

SYNTHÈSE

Étude sur les mesures contre les déséquilibres de marché :

**Quelles perspectives pour l'après quotas
dans le secteur laitier européen ?**

Aurélie Trouvé, AgroParisTech

Marie Dervillé, ENFA

Daniel-Mercier Guoin, Université Laval (Québec)

Thierry Pouch, Université de Reims

Andrea Fink-Kessler, Université de Kassel (Allemagne)

Jean-Christophe Kroll, AgroSup Dijon

Olivier Rat-Aspert, AgroSup Dijon

Xavier Briot, AgroParisTech

Pierre Lambaré, AgroParisTech

avec l'appui de Roel Jongeneel, Université de Wageningen (Pays-Bas)

Le présent document constitue la synthèse d'un rapport d'une étude financée par le Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt (programme 215, sous action 22) et FranceAgriMer

Marché référencé SSP-DGPAAT-2014-027

Son contenu n'engage que la responsabilité de ses auteurs et ne saurait être considéré comme la position du MAAF

Table des matières

Introduction.....	.....
Partie 1. Face à une crise dans le secteur laitier, quelles marges de manœuvre européennes ?.....	.....
1. Crise agricole: essai de définition.....	.....
2. La PAC laitière et les nouvelles marges communautaires face aux risques de crises.....	.....
Partie 2. La PAC laitière à l'œuvre dans quelques pays européens.....	.....
Partie 3. Focus sur la contractualisation en France.....	.....
1. Situation économique et acteurs du secteur laitier français.....	.....
2. Perspectives historiques et cadre réglementaire.....	.....
3. État des lieux de la contractualisation.....	.....
4. Structuration en OP : des degrés variables selon les entreprises laitières et les territoires.....	.....
5. Coopératives et contractualisation.....	.....
6. Le rôle des tiers dans la régulation des relations contractuelles.....	.....
7. Approche comparée de la contractualisation en France et en Allemagne.....	.....
Partie 4. La régulation laitière dans les pays-tiers.....	.....
1. Analyse des politiques laitières de chaque pays tiers.....	.....
2. Comparaison des politiques laitières.....	.....
Partie 5. Recommandations.....	.....
1. Recommandations relatives à la volatilité des prix et des revenus des producteurs laitiers.....	.....
2. Recommandations relatives à l'équilibre des relations contractuelles.....	.....

Introduction

Le secteur laitier de la communauté européenne est marqué historiquement par :

- Une forte régulation des marchés agricoles, mise en place à partir de la fin des années 1960: prix garantis et stockage public (beurre et poudre), aides aux exportations, protection aux frontières. Elle a engendré un accroissement important de la production au-delà des capacités du marché européen, conduisant à une explosion des dépenses de la PAC. Dans ce contexte sont mis en place des quotas en 1984, c'est-à-dire une maîtrise administrative de la production, reconnaissant ainsi le risque de surproduction.
- Une dérégulation rapide et récente des marchés laitiers, avec la diminution des prix garantis à partir de 2004 et la compensation par des aides directes, puis l'augmentation progressive des quotas laitiers de 2006/2007 à 2013/2014, jusqu'à leur suppression définitive au 31 mars 2015.

Avec cette dérégulation, il s'agit de répondre aux signaux du marché pour faire baisser les prix aux consommateurs, mais aussi de réallouer les ressources productives vers les zones pouvant bénéficier de coûts de production et de collecte plus favorables. La sortie des quotas laitiers se place également dans une perspective optimiste de croissance de la demande sur le marché international et de conquête de parts de marché dans les pays tiers.

Mais des interrogations émergent quant aux avantages qui avaient été mis en avant pour justifier cette dérégulation. Elles concernent notamment (i) une forte et nouvelle instabilité des cours internationaux, qui se répercute de plus en plus directement sur les prix intérieurs, (ii) les conséquences socio-économiques et environnementales des fortes chutes de prix (2007-2009 et depuis 2014) et de la concentration géographique de la production et de la transformation laitières.

À la suite de ces inquiétudes grandissantes, plusieurs initiatives européennes ont eu lieu : création d'un groupe d'experts à haut niveau (GHN) en 2010, vote du « Paquet lait » en 2012 visant entre autres à renforcer la position des producteurs de lait dans la filière, puis nouveau règlement d'Organisation commune de marché (OCM) unique de 2013, enfin lancement d'un « Observatoire du marché du lait » par la Commission européenne en 2014. Mais avec une nouvelle baisse des prix des produits laitiers depuis 2014 et l'embargo russe sur les produits agricoles, la situation s'aggrave et des acteurs importants soulignent la vulnérabilité du secteur laitier et la nécessité d'introduire de nouvelles mesures de régulation des marchés (notamment en 2015, à travers deux rapports du Comité des régions d'Europe et du Parlement européen).

Cette étude concerne essentiellement les filières de lait hors appellation d'origine protégée et hors marché local et vente directe. Dans ce nouveau contexte de volatilité des prix et de sortie des quotas laitiers, elle pose les questions suivantes :

- Quelles définitions donner à la notion de crise de marché ? Quelles sont les nouvelles marges de manœuvre européennes pour anticiper ou gérer une chute des prix des produits laitiers et une crise de marché ? (partie 1)
- Comment les autres États membres, principaux producteurs laitiers, comptent réagir au nouveau contexte des marchés laitiers, à la sortie des quotas et en fonction des nouvelles marges de manœuvre européennes ? Une analyse approfondie est réalisée sur de grands pays producteurs et/ou exportateurs de produits laitiers européens, présentant également une diversité d'organisations économiques des filières : l'Allemagne, les Pays-Bas et l'Irlande, ainsi que de façon plus rapide la Pologne (partie 2).

- Quelle analyse peut-on faire des outils de coordination promus à travers la contractualisation et les organisations interprofessionnelles et de producteurs ? Le cas français est approfondi ici (partie 3).
- Dans le contexte de volatilité des prix quels enseignements sont à tirer de l'analyse des politiques laitières dans d'autres grandes zones productrices ? Quatre pays sont étudiés : les États-Unis, la Nouvelle-Zélande, le Canada et la Suisse, qui présentent également une forte diversité de politiques de régulation (ou de non régulation) des marchés (partie 4).
- Sur la base des résultats de l'étude, quelles recommandations peuvent être émises vis-à-vis des outils de régulation des marchés laitiers, tant à l'échelle européenne que nationale ? (partie 5).

Chacune de ces parties s'appuie sur la littérature déjà existante, sur des analyses statistiques et budgétaires ainsi que sur des entretiens ciblés avec des représentants administratifs et politiques, des représentants de la profession agricole et de la filière laitière, à Bruxelles, en Allemagne, aux Pays-Bas, en Irlande et en France.

Les contributeurs au rapport

- Aurélie Trouvé, Maître de conférences en économie AgroParisTech – coordination de l'étude ;
- Marie Dervillé, Maître de conférences en Économie et management des organisations, École Nationale de Formation Agronomique ;
- Daniel-Mercier Guoin, professeur et titulaire de la Chaire d'analyse de la politique agricole et de la mise en marché collective, Université Laval, Québec ;
- Thierry Pouch, Responsable du service Références et études économiques Chambres d'agriculture France, Chercheur associé Université de Reims Champagne-Ardenne ;
- Andrea Fink-Kessler, chargée de cours à l'Université de Kassel et consultante agricole au Büros für Agrar- und Regionalentwicklung ;
- Jean-Christophe Kroll, Professeur émérite en économie AgroSup Dijon – UMR ;
- Olivier Rat-Aspert, Ingénieur de Recherche en sciences de gestion appliquées à l'agriculture et à l'agroalimentaire, Agrosup Dijon – UMR CESAER ;
- Xavier Briot, élève ingénieur d'AgroParisTech en stage de césure aux Chambres d'agriculture de France ;
- Pierre Lambaré, élève ingénieur d'AgroParisTech en stage de césure aux Chambres d'agriculture de France ;
- Roel Jongeneel, enseignant-chercheur senior au Wageningen University and Research Center, Agriculture Economics Research Institute (LEI).

Partie 1. Face à une crise dans le secteur laitier, quelles marges de manœuvre européennes ?

