

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, APCA, université de Reims

Xavier Briot, AgroParisTech

Andrea Fink-Kessler, université de Kassel

Jean-Christophe Kroll, AgroSup Dijon

Pierre Lambaré, AgroParisTech

Olivier Rat-Aspert, AgroSup Dijon

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

Le présent document constitue le rapport d'une étude financée par le Ministère de l'Alimentation de l'Agriculture et de la Pêche et FranceAgriMer, sur le programme 215, sous action 22

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 générale	1
1. Le contexte.....	1
1.1. Mise en place d'une forte régulation communautaire des marchés laitiers.....	1
1.2. Une dérégulation rapide et récente des marchés laitiers	1
1.3. Des inquiétudes quant aux conséquences de la dérégulation des marchés laitiers	2
2. Les objectifs de l'étude et la méthode adoptée	4
3. Les contributeurs au rapport	5
Partie 1. Face à une crise dans le secteur laitier, quelles marges de manœuvre communautaires ?.....	7
1. Crise agricole: essai de définition	7
1.1. Depuis 2003, le secteur laitier est exposé au risque de crises	8
1.2. Typologie des crises laitières	11
1.3. Comment sortir d'une crise ?.....	15
1.4. Le secteur laitier au risque de la surproduction	16
1.4.1. La Commission européenne a surestimé l'état de la demande mondiale	16
1.4.2. Des augmentations de production de lait pourtant prévisibles	20
1.4.3. Le risque concurrentiel sur les marchés des produits laitiers	22
1.4.4. L'incertitude sur les taux de change	23
1.4.5. L'incertitude sur les productions énergétiques	24
1.5. La notion de crise dans l'OCM unique	24
2. La PAC laitière et les nouvelles marges communautaires face aux risques de crises	26
2.1. Stockage public et stockage privé dans l'OCM unique	27
2.1.1. L'intervention publique dans l'OCM unique	27
2.1.2. L'aide au stockage privé.....	30
2.2. Les autres mesures de gestion de crise figurant dans l'OCM unique (Art. 219 à 226) et leurs limites.....	33
2.2.1. Articles 219 à 222: possibilités élargies d'intervention en cas de « menaces de perturbations de marché »	33
2.2.2. La réserve de crise	36
2.3. Le 2 nd pilier	36
2.4. L'Observatoire des marchés laitiers.....	37
2.5. Les marges de manœuvre restantes vis-à-vis de l'OMC.....	40
Partie 2. La PAC laitière à l'œuvre dans quelques pays européens.....	42

1. Une brève comparaison entre les secteurs laitiers des pays de l'Union européenne	42
1.1. Objectifs	42
1.2. Méthode utilisée	43
1.3. Critères de choix des pays d'étude	44
1.4. Une hausse forte de la production laitière dans l'Union européenne et une concentration géographique de la production	45
2. Le cas de l'Allemagne.....	48
2.1. Situation économique et acteurs du secteur laitier	48
2.1.1. La production laitière.....	48
2.1.2. Collecte, transformation et commercialisation	51
2.1.3. Commerce extérieur	53
2.2. L'organisation des acteurs de la filière	54
2.2.1. Aspects historiques	55
2.2.2 Les relations en coopératives	56
2.2.3 Les contrat privés.....	58
2.2.4. Les organisations de producteurs de lait (OP).....	59
2.2.5. Configuration des organisations de producteurs de lait et de leurs associations en Allemagne	61
2.2.6. Marges de négociation pour les producteurs de lait en temps de crise	63
2.3. Autres instruments de régulation.....	65
2.3.1. PAC et aides directes.....	65
2.3.2. Politique énergétique et contraintes environnementales.....	66
2.4. Perspectives des politiques laitières en Allemagne.....	67
2.4.1 Position des acteurs: une forte polarisation du débat	67
2.4.2 Perspectives des politiques laitières en 2015	69
3. Le cas des Pays-Bas	70
3.1. Situation économique et acteurs du secteur laitier	70
3.1.1. La production laitière aux Pays-Bas	70
3.1.2. Collecte et transformation.....	70
3.1.3. Commerce extérieur	71
3.2. L'organisation des acteurs de la filière (producteurs/collecteurs).....	71
3.3. Instruments de politique laitière et perspectives.....	72
3.3.1. Une filière prête à se lancer à la conquête des marchés mondiaux.....	72
3.3.2. La réglementation environnementale, un frein à la production laitière ?	75

3.3.3. Débats et perspectives sur la régulation des marchés laitiers	77
4. Le cas de l'Irlande.....	80
4.1. Situation économique et acteurs des produits laitiers.....	80
4.1.1. La production laitière.....	80
4.1.2. La transformation laitière et le commerce extérieur	82
4.2. Les relations économiques et commerciales entre les éleveurs et le secteur de la transformation en Irlande.....	82
4.2.1. Les Milk Supply Agreements	83
4.2.2. Des contrats à prix fixé et indexé.....	83
4.3. Débats et perspectives sur la régulation des marchés laitiers	85
4.3.1. Une stratégie laitière offensive pour conquérir les marchés	85
4.3.2. Le débat autour de la régulation des marchés des produits laitiers	86
4.3.3. Une recherche tournée vers l'amélioration des performances économiques des exploitations	88
5. Le cas de la Pologne	90
5.1. Situation économique et acteurs des produits laitiers.....	90
5.1.1. La production laitière.....	90
5.1.2. Transformation laitière et commerce extérieur	91
5.2. L'organisation des acteurs de la filière	92
5.3. Instruments de politique laitière et perspectives.....	93
5.3.1. La PAC laitière en Pologne: quelques éléments	93
5.3.2. Débats et perspectives sur la régulation des marchés laitiers	93
6. Synthèse de l'analyse comparée entre pays européens	96
Partie 3. Focus sur la contractualisation en France	98
1. Situation économique et acteurs du secteur laitier	99
1.1. Production laitière	99
1.2. Collecte, transformation et commercialisation	101
1.3. Commerce extérieur	104
2. Perspective historique et cadre réglementaire	104
2.1. Les prémices de l'organisation de producteurs : les groupements de producteurs	105
2.2. L'obligation d'un paiement du lait à la qualité	105
2.3. Négociation du prix dans le cadre de l'interprofession	106
2.4. La régulation des volumes	109
2.5. Une première étape: la contractualisation entre le producteur et le premier acheteur	109

2.6. Le « mini-paquet lait » : reconnaissance européenne de la contractualisation et des organisations de producteurs, reconnaissance de l'interprofession.....	110
2.7. Mise en place d'outils de médiation des contrats et des relations commerciales.....	111
2.8. Loi de consommation et renégociation des prix.....	112
2.9. Les apports de la LAAF sur la relation OP-laiteries.....	112
3. État des lieux de la contractualisation	113
3.1. Taux de contractualisation.....	113
3.2. Types de contrats.....	113
3.3. Nature des clauses contractuelles	114
3.3.1. Les clauses relatives aux volumes.....	115
3.3.2. Les clauses relatives à la détermination du prix.....	115
3.3.3. Les clauses spécifiques.....	116
3.3.4. Les clauses d'exclusivité et de cessibilité.....	117
3.3.5. Déséquilibre de la relation contractuelle.	118
4. Structuration en OP: des degrés variables selon les opérateurs et les territoires	119
4.1. Les types d'organisation de producteurs.....	119
4.2. Émergence des organisations de producteurs	120
4.3. Organisations de producteurs : nombre et types.....	122
4.4. Fonctionnement des OP	124
4.5. Coordination entre organisations de producteurs et AsOP.....	125
5. Coopératives et contractualisation.....	128
5.1. Spécificités des coopératives laitières	128
5.2. Renforcement des mécanismes de gouvernance.....	129
5.3. Différents mécanismes de gestion des volumes.....	130
5.4. Gestion des volumes et processus de capitalisation	132
5.5. Modalités de détermination du prix.....	132
5.6. Présence sur les territoires	132
5.7. La gestion de la volatilité en question	133
6. Le rôle des tiers dans la régulation de la relation contractuelle	133
6.1. L'acteur public.....	134
6.1.1. Médiation des relations contractuelles et commerciales.....	134
6.1.2. FranceAgriMer	136
6.2. L'interprofession	137
6.2.1. Une démarche proactive de 2010 à 2012.....	137
6.2.2. Reconnaissance européenne dans le cadre du « Paquet Lait ».....	138

6.2.3. Vers un réinvestissement des dossiers économiques en 2016 ?.....	139
6.3. Rôle du syndicalisme et de la FNPL.....	140
6.4. Les instances territoriales	141
7. Approche comparée de la contractualisation.....	142
7.1. Structure de marché et organisations de producteurs (2013/2014).....	143
7.2. Clauses contractuelles et accès au marché	145
7.3. Modalités de détermination du prix.....	146
Partie 4. La régulation laitière dans les pays-tiers	147
1. Les États-Unis.....	148
1.1. Le Farm Bill laitier	148
1.1.1. Les Milk Marketing Orders.....	148
1.1.2 Les programmes de soutien des prix et des revenus, une perspective historique	152
1.1.3 Les résultats de l'intervention.....	159
1.1.4 Le Farm Bill 2014-2018 – The Agricultural Act of 2014 (2014 Farm Act).....	163
1.1.5. Une appréciation du niveau de soutien du Farm Bill 2014-2018	167
1.1.6. Les perspectives laitières	172
1.1.7 Conclusion.....	175
1.2. L'utilisation directe ou indirecte des marchés à terme comme outil de stabilisation en production laitière aux États-Unis	176
1.2.1 La contrepartie et les options sur les marchés à terme	176
1.2.2. Les marchés à terme dans le secteur laitier américain.....	182
1.2.3. Les forward contracts	185
1.2.4. Le Livestock Gross Margin for Dairy	187
1.2.5 Conclusion.....	191
2. La régulation laitière en Nouvelle-Zélande – le rôle central de Fonterra.....	193
2.1. Le processus de formation des prix en Nouvelle-Zélande	194
2.2. Les outils de gestion des risques.....	200
2.3. Conclusion.....	202
3. Le système de gestion de l'offre au Canada et l'organisation de la mise en marché collective du lait	204
3.1. Le système de gestion de l'offre	204
3.2. La mise en marché collective du lait, le cas du plan conjoint au Québec.....	210
3.2.1. Le cadre institutionnel de la mise en marché collective.....	210
3.2.2. Le plan conjoint du lait au Québec	214

3.2.3. Conclusion.....	216
3.3. Les programmes de gestion des risques au Canada	217
3.3.1. De 2007 à 2013, des programmes de soutien des revenus déliés.....	218
3.3.2. Depuis 2013, des programmes de soutien des revenus de plus en plus « verts » à l'OMC.....	221
3.3.3. Conclusion.....	224
4. La sortie des quotas laitiers en Suisse.....	226
4.1. Dérégulation des marchés et ouverture des échanges	226
4.1.1. La sortie des quotas	226
a) La politique laitière Suisse de 1947 à 2006.....	226
b) La période transitoire sur 3 campagnes (2006-2007, 2007-2008 et 2008-2009).....	227
4.1.2. L'ouverture des échanges extérieurs de produits laitiers	229
a) La libéralisation des échanges des produits de la « ligne jaune »	229
b) Libéralisation des échanges des produits de la « ligne blanche »	230
4.2. Mise en place et difficultés de fonctionnement de l'interprofession laitière	232
4.2.1. Structuration des filières laitières à la mise en place de l'interprofession nationale.....	232
a) La filière de production fromagère.....	232
b) Le segment des « laits d'industrie » ou « laits de centrale ».....	233
4.2.2. Difficile mise en place de l'interprofession laitière nationale	234
4.2.3. Le premier modèle de contractualisation de l'IP lait pour le lait de centrale	235
4.2.4. Le nouveau règlement interprofessionnel de 2013.....	238
4.3. Quelques éléments d'analyse pour conclure.....	241
5. Les pistes de réflexion issues de l'analyse de la régulation laitière dans les pays-tiers	245
Partie 5. Recommandations.....	248
1. Recommandations relatives à la volatilité des prix et des revenus des producteurs laitiers.....	250
1.1. Des outils de régulation s'appuyant avant tout sur des subventions ou régulations de marchés fixées par la puissance publique	250
1.1.1. Une régulation des volumes de production: un dispositif aujourd'hui indispensable pour contrecarrer la surproduction.....	250
1.1.2. Des dispositifs d'aides liées aux revenus ou d'assurances publiques: des options éventuelles mais qui présentent des limites	252
1.1.3. Comment soutenir spécifiquement des exploitations en zones défavorisées, les petites et moyennes exploitations et celles qui offrent davantage de services environnementaux et/ou sociaux ?.....	253

1.1.4. Une politique de valorisation des produits locaux et de soutien de la demande alimentaire	254
1.1.5. La politique de commerce extérieur: des risques potentiels	254
1.2. Un accompagnement par des outils de régulation s'appuyant avant tout sur la coordination entre acteurs privés	255
1.2.1. Les marchés à terme: une fausse piste.....	255
1.2.2. Le stockage privé: une réponse très limitée	255
1.2.3. Les fonds de mutualisation: une réponse utile mais non suffisante pour faire face à la volatilité des revenus	255
1.2.4. Une réserve de crise européenne plus efficace.....	256
2. Recommandations relatives à l'équilibre des relations contractuelles	256
2.1. La massification de l'offre: AsOP territoriale et représentativité accrue	258
2.1.1. Structuration en AsOP par grands bassins de production	258
2.1.2. Favoriser les adhésions pour accroître la représentativité des OP et AsOP.....	259
2.2. Un contrat cadre par AsOP	260
2.2.1. L'élaboration d'indicateurs	260
2.2.2. La gestion des volumes contractuels	260
2.3. Une nécessité d'arbitrage	261
2.4. Renforcement de la transparence	261
2.5. Le partage de la valeur ajoutée	262
Annexe 1. En économie, des crises souvent introuvables	264
Annexe 2. Liste des personnes rencontrées	267
BIBLIOGRAPHIE	270

Remerciements

Les auteurs tiennent à remercier, sans que leur responsabilité ne soit engagée, les membres du comité de pilotage de cette étude, qui ont contribué à la réflexion: Stéphane Accorsini, Julien Barré, Emmanuel Bert, Hana Bouhalli, Paolo Casagrande, Frédéric Courleux, Aurélie Darpeix, Jean-Noël Depeyrot, Stéphanie Maeder, Sonia Penela, Gaëtane Potard (MAAF), Maud Anjuere (DG Tresor), Philippe Jeanneaux et Virginie Baritoux (VetagroSup), Tomas Garcia-Azcarate (IEGD, Madrid), Patrick Aigrain, Olivier Blanchard, Myriam Ennifar, Patrick Garnon, Yves Trégaro (FranceAgriMer), Benoît Rouyer (CNIEL), Philippe Choteau et Christophe Perrot (IDELE), François Champanhet et Georges-Pierre Malpel (CGAAER).

Introduction générale

1. Le contexte

1.1. Mise en place d'une forte régulation communautaire des marchés laitiers

La création en 1968 de l'Organisation Commune de Marché lait s'inscrit dans le prolongement des dispositifs généraux de la Politique agricole commune (PAC) mis en place quelques années auparavant, visant à accroître les productions agricoles et spécifiquement laitières. Il s'agissait notamment d'établir des filets de protection pour les producteurs afin d'atténuer et corriger les effets occasionnés par les accidents du marché. Une batterie d'instruments fut donc mise en place: prix garantis et stockage public (beurre et poudre), aides aux exportations, protection aux frontières.

Cette OCM a engendré un accroissement important de la production au-delà des capacités d'absorption du marché européen. L'augmentation des volumes offerts a été plus rapide que celle de la demande sur le marché communautaire. Il y a alors superposition des capacités exportatrices des principaux pays exportateurs. Ainsi, la part des produits laitiers de la Communauté économique européenne (CEE) dans les exportations mondiales passe entre 1967 et le début de la décennie 1980 de 25 % à 60 % pour le beurre, de 21 % à 50 % pour la poudre, et de 40 % à 60 % pour le fromage. Première exportatrice de produits laitiers, l'Union Européenne est également touchée par le retournement des marchés mondiaux qui s'opère au début des années 1980 et par la chute des cours internationaux. L'écart entre le prix intérieur européen et le prix d'écoulement sur le marché mondial se creuse, conduisant à une explosion des dépenses de la PAC.

Dans ce contexte sera mise en place, dès 1977, la taxe de coresponsabilité laitière, payée sur le lait livré, pour financer le coût des excédents. Puis le Conseil européen des ministres optera pour la solution des quotas, c'est-à-dire une maîtrise administrative de la production, reconnaissant ainsi le risque de surproduction (Butault, Hairy et Perraud, 1984). Et alors que les réformes successives de la PAC en 1992, 1999, 2003 et 2008, ainsi que les accords de l'Uruguay Round, conduiront à un démantèlement des instruments publics de régulation des prix et des échanges dans les autres productions (céréales, viande bovine notamment) (Kroll et Pouch, 2012), la production laitière restera fortement régulée jusqu'au milieu des années 2000.

1.2. Une dérégulation rapide et récente des marchés laitiers

Dans le cadre de l'Agenda 2000, la Commission européenne proposa pour la première fois une sortie progressive des quotas laitiers, avec l'augmentation petit à petit du volume des quotas et dans le même temps, la diminution des prix garantis. Cette réforme fut repoussée au sommet de Berlin, sous l'impulsion du président français, Jacques Chirac, qui sut jouer avec les résistances allemandes à l'augmentation des dépenses agricoles. Quelques années plus tard, avec la réforme Fischler de 2003, la Commission proposa à nouveau une sortie des quotas. Il s'agissait notamment d'anticiper un

nouvel accord à l'OMC et une nouvelle baisse des protections aux frontières. Dès 2004, l'Union européenne enclenche un processus de baisse progressive du prix d'intervention sur la poudre et le beurre. Cette baisse s'accompagne désormais de plafonds annuels et de périodes limitées pour déclencher l'intervention. Elle sera en partie compensée par des aides directes, versées par tonne de quota laitier entre 2004 et 2006. Ces aides seront ensuite versées par hectare et découplées de la production. La suppression des quotas laitiers est quant à elle confirmée en 2008 avec ce que la Commission européenne qualifie de stratégie d'« atterrissage en douceur », c'est à dire une augmentation progressive des quotas de 1 % par an de 2006/2007 à 2013/2014, jusqu'à leur suppression définitive au 31 mars 2015. Comme pour les autres secteurs agricoles, l'idée est de ne plus perturber le signal des prix et l'équilibre du marché.

Quels arguments sous-tendent aujourd'hui, dans les théories économiques, cette décision de mettre fin au régime des quotas laitiers ? Selon un certain nombre de rapports et articles s'inscrivant dans la théorie néo-classique, les quotas auraient conduit à la formation d'une rente pour les producteurs, préjudiciable au bien-être des consommateurs mesuré pour l'essentiel en pouvoir d'achat. En sortant des quotas, le prix au consommateur devrait diminuer sous l'impulsion des volumes produits. Quant aux producteurs de lait, ils ajusteraient leur décision de production en fonction des signaux du marché. Le mécanisme économique attendu de la sortie des quotas laitiers est simple, correspondant au schéma traditionnel de l'économie néo-classique. Si la production est trop élevée par rapport à la capacité d'absorption du marché, le prix diminue, incitant certains producteurs à renoncer à produire. Cela conduit à une baisse de la production à la période suivante, et à une remontée des prix vers l'équilibre de marché. Le processus est inverse dans le cas d'une insuffisance initiale de la production comparativement au niveau des débouchés.

Dans cette perspective, l'entrée dans le secteur de production redeviendrait libre, les quotas ayant pu conduire à constituer une barrière à l'entrée et aussi à limiter la réallocation des ressources productives vers les zones qui pouvaient bénéficier des coûts de production et de collecte les plus favorables (Coleman, 2002 ; Réquillart et *al.*, 2008). Enfin, il faut mentionner que cette sortie des quotas laitiers se place dans une perspective optimiste de la croissance de la demande sur le marché mondial et, en corollaire, des parts de marché que la filière laitière européenne pourrait y gagner. Disposant d'avantages comparatifs dans le secteur laitier (poudres de lait écrémé et entier et fromages en tout premier lieu) certains pays leader de l'Union européenne entendent les valoriser en conquérant des parts de marché à l'exportation, justifiant la libération des volumes et la fin des quotas.

1.3. Des inquiétudes quant aux conséquences de la dérégulation des marchés laitiers

La transition vers la sortie des quotas se réalise dans une période caractérisée par une forte instabilité des cours internationaux, qui se répercute de plus en plus directement sur les prix intérieurs, ajoutée à une volatilité accrue et à une hausse des prix des intrants, en particulier de l'alimentation animale. Après avoir fortement augmenté, les prix des produits laitiers ont chuté brutalement en 2007-2009 pour connaître une remontée précaire puis une nouvelle chute. De

nombreuses interrogations en découlent, sur les avantages qui avaient été mis en avant pour justifier cette dérégulation forte et rapide des marchés de produits laitiers.

Il apparaît complexe d'évaluer rétrospectivement ce que serait devenu le secteur laitier si les quotas n'avaient pas été appliqués durant 30 ans. On peut en revanche s'appuyer sur un rapport de la Cour des Comptes européenne (2009), pour montrer que les quotas laitiers ont eu des répercussions positives sur le budget agricole de l'Union européenne. D'autres études existent, portant un regard critique sur la décision de sortie des quotas laitiers et sur ses conséquences du point de vue économique, social et environnemental. En particulier, sont mises en avant les multiples imperfections des marchés agricoles et tout particulièrement des marchés laitiers, qui amènent à une volatilité forte et structurelle des prix lorsqu'ils ne sont pas régulés (Kroll et Trouvé, 2012): rigidité de la demande, difficultés d'ajustement de l'offre à une chute des prix en lien avec des coûts fixes importants qui peuvent au contraire amener à une hausse de la production, variations aléatoires de l'offre liées à des aléas naturels, anticipations fausses des producteurs...

De même, est mise en avant la tendance à une concentration géographique de la production et de la transformation laitières, au détriment des zones avec de plus forts coûts de production et de collecte. Le rapport Nicholson, amendé et voté en juin 2015 au Parlement européen¹, indique ainsi que les exploitations « pourraient être menacées par une plus grande concentration de la production dans les zones économiquement les mieux placées au sein de l'Union », « au profit des plus grandes exploitations laitières, et au détriment des plus petites exploitations, sans que cette situation ne constitue une garantie d'efficacité ou de revenu ». Les zones de montagne et celles à faible densité laitière apparaissent particulièrement touchées (Dervillé et Allaire, 2014).

