile un traitement similaire de tous les producteurs dans les programmes d'aides et de développement rural. C'est toutefois cette diversité, et notamment la présence de PME agroalimentaires, qui séduit les consommateurs. Ainsi, tandis que le lait de grandes marques n'a connu une croissance que de 1 % en 2015, les produits laitiers de PME ont connu une croissance de 7 % et les produits issus d'exploitations biologiques de 17 %.

## 2. Profiter de la segmentation du marché

### a. Les produits d'appellation d'origine

Les produits d'appellation constituent l'une des réussites les plus patentées de la filière laitière française, alliant performance en termes de rémunération des producteurs, valorisation d'un terroir et d'un savoir-faire et bonne information du consommateur sur la qualité de ce qu'il achète. À ce titre, la défense et l'illustration des produits d'appellation peuvent être une des clés d'amélioration du revenu des éleveurs.

En France, les appellations Comté, Beaufort et Reblochon correspondent à 40 % du volume de production de fromages AOP. 22 % des éleveurs sont inscrits dans une démarche AOP. Or, ces trois appellations se sont engagées dans une démarche de contrôle de la production afin de maintenir des prix autour de 450 euros, voire 500 euros la tonne. Dans l'ensemble, les producteurs sous appellation bénéficient d'un prix en moyenne supérieur de 70 euros/t (autour de 350 euros/t) aux productions conventionnelles. En particulier, les AOP et les IGP se situent dans un marché en croissance, et profitent d'une régulation saisonnière qui évite tout décalage sur un marché, permet de préserver la qualité et renforce la valeur ajoutée. En 2014, les volumes commercialisés de produits laitiers AOP s'élevaient à 233 018 tonnes, et ont connu une croissance de 4 % en dix ans.

En 2015, les AOP laitières en Europe comprennent 175 fromages, beurres et crèmes, dont 50 AOP françaises (45 fromages, dont 28 de fromages de lait de vaches). En France, ces AOP permettent à 20 % des producteurs de vivre, soit 18 000 fermes laitières, 430 ateliers de transformation ou d'affinage. L'ensemble permettrait le maintien de 58 000 emplois directs <sup>(1)</sup>.

Les 50 AOC laitières en France se résument de la façon suivante :

– 45 fromages, 3 beurres et 2 crèmes bénéficient de la reconnaissance AOC en France, dont 47 bénéficient de la reconnaissance européenne AOP, soit :

- 230 000 tonnes de fromages, beurres et crèmes commercialisées ;
- 1,8 milliard d'euros de chiffre d'affaires (pour l'ensemble des produits laitiers français sous indication géographique) ;
- environ 17 % en volume et 26 % en valeur des « fromages affinés » ;
- Un rôle clé dans la valorisation des territoires de montagne et des zones difficiles (54 % des aires géographiques situées dans des zones agricoles défavorisées) <sup>(2)</sup>.

---

(1) Position du CNAOL sur la maîtrise de l'offre en fromage et en lait pour les filières AOP, 15 juin 2016.

(2) CNAOL.

La couverture territoriale, tout comme le poids économique des produits d'appellation, ont justifié une protection spécifique. Celle-ci peut être appelée à s'amplifier en vertu de la dimension environnementale que les productions sous AOP intègrent. Ainsi, les AOP laitières savoyardes dont les aires géographiques sont à 25 % en zones naturelles protégées, et les prairies naturelles dans lesquelles les vaches évoluent permettent de stocker 500 kg de carbone par hectare et par an <sup>(1)</sup>.

La politique de qualité européenne couplée avec les dispositions nationales fait une place à part aux produits d'appellation. Le « paquet lait » permet de déroger plus facilement aux règles de la concurrence pour les AOP et les IGP. Selon l'article 50 de l'OCM unique :

– les États membres peuvent définir, pour une période déterminée, des règles contraignantes portant sur la régulation de l'offre de fromages bénéficiant d'une appellation d'origine protégée ou d'une indication géographique protégée conformément à l'article 5, paragraphes 1 et 2 du règlement (UE) n° 1151/2012. Cet accord est conclu entre au moins deux tiers des producteurs de lait ou de leurs représentants, comptant pour au moins deux tiers du lait cru utilisé pour la production du fromage visé au paragraphe 1 du présent article et, le cas échéant, au moins deux tiers des producteurs dudit fromage représentant au moins deux tiers de la production du fromage concerné dans l'aire géographique ;

– ces accords visent uniquement à adapter l'offre à la demande de ce fromage, peuvent être rendus contraignants pour une durée maximale de trois ans et peuvent être renouvelés à l'issue de cette période par l'introduction d'une nouvelle demande, ne portent pas préjudice au commerce de produits autres que ceux concernés par ces règles, ne permettent pas la fixation de prix, y compris à titre indicatif ou de recommandation, ne créent pas de discriminations, ne font pas obstacle à l'entrée de nouveaux venus sur le marché et ne portent pas préjudice aux petits producteurs.

Aujourd'hui, quatre organismes de défense et de gestion (ODG) en France ont adopté les règles européennes en matière de régulation de l'offre de fromages, soit le Beaufort, le Comté, le Reblochon et le Gruyère (IGP). Quatre autres sont en cours d'adoption, pour le Mortier, l'Abondance, la Tomme et l'Emmental de Savoie. Ces dispositifs, qui ont été contrôlés par la DGCCRF (Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes), prouvent que la progression du Comté sur le marché est non seulement liée à l'organisation de la filière, mais aussi aux modes de régulation de ce produit de niche.

Il convient de noter qu'une partie de l'efficacité de ces mesures dépend du périmètre choisi par les États. Ainsi, quand l'Italie étend la protection des AOP au lait, la France s'en tient encore à une interprétation plus restrictive.

---

(1) Position du CNAOL sur la maîtrise de l'offre en fromage et en lait pour les filières AOP, 15 juin 2016.

**Vos rapporteurs souhaitent toutefois souligner deux limites à la mise en avant des AOP :**

– ce modèle est difficilement transposable à toutes les productions. Ce qui fait la force de la production laitière française réside dans sa diversité. Il serait néfaste, à terme, d’encourager les grandes exploitations de l’Ouest de la France à s’engager dans une démarche de régulation durable de leurs productions pour passer dans le cadre d’une démarche de reconnaissance des origines. De plus, une trop grande extension de ce genre de niches pourrait nuire au modèle dans son ensemble. Au vu des difficultés de producteurs sous appellation d’origine dans des régions comme le Massif Central, il semble qu’on soit proche des limites de cette niche, qui ne compense pas les coûts croissants de collecte ;

– de plus, si ce modèle assure une plus-value pour les produits laitiers, le suivi d’un cahier des charges exigeant implique un coût de production plus élevé. Dans des régions telles que le bassin laitier savoyard, les producteurs sont souvent contraints à vivre d’une deuxième profession pour assurer leurs revenus ;

– enfin, les produits sous appellation se heurtent encore trop souvent à des barrières non tarifaires dans des marchés étrangers. À ce titre, la promotion des produits de qualité doit être l’un des axes de la Commission européenne dans le cadre de la négociation des accords de libre-échange.

Il n’en demeure pas moins que, dans les régions où ils prospèrent, notamment les régions montagnardes défavorisées, les AOP assurent une concentration et le maintien d’exploitations laitières qu’il serait, compte tenu des coûts de collecte, difficile d’assurer par des exploitations conventionnelles. **C’est pourquoi vos rapporteurs estiment que les organismes de défense et de gestion de ces AOP, qui en assurent la régulation, pourraient utilement bénéficier de conditions plus souples de création.**

***b. La production biologique***

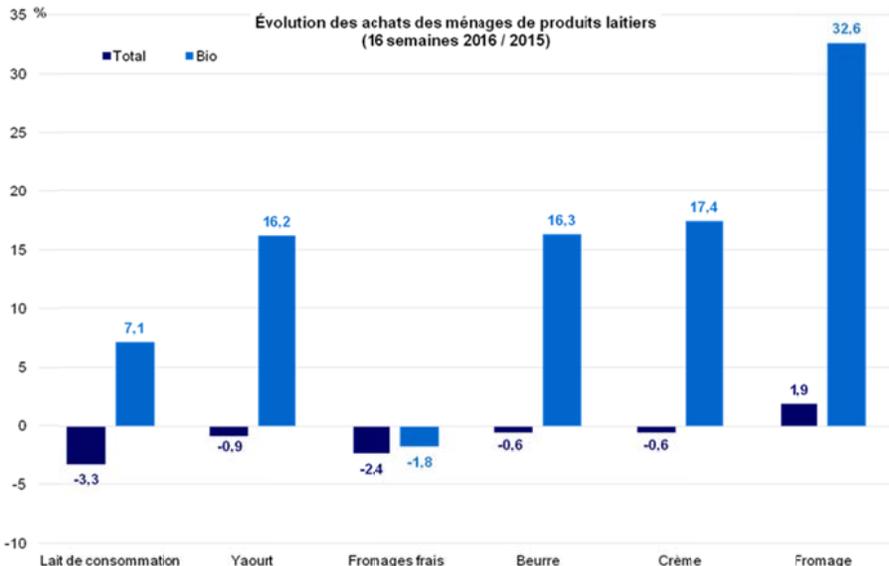
Les productions biologiques représentent 2 à 5 % de la production de lait français. Elles peuvent toutefois représenter une alternative intéressante, notamment pour les territoires en situation de déshérence laitière. Une coopérative telle que Biolait est présente dans la France entière, même si 2/3 des volumes sont issus d’exploitations situées dans le Grand Ouest. Néanmoins, les derniers points de collecte ouverts se situent dans les Alpes et au nord de l’Isère. Par ailleurs, la coopérative comprend une forte diversité de fermes, d’une exploitation de huit vaches à une ferme de 220 vaches, qui fournit onze emplois. La collecte totale est de 150 millions de litres de lait et la coopérative entière représente 1 600 emplois.

Le fonctionnement de la coopérative dans ce marché de niche, comparable à celui de Friesland-Campina aux Pays-Bas, leur permet de limiter la production lorsque nécessaire par le biais d’un vote des producteurs en assemblée générale. L’évolution de la demande est suivie par des indicateurs donnés par les distributeurs.

Un autre outil de régulation réside dans l'engagement des producteurs à utiliser à 86 % une nourriture française pour leur cheptel. Outre les apports en matière de productivité, cela permet aux consommateurs de mieux identifier l'origine des produits. Enfin, les produits s'adressent principalement à un marché français et, pour 20 % d'entre eux, à un marché européen. Le lait bio n'est pas exporté sur les marchés mondiaux. À l'inverse de la production massive de volumes, la conversion des fermes en exploitation biologique conduit à réguler encore davantage la production.

Le coût et le délai de la conversion en bio (18 mois en moyenne) peuvent toujours constituer des obstacles psychologiques et économiques importants. Cette dimension, ajoutée à la nécessité sociale et environnementale que peuvent recouvrir la conversion des exploitations conventionnelles en exploitations biologiques, pousse les représentants de Biolait à estimer que les denrées agricoles ne devraient pas être soumises au système marchand, telles qu'elles le sont actuellement.

Or, le cahier des charges que suit la coopérative est bien plus contraignant que ce que propose à l'heure actuelle l'Union européenne<sup>(1)</sup>, notamment concernant la gestion des hydrocarbures dans les fermes ou les soins apportés au bien-être animal. **Vos rapporteurs estiment donc que la filière biologique gagnerait à être mieux valorisée pour garantir les revenus de certaines exploitations défavorisées, tout en offrant une véritable alternative à l'agriculture conventionnelle**, d'autant que le graphique ci-dessous confirme l'attrait des consommateurs pour les productions laitières biologiques.



(1) Règlement du 28 juin 2007 relatif à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques et abrogeant le règlement (CEE) n° 2092/91.

La question a déjà été abordée précédemment devant votre commission <sup>(1)</sup>, mais prend une importance d'autant plus importante dans un contexte où la filière conventionnelle peine à rémunérer décemment les producteurs qui y travaillent.

### **3. Ouvrir de nouveaux débouchés aux produits laitiers à haute valeur ajoutée**

Si les marchés européens traditionnels ne permettant pas d'absorber l'intégralité de la production européenne, celle-ci peut se tourner vers les marchés émergents, et notamment les marchés asiatiques où le pouvoir d'achat grandissant des consommateurs ainsi que l'évolution des habitudes de consommation permettent d'anticiper une augmentation des importations de produits laitiers. À l'inverse, les marchés européens, sous l'effet de divers facteurs (crainte des maladies liées à l'excès de cholestérol, maturité du marché,...) sont actuellement en contraction. Ainsi, l'année 2015 a vu une baisse de la consommation de 3,6 % de lait liquide en France.

L'un des scénarios de FranceAgriMer <sup>(2)</sup> concernant l'évolution du marché mondial du lait et son impact sur la production française repose sur la conservation d'un certain savoir-faire technologique par les entreprises françaises et l'implantation de centres de transformation dans les pays émergents. Ce scénario suppose la maîtrise par les transformateurs français de la méthode du cracking et une plus grande valorisation de la poudre de lait, notamment en vertu de ses valeurs nutritionnelle et paramédicale. Le marché des poudres à haute valeur ajoutée serait alors indépendant des prix mondiaux de la poudre de base. Les industriels auraient un rôle particulier à jouer : orienter les producteurs, via un cahier des charges précis, vers des composants nécessaires à la fabrication de poudre de qualité. À l'inverse, les producteurs pourraient prendre en charge la segmentation du marché, via des OP sectorielles et spécialisées.

Dans ce système, la recomposition territoriale serait sans doute moins importante que les scénarios actuels ne le laissent craindre. Deux modèles émergeraient : un modèle de monoproduction laitière - alliant développement du salariat et automatisation des outils de production - et un modèle, minoritaire, de production familiale selon des critères agro-écologiques. Le modèle majoritaire ne pourrait toutefois avoir lieu sans une certaine mutualisation des risques par le biais des OP, qui pourraient utilement mettre en place des fonds de mutualisation de ces risques.

---

(1) Rapport d'information de M. Yves Daniel n°3102, déposé par la commission des affaires européennes, sur les enjeux de la production biologique dans l'Union européenne, 6 octobre 2015.

(2) FranceAgriMer, « Prospective filière lait de vache », juin 2015.

### Le « cracking » du lait et le lactosérum

La méthode dite du « cracking » a été développée à partir des années 1970, via l'introduction de technologies à membrane, qui ont permis la concentration sélective des protéines, puis des minéraux, du lactose <sup>(1)</sup>. Aujourd'hui, cette méthode permet de dégager des protéines laitières uniques par leur multifonctionnalité, et notamment leurs valeurs nutritionnelles, mais aussi émulsifiante ou organoleptique, qui les rendent précieuses pour de nombreux produits alimentaires, tels que la biscuiterie, la charcuterie, et même la pharmacie ou la cosmétologie, mais aussi pour la nutrition infantile.