1. Crise agricole: essai de définition

Du fait de la baisse généralisée des prix des produits laitiers en Europe depuis 2014, le secteur laitier est entré dans une phase de grande inquiétude. En France, deuxième producteur de lait européen derrière l'Allemagne, l'érosion des résultats économiques interroge quant à la pérennité des exploitations d'élevage laitier. La concomitance de facteurs explicatifs de cette situation, facteurs allant de l'économie à la géopolitique, conduit à parler de situation de crise.

La notion de crise ne se laisse pas facilement appréhender en économie, et par voie de conséquence en agriculture en raison des spécificités qui caractérisent ce secteur d'activité. Toute lecture d'une crise, en l'occurrence laitière, requiert d'en dresser une typologie. Dans cet exercice de typologie des crises agricoles, et singulièrement du lait, on doit distinguer les crises relevant de la conjoncture, dont la durée se situe en dessous d'une année, des crises plus structurelles, s'étalant au-delà d'une année. Partant de cette distinction temporelle, il est possible de définir et de caractériser les crises agricoles, afin de mieux situer la crise actuelle du secteur laitier.

Une crise conjoncturelle résulte d'un déphasage temporaire de l'offre et de la demande de lait. Il en résulte une fluctuation à la baisse des prix des produits laitiers qui affecte la formation du revenu des éleveurs laitiers. Dans la mesure où l'ajustement de l'offre et de la demande peut se former au cours de l'année, les prix se redressent, la crise pouvant être surmontée par exemple par des aides publiques ciblées.

Nous sommes bien plus ici en présence d'une crise structurelle s'étalant au-delà d'un an, avec une baisse des prix des produits laitiers enclenchée depuis 2014. Elle résulte d'une surproduction chronique (hausse de la production, notamment dans les pays d'Europe du Nord) et d'une insuffisance de débouchés (contraction de la demande chinoise en 2015, répercussions de l'embargo russe depuis l'été 2014...), questionnant fortement les anticipations des autorités européennes lors de la décision de sortir des quotas laitiers. Une crise structurelle implique une baisse durable du revenu des éleveurs, une érosion de la capacité d'investissement des producteurs, l'horizon économique au-delà d'une année étant obscurci, et, à terme, une restructuration de l'outil de production allant dans le sens d'une plus grande concentration.

En revanche, il est intéressant de noter l'absence de la notion de crise dans le texte de l'OCM unique, celui-ci privilégiant le « déséquilibre » des marchés. En économie, l'idée de déséquilibre sous-tend un retour à l'équilibre, alors que la crise, dans sa dimension structurelle, expose le secteur à une restructuration en profondeur, le retour à l'équilibre étant exclu. Cela ouvre tout un questionnement sur l'efficacité des réponses apportées par les pouvoirs publics, tant à l'échelle nationale qu'à l'échelle européenne, pour surmonter, voire sortir de cette crise laitière en Europe.

2. La PAC laitière et les nouvelles marges communautaires face aux risques de crises

La Commission européenne semble soucieuse de répondre à la nouvelle volatilité des prix, avec une succession d'articles dans l'OCM unique portant sur les risques de perturbation de marché. De même figure l'article 39 du 2nd pilier portant sur la gestion de risques économiques.

- Stockage public et prix d'intervention (OCM unique) : il persiste des « filets de sécurité » et des possibilités de stockage public, mais le niveau d'activation est très faible depuis 2009 : 1 698 €/tonne pour la poudre de lait écrémé, 2 218 €/tonne pour le beurre, pour un prix du lait départ ferme généralement estimé à 220 €/tonne. Des périodes d'ouverture et des plafonds annuels restreignent encore les possibilités d'intervention à prix fixe. De ce fait, depuis 2007, le dispositif de stockage n'a été activé que quelques mois en 2009, puis en 2015, mais cette fois pour des quantités limitées. De fait, ce dispositif ne joue plus de rôle de stabilisation des prix. La prolongation de la période d'activation par la Commission européenne depuis 2014 n'y change rien. En outre, le niveau du prix d'intervention, équivalent à un prix du lait payé au producteur d'environ 220 €/t, s'avère incompatible avec le maintien à long terme de la plupart des exploitations, ce qui débouche sur la demande du redressement des prix d'intervention, soutenue par plusieurs acteurs économiques européens et pays, dont la France. Une telle décision rencontre néanmoins des freins institutionnels importants et pose la question des stocks à écouler, en l'absence de mécanisme de contingentement des volumes de production et de restitutions aux exportations.
- Aide au stockage privé pour les entreprises (OCM unique) : depuis l'OCM unique, elle ne peut plus être activée qu'en cas de difficultés économiques du secteur, pour le beurre, mais aussi les fromages et le lait écrémé en poudre. Depuis 2014, la Commission a activé cette aide. Des interrogations demeurent néanmoins sur son efficacité, puisqu'elle n'a manifestement pas été en mesure d'enrayer la baisse des prix des produits laitiers : (i) la captation des aides versées au stockage privé par les transformateurs privés, sans qu'il n'y ait de transmission aux prix payés aux producteurs, (ii) des comportements spéculatifs de la part de ces transformateurs, avec des effets inverses à ceux attendus sur les prix.
- Autres mesures de gestion de crise (articles 219 à 222 de l'OCM unique) : l'article 219 de l'OCM unique qui fait figure de référence pour « étendre ou modifier la portée, la durée ou d'autres aspects » des mesures de l'OCM unique, en cas de déséquilibre grave sur les marchés. C'est lui qui a été utilisé en 2014 et 2015 face à la chute des prix et des débouchés, pour étendre par exemple le stockage privé et public et débloquer une aide exceptionnelle de 420 millions d'euros pour les éleveurs. Il permet à la Commission d'agir par acte délégué (donc en se passant de l'avis du comité de gestion composé des représentants des États membres) et de façon plus rapide. L'article 221 permettrait quant à lui d'activer un éventail extrêmement plus large de mesures non prévues dans l'OCM unique, par des actes d'exécution adoptés par la Commission et « s'il n'est pas possible d'adopter les mesures d'urgence nécessaires conformément à l'article 219 ou 220 ». Il n'a pour l'instant jamais été activé. Enfin, l'article 222 donne la possibilité aux organisations de producteurs (OP), à leurs associations et aux organisations interprofessionnelles reconnues, de procéder à une

- série de mesures (planification de l'offre notamment) pouvant déroger au droit de la concurrence, en cas de « déséquilibres graves sur les marchés ». Il a été décidé en mars 2016 de l'activer.
- La réserve de crise (article 226 de l'OCM unique) : pouvant être activée « dans des circonstances ne correspondant pas à l'évolution normale du marché », elle s'est élevée à en 2015 à 433 millions d'€. Son montant apparaît insuffisant pour surmonter un imprévu sur les marchés agricoles, du fait notamment qu'elle ne peut être cumulative d'année en année (ponction sur les aides directes des agriculteurs, reversée chaque année si l'enveloppe n'est pas dépensée).
 - L'aide aux fonds de mutualisation (article 39 du 2nd pilier) : seules la région espagnole de Castilla y Leon, la Hongrie et l'Italie ont adopté cette mesure pour l'instant, selon des modalités différentes. Au-delà des critiques classiques adressées à ce type de dispositif (risque systémique notamment, amenant l'ensemble des souscripteurs à être touchés au même moment et à assécher le fonds en question), plusieurs autres difficultés sont liées à cette mesure : (i) des pertes d'au moins 30 % du revenu de l'agriculteur pour activer le fonds – avec une couverture de 70% des pertes –, avec une difficulté de calcul au niveau individuel et des interrogations sur les taux en question, (ii) un soutien public uniquement des coûts administratifs et des compensations versées, et non du capital initial, (iii) une ouverture obligatoire du fonds à tous les agriculteurs.
 - L'Observatoire européen des marchés laitiers : opérationnel depuis 2014, il met à disposition des données et des analyses des marchés laitiers. Il constitue une réelle avancée en matière de transparence des marchés laitiers, même si l'absence ou le manque de précision de plusieurs données peuvent être regrettées, en particulier concernant (i) les marges des producteurs (à une échelle infra-européenne) et d'autres acteurs économiques de la filière, (ii) l'ensemble des stocks disponibles et les mix-produits. Certains acteurs institutionnels (Parlement européen, FNPL, EMB...) proposent également d'en faire un outil d'alerte en cas de crise.

