

Les enjeux de la régulation du secteur laitier

La crise profonde que traverse actuellement le secteur laitier tranche avec l'euphorie de l'année 2007. L'analyse structurelle de la filière, fondée essentiellement sur la grille d'analyse de l'économie publique, permet d'identifier, parmi les particularités de ce secteur, celles qui justifient la mise en place de régulations. Les caractéristiques du lait, produit périssable et pondéreux, et la concentration de la transformation impliquent que les relations entre la production et la première transformation prennent davantage les traits d'un marché captif que d'un marché concurrentiel. Cette défaillance de marché a de lourdes implications, que ce soit en termes de formation des prix que de partage de la valeur ajoutée. En parallèle, l'examen de la diversité, de l'évolution et de la localisation des systèmes de production met en évidence une seconde défaillance : celle liée aux externalités environnementales et sociales. Comment corriger de manière cohérente ces deux défaillances, ainsi que les interférences entre elles ? Telle est la question de départ centrale pour imaginer des modes de régulation qui associeront demain marché, contrat et politique publique.

Le secteur du lait vit des heures tourmentées. En l'espace de deux années, le contexte a radicalement changé. L'annonce de la résorption totale des stocks communautaires conjuguée avec une sécheresse en Océanie avait provoqué au printemps 2007 une hausse des prix internationaux du beurre et de la poudre de lait aussi vertigineuse qu'inattendue. Le prix à l'export du beurre européen est ainsi passé de 2 000 \$ à 6 000 \$ la tonne en un peu plus de deux mois. Preuve s'il en fallait de l'instabilité des marchés agricoles, ces promesses de vaches grasses pour les éleveurs ont, deux ans après, laissé place à une crise très profonde. Un contexte économique international de récession et une réponse de la production très vigoureuse, après une envolée des prix historique, comptent parmi les facteurs explicatifs de cette crise. Pour autant, il paraît hasardeux de réduire l'analyse à ces seuls facteurs

conjoncturels. Identifier les voies de sortie de crise passe en effet par une recension des facteurs structurels de cette filière, qui laisse à penser que le schéma de sortie des quotas enclenché en 2003, sans proposition de régulation publique alternative, ne pouvait pas rimer avec douceur¹ mais plutôt avec douleur.

Cette note se propose donc d'identifier, indépendamment du contexte conjoncturel, les enjeux tant économiques que sociaux et environnementaux à appréhender pour penser l'articulation entre les modes de régulation marchands, contractuels et publics. Pour ce faire, nous mobilisons la grille de lecture de l'économie publique standard qui fonde la justification de l'intervention publique sur la correction des défaillances de marché. Mais nous recourrons également à d'autres approches comme celle dite de la théorie du « problème agricole », très en vogue aux États-Unis

dans les années 1950-60, ou encore à des approches plus empiriques basées notamment sur la compréhension des modes de régulation publics ou privés du secteur laitier à l'œuvre sur d'autres continents.

1 - Des facteurs endogènes d'instabilité des marchés laitiers

La demande de produits agricoles est de manière générale relativement inélastique, en particulier dans les pays développés. La composition du lait, sa teneur en calcium et caséines, limitent les possibilités de substitution aux produits laitiers, bien que la matière grasse du lait puisse être remplacée par de la matière grasse végétale et les protéines

1. En la matière, la Commission européenne parle « d'atterrissage en douceur ».

du lait par des protéines végétales. L'élasticité prix de la demande est donc faible. Par ailleurs, dans les pays où les niveaux de vie sont déjà relativement élevés, la variation du revenu des ménages a une influence moindre sur la quantité que sur la part de services incorporés (produits préparés). La rigidité de la demande résultant de ces deux inélasticités implique qu'une baisse du prix n'a que peu d'effet sur la consommation. De la sorte, une faible variation de l'offre de lait induit une forte variation de prix. Ce facteur d'instabilité, qui n'est pas propre au lait, est à la base de loi de King formulée au XVII^e siècle.