L'isolement de protéines au sein de la matière première laitière pourrait, si elle trouve à s'appliquer dans des domaines industriels, ouvrir de nouveaux débouchés pour les producteurs laitiers, à condition que la valeur ajoutée, qui sera alors principalement le fait des industriels, soit répartie équitablement.

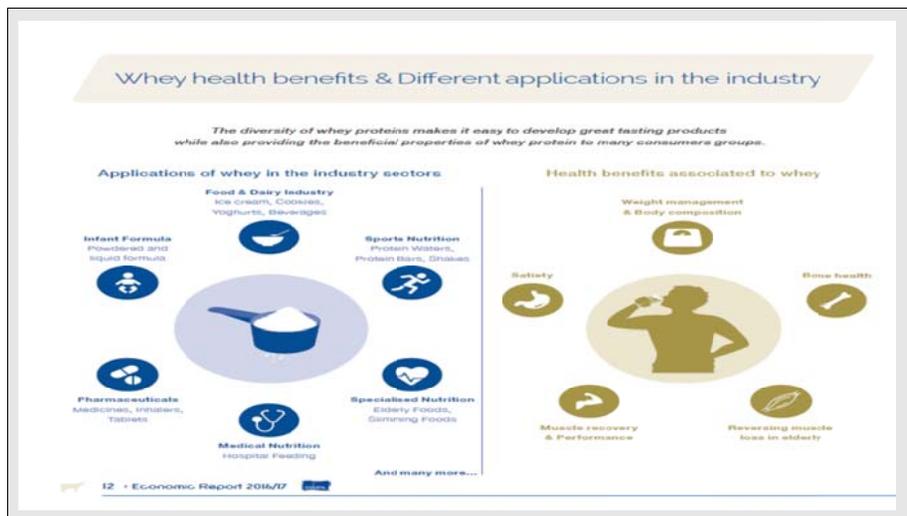
De la même manière, le **lactosérum** peut représenter une filière d'avenir pour les producteurs. Ce co-produit généré par le fromage, est devenu au fur et à mesure des découvertes de la recherche publique notamment, un concentré de molécules à haute valeur ajoutée. Autrefois produit méprisé, le lactosérum est aujourd'hui la matière première de nombreux procédés scientifiques tels que le « craquage ». Or, comme nous l'avons vu, la France possède une certaine avance dans la production de ce résidu, dont la valeur sur les marchés domestiques et mondiaux pourrait bénéficier directement, cette fois-ci, aux producteurs <sup>(2)</sup>. Comme en témoigne l'extrait du rapport économique de l'association des transformateurs laitiers européens, le lactosérum représente une grande partie de l'avenir de la filière laitière européenne <sup>(3)</sup>.

---

(1) Lortal S., Boudier J. F. « La valorisation de la matière première lait, évolution passée et perspectives », *Innovations Agronomiques*, INRA, 2011. C'est cette technique qui permet d'aboutir à des produits tels que le lait allégé en lactose ou au lait demi-écrémé.

(2) *Les perspectives offertes par ces produits sont depuis longtemps réelles et ne demandent qu'à être étendues, comme le montre l'investissement de la coopérative Laita, annoncé le 20 mai 2014, et qui vise à produire, à l'horizon 2017 7 500 tonnes de lactosérum déminéralisé, 30 000 tonnes supplémentaires de poudres infantiles en boîtes et de poudres de lait premium et réaliser le « cracking » de 230 000 litres de lait supplémentaires par jour.*

(3) « Economic Report 2016/2017 », de l'European Dairy Association.



## C. LES SCÉNARIOS D'ÉVOLUTION DE LA RÉPARTITION NATIONALE DES PRODUCTIONS LAITIÈRES

### 1. La disparition éventuelle de certaines régions d'exploitation laitière...

Le nombre d'exploitations laitières en France a subi un mouvement de fond de concentration depuis les années 1970, malgré la politique des quotas : si l'on comptait 427 000 exploitations laitières en 1983, elles n'étaient plus que 70 568 en 2013<sup>(1)</sup>. De plus, encouragé par les perspectives favorables des prix élevés à la fin de 2013, le nombre d'exploitations laitières de plus de 100 vaches est passé de 4 000 en novembre 2012 à 5 800 en novembre 2014, selon la Base de données nationale d'identification (BDNI), notamment dans les zones de polyculture-élevage, soit 20 % des vaches françaises (contre plus de 50 % en Allemagne du Nord, néanmoins).

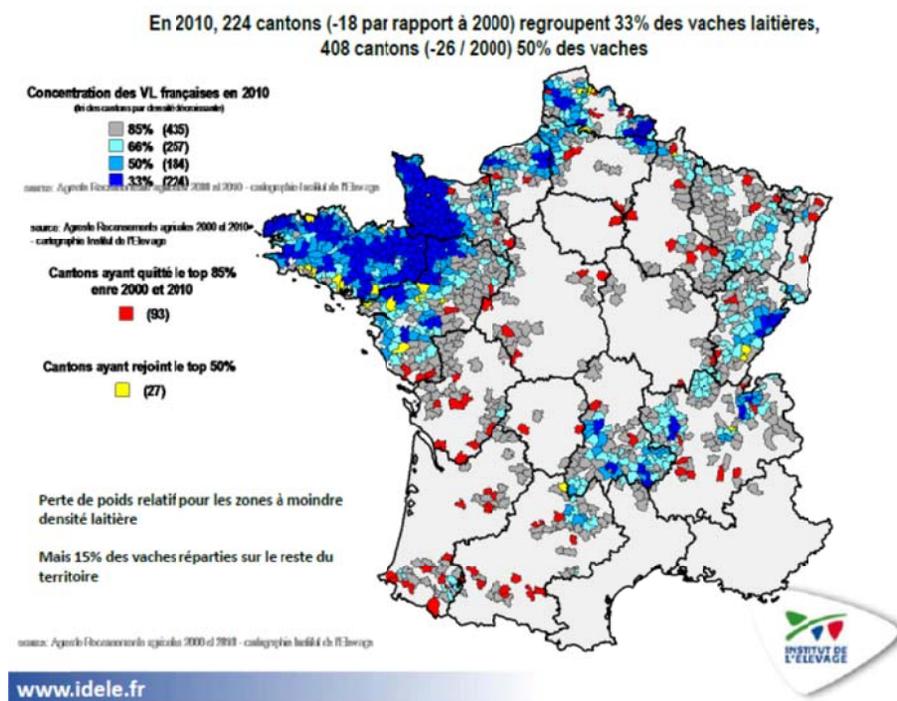
Par ailleurs, les dynamiques régionales sont fortement différenciées, entre des zones de polyculture-élevage en déprise (Massif central, Bassin aquitain) et les zones laitières les plus denses (Jura, Grand Ouest), qui ont connu une forte croissance en 2015. Selon l'Institut de l'Élevage, si les mêmes tendances se poursuivent d'ici 2020, le nombre d'exploitations devrait baisser légèrement, à 55 000 exploitations. Toutefois, ces restructurations ont impliqué de forts investissements en bâtiments, qui contraignent fortement aujourd'hui les producteurs qui les ont réalisés. Ils souffrent d'un effet-ciseau entre l'augmentation de leurs dépenses et la chute des prix. En outre leurs charges fixes

(1) Données des chambres d'agriculture.

représentant en moyenne 70 % de leurs charges totales, ils sont d'autant plus sensibles à la volatilité des prix.

La déprise laitière de certaines régions se fait également sentir sur le plan industriel : si les quatre premiers acteurs français de la transformation sont toujours présents dans le Sud-Ouest, le potentiel de collecte y est jugé de plus en plus faible, et ce d'autant plus que le lait de consommation, produit d'appel pour la grande distribution, y représente une part importante du mix produit de cette région.

Les dynamiques identifiées ci-dessous entre 2000 et 2010, qui montrent notamment la déprise du Sud-Ouest, et le renforcement, outre le Grand Ouest, de certains bassins très identifiés en Franche-Comté, dans les Alpes ou le Massif central, pourraient donc s'intensifier, au risque de créer de véritables friches rurales.

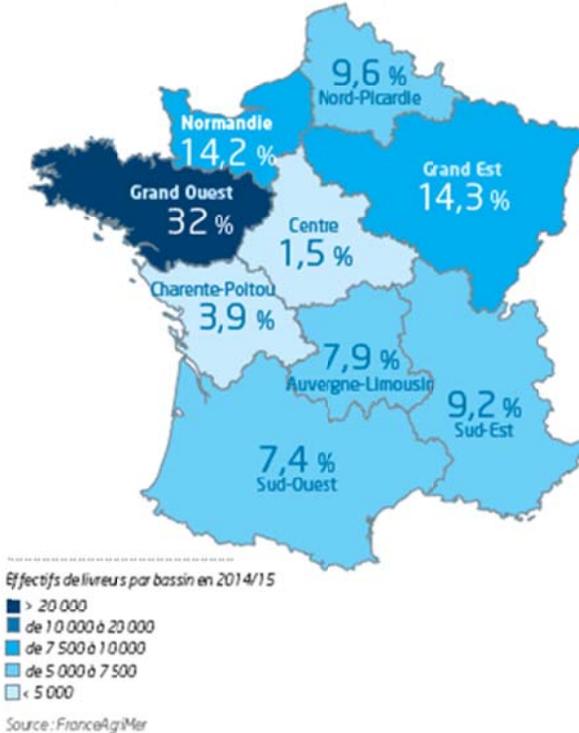


Lors de la campagne 2014/15<sup>(1)</sup>, 64,5 % des exploitations laitières étaient localisées dans les zones de plaine, une proportion stable par rapport à la campagne précédente. Les effectifs de ces exploitations ont diminué de 3,6 % en

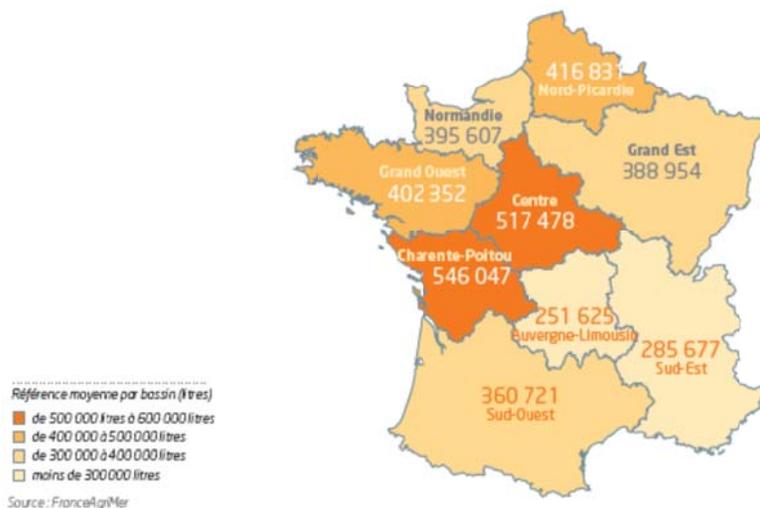
(1) Données issues de FranceAgriMer, « Évolution des structures de production laitière en France, Dernière image sous le régime des quotas laitiers, Lait de vache », mars 2016.

un an, un taux équivalent à celui de l'ensemble des exploitations laitières françaises. La proportion d'exploitations en zones défavorisées s'effrite davantage au fil des campagnes, pour atteindre 14,8 % en 2014-2015, avec un repli des effectifs de 5,4 % par rapport à la campagne passée. Avec le taux de décroissance le plus faible (- 3,1 %), les zones de montagnes remplacent petit à petit en proportion les élevages en zone de polyculture, pour atteindre 20,8 % des exploitations en 2014-2015. Si les cessations d'activité semblent plus fréquentes dans les zones défavorisées, les exploitations toujours en activité disposent de quotas importants, en moyenne supérieurs de 24 000 litres à la référence moyenne française et atteignant 407 000 litres. Elles sont, selon ce critère, relativement proches des exploitations laitières de plaine, dont le quota moyen atteignait quasiment 415 000 litres en 2014-2015.

Nombre d'exploitations laitières « livreurs » par bassin en 2014/15



Référence moyenne en litres par exploitation et par bassin en 2014/15

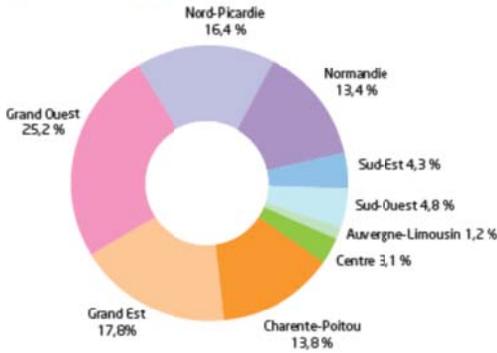


L'hétérogénéité des références moyennes selon les bassins a persisté lors de la campagne 2014/15<sup>(1)</sup> : elles dépassent 500 000 litres en Charente-Poitou mais également pour la première fois dans le bassin Centre. Elles restent en revanche nettement inférieures à 300 000 litres en Auvergne-Limousin et dans le bassin Sud-Est. Dans les quatre bassins de la moitié nord, la référence moyenne est proche de la référence nationale. Le repli du nombre d'exploitations laitières a été le plus précoce et le plus important dans les bassins Charente-Poitou et Sud-Ouest. En neuf campagnes, ces deux bassins ont perdu environ 45 % de leurs effectifs d'exploitations laitières. Ce sont donc ces régions qui connaissent une concentration accélérée, alors qu'elles étaient déjà les premières concernées par ce mouvement.

---

(1) Idem.

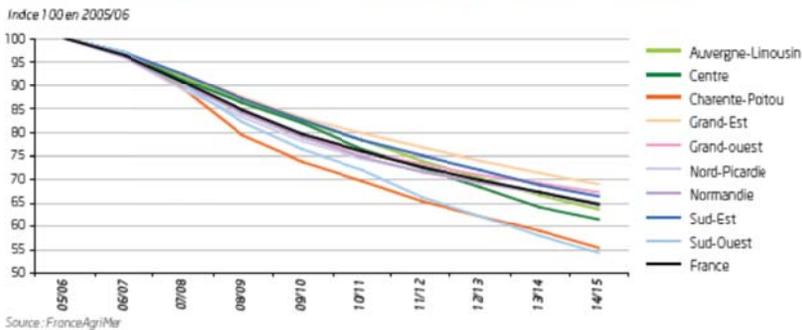
Fig. 8 : Répartition des effectifs des très grandes exploitations (> 1 million de litres) par bassin en 2013/14



Source : FranceAgriMer

Dans les trois bassins du sud (Auvergne-Limousin, Sud-Est, Sud-Ouest), la proportion des plus grandes exploitations est plus restreinte et comprise entre 10 et 23 % (des pourcentages toutefois en augmentation par rapport à 2013-2014). Ces bassins sont caractérisés par la présence d'un nombre encore non négligeable d'ateliers laitiers de petite taille, caractéristiques des zones de montagne, où les opportunités pour s'agrandir sont plus réduites. Les bassins du Centre et d'Auvergne-Limousin présentent des trajectoires où le mouvement de concentration, s'il était encore faible durant les années 2000, s'est accéléré. Ces deux bassins présentent, de fait, des replis prononcés, le nombre d'exploitation devenant inférieur à la moyenne nationale. C'est le bassin Grand Est qui se détache avec le rythme de disparition le plus lent parmi les neuf bassins au fil des campagnes (-31 % au total sur la période considérée).