Ces nouvelles mesures font débat, certains considérant que les nouvelles marges de manœuvre sont suffisantes, d'autres qu'elles ne vont pas assez loin pour contrer la crise actuelle. De ce point de vue, un amendement à l'OCM unique avait été porté en 2013 au Parlement européen, introduisant l'idée en cas de crise de versement de bonus aux éleveurs qui baissent leur production sur une période donnée, ainsi que de malus pour les éleveurs qui l'augmentent (au-delà d'un seuil). Plus généralement, de plus en plus d'acteurs institutionnels et économiques importants se positionnent pour une gestion de l'offre en cas de crise, selon des modalités diverses.

Partie 2. La PAC laitière à l'œuvre dans quelques pays européens

Cette partie se penche, dans chaque État-membre analysé, sur la situation économique du secteur laitier (production, transformation, commercialisation), puis sur les relations économiques entre acteurs de la filière, enfin sur les dispositifs de régulation à l'œuvre ou envisagés et les principaux débats concernant l'avenir des politiques laitières. Nous en dégagons les enseignements principaux suivants.

Dans les grands pays producteurs étudiés existent des dispositifs spécifiques, permettant de réguler de façon concertée les relations producteurs/collecteurs et le partage de la valeur ajoutée, voire une certaine stabilisation des revenus agricoles:

- grâce à de grandes coopératives en quasi-monopole de collecte (cas des Pays-Bas, de l'Irlande, du Nord de l'Allemagne et dans une moindre mesure de la Pologne). Ainsi, les producteurs de Friesland Campina, bénéficiant en fin d'année de bonus en cas de bonnes performances commerciales, considèrent ce mécanisme comme une forme de lissage des revenus. Dans ces pays, le Paquet lait et la contractualisation apparaissent de faible intérêt.
- grâce à une contractualisation ancienne qui bénéficie d'une structuration déjà forte des producteurs en OP et en associations d'OP (cas du Sud de l'Allemagne). Les produits laitiers y obtiennent une forte valorisation, avec l'existence de marques propres et le développement de signes de qualité.

Ces pays disposent souvent d'autres avantages spécifiques. L'Irlande bénéficie de coûts de production particulièrement faibles, du fait de la prédominance du système herbager. Dans l'ensemble des Länder, l'Allemagne mène une politique de soutien importante à la politique de biogaz qui, même si elle est aujourd'hui remise en cause, apporte un soutien non négligeable à un peu moins de 10 % des exploitations laitières. Il faut y ajouter des soutiens directs du 2nd pilier de la PAC aux exploitations qui peuvent être particulièrement importants car cofinancés de façon abondante par certains Länder comme la Bavière.

Dans chacun de ces pays, la plupart de nos entretiens ont confirmé à quel point le secteur laitier était prêt à poursuivre une forte augmentation de la production, et ceci malgré la chute des prix. De forts investissements ont été réalisés tant du côté des producteurs que des transformateurs, qu'il s'agit à présent de rentabiliser. La fin des quotas laitiers apparaît donc comme une opportunité pour hausser à nouveau fortement la production dans les régions qui disposent déjà d'une forte densité laitière et de systèmes productifs à plus faible coût de production.

Pour autant, le contexte de dérégulation de marchés (absence de prix d'intervention stabilisateur et de quotas), ainsi que la situation de hausse continue de la production dans un contexte de baisse des prix, amènent des difficultés et des tensions de plus en plus fortes :

- les débouchés vers les pays tiers étant fragilisés (embargo russe, importations chinoises en baisse sur l'année 2015/2014), chacun de ces pays espère écouler davantage de produits dans l'espace

européen dont les débouchés stagnent, ce qui ne peut que conduire à une surproduction généralisée encore plus manifeste. En multipliant les recherches de débouchés vers d'autres pays tiers, ces pays entretiennent une concurrence exacerbée entre eux;

- les rapports entre producteurs et collecteurs/transformateurs se tendent. C'est ce qui apparaît notamment en Allemagne, avec un rapport de forces de plus en plus à l'avantage des laiteries;
- une valorisation des produits laitiers et des marges des producteurs qui devraient diminuer. C'est ce qui apparaît aux Pays-Bas, qui bénéficient pour l'instant d'un prix relativement élevé lié à des exports de plus forte valeur ajoutée (fromages), mais qui s'orientent de plus en plus vers les exports de beurre et poudre de lait pour écouler leurs volumes.

Face à ces difficultés grandissantes et à la crise qui s'amplifie, dans tous les pays enquêtés, les outils récemment mis en place à l'échelle européenne (stockage privé renforcé, Observatoire européen...) ou envisagés (marchés à terme), ainsi que ceux qui subsistent (prix d'intervention à un niveau très faible), apparaissent très peu efficaces. En Irlande, aux Pays-Bas et en Pologne, la plupart des acteurs considèrent que des réformes de politique fiscale avec une baisse des charges des exploitations ou encore des garanties de prêts auprès des banques peuvent répondre en partie au problème, en association avec une régulation privée des prix et volumes par les coopératives. Ces points de vue, exprimés en 2015, mériteraient d'être actualisés en 2016, dans un contexte de crise laitière aggravée.

Enfin, apparaissent également des velléités de planification, voire de maîtrise des volumes de production, de façon différente suivant les pays :

- l'EMB et ses syndicats nationaux implantés en Irlande, aux Pays-Bas, en Allemagne, demandent une maîtrise des volumes de production en cas de crise (il en est de même en France, de la Confédération paysanne et plus récemment de la FNPL). En Allemagne, ils sont suivis par les ministres de l'agriculture de plusieurs Länder.
- en Irlande, par le biais des Milk Supply Agreements, les volumes sont déclarés à l'avance et n'obtiennent une garantie de prix que sur 110 % de la déclaration initiale. Plus encore, Glanbia a mis en place avec les producteurs, pour un volume décidé en avance, des contrats à prix indexé sur les coûts de production et dont les variations sont atténuées.
- Les Pays-Bas sont engagés dans un plafonnement du nombre de vaches par hectare pour des raisons environnementales, introduisant ainsi une maîtrise indirecte des volumes de production. À ce propos, il faut noter l'importance des contraintes environnementales et la montée des préoccupations en matière d'environnement et de bien-être animal, qui aux Pays-Bas comme en Allemagne, pourraient venir freiner la transformation des systèmes de production pour augmenter la production.

Partie 3. Focus sur la contractualisation en France

Dans le secteur laitier, du fait de la périssabilité et du caractère pondéreux du lait, les producteurs ne disposent pas de capacité de négociation à court terme. C'est pourquoi les échanges de lait se font dans le cadre de relations contractuelles formelles ou informelles. Un contrat est un dispositif de coordination entre agents autonomes et interdépendants qui permet la genèse et le partage de gains tout en favorisant l'adaptation aux aléas. La littérature économique montre toutefois que l'efficacité des relations contractuelles est variable et relative aux partenaires, à la nature des clauses contractuelles, à la structure de marché, aux modalités d'encadrement des relations contractuelles par l'acteur public, à la qualité de l'information et à sa diffusion. Surtout, compte tenu de la forte concentration de l'aval, les producteurs, sans organisation collective, ont peu de pouvoir de marché : ils subissent un partage des gains en leur défaveur et se voient transférer les risques prix.

1. Situation économique et acteurs du secteur laitier français

En France, la structure des exploitations et la répartition spatiale de la production sont fortement marquées par les choix de mise en œuvre des quotas (non marchands, attachés au foncier, « départementalisés ») à partir de 1984. La sortie des quotas se traduit par des dynamiques de croissance contrastées: croissance forte dans les zones de plaine du Grand Ouest, du Nord et de l'Est, décrochage des exploitations dans des régions de montagne et poursuite de la déprise dans les zones intermédiaires. Au stade de la collecte et de la transformation, la France se caractérise par i) une diversité d'opérateurs (nombreuses PME mais 5 entreprises dans le top 25 mondial), ii) le poids des privés (55 % de la transformation/45% de la collecte) et iii) une stratégie de différenciation/diversité des produits et un positionnement sur des produits de marque.