L'asymétrie de la réponse de la production à une variation des prix constitue un autre facteur d'instabilité, d'autant plus fort pour les productions comme le lait que les infrastructures nécessaires sont lourdes et spécifiques. À court terme, la capacité de réponse des éleveurs laitiers à une hausse des prix peut être rapide, en tout cas dans une certaine mesure. Retarder le départ à la réforme des vaches laitières ou augmenter la part d'aliments concentrés en énergie et en matières protéiques dans la ration permet d'ajuster rapidement la production au contexte de prix élevé². Cette augmentation est réalisable dans la mesure où de nouveaux investissements ne sont pas nécessaires. L'augmentation continue de la productivité des vaches laitières avait en effet permis une diminution du nombre de vaches dans des exploitations limitées en production, ce qui avait ainsi libéré des places disponibles dans les bâtiments. L'accroissement de la collecte suite à la flambée des prix de 2007, permise par l'augmentation du taux d'allocations provisoires de fin de campagne, l'a bien mis en évidence.

Inversement, l'ajustement de la production à une baisse des prix reste contraint par l'existence de coûts fixes importants. Ils correspondent, pour certains, à des coûts spécifiques difficilement recouvrables (*sunk costs*) : équipements de traite, de réfrigération du lait, bâtiments d'élevage, machines pour les fourrages, etc. L'importance des coûts fixes se traduit par une structure des coûts de production où les coûts variables, *i.e.* directement proportionnels à la production, sont plus faibles que les coûts fixes³. Ceci implique que, individuellement, l'agriculteur reste tout à fait rationnel s'il continue à produire même pour un prix inférieur à ses coûts totaux, mais supérieur à ses coûts varia-

bles. Vu la valeur liquidative de ses investissements, il « perd » moins en continuant à produire, en acceptant de comprimer au maximum la rémunération de son capital et de son travail. Ce schéma est à la base des crises de surcapacité bien décrites par Keynes en son temps. En l'absence de programmes suffisants visant à supprimer une part des surcapacités, la crise pourra durer jusqu'au moment où, faute de renouvellement des infrastructures, la production en déclin ne satisfera plus la demande.

In fine la conjugaison d'une demande inélastique et d'une offre à la capacité d'ajustement limitée hypothèque un retour rapide à une situation qui correspondrait au cas de figure théorique où le prix d'équilibre égalise les coûts de production complets.

2 - Une situation de marché captif...

Les caractéristiques du lait, produit périssable et pondéreux, composé à 90 % d'eau, induisent des contraintes pour sa collecte. Elle doit être fréquente et régulière, sous un délai maximal de 72 heures. De ce fait, la première transformation ne peut être réalisée à une distance trop lointaine du lieu de production (la transformation du lait au sein des exploitations ne concerne que 2 % de la production⁴). Ainsi, à l'exception de quelques rares zones où la densité laitière est importante, il n'existe bien souvent qu'une usine de transformation qui collecte la production de l'ensemble du bassin de production environnant. Cette contrainte imposée par la nature du produit rend quasiment impossible la mise en place d'un marché concurrentiel entre la production et la première transformation. Elle place chaque producteur devant le risque d'être évincé de la collecte de son « unique » client. En outre, à l'instar de la plupart des autres filières, les producteurs restent largement atomisés face à une industrie laitière de plus en plus concentrée. En France, on comptait 82 600 livreurs de lait en 2008. Face à eux, les 4 premières entreprises laitières françaises représentaient près de 41,1 % de la collecte et les 9 premières 50,4 %⁵. Les relations entre les producteurs et la première transformation relèvent donc davantage d'un schéma du marché captif que de la concurrence pure et parfaite.

... qui affecte la formation du prix payé au producteur...

Cet état de faits n'est pas sans conséquence sur la formation du prix payé aux producteurs. Cette question ne concerne bien évidemment pas les structures de transformation coopératives contrôlées par les producteurs eux-mêmes. Il apparaît même que la coopération, *via* le développement ou la prise de contrôle d'outils de transformation, a historiquement constitué la principale alternative à cette défaillance de marché. Les coopératives laitières danoises et néerlandaises sont à ce titre exemplaires : que ce soit Arla Foods pour les premiers ou Friesland-Campina pour les seconds, dans les deux cas un groupe coopératif est en situation de quasi monopole à l'échelle nationale.