Évolution du nombre d'exploitations laitières « livreurs » par bassin, en indice base 100 en 2005/06



Source : FranceAgriMer

Depuis la campagne 2005/06<sup>(1)</sup>, le point commun de l'ensemble des bassins est la forte réduction du nombre d'exploitations individuelles dans

(1) Idem.

l'ensemble des bassins, de 51 % dans le Sud-Est à 71 % en Charente-Poitou, et donc de leur proportion par rapport aux effectifs totaux de chaque bassin. Le nombre de GAEC (groupement agricole d'exploitation en commun) a été orienté à la baisse dans tous les bassins sauf en Auvergne-Limousin (+1,4 %) mais avec des évolutions plus ou moins marquées, entre 2 % (dans le Sud-Est) et 36 % (dans le Centre) <sup>(1)</sup>.

Le mouvement de concentration ne se manifeste pas uniquement par la disparition progressive d'un certain nombre d'exploitations, mais aussi par la croissance de celles qui résistent. Globalement, deux exploitations françaises sur trois ont été en croissance entre 2008-2009 et 2013/14, de manière relativement linéaire, selon un rythme annuel.

Toutefois, la proportion d'exploitations en croissance est hétérogène selon les bassins laitiers. Le bassin Sud-Ouest est caractérisé par une minorité d'exploitations en croissance (47 %) quand cette proportion dépasse, et souvent largement, 50 % dans les autres bassins. Il s'agit également du bassin où se trouve la plus forte proportion d'exploitations en décroissance, avec notamment 22 % en forte décroissance et donc potentiellement celui où les cessations d'activité sont les plus nombreuses. La dynamique est semblable dans le bassin Centre où 32 % des exploitations laitières sont en décroissance, et 17 % en forte décroissance. Le Grand Ouest apparaît comme le bassin le plus dynamique avec 71 % des exploitations en croissance tandis qu'un peu plus des deux tiers des exploitations ont augmenté leur livraison en Normandie et Nord-Picardie.

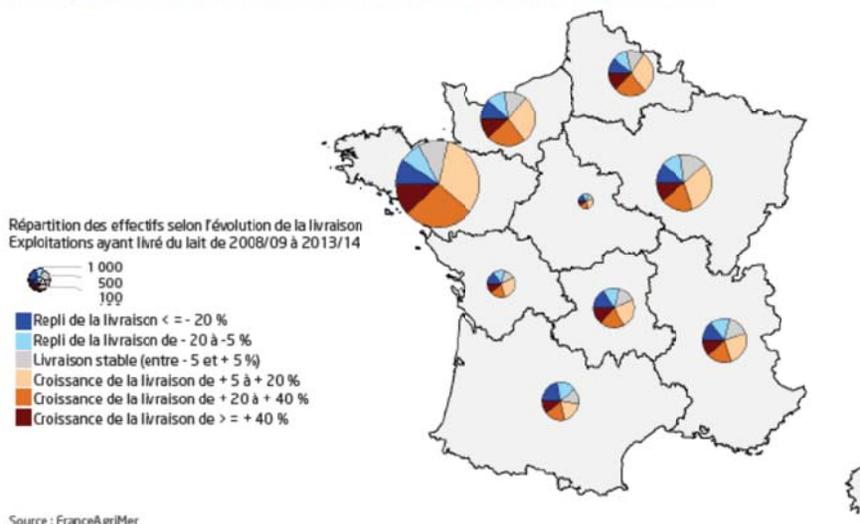
Globalement, plus les exploitations sont grandes au départ, plus elles sont nombreuses à augmenter leur livraison au cours des campagnes suivantes. Ainsi, plus de 79 % des exploitations d'une taille initiale (en 2008-2009) d'au moins 400 000 litres ont développé leur production contre seulement 51,6 % pour celles de moins de 100 000 litres. Ces mouvements globaux mais différenciés d'extension des exploitations sont résumés dans la carte suivante <sup>(2)</sup>.

---

(1) FranceAgriMer, novembre 2015, « Évolutions des exploitations laitières françaises et dynamiques des territoires laitiers ».

(2) Idem.

Carte 3 : Répartition des effectifs selon l'évolution de leur livraison entre 2008/09 et 2013/14 par bassin laitier



La déprise laitière qui apparaît dans les mouvements de concentration et de disparition de certains bassins laitiers est le signe d'un rééquilibrage en faveur des exploitations les plus compétitives. Elle est toutefois porteuse de risques liés à la désertification des campagnes, à l'abandon d'une partie de l'aménagement du territoire et d'« enrichissement » de pans entiers des campagnes françaises.

## 2. ... se ferait au détriment de la ruralité et de l'aménagement du territoire

### a. Dans toute la France

Les exploitations en croissance (supérieure ou égale à 5 %), dont l'évolution semble déconnectée de la conjoncture, pourraient faire partie du noyau dur des exploitations de demain.

Elles sont localisées majoritairement dans le croissant laitier, où leur proportion dépasse souvent 50 %, ainsi que dans certains cantons du centre de la France, où la production laitière n'est pourtant pas la plus dynamique. Mais les cessations d'activité des uns ont libéré des quotas, favorisant la croissance des autres, et ont permis à un grand nombre d'exploitations (proportionnellement aux effectifs totaux) de développer leur production. C'est d'ailleurs globalement dans ces mêmes zones que sont observées les croissances les plus fortes, car les quotas n'ont pas été un facteur limitant.

Basées sur les recensements agricoles 2000 et 2010 appariés avec les données quota de FranceAgriMer et l'analyse de la BDNI jusqu'en 2014, les prévisions tablent sur une réduction d'un tiers du nombre d'exploitations laitières entre 2010 et 2020, avec de fortes variations selon les zones, dans la continuité de

ce que les données historiques, portant sur la période allant de 2008-2009 à 2013-2014, ont mis en évidence dans cette étude.

La croissance des exploitations dans la période qui a précédé la crise (70 % des exploitations en croissance entre 2008-2009 et 2013/2014<sup>(1)</sup>, selon FranceAgriMer), particulièrement dans les bassins les plus dynamiques tels que le Jura et le Grand Ouest, devrait se poursuivre si les perspectives de vente se restaurent prochainement. Au total, par effet cumulatif, l'écart de dimension moyenne entre les exploitations laitières de plaine et de montagne s'accroît de plus en plus (226 000 litres en 2013-2014, contre 380 000 litres en 2015-2016).

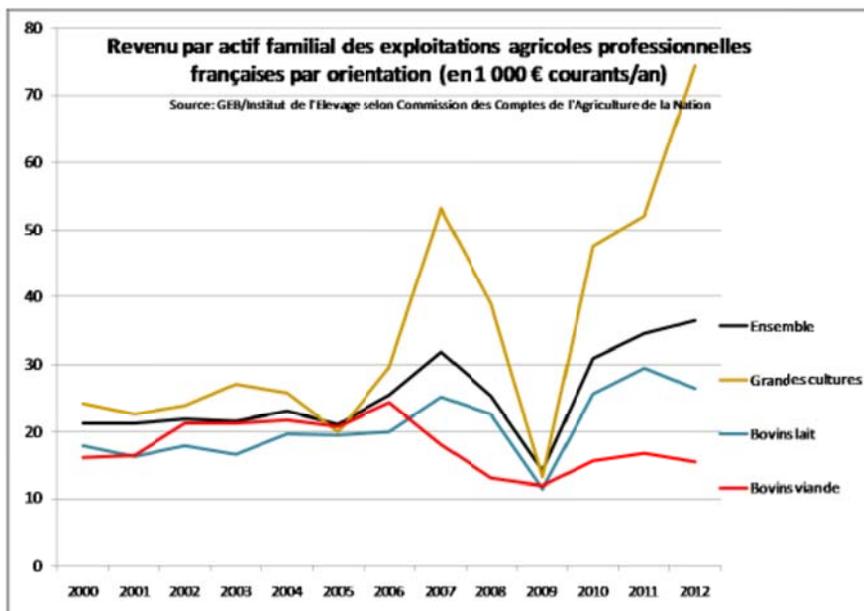
**Vos rapporteurs insistent sur le fait que la diminution constante du nombre de productions n'a pas seulement un coût économique. La réduction du volume produit liée à la réduction du nombre de producteurs est un drame humain et un défi supplémentaire pour les producteurs qui demeurent.** Selon les projections de FranceAgriMer, si la restructuration de la filière se poursuit à un rythme comparable, les chefs d'exploitation devraient consentir à un investissement suffisant pour reloger 1 million de vaches à l'horizon 2030 dans 40 000 exploitations. Or, ainsi que l'ont relevé plusieurs personnes auditionnées, il existe à l'heure actuelle un véritable déficit de formation, qui empêche de nombreux acteurs de la filière de se projeter dans cet avenir incertain.

La problématique est encore accentuée par la différence de revenus manifeste entre différentes cultures. Le graphique ci-dessous montre qu'il peut être tentant pour des éleveurs laitiers situés dans des zones de déprise où la collecte est de plus en plus chère de changer de culture<sup>(2)</sup>.

---

(1) *Chambres d'agriculture*, « Sortie des quotas laitiers : quelles évolutions pour quelles adaptations ? », n°1043, mai 2015.

(2) Gérard You, « Le devenir du secteur laitier après 2015 », Institut de l'Élevage, 19 juin 2013.



Source : GEB-Institut de l'Élevage d'après SSP

Il demeure enfin un **problème générationnel**. La France partage avec ses partenaires européens, ainsi qu'ont pu le constater vos rapporteurs dans leurs déplacements <sup>(1)</sup>, le défi de renouvellement générationnel des producteurs. Alors qu'en 2000, 38 % des chefs d'exploitation en production laitière avaient moins de 40 ans, ils ne sont plus que 24 % en 2010. **Les territoires ruraux abandonnés par les producteurs laitiers ne seront sans doute pas repris par la génération suivante.**

Vos rapporteurs estiment que, pour lutter contre la désertification d'une partie importante des régions rurales françaises, il convient d'utiliser des outils qui associent les financements nationaux et européens :

– les GIEE <sup>(2)</sup> (Groupements d'intérêt économique et environnemental), qui relèvent de l'agro-écologie, peuvent répondre aux enjeux d'amélioration de la compétitivité des exploitations, d'une meilleure rémunération des producteurs et de diminution de l'impact écologique de leurs productions. « Fondés sur les interactions biologiques et l'utilisation des services écosystémiques et des potentiels offerts par les ressources naturelles, en particulier les ressources en eau,

(1) Le même constat a été fait par M. Kees Romijn, président du groupe de travail sur les élevages laitiers au sein de la fédération agricole néerlandaise majoritaire (LTO).

(2) Mentionné notamment à l'audition de MM. Christophe Lambert Président du Conseil National du réseau CERFRANCE et Philippe Boulet directeur au Conseil national.

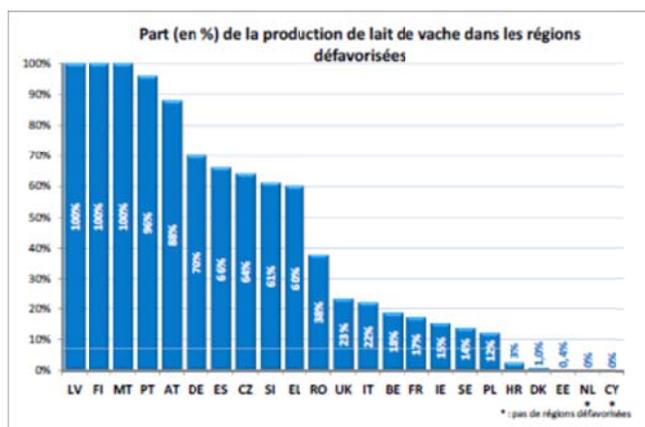
la biodiversité, la photosynthèse, les sols et l'air, en maintenant leur capacité de renouvellement du point de vue qualitatif et quantitatif, ils contribuent à l'atténuation et à l'adaptation aux effets du changement climatique<sup>(1)</sup> ». Ils peuvent alors bénéficier de plusieurs sources et notamment de financements européens (FEADER...), mais aussi nationaux et locaux ;

– le maintien des exploitations dans les zones à fort handicap naturel, et notamment les exploitations montagnardes, est une nécessité absolue. L'Italie a ainsi travaillé sur un document de travail, proposé à la Commission européenne, où elle préconise notamment que les exploitations montagnardes défavorisées ne soient pas concernées par les mesures de réduction de la production.

### ***b. La nécessité de maintenir les exploitations laitières en milieu montagnard***

Il n'existe pas à proprement parler de définition uniforme de la notion de « régions défavorisées » en ce qui concerne la production laitière à l'échelle de l'Union. Dès lors, les États membres font essentiellement référence aux zones de montagne, mais aussi aux zones défavorisées soumises à des handicaps spécifiques, aux zones menacées d'abandon, aux zones défavorisées (ZD) en général et aux régions ultrapériphériques (Açores, par exemple).

Le mouvement de déprise laitière s'observe de façon différenciée dans ces zones. Les États membres se distinguent entre ceux, tels que l'Estonie, la Grèce ou la Pologne, où les productions sont en baisse dans les ZD, et ceux chez qui la production est à la hausse, comme en Allemagne, en Irlande ou en Autriche. Le « paquet lait » ne semble avoir eu aucun impact significatif sur les ZD, selon le rapport d'application<sup>(2)</sup>, notamment du fait de son application récente.



(1) Article 1 du Code rural et de la pêche maritime.

(2) Rapport de la Commission du 13 juin 2014 : « Évolution de la situation du marché des produits laitiers et de la mise en œuvre du «paquet lait» ».

Source : rapport de la Commission du 13 juin 2014 : « Évolution de la situation du marché des produits laitiers et de la mise en œuvre du « paquet lait » »

En France, avec le taux de décroissance le plus faible (-3,1 %), les zones de montagnes connaissent une augmentation lente mais continue de la proportion de leurs effectifs, atteignant 20,8 % en 2014-2015. Ainsi, même si les exploitations y sont de tailles relativement plus petites (265 000 litres en moyenne en montagne)- d'environ 118 000 litres - par rapport à la référence moyenne nationale, il s'agit de zones dynamiques et bénéficiant souvent d'activités de transformation à la ferme, de vente directe et de fabrications de produits à forte valeur ajoutée (AOP) permettant de compléter les revenus.