2. Perspectives historiques et cadre réglementaire

Les premiers groupements de producteurs sont issus de la loi de 1962. La structuration en interprofession s'est faite par étape : paiement du lait à la qualité en 1969, interprofessions laitières régionales devenant le lieu de négociation du prix du lait en 1974 et en interprofession nationale en 1997. L'instauration des quotas laitiers en 1984 a contribué également à une gestion collective de la filière. En effet, le choix de quotas non marchands, liés au foncier, ancrés à l'échelle des départements, a mené à l'élaboration de règles d'attribution dans le cadre d'une cogestion entre profession et acteur public.

Dans le contexte français, où les entreprises privées valorisent plus de la moitié du lait, la suppression progressive des quotas, la remise en cause de l'accord interprofessionnel sur le prix du lait par la DGCCRF en 2008 et la crainte d'abandon de collectes à la suite de la faillite de plusieurs entreprises laitières en 2009 ont conduit la profession agricole et l'acteur public à favoriser, dès 2010, l'émergence de relations contractuelles formelles obligatoires et la structuration en organisations de producteurs. Cette initiative française a été confortée par l'adoption d'une série de mesures à l'échelle européenne en 2012 intitulée « Paquet Lait ».

Celui-ci fournit un cadre européen pour établir des contrats écrits entre producteurs et transformateurs, encourage la formation d'organisations de producteurs (OP) sur une base territoriale large (jusqu'à 33 % de la collecte nationale et 3,5% de production européenne), leur donne la possibilité de négocier collectivement le prix du lait sans transfert de propriété (sous réserve des pourcentages précédents) et reconnaît les organisations interprofessionnelles. Dans les filières de qualité spécifique, enfin, la maîtrise collective de l'offre de fromages AOP/IGP est possible.

En 2014, en France, la loi consommation et la Loi d'Avenir pour l'Agriculture, l'Alimentation et la Forêt (LAAAF) continuent d'« équiper » le cadre des relations contractuelles, avec notamment l'introduction de l'obligation d'une clause de renégociation des prix dans les contrats de plus de trois mois (en cas de fluctuation des prix des matières premières agricoles et alimentaires) et le renforcement de la médiation des relations contractuelles.

3. État des lieux de la contractualisation

La France a opté pour des contrats obligatoires, à l'instar de 12 États membres, mais de longue durée (5 à 7 ans contre de 6 mois à 1 an ailleurs). 91 % des producteurs ont signé des contrats. Même si les contrats individuels sont les seuls à avoir une valeur juridique à ce jour en France, les contrats individuels simples sont minoritaires. Les producteurs se sont progressivement organisés pour élaborer également un cadre collectif (contrat cadre avec contrat d'application ou convention de fonctionnement).

Les premiers contrats (signature 2011-2012) s'appuient beaucoup sur le cadre institutionnel passé : i) les modalités de calcul du prix font référence aux indicateurs interprofessionnels, ii) la dernière référence de quota au 31 mars 2015 est utilisée comme référence contractuelle, iii) le paiement à la qualité fait référence aux grilles interprofessionnelles régionales (même si certaines entreprises laitières peuvent accorder en plus des primes spécifiques). Des divergences s'observent, par contre, dans la gestion plus ou moins stricte des volumes (pénalités plus ou moins fortes en cas de dépassements, gestion de la saisonnalité) et la responsabilité plus ou moins grande conférée aux OP dans la gestion collective des volumes. Malgré la suppression des quotas, les producteurs français restent dans l'ensemble fortement contraints en matière de volume. Avec la contractualisation, les entreprises laitières ont en effet pris la main sur la gestion des volumes et les producteurs sont parfois contraints d'acheter des contrats pour se développer. La cessibilité et la marchandisation des contrats sont problématiques car d'une part elles créent une charge supplémentaire et d'autre part elles vont à l'encontre de l'élaboration de règles transparentes d'accès au marché par les organisations de producteurs.

Dans l'ensemble, les producteurs souffrent d'un manque d'informations à destination des OP de la part des entreprises laitières, d'un manque d'expertise dans la négociation des clauses contractuelles (mise en place de la clause de renégociation notamment) et d'une activation jugée abusive de la clause de sauvegarde par les entreprises laitières, leur permettant de ne pas payer le lait plus cher que leurs concurrents.

Ainsi, le contrat contraint le producteur à absorber la totalité du risque prix et à livrer son lait à la laiterie, dans des conditions (volume, saisonnalité) et avec un partage de la valeur ajoutée qui sont défavorables au producteur.

4. Structuration en OP : des degrés variables selon les entreprises laitières et les territoires

Le texte français distingue deux types d'OP : i) commerciale lorsqu'elle vend, en tant que propriétaire, la production de ses membres ; ii) non commerciale, lorsqu'elle assure, 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 sans transfert de propriété. C'est cette dernière forme, reconnue par le texte européen, qui constitue une exemption au droit de la concurrence pour la négociation collective des contrats. La constitution d'OP relève de la volonté propre des agents. Dans les faits néanmoins, le syndicalisme et les entreprises laitières ont joué un rôle important dans leur émergence.

En octobre 2015, 51 OP sont reconnues et représentent 40 % des volumes livrés aux entreprises privées. Le taux d'adhésion des producteurs aux OP varie entre 30 % et 90 % en fonction des entreprises et des territoires. La majorité des OP sont des associations structurées par site de production de laiterie. Ce sont des OP verticales avec une dimension régionale. On note plus d'une dizaine d'OP pour les grandes entreprises, avec dans certains cas la coexistence sur un même territoire de plusieurs OP verticales de producteurs livrant à la même laiterie. Les OP transversales sont des exceptions en lait standard. France Milk Board, rassemblant des producteurs adhérents à l'APLI, à la Confédération paysanne et à la Coordination rurale, a fait reconnaître trois OP transversales couvrant l'ensemble du territoire français pour 268 millions de litres (1 % de la collecte nationale). A cela s'ajoutent l'UPLV dans les Vosges (0,5 % de la collecte) et l'OP bassin Centre (0,4 % de la collecte nationale). La fragmentation des OP et la faible représentativité de certaines d'entre elles (OP Lactalis notamment) interrogent sur la capacité des OP à négocier auprès des entreprises laitières.

En outre, le cadre réglementaire français impose aux OP de disposer d'un salarié (0,5 ETP (0,25 ETP pour les filières de qualité spécifique) pour réaliser leur mission de négociation et d'animation. Cependant ni les animateurs ni les professionnels n'ont eu accès ne serait-ce qu'à une formation initiale. Or l'animation et la négociation nécessitent de bonnes informations, des compétences juridiques et commerciales pour les analyser et agir en conséquence ainsi que des moyens logistiques. Les OP se sont appuyées sur i) la mobilisation de leurs élus, ii) des partenariats avec des organisations professionnelles agricoles locales, iii) les services de conseillers juridiques. À une échelle nationale, la FNPL a mis en relation les OP et a favorisé la recherche de solutions communes (réflexion en cours pour uniformiser le système d'information des OP).

Les OP de grandes entreprises laitières nationales (Lactalis, Savencia) ont commencé à se structurer en associations verticales nationales. L'association des OP Savencia est la plus avancée tant sur le plan juridique (demande de reconnaissance en Association d'organisation de producteurs ou AsOP) qu'organisationnel (forte représentativité, négociation collective des prix et obtention d'un rôle dans la gestion collective des volumes). Toutefois cette structuration verticale n'a pas permis aux producteurs d'obtenir de meilleures conditions pour le paiement de leur lait.

5. Coopératives et contractualisation

La durée et la nature de l'engagement coopératif ne sont pas remises en cause par la contractualisation. Par contre, celle-ci amène à expliciter aux adhérents les modalités de fixation du prix du lait et les conditions d'accès aux volumes. En outre, de par leur statut, les coopératives sont contraintes de prendre tout le lait de leurs adhérents. Elles ne peuvent donc s'appuyer, contrairement aux entreprises laitières privées, sur la clause volume d'un contrat commercial pour limiter directement leurs flux de lait dans un système sans quotas. Elles sont confrontées à un enjeu de gestion des volumes amont et de mise en adéquation avec les capacités de transformation et les marchés négociés et doivent dans cet objectif définir des règles dans le cadre coopératif.