À l'échelle communautaire, la chute brutale des prix des produits laitiers en 2009 et les difficultés très importantes pour le secteur laitier qui en ont découlé, ont conduit à la création d'un groupe d'experts de haut niveau. Celui-ci a souligné le manque de transparence de l'information, l'impossibilité pour les producteurs de connaître les prix à l'avance, la perte du pouvoir de négociation des producteurs avec la suppression des quotas... Ont suivi un ensemble de dispositions communautaires:

- en mars 2012 a été voté un « Paquet Lait », qui « vise à garantir l'avenir à long terme du secteur laitier après la suppression des quotas en 2015 » et notamment à renforcer la position des producteurs de lait dans la filière. Une série de dérogations aux règles de la concurrence a ainsi été instaurée, pouvant aller jusqu'à une entente entre producteurs et transformateurs pour limiter les volumes dans le secteur des Appellations d'origine protégée (exemple du Comté). En outre, chaque État membre peut dorénavant rendre obligatoire la conclusion de contrats écrits entre agriculteurs et transformateurs et les agriculteurs peuvent négocier collectivement les clauses contractuelles. Les dispositions du « Paquet Lait » vont s'appliquer jusqu'à mi-2020. La Commission doit préparer deux rapports sur la

¹ *Rapport sur l'avenir du secteur laitier européen: bilan de la mise en œuvre du "paquet lait".* (2014/2146(INI)).

situation du marché et la mise en œuvre des mesures, pour 2014 et 2016 (au lieu de 2018 qui était prévu initialement). Ces rapports destinés au Parlement européen et au Conseil évaluent les effets des mesures.

- Le nouveau règlement d'Organisation commune de marché (OCM) unique de 2013 vise également à « renforcer les instruments permettant de mieux gérer les risques et de réagir aux situations de crise ». Il généralise en fait le Paquet Lait à l'ensemble des productions agricoles. De nouvelles marges de manœuvre semblent offertes à la Commission européenne et aux États membres.
- En avril 2014 a été lancé un « Observatoire du marché du lait » par la Commission européenne, visant « à accroître la transparence et à fournir des données sur le marché d'une grande précision, de manière à ce que les acteurs de la chaîne d'approvisionnement en lait puissent prendre des décisions commerciales et la Commission, des décisions politiques, en se basant sur de bonnes informations ».

D'ores et déjà, une série d'inquiétudes se sont fait entendre. Elles ont conduit par exemple à une demande d'amendement au Paquet Lait (plus connue sous le nom d'amendement « Dantin ») en 2013, portée par la Commission agricole du Parlement européen et *in fine* rejetée, pour inciter les producteurs à réduire leur production en cas de « déséquilibre grave ». Elles ont conduit également à un rapport du Comité des régions d'Europe, plaidant pour un report de la suppression des quotas pour 2020, ou encore à un rapport de la Commission agriculture et développement rural du Parlement européen, s'inquiétant des conséquences sur les zones défavorisées. Lors de la conférence européenne « The EU dairy sector: developing beyond 2015 » (Bruxelles, septembre 2013), de nouveaux mécanismes importants de régulation ont même été évoqués, comme les paiements contracycliques ou un « freeze scheme » qui permettrait aux instances communautaires en cas de crise d'inciter ou d'obliger au plafonnement de la production laitière. Enfin, le rapport Nicholson voté par le Parlement européen appelle à introduire « des mesures de marché ciblées supplémentaires ».

Ces débats sont relancés en 2014, à la suite d'une nouvelle baisse des prix des produits laitiers et à la mise en œuvre de l'embargo russe sur les produits agricoles. Y sont soulignés la vulnérabilité du secteur laitier, mais également le manque de capacités de l'Union européenne à réagir.

2. Les objectifs de l'étude et la méthode adoptée

Cette étude concerne essentiellement les filières de lait hors appellation d'origine protégée et hors marché local et vente directe. Ces filières dominent la production laitière française et européenne et sont prioritairement confrontées à la question de la régulation publique des marchés. Dans ce nouveau contexte de volatilité des prix et de sortie des quotas laitiers, cette étude se pose les questions suivantes:

- Quelles sont les nouvelles marges de manœuvre communautaires pour anticiper ou gérer une chute des prix des produits laitiers et une crise de marché ? Le nouvel OCM unique et le règlement du 2nd pilier seront analysés tour à tour, ainsi que les positions des parties prenantes sur ces nouvelles marges de manœuvre communautaires. Mais pour répondre de

- façon pertinente à la question, il s'agira d'abord d'étudier les définitions données à la notion de crise de marché dans la théorie économique et dans les textes communautaires (partie 1).
- La PAC offre des marges de manœuvre de plus en plus importantes aux États-membres pour moduler, décliner de façon différenciée les décisions européennes. Comment les 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 communautaires ? Quels liens avec les caractéristiques de leur secteur productif et l'organisation économique de leurs filières ? Quelles sont les difficultés à attendre en fonction des contextes nationaux et régionaux ? Quels sont les débats entre les principales parties prenantes dans ces États membres ? Une analyse approfondie est réalisée sur la France, l'Allemagne, les Pays-Bas et l'Irlande, ainsi que de façon plus rapide sur la Pologne (partie 2).
 - Quelle analyse peut-on faire en particulier des outils de coordination promus à travers la contractualisation et les organisations interprofessionnelles et de producteurs ? Quels apports du Paquet Lait ? Quels enseignements peut-on tirer du cas français, ainsi que de la comparaison avec d'autres pays européens ? (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 ? Quels sont les mécanismes de régulation et de coordination prévus afin de gérer cette volatilité ? 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 coordination et de régulation des marchés laitiers, dans le nouveau contexte de volatilité des prix et de sortie des quotas laitiers, tant à l'échelle communautaire qu'à l'échelle nationale ? (partie 5)

Chacune de ces parties s'appuie sur la littérature déjà existante, répertoriée en fin de rapport, ainsi que sur des entretiens ciblés avec des représentants administratifs et politiques, des représentants de la profession agricole et de la filière laitière (cf. annexe 2).

3. Les contributeurs au rapport

- Aurélie Trouvé, Maître de conférences en économie AgroParisTech, UFR Agriculture comparée (coordination de l'étude, réalisation des parties 1, 2 et 5);
- Marie Dervillé, Maître de conférences en Économie et Management des organisations, École Nationale de Formation Agronomique (coordination de la partie 3, réalisation des parties 3 et 5);
- Daniel-Mercier Guin, professeur et titulaire de la Chaire d'analyse de la politique agricole et de la mise en marché collective, Université Laval, Québec (coordination de la partie 4, réalisation des parties 4.1, 4.2, 4.3 et 4.5);
- Thierry Pouch, Responsable du service Références et études économiques Chambres d'agriculture France, Chercheur associé Université de Reims Champagne-Ardenne (coordination de la partie 2, réalisation des parties 1, 2 et Annexe 1);
- Andrea Fink-Kessler, chargée de cours à l'Université de Kassel et consultante agricole au Büros für Agrar- und Regionalentwicklung (réalisation de la partie 2.2);
- Jean-Christophe Kroll, Professeur émérite en économie AgroSup Dijon - UMR CESAER (réalisation de la partie 4.4);
- Olivier Rat-Aspert, Ingénieur de Recherche en sciences de gestion, Agrosup Dijon – UMR CESAER (réalisation de la partie 3);

- Xavier Briot, élève ingénieur d'AgroParisTech en stage de césure aux Chambres d'agriculture de France (réalisation de la partie 2);
- Pierre Lambaré, élève ingénieur d'AgroParisTech en stage de césure aux Chambres d'agriculture de France (réalisation de la partie 2);
- Roel Jongeneel, enseignant-chercheur senior au Wageningen University and Research Center, Agriculture Economics Research Institute (LEI) (appui à la partie 2.3).

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

Devenue effective en avril 2015, la sortie des quotas est porteuse d'un questionnement fondamental: en quoi les instruments de régulation communautaires permettront-ils de surmonter les déséquilibres potentiels de marché, de gérer des crises ? Nous nous penchons tout d'abord sur les circonstances permettant de dire si un marché est ou non en crise, ou bien s'il s'agit d'une turbulence passagère. Il s'agira ensuite d'identifier les instruments dont s'est dotée la Commission pour gérer efficacement une crise de marché dans une Europe laitière post-quotas.

1. Crise agricole: essai de définition¹

La notion de crise divise les économistes. Elle oppose traditionnellement les économistes pour qui elle ne saurait exister tant les forces du marché ont des capacités équilibrantes, et ceux qui *a contrario*, en font une réalité de l'activité économique intervenant à intervalles réguliers et ayant une dimension structurelle. Dans la première catégorie, on peut toutefois trouver des économistes estimant qu'une crise peut survenir à un moment donné du temps, mais qu'elle est fondamentalement déclenchée par des facteurs exogènes ne remettant pas en cause le caractère auto-régulateur du marché. On partira dans ce rapport du principe selon lequel une économie de marché, quel que soit le secteur, est exposée au risque de crises, certaines d'entre elles pouvant être profondes, structurelles.

Dresser une typologie des crises agricoles constitue toutefois un exercice complexe. Une crise n'aura pas la même durée, la même configuration, les mêmes déclencheurs selon les secteurs et les acteurs agricoles, selon les spécificités territoriales. Ceci empêche de projeter de façon automatique et universelle sur l'agriculture les différents types de crises que les économistes identifient à l'échelle macroéconomique.

L'école française de la régulation a très tôt indiqué que le passage d'une régulation administrée à une régulation concurrentielle des économies posait le problème de la capacité de cette dernière à engendrer un nouveau régime de croissance et à faire en sorte que des déséquilibres trop profonds ne surgissent et ne se creusent durablement entre les économies en raison de leur internationalisation croissante (Mazier et al., 1984 ; Boyer, 2004 ; Boyer, 2015). À une échelle sectorielle, la sortie des quotas laitiers illustre ce passage d'une régulation administrée à une régulation concurrentielle du secteur du lait. Dans la mesure où les producteurs laitiers ne seront plus régulés par le mécanisme des quotas, que les marchés agricoles sont par construction instables, des crises pourront-elles, voire sont-elles en train de surgir sur le marché des produits laitiers ? De quels types de crises s'agit-il ? Ce point est d'une grande importance, car, en fonction du type de

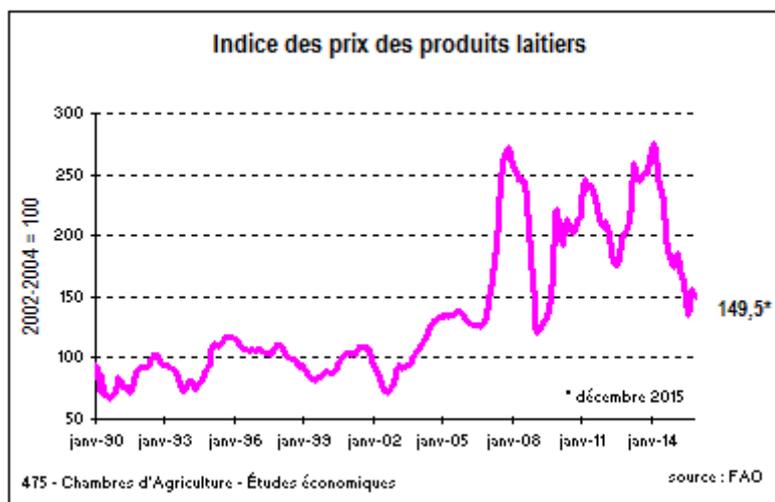
¹ On se reportera à l'annexe 1 pour avoir un aperçu de la vision des crises en économie.

crise qui s'installera sur le marché laitier, les outils de sortie de crise devront être évalués selon leur aptitude à répondre à la crise, et surtout à jeter les linéaments d'une sortie de crise. Il est donc suggéré au préalable d'identifier et de classer les crises agricoles, d'adapter cette classification au cas spécifique du secteur laitier, en partant des retombées escomptées de la suppression des quotas laitiers.

1.1. Depuis 2003, le secteur laitier est exposé au risque de crises

Depuis le milieu des années 2000, les marchés agricoles, y compris laitiers, sont exposés à une volatilité accrue des prix, laquelle avait précisément été contenue par des instruments de régulation appropriés. Ainsi, cette volatilité opère comme une rupture si l'on compare les prix fixés dans le cadre d'une régulation administrée des marchés agricoles à ceux qui se sont formés depuis que la logique de la dérégulation s'est imposée. La chute des prix que le secteur laitier a connue en 2009 a constitué une puissante force de rappel pour mesurer la volatilité des marchés, la décision d'augmenter de 1 % les quotas intervenant au moment où la croissance mondiale se retournait.

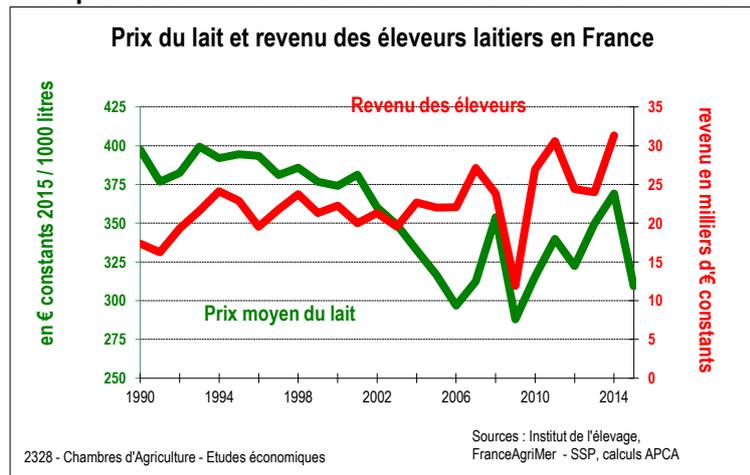
Figure 1.1. Évolution de l'indice des prix des produits laitiers dans le monde.



Cette entrée dans une ère d'instabilité chronique des marchés agricoles se répercute sur le profil du revenu agricole. Le secteur laitier avait été plutôt épargné par l'instabilité des prix jusqu'en 2003, date à laquelle les baisses successives des prix et des achats à l'intervention marquent un tournant, celui de l'entrée dans une phase de volatilité des prix (Figures 1.2 et 1.3). À partir de ce moment charnière, la formation du revenu agricole devient étroitement dépendante à la fois des cours internationaux (sur lesquels se sont alignés les cours intérieurs) des produits laitiers et de ceux des intrants. Ceci s'accompagne d'une hausse des prix des produits intermédiaires entrant dans le processus de production de lait (coût de l'aliment pour animaux). Sur la période récente, en effet, les coûts de production se sont souvent situés au-dessus du prix à la production, malmenant les trésoreries des éleveurs laitiers.

Ces évolutions suggèrent donc de livrer une analyse renouvelée des causes des crises, et des outils permettant de les anticiper et de les surmonter. La lecture de la Figure 1.2 indique toutefois que le revenu des producteurs s'est davantage maintenu que les prix à la production. Il faut y voir l'impact d'une part du versement de l'Aide Directe Laitière (ADL) dans le cadre de la PAC de 2003 et, d'autre part, de la baisse des effectifs d'éleveurs laitiers¹. On peut d'ores et déjà se demander si, en dépit du maintien de certains instruments minima comme l'intervention ou le stockage, ceux qui sont contenus dans le Paquet Lait et l'OCM unique vont pouvoir préserver le revenu des éleveurs.

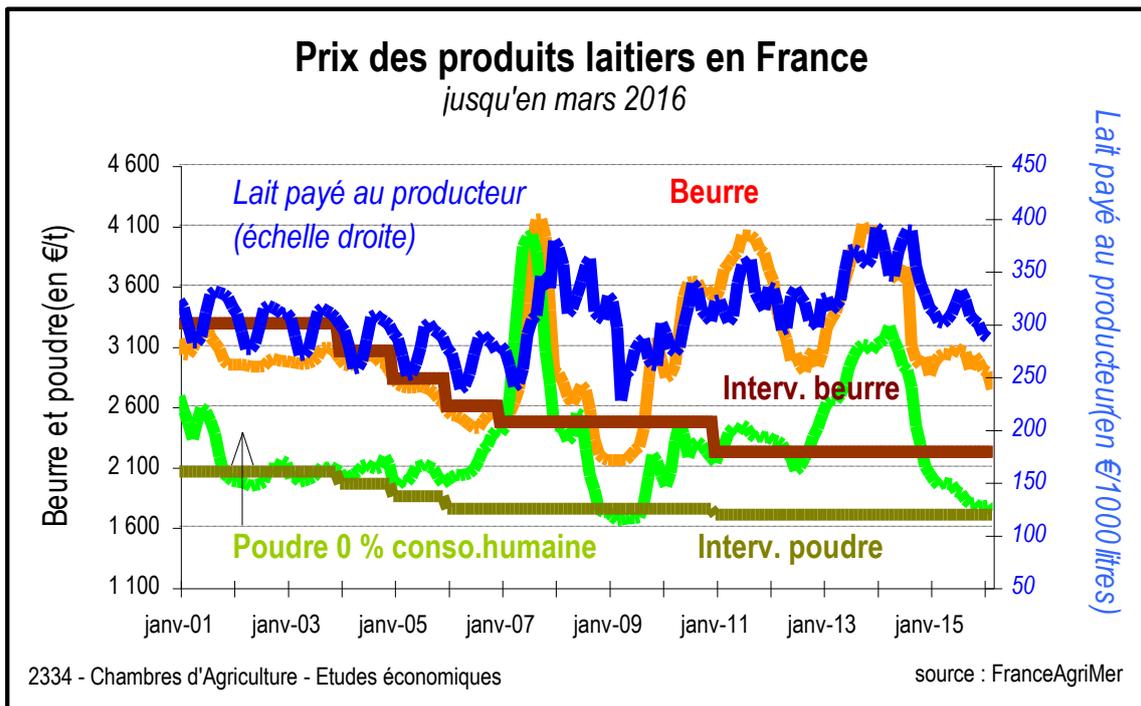
Figure 1.2. Évolution du prix du lait et des revenus des éleveurs laitiers en France 1988-2014.



L'instabilité des prix et des revenus constatés dans le secteur agricole depuis longtemps et dans le secteur laitier plus récemment avec la dérégulation qui y est à l'œuvre, ne signifie pas pour autant que chaque soubresaut du marché doit être considéré comme une crise. Une période durant laquelle une variation des agrégats économiques fondamentaux du secteur agricole (prix, offre, demande) crée des chutes de revenus et des fluctuations de prix plus élevées sur plus de trois années successives, se différencie d'un choc conjoncturel dont la temporalité et l'amplitude sont plus réduites. C'est pourquoi, dans le cas agricole, il convient de distinguer les « crises conjoncturelles » des « crises structurelles ». L'importance d'établir une telle dichotomie touche aux différents modes de gestion des crises, selon qu'il s'agit d'une crise d'ordre conjoncturel, limitée dans le temps car relevant d'un choc exogène ou d'un cycle court, ou d'une crise structurelle, dont la temporalité exige des interventions plus en profondeur.

¹ Selon FranceAgriMer, les effectifs d'éleveurs laitiers sont passés de 427 000 en 1983 à 70 500 en 2013. Selon Chatellier et al. (2015), les effectifs devraient encore diminuer dans les années à venir, mais selon un rythme moins prononcé.

Figure 1.3. L'évolution des prix des produits laitiers.



Nous proposons la distinction suivante entre crise conjoncturelle et structurelle. Une **crise conjoncturelle** sur un marché agricole relève d'un déséquilibre temporaire entre l'offre et la demande imputable soit:

- au jeu des anticipations de prix erronées, telles qu'illustrées par le théorème d'Ézékiel, ce qui conduit à des cycles courts de prix affichant une relative régularité, en lien avec les phénomènes suivants:
 - o le prix courant d'un produit est déterminé par la production courante ou, autrement dit, le prix sur le marché est déterminé par l'offre disponible;
 - o mais l'offre des producteurs dans la prochaine période de production est déterminée par le prix de la période courante. En effet, les conditions de production sont telles que l'offre ne peut être ajustée instantanément au prix courant du marché, ce qui est effectivement le cas dans le secteur agricole. Il y a un délai important entre la prise de décision du producteur individuel d'augmenter sa production et le moment où cette production sera effectivement disponible sur le marché (Hathaway, 1968). Ainsi, en 2007, le prix des produits laitiers est relativement élevé. De ce fait, la production en 2008, en réponse au prix de 2007, aboutit à une surproduction. D'où une chute des prix.
- à la conjoncture macroéconomique, telle une récession qui occasionne des arbitrages de la part des ménages dans leurs dépenses alimentaires;
- aux conditions météorologiques qui peuvent conduire à une réduction ou à une augmentation de l'offre de même qu'à une modification de la demande (une pluviométrie abondante pouvant affecter par exemple la consommation de viandes à griller en été).

Ainsi, comme l'avaient montré des économistes comme N. Kaldor ou M. Ezékiel, plus le décalage temporel est grand, plus le risque de voir la crise conjoncturelle se transformer en une crise

structurelle est élevé (Ezékiel, 1938). Dans le cas du secteur laitier, il est régulièrement rappelé que, outre le phénomène d'inélasticité de la demande aux mouvements des prix, l'offre de lait est assez rigide à court terme en raison de la longueur du cycle de production chez les éleveurs. Sans procédure d'encadrement du marché, le marché du lait peut connaître des fluctuations importantes, de plus en plus récurrentes et, *in fine*, difficilement contrôlables.

Une **crise structurelle** renvoie en revanche à une mutation et à une rupture dans le fonctionnement d'un marché agricole jusque-là organisé selon des modalités spécifiques, déterminées selon des critères socio-économiques, des compromis institutionnels, des conventions. La crise structurelle se caractérise alors par:

- sa durée, au-delà d'une année ou de quelques campagnes successives;
- une fréquence accélérée des chutes durables des revenus que les modalités d'organisation du marché ne peuvent ni contenir ni inverser;
- sa dimension socialement inacceptable.

Parfois, des interactions déséquilibrées, des rapports de force entre les acteurs, peuvent suffire à déclencher une crise structurelle. La répartition inégale des pouvoirs de négociation entre les acteurs des filières est porteuse de mauvaise transmission des informations et peut perturber la formation du prix, aboutissant pour certains acteurs à bénéficier durablement de rentes économiques. Une crise structurelle traduirait alors une situation économique critique, non spontanément acceptée par ce corps social que sont les producteurs de lait, et pouvant conduire à des formes de contestation et de remise en cause des équilibres des forces en présence.

De plus, l'accroissement de la mobilité du capital à l'échelle européenne, voire mondiale, des industries de la transformation contraste avec l'ancrage territorial de la majorité des producteurs de biens agricoles, occasionnant une érosion de leur pouvoir de négociation. C'est toute la logique de la formation des prix qui peut être alors bouleversée par ce processus de mobilité internationale du capital, les firmes de la transformation jouant sur les différentiels de prix entre les producteurs sur un marché dérégulé, aboutissant à plonger dans la crise une partie d'entre eux frappée par des diminutions durables de leurs revenus.