La politique laitière étasunienne, dont les principales modalités n'ont que peu évolué depuis son origine dans les années 1930, aborde cette absence de marché concurrentiel de façon frontale : le prix payé au producteur est fixé chaque mois par des offices régionaux en fonction de l'évolution des marchés des produits transformés et du lait de consommation. Ainsi tous les producteurs reçoivent un même prix de base de la part de leur laiterie. En parallèle, un système de péréquation entre laiteries permet aux transformateurs orientés sur les produits à moindre valeur ajoutée d'être compensés pour avoir à payer un prix correspondant à la valorisation moyenne de la zone mutualisée (le territoire étasunien se décompose en 11 *milk marketing orders*)⁶.

2. Production laitière accrue grâce au renforcement du cheptel et à une alimentation plus concentrée, Agreste Conjoncture, juillet 2008 ; Capacités d'ajustement de la production et perspectives d'évolution des exploitations laitières, Institut de l'élevage, avril 2009.

3. D'après les « résultats 2007 des exploitations d'élevage bovin lait » de l'Institut de l'Élevage, employant la méthode de IFCN sur les 332 exploitations des Réseaux d'élevage, les coûts variables se chiffrent à 190 € par 1 000 litres. Le coût total avec une rémunération du travail non salarié à hauteur de 1,5 fois le SMIC s'élève à 467 € par 1 000 litres. Il faut préciser qu'au produit de la vente de lait, il faut ajouter le produit de la vente des animaux, soit environ 55 € par 1 000 litres.

4. AGRESTE, *Statistique agricole annuelle, production de lait et utilisation à la ferme*, résultats 2008.

5. Source : *Enquête annuelle laitière*, Service de la Statistique et de la Prospective, MAAP.

6. Institut de l'Élevage, *La filière laitière aux États-Unis*, mai 2008.

La transparence de l'information sur les coûts et les volumes est une condition nécessaire du fonctionnement de cette politique. En France, le dispositif de recommandation du prix au producteur, discuté au sein de l'interprofession laitière, peut être considéré comme un palliatif à cette défaillance de marché.

... et pose la question du partage de la valeur ajoutée

En corollaire de l'enjeu de la formation du prix se pose la question du partage de la valeur ajoutée entre la production et la première transformation. De manière générale, deux cas se présentent : soit le prix payé au producteur correspond à la valorisation marginale, c'est-à-dire la moins porteuse de valeur ajoutée, par exemple de la poudre de lait ; soit le prix payé au producteur est supérieur à ce niveau de valorisation marginale et le producteur profite en partie de la meilleure valorisation de certaines gammes de produits, par exemple les produits de grande consommation. Cette péréquation entre les différents débouchés s'établit spontanément au sein d'une coopérative où les producteurs décident eux-mêmes du partage du résultat et adoptent un même prix de base. La politique laitière étasunienne repose sur ce principe de péréquation mais à l'échelle de l'ensemble des transformateurs d'un bassin.

Le dispositif français de recommandation du prix vise également cet objectif de partage de la valeur ajoutée. De par ses appellations d'origine et ses marques, la laiterie France dispose d'importants atouts pour la valorisation de son lait, quoique certains transformateurs soient largement spécialisés sur des produits industriels. La recommandation est basée sur une pondération des différentes valorisations (le mix-produit), mais eu égard à la diversité des mix-produits et faute de péréquation entre transformateurs, une recommandation nationale unique, pour pouvoir être suivie, ne peut être calée que sur le mix-produit de l'entreprise qui valorise le moins bien.

Le problème du partage de la valeur ajoutée doit également être considéré au regard du jeu des contraintes techniques pesant à la fois sur la production et la transformation. Si la consommation ne varie que de façon marginale au cours