La première coopérative laitière française, Sodiaal, a très tôt mis en place un système de double volume - double prix pour maîtriser son approvisionnement. Le volume A correspond à une fraction de la référence quota de 2015 et le prix reste largement basé sur la combinaison des indicateurs interprofessionnels (prix A). Le volume B, volume de développement, permet aux producteurs qui le souhaitent d'accroître leurs références mais à un prix correspondant à la valorisation beurre / poudre de la coopérative (prix B). Le volume et le prix C (prix de contrôle, très bas) ont été créés plus tardivement pour limiter la surproduction. L'objectif de Sodiaal en tant que leader coopératif français est de se donner les moyens de se développer à l'international à l'instar de ses concurrents européens, de permettre aux producteurs qui le souhaitent de croître, tout en limitant l'impact pour les producteurs qui ne veulent pas se développer. D'autres coopératives sont restées à un prix moyen et à un volume lié à la référence quota (le conseil d'administration n'ayant pas accordé de possibilité de développement pour la campagne en cours). Des situations intermédiaires sont également observées.

Dans l'ensemble, le prix payé au producteur découle, au-delà des formules de prix, d'une décision du conseil d'administration relative à la capacité de valorisation de la coopérative. Par ailleurs, des réflexions sont en cours pour atténuer le transfert de la volatilité des prix aux producteurs (prise en compte des coûts de production, clés de répartition de la valeur permettant d'amortir les fluctuations, contrats à prix indexé). La fusion ou a minima la coopération entre coopératives apparaît aussi comme un levier d'adaptation pour massifier l'offre et conquérir de nouveaux marchés et ainsi créer de la valeur à redistribuer en partie aux producteurs.

6. Le rôle des tiers dans la régulation des relations contractuelles

L'acteur public français a élaboré un cadre réglementaire qui visait à sécuriser le devenir des éleveurs dans un environnement sans quotas laitiers. Toutefois l'incitation à l'organisation collective et à la massification de l'offre, tardive et sans soutien ni financier ni humain, n'a pas suffi à mobiliser les producteurs, d'autant que les entreprises laitières n'ont pas toujours joué le jeu. En outre, l'ampleur de la crise a été mal anticipée. Par ailleurs, la médiation établie par la LMAP et la LAAF s'appuie sur un principe de concessions réciproques sans possibilité d'arbitrage : il n'y a pas de procédure de recours en cas de litige. Enfin, les OP n'ont pas été intégrées dans les instances sectorielles (sauf dans les Conférences de Bassins Laitiers en tant

qu'invités) et ne bénéficient pas directement de leur expertise. FranceAgriMer n'a par exemple qu'un rôle de suivi et de contrôle des OP. Il ne leur procure pas d'accompagnement spécifique.

Entre 2010 et 2012, **l'interprofession** (le CNIEL) s'est positionnée en facilitateur de la démarche contractuelle. Elle a élaboré un guide des bonnes pratiques et s'est dotée d'une Commission Interprofessionnelle des Pratiques Contractuelles (CIPC) visant à éclairer les acteurs et traiter les litiges. Mais paradoxalement, les missions du CNIEL apparaissent affaiblies. Du fait de l'absence de consensus entre les trois familles, les OP ne sont pas représentées en interprofession et les questions économiques en sont évacuées. **Les CRIEL** conservent un rôle (grilles de paiement du lait à la qualité). Elles pourraient prendre le relais des conférences de bassin en créant une interface avec l'acteur public favorisant la concertation, le montage de projets et la demande de financements européens notamment.

Le syndicalisme a contribué à la structuration des OP, mais le processus n'est pas abouti. Le soutien à la construction d'OP ou d'AsOP de bassin est insuffisant. En outre, le partage des rôles sur les questions économiques reste à construire.

7. Approche comparée de la contractualisation en France et en Allemagne

L'Allemagne ne fait pas partie des 12 États membres ayant rendu les contrats écrits obligatoires. Elle est par contre, avec la France, un des seuls États membres à s'être emparé de l'opportunité offerte aux producteurs dans le cadre du Paquet lait de se regrouper en OP. Cette orientation s'explique par le relatif faible poids des coopératives dans le sud de l'Allemagne et en France. Les OP allemandes bénéficient de critères de reconnaissance moins contraignants et se distinguent par : i) une mise en place plus ancienne, (ii) leur horizontalité et la signature de contrats avec plusieurs entreprises laitières, (iii) l'accompagnement des contrats individuels des producteurs par une convention collective, (iv) le principe de l'apport total à l'instar du système coopératif. En outre, les OP ont su se fédérer en associations faitières : deux sont chargées de la négociation du prix du lait, deux ont une mission d'information. La plus importante, Bayern MEG (2007) regroupe 64 OP sur trois Länder (Bavière, Bade Wurtemberg et Hesse) et s'est dotée d'un négociateur professionnel. Au final, la quasi-totalité du lait allemand, hors coopératives, est négociée collectivement par les OP.

Partie 4. La régulation laitière dans les pays-tiers

Les modes de régulation des marchés laitiers ont connu des modifications profondes. Ces modifications se sont parfois étalées sur de nombreuses années comme aux États-Unis, alors que d'autres avaient été nettement plus brutales, telle l'abolition du New Zealand Milk Board dans les années 1980 ou la fin du système de quotas laitiers en Suisse. Dans toutes ces économies laitières, la variabilité accrue des prix du lait et des intrants depuis 2007 met une pression additionnelle sur les capacités d'adaptation de ces filières. Par ailleurs, la filière laitière canadienne présente une dynamique très contrastée, le mode de régulation par gestion de l'offre ayant été à ce jour maintenu. Par conséquent, ces quatre pays présentent une variété de situations dont l'étude pourra être utile à la réflexion sur le cas français et européen.

1. Analyse des politiques laitières de chaque pays tiers

En Nouvelle-Zélande, il n'existe aucun instrument direct de régulation ou de soutien au secteur laitier. La réforme économique du milieu des années 1980 a emporté à peu près tous les outils de la politique agricole. Depuis ce temps, le secteur laitier néo-zélandais ne doit compter que sur les résultats du marché international pour garantir sa pérennité, environ 95 % de la production totale du pays étant exportée.

Aux États-Unis, le soutien des prix a vu son rôle diminuer au début des années 1980, pour finalement disparaître complètement avec le plus récent Farm Bill (2014-2018). La volatilité des prix qui en a résulté sur le marché a été contrebalancée par des paiements contra-cycliques à partir de 1999. Aujourd'hui plusieurs instruments sont en place, ils sont décrits ci-dessous.

Le Dairy Margin Protection Program (DMPP) offre une protection de base qui vise à garantir une marge de 4,00 \$/cwt¹ (69 €/kl). Le coût de cette protection de base est nul pour le producteur, en dehors de frais d'administration de 100 \$ par année. Le producteur peut choisir un taux de couverture jusqu'à un maximum de 8,00 \$/cwt (138 €/kl). Cette couverture supplémentaire est de type assurantiel en ce sens que le producteur doit s'acquitter d'une prime croissante en fonction du niveau de couverture choisi. De plus, la prime augmente pour des livraisons supérieures à quatre millions de livres (\pm 200 vaches). Le calcul de la marge est basé sur le prix moyen du lait aux États-Unis et le coût d'une ration laitière type composée de maïs-grain, de foin de luzerne et de tourteau de soja.

Malgré une forte baisse du prix à la production de près de 30 % par rapport à l'année précédente, l'année 2015 s'est finalement soldée par des paiements du programme limités au 0,6 % des producteurs qui avait choisi la couverture maximale de 8,00 \$/cwt. Les paiements ont été modestes, atteignant un maximum de 0,50 \$/cwt (9 €/kl) pour la période mars-avril. Toutefois, si l'on prend en compte la prime payée au programme, les paiements nets ont été négatifs tout au long de l'année, sauf pour une seule période où ils ont atteints 0,02 \$/cwt (0,3 €/kl) pour les volumes de production sous le seuil des quatre millions de livres.

1 cwt = cent livres de lait.