Le passage d'une régulation administrée du secteur laitier à une régulation plus concurrentielle ouvre-t-il la voie à des crises prenant l'allure de celles qui viennent d'être définies ? Le règlement OCM unique reconnaît seulement que des menaces de perturbation du marché sont envisagées, sans qu'une quelconque caractérisation de ces perturbations ne soit suggérée (origines, types, durée...) comme on le verra dans la partie consacrée à l'analyse des marges de manœuvre communautaires.

1.2. Typologie des crises laitières

Définir une crise doit conduire à une réflexion sur le degré de pertinence des choix de nouveaux instruments de politique publique censés empêcher ou, à défaut, limiter les risques de voir surgir une crise sur le marché du lait. Une telle réflexion demande tout d'abord de dresser une typologie des

crises. On vient de distinguer la crise conjoncturelle de la crise structurelle. Appliquons cette typologie au cas du secteur laitier.

Le premier type de crise est d'ordre **conjoncturel**. Elle est centrée sur un cycle plus ou moins court, et correspond à une phase d'épuration des déséquilibres accumulés lors de l'expansion de la production de lait. La période s'étalant de 2007 à 2009 constitue une illustration de ce que peut être une crise conjoncturelle.

Un accident climatique peut par exemple compromettre les disponibilités en fourrages destinés à l'alimentation des bovins. Les cas de l'Australie en 2006 et 2007 et de la Nouvelle-Zélande pour la campagne 2007-2008 sont de ce point de vue exemplaire. Les cours mondiaux des produits laitiers avaient connu une flambée exceptionnelle en 2007 (au mois d'août, un pic avait même été franchi, le cours atteignant le seuil de 5 200 \$ la tonne pour les poudres de lait écrémé et grasse, celui du beurre franchissant les 4 100 \$ la tonne contre près de 1 800 \$ un an auparavant). On peut expliquer cette flambée des prix des produits laitiers d'abord par une baisse de 1 % de la production dans la zone Océanie, consécutive de la sécheresse, et ensuite par le fait que les producteurs de l'Union européenne n'avaient pas réalisé l'intégralité de leurs quotas. Enfin, face à une demande mondiale soutenue, les stocks de produits laitiers étaient bien trop faibles pour approvisionner le marché mondial, d'autant plus que les échanges internationaux de produits laitiers ne représentent en moyenne que 7 à 8 % de la production mondiale. La forte hausse des prix durant la période 2007-2008 s'est répercutée tout au long de la filière, jusqu'au consommateur, dans des proportions variables selon le degré d'asymétrie de la transmission des prix.

La période suivante s'est caractérisée par un ralentissement de la demande mondiale, consécutif de la crise économique et financière qui s'enclenche en 2007 avec l'éclatement de la bulle immobilière aux États-Unis. La propagation de cette crise fut rapide et de grande ampleur, touchant progressivement le secteur agricole. Du fait de la décision européenne d'augmenter les quotas de 1 %, et dans la mesure où les prix sur les marchés étaient tirés vers le haut, les volumes offerts furent supérieurs à la demande, provoquant un effondrement temporaire des prix. Ceux-ci ont repris une trajectoire haussière depuis 2010, stimulée par une meilleure orientation de la demande mondiale, émanant en particulier de Chine, de Russie et du Japon.

Cet épisode livre des informations précieuses pour anticiper les prochaines crises que pourraient connaître le secteur laitier européen, à savoir des successions d'une offre insuffisante puis pléthorique, conduisant à des prix élevés puis faibles. L'instabilité conjoncturelle des marchés sur lesquels s'échangent des produits laitiers appelle par conséquent des stratégies d'adaptation de la part des éleveurs et des outils de régulation appropriés, tant pour les éleveurs touchés par des prix trop bas, les transformateurs exposés au risque de hausse du prix de la matière première et, en bout de ligne, les consommateurs pour lesquels la hausse des prix des produits laitiers peut grever leur pouvoir d'achat. De tels outils peuvent être mobilisés de façon ponctuelle ou durable.

Un degré supérieur de crise peut caractériser le secteur laitier. Il s'agit d'une **crise structurelle**. Elle s'inscrit dans la durée (supérieure à une année). En ce sens, la crise touche les structures de production elles-mêmes et se répercute sur le comportement décisionnel des acteurs. La durée, la remise en cause des fondements du paradigme productif adopté antérieurement, la réallocation des facteurs de production entre les acteurs des filières, les conséquences sociales, sont autant de dimensions caractéristiques d'une crise structurelle.

L'internationalisation des marchés et l'affirmation d'une plus grande volatilité constituent des facteurs pouvant déclencher des crises structurelles dans le secteur laitier. Le dispositif des quotas laitiers avait contenu les pressions concurrentielles entre les producteurs européens, chaque pays disposant d'un volume autorisé et garanti. La décision de sortir des quotas laitiers va conduire à l'ouverture des marchés intra-communautaires et faire entrer les producteurs dans un processus concurrentiel, pouvant être amplifié par la multiplication des accords de libre-échange, qui renforcent la concurrence avec les pays tiers (Dervillé et Allaire, 2014). Du démantèlement des quotas laitiers va surgir une déstabilisation des relations entre les acteurs tout au long des filières.

Les producteurs des pays les plus dynamiques vont dès lors saisir les opportunités de produire davantage pour répondre à une demande mondiale en progression. Les conditions de formation des prix dépendront largement des stratégies déployées par les acteurs situés en aval des producteurs, comme les coopératives et les grandes entreprises de la transformation (Chatellier et al., 2013). Quelle sera du coup l'évolution des relations commerciales entre les producteurs et les entreprises situées en aval en l'absence de médiation par les quotas ?

Ce point est important, car il fait le lien avec les spécificités des marchés des produits laitiers, elles-mêmes indissociables de celles plus générales des marchés agricoles. On sait en effet que la demande de produits agricoles est globalement inélastique, les économies industrialisées étant davantage concernées que celles en développement, l'augmentation des revenus des ménages et une baisse des prix n'ayant que peu de répercussions sur les volumes consommés. Ces deux types de rigidités de la demande par rapport au prix peuvent exercer des pressions fortes à la baisse sur les prix et menacer l'efficacité économique des exploitations laitières. Puisque le producteur doit faire face à de nombreux coûts fixes (bâtiments, équipements de traite et de réfrigération...), souvent supérieurs aux autres types de coûts qualifiés de variables, sa réaction face à une baisse des prix sur le marché le conduit à continuer à produire tant que ce prix reste supérieur aux coûts variables. Il en découlera alors une hausse de l'offre, conduisant les producteurs à se situer dans une phase de surproduction d'autant plus brutale que les autres pays producteurs adoptent la même stratégie de compensation des prix par une croissance des volumes. Sans une régulation du marché laitier dont l'objectif est de contenir, voire supprimer les risques de surproduction, la production ne diminuera que sous l'effet du non remplacement des équipements et du départ de certains éleveurs (Courleux et Dedieu, 2009).

Une **crise structurelle** peut aussi trouver son origine dans une croissance de la production butant durablement – au-delà de trois ans – sur une contraction des débouchés, ou dans une insuffisance de

l'offre entraînant le prix vers le haut. Un secteur comme celui du lait, dont les outils de régulation antérieurs ont été partiellement démantelés, fonctionne désormais au gré de la concurrence entre les producteurs. Parmi ceux qui sont les plus exposés à ce jeu concurrentiel, et en particulier à l'échelle internationale, l'objectif est de réduire au maximum les coûts de production, de gagner en compétitivité-prix, et, s'agissant des firmes de la transformation internationalisées, de comprimer les coûts d'approvisionnement en lait et les coûts salariaux. Un coût d'approvisionnement élevé dans une zone inciterait alors ce type de firmes à rechercher des zones de production plus conformes à leur stratégie industrielle, en particulier par la voie de la délocalisation.

Cette configuration correspondrait alors à une **crise structurelle**, dans la mesure où l'alourdissement des coûts par rapport à des prix insuffisamment rémunérateurs accélérerait la concentration de l'offre, l'élimination des éleveurs les plus fragiles, avec des conséquences sur l'occupation de l'espace et l'emploi dans les élevages. Plusieurs pays, dont l'Allemagne et la France, ont fait part, au travers de leurs représentants professionnels, de leur crainte de voir les quotas laitiers accélérer le retrait des petites structures de production.

On trouvera dans le tableau ci-dessous une proposition de typologie des crises laitières.

Tableau 1.1. Tableau synoptique et typologique des crises laitières.

	Crise conjoncturelle	Crise structurelle
Durée	≤ 1 an	≥ 1 an
Facteurs explicatifs	Déphasage temporaire offre-demande Erreurs d'anticipation de court terme Faible élasticité-prix du lait et rigidités de la demande Coûts fixes élevés Mesures inadéquates de politique publique	Surproduction chronique Processus de sur-stockage Contraction des débouchés Erreurs d'anticipation répétées des acteurs publics et privés Crise économique et financière Crise géopolitique
Conséquences	Fluctuations des prix Instabilité des trésoreries d'exploitations Fluctuations du revenu des éleveurs Manifestations/revendications des agriculteurs Outils publics et privés de gestion de crise activés Risque de basculement dans une crise structurelle	Déflation longue sur les prix Volatilité forte et installée des prix Chute durable du revenu des éleveurs Intensification de la concurrence mondiale et guerre des prix Restructuration/concentration forte et durable des bassins et des filières de production Recul important des investissements et de l'emploi Baisse forte et durable des effectifs d'éleveurs Outils de gestion de crise inadaptés Non acceptation par le corps social des agriculteurs
Exemples	2009	2014/2015/2016

1.3. Comment sortir d'une crise ?

Dans le cas d'une crise conjoncturelle, outre les stratégies d'adaptation des éleveurs, c'est par le prisme des instruments de gestion – publics ou privés – du marché des produits laitiers que la sortie de crise peut être envisagée de manière assez immédiate. L'ampleur et la durée de la crise seront fonction de l'efficacité économique de tels instruments de régulation. Toutefois, même lors d'une crise conjoncturelle, une certaine forme de sélection des éleveurs laitiers peut s'opérer, quelle que soit le degré d'efficacité des outils de régulation.

Dans le cas d'une crise structurelle, les éleveurs les moins performants sont encore davantage exposés aux risques de sanctions du marché et de sortie de la profession. Le retrait d'une fraction des éleveurs du secteur laitier constituerait une première issue à la crise. Elle serait porteuse d'une concentration de l'outil de production et d'une recomposition des filières. Plusieurs études ont pu ainsi montrer que la productivité physique du travail s'élève à mesure que la taille des exploitations laitières augmente, même si la croissance ne constitue pas une garantie de succès économique (Chatellier et al., 2015). L'évolution du prix des céréales peut de ce point de vue amplifier un processus de conversion des éleveurs les moins compétitifs vers les productions céréalières, dont les prix ont tendanciellement augmenté depuis le milieu de la décennie 2000.

Une seconde issue se trouverait dans la recherche de nouveaux débouchés internationaux, perspective désormais admise comme sérieuse par de nombreux experts se livrant au jeu des projections. Le gisement de marchés émergents se distinguant par une élévation des niveaux de vie et l'accélération de la transition nutritionnelle est une des pistes envisagées. Ce point décisif a déjà été évoqué mais sera développé un peu plus loin.

L'intégration verticale et l'innovation (génétique animale et sélection génomique, recherche de nouveaux gains de productivité...) formerait une troisième façon de surmonter la crise, mais qui engage des investissements lourds. Elle doit être nécessairement liée au degré d'endettement des éleveurs laitiers et à leur capacité d'investissement. Il n'est pas inutile sur ce point de rappeler que l'endettement des éleveurs laitiers en France s'est aggravé entre 2000 et 2012, passant de 35 % à 45 % pour l'OTEX bovins lait (RICA). Cet endettement accru les expose à un risque d'insolvabilité financière remettant en cause la possibilité d'innovations.

Enfin, ce type de crise structurelle toucherait en premier lieu les productions standardisées. En revanche, les régimes productifs centrés sur des cahiers des charges précis, historiquement déterminés, et débouchant sur des productions à haute valeur ajoutée (la production fromagère Comté en étant un exemple désormais célèbre), détiennent des atouts leur permettant de différer

dans le temps, voire de contenir durablement, les effets d'une crise structurelle (Jeanneaux et Perrier-Cornet, 2011)¹.

1.4. Le secteur laitier au risque de la surproduction

On a évoqué plus haut l'année 2009, qui se caractérisa par une chute des prix agricoles et en particulier du lait, consécutive à la récession mondiale et au blocage des flux internationaux de marchandises. Ce grave épisode de crise qu'a connu le secteur laitier fut toutefois précédé d'une baisse tendancielle des prix depuis 2003, conduisant à évoquer une "crise larvée" annonciatrice de la crise de 2009, cette dernière, comme cela a été dit supra, pouvant être rangée dans la catégorie des crises conjoncturelles. On peut considérer 2014/2015/2016 comme l'entrée, cette fois-ci, dans une crise structurelle de surproduction: la surproduction est une des manifestations possibles des crises structurelles, en raison notamment de la durée requise pour écouler les biens produits sur les marchés.

1.4.1. La Commission européenne a surestimé l'état de la demande mondiale

La décision de supprimer les quotas laitiers s'inscrit dans un contexte mondial précis. La demande mondiale de produits laitiers se situe depuis plusieurs années sur un *trend* ascendant, appelé à se prolonger sur la décennie à venir, voire au-delà. Les projections successives réalisées conjointement par l'OCDE et la FAO indiquent en effet que, sous l'effet conjugué de l'élévation des niveaux de vie dans les pays émergents, de l'urbanisation, de la transition nutritionnelle posant la question de l'uniformisation plus ou moins prononcée des modes de consommation alimentaire, sans oublier les contraintes sanitaires qui s'exercent dans certains pays émergents, à l'instar de la mélamine en Chine, la demande de produits laitiers connaîtrait une croissance régulière d'ici à 2023, de l'ordre de 2 % par an (OCDE-FAO, 2014) (cf. Tableau suivant).

Tableau 1.2. Marchés mondiaux des produits laitiers 2014-2023 (millions de tonnes).

	2014	2020	2023	Évolution 2014 - 2023
Lait	783,7	879,9	928,2	18,4 %
Produits frais	532,9	614,2	658,6	23,5 %
Beurre	10,5	11,8	12,6	20,0 %
Fromage	21,6	24,2	25,0	17,0 %
Lait écrémé en poudre	3,9	4,4	4,6	18,0 %
Lait entier en poudre	4,9	5,7	6,0	22,8 %
Caséine	0,30	0,34	0,36	24 %

Source: OCDE-FAO 2014.

¹ Le cas des producteurs de Cantal apparaît somme toute différent, puisqu'ils ont moins bien absorbé la crise de 2009.

La perspective d'une élévation de la demande mondiale est partagée par de nombreux autres exercices de projection sur un horizon de moyen et long termes. Que ce soit en Asie ou en Afrique, la population de ces deux continents devrait dépasser en 2050 les 2,6 milliards d'individus, de quoi ouvrir des perspectives de débouchés pour le secteur laitier de l'Union européenne, le marché intra-communautaire étant parvenu à une certaine maturité. Cela suppose d'une certaine manière que la croissance de la production européenne à partir de 2015 trouvera à s'écouler sur des marchés sur lesquels la dynamique de la demande a été estimée à la hausse. Elle agit comme une certitude que les débouchés seront au rendez-vous. Il est vrai que la consommation annuelle de lait en Chine a été multipliée par trois depuis 2000 (30 litres/hab.), et que les importations chinoises de lait liquide ont augmenté de 73 % entre 2012 et 2013.

La décision de mettre fin aux quotas laitiers était manifestement porteuse d'une incitation pour les producteurs à se saisir de ces opportunités offertes par des marchés internationaux en pleine expansion depuis le début des années 2000. Cette perspective semble se confirmer, voire s'accélérer, en tous les cas dans l'esprit des autorités européennes. En décembre 2014, le nouveau Commissaire européen ainsi que son Cabinet, indiquaient que la sortie des quotas laitiers formait un levier pour accroître la production pour approvisionner les marchés internationaux, mais aussi pour pratiquer une sorte de guerre des prix dont les pays producteurs du nord de l'Union européenne entendaient sortir victorieux.

La décision d'abroger le mécanisme de contrôle quantitatif de la production laitière repose fondamentalement, il convient d'insister sur ce point, sur la croyance que la demande mondiale est et sera bien orientée, en mesure d'absorber la production mondiale et plus spécifiquement celle émanant des grands bassins de production européens. Au regard de la crise de 2009 et de la crise actuelle enclenchée durant l'année 2015, il est suggéré de prendre la mesure de l'erreur de diagnostic et d'anticipation de la Commission.

Les déclarations successives du Commissaire européen à l'agriculture Phil Hogan sont là pour illustrer cette croyance en la capacité de la demande mondiale à absorber l'offre européenne. Celles émanant d'une partie de la profession agricole vont dans le même sens. Deux d'entre elles suffiront à illustrer cette posture largement partagée.

Selon Phil Hogan, « les perspectives de marché étant bonnes à long terme pour les produits animaux et l'Europe ayant un potentiel important de croissance laitière, nous devons produire plus et exporter plus ». Quant au Président de la FNSEA, il souligne que « il faut accélérer la modernisation et la concentration des exploitations d'élevage pour les rendre plus productives et plus compétitives ». La difficulté de telles déclarations est qu'elles renferment une vision tronquée des gains économiques que vont retirer les producteurs de la sortie des quotas laitiers. Elles reposent sur des perspectives de marché discutables et non étayées.

Évoquer l'hypothèse d'une crise de surproduction dans un secteur comme celui du lait n'a rien d'incongru, tant ce type de crise a ponctué l'histoire de la production laitière, depuis au moins le

début du siècle dernier, incitant les pouvoirs publics à recourir à des instruments de régulation et d'encadrement du marché (encadré sur le cas de la France). En ce sens, la décision de sortir des quotas laitiers est un pari qui a été pris par les États membres.

Si, comme c'est le cas depuis 2014, les principaux pays émergents entrent dans une phase de ralentissement économique prononcé, et ne parviennent pas à prendre le relais d'une demande atone dans les pays industrialisés, alors la surproduction peut s'installer dans la durée. Le taux de croissance économique de la Chine est en effet passé de près de 15 % l'an jusqu'à la crise de 2007, à moins de 7 % à la fin de l'année 2014, soit le taux le plus faible depuis un quart de siècle. En 2015, ses importations ont subi une baisse nette en produits laitiers (de 20% à 50% en beurre et poudre de lait, même si les imports de fromages ont continué d'augmenter de 12%)¹. Le retrait relatif de la Chine sur les marchés mondiaux s'explique à la fois par une augmentation de la production intérieure, et par une contraction de la consommation des ménages, du fait du ralentissement économique et des mesures anti-corruption prises récemment par le gouvernement. Ce retrait relatif se télescope avec la sortie des quotas laitiers dans l'Union européenne.

Les économies émergentes d'Amérique Latine, Brésil en tête, sont elles-mêmes entrées dans un cycle baissier, s'installant dans ou frôlant la récession (récession de l'ordre de -1 % au Brésil par exemple). Au total, on a assisté en 2014 à une contraction du commerce mondial de 3 % (selon les données de l'OMC).

Dans le prolongement de ce qui a été dit à l'instant, il semble opportun de s'interroger sur le devenir de la production laitière européenne dans un contexte de stagnation de la croissance mondiale. Avec la sortie des quotas laitiers, la Commission a fait un pari, celui d'une tendance haussière de la demande mondiale de produits laitiers, pari relevant en quelque sorte d'une posture prospective. Or l'histoire est le cimetière de la prospective. Les anticipations de hausse régulière de la demande mondiale de produits laitiers se heurtent plus rapidement que prévu à l'entrée en crise des pays émergents, et également des pays en développement par contrecoup, à l'instar de l'Afrique subsaharienne, région du monde considérée comme source de croissance future pour l'économie mondiale. Sans développer plus avant, deux informations importantes doivent être examinées. La première consiste à indiquer que le cycle actuel d'endettement mondial se prolonge malgré la crise de 2007, faisant peser sur les économies un nouveau risque de crise économique et financière d'ampleur internationale, qui ne serait pas sans conséquence sur la dynamique de la demande de produits alimentaires (Aglietta et Coudert, 2015). La seconde a trait au ralentissement du commerce de marchandises depuis 2007, conduisant certains économistes à confirmer leur diagnostic de stagnation séculaire de la croissance (Chaponnière et Lautier, 2014)².

¹ Données de l'Observatoire européen des marchés laitiers.

² Cette approche de la crise laitière milite pour des investigations reliant étroitement, bien plus que dans le passé, analyse macroéconomique et économie agricole.

L'impératif de régulation du marché du lait en France: l'exemple des années 1920-1930

La France a été confrontée à une crise du marché du lait dès le lendemain de la Première Guerre mondiale. Après les hostilités, les volumes produits sont orientés à la hausse, même si la qualité des productions ne retrouve pas le niveau d'avant-guerre. Pour des raisons liées à la faiblesse de la demande et à l'accroissement des volumes, le prix du lait payé au producteur chute de plus de 50 % entre 1930 et 1935.

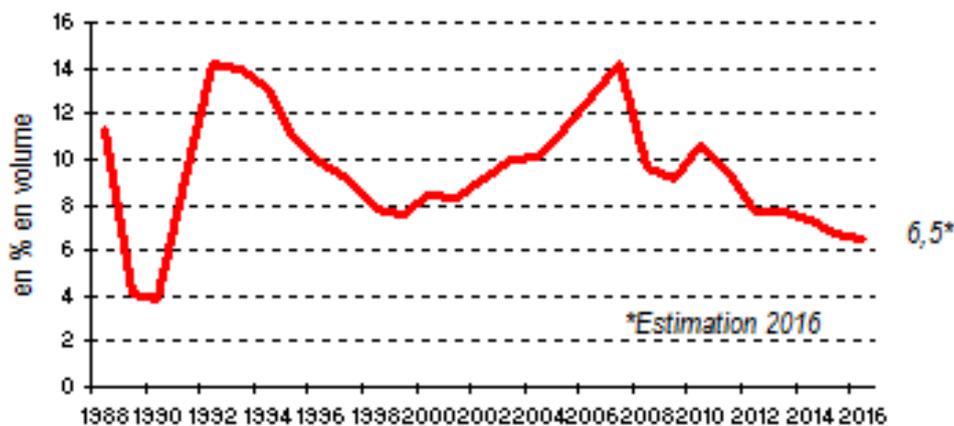
Outre la protection des producteurs de fromages des imitations (principe des appellations), l'État adopte des dispositifs de protection aux frontières. Une fédération nationale des coopératives est créée en décembre 1930. Malgré ces mesures, une poussée de surproduction se prolonge en 1935. Afin de préserver l'outil de production, notamment chez les petits éleveurs laitiers, l'État adopte des mesures protectionnistes supplémentaires (tarif douanier et contingentements) à l'encontre des importations de produits laitiers de faible qualité, et encourage les exportations. S'y ajoutent des décisions d'ordre fiscal. Dans le même temps, il s'agit de stimuler la consommation des Français (enfants dans les écoles compris), en levant notamment les rationnements.