Les vendeurs directs sont majoritairement des exploitations localisées en zones de montagne, pour 62 % d'entre eux, et souvent de forme individuelle (c'est le cas de 47 % des effectifs). Ces deux caractéristiques sont liées : compte tenu des contraintes naturelles et de la distance entre les exploitations, il peut en effet être plus difficile pour des exploitations de s'associer. Pour les mêmes raisons, l'agrandissement des fermes est plus complexe, ce qui explique que 50 % d'entre elles disposent toujours d'un quota total inférieur à 100 000 litres et que 78 % ne dépassent pas 300 000 litres. Ainsi, au-delà des volumes, la valeur ajoutée dont bénéficient les vendeurs directs réside dans l'activité de transformation à la ferme, la fabrication de produits AOP et/ou la vente en circuit court de ces produits.

Or, en France, les zones de montagne sont le lieu de production de près de 3,5 milliards de litres de lait en 2014. Elles représentent 15 % de la production française, 15 % des producteurs et 40 % des sites de transformation<sup>(1)</sup>. Sur ces zones, la collecte des coopératives laitières s'élève à 2,5 milliards de litres, soit 70 % de la collecte totale.

À l'échelle de territoires parfois défavorisés, les activités agricoles peuvent représenter des bassins d'emploi cruciaux. Ainsi, les 13 500 exploitations laitières y représentent plus de 20 000 emplois, et se caractérisent par un nombre d'emplois supérieur à la plaine : près de 2,8 emplois par million de litres contre 2 en plaine<sup>(2)</sup>.

Les difficultés concrètes des exploitations en montagne s'incarnent dans la différence des coûts de collecte, puisque le surcoût moyen évalué pour la collecte du lait en zone de montagne est de 14 euros pour 1 000 litres de lait collectés, soit un surcoût total de 47,5 millions d'euros en 2014<sup>(3)</sup>. Ces surcoûts s'expliquent avant tout par des contraintes matérielles, liées à une densité laitière inférieure, comme vu précédemment. Il en découle un différentiel important de compétitivité avec les productions en plaine, puisque la productivité en montagne est deux fois

---

(1) Agreste, *Enquête annuelle laitière 2010*.

(2) Agreste 2007, *traitement CNIEL*.

(3) *Estimation de la FNCL*.

moins élevée que dans les zones de collecte (2 300 litres de lait pompés et ramenés à l'usine en montagne par heure payée contre 6 000 litres de lait en plaine)<sup>(1)</sup>. **Si le soutien aux entreprises est avant tout du ressort du législateur national, les aides européennes doivent contribuer à maintenir l'activité laitière sur place.**

Les difficultés auxquelles les exploitants font face impliquent, en sus de la spécialisation dans les circuits courts et les AOP, que la France soit attentive à y limiter la déprise laitière. En particulier, les États membres, dans le cadre des programmes de développement rural<sup>(2)</sup>, peuvent élaborer des sous-programmes thématiques adaptés et visant notamment la restructuration de la production laitière, si le secteur a un impact spécifique sur le développement de la zone rurale et/ou montagnaise. De la même manière, le soutien en faveur des zones soumises à des contraintes naturelles prévoit des paiements compensatoires pour des pertes de revenus et des coûts supplémentaires dans les zones où la production agricole est soumise à des contraintes naturelles. Cela pourrait évidemment s'appliquer aux producteurs de lait, et ces paiements sont spécifiquement prévus pour prévenir l'abandon des terres agricoles. Enfin, le règlement en faveur du développement rural prévoit un plafond accru des paiements en faveur des zones soumises à des contraintes naturelles ou à d'autres contraintes spécifiques - de 250 à 450 euros/ha dans les zones montagneuses et de 150 à 250 euros/ha dans les autres zones<sup>(3)</sup>.

Enfin, dans le cadre des paiements directs, les États membres peuvent décider de prévoir un soutien couplé facultatif, pour les producteurs laitiers, à concurrence d'un certain pourcentage de leur enveloppe nationale et dans la mesure nécessaire pour créer une incitation à maintenir les niveaux actuels de production. Ce soutien peut être ciblé sur des régions où des types particuliers d'agriculture ou des secteurs agricoles spécifiques, particulièrement importants pour des raisons économiques, sociales ou environnementales, connaissent des difficultés. En outre, les États membres peuvent décider d'octroyer un paiement en faveur des zones soumises à des contraintes naturelles, à concurrence de 5 % de l'enveloppe nationale.

**La nécessité de préserver les exploitations dans des zones comportant un « handicap naturel » fait donc non seulement partie des objectifs de la PAC, mais constitue également une nécessité pour les syndicats européens.**

### **3. Quelle taille pour les exploitations françaises ?**

La ferme française se distingue par sa taille relativement modeste, soit en moyenne 55 vaches. Les recompositions territoriales, mais aussi la pression concurrentielle en Europe et au-delà, pourraient amener cet état de fait à évoluer.

---

(1) Idem.

(2) Règlement (UE) n° 1305/2013 du 17 décembre 2013 relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) et abrogeant le règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil.

(3) Idem.

Ainsi, au Maroc, le développement de fermes d'environ 3 000 vaches interroge sur la stratégie que pourrait suivre la France.

Comme le constate le représentant de Lactalis, le rythme de départs de producteurs demeure soutenu <sup>(1)</sup>, de telle sorte que la France laitière de 2035 pourrait ne comprendre plus que 35 000 exploitations. En outre, on constate une croissance du nombre de fermes livrant plus d'un million de litres de lait. Elles étaient 1 051 durant la campagne 2013/2014 <sup>(2)</sup>, soit 1,5 % de l'ensemble des exploitations françaises, mais représentaient 22,6 % des livraisons des grandes exploitations. Dans certains bassins comme celui du Charente-Poitou, les grandes exploitations ont dépassé, en moyenne, le million de litres livrés, grâce notamment aux quotas disponibles après de nombreuses cessions d'activité. Or, il ne s'agit en l'occurrence, dans ce bassin, que de formes sociétaires, dont 87 % de GAEC.

Vos rapporteurs ont perçu à plusieurs reprises le risque qu'il y aurait à encourager la concentration et la croissance des exploitations. **L'avenir de la France laitière n'est pas à l'uniformisation des fermes industrielles et à l'abandon des exploitations familiales.** De plus, la culture traditionnelle de l'élevage français n'est pas adaptée à l'accroissement des exploitations. Celui-ci demande des efforts d'adaptation et de formation, puisque les producteurs doivent apprendre, dans ces conditions, à déléguer, ce qui n'est actuellement pas le cas.

La question ne porte pas ici uniquement sur la taille la plus pertinente, mais aussi sur les modes de coopération entre les exploitations, coopération encouragée notamment par les représentants de Cerfrance. Au sein des OP ou par de nouvelles formes d'association, ces collaborations temporaires ou plus permanentes pourraient éviter une concentration extrême tout en évitant que les exploitations les plus fragiles ne supportent seules la charge de la volatilité des prix.

De la même manière, les grandes exploitations multispécialisées, avec plusieurs ateliers (bovins lait, hors-sol et fourrage par exemple), pourraient constituer une alternative intéressante au mouvement international favorisant les grandes exploitations <sup>(3)</sup>. En effet, selon une étude récente <sup>(4)</sup>, entre 2000 et 2010, le nombre d'exploitations agricoles a chuté de 26 %. Seules les exploitations ayant une Production Brute Standard (PBS) supérieure à 100 000 € ont vu leur nombre augmenter. Il y a un lien fort entre la taille de l'exploitation et sa résilience. Les exploitations multispécialisées ont même progressé. Or, la plupart de ces exploitations (94 %) sont liées à la production animale. La grande exploitation

---

(1) Estimé à 5 % par MM. Michel Nalet, directeur Communication et Relations Extérieures et Axel Bigot, attaché d'affaires publiques et réglementaires de Lactalis.

(2) FranceAgriMer, « Les grandes exploitations laitières françaises en 2013/2014. Caractérisation à l'échelle nationale et déclinaison par bassin laitier », septembre 2015.

(3) Mouvement décrit dans Jean-Christophe Bureau, Lionel Fontagné et Sébastien Jean, « L'agriculture française à l'heure des choix », note du Conseil d'analyse économique, n° 27, décembre 2015.

(4) Patrick Aigrain, Dominique Agostini, Jérôme Lerbourg, « Les exploitations agricoles comme combinaisons d'ateliers », FranceAgriMer et la direction de la statistique, l'évaluation et la prospective agricole au ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt.

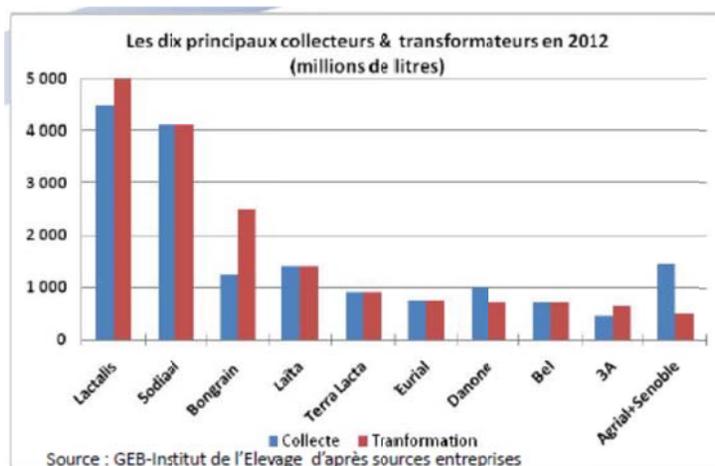
multispécialisée garantirait notamment une « moindre exposition aux aléas », la possibilité d'associer plusieurs générations au sein des différents ateliers et l'optimisation de la répartition du travail. Les auteurs de l'étude demeurent prudents quant aux résultats à en tirer. **Il apparaît toutefois à vos rapporteurs que toute forme souple d'association des exploitations contribuerait à maintenir une couverture homogène du territoire français par les exploitations laitières.**

## D. L'ÉVOLUTION DE LA FILIÈRE

### 1. Les modalités de structuration de la filière laitière sont appelées à évoluer

Les réussites françaises et européennes en matière laitière sont nombreuses, et la filière peut s'appuyer sur ces atouts. Les *Jeunes Agriculteurs*, par exemple, soulignent la réussite de la filière Comté, qui s'appuie, selon eux, sur « la promotion, la communication, la recherche et la défense du produit <sup>(1)</sup> », mais aussi par la mise en place d'un prix de vente moyen de la filière. Une stratégie concertée à un niveau interprofessionnel a abouti ici à une des plus grandes réussites, pour ce qui est des fromages sous AOP.

De la même manière, la filière laitière bénéficie d'acteurs de tout premier plan, y compris à un niveau mondial. Les premiers transformateurs, dont la liste et le volume de transformation apparaissent dans le graphique ci-dessous, ont souvent des activités diversifiées et des implantations internationales fortes.



(1) Rapport d'orientation 2016 des Jeunes Agriculteurs : « Aliments notre avenir par des filières structurées ».

C'est, pour FranceAgriMer, l'une des raisons pour lesquelles la France pourrait être la nation la plus compétitive au monde. La carte ci-dessous témoigne que non seulement la France a, par ses transformateurs, un accès à des marchés très prometteurs, mais aussi que son implantation est planétaire, et donc susceptible, notamment grâce aux accords de libre-échange que la Commission européenne pourrait négocier avec l'Amérique du Sud, par exemple, de bénéficier de débouchés grandissants dans des régions diverses.

Implantations industrielles des leaders de chaque pays étudié dans les zones porteuses



Pour que l'ensemble des acteurs bénéficie de cette ouverture vers le marché mondial, il convient de renforcer le rôle des producteurs par plusieurs biais, mais principalement par la formation. Pour la FNCL, il est crucial de former les producteurs à de nouvelles compétences, notamment économiques et managériales. Il demeure encore trop d'exploitants qui ne délèguent pas, malgré la croissance de leur cheptel et de leurs productions. La formation à de nouvelles compétences techniques, voire technologiques, est cruciale dès le passage par les lycées agricoles. Les compétences économiques peuvent, par ailleurs, permettre aux producteurs de commercialiser eux-mêmes, à moyenne ou à grande échelle, leurs propres produits transformés, et donc d'être maîtres de la valeur ajoutée<sup>(1)</sup>. Les efforts de formation doivent également concerner les OP où le déséquilibre dans le rapport de force entre les transformateurs et les producteurs tient aussi à la difficulté du personnel de ces OP à se former.

## 2. L'interprofession laitière : un outil en péril

Le CNIEL a été évoqué à de nombreuses reprises tout au long des auditions. Ses fonctions sont actuellement bien définies, et son périmètre d'action

---

(1) L'exemple de la nouvelle coopérative « En direct des éleveurs » est particulièrement stimulant.

demeure clair. Composé de trois collèges représentant producteurs, entreprises privées, et entreprises coopératives, le CNIEL a conservé son expertise en matière de qualité du lait, tout en étendant ses missions à diverses actions. L'interprofession, après avoir participé activement à la gestion des quotas <sup>(1)</sup>, a aujourd'hui vocation à :

– éclairer les marchés par divers indicateurs, dont certains sont en voie d'élaboration, ainsi que par des études économiques ;

– promouvoir l'ensemble de la filière laitière, via des campagnes de communication à destination du marché intérieur, du marché européen, mais aussi des marchés émergents. Si les deux premiers paraissent être parvenus au stade de la maturité, l'interprofession continue de croire en la capacité d'exportation des produits laitiers français, notamment grâce à leurs qualités organoleptiques et sanitaires. C'est ainsi que des initiatives de communication au sein de l'*European Milk Forum*, que le CNIEL a présidé en 2015, permettent de valoriser la consommation de fromage, sous la bannière « Cheese up your life ». Les actions de promotion à l'exportation sont notamment soutenues à 70 % par des financements communautaires, soit 5 à 7 millions d'euros, qui s'ajoutent au budget global du CNIEL de 40 millions d'euros, fondé sur la collecte de cotisations volontaires ;

– mener des campagnes spécifiques, orientées notamment vers la consommation scolaire du lait et le développement des fermes laitières à basse consommation carbone.

Le CNIEL est par ailleurs à l'origine, cette année, de différents programmes permettant de lutter contre certains aspects structurels de la crise. C'est ainsi que sont étudiés actuellement les outils permettant de réduire la volatilité des prix et les risques, avec des experts financiers et du monde des assurances. D'autres travaux menés par l'interprofession, en partenariat avec l'Idèle, portent sur l'autonomie alimentaire des exploitations comme moyen d'assurer la résilience. Enfin, de nouveaux indicateurs actuellement en développement et portant entre autres sur le prix de revient ou les charges de mécanisation pourraient permettre de renforcer la transparence qui fait souvent défaut dans la méthode de détermination du prix.