Ce contexte de faible intervention du programme, même dans une période de chute des prix, explique fort probablement les résultats de l'inscription au programme pour l'année 2016. La part de la production totale inscrite au programme s'est maintenue à 70 %. Toutefois, 61 % de la production totale est inscrite pour la couverture minimale de 4,00 \$/cwt, contre 42 % en 2015. En conséquence, seulement 8 % de la production totale est inscrite aux niveaux supérieurs de couverture comparativement à 27 % en 2015.

Le deuxième volet du Farm Bill laitier 2014-2018 prévoit une intervention sur le marché en cas de baisse de la marge des producteurs en dessous du seuil de 4 \$/cwt (69 €/kl) pour deux mois consécutifs. Le Dairy Product Donation Program (DPDP) prévoit que l'USDA devra alors intervenir pour acquérir des produits laitiers au prix du marché, et non pas à un prix de soutien prédéterminé. Les produits acquis par l'USDA ne pourront être stockés pour un usage ultérieur. Ils devront être redistribués sur le marché intérieur à destination des programmes alimentaires pour les familles à faibles revenus. L'USDA devra cesser son programme d'achat au bout de trois mois consécutifs d'intervention. Il apparaît donc évident que les règles de ce programme ont été rédigées de telle sorte que son intervention ne pourra qu'être très limitée dans le temps et que son impact sur le marché sera faible.

Au Canada, le secteur laitier reste un des seuls à être régulé par un système de quotas de production. La politique laitière canadienne crée un environnement particulièrement stable pour l'ensemble de la filière laitière. Toutefois, il y a un prix à payer pour ce faire, soit l'absence de perspective de croissance de l'activité laitière du pays : le marché laitier canadien est plutôt mature, la population totale affiche une croissance démographique faible et l'exportation est plafonnée. De plus, les prix à la production fonction des coûts de production ne sont pas en ligne avec les prix sur le marché international des produits laitiers.

En Suisse, l'abolition des quotas laitiers en 2009, après 32 années d'application, a devancé de quelques années celle de l'Union européenne. Elle a été accompagnée de la mise sur pied d'une interprofession disposant de la force obligatoire. Cette interprofession a démarré ses activités dans le contexte défavorable de la crise du marché laitier de 2009. Elle devait établir un prix indicatif pour le lait, mais a aussi tenté d'étendre son action, sans succès, à la gestion des quantités. Les divergences entre les membres de l'interprofession, notamment entre les groupes de producteurs, ont limité son action.

Un nouveau règlement interprofessionnel a vu le jour en 2013, avec encore une fois des objectifs ambitieux de discrimination des prix à la production par segment de marché et de régulation de l'offre. Force est à nouveau de constater que le dispositif ne fonctionne toujours pas de manière satisfaisante. La clause obligeant à notifier les quantités annuelles par segment faisant l'objet d'un engagement d'achat pour chaque année civile n'est pas respectée, ni la clause qui laisse à chaque producteur la liberté de produire ou non du lait de catégorie C, le lait excédentaire résiduel transformé en produits de dégagement. Dans cette logique, la production de lait C n'est plus individualisée et la croissance de la collecte conduit à une baisse du prix pondéré qui est répercutée sur tous les producteurs.

Au total, l'État suisse s'est désengagé de la gestion du marché laitier, laissant la place à une interprofession divisée. Toutefois, les paiements directs découplés de grande ampleur (en moyenne de 2800 CHF – ou 2570 euros – par hectare en 2013) ne semblent pas remis en question.

2. Comparaison des politiques laitières

Le tableau suivant permet de comparer les principaux outils de politique laitière disponibles dans chacun des pays. Nous y plaçons également l'Union européenne, à partir des enseignements des parties précédentes. Finalement, deux extrêmes y sont observés : le secteur laitier canadien qui bénéficie de tous les leviers disponibles avec le système de gestion de l'offre, à l'exception des paiements directs, alors que celui de la Nouvelle-Zélande ne dispose d'aucun outil de politique laitière. Les États-Unis se situent dans une position intermédiaire avec le programme de garanties de marge (DMPP) qui constitue un outil d'intervention contra-cyclique. Toutefois, les inscriptions au programme laissent la plus grande partie de la production avec un faible niveau de protection. Quant à la Suisse, il s'agit d'une intervention minimale sur les marchés de la part de l'État fédéral qui s'en remet à l'interprofession pour ce faire, avec peu de succès. Par contre, les paiements directs y sont très présents et de loin supérieurs à ce qui est pratiqué dans les autres pays analysés. Enfin, dans l'Union européenne, il s'agit là aussi d'une intervention minimale mais effective sur les marchés, complétée par des paiements directs moins importants qu'en Suisse.

La notion de crise n'existe pas en Nouvelle-Zélande, à tout le moins dans le sens de justifier une intervention spécifique des pouvoirs publics pour soutenir le secteur laitier. Aux États-Unis, le Farm Bill laitier 2014-2018 se trouve à définir implicitement la notion de crise laitière ou de déséquilibre de marché au seuil d'intervention des deux programmes de 4 \$/cwt. Il s'agit donc d'un seuil de revenu de crise (marge laitière) en dessous duquel le Farm Bill est appelé à intervenir automatiquement, tant par des mesures modestes d'intervention sur le marché que par des paiements directs aux producteurs. Dans l'état actuel de la régulation laitière au Canada, la notion de crise conjoncturelle ou de déséquilibre de marché n'a pas de signification. Ce système qui permet d'ajuster l'offre à la demande au prix souhaité génère une grande stabilité quant aux conditions qui prévalent sur le marché. Quant à la Suisse, l'État fédéral, même s'il a abdiqué toute intervention directe dans la maîtrise de la production, assure une protection très importante aux frontières pour les produits du marché de l'ultra frais, permettant ainsi le maintien d'un prix à la production plus élevé que le prix européen. Il ne prévoit pas pour autant de mesures particulières pour atténuer les soubresauts du marché.

Finalement, il est à noter que des mécanismes volontaires de limitation de la production ne sont maintenant utilisés dans aucun des pays analysés. Il y a bien déjà eu de tels programmes aux États-Unis proposés par l'USDA en 1984 et 1985 ou encore par les coopératives laitières plus récemment (2003 à 2010). Devant le peu d'impact de ces programmes qui ont pu temporairement ralentir la croissance de la production, et non pas conduire à sa diminution, l'USDA s'est abstenu d'en instaurer de nouveaux. Quant aux coopératives laitières, elles ont jugé plus efficace d'appuyer des initiatives d'exportation des produits laitiers.

Tableau 1. Les outils de politique laitière utilisés aux États-Unis, en Nouvelle-Zélande, au Canada, en Suisse et dans l'Union européenne.

	États-Unis	Nouvelle-Zélande	Canada	Suisse	Union européenne
Contrôle de l'offre	Aucun	Aucun	Quota ajusté à la demande intérieure	Aucun	Aucun
Prix d'intervention	Aucun	Aucun	Basé sur les coûts de production	Aucun	Fixé a priori à un faible niveau
Intervention sur le marché	Dairy Product Donation Program – de faible portée	Aucune	Liée au prix d'intervention	Délégation à l'interprofession (Force obligatoire)	Liée au prix d'intervention et stockage privé
Paievements directs	Dairy Margin Protection Program – un programme contracyclique	Aucun	Aucun	Très importants	Importants
Contrôle des importations	Contingents tarifaires et tarifs hors-contingents	Aucun	Contingents tarifaires et tarifs hors-contingents	Contingents tarifaires et tarifs hors-contingents	Contingents tarifaires et tarifs hors-contingents
Subventions publiques aux exportations	Aucun	Aucun	Aucun	Oui (Loi chocolatière)	Prévu dans l'OCM unique mais empêché par l'accord OMC de Nairobi

Nous avons enfin examiné les mécanismes de détermination des prix du lait par la négociation entre producteurs et entreprises laitières dans chaque pays. Ils sont résumés dans le tableau suivant. Ils sont très variables d'un pays à l'autre. Aux États-Unis, les paramètres de fixation du prix minimum au producteur sont déterminés dans la structure des Milk Marketing Orders (MMO). Dans chaque MMO, les transformateurs vont payer un prix différencié pour le lait en fonction de l'utilisation finale qu'ils en font. Pour ce faire, des classes de lait sont définies et un prix minimum est établi pour chacune. Une péréquation des prix à la production est mise en œuvre dans chaque MMO, tous les producteurs recevant le même prix minimum

moyen. Les producteurs bénéficient donc d'une garantie de prix minimum qu'ils n'ont donc pas à négocier dans le cadre de leur contrat de livraison avec une entreprise laitière donnée.