Les mutations techniques (génétique animale), financières, économiques, qui sont adoptées par le gouvernement de l'époque, constituent les signes annonciateurs de la "révolution laitière à venir", qui s'enclenche à partir de 1950 (Delbaere, 2012).

L'étude de l'Université de Wageningen souligne à juste titre que le ralentissement de la croissance dans les pays émergents constitue un risque de contraction des débouchés internationaux (Jongeneel et Van Berkum, 2015). Ce point entre en résonance avec les prévisions du FMI, publiées en avril 2015. Selon le FMI, la croissance devrait ralentir dans les pays émergents en 2015, et ce pour la cinquième année consécutive (Figure 1.4). Dans le cas de l'économie russe, dont on sait qu'elle constitue l'un des grands importateurs mondiaux de produits laitiers et notamment de fromages, la récession serait en 2015 de l'ordre de -4 % et de -1,1 % en 2016. À l'incertitude sur la croissance économique se greffe celle liée à la géopolitique, avec l'embargo en place depuis l'été 2014 et des conséquences significatives sur les exports français (cf. figure ci-dessous). De plus, dans le cas de la Russie, le recul de la croissance démographique (-0,3 % par an sur l'horizon 2024), associé à une augmentation de la production domestique, seraient en mesure de limiter les débouchés pour les exportateurs européens et singulièrement français (Commission européenne, 2014).

Pour les économies émergentes, étroitement dépendantes des cours des produits de base agricoles et non agricoles (en Amérique Latine et dans les régions d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient), l'évolution de la croissance sur 2015/2016 et par conséquent de leurs demandes intérieures n'est guère plus favorable (FMI, 2015).

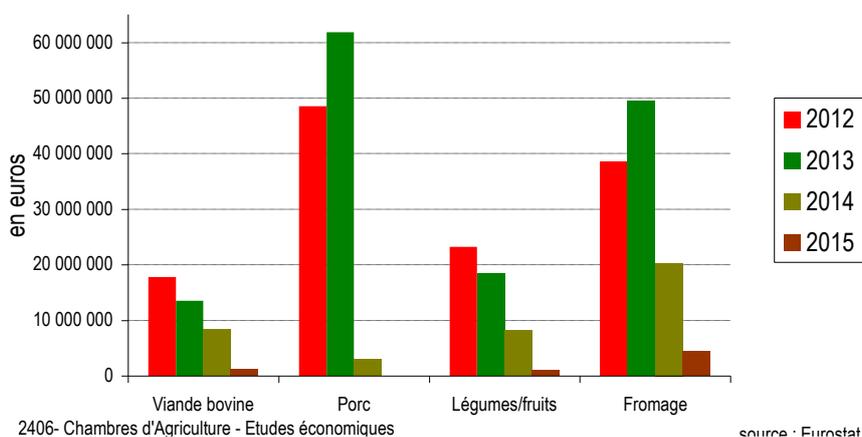
Figure 1.4. Le ralentissement de la croissance chinoise.



839 - Chambres d'Agriculture - Études économiques

source : OCDE

Figure 1.5. Évolution d'exportations françaises de produits alimentaires vers la Russie.



2406- Chambres d'Agriculture - Etudes économiques

source : Eurostat

1.4.2. Des augmentations de production de lait pourtant prévisibles

Les principaux pays producteurs et exportateurs de produits laitiers sont manifestement satisfaits de la sortie des quotas laitiers et se disent prêts à conquérir les marchés mondiaux (cf. encadré). Bon nombre d'entre eux (Allemagne, Belgique, Danemark, Pologne, Estonie, Irlande, Espagne, Italie, Chypre, Luxembourg, Pays-Bas, Autriche) avaient d'ailleurs augmenté en 2014 leur production avant la sortie des quotas, puisqu'en dépassant leurs quotas, ils ont dû verser des pénalités financières d'un montant agrégé de 818 millions d'€. Un pays comme la Pologne, fortement touché par la diminution de ses exportations de produits laitiers vers la Russie du fait de l'embargo instauré en août 2014, se positionne sur les marchés chinois, algérien, indien, et des Émirats Arabes Unis pour élargir ses débouchés. Selon les estimations réalisées par l'Université de Wageningen, la production de lait de la Pologne pourrait s'accroître de près de 15 % à l'horizon 2024. Puisqu'elle n'est pas

encore membre de la zone euro, la Pologne dispose encore de l'arme du taux de change pour stimuler la compétitivité-prix de ses exportations de produits laitiers¹.

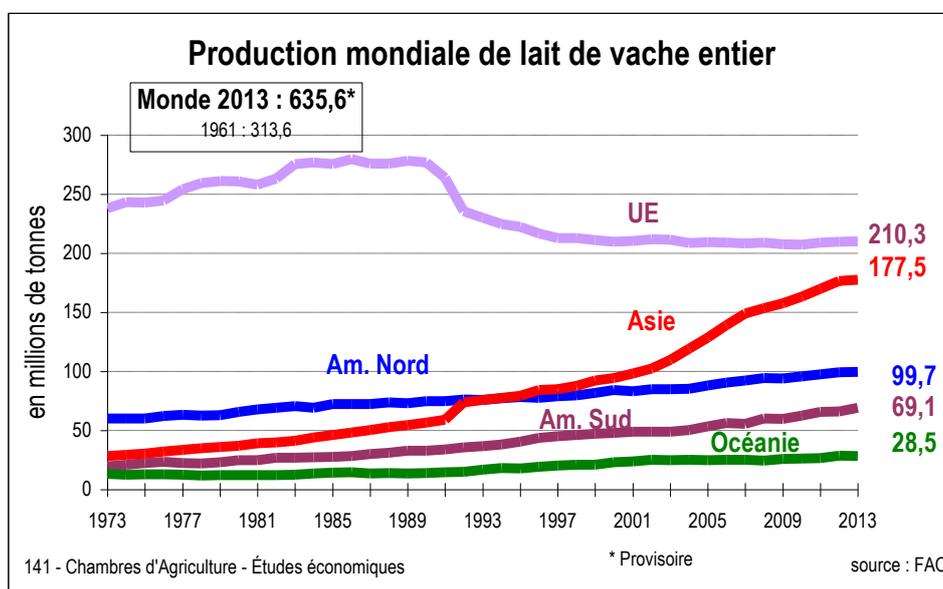
Du côté des Pays-Bas, la sortie des quotas laitiers offre une réelle opportunité d'augmenter la production d'environ 18 % à l'horizon 2024 et d'amplifier une stratégie d'exportation qui était déjà à l'œuvre sur longue période (Tableau 1.3). En 2014, aux Pays-Bas 27 % de la production de lait ont été exportés vers les pays tiers.

Tableau 1.3. Augmentation estimée de la production de lait des principaux producteurs européens (2014-2024).

Pays membres	Variation de la production en %	Variation en millions de tonnes
Pays-Bas	17,3	2,2
Allemagne	9,5	3,1
Danemark	8,0	0,4
Pologne	14,7	1,8
Belgique	6,1	0,2
Irlande	27,2	1,7
Royaume-Uni	4,5	0,6
France	8,9	2,4
Total	-	12,4

Source: Jongeneel et Van Berkum, 2015.

Quelques rappels fondamentaux sur l'internationalisation des marchés laitiers



Le marché international du lait est assez restreint. Chaque année, environ 7 à 8 % seulement de la production laitière mondiale font l'objet de transactions commerciales par le biais de l'exportation. Cela a représenté en 2013 un peu moins de 66 millions de tonnes équivalent lait. On parle alors de

¹ entretien avec l'attachée agricole de la Pologne du 16 avril 2015

marché de surplus. Sur ce marché mondial sont principalement échangés des produits qualifiés d'industriels, standardisés, et dont la caractéristique est d'être très concurrentiels.

Trois grands producteurs se partagent à l'exportation le marché mondial à hauteur de 70 % : la Nouvelle-Zélande, les États-Unis et l'UE. Ces trois grandes zones de production ont des systèmes de production très différents. La Nouvelle-Zélande fait figure de leader sur le marché mondial dans la mesure où elle exporte plus de 90 % de sa production (poudres et beurre), très loin devant l'UE (10 %) et les États-Unis (7 %). Pesant pour à peine 4 % de la production mondiale, la Nouvelle-Zélande compte pour 27 % des exportations mondiales, devant l'UE 23 %, les États-Unis (15 %), l'Australie (5 %). Face à ces exportateurs, quelques pays importateurs de premier plan. La Chine (près de 20 % des importations mondiales), la Russie (8 %), le Mexique (5 %), l'Indonésie et l'Algérie (respectivement 4 % et 3 %). Au sein de l'UE, les principaux exportateurs sont l'Allemagne, les Pays-Bas et la France. En 2013, le solde commercial français en produits laitiers s'est élevé à 3,5 milliards d'euros, derrière les Pays-Bas (4,5 milliards d'euros), et au même niveau que l'Allemagne.

Sur l'année 2014, Nouvelle-Zélande, UE et États-Unis ont augmenté leur production respectivement de 9 %, 5 % et 2,5 %, conduisant à un surplus de quelque 11 millions de tonnes sur un marché d'exports de 55 millions de tonnes en 2013. En 2015, l'UE a poursuivi une forte hausse de la production (+3,2 Mo t par rapport à 2014) face à une consommation intérieure atone (CNIEL, 2015), contribuant ainsi de façon significative à l'engorgement des marchés internationaux - les États-Unis réalisant quant à eux +1,2 Mo t et la Nouvelle-Zélande -0,3 Mo t⁻¹.

1.4.3. Le risque concurrentiel sur les marchés des produits laitiers

L'autre particularité de la crise laitière actuelle a trait au processus concurrentiel. La surproduction qui caractérise l'état du marché mondial du lait en 2015/2016, occasionne une reconfiguration de la concurrence que se livrent les grands bassins mondiaux de production. La poursuite d'une stratégie d'augmentation de la production de lait, alors que les prix sont orientés à la baisse depuis plus d'un an, expose les éleveurs européens au risque d'une lutte pour la maîtrise des débouchés. L'UE à 28, et singulièrement la France en ont fait l'expérience depuis le début de l'année 2015. Dans un contexte de surproduction mondiale, des pays comme la Nouvelle-Zélande, fournisseur important du marché chinois, prennent de plein fouet le décrochage de la croissance chinoise. La Nouvelle-Zélande scrute alors les marchés encore ouverts. C'est le cas de l'Algérie, dont la demande de produits laitiers semble ne pas faiblir, marché sur lequel les éleveurs français se heurtent au déversement de tonnes de lait ou de produits laitiers néo-zélandais, concurrençant les producteurs français en particulier.

Dans les pays émergents eux-mêmes, la production de lait pourrait elle aussi augmenter, débouchant sur une surproduction mondiale. À titre d'exemple, les investissements réalisés ou programmés en Chine dans le secteur laitier le démontrent de façon intéressante. La production de lait y a déjà été multipliée par près de 12 entre 1985 et 2011. Outre les investissements nationaux, une entreprise comme Fonterra projette de créer en Chine 30 fermes (100 000 vaches, pour une production de 1 milliard de litres de lait, soit 1,5 % de la production locale). Une firme comme Nestlé prévoit d'investir dans un centre de formation pour créer ensuite des fermes de 2 000 vaches laitières en Mongolie intérieure. De plus, le prix du lait payé aux producteurs a été, ces dernières années,

¹ Sources des données: USDA, Commission européenne, OCDE, ATLA, avec l'aide d'A. Pflimlin et G. Calbrix.

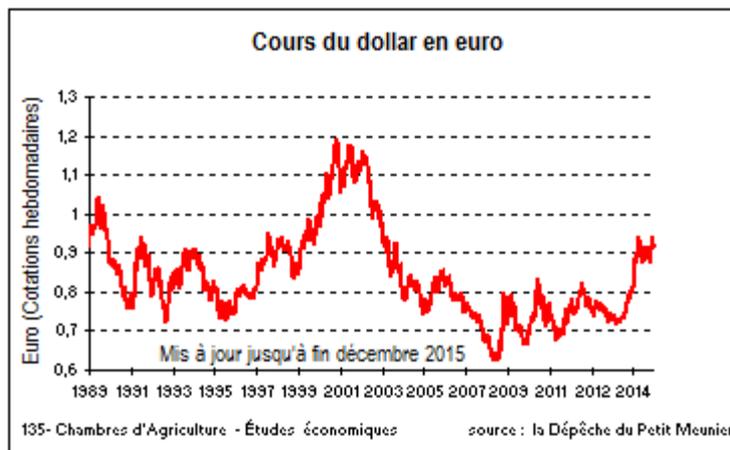
suffisamment attractif pour les inciter à produire davantage. Ajoutons que, puisque aucune gouvernance mondiale et de moins en moins de gouvernances nationales ne sont pour le moment organisées pour assurer la régulation des marchés du lait, cette absence de coordination implique que n'importe quel pays producteur peut subir une crise de type structurel.

Il découle de ces éléments relatifs à la croissance économique un questionnement bien connu des économistes. La sortie des quotas laitiers est porteuse d'une perspective d'accroissement des volumes produits, comme vient de le montrer le tableau 1.3. C'est supposer qu'en face de cette variation positive de l'offre se dressera une demande de même niveau. La Commission européenne et les pays membres de l'UE favorables à cette décision de mettre fin aux quotas laitiers, ont-ils du coup placé une confiance démesurée en ce qu'il faut bien appeler la Loi de Say (toute offre crée sa propre demande et la porte à son niveau) ? La configuration des marchés des produits laitiers à laquelle ils s'attendaient illustre en quelque sorte la surprenante persistance de la Loi de Say au XXI^e siècle. Il est alors suggéré d'introduire dans l'analyse des effets de la sortie des quotas laitiers une approche plus keynésienne – voire malthusienne puisque T. R. Malthus fut l'un des premiers à se pencher sur le rôle de la demande préalable dans la production et l'écoulement des richesses –: il s'agit de montrer qu'une capacité de production peut se trouver inemployée tant qu'un débouché préalable ne s'est pas formé ou, en l'occurrence, s'affaiblit (Denis, 1999).

1.4.4. L'incertitude sur les taux de change

Un deuxième facteur d'incertitude a trait aux parités monétaires. Depuis le second semestre de l'année 2014, le taux de change de l'euro vis-à-vis du dollar américain s'est fortement déprécié, d'environ 20%, constituant un levier pour les exportations de produits laitiers des pays membres de la zone euro. Si cette tendance devait s'inverser à moyen terme, la parité de l'euro retrouvant son niveau des années passées, la compétitivité-prix des pays européens sur les pays tiers en serait entravée, amplifiant la crise de surproduction. Hypothèse réaliste, dans la mesure où la parité de l'euro s'est redressée depuis mars 2015 (figure suivante).

Figure 1.6. Les fluctuations de la parité de l'€ face au dollar.



1.4.5. L'incertitude sur les productions énergétiques

Dernier facteur d'incertitude: les politiques visant à promouvoir les productions d'énergies de substitution provenant du secteur agricole. Largement corrélés au prix du baril de pétrole, les dispositifs publics pourraient peser sur les disponibilités en céréales et oléagineux produits dans l'Union européenne, ou en provenance d'autres producteurs hors-UE, dans l'hypothèse d'une brusque et durable remontée du prix du baril, à l'instar de ce qui s'est produit à partir de 2005. L'alourdissement du coût de l'aliment formerait une contrainte économique forte sur les élevages laitiers qui ne sont pas spécifiquement herbagers.

1.5. La notion de crise dans l'OCM unique

Un aspect important du texte de l'OCM unique doit être examiné en tout premier lieu. Le fonctionnement de l'Union européenne (TFE) repose notamment sur des règles de concurrence qu'il s'agit pour la Commission de faire respecter. Selon l'article 101 du Traité de fonctionnement de l'UE, tout ce qui peut être à l'origine d'une entrave à la concurrence et au commerce entre les États membres, est considéré comme incompatible avec le marché intérieur. La lecture de plusieurs articles de l'OCM unique indique toutefois que l'UE peut déroger à ce principe fondamental de la concurrence dès lors que des « déséquilibres graves » de marché surgissent. Dans ce cas, l'UE peut réagir en dérogeant à cet article 101 du TFE.

Dans ce texte, la notion de crise n'est que très peu, voire pas du tout présente. Dans toute l'introduction à ce règlement, il est surtout question de « perturbation », de « déséquilibre » du marché du lait (alinéas 190, 191 de l'introduction « Le Parlement et le Conseil de l'Union européenne considérant ce qui suit »). De même, dans la partie V, intitulée « Dispositions générales », au chapitre 1 consacré aux « mesures exceptionnelles », la Section 1 a pour sous-titre « Perturbations du marché ». Outre que l'occurrence « crise » n'apparaît qu'une seule fois, à l'article 219, le texte de l'OCM unique livre en réalité une vision de l'activité agricole centrée et structurée par le marché,

lequel peut connaître des périodes d'instabilité ou de déséquilibre. Les actions envisagées ne le sont que dans la perspective de rétablir un équilibre offre-demande à la période suivante.

Notamment, le texte indique la possibilité de recourir à des « mesures sanitaires et vétérinaires arrêtées aux fins de la lutte contre la propagation des maladies [qui] doivent être prises à la demande des États membres afin d'éviter des perturbations graves des marchés », résultant notamment d'une perte de confiance des consommateurs en raison de l'existence de risques pour la santé publique, animale ou végétale (alinéa 187 et article 220).

Le message apparaît ainsi explicite. Les perturbations potentielles qui viendraient à s'exprimer lors des transactions sur le marché doivent être corrigées et contenues au plus vite, dans la mesure où elles seraient la conséquence de rigidités qui entravent la formation de l'équilibre. C'est pourquoi la notion de crise reste globalement absente du texte. Que le marché du lait connaisse des perturbations, rien de plus normal selon la vision qu'en ont les autorités européennes, si elles ne sont que temporaires et surtout exogènes (cf. *supra*). Aussi convient-il de définir des périodes d'adaptation qui requièrent des instruments encadrant le marché, ainsi que l'indique le texte de l'OCM unique.

La lecture de l'article 219 suggère de mettre en exergue la vision des déséquilibres de marché sur laquelle s'appuie l'Union européenne. Celles-ci n'appellent des mesures d'urgence que dans le cas où ils sont inattendus ou non anticipés. L'usage de l'adjectif « inattendu » signifie qu'un tel déséquilibre répond à une impulsion exogène au marché (l'exemple le plus récent provenant de l'application par la Russie d'un embargo sur les produits agricoles et alimentaires en provenance de l'Union européenne, et en particulier sur les produits laitiers) alors que, comme cela a été indiqué *supra*, une crise peut avoir pour déterminants des facteurs endogènes au marché, découlant de la stratégie des acteurs, de leur rapport de force, de l'inélasticité de la demande, du cycle de production...

Une double restriction est par ailleurs contenue dans l'OCM unique et concerne en particulier le secteur laitier. Elle se situe d'une part dans l'article 16 de la Partie II concernant le marché intérieur et l'application de l'intervention publique. Outre que, une fois de plus, il est dit que l'intervention publique ne doit pas perturber le fonctionnement du marché, elle doit de plus être conforme aux accords internationaux signés par l'Union européenne. Cette exigence se retrouve également dans l'article 219.

Il semble donc que ce soit l'esprit des accords commerciaux qui ait inspiré la définition de la nouvelle OCM unique plutôt que la lettre des accords signés. L'accord sur l'agriculture de l'Uruguay Round signé à Marrakech en 1994 (AAUR) limite en effet le niveau d'utilisation des outils de régulation antérieurs (prix d'intervention supérieur au prix du marché mondial, quotas, restitutions), mais il ne les interdit pas. Et l'Union européenne dispose d'ailleurs d'une grande marge de manœuvre en la matière. Cela dit, dans l'esprit de l'AAUR, l'OCM unique s'appuie essentiellement sur des mesures de régulation *ex post*, qui doivent être rapidement déployées si le déséquilibre menace d'amplifier le dysfonctionnement du marché. Ils sont différents d'instruments de régulation visant à stabiliser le

marché ex ante, comme ceux construits et appliqués durant trente ans dans le cadre de la PAC et qui furent progressivement démantelés.

En outre, les textes de l'OCM unique se sont concentrés sur des mécanismes incitatifs propres aux acteurs économiques eux-mêmes comme le stockage privé, la contractualisation, le regroupement de producteurs et les négociations interprofessionnelles, les systèmes assurantiels et la transparence de l'information. Le maintien de prix d'intervention étant quant à lui fixé à un niveau assez bas (cf. § 2).

La restriction est d'autre part visible dans l'article 210 qui a trait aux « accords et pratiques concertées des organisations interprofessionnelles reconnues ». Elle restreint d'un certain point de vue considérablement la portée des marges de manœuvre dont l'Union européenne entend se doter pour ne pas laisser se détériorer les déséquilibres du marché. Une fois notifiés, les accords et pratiques concertées des organisations interprofessionnelles ne peuvent dans un premier temps engendrer le moindre cloisonnement des marchés à l'intérieur de l'Union, conformément au Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, ni entraver le bon fonctionnement du marché, notamment sous l'angle de pratiques non concurrentielles.

Avant de se lancer dans l'analyse des nouvelles marges de manœuvre dont s'est dotée l'UE pour gérer la sortie des quotas laitiers en cas de montée des risques de marché, tirons les enseignements de ce qui vient d'être dit au sujet des crises agricoles. La typologie dressée permet d'ores et déjà de considérer que l'Union européenne, en privilégiant les notions de « perturbation de marché » (selon la définition du dictionnaire, trouble, dérèglement dans l'état ou le fonctionnement d'une chose) et de « déséquilibre » (lequel est généralement défini comme l'absence ou la rupture d'équilibre), perçoit la possibilité de crises sous un angle uniquement conjoncturel. En effet, « perturbation », « déséquilibre » font appel dans l'analyse économique à des périodes de temps courtes. Les nouveaux outils de régulation spécifiés dans l'OCM unique Lait ont pour fonction de répondre à un type particulier de « crise » de marché, manifestement conjoncturel, n'engendrant a priori aucune restructuration d'envergure dans l'outil de production. À contrario, en cas de crise de type structurel, les instruments retenus et qui vont se déployer dans le cadre de la sortie des quotas laitiers, apparaissent inadaptés. La suite va donc être consacrée à l'analyse de l'efficacité des "nouvelles" marges de manœuvre contenues dans le texte de l'OCM unique Lait et également dans le Pilier 2 de la PAC.