L'interprofession a toutefois été fortement critiquée par plusieurs des personnes auditionnées, aux motifs que :

– celle-ci aurait perdu une grande partie de sa pertinence depuis qu'elle n'est plus le siège de la négociation des prix ;

– les négociations sont désormais très difficiles, et les blocages nombreux. La question d'intégrer la distribution, voire des associations de consommateurs, à

---

(1) Tous les trois mois le conseil d'administration validait une recommandation d'évolution du prix du lait. Cela a entraîné une action de la DGCCRF contre cette pratique jugée anticoncurrentielle en 2007-2008.

la table de discussion des évolutions de la filière n'est pas encore acceptée par toutes les parties prenantes. Pourtant, il s'agit d'une des seules interprofessions où la distribution ne peut pas discuter avec les autres acteurs ;

— plus largement, a été partagé le constat d'une désintégration de la filière laitière en France, certains s'en réjouissant, d'autres déplorant la fin de la gestion administrative de la filière. La concurrence des syndicats et des OP, et les intérêts divergents entre producteurs, coopératives et transformateurs industriels aboutissent à compromettre la pérennité de l'interprofession, au moment même où doit être élaborée la stratégie de la filière laitière pour 2020.

**L'interprofession est pourtant un outil crucial pour l'avenir de la filière laitière française.** Si ce modèle est absent de pays pourtant producteurs majeurs de lait, comme l'Allemagne, il permet néanmoins de mener des actions de communication en faveur de la vente des produits laitiers sur des marchés anciens et émergents, et des études sur la rentabilité de la production pour les différents acteurs du secteur. L'interprofession est également un atout sur le plan technique car elle apporte davantage de données économiques aux producteurs.

**Vos rapporteurs estiment que, poussée plus loin, l'interprofession a pour vocation de définir la stratégie laitière de la France, à l'instar de ce qui se fait dans des systèmes monopolistiques tels que les Pays-Bas ou des concertations à l'origine des stratégies allemande et irlandaise, fondées sur la compétitivité.** Ils encouragent donc les différents acteurs de l'interprofession à intégrer de nouveaux membres comme la distribution, et surtout à définir une stratégie coordonnée, prenant appui sur la situation post-quotas laitiers et sur les possibilités qu'offre la contractualisation. À l'inverse, une guerre des prix entre transformateurs pourrait être suicidaire pour les producteurs.

### **3. La question des contrats et de la répartition de la valeur ajoutée**

Outre la question de l'émancipation par rapport aux prix mondiaux, la fixation des prix dans les contrats au moment de la renégociation de ceux-ci a fait l'objet de nombreux commentaires dans les différentes auditions. La nécessité d'intégrer les coûts de production d'une manière plus importante dans les formules de calcul du prix du lait a été soulevée, et **vos rapporteurs partagent l'analyse selon laquelle, sans que cela constitue une entrave à la productivité des exploitations européennes, les contrats actuellement en phase de renégociation en France devraient s'assurer que les producteurs ne se retrouvent plus dans la situation absurde de produire à perte pendant des mois et soient la variable d'ajustement.**

La fixation d'un prix-socle pourrait également éviter les écarts constatés par la FNPL, entre des industriels comme Lactalis rémunérant à 270 euros les 1 000 litres de lait et Tribala, qui rémunérerait à 330 euros le même volume. La mise en place par Danone d'un nouveau contrat en février 2016 avec cinq OP intégrant les coûts de production dans la formule de prix avait notamment pour

objectif, selon l'entreprise, de prendre en compte progressivement la part des indicateurs des coûts de production, afin d'assurer une meilleure visibilité aux producteurs.

À l'inverse, des industriels comme Lactalis doutent de la pertinence de fixer les prix en fonction des charges qui s'imposent aux producteurs, pour plusieurs raisons. En premier lieu, la question se pose de savoir quels coûts de production prendre en compte. En effet, un alignement sur les producteurs les moins performants pourrait constituer une forme de rente pour les autres au sein des contrats-cadres, et entraver les efforts de compétitivité par ailleurs nécessaires pour continuer à exporter les produits laitiers conventionnels. En outre il existe des problèmes de connaissance des coûts de production, qui pourraient être réglés dès lors que l'Observatoire de la formation des prix et des marges dispose des informations suffisantes, provenant d'un plus grand nombre d'exploitations.

À l'échelle européenne, comme on l'a vu, les appels pour une plus grande transparence et de meilleures informations à destination de l'Observatoire des marchés laitiers sont relayés par les syndicats de producteurs.

**Outre la prise en compte des difficultés des producteurs, les prix doivent également refléter la répartition de la valeur ajoutée au sein de la filière.** Cette question a pu créer certaines crispations. Pour les industriels, « la valeur est créée là où on la crée ». De plus, le calcul de cette valeur ajoutée ne refléterait que très imparfaitement la valeur des capitaux engagés ou la prise de risque.

**Il apparaît pertinent, pour vos rapporteurs, que les industriels de la filière publient leurs marges nettes, plutôt que leurs marges brutes comme c'est le cas actuellement, afin de renforcer la transparence quant à la répartition de la valeur ajoutée dans les données de l'Observatoire de la formation des prix et des marges.**

La contractualisation poussée à son achèvement pourrait comprendre des contrats tripartites entre producteurs, transformateurs et distributeurs. Celle-ci a été mise en place notamment dans la filière biologique, mais aussi pour les exploitations traditionnelles. Ainsi, dans la région Centre a été signé un contrat tripartite entre trois opérateurs, un distributeur, une laiterie et une OP le 27 janvier 2016. Portant sur 10 millions de litres de lait, le mécanisme du contrat permet l'actualisation pour un semestre à venir d'un prix unique déterminé en fonction du marché et d'indicateurs publics comme l'indice du coût de production agricole, avec des aides à la trésorerie et des droits à produire supplémentaires pour les jeunes agriculteurs. Ces contrats, s'ils rajoutent une plus grande rigidité pour les différentes parties, permettent de rééquilibrer les rapports de force et de donner aux producteurs une plus grande visibilité sur la filière aval.

**Vos rapporteurs encouragent enfin la formation d'interprofessions dans les différents États membres de l'Union, puisqu'elles font encore trop souvent défaut.**

#### **4. Vers une exception agri-culturelle ?**

À l'instar de ce qu'ont développé les représentants de Biolait, vos rapporteurs estiment qu'il peut être intéressant de réfléchir au concept d'exception agri-culturelle. Les imperfections du marché laitier ne seront jamais entièrement compensées par les outils présentés plus haut. Le système post-quotas intègre la volatilité des produits comme un élément intrinsèque à la production laitière. Il est toutefois possible d'imaginer ce que pourrait représenter une exception agri-culturelle, en se fondant sur ce qu'est l'exception culturelle européenne. La valeur des industries audiovisuelles pour les sociétés européennes a conduit les pouvoirs publics français, ainsi que votre commission, à en réclamer un statut d'exception dans les accords de libre-échange tels que le PTCI. **Or, les productions agricoles relèvent aujourd'hui également du bien commun.**

La production de biens publics par les agriculteurs, et, en l'occurrence des éleveurs laitiers, se doit d'être pleinement prise en compte. C'est à ce titre qu'émerge la proposition de réduire les paiements couplés au sein de la PAC « au profit de budgets ciblant les biens publics ou des objectifs sociaux.<sup>(1)</sup> » Si, comme le présentait M. Picot, la valeur publique de l'agriculture n'est pas du domaine des acteurs de la filière, il appartient aux pouvoirs publics d'en consacrer l'importance. Les paysans et éleveurs laitiers aujourd'hui participent pleinement à l'aménagement du territoire, au maintien de la vie économique dans les bassins ruraux, à la lutte contre l'expansion des friches et à la diversité des productions nationales. Leurs actions, qui peuvent être de l'ordre de la préservation d'un paysage ouvert en montagne, de la conservation de la diversité des biotopes au sein de leurs exploitations et bien d'autres choses encore, méritent d'être rémunérées au niveau de leur apport pour le bien commun. **Il est donc crucial de rappeler qu'au-delà des considérations ci-avant, relatives à l'adaptation des producteurs aux nouvelles conditions de la commercialisation du lait en Europe, ledit marché ne pourra pas rémunérer la participation des paysans au bien commun.**

---

(1) Jean-Christophe Bureau, Lionel Fontagné et Sébastien Jean, « L'agriculture française à l'heure des choix », note du Conseil d'analyse économique, n° 27, décembre 2015.

## CONCLUSION

**Il n'est pas de fatalité pour la filière laitière française et européenne, qui a toutes les armes en main pour sortir de la crise par le haut**, à condition de suivre un certain nombre d'enseignements exposés dans ce rapport. Il faut que chacun accepte sa part de responsabilité dans la crise actuelle. Tant les acteurs de la filière (producteurs, organisations de producteurs, syndicats) que les pouvoirs publics français et européens ont failli dans l'anticipation et la résolution de la présente crise, même si les premiers signes positifs de redressement du marché apparaissent.

Les garanties d'un revenu stable pour les producteurs, le maintien des exploitations dans toutes les régions d'Europe qui vivent en partie de l'élevage, la conciliation entre compétitivité et territorialité, sont autant d'enjeux structurants pour la production laitière européenne de demain. Dès lors, à partir d'un diagnostic partagé que vos rapporteurs ont souhaité contribuer à établir, toutes les parties prenantes doivent s'engager en commun et développer une stratégie concertée.

Les solutions conjoncturelles, destinées à lisser les revenus des producteurs et intervenir contre une variation excessive des prix, doivent s'accompagner d'outils structurels susceptibles de préserver la diversité des productions laitières, entre produits de base destinés au marché mondial et produits à haute valeur ajoutée. En outre, les producteurs français peuvent profiter d'une diversité d'exploitations adaptée à la segmentation du marché national et européen. Les stratégies de marque ou d'appellation sont autant de moyens de conférer de la valeur ajoutée aux produits laitiers et de garantir aux consommateurs la qualité de ce qu'ils achètent.

Ces outils ne peuvent être efficaces qu'à la condition expresse que tous puissent se les approprier, d'une manière aussi immédiate et concrète que possible. C'est l'esprit des propositions annexées à ce rapport, dont vos rapporteurs invitent chacun à se saisir. Elles se déclinent à toutes les échelles. Il faut se garder du mirage de la solution unique : à un problème aussi complexe doit correspondre un ensemble d'instruments.

**Le constat que vos rapporteurs font dans le présent rapport oblige tant les responsables publics que les travailleurs du lait. S'il est partagé, la mise en œuvre des solutions proposées doit être également collective, pour que les drames humains vécus au sein de la filière ne se reproduisent pas et que producteurs, transformateurs et consommateurs citoyens puissent appréhender les évolutions de la production laitière, dans le nouveau contexte économique post-quotas, avec confiance.**



## TRAVAUX DE LA COMMISSION

La Commission s'est réunie le 12 octobre 2016, sous la présidence de M<sup>me</sup> Danielle Auroi, Présidente, pour examiner le présent rapport d'information.

« **M. Yves Daniel, co-rapporteur.** Mesdames, messieurs les députés, chers collègues, ce rapport est important et la proposition de résolution européenne que nous vous proposons, aujourd'hui, est l'occasion de faire le point sur la situation de la filière laitière française et européenne, mais aussi de tracer les perspectives, pour cette dernière, au-delà de la crise qu'elle traverse actuellement. La fin des quotas a fait basculer la filière dans un nouveau monde économique. L'orientation résolue vers le marché, que la France avait réussi à retarder en 2003, pour permettre aux acteurs de s'adapter, est désormais actée. Il serait illusoire d'espérer un retour aux quotas, pour ceux qui l'imagineraient encore, dans un contexte où la majorité des États membres de l'Union souhaite profiter des débouchés grandissants du marché mondial. En effet, alors que le marché européen est mature et que la consommation y régresse, les pays émergents représentent, par leur démographie et leurs changements des modes de consommation, des marchés prometteurs. La production laitière doit regarder désormais vers le grand large, ce que nos voisins européens ont très bien compris. C'est notamment ce que nous avons retenu lors de notre déplacement aux Pays-Bas. Cependant, si l'heure est au marché, la chute des prix, et la crise laitière qui a suivi, ont été la preuve que les pures logiques économiques ne doivent régir seules la production laitière. Nous estimons donc, que l'intervention publique conserve sa légitimité, à condition de respecter un certain nombre de critères.

**M. Hervé Gaymard, co-rapporteur.** Je voudrais revenir, dans un premier temps, sur l'histoire des quotas laitiers. Une organisation commune de marché sur le lait, qui reposait sur les prix garantis, a été mise en place au milieu des années 1960. Si les prix étaient au plus bas, il y avait des mécanismes de stockage pour garantir le revenu des éleveurs. Ce système a produit pourtant des surproductions : on se souvient des montagnes de lait congelées et de lait en poudre, du « beurre Noël », à la fin des années 1970. Une taxe de coresponsabilité laitière a été mise en place à ce moment-là. Ce fut d'ailleurs un des sujets de la campagne européenne de 1979. Mais le prix garanti devenait très coûteux pour l'Union européenne, d'où les quotas laitiers en 1984. Ceux-ci furent mal reçus par les organisations agricoles françaises. Mais ceux qui s'opposaient aux quotas laitiers sont devenus leurs meilleurs défenseurs.

Toutefois, les quotas laitiers ont commencé à être attaqués à la fin des années 1990 et c'est la raison pour laquelle, lors de l'accord de Berlin en 1999, leur suppression a été actée, à l'horizon 2007. En 2003, lors de la réforme anticipée de la PAC au Luxembourg, nous avons obtenu, dans un paquet global,

de décaler à 2015 la suppression des quotas, pour laisser douze ans à la filière pour s'organiser.

Les pays n'avaient pas tous la même position. L'Allemagne, l'Europe du Nord, considéraient les quotas comme un actif de haut de bilan. Ils trouvaient donc anormal de devoir restreindre leur production, alors que la demande mondiale augmentait. Les pays d'Europe du sud, quant à eux, étaient opposés aux quotas pour d'autres raisons : leurs quotas étaient inférieurs à la consommation nationale. Ils représentaient la moitié de la consommation nationale pour l'Italie. Le Portugal, l'Espagne, la Grèce, à un niveau moindre, suivaient la même logique. Nous étions donc les seuls à l'époque, avec l'Autriche, à défendre les quotas laitiers. Nous étions par ailleurs les seuls à procéder à une gestion territoriale des quotas, à l'échelle départementale. Cela nous a permis de conserver des zones d'activité laitière partout en France, non seulement dans le grand bassin laitier Ouest (Normandie, Bretagne, Pays de la Loire), non seulement dans les zones où sont implantées les appellations d'origine contrôlée, mais aussi dans ce qu'on appelle les zones intermédiaires, la grande diagonale qui n'est ni en AOC, ni en production laitière intensive. Mais l'isolement de la France a empêché de répéter ce que nous avons obtenu 2003.

Dès lors, l'intervention publique, nonobstant la suppression des quotas, conserve sa légitimité, à condition de respecter un certain nombre de critères.