Au Canada, le fonctionnement des Marketing Boards, et du plan conjoint au Québec, fait en sorte que le producteur n'a pas à négocier individuellement avec une entreprise laitière quelque terme que ce soit du contrat de livraison. Le plan conjoint est une organisation de mise en marché obligatoire, tous les producteurs laitiers du Québec devant mettre en marché leur lait par son intermédiaire. Ainsi, la fixation du prix à la production du lait, négocié directement sur la base du prix de soutien fédéral, se fait dans le cadre du plan conjoint. Comme aux États-Unis, les acheteurs paient un prix du lait d'autant plus élevé qu'ils fabriquent des produits à plus haute valeur ajoutée. S'ajoute au Canada et au Québec, le pouvoir dont dispose le plan conjoint d'approvisionner en priorité les usines qui fabriquent les produits les plus payants. Ce dispositif est complété par un mécanisme de péréquation des prix entre les producteurs. De plus, les producteurs laitiers ont choisi de pratiquer aussi une péréquation des coûts de transport, ce qui signifie que quelle que soit la localisation d'un producteur au Québec, il reçoit le même prix net à la ferme.

Tableau 2. Les mécanismes de détermination du prix du lait aux États-Unis, en Nouvelle-Zélande, au Canada, en Suisse et en France.

	États-Unis	Nouvelle-Zélande*	Canada	Suisse	France
Prix payés par les entreprises	Selon l'utilisation par classe de produits laitiers	Fixés par Fonterra	Selon l'utilisation par classe de produits laitiers	Selon l'utilisation dans chaque segment de produits	Variable d'une entreprise laitière à l'autre, parfois par segment
Approvisionnement des entreprises	Négociation privée	Négociation privée	Négociation collective. Priorité aux classes les plus payantes	Négociation privée	Négociation privée sur la base des quotas antérieurs
Base de fixation du prix	Prix de gros des produits laitiers et différentiels entre classes préétablis	Prix du marché mondial	Coût de production	Prix indicatifs de l'interprofession	Référence aux indicateurs interprofessionnels Prix concurrentiel entre entreprises
Processus de détermination du prix	Prix minimum mensuel par classe fixé par MMO dans le cadre d'une loi fédérale	Prix annoncé par Fonterra et ajusté selon le marché	Négociation collective par province. Prix fixe par classe ajusté selon le prix d'intervention	Selon la valorisation sur chacun des trois segments (A, B et C)	En général, prix déterminé par les entreprises et ajusté selon le marché
Prix à la production	Péréquation du prix minimum par MMO	Prix unique et dividende selon les parts de Fonterra détenues	Péréquation des prix par province	Moyenne pondérée des prix A, B et C par transformateur	Variable selon les entreprises

Note: * Le cas de Fonterra qui contrôle près de 90 % de la collecte.

En Nouvelle-Zélande, avec le rôle central que joue Fonterra, qui contrôle près de 90% de la collecte, tous les producteurs livreurs à cette coopérative reçoivent un même prix du lait. Ce prix est basé sur la structure des ventes de Fonterra à l'international. Les producteurs ayant la garantie de récupérer la majeure partie des dividendes payés par Fonterra, ceci leur garantit de capter la plus-value résultant de la discrimination de prix que pratique Fonterra dans ses ventes sur le marché international.

Ainsi, dans ces trois cas, il existe un mécanisme de péréquation des prix à la production qui garantit aux producteurs un prix uniforme, pour l'ensemble du pays en Nouvelle-Zélande, par MMO aux États-Unis et par province au Canada. De plus, la structure de fixation des prix permet aux producteurs de récupérer une partie, à tout le moins, de plus fortes valorisations permises par certains produits laitiers au travers des mécanismes de discrimination de prix². Dans aucun de ces cas, le producteur ne se retrouve à négocier sur une base individuelle ou en petits groupes les conditions de prix et de livraison avec les entreprises laitières.

En Suisse, la plus-value du prix des produits frais vendus sur le marché intérieur permet de fixer un prix à la production de ce segment de marché à un niveau plus élevé que celui des autres segments de marché. Toutefois, en l'absence de maîtrise de la production, l'augmentation des fabrications de produits laitiers dans le segment de marché le moins rémunérateur (le segment C) viendra peser sur le prix moyen du lait à la production.

Enfin, en France, il n'existe pas de mécanisme pour uniformiser les prix payés aux producteurs ni à l'échelle nationale (malgré une référence à des indicateurs interprofessionnels), ni à l'échelle régionale, ni de segmentation systématique des marchés qui leur permette de capter la plus-value des produits les mieux valorisés.

Partie 5. Recommandations

1. Recommandations relatives à la volatilité des prix et des revenus des producteurs laitiers

Recommandation n°1. Réguler en cas de crise les volumes de production : un dispositif aujourd'hui indispensable pour contrer la surproduction

L'augmentation des prix d'intervention apparaît comme une option intéressante mais qui n'est pas encore largement partagée au sein de l'Union européenne. Mais sans dispositifs de régulation des volumes, se pose le problème d'une stimulation de la production au-delà des capacités d'absorption des marchés.

Le choix de dispositifs nationaux, régionaux ou par entreprise de contrôle de l'offre ne semblent pas cohérents dans une perspective de marché internationalisé. La filière française risquerait de réguler modestement l'offre européenne sans effet réel sur les prix et au bénéfice des filières des autres pays. De ce point de vue, les décisions du Conseil des ministres de l'agriculture de mars 2016 (activation de l'article 222 de l'OCM unique permettant aux organisations de producteurs et interprofessionnelles, ainsi qu'aux coopératives, de se mettre d'accord « de manière volontaire et temporaire » et de façon conjointe sur des seuils de production) sont insuffisantes.

Nous recommandons une régulation des volumes de façon coordonnée et réellement incitative à l'échelle européenne, qui serait déclenchée en cas de crise et par l'intermédiaire de l'article 221 de l'OCM unique. Un dispositif consistant en des aides versées aux producteurs diminuant leur volume présente néanmoins des limites, au vu des expériences des pays tiers étudiés (forte augmentation de volumes de la part d'autres producteurs, réagissant à de meilleurs prix). Nous penchons plutôt pour des pénalités dissuasives au niveau des collecteurs ne respectant pas les diminutions temporaires demandées (cf. 1^{ère} proposition faite par la délégation française au Conseil des ministres agricoles de février 2016). Il s'agira alors de réfléchir plus précisément les modalités possibles pour que les réductions se fassent en concertation obligatoire avec les producteurs et leurs organisations, ainsi qu'avec les pouvoirs publics selon des objectifs définis.

Une autre possibilité pourrait être explorée, dans l'objectif de réduction temporaire des volumes : conditionner des dispositifs de soutien comme le prix d'intervention ou les fonds de mutualisation à une maîtrise ou une réduction du volume de production. Enfin, de façon non temporaire, un autre dispositif de limitation indirecte des volumes de production pourrait passer par l'instauration de chargements animaux maximum, modulés selon certains paramètres, comme c'est esquissé aux Pays-Bas.

Recommandation n° 2. Mettre en place des dispositifs complémentant les revenus en cas de crise

L'étude des marchés à terme aux États-Unis indique que ceux-ci ne représentent pas un outil de gestion des risques de prix aussi efficace pour les producteurs que certains l'envisagent. Ils ne permettent ni de

stabiliser les prix, ni de garantir un niveau de prix assurant la pérennité des exploitations laitières. De même, notre rapport met en évidence de fortes limites associées au stockage privé.

Certains dispositifs mis en œuvre dans des pays tiers (paiements contra-cycliques aux États-Unis notamment) pourraient être explorés pour la PAC après 2020. Ils présentent cependant des limites à prendre en compte, qu'elles soient budgétaires ou en regard des engagements de l'OMC.