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

Après plusieurs étapes décisives depuis le début des années 2000, le secteur laitier ne fonctionne donc plus depuis avril 2015 sous un régime de quotas et subit par ailleurs une volatilité forte et nouvelle des prix, alignés de plus en plus sur les cours internationaux. Il s'agit d'une production qui va évoluer au gré du marché. La Commission européenne semble cependant soucieuse de répondre à la nouvelle volatilité des prix. C'est pourquoi, dans le texte de l'OCM unique, figure une succession

d'articles portant sur les risques de perturbations, parfois graves est-il ajouté, et une liste d'outils visant à y remédier. Ces instruments propres à l'OCM unique doivent de surcroît être mis en regard des articles 36 à 39 du RDR du Second pilier de la PAC 2015-2019, lesquels portent sur la gestion des risques et ont pour visée la stabilisation du revenu et l'adaptation des exploitations agricoles, et qui seront examinés plus loin.

Les nouvelles marges de manœuvre communautaires occasionnent des débats importants sur les perspectives de régulation du secteur. La plupart des États membres sont apparus favorables à ces nouvelles mesures, puisqu'un seul État membre, l'Allemagne, a voté contre l'OCM unique, lors du Conseil européen du 16 décembre 2013, tandis que le Royaume-Uni s'est abstenu. En 2015, certains considéraient que le secteur laitier n'était pas véritablement en crise ou, s'il l'était, qu'il ne s'agissait que d'une phase conjoncturelle de difficultés. Dans ce contexte, les nouvelles marges de manœuvre seraient suffisantes. Mais d'autres États membres et lobbies considèrent au contraire que ces mesures ne vont pas assez loin pour contrer la crise actuelle et réguler les marchés laitiers.

Nous nous appuyons ici sur l'analyse approfondie des textes communautaires en question, ainsi que des entretiens réalisés en 2015 et début 2016 (cf. annexe 2).

2.1. Stockage public et stockage privé dans l'OCM unique

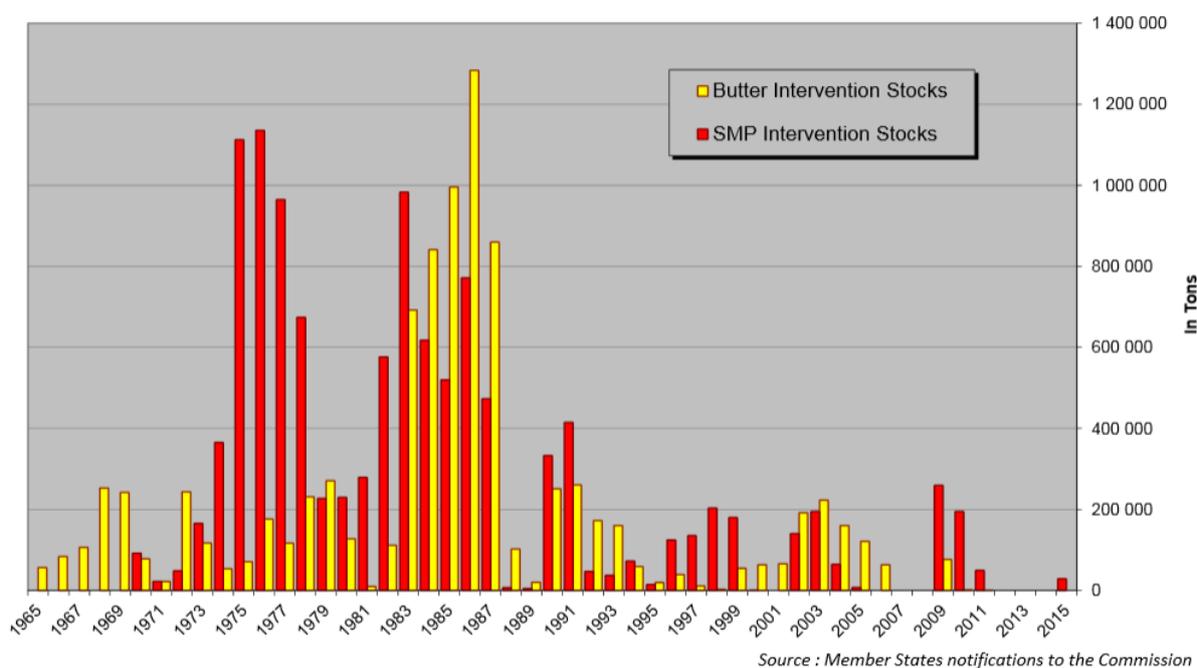
Quels sont les instruments de gestion du marché des produits laitiers contenus dans le texte de l'OCM unique et quelle appréciation peut-on porter dessus ? S'il est admis que l'on puisse parler d'outils de régulation globalement démantelés, on doit toutefois reconnaître qu'un dispositif d'intervention publique a été maintenu à travers des « filets de sécurité » et des possibilités de stockage public, qui n'ont cependant plus d'effet de stabilisation des prix européens. Cette intervention est assortie d'une aide possible au stockage privé (Partie II, Titre I, sections 1 et 2, articles 8, 9, 11, 12, 15 et 16).

2.1.1. L'intervention publique dans l'OCM unique

Le texte de l'OCM unique précise quels sont les produits (beurre et poudre de lait écrémée), les périodes concernées par l'intervention publique, et les prix auquel ces produits seront achetés dans ce cadre. L'intervention peut se faire soit à prix fixe, déterminé en % d'un « seuil de référence », soit par adjudication. Les prix d'intervention sont stables depuis 2009: 1 698 €/tonne pour la poudre de lait écrémé (fixé à 100 % du seuil de référence), 2 217,50 €/tonne pour le beurre (fixé à seulement 90 % du seuil de référence), qui est quant à lui de 2 246,39 €/tonne, pour un prix du lait départ ferme équivalent (selon les estimations généralement utilisées) à 220 €/tonne. Ces prix d'intervention ont beaucoup diminué depuis 2004 (cf. Figure 1.3). Depuis la réforme de la PAC de 1999, ont été décidées des périodes d'ouverture et plafonds annuels, restreignant encore les possibilités d'intervention à prix fixe: selon le nouvel OCM unique de 2013, du 1^{er} mars au 30 septembre, à raison d'un maximum de 109 000 tonnes pour la poudre et de 50 000 tonnes pour le beurre.

De fait, à des niveaux aussi faibles, l'efficacité des prix d'intervention pose question. La figure suivante indique ainsi la non activation du stockage public depuis la dernière baisse du prix d'intervention en 2007, sauf pendant quelques mois lors de la chute des prix en 2009. Avec la chute de prix de 2014 et 2015, la Commission a décidé de prolonger la période pendant laquelle l'intervention publique est activable, au-delà de mars-septembre. Mais il a fallu attendre juillet 2015 pour que le stockage public soit activé, à hauteur de seulement 30 000 t de poudre cette même année. Le bas prix d'intervention avait en effet dissuadé jusque-là les opérateurs de se présenter à l'intervention, préférant bénéficier d'un prix international supérieur.

Figure 1.7. Niveau des stocks publics de beurre et poudre de lait écrémé, en relation avec le niveau des prix d'intervention.



Source: Observatoire européen des marchés laitiers.

Selon la Commission, cette absence de recours à l'intervention s'expliquerait (i) par le fait que les opérateurs aient anticipé une bonne tenue du prix international à venir à partir du déclenchement de l'embargo russe, (ii) par l'orientation favorable des exportations de beurre et de poudre de lait, stimulées par une parité monétaire de l'euro favorable. La forte demande de beurre émanant des États-Unis, et celle non moins dynamique de poudre en provenance d'Afrique, du Moyen-Orient et dans une moindre mesure d'Asie, auraient fourni un débouché suffisamment robuste pour être en mesure de se passer d'un recours à l'intervention. Mais comme cela a été indiqué plus haut, les leviers que représentent la parité monétaire et la demande internationale de produits constituent des paramètres s'inscrivant sur la courte période, ouvrant le débat sur la nécessité d'un réexamen du bon seuil de prix d'intervention.

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 européennes, ce

qui débouche sur la question du redressement des prix d'intervention. En 2014, cette demande est soutenue en particulier par la France, second producteur européen de lait juste derrière l'Allemagne, mais également par l'Espagne, l'Italie, le Portugal, l'Irlande, la Belgique, la Pologne, la République Tchèque¹. C'est la position défendue également par l'*European Dairy Association* et la COPA-COGECA. De même, le rapport de James Nicholson du Parlement européen (2015) propose « que le prix d'intervention reflète davantage les coûts réels de production et les prix réels du marché et soit mieux adapté aux variations du marché ». Plus spécifiquement, ce rapport propose un déclenchement spécifique du prix d'intervention dans les zones de montagne, selon des indicateurs propres. Les sénateurs français, Claude Haut et Michel Raison, vont quant à eux plus loin, estimant que ce prix d'intervention est en réalité un « prix de casse »².

Une majorité qualifiée pourrait éventuellement se dessiner pour une rehausse du prix d'intervention. Mais une telle décision pose actuellement des difficultés importantes:

- Il est souligné dans l'OCM unique que ces prix « sont régulièrement examinés par la Commission, compte tenu de critères objectifs, notamment de l'évolution de la production, des coûts de production (en particulier du prix des intrants) et des tendances du marché. Si nécessaire, les seuils de référence sont mis à jour conformément à la procédure législative ordinaire » (article 7), c'est-à-dire avec vote en conseil des ministres et au Parlement européen. Cette possibilité, qui *a priori*, constitue une perspective favorable pour réduire l'instabilité du marché des produits laitiers et comporte la mention des coûts de production, se trouve contrainte par une procédure de décision relativement lourde et un budget communautaire sous étroite surveillance.
- Une autre solution consisterait à rehausser le niveau du prix d'intervention du beurre à 100 % du « seuil de référence », voire davantage pour la poudre de lait: dans ce cas, la procédure de décision pourrait se faire à une majorité qualifiée au Conseil des ministres, sans passer par le Parlement européen. Mais ceci nécessite que la Commission européenne fasse la proposition... ce qui semble peu probable actuellement, vu les positions exprimées par le Commissaire européen.

À la suite de la dernière décision prise dans le cadre de l'OMC en décembre 2015, les restitutions ne peuvent être réinstaurées. Dès lors, si le prix d'intervention venait à être rehaussé, et en l'absence de mécanisme de contingentement des volumes de production, comment gérer les stocks de produits laitiers accumulés ? C'est pour répondre à ce problème qu'a été proposé l'« amendement Dantin » à l'OCM unique. Amendement qui fut rejeté *in fine* par le Parlement européen et vigoureusement combattu par le premier producteur européen, l'Allemagne. Il s'agissait en cas de crise de marché d'inciter budgétairement les producteurs acceptant une réduction de leur production et de pénaliser ceux qui l'augmenteraient. Cet amendement fut critiqué par la Commission européenne, du fait notamment des problèmes qu'un tel mécanisme poserait vis-à-vis de l'annualité budgétaire (constance du budget annuel prévu de la PAC).

¹ Ces deux derniers pays insistaient également sur la restauration des restitutions aux exports.

² Se reporter à C. Haut et M. Raison (2015), *La France sera-t-elle encore demain un grand pays laitier?*, Rapport d'Information, Commission des Affaires européennes, Sénat, numéro 556, 25 juin.

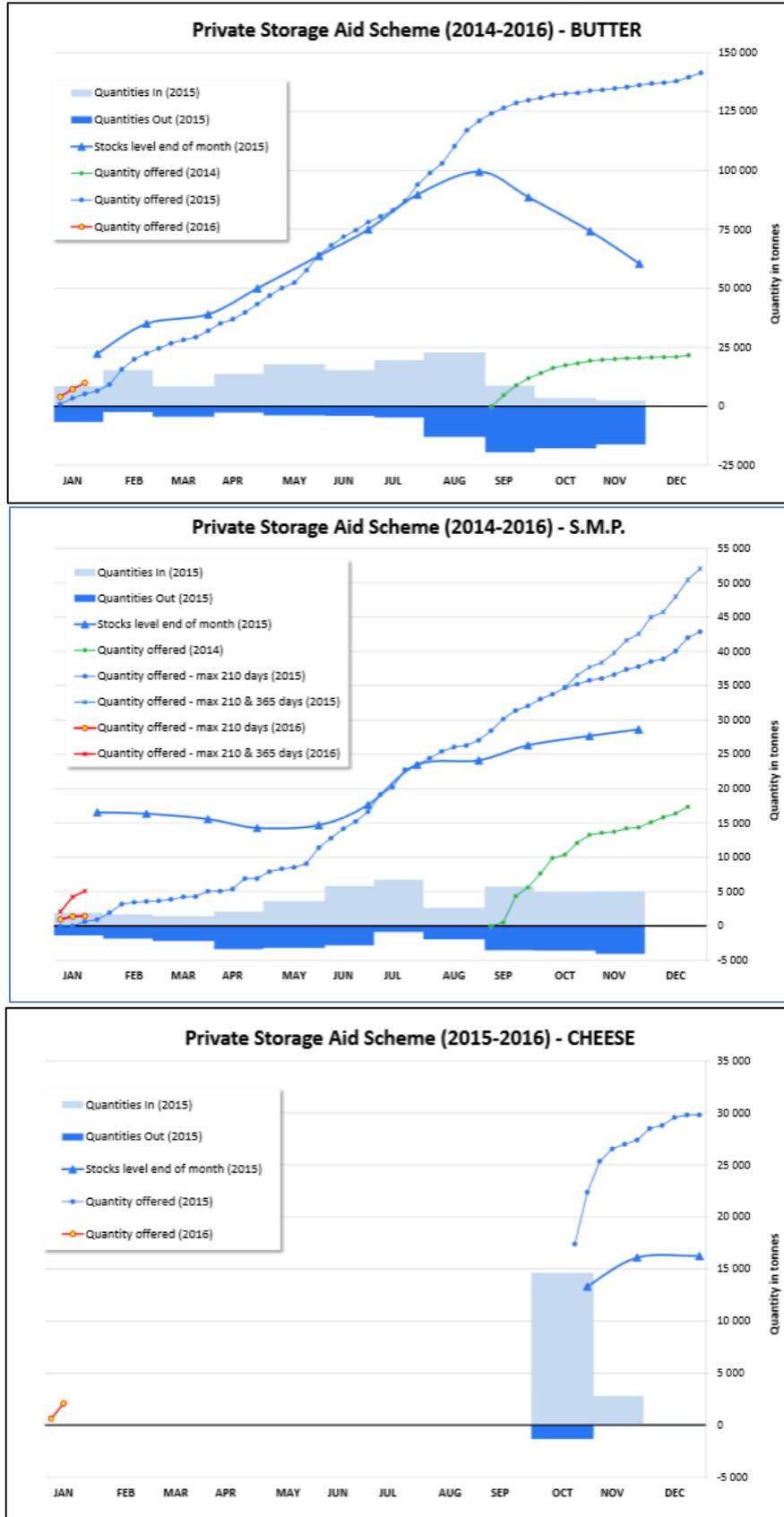
2.1.2. L'aide au stockage privé

L'aide au stockage privé consiste en une contribution de la PAC au financement des coûts de stockage temporaire de ces produits pendant 90 jours minimum et 210 jours maximum (un taux fixe par tonne, auquel s'ajoute un montant journalier par tonne). Les produits concernés demeurent la propriété des opérateurs, qui se chargeront de les vendre lors de leur déstockage.

L'aide au stockage privé était utilisée auparavant pour une gestion des variations intra-annuelles de production de beurre (pic à la fin du printemps). Depuis la dernière réforme de la PAC et l'OCM unique, elle ne peut plus être activée qu'en fonction des « prix moyens constatés dans l'UE, des seuils de référence [ou niveau des prix d'intervention] et des coûts de production », ou bien encore face à la « nécessité de réagir en temps utile à une situation particulièrement difficile sur le marché ou à des évolutions économiques particulièrement difficiles ayant un impact négatif significatif sur les marges dans le secteur » (Art. 18). Les articles 17 et 18 indiquent qu'une aide au stockage privé est prévue et concerne le beurre, mais aussi les fromages AOP et IGP et la poudre de lait écrémé (ce qui est nouveau depuis l'OCM unique pour ces deux produits).

À la faveur de l'embargo russe, la Commission a appliqué ces deux articles. La fermeture du débouché russe avait en effet occasionné une baisse rapide et d'ampleur des débouchés et des prix dans plusieurs pays, notamment les pays baltes, très exposés du fait de leurs nombreuses transactions commerciales et de leur proximité géographique, ou encore la Finlande. La figure suivante indique l'évolution des stocks privés soutenus de beurre et poudre de lait écrémé. Les volumes apparaissent certes relativement faibles fin 2014. Mais le dispositif d'urgence prévu en septembre 2014 est toujours d'actualité. Le niveau de stock privé a atteint un niveau de 100 000 tonnes de beurre en 2015, équivalent au niveau de stocks publics lors de la chute des prix en 2009. De même, le stockage en poudre de lait a atteint 50 000 tonnes. En outre, en 2014, le stockage privé de fromage, ouvert exceptionnellement à tout l'éventail des fromages exportés vers la Russie (au-delà des fromages AOP et IGP), a connu un succès important puisqu'en deux semaines 105 000 tonnes ont été demandées... ce qui a débouché sur une fermeture en urgence du système d'aide et un stockage de 50 000 tonnes (15 000 tonnes fin 2015). En septembre 2015, l'aide au stockage privé a de nouveau été relancée (cf. encadré).

Figure 1.8. Niveau des stocks privés aidés de beurre et poudre de lait écrémé.



Source: Observatoire des marchés laitiers.

Les nouvelles mesures décidées à la suite des Conseils des ministres des 7 et 15 septembre 2015

À la suite des Conseils des ministres des 7 et 15 septembre 2015, tenus dans la foulée des difficultés du secteur de l'élevage, une enveloppe de 500 millions d'euros supplémentaires a été débloquée¹:

- 420 millions € versés directement aux États membres (62,9 millions € pour la France), avec la possibilité d'un complément national équivalent, dans les secteurs de la viande bovine, du lait et des produits laitiers, de la viande de porc et des viandes ovine et caprine,
- 80 millions € pour des mesures de marché: activation et prolongation de la période de stockage privé aidé pour certains fromages et la poudre de lait écrémé, prolongation de la période d'intervention pour le stockage public...
- En outre, les États pourront verser en avance aux producteurs une partie des aides directes du 1^{er} et du 2nd pilier.
- 30 millions € sont proposés pour mettre à disposition des produits laitiers auprès de réfugiés dans des conditions difficiles.

La plupart de ces mesures doivent être mises en œuvre par l'intermédiaire d'actes délégués.

Quelle est l'efficacité de cet outil de gestion du marché ? L'aide au stockage privé n'a manifestement pas été en mesure d'enrayer la baisse des prix des produits laitiers, leur redressement du début de l'année 2015 ayant été de courte durée (figure suivante). Une des explications possible rejoint une critique faite par l'*European Milk Board*: la captation des aides versées au stockage privé par les transformateurs privés, sans qu'il n'y ait de transmission (complète ou partielle) aux prix payés aux producteurs. En outre, plusieurs auteurs ont déjà souligné les limites du stockage privé liées aux comportements spéculatifs des acteurs privés: quand les prix baissent, les stockeurs déstockent de peur de devoir vendre encore moins cher plus tard, ce qui accroît la baisse des prix et inversement en cas de hausse (Gérard et al., 2013). Ceci est vrai en particulier en cas d'anticipation de chute longue des prix... ce qui apparaît de plus en plus le cas début 2016. En outre, la chute des prix perdurant depuis plus de deux ans, le déstockage a désormais tous les risques d'avoir lieu alors que les prix continuent à baisser.

Enfin, il faut relativiser l'efficacité d'un tel dispositif et l'ampleur des stocks. Ainsi, les niveaux de stocks publics au début des années 2000, alors que les quotas étaient en place, dépassaient les 200 000 tonnes. Mais surtout, dans les années 1980 sans quotas, ces volumes ont atteint plus de 1,2 million de tonnes.

Ce manque d'efficacité est-il le signe d'une inadéquation de ces mesures, face à une crise de marché structurelle du fait qu'elle dépasse désormais une année (la baisse des prix étant opérée depuis 2013)? C'est l'interrogation que soulève James Nicholson dans son rapport au Parlement européen sur l'avenir du secteur laitier européen. L'alinéa 24 indique ainsi que les mesures du type intervention publique ou aide au stockage privé, telles qu'elles sont mises en œuvre actuellement, ne constituent pas des outils adaptés « pour faire face à la volatilité permanente ou à une crise dans le

¹ http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/569012/EPRS_BRI%282015%29569012_EN.pdf

secteur laitier ». C'est pourquoi il est suggéré de mettre en œuvre des « filets de sécurité plus réactifs et plus réalistes, et [de] faire en sorte que le prix d'intervention reflète davantage les coûts de production et soit mieux adapté aux variations du marché » (Alinéa 25).

2.2. Les autres mesures de gestion de crise figurant dans l'OCM unique (Art. 219 à 226) et leurs limites

L'analyse de ces mesures de prévention, certaines d'entre elles pouvant être "exceptionnelles" selon l'amplitude de la perturbation ou de la crise, constitue *a priori* un exercice complexe. Le flou sémantique qui a été mentionné précédemment, lorsqu'il s'est agi de mettre au jour la vision des crises agricoles propres à la Commission européenne, mérite d'être à nouveau souligné. Privilégiant la notion de « perturbation » de marché, on en notera l'absence de définition.

2.2.1. Articles 219 à 222: possibilités élargies d'intervention en cas de « menaces de perturbations de marché »

C'est l'article 219 de l'OCM unique qui fait figure de référence pour l'activation de mesure en cas de « menaces de perturbations de marché »:

« Afin de répondre de manière concrète et efficace aux menaces de perturbations du marché causées par des hausses ou des baisses significatives des prix sur les marchés intérieurs ou extérieurs ou par d'autres événements et circonstances perturbant significativement ou menaçant de perturber le marché, lorsque cette situation ou ses effets sur le marché sont susceptibles de se poursuivre ou de s'aggraver, la Commission est habilitée à adopter **des actes délégués** (...) pour rééquilibrer cette situation de marché ».

Dans ce cas, il est possible de

« étendre ou modifier la portée, la durée ou d'autres aspects d'autres mesures prévues par le présent règlement, prévoir des restitutions à l'exportation ou suspendre les droits à l'importation en totalité ou en partie, notamment pour certaines quantités et/ou périodes, selon les besoins ».