de l'année, la production suit une saisonnalité plus ou moins marquée, qui dépend principalement du mode de conduite des troupeaux : schématique-ment, plus l'alimentation des vaches repose sur le pâturage, plus la production varie au cours de l'année. Or l'exemple néo-zélandais et certains systèmes de production de l'Ouest français (« méthode » André Pochon) montrent bien que les coûts de production de ces systèmes recourant à l'herbe sont parmi les plus faibles. Il existe donc une tension constante entre la continuité de l'approvisionnement nécessaire à la fabrication de produits frais (à grande valeur ajoutée) et une désaisonnalisation de la production coûteuse à réaliser et difficile à planifier (la vache n'est pas un robinet que l'on peut aisément ouvrir ou fermer !). Ces considérations montrent que la comparaison des coûts de production européens avec nos concurrents néo-zélandais n'est que peu pertinente : l'essentiel de leur production est réalisé durant les 6 mois où la pousse de l'herbe est suffisante et utilisée pour faire de la poudre du lait ou du beurre. De surcroît, la désaisonnalisation n'est jamais totale, il persiste toujours un creux de production au cours de l'été. De ce fait, pour assurer la continuité dans l'approvisionnement des produits frais, même au niveau d'étiage, une part de la production de lait doit toujours être dirigée vers des produits à moindre valeur ajoutée. Il en va de même pour des contraintes techniques du côté de la transformation : certaines usines de produits frais sont à l'arrêt durant les fins de semaine pour des raisons de logistique et d'organisation du travail. Le lait du week-end est donc davantage destiné aux tours de séchage de lait et autres écrémeuses. Ainsi on estime à 15 % de la collecte totale la part incompressible destinée aux produits industriels.

Transmission des prix et produit d'appel

Enfin, la troisième incidence de cette défaillance de marché est plus courante et n'est pas propre à l'agriculture mais se retrouve dans tous les secteurs où les rapports de forces sont déséquilibrés entre les acteurs d'une filière : l'existence de pouvoirs de négociation inégaux affecte la bonne transmission des variations de prix le long des chaînes de valeur, créant ainsi des rentes de situation. Ce problème de transmission imparfaite des prix est d'autant plus important

quand ces marchés sont confrontés à une forte volatilité. Mais à l'inverse, on doit souligner que certains produits laitiers peuvent constituer des produits d'appel pour les distributeurs. Leur stratégie consiste alors à limiter leur taux de marge et surtout à faire davantage pression sur leurs fournisseurs pour proposer des prix bas sur les produits de consommation courante pour lesquels le prix constitue un repère et une source de comparaison pour le consommateur.

3 - Économie d'échelle versus économie de gamme

Le caractère périssable et pondéreux du lait est le principal déterminant de la localisation de la production et de la transformation. Comme on l'a vu, la rationalisation des coûts de collecte est une force qui pousse à la concentration des exploitations et à la spécialisation régionale. Plus les exploitations sont importantes en taille et plus elles sont regroupées à proximité d'une laiterie, et plus les coûts de collecte sont faibles. En France, des quotas laitiers dont la mobilité géographique est restreinte ont permis de limiter ce phénomène qui aboutit, tout de même, à ce que 48 % de la production laitière soient concentrés dans les régions du grand Ouest. Il faut ajouter que la proximité portuaire, et donc l'accès à des protéines végétales importées, compte parmi les éléments initiateurs de ce processus d'agglomération. La concentration des exploitations permet, dans certaines limites, la mise en œuvre de modes d'organisation améliorant les conditions de travail des agriculteurs : une exploitation suffisamment grande pour faire vivre au moins deux actifs indépendants (pas un couple) allège considérablement les astreintes propres à l'élevage laitier. Cet élément est loin d'être marginal car selon certains experts le facteur limitant dans les prochaines décennies risque d'être le facteur humain. L'absence de certitudes quant au contexte laitier à venir n'est sûrement pas favorable aux vocations alors que, historiquement, la contrepartie à la pénibilité du travail d'éleveur était une certaine forme de stabilité par la régularité de la paie mensuelle.

La croissance de la taille des exploitations autorise la mise en œuvre d'économies d'échelle : en produisant plus, elles baissent leur coût de production et gagnent en compétitivité. Ces économies