Deux autres dispositifs nous semblent d'ores et déjà envisageables :

- Le renforcement des fonds de mutualisation, mesure disponible dans le cadre du 2nd pilier de la PAC mais dont il s'agirait de modifier les modalités pour la rendre efficace (participation des fonds publics à la constitution du capital initial par exemple) ;
- Le renforcement de la réserve de crise européenne, dont il faudrait remettre en cause l'annualité budgétaire.

Recommandation n° 3. Soutenir spécifiquement les exploitations en zones défavorisées, les petites et moyennes exploitations et celles qui offrent davantage de services environnementaux ou sociaux, dans le cadre des dispositifs d'aides directes

À la suite de la dérégulation des marchés, les déséquilibres engendrés risquent de déstabiliser les exploitations qui cumulent certaines difficultés, notamment une faible densité laitière dans la région, une faible taille d'exploitation ou de plus forts coûts de production et de collecte, notamment en montagne. Le soutien spécifique de ces exploitations, relevant d'objectifs publics de multifonctionnalité agricole, concerne les aides de la PAC qui leur sont versées directement, par le biais des aides couplées et découplées du 1^{er} pilier, ainsi que par celles du 2nd pilier. Il existe aujourd'hui des marges de manœuvre conséquentes pour poursuivre une redistribution des aides de la PAC qui leur soit favorable.

Recommandation n° 4. Soutenir les produits locaux et la demande alimentaire

L'exemple du cas états-unien plaide pour renforcer les politiques de développement des programmes alimentaires territoriaux, notamment par l'intermédiaire de la restauration collective, et mettre en place une politique alimentaire européenne, par exemple pour des dons alimentaires sur une période donnée venant créer des débouchés.

Recommandation n° 5. Porter l'attention sur la politique de commerce extérieur

Le niveau substantiel des droits de douane appliqué aux produits laitiers doit être préservé, y compris dans le cadre des accords de libre-échange bilatéraux.

2. Recommandations relatives à l'équilibre des relations contractuelles

L'analyse comparée que nous avons menée avec le Canada, les États-Unis, la Nouvelle-Zélande et la Suisse indique que seule l'Union européenne laisse ses producteurs de lait négocier de façon individuelle avec les

industries d'aval – en particulier dans les pays qui ont une faible part du lait collecté par une coopérative –. En France notamment, la dérégulation des marchés laitiers et la contractualisation se sont traduits globalement par un affaiblissement des producteurs face à l'aval. En Allemagne du Sud, même si on peut en tirer des enseignements, le constat n'est guère plus positif en matière de rémunération du lait. Cet état de fait plaide pour des règles de contractualisation profondément revues.

Recommandation n°6. La massification de l'offre : AsOP territoriale et représentativité accrue

Pour rééquilibrer les rapports de force dans la filière, les OP ont intérêt à se regrouper en AsOP à base territoriale large, aussi proche que possible de la limite des 33 % de la collecte nationale et 3,5 % de la production de l'UE, permettant à l'instar du cas allemand de conduire des négociations avec plusieurs entreprises laitières tout en s'adaptant aux spécificités du bassin de production. Ces AsOP de bassin pourraient aussi être ouvertes aux sections lait des coopératives dans un objectif de mutualisation de l'information. La création d'AsOP territoriales fortes apparaît comme un préalable à la négociation des contrats de deuxième génération.

Le renforcement des missions des AsOP (représentation dans les instances sectorielles, accès à l'information et diffusion à ses membres, négociation de contrats cadre, coordination des volumes contractuels, accès à des financements et à des formations) apparaît par ailleurs comme un levier pour inciter les producteurs à y adhérer et renforcer leur représentativité. Dans un second temps, la transition vers des OP commerciales et l'adoption d'un statut coopératif devraient être envisagées, renforçant ainsi leurs marges de manœuvre.

Recommandation n°7. Un contrat cadre par AsOP

Donner une dimension collective au contrat apparaît comme un levier pour sortir les producteurs d'une relation bilatérale avec leur entreprise laitière. Cette particularité française au regard des cas étudiés conduit à un déséquilibre de la relation contractuelle défavorable aux producteurs. Un contrat cadre entre AsOP et entreprises laitières leur permettrait de négocier collectivement sur un bassin de production les conditions d'accès au marché avec plusieurs entreprises laitières. Il permettrait a minima de négocier de façon conjointe, à l'échelle de l'AsOP, formule de prix et volume. La négociation des clauses contractuelles relatives aux volumes par l'AsOP permettrait i) d'atténuer, voire de supprimer les contraintes individuelles (mutualisation des sous-réalisations et des dépassements entre producteurs de l'AsOP) et ii) de redonner des perspectives de développement aux producteurs (élaboration de règles transparentes d'attribution des volumes, a minima pour la réaffectation des volumes libérés par les cessations d'activité), résolvant au passage le problème de la cessibilité. Les contrats cadres des AsOP s'imposeraient aux contrats individuels de ses membres. Plus encore, certaines clauses pourraient avoir force obligatoire, c'est à dire que les décisions pourraient être étendues à l'ensemble des producteurs, sous réserve du respect des dispositions réglementaires.

Recommandation n°8. Une nécessité d'arbitrage

La médiation a montré ses limites en matière d'équilibre des relations contractuelles. Les mécanismes d'exécution des contrats relevant de l'ordre public général ne paraissent pas non plus adaptés du fait du

faible montant et de la fréquence des transactions. La création d'un mécanisme ad hoc, apte à rendre des arbitrages, à l'instar de la Régie québécoise, serait plus adaptée.

Recommandation n°9. Renforcement de la transparence

À l'instar du système de suivi des marchés états-unis ou de l'observatoire des relations contractuelles espagnol, les dispositifs d'information régional, national et européen pourraient être complétés pour améliorer la transparence des relations contractuelles. Au-delà de la nature et de la qualité des informations, il semble important de placer les OP et les AsOP au cœur des dispositifs informationnels.

Recommandation n°10. Segmentation et partage de la valeur ajoutée

Le rééquilibrage des rapports de force et l'élaboration de formules de prix adaptées (avec indicateurs relatifs au segment PGC France notamment) pourraient favoriser une certaine segmentation et revalorisation du prix du lait sur la base du mix produit des bassins de production. Dans ce sens, les systèmes de double volume - double prix élaborés par certaines coopératives pourraient être expertisés, avant que l'amélioration et l'extension de ce mécanisme ne soient envisagées. Le potentiel de contrats de vente de produits de long terme (à l'instar du système de Glanbia ou sur la base d'accords tripartites avec la GMS) à sécuriser un prix stable et rémunérateur pour une partie des volumes mériterait d'être plus finement expertisées également.

Recommandation n°11. Prise de responsabilité de l'interprofession

Le CNIEL au titre de l'article 157 de l'OCM pourrait prendre part aux réflexions sur les indicateurs entrant aussi bien dans les formules de prix que ceux déclenchant les clauses contractuelles de renégociation ou de sauvegarde. Il pourrait jouer un rôle actif dans la réflexion relative au contenu des contrats cadre et actualiser le guide des bonnes pratiques contractuelles. Par ailleurs, sa gouvernance est à revoir, pour une meilleure efficacité (représentation des OP, rééquilibrage du poids des différents collèges favorable à un traitement interprofessionnel des questions relatives à l'amont de la filière, place de la GMS à réfléchir en fonction des opportunités de segmentation...).

Recommandation n°12. Se saisir de l'écriture des décrets d'application de la LAAF et de l'arrivée à échéance des premiers contrats

À très court terme, les évolutions réglementaires relatives à la diffusion d'information des entreprises laitières aux OP devraient permettre de rendre disponible l'information relative à la collecte, à la qualité du lait livré mais aussi au mix-produit des entreprises laitières par bassin de production. Les évolutions réglementaires pourraient être l'occasion de placer les OP et AsOP au cœur du dispositif informationnel. Par ailleurs, la définition juridique du contrat cadre pourrait comporter quant à elle i) l'obligation de négocier des contrats cadres avec les AsOP territoriales (dont il faut créer les conditions d'existence), ii) le paiement du lait en fonction des débouchés, iii) le droit des OP à mettre en place des règles collectives d'accès aux volumes contractuels.