L'article 220 concerne quant à lui les mesures dans le cas de risques sanitaires et phytosanitaires, soit les « mesures concernant les maladies animales et la perte de confiance des consommateurs en raison de l'existence de risques pour la santé publique, animale ou végétale ». C'est surtout l'article 221 qui nous intéresse ici, puisqu'il permet de déroger aux règles de l'OCM unique et élargit encore les marges de manœuvre communautaires par rapport à l'article 219:

« Afin de résoudre des problèmes spécifiques, et pour des raisons d'urgence impérieuses dûment justifiées, liées à des situations susceptibles d'entraîner une détérioration rapide de la production et des conditions du marché à laquelle il pourrait être difficile de faire face si l'adoption de ces mesures était différée, la Commission adopte des actes d'exécution immédiatement applicables (...) s'il n'est pas possible d'adopter les mesures d'urgence nécessaires conformément à l'article 219 ou 220. »

En somme, selon les entretiens menés à la Commission européenne, cet article pourrait s'appliquer pour des crises de degré important, permettant d'activer un éventail extrêmement large de mesures

non prévues dans l'OCM unique. C'est ici que pourrait être envisagée une régulation des volumes de production en cas de crise, dont nous reparlerons plus loin dans ce rapport.

La procédure des actes délégués

Elle permet au législateur de l'Union européenne de déléguer à la Commission européenne le pouvoir d'adopter des actes non législatifs de portée générale qui modifient ou complètent des éléments non essentiels de l'acte législatif¹. Dans ce cadre, il est fait appel à un groupe d'experts professionnels ou scientifiques, qui ne représentent pas les États membres. L'avis formel de ce groupe n'est par ailleurs pas nécessaire pour prendre la décision. Cette procédure donne plus de marges de manœuvre à la Commission que celle des **actes d'exécution** – elle aussi prévue dans les articles 219 à 221 –, qui impose le passage par un comité composé des représentants des États membres.

La Commission semble ainsi s'être dotée de la possibilité d'agir plus rapidement et avec des marges de manœuvre potentiellement importantes à travers un texte ouvert, face aux évolutions des marchés des produits laitiers. Elle juge ainsi qu'elle a pu faire preuve d'une réactivité plus forte qu'auparavant par « acte délégué » lors de l'embargo russe (deux mois contre plusieurs mois lors de la chute des prix de 2009).

En août et septembre 2014, huit actes délégués ont ainsi été publiés du fait de l'embargo russe, dans les secteurs des produits laitiers, fruits et légumes (Cordier, 2014). Les mesures adoptées spécifiquement par acte délégué ont été les suivantes²: (i) l'extension de l'accès à l'aide au stockage privé pour « tout l'éventail des fromages exportés vers la Russie », au-delà des fromages AOP et IGP, (ii) le prolongement de la période d'intervention publique pour le beurre et la poudre de lait écrémé. À nouveau en 2015, par acte délégué, la Commission européenne a (i) prolongé la période d'intervention publique par acte délégué, (ii) débloqué une aide de 420 millions d'euros mise à la disposition des États membres pour le secteur de l'élevage.

Dans le cadre cette fois-ci d'actes d'exécution, **l'article 222** donne la possibilité aux organisations de producteurs (OP), à leurs associations et aux organisations interprofessionnelles, de procéder aux mesures suivantes, en cas de « déséquilibres graves sur les marchés »:

- « retrait de marché ou distribution gratuite de leurs produits,
- conversion ou transformation,
- entreposage par des opérateurs privés,
- actions de promotions conjointes,
- accords sur les exigences de qualité,
- achat commun d'intrants nécessaires à la lutte contre la propagation des organismes nuisibles et des maladies des animaux et des végétaux dans l'Union ou d'intrants nécessaires pour faire face aux effets des catastrophes naturelles dans l'Union,

¹ Néanmoins, Parlement et Conseil européens peuvent s'opposer à l'acte délégué de la Commission pour tout motif. La délégation peut également être révoquée soit par le Parlement européen, soit par le Conseil.

² Voir http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-954_fr.htm,

- planification temporaire de la production tenant compte de la nature spécifique du cycle de production. »

Il s'agit ainsi de permettre certaines actions qui risqueraient sinon d'être sanctionnées par le droit de la concurrence européen, en particulier celles qui jouent sur l'offre (retrait de marché et distribution gratuite, planification de la production, entreposage entendu entre entreprises...). Cet article permet donc une entente sur les volumes, mais pas sur les prix. Néanmoins, cette mesure n'a jamais été activée jusqu'à présent¹. De toute façon, de telles mesures de contrôle de l'offre n'auraient pas de sens si elles étaient menées à l'échelle d'une seule région ou d'un seul pays.

In fine, l'examen des articles du texte de l'OCM unique laisse pointer une réelle ambivalence. Le contenu de la réactivité de la Commission semble imprécis, car on ignore quelle pourrait être la batterie d'outils exacte à sa disposition pour contenir ou sortir d'une crise. En outre, il n'existe pas de critère tangible permettant de définir le moment où l'on active ces mesures, la notion de « perturbation » ou de « déséquilibre de marché » (et *a fortiori* de crise) restant sans définition précise.

Propositions de la délégation française lors du Conseil des ministres du 15 février 2016 pour le secteur laitier

Trois options pour réguler les volumes de production ont été avancées:

- via l'article 221, l'appel à une réduction des volumes au niveau des collecteurs (-3% sur par exemple 2 mois) et la mise en œuvre de pénalités si cette réduction n'a pas eu lieu dans un délai imparti;

- via l'article 221, un bonus versé à tout producteur de lait qui réduit sa production (100 euros/1000 l, avec maximum 20% de réduction pour éviter les effets d'aubaine comme les cessations d'activité). L'objectif serait de réduire la production de 3% sur 5 mois soit 2 milliards de litres. Cette option nécessite un budget européen supplémentaire (200 millions d'euros, soit la moitié de la réserve budgétaire), avec possibilité de réduire les aides en cas de dépassement du cadre et/ou de compléter les financements par des versements des États membres ou des collecteurs. L'engagement serait pris par chaque éleveur, mais l'acheteur serait sollicité pour fournir les données de référence (évolution des volumes de production de chaque livreur).

- via l'article 222, permettre aux OP, AOP et interprofessions (mais aussi coopératives, entreprises laitières...) de planifier temporairement la production. En guise de mesures incitatives, seraient décidés un soutien financier et/ou la possibilité pour ces entités seulement de bénéficier de certains instruments de régulation comme un prix d'intervention revalorisé.

C'est la dernière mesure qui a été retenue par le Conseil des ministres de l'agriculture de mars 2016, mais sans les mesures incitatives proposées par la délégation française.

¹ Les Pays-Bas se seraient néanmoins posé la question à la suite de l'embargo russe, pour une planification de la production entendue entre entreprises.

2.2.2. La réserve de crise

La réserve de crise est prévue à partir de 2015 dans l'article 226 de l'OCM unique pour une utilisation « dans des circonstances ne correspondant pas à l'évolution normale du marché ». Elle a été proposée pour 2015 à 433 millions d'€. Avec les conséquences de l'embargo russe, il a été prévu que plusieurs secteurs bénéficient d'un déblocage de fonds : 125 millions puis 165 millions d'€ pour les fruits et légumes, 33 millions pour le seul secteur des pêches et nectarines, enfin 20 millions pour le secteur laitier. Un total de 333 millions d'€ a donc été engagé et il est resté un solde pour 2015 de 100 millions, extrêmement limité pour surmonter un « imprévu » sur les marchés agricoles, tel que celui qui s'est produit dans le secteur laitier. C'est ce que souligne le Comité des régions dans son avis de 2015, indiquant que les « mesures spécifiques (...) adoptées pour faire face à l'embargo russe, s'avèrent nettement insuffisantes au regard des pertes subies depuis août 2014 ». Le financement des mesures exceptionnelles de soutien au secteur laitier, décidées en septembre 2015, ne provient d'ailleurs pas de cette réserve de crise.

La principale limite de la réserve de crise réside dans son étroitesse: l'enveloppe ne peut être cumulative d'année en année, elle est en effet ponctionnée sur les aides directes versées aux agriculteurs et leur revient sous cette forme chaque année si l'enveloppe n'est pas dépensée.

2.3. Le 2nd pilier

En 2005, la Commission européenne (CE) produit un communiqué sur la gestion des risques et des crises, avec plusieurs options proposées, dont celle de soutenir les fonds de mutualisation pour compenser les pertes sévères de revenus agricoles et permettre une couverture de base contre les crises de revenus. Mais jusqu'à la nouvelle réforme 2015-2020, aucune mesure qui concerne les risques et crises liés aux variations de revenus n'a été adoptée. Une seule nouveauté figure dans cette nouvelle réforme, au sein du 2nd pilier, à travers une mesure volontaire, proposée ou non par les différents États membres et régions dans le cadre de leurs programmes de développement rural (règlement (EY) N° 1305/2013 article 39).

Il s'agit d'un « outil de stabilisation des revenus », qui est en fait une mesure de soutien aux fonds de mutualisation. Seules la région espagnole de Castilla y Leon, la Hongrie et l'Italie ont adopté cette mesure pour l'instant. En Hongrie, c'est l'autorité de paiement qui a été chargée de mettre en place ce fonds. En Castilla Y Leon, un appel d'offre a été lancé et il y aura une sélection entre différentes propositions d'acteurs privés. Plusieurs conditions paraissent poser problème dans l'adoption de cette mesure:

- Le soutien aux agriculteurs par l'intermédiaire de ces fonds ne peut se faire que s'il y a une perte d'au moins 30 % du revenu de l'agriculteur¹. Le calcul de ces revenus est une première

¹ Il s'agit d'un « revenu annuel moyen au cours des trois années précédentes ou d'une moyenne triennale basée sur les cinq années précédentes, en excluant la valeur la plus élevée et la valeur la plus faible ». « On entend par revenus, la somme des recettes que l'agriculteur obtient du marché, y compris toute forme de soutien public, déduction faite des coûts des intrants ».

complication technique. De même, le rapport Nicholson estime qu'il est « excessif d'exiger un minimum de 30 % de perte pour accéder à cette aide ».

- Les paiements assurés par ces fonds ne peuvent couvrir que 70 % maximum de la perte de revenus.
- Le soutien européen à ces fonds de mutualisation comprend une certaine couverture (65 % maximum) des coûts administratifs – sur trois ans maximum – pour mettre en place ces fonds, ainsi que des compensations versées aux agriculteurs. Il n'y a donc aucune contribution publique au capital initial de ces fonds.
- Ces fonds doivent être ouverts à tous les agriculteurs qui le souhaitent et pas seulement aux producteurs laitiers.

De façon générale, les systèmes d'assurance posent plusieurs problèmes, bien connus de la théorie économique:

- l'asymétrie d'information, quand l'assuré et l'organisme d'assurance ne disposent pas des mêmes informations sur la probabilité des pertes;
- l'aléa moral, incitant les opérateurs à augmenter leurs risques une fois qu'ils sont assurés;
- le risque systémique, menant les assurés à tous réclamer leur dû au même moment, remettant en cause la solvabilité de l'organisme d'assurance, et nécessitant le recours aux fonds publics en tant que réassurance.

Or, contrairement à une assurance contre des orages ou des invasions de criquets, événements aléatoires et circonscrits géographiquement, une assurance sur les niveaux de prix comporte un risque systémique fort, étant donné qu'une forte baisse des prix du lait toucherait l'ensemble des producteurs, et potentiellement pour une longue période. Ces éléments, accentués dans le cas des marchés agricoles (phénomènes notamment d'aléa moral et de risque systémique), remettent en cause la possibilité d'assurances privées couvrant les risques de prix et de revenu agricoles (Kroll et al., 2010).

Gohin (2012) souligne les problèmes et avantages généralement associés aux fonds de mutualisation par rapport aux assurances privées: davantage de risque systémique (car les agriculteurs adhérents du fonds sont moins diversifiés), risquant de vite assécher le fonds en cas de crise durable, mais moins de problèmes informationnels. En effet, organisés à un niveau régional, les problèmes d'asymétrie d'information et d'aléa moral peuvent être diminués grâce à l'exercice d'un contrôle social facilité par la proximité (Keane et O'Connor, 2009). Il faut y ajouter le fait qu'il n'y a pas de perte de valeur ajoutée hors secteur agricole, au profit d'une assurance privée. Néanmoins, il faut souligner la difficulté d'évaluer les revenus et leur diminution pour activer le fonds, de façon transparente et juste. Le CNIEL travaille actuellement sur un tel dispositif de fonds de mutualisation, avec l'idée d'un indice de marge des producteurs calculé à l'échelle nationale, prenant en compte les charges à travers l'indice IPAMPA.

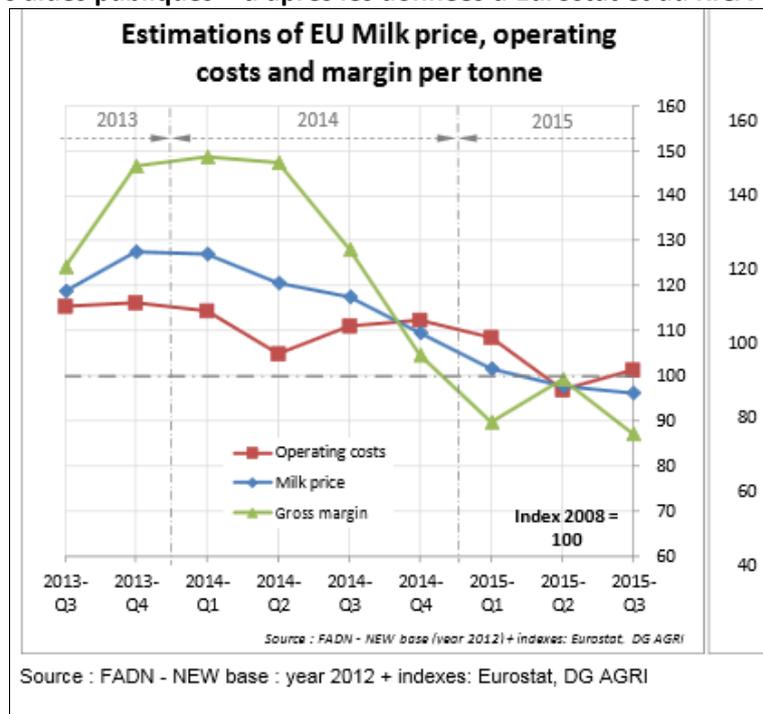
2.4. L'Observatoire des marchés laitiers

La création d'un Observatoire européen du prix du lait (Milk Market Observatory) a été annoncée par la Commission en septembre 2013. Opérationnel depuis avril 2014, il a pour objectif « de procurer au secteur laitier européen plus de transparence en mettant à disposition des données sur les marchés

et des analyses de court terme ». Il précise des données sur les prix des produits laitiers européens (poudre de lait, cheddar, beurre, lait liquide) avec une estimation hebdomadaire, sur les livraisons à trois mois près par pays, sur les niveaux de stocks publics et stocks privés aidés, sur les niveaux d'exports et imports, sur l'évolution historique des rendements moyens par vache par pays, sur les coûts de production et une estimation des marges des producteurs européens (cf. figure suivante). Quelques autres données concernent les marchés de pays tiers (États-Unis, Nouvelle-Zélande notamment). Enfin, figurent des analyses plus générales et des perspectives concernant les marchés laitiers européens.

Selon l'article 223 de l'OCM unique, « aux fins de l'application du présent règlement, de la surveillance, de l'analyse et de la gestion du marché des produits agricoles, de la transparence du marché, du bon fonctionnement des mesures de la PAC, de la vérification, du contrôle, de l'évaluation et de l'audit des mesures de la PAC [...], la Commission peut adopter [...] les mesures nécessaires relatives aux communications à effectuer par les entreprises, les États membres et les pays tiers ». Néanmoins, ces informations peuvent être transmises et rendues publiques à condition que soient respectés « la protection des données à caractère personnel et l'intérêt légitime des entreprises à ce que leurs secrets d'affaires ne soient pas divulgués, y compris les prix ».

Figure 1.9. Évolution du prix européen du lait, des coûts de production et des marges estimées des producteurs – hors aides publiques – d'après les données d'Eurostat et du RICA européen.



L'OCM unique prend donc le relais du règlement sur les quotas laitiers en matière de déclaration des volumes collectés par les transformateurs¹. Selon la Commission, les délais de notification sont raccourcis, puisqu'ils passent à 25 jours (c'était annuel pour les quotas), soit des délais plus courts

¹ Règlement UE n°1308/2013, Article 151

encore que dans la réglementation statistique d'Eurostat (45 jours). Il est souligné également l'obligation d'avoir par pays une estimation du prix du lait payé aux producteurs pour le mois écoulé.

Néanmoins, on peut regretter les éléments suivants:

- l'absence de données plus précises concernant les marges des producteurs et d'autres acteurs de la filière. Concernant les marges des producteurs, de nombreuses estimations sont faites, du fait de l'utilisation du RICA européen (estimations pour les années 2013 et 2014 à partir des résultats 2012, des indices de prix et de production, non prise en compte des aides publiques, non prise en compte des petites exploitations...)¹. Surtout, ces marges moyennes concernent l'ensemble de l'UE. Or, les systèmes de production et les situations économiques peuvent varier très fortement d'un pays et d'une région à l'autre.
- Seul l'état des stocks publics et privés *aidés* est mentionné, ne permettant pas d'avoir une appréciation précise de l'ensemble des stocks disponibles. Il manque donc une transparence au niveau de l'ensemble des stocks détenus par les entreprises laitières européennes.
- Il pourrait être envisagé, à l'instar des États-Unis, que les entreprises laitières fournissent de façon confidentielle à l'Observatoire des données sur leur mix-produits et leurs marges, afin d'en avoir une estimation à l'échelle macro-économique.
- La bonne qualité de ces informations nécessite une grande implication des États membres, et qu'ils transmettent à la Commission les données dans les meilleurs délais. Or, une étude de l'Institut Von Thünen (Weber et Heiko, 2014) s'inquiète du fait que les États membres n'ont pas tous pris des mesures nationales pour transmettre correctement ces données à la Commission Européenne.
- L'Observatoire est constitué d'une instance de discussion technique. Il n'est en aucun cas un organe qui peut alerter sur une situation de crise à venir. C'est une des critiques que lui adresse l'*European Milk Board*, mais également le rapport Nicholson du Parlement européen, qui propose « d'en renforcer le rôle en vue d'introduire un mécanisme d'alerte efficace en cas de crise pour des exploitations laitières de différentes tailles, de différentes localisations géographiques, et aux méthodes de production et de distribution différentes ». Dans son livre blanc paru en 2015, la FNPL propose elle aussi d'en faire un outil d'alerte, « avec une mobilisation graduelle des outils au fur et à mesure que les seuils d'alerte sont franchis ».

Des propositions de forte régulation des marchés laitiers, portées par différents acteurs institutionnels

Demande d'amendement au Paquet Lait (amendement « Dantin »), portée en 2013 par la Commission agricole du Parlement européen

Cet outil vise à maintenir un système de régulation en cas de déséquilibre grave sur le marché du lait, sous forme de bonus/malus: bonus pour les producteurs qui acceptent de baisser leur production d'au moins 5 % par rapport à la même période de l'année précédente, prélèvement pour les producteurs de lait qui augmentent leur production d'au moins 5 % par rapport à la même période de l'année précédente.

Cette proposition fut rejetée *in fine* par le Parlement européen, sous pression notamment des députés allemands (Haut et Raison, 2015). Cependant, le rapport Nicholson approuvé par le Parlement en juin 2015 « souligne l'importance de rouvrir le débat sur cet outil de gestion de crise ».

¹ Voir http://ec.europa.eu/agriculture/milk-market-observatory/pdf/eu-prices-margins_en.pdf

Il propose notamment que soient mis en œuvre des instruments de gestion de l'offre en cas de chute d'un indice de marché à un niveau défini (indice tenant compte des prix et des coûts de production), instruments qui seraient suspendus en cas de remontée de l'indice. De même, la FNPL souhaite « un système d'aides, au niveau européen, pour les éleveurs qui jouent le jeu d'une limitation de production en cas de crise ».

Propositions de l'European Milk Board (EMB)

L'European Milk Board (EMB) et la Fédération allemande des éleveurs laitiers (BDM), suggèrent de créer un programme de responsabilisation du marché (PRM), consistant d'une part à identifier les crises sur les marchés des produits laitiers (une crise étant déclenchée selon l'EMB lorsque les « coûts moyens de production ne peuvent être couverts durant une période prolongée », au-delà d'une année, à partir d'un indice de prix censé couvrir les coûts de production) et, d'autre part, à préconiser des instruments de gestion de ces crises en fonction de leur amplitude.

Une Agence de surveillance des marchés devrait, selon l'EMB, être créée, dont la mission serait précisément de détecter les crises. Si l'indice de prix censé couvrir les coûts de production diminue, plusieurs dispositifs peuvent être activés selon la gravité de la crise:

- (i) pour une baisse de 7,5 %, stockage privé autorisé, incitation à d'autres usages pour le lait
- (ii) pour une baisse de 15 %, primes pour ceux qui réduisent la production et malus pour ceux qui augmentent – équivalent donc au système proposé dans l'amendement Dantin –,
- (iii) pour une baisse de 25 %, réduction obligatoire pour toutes les livraisons sur une période définie.

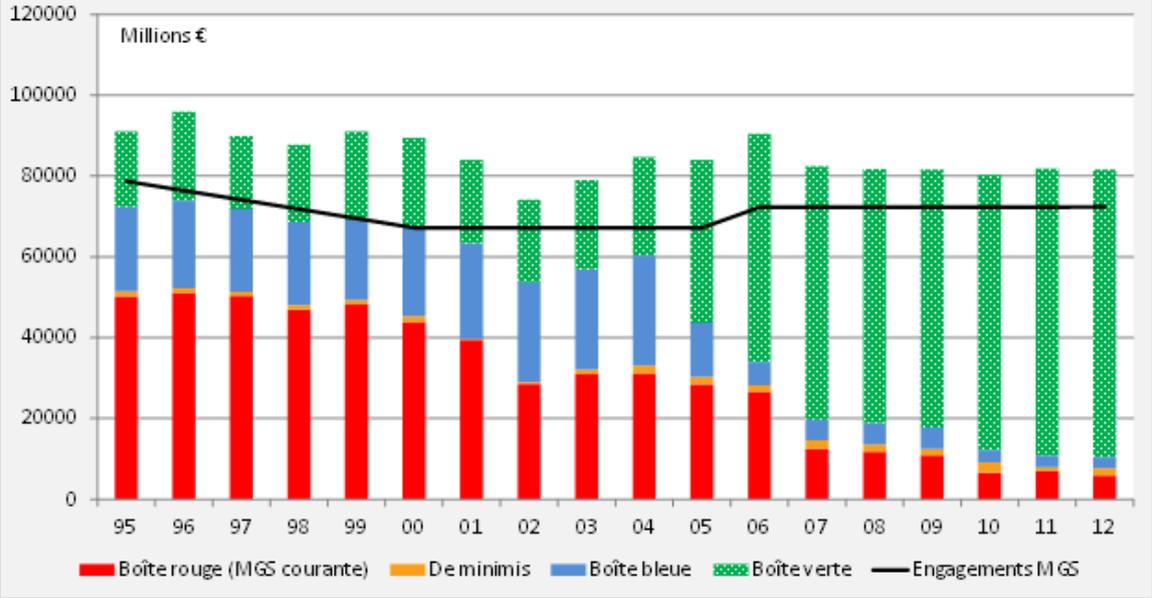
Les baisses de volumes sont évaluées au niveau des producteurs, à partir d'une période de référence, celle des 12 mois précédant la date officielle de constatation de la crise. Ces baisses ne sont plus récompensées lorsqu'elles sont trop importantes, ce qui permet d'éviter les effets d'aubaine et d'inciter aux cessations d'activité laitière.