d'échelle ne sont cependant valables que jusqu'à un certain seuil à partir duquel produire plus augmente le coût de production moyen. Relativement aux autres secteurs d'activité, ce seuil est assez bas en agriculture. On considère généralement qu'au-delà des principales indivisibilités imposées par les facteurs fixes (on ne peut pas disposer d'une moitié de tracteur), les économies d'échelle disparaissent. La spécificité du facteur de production qu'est la terre est également invoquée. La question de la détermination de ce seuil n'est pas chose aisée. Le nombre de vaches est loin d'être le principal critère pour discuter de la compétitivité d'exploitations très variées. En particulier, la complémentarité entre l'atelier laitier et les surfaces en cultures végétales est un élément central. En effet, la valorisation des déjections animales comme amendements pour les productions végétales, à l'échelle de l'exploitation, présente des avantages à la fois d'ordres environnemental (dans une certaine mesure) et économique, par une moindre dépendance à l'achat d'engrais. Symétriquement, le troupeau a à sa disposition une ressource fourragère intéressante. Cette complémentarité permet des *économies de gamme* qui s'entendent par opposition aux *économies d'échelle* : pour les secondes, la spécialisation permet d'atteindre des volumes de production importants qui se traduisent par une baisse des coûts de production des dernières unités produites ; alors que pour les premières, c'est la diversification et la complémentarité entre plusieurs productions qui offrent une baisse des coûts de production. De surcroît, cette complémentarité permet une diversification des risques et donc une plus grande résilience des exploitations. Afin d'illustrer cette confrontation entre économie d'échelle et économie de gamme, on peut

souligner par exemple que l'augmentation de la taille du troupeau limite, de fait, la possibilité de laisser pâturer les vaches.

Cette mise en évidence des tensions entre économie d'échelle et économie de gamme est une grille de lecture intéressante pour discuter de la durabilité des systèmes de production, dans sa triple dimension économique, sociale et environnementale. En théorie, des taxes ou des subventions couplées aux externalités négatives (pollution) ou positives (paysage, puits de carbone, occupation du territoire) permettent de corriger ce second type de défaillances de marché. L'agriculteur peut alors orienter son système de production sur la voie de la durabilité à partir des seuls signaux que constituent les prix, que ce soient ceux des produits ou ceux des intrants. En pratique, il apparaît que l'internalisation des externalités, pour reprendre l'expression usuelle, est loin d'être aussi aisée, et surtout loin d'être aussi efficace. D'autant plus quand elle se heurte à des déterminants de l'évolution des systèmes de production aussi lourds qu'une spécialisation régionale motivée par la rationalisation des coûts de collecte, par exemple. Ainsi il serait raisonnable de concevoir une action directe sur les systèmes de production pour compenser la faiblesse de l'effet de dispersion des politiques environnementales.

* * *

Une analyse structurelle de la filière laitière met en évidence que la régulation de ce secteur ne peut reposer sur la seule coordination par le marché. Qu'il s'agisse des sources d'instabilité inhérentes aux industries lourdes et confrontées à une demande inélastique, du

caractère captif du marché entre la production et la première transformation, ou de l'internalisation des externalités, l'intervention publique se justifie. Se pose alors la question des moyens et des outils pour corriger ces défaillances. Se pose aussi la question des liens entre ces outils et de leur cohérence d'ensemble.

Les nouveaux modes de régulation à venir associeront sans doute marché, contrat et politiques publiques. Pour œuvrer à leur conception, il s'agira, en première analyse, de tirer profit des expériences étrangères en la matière, de dresser le bilan coût/avantage des quotas laitiers dans leur configuration actuelle, et d'identifier les marges de manœuvre autorisées dans le respect des règles de la concurrence pour pallier une situation de non atomie.

Marie-Sophie Dedieu

Stagiaire ENGREF

Frédéric Courleux

Chargé de mission Économie
et politiques agricoles

Bureau de la prospective, de la
stratégie et de l'intelligence économique
**Sous-direction de la Prospective
et de l'Évaluation**

**Ministère de l'Alimentation, de l'Agriculture
et de la Pêche**

Secrétariat Général

Service de la statistique et de la prospective

Sous-direction de la prospective et de l'évaluation

12 rue Henri Rol-Tanguy - TSA 70007

93555 MONTREUIL SOUS BOIS Cedex

Tél. : 01 49 55 85 05

Sites Internet : www.agreste.agriculture.gouv.fr

www.agriculture.gouv.fr

Directrice de la publication : Fabienne Rosenwald

Rédacteur en chef : Bruno Hérault

Composition : SSP Beauvais

Dépôt légal : À parution © 2009