En premier lieu elle doit être réactive. En effet, les mécanismes d'intervention européens, tels que le relèvement des plafonds d'intervention pour le beurre et la poudre, l'augmentation du plafond des aides, l'activation de l'article 222 de l'OCM unique ou enfin les incitations financières à réduire la production, se sont échelonnés sur près d'un an et demi. Pendant toute cette crise, l'Europe a toujours eu un coup de retard et les conséquences sont dramatiques. Il faut changer absolument de manière de procéder. Si les grands arbitrages sont encore éloignés, l'idée de cette mission était d'accompagner le bilan que nous tirons de la fin des quotas de propositions d'outils à mettre en place à toutes les échelles, du local à l'international.

Nous bénéficierons toutefois d'une petite fenêtre de tir avec les négociations sur le « Brexit ». Il y aura deux sujets importants à ce propos :

– l'aspect budgétaire, puisque nos amis britanniques sont probablement le troisième ou quatrième pays bénéficiaire de la PAC ;

– les accords de commercialisation privilégiés, concernant notamment la viande ovine et le lait néo-zélandais.

Ceci étant dit, nous proposons avant tout un encadrement des prix dans des « tunnels », selon différentes modalités. Nous avons retenu la possibilité suivante : dès lors que le prix du lait chute ou augmente de manière drastique, par rapport à une période de référence telle que la campagne précédente, on pourrait mettre en place automatiquement des mécanismes d'incitation à la réduction de la

production. La part de l'Europe sur le marché mondial est conséquente. Les variations de la production européenne ont donc un impact direct sur les prix. Ces incitations, voire ces contraintes, dans les cas les plus extrêmes, s'arrêteraient de même, dès lors que l'offre se serait ajustée à la demande.

Mais cette intervention doit également être souple. Nous ne reviendrons pas à un système administré, d'autant plus que les outils mis en place en 2012, par le « paquet lait », nous paraissent avoir de l'avenir. Nous faisons confiance aux organisations des producteurs, comme au système des contrats. C'est dans ces contrats que pourrait être instauré un deuxième mécanisme, garantissant la stabilité du revenu des producteurs, par différents biais, qu'il s'agisse d'y intégrer la distribution, ou de distinguer différents prix du lait en fonction de sa valorisation. En tout état de cause, il serait à l'évidence contreproductif d'introduire une trop grande rigidité dans les relations entre producteurs et transformateurs. Nous avons la chance d'avoir des champions mondiaux dans ce domaine. Ne les brimons pas inutilement.

Enfin, troisièmement, l'intervention publique doit être proportionnée au résultat recherché et adaptée à la diversité des productions sur le continent. Les mécanismes de régulation pour les produits d'appellation leur assurent une plus grande valorisation. De la même manière, nous avons été frappés par l'augmentation exponentielle de la consommation des produits laitiers biologiques. Les mécanismes d'encouragement à la conversion pourraient être renforcés. De même, des campagnes de communication sur la qualité de la filière, axées sur le respect du bien-être animal, du bien-être végétal et du contrôle de la qualité sanitaire, pourraient être développées, à l'intention des marchés tiers.

Voilà donc les trois conditions nécessaires pour une intervention publique redoublée.

**M. Yves Daniel, co-rapporteur.** Pour que cette intervention publique à court terme conserve tout son sens, nous ne pouvons plus faire l'économie d'une réflexion à la fois structurelle et globale sur tous les aspects de la filière. Aujourd'hui l'interprofession laitière, telle que nous la connaissons, est en pleine réflexion sur son rôle et ses perspectives. Nous tenons à réaffirmer ici fortement qu'elle doit être le lieu central de définition d'une stratégie laitière. Certains États membre bénéficient d'une filière presque intégralement structurée par une coopérative en situation de quasi-monopole, qui peut assurer régulation, promotion et valorisation de la production nationale. D'autres pays ont des instances de discussion, où la stratégie fait l'objet d'un consensus pour la majorité des acteurs, qu'elle soit axée sur la compétitivité et le gain de parts de marché ou la défense d'une diversité de production. À l'inverse, nous avons développé le sentiment, au cours des auditions, que la filière française était écartelée entre des intérêts divergents qui finissent par desservir tout le monde. La concurrence entre coopératives et entreprises privées se fait au détriment des producteurs et c'est d'autant plus dommageable que la distribution est soumise aux mêmes problèmes. C'est pourquoi nous estimons qu'il serait pertinent que les distributeurs soient,

sinon intégrés dans l'interprofession, à tout le moins associés au sein de comités *ad hoc*.

Cette stratégie collective gagnerait à être étendue au-delà de nos frontières. La vision à long terme de la filière laitière n'est certes pas la même entre le Sud et le Nord de l'Europe. Pour autant notre continent - l'une des rares régions du monde exportatrice de produits laitiers - partage un défi commun, à savoir assurer le renouvellement générationnel des agriculteurs. Les aides de la PAC doivent, donc, mieux intégrer cette dimension. Nous n'en sommes toutefois qu'au début de la réflexion sur ce que devra être la politique agricole après 2020. Nous estimons néanmoins qu'il faut agir d'ores et déjà sur trois fronts :

– en premier lieu, si les producteurs sont en train d'achever leur mue, souvent à marche forcée, vers le statut de chef d'entreprise, ils doivent bénéficier d'une large palette d'instruments pour pallier les effets négatifs de la volatilité, de plus en plus importante, des marchés. Celle-ci est l'une des problématiques majeures pour les marchés des matières premières depuis le début de ce siècle. Les marchés à terme, les mécanismes assurantiels, les fonds de mutualisation alimentés par les acteurs de la filière et des financements publics ou encore des aides contracycliques sont autant de moyens partiels, qui, ensemble, peuvent aider les agriculteurs à lisser leurs revenus ;

– deuxièmement, l'agriculture européenne – et l'élevage n'est pas une exception – vieillit. Les départs massifs à la retraite vont être d'autant plus difficiles à compenser que les investissements récemment consentis dans la filière pour s'adapter à l'ouverture des marchés alourdissent les transmissions d'exploitation. Les aides, à destination des jeunes agriculteurs, prennent donc tout leur sens, si l'on considère que l'agriculture européenne ne peut se passer d'agriculteur ;

– enfin, la production agricole est unique en ce sens que non seulement elle doit assurer une forme de rentabilité, mais elle a surtout pour mission première d'assurer la nourriture des hommes et de les maintenir en bonne santé. Nous ne sommes, certes, plus à l'époque où Sully pouvait dire que : « labourage et pâturage sont les deux mamelles de la France », mais les aides du deuxième pilier doivent rétribuer, au mieux, l'action des éleveurs en faveur de l'aménagement du territoire, de la lutte contre le réchauffement climatique, de la préservation de la biodiversité et du maintien de l'activité dans les zones défavorisées, pour préserver la santé de notre planète.

Globalement, nous militons pour un concept déjà débattu devant cette Commission, celui de l'exception agricole et plus encore, agri-culturelle. À l'instar de ce qui s'est fait dans le domaine culturel, ne pourrait-on pas imaginer que soit reconnue la spécificité agricole, production laitière comprise, qui doit parfois déroger aux règles de la libre concurrence pour remplir des impératifs tels qu'une mission nourricière ou la préservation des biens publics issus de l'élevage ? C'est pourquoi nous vous proposons cette résolution destinée à tracer

un chemin, accompagné de propositions aussi concrètes que possibles, afin que chacun puisse s'en emparer à court, moyen et long terme. Nous souhaitons également mettre en place des outils d'évaluation pour mesurer l'efficacité et la pertinence des trente-trois propositions déclinées par niveau d'action. Nous avons voulu que ce rapport soit un véritable outil pratique de mise en œuvre des actions, pour construire enfin une vraie structuration de la filière laitière et ne plus subir les crises conjoncturelles successives. En tant que paysan, j'ai connu ces crises conjoncturelles successives sur quarante ans, parce que nous n'avions justement pas fait le travail structurel de restructuration des filières. Il y a finalement deux situations de crise : celle des prix bas et celle des prix hauts. Dans les deux cas, la filière est déséquilibrée.

**M. Joaquim Pueyo.** Je trouve que la résolution est très pertinente. Je suis issu d'une circonscription rurale, avec des producteurs laitiers. Je me retrouve dans votre analyse. Si l'on ne peut revenir aux quotas laitiers, je soutiens vos propositions.

**M. Jacques Myard.** Ce sujet est assez complexe. La solution, si j'ai bien compris, est que, si les prix chutent, des mécanismes de réduction soient mis en place. Mais nous n'avons pas de prix uniformes, puisqu'ils sont fonction de coûts de production différents dans chaque pays. Alors comment concilier la nécessité de maintenir les prix avec celle d'une production suffisante pour pouvoir nourrir les uns et les autres ? La liberté de circulation des biens et des services me semble s'y opposer. Ne faut-il pas un pilotage beaucoup plus fin, peut-être national, voire par département ?

**M. Jean-Luc Bleunven.** M. Gaymard a rappelé l'histoire des quotas et la difficulté à gérer ce marché, même si la période des quotas laitiers fut quand même une période bénie pour les producteurs, qui bénéficiaient d'une forme de visibilité. Aujourd'hui nous faisons face à plusieurs problèmes. La production reste importante, mais le nombre des producteurs continue de diminuer. Surtout, la financiarisation et la concentration sont des problèmes. Aujourd'hui, on doit définir effectivement le type d'organisation laitière que l'on veut. Le lait a un lien très fort avec les territoires. Je crois que les réflexions sur la PAC post-2020 devront intégrer des outils innovants pour garder nos producteurs sur tous les territoires, en dépit de leurs particularités. Il faudra une vraie politique proportionnée. Nous ne cesserons jamais de lutter contre cette logique d'industrialisation de l'agriculture qui fait aujourd'hui beaucoup de mal aux producteurs. Par ailleurs, nous avons aussi un souci dans la répartition de la marge, et, à ce titre, les organisations des producteurs ne sont pas à la hauteur. On a des entreprises de transformation agroalimentaire plutôt florissantes et des producteurs qui ne gagnent pas leur vie. Les logiques qui s'imposent le font au détriment des producteurs et de l'aménagement du territoire.

**M. Guillaume Larrivé.** Si j'ai bien compris, au fond, il y a deux volets de proposition. Au plan européen, nous aurions une sorte de serpent laitier, de mécanisme automatique de correction en cas de dérive des prix, à la hausse ou à la

baisse, tout en prenant en compte les impacts du « Brexit ». Au plan national, il y a aussi le volet de la contractualisation. Ma question porte sur ce dernier. A-t-on besoin et, si oui lesquels, de nouveaux instruments législatifs ou réglementaires nationaux, pour améliorer la contractualisation ? Est-ce qu'on doit bouger des curseurs juridiques nationaux pour mieux contractualiser, en volume et en prix ? Quelle est la bonne échelle territoriale : les grands bassins, les régions ou les départements ?

**Mme Isabelle Attard.** Je dois avouer que je n'adhère pas forcément à la totalité des points exposés, mais j'adhère à l'ensemble. L'organisation de la filière est une revendication claire de la part des éleveurs mais aussi des entreprises agroalimentaires. On peut se demander pourquoi personne n'y a pensé plus tôt. Si désormais tout le monde est d'accord pour organiser la filière, je pense qu'on fera des heureux partout.

Sur un contrat, le prix au millilitre n'est pas inscrit, il n'y a absolument aucune garantie lorsque l'éleveur signe ou passe un contrat avec un transformateur. Je ne connais pas d'autre secteur avec ce type de contrat. 290 euros pour mille litres, c'est ridicule, lorsqu'on sait qu'il faut 340 euros pour que ce soit viable.

On peut également se poser la question du prix de vente du litre de lait, aujourd'hui en France. 1,20 euro, ce serait le minimum pour que l'éleveur puisse vivre de son métier. Or, ce n'est pas ce prix-là que l'on retrouve dans les grandes surfaces.

Enfin je terminerai le point 4, par rapport aux AOP. Il me semble que dans le TAFTA, qui est en réflexion, les AOP n'auraient plus leur place. Qu'en dites-vous ?

**M. Pierre Lequiller.** Comment apprécie-t-on les conséquences du « Brexit » ? C'est un peu prématuré mais si les Britanniques n'en profitaient pas autant que les autres, cela veut-il dire que, globalement, la dotation de la PAC va augmenter pour les autres pays européens ?

**M. Arnaud Richard.** Il y a, semble-t-il, une fenêtre de tir pour négocier avant 2020 ces dispositions laitières. Dès lors, quelle méthode utiliserez-vous, quels sont les enjeux, quels sont les outils à mettre en place ? Le deuxième point relève de l'embargo russe. Si cet embargo est levé, la Russie ne risque-t-elle pas de devenir notre concurrent direct ?

**La Présidente Danielle Auroi.** Comme vous le dites, la diversité de notre culture s'oppose au modèle des fermes à 1 000 vaches développé au Nord de l'Europe, et je m'en réjouis. Vous avez souligné qu'il y avait un accroissement de la partie biologique dans la consommation. Les réflexions autour de la production de qualité doivent être poursuivies. Je rejoins la question par rapport aux AOP, dans quelle mesure leurs règles de formation doivent-elles être revues ?

Par ailleurs, tant que la grande distribution pourra imposer ses vues aux producteurs sur un certain nombre de produits, que ce soit le lait ou d'autres produits agricoles, nous aurons un problème. Est-ce que ce que vous prévoyez permet, effectivement, de remettre en cause cet état de fait ?

L'exception agricole est une excellente idée, à condition qu'elle soit, là-aussi, égalitaire, notamment au sein de l'OMC (Organisation Mondiale du Commerce). Les négociations multilatérales, de ce point de vue-là, pourraient prendre du sens, à condition que, en matière d'exportation notamment, nous parvenions à un juste équilibre. Nous sommes quand même en train de transformer la consommation dans tous les pays asiatiques, qui ne sont pas des consommateurs traditionnels de produits laitiers, parfois au risque de créer des problèmes sanitaires.

Enfin, puisque nous avons un groupe de travail sur la PAC post-2020, commun avec la Commission des affaires économiques, je crois que nous avons là de quoi alimenter une première réflexion de ce groupe de travail.

**M. Yves Daniel, co-rapporteur.** Le sujet dont on parle est un sujet complexe. C'est d'ailleurs pour cela qu'on avait besoin de faire ce travail. Nous devons travailler sur le périmètre européen mais aussi sur l'inscription de l'Europe dans un contexte mondial.

Lorsqu'on parle du contexte à la fois européen, des questions de régulation des prix et du système de pilotage, je reste persuadé qu'il faut qu'on prenne ce travail-là, niveau par niveau. Au niveau territorial, en lien avec l'agro-écologie et le projet de politique agricole porté par le gouvernement, il faut que nous puissions travailler, parler de production, de transformation, de commercialisation, de consommation, pour justement être cohérent avec les principes de l'agro-écologie. La stratégie proposée doit mêler les différentes échelles avec cohérence.