Le ministère de l'alimentation, de l'agriculture et de santé publique de Basse-Saxe a proposé un système assez comparable. Le ministère évoque le soutien de plusieurs autres Länder. La Confédération paysanne et la coordination européenne Via Campesina vont quant à elles plus loin par rapport à la proposition de l'EMB, avec un tunnel de prix (prix minimal avec stockage public et prix maximal pouvant déclencher des prélèvements servant à financer le dispositif en cas de crise). Par ailleurs, quand les prix atteignent un « prix minimal », il n'y a pas d'aide récompensant ceux qui diminuent leur production, il y a une seulement une réduction obligatoire des volumes, en particulier pour les plus gros élevages et ceux qui ont le plus augmenté durant une période de référence. De même, la contribution financière au dispositif est assurée avant tout par les grands pays exportateurs. Cette proposition pose ainsi une question déterminante: en cas de réduction des volumes, tout le monde doit-il y contribuer de façon égale ?

2.5. Les marges de manœuvre restantes vis-à-vis de l'OMC

Il est intéressant in fine de s'interroger sur les marges de manœuvre restantes pour l'Union européenne vis-à-vis de l'OMC, puisqu'un certain nombre de propositions de ce rapport demanderaient éventuellement d'augmenter la Mesure globale de soutien (MGS), alors que l'Union européenne s'est engagée à ne pas dépasser un certain plafond. Il apparaît que l'Union est loin d'atteindre ce plafond et dispose donc de marges de manœuvre très importantes.

Figure 1.10. Évolution des notifications du soutien agricole dans l'Union européenne, 1996 – 2011.



Sources: Agriculture Information Management System, OMC et nos calculs

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

1. Une brève comparaison entre les secteurs laitiers des pays de l'Union européenne

1.1. Objectifs

L'instauration des quotas laitiers dans l'Union européenne en 1984 avait occasionné des réactions différenciées selon les pays membres. Outre les différences propres à l'application du principe des quotas, c'est bien l'introduction même de cet outil de régulation de l'offre de lait qui opposa certains pays membres. La décision de mettre fin aux quotas laitiers n'a fait que reproduire ces clivages entre pays membres. Ceux de tradition libérale se sont montrés favorables à une suppression pure et simple, tandis que d'autres ont manifesté non seulement un désaccord mais aussi une inquiétude quant aux conséquences économiques néfastes pour les élevages laitiers dont était porteuse une telle évolution. L'histoire des quotas laitiers jusqu'en avril 2015 met ainsi au jour la variété des systèmes agricoles européens, reflet particulier de l'hétérogénéité des structures socio-économiques plus générales propres à l'Union européenne.

Il était par conséquent justifié de se livrer à un exercice de comparaison entre les principaux bassins de production de lait, et ce à plus d'un titre. En tout premier lieu, établir un point sur l'évolution des productions des principaux producteurs européens, afin de vérifier si certains contribuent davantage que d'autres à la situation de surproduction qui caractérise le marché européen. Ensuite, dresser un état des lieux des systèmes de production de lait, pour mieux apprécier ensuite la manière dont ces principaux pays producteurs allaient déployer leurs stratégies de conquête des marchés et de préservation/développement de leur outil de production. On sait en effet que la décision de sortir des quotas laitiers intervenait dans un contexte économique mondial particulier, se distinguant par une croissance de la demande jugée par beaucoup d'observateurs et d'experts comme durable. Enfin, la comparaison s'imposait d'elle-même dans la mesure où le basculement d'un régime administré de l'offre de lait à un régime libéralisé s'accompagne d'outils de gestion des crises de marché contenus dans le Paquet Lait puis dans l'OCM unique. Par rapport à ces instruments de gestion des déséquilibres, quelles sont les postures prises par chacun des pays étudiés ?

De même, aujourd'hui, dans une situation de crise laitière aiguë, les débats sont animés dès lors que sont abordées les questions relatives au relèvement du prix d'intervention, voire du désormais improbable retour des restitutions aux exportations, de l'efficacité des aides au stockage privé ou des outils de régulation des volumes. De tels débats constituent une parfaite illustration de la variété des systèmes de production de lait dans l'UE à 28, des stratégies des acteurs, de l'organisation des filières. Plus globalement, les enquêtes conduites, dont ce rapport contient les enseignements fondamentaux, apportent des éléments de compréhension supplémentaires à cette logique de renationalisation de la PAC, à cette dynamique des forces centrifuges au sein de l'Union européenne.

Ces enquêtes brossent dans un premier temps l'état des lieux des structures de production de lait et de l'organisation des filières. Sont précisées également les déclinaisons nationales des politiques laitières et du Paquet Lait. En fonction de cet état des lieux, des positionnements des acteurs, les enquêtes permettent d'évaluer les intentions des pays et des acteurs de leur filière, intentions qui étaient parfois à l'œuvre avant même la sortie des quotas laitiers. Les entretiens menés offrent ainsi l'opportunité de mieux mesurer les clivages existants autour des outils de gestion de crise de marché.

1.2. Méthode utilisée

On sait que sept pays membres de l'UE assurent 85% de la production de lait. Il ne pouvait être envisagé de procéder à une comparaison de la totalité de ces États producteurs et exportateurs de lait et de produits laitiers. Le choix s'est donc porté sur les plus importants, c'est-à-dire l'Allemagne, l'Irlande, les Pays-Bas, et, pour la partie Est de l'Union européenne, la Pologne, dont on sait qu'il s'agit d'un pays qui s'est positionné comme un acteur sur qui il faudra compter dans le paysage laitier des 28 États membres. Nous avons donc écarté des États membres qui, dans ce paysage, comptent tout de même beaucoup, et dont les structures de production, et les relations commerciales avec les transformateurs et par voie de conséquence les modes de fixation du prix du lait sont en train d'évoluer, à l'instar de ce qui est en train de se produire au Royaume-Uni, troisième producteur de l'UE devant les Pays-Bas, la Pologne et l'Irlande. Ce qui toutefois distingue le Royaume-Uni des quatre pays retenus pour mener à bien cette comparaison réside dans le fait statistique que ses échanges commerciaux de produits laitiers se soldent depuis plusieurs années par un déficit, en 2014 de l'ordre de 3 milliards d'€¹.

Les enquêtes auprès de représentants (profession agricole, ministère en charge de l'agriculture, entreprises de transformation) et chercheurs en Irlande, aux Pays-Bas, en Allemagne, apportent des informations précieuses quant aux approches différenciées prises tant par les pouvoirs publics que par les acteurs privés (voir en annexe la liste des personnes rencontrées). Ces travaux de terrain ont été assortis et complétés par des entretiens réalisés auprès des Attachés agricoles des Ambassades d'Allemagne, d'Irlande, des Pays-Bas. Une autre investigation a été menée en Pologne, mais par le prisme d'entretiens avec l'Attachée agricole de l'Ambassade de Pologne à Paris.

Les enquêtes ont été réalisées principalement par Xavier Briot et Pierre Lambaré, au cours d'un stage de cinq mois à l'APCA, avec l'appui de leurs encadrants (Aurélien Trouvé et Thierry Pouch). Deux chercheurs européens confirmés et reconnus sur les questions de politiques laitières et d'organisation des marchés ont été par ailleurs sollicités pour approfondir les cas néerlandais et

¹ Voir le n° d'Économie de l'Élevage n° 462, novembre 2015.

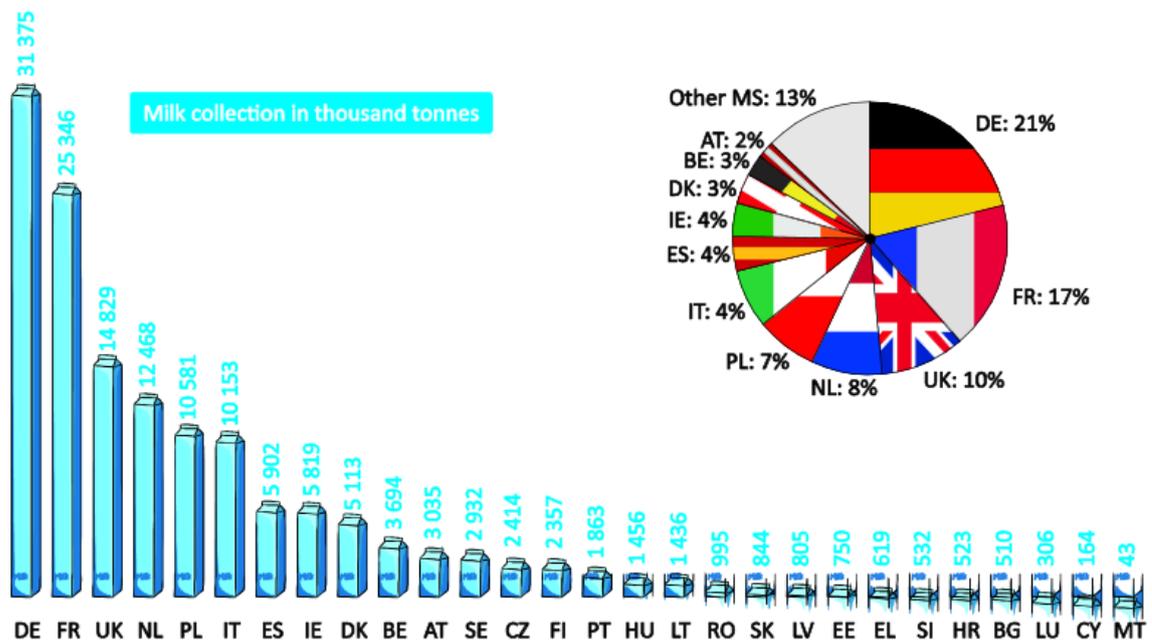
allemand: (i) Roel Jongeneel, chercheur néerlandais à l'Université de Wageningen, (ii) Andrea Fink Kessler, chercheuse au *Büro für Agrar- und Regionalentwicklung*¹.

1.3. Critères de choix des pays d'étude

Le choix des pays qui font l'objet d'une analyse approfondie, la France, l'Allemagne, les Pays-Bas, l'Irlande et dans une moindre mesure la Pologne, repose sur plusieurs critères:

- l'importance de la production (cf. figure ci-dessous) et des exportations en produits laitiers puisque d'une part, ils représentent cinq des huit premiers producteurs exportateurs européens et environ 60 % de la production laitière européenne, d'autre part cinq des six premiers exportateurs nets de produits laitiers en valeur;

Figure 2.1. Collecte de lait en 2014 par État membre (* 1000 t)

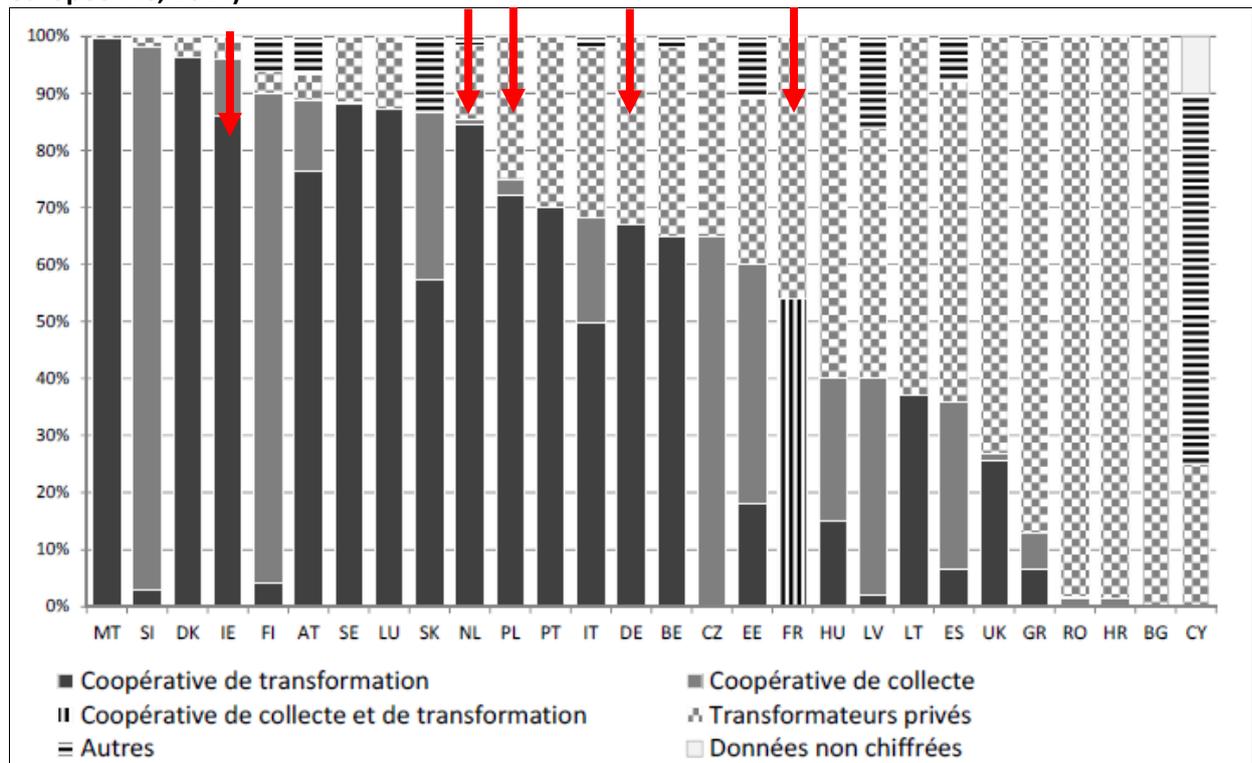


Source: EPRS calculation from Eurostat data.

- une représentativité des organisations économiques des filières, notamment en fonction de la part des coopératives dans la collecte et la transformation et le degré de concentration des collecteurs et transformateurs (cf. figure suivante). Les Pays-Bas et l'Irlande sont ainsi marqués par de grandes coopératives par lesquelles passe l'essentiel de la production, tandis que la collecte et la transformation apparaissent bien moins concentrées avec une part significative d'industriels privés en France et en Allemagne. La Pologne apparaît quant à elle comme un cas intermédiaire. Ces différences d'organisation des marchés laitiers jouent sur les modalités retenues pour les outils de régulation des crises et sur la capacité à les gérer.

¹ Et coordinatrice de l'étude de l'European Milk Board, présentée lors de la conférence européenne « The EU dairy sector: developing beyond 2015 » (Bruxelles, septembre 2013).

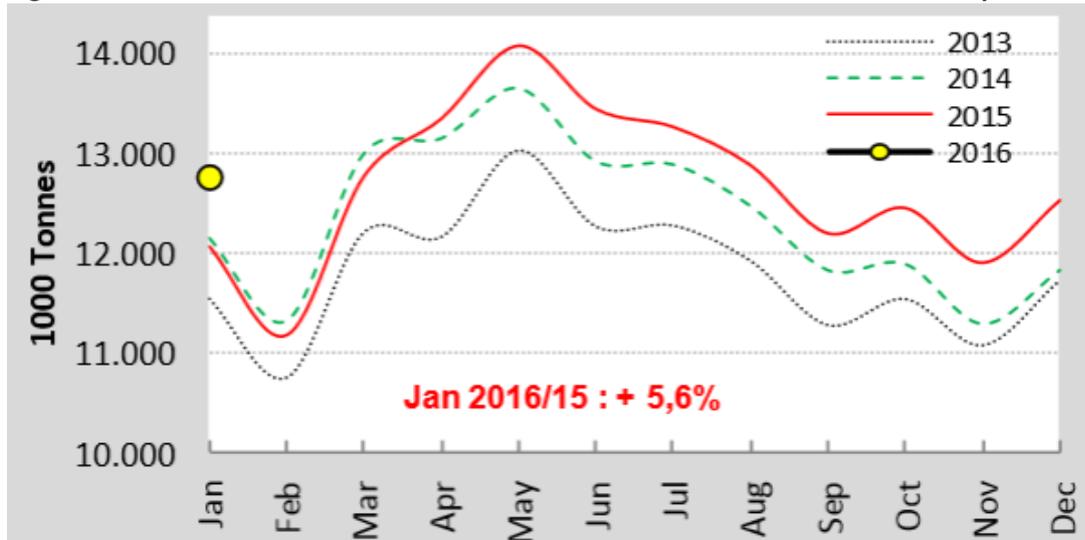
Figure 2.2. Part des livraisons de lait par type de dispositions contractuelles (Commission européenne, 2014)



1.4. Une hausse forte de la production laitière dans l'Union européenne et une concentration géographique de la production

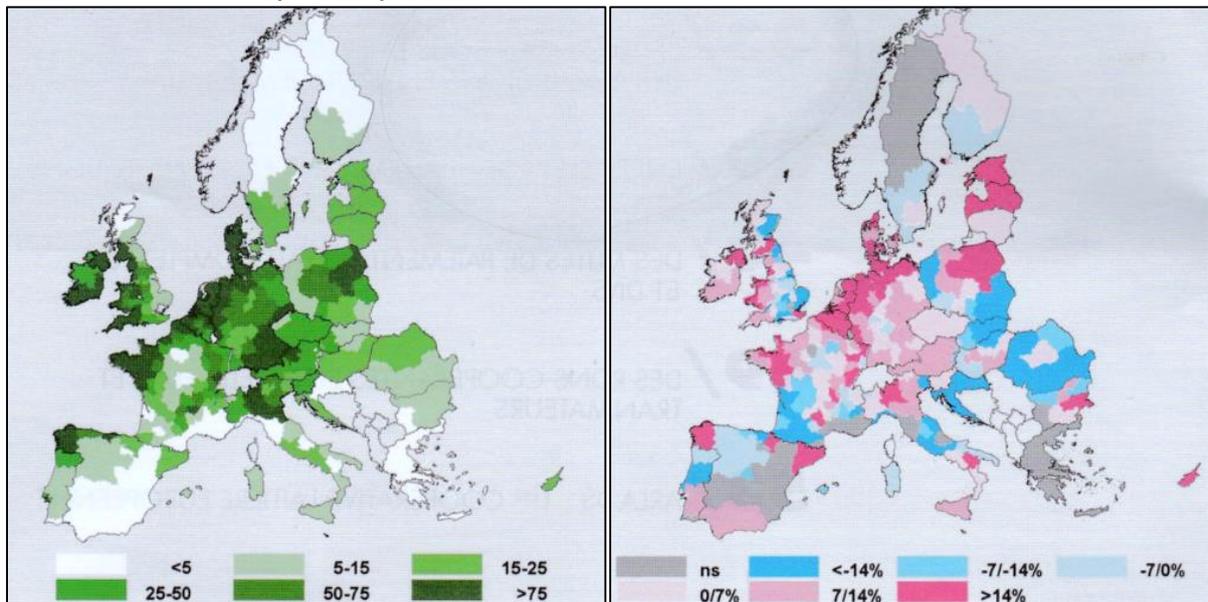
L'Union européenne connaît une forte hausse de sa production (cf. figure suivante) et donc de ses exports depuis plusieurs années, contribuant ainsi de façon déterminante aux surplus de produits exportés et à la chute des prix internationaux depuis deux ans. Mais seules certaines régions européennes contribuent à cette forte hausse de la production : une grande partie connaît en fait un maintien, voire une baisse de la production laitière (cf. Figure 2.4.). Cette hausse se fait généralement dans les régions qui ont déjà une forte densité laitière, contribuant ainsi à une concentration géographique de la production.

Figure 2.3. Evolution de la collecte mensuelle de lait de vache dans l'Union européenne



Source : observatoire européen des marchés laitiers et Eurostat Reg. (EC) No 479/2010 Art. 1(a)1

Figure 2.4. Production de lait de vache en 2014 (à gauche) et variation de la production de lait de vache de 2007 à 2014 (à droite)



Source : Dossier Economie de l'élevage n° 460, département économie de l'Institut de l'élevage, sept. 2015

Le tableau suivant reprend un certain nombre de données relatives à la production, à la transformation et au commerce des produits laitiers dans les pays étudiés.

Tableau 2.1. Caractéristiques laitières des pays de l'Union européenne analysés, 2013*.

	France	Allemagne	Pays-Bas	Irlande	Pologne
Structure des exploitations laitières					
Nombre d'exploitations	68 224	76 640	18 380	18 460 (2010)	151 250
Nombre de vaches par exploitation	54	56	88	65	16 (2010)
Part des exploitations de moins de 30 vaches	24 % (2010)	43 % (2010)	9 %	24 % (2010)	91 %
Part des exploitations de plus de 100 vaches	4,5 % (2010)	8 % (2010)	30 %	11 % (2010)	0,5 %
Rendement moyen par vache	6 400 L	7 400 L	8 000 L	5 300 L	5 400 L
Taux de diminution du nombre d'exploitations depuis 2000	-46 %	-49 %	-38 %	-42 %	-46 % (Depuis 2003)
Production laitière					
Production (en milliers de tonnes)	23 700	30 000	12 500	5 500	12 200
Évolution de la production entre 2008 et 2014	+6 %	+14 %	+14 %	+14 %	+16 %
Balance commerciale et échanges de produits laitiers					
Part destinée à l'export (volume)	40 %	45 % (2011)	65 %	90 %	25 %
Balance commerciale en produits laitiers (millions d'euros)	2 960	2 951	3 200	593	991
1 ^{ers} clients (pourcentage de la valeur des exportations)	Allemagne (14 %) Belgique (11 %) Espagne (10 %)		Allemagne (23 %) Belgique (13 %) France (10 %)	Royaume-Uni (40 %)	
Part des exportations hors UE (en valeur)	33 %	20 % (2011)	33 %	29 %	23 %
Organisation de la filière					
Part de la collecte assurée par les coopératives	55 %	70 %	95 %	90 %	70 %

Note : * 2013 sauf mention contraire.

Source: EUROSTAT.

2. Le cas de l'Allemagne

2.1. Situation économique et acteurs du secteur laitier

2.1.1. La production laitière

L'Allemagne est le plus grand producteur laitier européen, avec 31 millions de tonnes en 2014. On y comptait, en 2013, 76 640 exploitations laitières, soit 49 % de moins qu'en 2000, ce qui correspond à une restructuration rapide, équivalente à celle de la France. Après avoir beaucoup diminué à la suite de la réunification, le cheptel allemand croît à nouveau depuis 2007. Il a ainsi augmenté de 3 % entre fin 2010 et fin 2014, passant à 4 296 000 têtes (IDELE, 2015). En parallèle, le rendement par vache a progressé, s'établissant à 7 400 litres (contre 6 400 litres en France) en moyenne. *In fine* la production a progressé de 20 % entre 2005 et 2015, soit moins que les Pays-Bas et l'Irlande (30 %), mais plus que la France (10 %) sur la même période.