Ensuite, nous sommes effectivement dans un contexte issu de quelques décennies de gestion des volumes via les quotas laitiers, ainsi que Jean-Luc Bleunven le disait. Nous bénéficions de toute une diversité de système de production dans chacun des pays européens. Ce que nous proposons doit nous conforter dans l'idée que cette diversité des modèles d'exploitation peut apporter des réponses en termes de partage de valeur ajoutée, de situation de chaque acteur dans la filière. Nous voulons justement faire de cette diversité un atout et porter cette idée au niveau européen, et même dans les négociations transatlantiques.

Nous essayons de transformer des contraintes en atouts. Il faut garder les producteurs. Nous n'aurons pas d'agriculture sans agriculteurs et nous devons avoir un maximum d'agriculteurs, à condition que les exploitations soient viables, bien évidemment. Pour répondre à Guillaume Larrivé, c'est au niveau européen que tout se gère. Doit notamment être prise en compte la diversité des coûts de productions, qui varient même selon les modèles de production. D'où la notion de « tunnel » sur laquelle nous souhaitons travailler. Pour l'instant je ne sais pas s'il

nous faut de nouveaux instruments juridiques sur la contractualisation. Ce que nous proposons, c'est de travailler sur l'évolution de la contractualisation, sur l'existant, et donc également sur les organisations des producteurs, pour un meilleur rapport de force. Pour ce faire, celles-ci doivent bénéficier de moyens pour développer des compétences en matière commerciale et en matière de négociation.

Concernant le travail structurel de la production laitière, je ne me souviens même plus depuis quand on en parle dans le milieu agricole. On parlait de structuration de la filière dès la mise en place des quotas. C'est difficile à mettre en œuvre. Je souhaite qu'à l'issue de ce travail-là, nous n'oublions pas pour autant la crise que nous venons traverser.

Les rapports de force sont nécessaires. Certes, dans les contrats, les prix ne sont pas déterminés sur des critères suffisamment précis. Il faut revoir la détermination du prix pour que la valorisation du litre de lait soit prise en compte. Il faut que l'on travaille sur une meilleure appropriation des outils du « paquet lait ».

Sortons du débat sur les différentes dimensions de l'élevage ! C'est justement la diversité des modes d'élevage qui en fait la richesse. C'est une guerre du passé que d'opposer différents systèmes de production, même si nous savons naturellement qu'il y a des systèmes plus à-même de nous apporter des réponses.

Enfin, il faut penser que les produits laitiers servent également aux produits cosmétiques, débouchés dont on ne parle jamais. C'est l'occasion, en parlant de la valorisation du lait et de l'intégration de critères dans la détermination du prix, de faire de la transparence et de travailler sur toutes ces questions-là.

**M. Hervé Gaymard, co-rapporteur.** Sur le post « Brexit », personne n'en sait rien aujourd'hui. On rentre dans les négociations. Il y a une équation budgétaire globale que personne ne sait faire aujourd'hui avec précision. Il y a moins de dépenses britanniques, mais personne ne sait quel sera le bilan final sur le plan budgétaire. L'image de l'Angleterre, c'était d'être contre la PAC, alors qu'elle en bénéficie beaucoup. L'autre sujet est l'effet dérivé vis-à-vis du Commonwealth, notamment de la Nouvelle Zélande et dans une moindre mesure de l'Australie, sur la poudre de lait et sur le mouton. Je me dis que, dans nos stratégies de négociations, il ne serait pas idiot de lier la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne et une réforme anticipée de la PAC, sur les questions de gestion des marchés.

Sur la stratégie à retenir, c'est toujours le même problème. Du point de vue européen, il faut que la Commission nous fasse des propositions qui nous conviennent. Il faut aussi s'assurer au Conseil et désormais au Parlement européen, une unité de vue. C'est également vrai au niveau des organisations agricoles européennes. On a un vrai travail de lobbying à faire au niveau européen

sur ces questions parce que les conceptions que nous défendons sont loin d'être partagées par nos partenaires, quelles que soient les majorités en place. Les socialistes ou les sociaux-démocrates européens ont une vision très libérale des choses.

Il y avait des crises laitières, même avec les quotas. Les quotas ne sont pas la panacée. D'ailleurs il ne faut pas oublier qu'en 2003, après la réforme, les producteurs laitiers ont bénéficié d'une aide directe découplée qu'ils n'avaient pas auparavant. Pourtant, je constate que, malgré le versement de cette aide découplée, dont plus personne ne parle, rien n'a empêché la crise des revenus de la filière laitière, ce qui montre bien l'inanité d'aides forfaitisées qui ne sont pas liées soit à un acte de production, soit à un acte de réduction de la production. Je pense que, pour la réforme future de la PAC, cette réflexion sur le découplage total des aides doit nous inciter à faire des propositions offensives.

On se rend compte que, dans tous les pays du monde, la politique laitière est un sujet délicat. Par exemple le Canada, qui a une image très libérale sur le plan économique, est une économie laitière qui reste totalement administrée et qui rassemble beaucoup à ce qui était la PAC des années 1960. Aux États-Unis, c'est la même chose, il y a des *Milk Boards*, à l'échelon des organisations des producteurs, qui organisent la production laitière de manière assez administrée. On voit donc que la question laitière concerne tous les territoires.

Il n'y a pas deux marchés du lait mais des marchés du lait. Il y a à l'évidence trois marchés du lait et trois prix du lait, entre les produits bio, les AOP - où tout ne fonctionne pas bien, puisque cela dépend beaucoup du syndicat de défense de l'appellation - et le lait industriel, qui est soit transformé, soit vendu comme lait en brique, soit transformé en fromage non AOP ou encore transformé en poudre de lait pour être stocké ou exporté. Il y a forcément un marché international du lait, même si, comme sur tous les marchés agricoles, la part de la production échangée internationalement est assez faible, de l'ordre de 5 à 7% pour le lait les meilleures années. Pendant des années, la poudre de lait néozélandaise formait le prix directeur du lait industriel. C'est un peu moins vrai maintenant, parce que la Nouvelle-Zélande a beaucoup restructuré son activité laitière, du fait des surproductions. Par rapport à cette réalité, que fait-on? Est-ce qu'on rentre dans une autarcie européenne, une autarcie nationale? La réponse est évidemment non, et l'Union européenne est aussi exportatrice sur le plan mondial.

Sur la question des habitudes alimentaires, on rentre dans un débat sans fin. Est-ce qu'il faut être prisonnier du climat pour ce qu'on mange? C'est un débat intéressant sur le plan philosophique mais vous ne pouvez pas empêcher, dans le monde, les gens d'avoir envie de se nourrir avec une nourriture diversifiée.

La situation est très complexe. On est à la fois dans un problème conjoncturel et un problème structurel. Le problème structurel est de plusieurs ordres. D'abord, dans les sociétés matures, il y a une vraie question à se poser sur la consommation à long terme des produits laitiers. Aujourd'hui, il y a toute une

école qui vous dit que l'on ne doit manger des produits laitiers que dans les périodes de croissance. Tout le monde n'est pas d'accord pour le moment avec ça, mais c'est une petite musique qui se répand et influe donc sur les tendances de consommation, à long terme. La deuxième donnée structurelle, c'est qu'en dix ans, le paysage laitier français a complètement changé. À cela il y a deux raisons :

– la première, c'est une raison strictement nationale liée notamment au cout du travail en France. Dans les exploitations agricoles, il s'agit d'emplois faiblement qualifiés, à faible rémunération ;

– la deuxième, ce sont les normes et les réglementations.

Au niveau conjoncturel, on peut se dire qu'on est dans une période transitoire où tout le monde va comprendre qu'il ne sert à rien d'augmenter aussi fortement la production laitière. J'ajoute un dernier point : dans les pays de l'Europe du Nord, il y a des systèmes très différents. Aux Pays-Bas, des coopératives jouent un rôle de régulation et de sécurisation des revenus pour les producteurs qui n'est pas joué en France, hors des zones AOP.

Nous avons des propositions extrêmement humbles et nous pensons que devons remettre des procédures d'intervention européennes avec le tunnel de prix. Mais s'il n'y a pas de structuration de la filière et un consensus européen sur ces questions, on n'améliorera pas la situation. La responsabilité est collective.

**La Présidente Danielle Auroi.** Je mets aux voix la proposition de résolution européenne. Elle est adoptée en l'état, à l'unanimité. »

## PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

L'Assemblée nationale,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu l'article 151-5 du Règlement de l'Assemblée nationale,

Vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, en particulier ses articles 38 à 44,

Vu la directive 75/268/CEE du Conseil, du 28 avril 1975, sur l'agriculture de montagne et de certaines zones défavorisées ;

Vu le règlement (CE) n° 834/2007 du 28 juin 2007 relatif à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques et abrogeant le règlement (CEE) no 2092/91 ;

Vu le règlement n° 261/2012 portant modification du règlement (CE) n° 1234/2007 du Conseil en ce qui concerne les relations contractuelles dans le secteur du lait et des produits laitiers ;

Vu le règlement (UE) n° 1305/2013 du 17 décembre 2013 relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) et abrogeant le règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil

Vu le règlement (UE) n° 1308/2013 du 17 décembre 2013 portant organisation commune des marchés des produits agricoles et abrogeant les règlements (CEE) n° 922/72, (CEE) n° 234/79, (CE) n° 1037/2001 et (CE) n° 1234/2007 ;

Vu le règlement d'exécution (UE) n° 2016/559 du 11 avril 2016 autorisant les accords et décisions sur la planification de la production dans le secteur du lait et des produits laitiers ;

Vu le règlement délégué (UE) du 8 septembre 2016 prévoyant une aide pour la réduction de la production laitière ;

Vu le règlement délégué (UE) 2016/1633 du 8 septembre 2016 prévoyant l'octroi d'une aide d'adaptation exceptionnelle aux producteurs de lait et aux exploitants d'autres secteurs de l'élevage ;

Vu le rapport du 7 octobre 2011 sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant organisation commune des marchés dans le secteur agricole et dispositions spécifiques en ce qui concerne certains produits de ce secteur (règlement « OCM unique ») ;

Vu le rapport de la Commission du 13 juin 2014 : « Évolution de la situation du marché des produits laitiers et de la mise en œuvre du « paquet lait » » ;

Vu le rapport du 12 juin 2015 sur l'avenir du secteur laitier européen : bilan de la mise en œuvre du « paquet lait » (2014/2146(INI)) ;

Vu le projet de rapport sur les outils de la PAC permettant de réduire la volatilité des prix sur les marchés agricoles (2016/2034(INI)) ;

Considérant que les quotas laitiers ont été supprimés au 1<sup>er</sup> avril 2015 ;

Considérant que la réforme de l'OCM unique vise à orienter les productions, et notamment la production laitière, vers le marché ;

Considérant que la surproduction subséquente à la fin des quotas a entraîné la filière laitière européenne dans une crise d'une ampleur inédite depuis la mise en place des quotas ;

Considérant que les instruments européens mis en place pour soutenir les prix ont été utilisés tardivement et d'une manière peu efficace ;

Mais considérant que le maintien d'une filière d'élevage européenne sur tout le continent est une nécessité ;

Considérant que la diversité des modes de production laitière est un atout de l'Europe dans le marché mondial, et qu'à ce titre, les produits sous appellation ou issus de la filière biologique méritent une attention particulière ;

Considérant que les instruments d'intervention européens doivent permettre, en cas de crise, de soutenir de manière immédiate le revenu des éleveurs à un niveau décent ;

Considérant que, pour ce faire, les modes d'analyse et d'anticipation des évolutions du marché doivent être les plus précis possibles et donc s'appuyer sur des informations transparentes transmises par les acteurs de la filière ;

Considérant que la volatilité du marché constitue la principale menace pour la stabilité du revenu des éleveurs ;

Considérant que le marché laitier se distingue par des facteurs inhérents de rigidité qu'il convient de prendre en compte ;

Considérant que les interprofessions représentent des lieux de définition des stratégies nationales, et qu'en tant que telles, elles pourraient bénéficier aux différentes filières dans les États membres ;

Considérant que les outils du « paquet lait » ont fait globalement l'objet d'une appropriation rapide par les acteurs de la filière ;

Considérant que les producteurs doivent être rémunérés à hauteur de leur contribution aux biens publics que sont leur mission nourricière, l'aménagement du territoire, le maintien des paysages et celui de la santé de la planète et du vivant, ainsi que la lutte contre le réchauffement climatique ;

1. Demande la mise en place d'un programme fondé sur un système d'incitations et de contraintes, proche du Programme pour la Responsabilisation face au Marché de l'European Milk Board, permettant de lisser les revenus et les volumes produits en cas de crise ;

2. Salue les actions de la Commission en faveur de l'exportation des produits laitiers européens et appelle à leur poursuite ;

3. Demande la mise en place d'instruments financiers et assurantiels permettant aux producteurs d'atténuer l'impact de la volatilité des prix sur leur production ;

4. Demande à ce que les mécanismes permettant de piloter la gestion de l'offre pour les produits sous appellation soient assouplis, et en particulier que les règles de validation des organismes de défense et de gestion pour les AOP soient revues, afin de faciliter leur constitution ;

5. Appelle à poursuivre l'analyse régulière de l'appropriation des outils du « paquet lait » par la Commission ;

6. Demande l'ajout, au titre des outils du « paquet lait », de la possibilité de souscrire des contrats tripartites avec les distributeurs, et non uniquement entre les producteurs et les premiers acheteurs ;

7. Estime que les organisations de producteurs doivent être accompagnées financièrement, afin de leur garantir des capacités de négociation plus adaptées ;

8. Insiste sur la nécessité que l'Observatoire européen du Prix du Lait bénéficie d'informations fiables, précises et transparentes issues de tous les États membres pour améliorer sa capacité à anticiper les évolutions du marché ;

9. Demande à ce que soient mieux valorisés les instruments de stabilisation des revenus proposés par la Commission européenne ;

10. Appelle à négocier pour la levée de l'embargo russe sur les produits laitiers ;

11. Encourage les États membres de l'Union à mettre en place un système d'interprofession laitière et souhaite que l'interprofession française s'affirme comme le lieu de définition d'une stratégie nationale laitière ;

12. Appelle à ce que, dans les réflexions sur la PAC post-2020, soient mis en œuvre des outils pour assurer aux producteurs une meilleure place dans la chaîne d'approvisionnement alimentaire ;

13. Demande à ce que soient poursuivis et accentués les investissements en faveur du maintien de l'élevage dans les zones défavorisées ou comprenant des handicaps naturels, et, en particulier, souhaite que les agriculteurs soient mieux rémunérés, au titre du deuxième pilier de la PAC, pour les biens publics que constituent l'aménagement du territoire, le maintien de l'activité dans les zones rurales et leur mission nourricière ;

14. Appelle à augmenter la part des aides couplées destinées aux jeunes agriculteurs.

## **MOTION FOR A EUROPEAN RESOLUTION**

*On the consequences of the end of quotas on the French and European dairy industry*

The National Assembly;

In the light of Article 88-4 of the Constitution;

In the light of Article 151-5 of the Rules of Procedure of the National Assembly;

In the light of the Treaty on the Functioning of the European Union, especially its Articles 38 to 44;

In the light of the directive 75/268/EEC of 28 April 1975 on mountain and hill farming and farming in certain less-favoured areas;

In the light of the regulation (EC) no. 834/2007 of 28 June 2007 on organic production and labelling of organic products and repealing regulation (EEC) no. 2092/91;

In the light of the regulation (EU) no. 261/2012 amending Council regulation (EC) no. 1234/2007 as regards contractual regulations in the milk and milk products sector;

In the light of the regulation (EU) no. 1305/2013 of 17 December 2013 on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) and repealing Council regulation (EC) no. 1698/2005;

In the light of the regulation (EU) no. 1308/2013 of 17 December 2013 establishing a common organisation of the markets in agricultural products and repealing Council regulations (EEC) no. 922/72, (EEC) no. 234/79, (EC) no. 1037/2001 and (EC) no. 1234/2007;

In the light of the implementing regulation (EU) no. 2016/559 of 11 April 2016 authorising agreements and decisions on the planning of production in the milk and milk products sector;

In the light of the delegated regulation (EU) of 8 September 2016 providing aid for milk production reduction;

In the light of the delegated regulation (EU) 2016/1613 of 8 September 2016 providing for exceptional adjustment aid to milk producers and farmers in other livestock sectors;

In the light of the report of 7 October 2011 on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing a common organisation of the markets in the agricultural sector and specific provisions for certain agricultural products ('single CMO' regulation);

In the light of the report of the Commission of 13 June 2014: 'Development of the dairy market situation and the operation of the 'Dairy Package' provisions';

In the light of the report of 12 June 2015 on prospects for the EU dairy sector: review of implementation of the 'Dairy Package' (2014/2146(INI));

In the light of the draft report on CAP tools to reduce price volatility in agricultural markets (2016/2034(INI));

Considering that dairy quotas were scrapped on 1 April 2015;

Considering that the reform of the single CMO is aimed at orienting productions, especially dairy production, towards the market;

Considering that the overproduction of milk following the end of quotas has put the European dairy industry in a crisis of a scale unknown since quotas were set in place;

Considering that the European price support instruments were used late and ineffectually;

But considering that the maintenance of a European livestock industry across all the continent is a necessity;

Considering that the diversity of the modes of dairy production is an asset for Europe in the world market and that, in this respect, products with protected geographical status or which are organic are worth special attention;

Considering that European intervention instruments must allow, in the event of a crisis, immediate support to maintain farmers' income at a decent level;

Considering that, to do so, the methods for analysing and anticipating market developments must be as precise as possible and therefore based on transparent information transmitted by industry players;

Considering that market volatility forms the main threat to the stability of farmers' income;

Considering that the dairy market is distinguished by inherent rigidity factors that must be taken into account;

Considering that inter-branch organisations represent places where national strategies are defined and that, as such, could be of benefit to the industries in the various Member States;

Considering that the ‘dairy package’ instruments have been globally taken up rapidly by industry players;

Considering that producers must be paid commensurately with their contribution to public goods, namely their food producing mission, spatial planning, preservation of landscapes and of the health of the planet and of living organisms, as well as combating global warming.

1. Demands the setting up of a programme based on a system of incentives and constraints, close to the European Milk Board’s Market Responsibility Programme to ‘smooth’ incomes and volumes produced, should a crisis occur;

2. Hails the Commission’s initiatives promoting exports of European dairy products and calls for their continuation;

3. Demands the setting in place of financial and insurance instruments allowing producers to lessen the impact of price volatility on their production;

4. Calls for greater flexibility in the mechanisms governing the management of the supply of products with protected geographical status, and, demands in particular that the rules for the validation of the bodies defending and managing Protected Designation of Origin products (PDOs) should be reviewed in order to facilitate their drawing up;

5. Calls for the Commission to pursue regular analysis of the take-up of ‘dairy package’ instruments;

6. Demands the addition, as part of the ‘dairy package’ instruments, of the possibility of concluding tripartite contracts with distributors, and not only between producers and first buyers;

7. Considers that producer organisations should be financially supported so as to ensure they have better adapted negotiation capacities;

8. Insists on the need for the European Milk Market Observatory to benefit from reliable, precise and transparent information from all the Member States to improve its capacity to anticipate market developments;

9. Demands that more effective use of the income stabilisation instruments proposed by the European Commission be made;

10. Calls for the holding of negotiations to lift the Russian embargo on dairy products;

11. Encourages the EU Member States to set up a dairy inter-branch system and desires that the French inter-branch organisation should assert itself as the place for defining a national dairy strategy;

12. Calls for the setting in place, in the post-2020 CAP reflection process, of instruments ensuring producers have a better place in the food supply chain;

13. Demands the continuation and strengthening of investments promoting the maintenance of livestock farming in less-favoured areas or comprising natural handicaps and, in particular, desires that farmers be better paid, pursuant to the second pillar of the CAP, for the public goods formed by spatial planning, maintenance of activity in rural areas and their food producing mission;

14. Calls for an increase in the share of coupled support for young farmers.

**ANNEXES**



## **ANNEXE N° 1 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LES RAPPORTEURS**

### **Paris**

M. Max Vié et de Mme Charlotte Bardoux, président et animatrice de l'OP Normandie-Centre ;

M. Jacques Creyssel, de Mme Cécile Rognoni et de M. Hugues Beyler, de la Fédération du commerce et de la distribution.

MM. Dominique Chambon, Patrice Chassard et Sébastien Breton, du CNAOL

MM. Eric Allain, André Barlier et Olivier Blanchard, de FranceAgriMer

MM. Philippe Duclaud, Emmanuel Bert et Thomas Guyot, du ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt

M. Thierry Roquefeuil, président de la FNPL

M. Hervé Lejeune, inspecteur général de l'administration au ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt

Mme Perrine Lebrun, directrice des relations institutionnelles et de Mme Sophie Godet-Morisseau, directrice des achats lait et de la stratégie de Danone

MM. Michel Nalet, directeur Communication et Relations Extérieures et Axel Bigot, attaché d'affaires publiques et réglementaires de Lactalis

M. Olivier Picot, directeur de la FNIL

MM. Daniel Roguet, Thierry Pouch et Justin Lallouet, des Chambres d'Agriculture

Mme Caroline Le Poulitier, directrice du CNIEL

M. Damien Lacombe, président de la coopérative Sodiaal

MM. Christophe Lambert, Président du Conseil National du réseau CERFRANCE et Philippe Bouillet, directeur au conseil national

M. Francis Amand, médiateur des contrats laitiers, et M. Pierre Debrock, producteur laitier

M. Dominique Chargé et de Mme Mélodie Deneuve, de la FNCL

MM. François Lucas, premier vice-président de la Coordination Rurale, et Frédéric Dubos, éleveur laitier

MM. Christophe Baron, Jacques Chiron et Jean-Luc Denis, de Biolait

### **Bruxelles**

Mme Elisabetta Siracusa, chef de cabinet adjoint de M. Phil Hogan, commissaire chargé de l'agriculture et du développement rural

M. Jerzy Bogdan Plewa, directeur général et M. Joorst Korte, directeur général adjoint de la direction générale de l'agriculture et du développement rural à la Commission européenne

M. Arnaud Petit, directeur, et Mme Camelia Györfy, de la COPA-COGECA

Mmes Silvia Däberitz, directrice et Regina Reiterer, conseillère agriculture de l'European Milk Board

MM. Michel Dantin et Eric Andrieu, députés au Parlement européen

### **Pays-Bas**

M. Wim Kloosterboer, corporate manager à FrieslandCampina au département des affaires publiques et qualités

M. Kees Romijn, président du groupe de travail sur les élevages laitiers au sein de la fédération agricole néerlandaise majoritaire (LTO)

M. Frits Vink, directeur du département de l'élevage « lié au sol » au ministère des Affaires économiques

**ANNEXE N° 2 :**  
**TRENTE-TROIS PROPOSITIONS POUR TOUS LES ACTEURS**  
**CONCERNÉS PAR L'ÉVOLUTION DE LA FILIÈRE LAITIÈRE**  
**FRANÇAISE ET EUROPÉENNE**

**Propositions d'échelle locale**

*Des producteurs attentifs au nouvel environnement économique*

1. Encourager à la formation initiale et continue, notamment en matière économique et managériale, pour anticiper les évolutions des marchés, mais aussi voire surtout à la formation appliquée à la connaissance du cheptel ;
2. Encourager la mise en place d'outils numériques permettant notamment de mutualiser les investissements et les coûts de production, entre producteurs ou au sein de l'interprofession laitière ;
3. Encourager le travail des chambres d'agriculture et de l'Institut de l'élevage à l'échelle des bassins laitiers, au sein de chaque comité régional de l'élevage, pour anticiper les mutations et identifier les alternatives aux productions laitières les plus fragiles ;

*L'agriculture comme pilier de l'aménagement du territoire*

4. Conserver et améliorer les instruments européens destinés aux zones défavorisées ou comprenant des handicaps naturels ;
5. Mieux rémunérer, au sein du deuxième pilier de la PAC, les biens publics que constituent l'aménagement du territoire, le maintien de l'activité dans les zones rurales et la coopération, notamment par les Groupements d'intérêt économique et environnemental ;
6. Dans les zones à fort potentiel de production, encourager l'émergence d'exploitations multi-spécialisées, qui permettent une plus grande résilience tout en assurant la diversité des activités ;

7. Axer d'avantage les aides découplées sur les petites exploitations, et les aides couplées du premier pilier en faveur des exploitations souffrant de handicaps ou en faveur des mesures agroenvironnementales ;
8. Augmenter la part des aides du premier pilier destinées aux jeunes agriculteurs ;
9. Évaluer la possibilité de transférer des crédits du FEDER au FEADER pour rémunérer l'activité des éleveurs en faveur de l'aménagement du territoire et de l'intérêt général ;

### **Propositions d'échelle nationale**

*Donner aux producteurs les moyens de pallier les conséquences néfastes de la volatilité des prix*

10. Conserver et valoriser les produits de niche, tels que les produits issus de l'agriculture biologique, respectueux du bien-être animal ou sous appellation d'origine, par des outils de régulation dédiés, et des actions de communication sur les marchés domestiques et tiers ;
11. Adapter les instruments de stabilisation des revenus proposés par la Commission européenne, afin que les producteurs puissent mieux se les approprier ;
12. Soutenir l'expérimentation de contrats tripartites avec les distributeurs, et non uniquement entre les producteurs et les premiers acheteurs ;
13. Assouplir les règles de validation au sein des ODG (Organismes de Défense et de Gestion) pour les productions en AOP et IGP, et passer de l'application stricte de la règle de la majorité 2/3, sans prise en compte des abstentions, à la comptabilisation uniquement d'un tiers d'opposants ;

*Améliorer la position des producteurs dans la chaîne de production*

14. Généraliser les contrats-cadres entre les organisations de producteurs (OP) et les transformateurs ;
15. Intégrer dans les contrats-cadres des mécanismes de différenciation des prix en fonction de la valorisation pour permettre aux producteurs de mieux maîtriser leurs revenus ;

16. Intégrer les coûts de production dans les modalités de détermination du prix du lait ;
17. Supprimer la contrainte de l'appartenance unique à une association d'organisations de producteurs et favoriser l'émergence des associations et des OP horizontales, à l'échelle d'un territoire ;
18. Permettre aux OP de signer des contrats avec différentes laiteries ;
19. Accompagner financièrement les OP pour leur permettre de recruter des personnels formés et qualifiés pour négocier les contrats ;

*Affirmer la nécessité d'une interprofession performante*

20. Confirmer le rôle de l'interprofession comme lieu de définition de la stratégie laitière française ;
21. Encourager la publication par les industriels de leur marge nette plutôt que leur marge brute afin d'instaurer la transparence quant à la répartition de la valeur ajoutée dans les données de l'Observatoire des Prix et des Marges ;
22. Défendre dans les instances européennes l'intérêt des interprofessions et leur adoption par les autres États membres ;
23. Intégrer, ou à tout le moins associer, la distribution dans l'interprofession ;

**Propositions d'échelle européenne**

*Des outils structurels d'intervention réactifs et efficaces en cas de crise*

24. Mettre en place des incitations financières pour encourager la réduction de la production dès lors que la chute des prix a atteint un palier, relatif à une année de référence, afin de ne pas encourager les producteurs de certains États membres à augmenter leurs productions au-delà de la demande courante (équilibre offre-demande) ;
25. Adopter une position coercitive vis-à-vis des producteurs qui ne respectent pas la diminution de la production, par des amendes mises en place de manière temporaire, avant le rétablissement des prix sur le marché ;

26. Accentuer et réguler les exportations par :

- les opérations de communication de la Commission européenne ;
- l'attention, dans les instances multilatérales, à ce que d'autres ensembles continentaux ne pratiquent pas de distorsion de concurrence par des outils d'aide à l'exportation ;
- la priorité accordée aux produits les plus porteurs à l'avenir, tels que le lactosérum et les produits dérivés<sup>1</sup>;

*Des producteurs européens pouvant assumer la responsabilité de leurs productions*

27. Mettre en place des incitations à constituer des fonds de mutualisation entre producteurs d'une part, et entre les producteurs et les autres acteurs de la filière d'autre part, destinés à atténuer l'impact de la volatilité des prix sur leurs revenus et à mieux répartir la valeur ajoutée dans les filières ;

28. Encourager l'utilisation d'instruments financiers destinés à atténuer l'impact de la volatilité des prix, en association avec la Banque européenne d'investissement ;

29. Améliorer le fonctionnement de l'Observatoire européen du prix du lait :

- o en prenant notamment en compte la variété des situations des pays à un autre ;
- o en encourageant l'ensemble des États membres à mettre en place les mesures nationales permettant la transmission des informations ;
- o en exigeant la transparence des données fournies par les opérateurs de la filière ;

30. Dans la lignée des travaux de la présidence slovaque de l'Union européenne, réfléchir aux moyens de donner aux producteurs, dans le cadre de la PAC post-2020, une meilleure position dans la chaîne d'approvisionnement alimentaire ;

## **Propositions d'échelle internationale**

*Assurer l'avenir de l'agriculture européenne*

31. Négocier pour la levée de l'embargo russe sur les produits laitiers ;

---

(1) Utilisation des sous-produits laitiers dans les cosmétiques par exemple.

32. Adopter une position sur le PTCI (TTIP) qui prenne en compte l'intérêt de l'ensemble de la filière agricole ;
33. Reconnaître la spécificité des productions agricoles pour leurs missions nourricières et de protection de la santé - humaine, animale, végétale - et, à l'instar de ce qui est fait pour les productions culturelles, consacrer la notion d'« exception agricole », permettant notamment d'exclure ces produits d'Accords de Libre-Échange ou de déroger aux règles de la concurrence ;