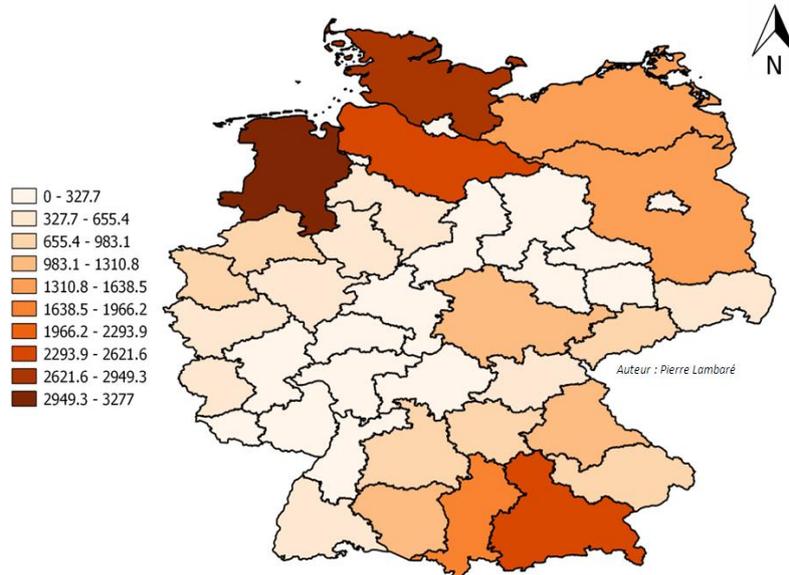
Cependant, la production laitière est concentrée avant tout dans quelques Länder du Nord et du Sud, ainsi que le montre la Figure 2.5. Entre ces Länder existent des disparités très fortes en termes structures de production laitière. Au Sud du pays, dans les Länder de Bavière et du Bade-Wurtemberg, les exploitations ont en moyenne 35 vaches laitières (cf. Figure 2.6), avec un rendement par vache de 6 600 litres. Les exploitations sont familiales, et la pluriactivité joue un rôle très important dans la constitution du revenu des éleveurs (IDELE, 2012). Le matériel est souvent déjà largement amorti. Les coûts de production sont plus élevés, mais les prix payés par les laiteries sont supérieurs à ceux pratiqués dans le Nord du pays (cf. Figure 2.7). La Bavière est le premier Land allemand pour la production laitière, soit 26 % de la production totale allemande. On y trouve également la plus grande concentration d'exploitations laitières: 35 148 exploitations en 2013. Les exploitations sont majoritairement situées en zones de montagne et de piémont. C'est également le premier Land pour la production de lait biologique et les laits de qualité en général, comme le lait sans OGM (Huber et al., 2015).

Au Nord de l'Allemagne, dans les Länder de Basse-Saxe, du Schleswig-Holstein et de Nord-Westphalie, on trouve toujours des exploitations familiales, mais plus grandes. Les troupeaux comptent en moyenne 80 vaches laitières, avec un rendement par vache de 7 300 kg. Ces exploitations connaissent un développement important ces dernières années. En Basse-Saxe, la taille du troupeau moyen est passée de 64,5 vaches laitières à 75,9 entre 2012 et 2014. Le troupeau laitier dans ces régions est également en augmentation. La Basse-Saxe produit à elle-seule 21% de la production allemande de lait de vache (Fink-Kessler, 2015).

Enfin, dans les nouveaux Länder, issus de la réunification du pays, à la suite de la chute du mur de Berlin, le modèle de production est assez différent des deux autres bassins de production. Les anciennes grandes exploitations collectives ont été privatisées, d'où l'émergence de très grandes exploitations laitières, regroupant parfois plusieurs milliers d'animaux. La moyenne est à 200 vaches laitières par exploitation au Brandebourg et au Mecklenbourg-Vorpommern. Ces exploitations sont

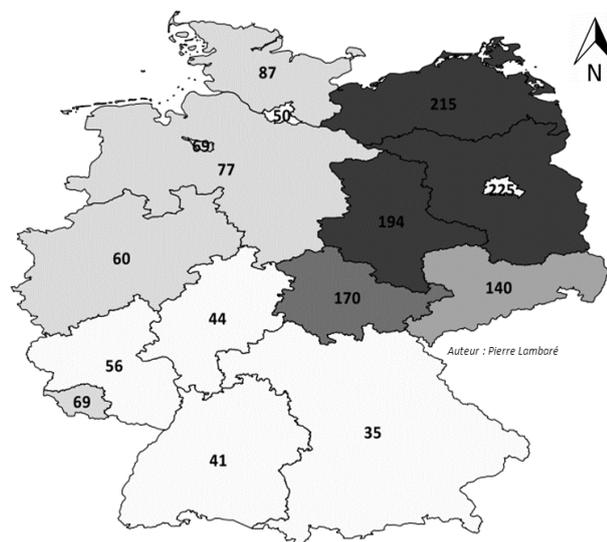
aujourd'hui soumises à une forte pression: manque de main-d'œuvre qualifiée, machines et bâtiments parfois obsolètes, bonnes terres agricoles qui permettent une conversion aux grandes cultures.

Figure 2.5. Répartition de la production laitière en Allemagne en milliers de tonne de lait en 2013.



Source: Eurostat

Figure 2.6. Troupeau moyen des exploitations laitières de chaque Land allemand en 2013.

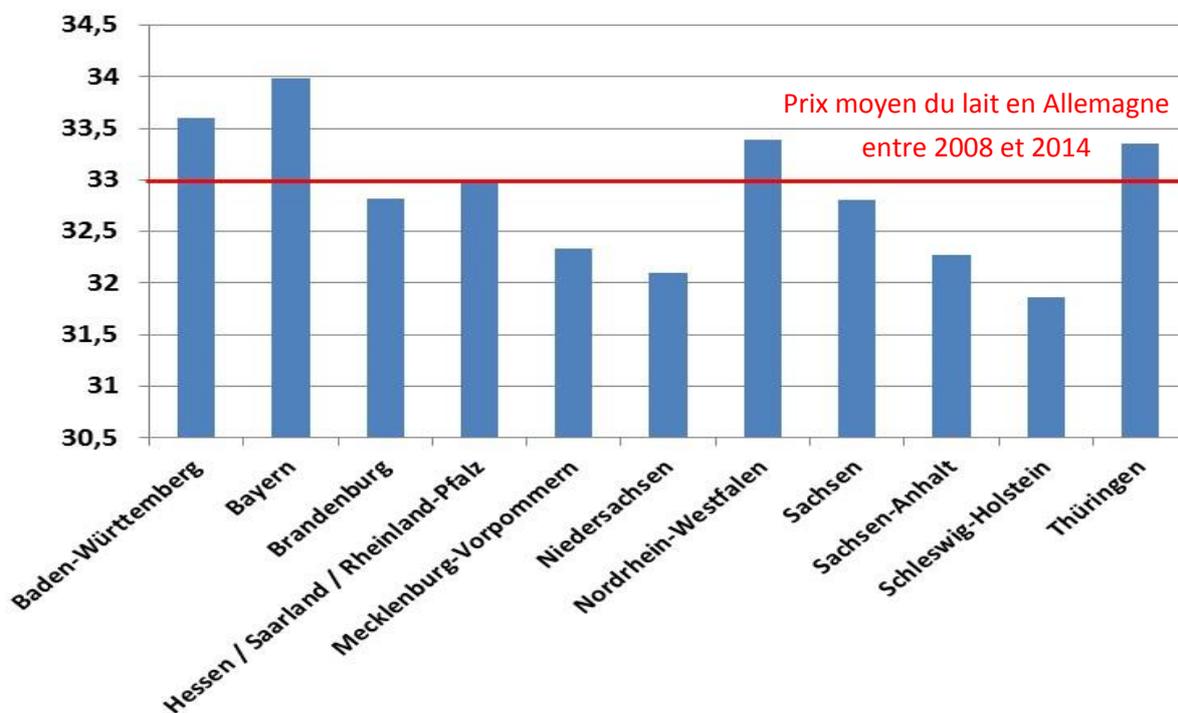


Source: ZMD.

La fin des quotas laitiers devrait concourir à accélérer la dynamique de restructuration qui agite le secteur de la production laitière allemande. La croissance de la production laitière est estimée entre 2 % et 3 % par an pour les prochaines années par la plupart des acteurs rencontrés. Mais cette croissance n'est pas répartie de façon homogène sur tout le territoire allemand, comme le montre la Figure 2.8. Seuls les Länder du Nord ont dépassé leurs quotas en 2014 (+8,5 % en Basse-Saxe, +6,9 %

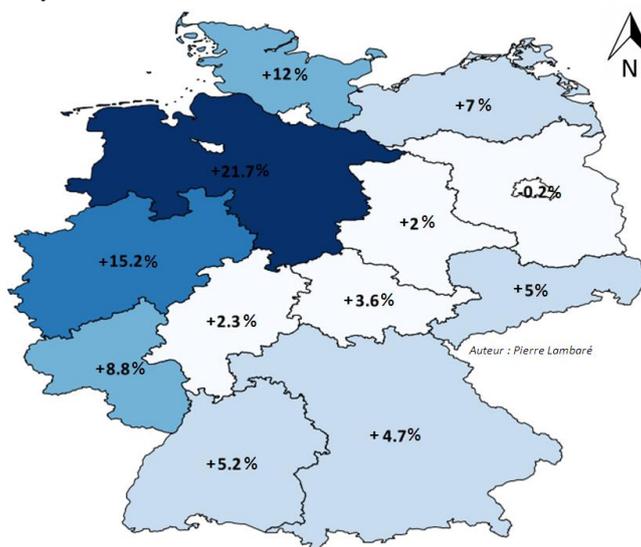
en Nord-Westphalie), tandis qu'ils chutaient dans ceux du Sud (-5,4 % en Bavière par exemple). La production opère depuis quelques années une migration du Sud vers le Nord et la majeure partie de l'augmentation de la production a été réalisée dans le Nord du pays.

Figure 2.7. Prix moyen payé au producteur pour 100 kg de lait cru dans les différentes régions allemandes entre 2008 et 2014 (prix en €).



Source: site du VDM¹.

Figure 2.8. Évolution de la production laitière dans les Länder allemands entre 2008 et 2013.



Source: Eurostat.

¹ <http://www.milcherzeugerverband-bayern.de/milchzahlungspreise-deutschland>, consulté le 22 juin 2015.

2.1.2. Collecte, transformation et commercialisation

Le secteur de la transformation allemand est orienté avant tout vers la fabrication de fromages (32 % de la collecte de lait en 2014, MIV 2015). L'Allemagne est ainsi le premier producteur européen de fromage, devant la France et l'Italie. Elle est aussi le premier producteur de beurre.

La transformation en Allemagne est dominée par les coopératives, qui collectent entre 62 et 75 % de la production nationale selon les sources, soit davantage que la moyenne européenne (58 %) (Jachnik, 2014 ; Jansik et al., 2014; IDELE, 2012). Le secteur privé reste cependant très important, notamment en Bavière.

Les laiteries allemandes sont plutôt de taille moyenne (cf. Tableau 2.2), comparativement à la France (IDELE, 2012). On ne trouve que deux entreprises allemandes parmi les 20 premières laiteries mondiales (SOCOPAG, 2014), contre quatre françaises. Les cinq premières entreprises allemandes ne comptent que pour 17,7 milliards d'euros de ventes annuelles mondiales¹, contre 52,6 pour les cinq premières françaises (FIL, 2014). Ce sont des entreprises peu internationalisées, surtout tournées vers le marché intérieur, et qui réalisent la grande majorité de leur collecte en Allemagne, même si certaines se développent de plus en plus à l'international². À l'inverse, quatre laiteries étrangères sont aujourd'hui bien implantées en Allemagne: Arla Food, Friesland Campina, Danone et Savencia (Bongrain). En 2013, Arla Food, Friesland Campina et Danone collectaient près de 12 % de la production allemande (Jansik et al., 2014). Enfin, comme en France, le processus de concentration des entreprises est important (cf. Figure 2.9) et est particulièrement marqué depuis la chute des prix du lait de 2009. En particulier, la fusion de Nordmilch et Humana a propulsé la coopérative DEUTSCHES MILCHKONTOR (DMK) dans le top 10 des plus grandes entreprises laitières européennes (22 % du lait transformé allemand).

À l'image du clivage Nord-Sud qui existe en Allemagne pour les élevages laitiers, on trouve des différences significatives entre les laiteries du Nord et du Sud du pays:

- Les coopératives du Nord-Ouest collectent des volumes importants, mais beaucoup de leurs produits sont à faible valeur ajoutée. Le marché du lait est dominé par quelques grandes laiteries coopératives, entre autres le DMK. Dans les décennies précédentes, ces laiteries se sont fortement orientées vers l'intervention et ont produit du lait écrémé en poudre et du beurre. Aujourd'hui, elles produisent des produits de grande consommation sous marques de distributeurs, mais restent cependant fortes dans le domaine des matières premières offertes sur le marché mondial (beurre, poudre de lait). La valeur ajoutée est donc faible (Jürgens et al., 2015).
- En Bavière la moitié des transformateurs sont des privés. Dans ce Land se trouvent de grandes entreprises laitières internationales comme Zott, Müller, Meggle, Bauer, Bergader,

¹ Avec prise en compte seulement des ventes en Allemagne d'Arla Food et Friesland Campina.

² Ainsi, la laiterie Müller a acheté en 2012 la laiterie britannique Robert Wiseman, qui possède six usines en Grande-Bretagne et transforme près de 30 % de la collecte du pays. Quelques années auparavant, en 2006, c'est l'industriel Hochwald qui a racheté une usine Nestlé aux Pays-Bas pour fabriquer du lait concentré. Et les autres entreprises allemandes ne sont pas en reste: Hochland fait des fromages en France, en Pologne et en Roumanie, Zott produit des yaourts en Pologne, etc.

Hochland, Edelweiß (Bongrain) mais aussi de grandes coopératives comme Bayernland eG et BMI-Bayerische Milchindustrie eG. Ces laiteries apparaissent avec leurs propres marques, fortes, et ont une valeur ajoutée relativement élevée, avec une part importante de fromages (Jürgens et al., 2015).

- Le Baden-Wurtemberg a la particularité d'être proche de la Bavière, mais d'avoir une industrie de la transformation dominée par les coopératives, qui y assurent 75 % de la transformation¹.
- Enfin, à l'Est, il reste peu de sites de transformation et ils sont essentiellement possédés par les entreprises de l'Ouest (DMK, ARLA FOODS et MÜLLER MILCH).

Tableau 2.2. Top 10 des laiteries allemandes, 2015.

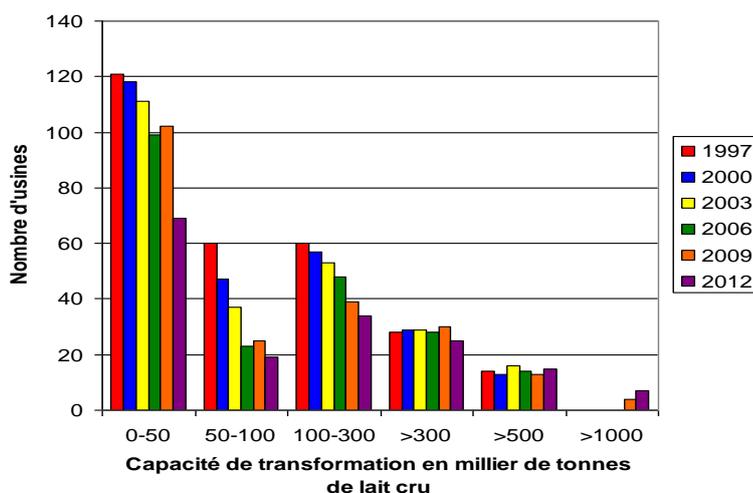
Rang	Entreprise		Lait transformé, total	Chiffres d'affaires Allemagne 2014, (millions €)	Chiffres d'affaires du groupe 2014, (millions €)
1	Deutsches Milchkontor DMK	Coopérative eG	6,6 milliards kg	3 180	5 300
2	Unternehmensgruppe Theo Müller	Privé	En Allemagne, 2,2 milliards kg (total 4,4 milliards kg)	1 600*	3 700*
3	Arla Foods	international /eG coopérative	12,7 milliards. kg Allemagne: 2,5 milliards kg)	1 550*	10 614
4	Friesland Campina	International /eG coopérative	10,7 milliards kg (0,98 milliards kg 2008)	1 370	11 348
5	Hochwald Foods GmbH(eG)	coopérative eG	2,05 milliards kg	680	1 589
6	Bayernland eG	coopérative eG	1,176 milliards kg	630	900
7	(Hochland SE) Hochland Deutschland GmbH	Privé	? (540 millions kg en 2007)	580	1 280
8	Savencia (entre autres Bongrain) **	International		500*	4 600
9	(Meggler AG) Molkerei Meggler Wasserburg GmbH +Co KG	Privé	750 millions kg	434	1 100
10	Zott SE+Co.KG	Privé	2014: 962 millions kg (tous les sites de production incluant la Pologne, etc.)	425*	955

Notes: * Estimé. ** Dans « Savencia Fromages & Dairy » se retrouvent les filiales allemandes « Bongrain Deutschland GmbH » et « Edelweiß Deutschland GmbH ».

Sources: MIV 2015, Riester et al. 2014, Kühl et al. 2015, Jürgens 2015, nos propres recherches.

¹ Entretien avec un responsable du ministère de l'agriculture du Bade-Wurtemberg, 27 avril 2015, réalisé par X. Briot et P. Lambaré.

Figure 2.9. Évolution du nombre de laiteries en Allemagne en fonction de la capacité de transformation.



Source: données ZMB.

La production de lait sous signes de qualité ou en vente directe, permettant de mieux valoriser le lait, reste marginale mais se développe. Les indications géographiques sont très peu importantes (sauf concernant les fromages de montagne), malgré certaines tentatives de labellisation soutenues par le gouvernement (voir www.regionalfenster.de). En 2013, la collecte de lait biologique représentait 2,2 % du volume total (pourcentage proche de celui de la France), soit une hausse de 56 % depuis 2000. En 2012, le quota consacré aux ventes directes était de 0,1 %, soit une hausse de 37 % depuis 2000. En Bavière notamment, certains programmes de « lait de qualité » prennent une certaine ampleur: le « lait sans OGM » représente déjà 22 % de la collecte, le « lait de montagne » 3,9 % (Huber et al. 2015). De même, certaines productions qui mentionnent le pâturage ou le respect du bien-être animal se développent.

In fine, malgré cette dynamique, seule une petite part des entreprises laitières peut compter sur une forte valorisation du prix des produits, fondée sur la qualité et une forte segmentation de marché, et ainsi échapper à la pression conduisant à la concentration. Les grandes entreprises privées laitières quant à elles développent souvent leurs propres marques et payent en général le lait aux agriculteurs à un prix plus élevé que les coopératives, dont les produits sont essentiellement tournés vers les marques de distributeurs et l'export.

Enfin, assurant 82 % du volume des ventes de produits laitiers, et avec le hard discount en assurant 54 % à lui seul, la grande distribution dispose d'un pouvoir de pression particulièrement important sur le reste de la filière. Surtout que le marché est dominé par les marques de distributeurs, pour lesquelles les fournisseurs sont hautement interchangeables.

2.1.3. Commerce extérieur

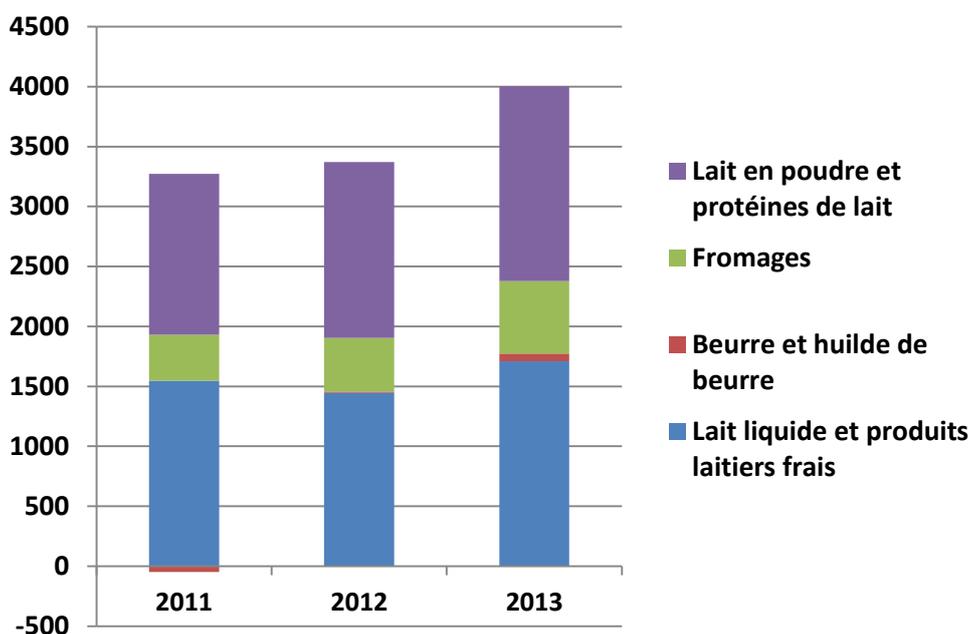
La balance commerciale extérieure de l'Allemagne à 2,9 milliards d'euros a rattrapé celle de la France. Elle se tourne en effet de plus en plus vers les exportations: la valeur des exports a progressé

plus vite qu'en France, elle a doublé en 10 ans et a augmenté de 35 % entre 2010 et 2013. Le MIV¹ estime que 48 % de la production nationale de lait est aujourd'hui exportée (contre 40 % en France en 2013) et que les chiffres sont en augmentation².

Ces flux restent principalement dirigés vers les pays de l'Union (84 % de la valeur totale des exportations, contre 63 % dans le cas de la France en 2014³). Les premiers clients de l'Allemagne sont l'Italie, les Pays-Bas puis la France. Les laits liquides sont les produits les plus exportés vers ces trois pays, suivis par les fromages. Néanmoins, face à l'augmentation de la production nationale et à un manque de débouchés dans l'Union européenne, les exports pourraient être à l'avenir davantage orientés vers les pays tiers.

L'Allemagne importe cependant beaucoup de produits à haute valeur ajoutée, type fromage, ce qui pénalise sa balance commerciale, ainsi que le montre la Figure 2.10. À titre d'exemple, l'Allemagne a exporté en 2013 pour près de 3 876 millions d'euros de fromages (dont 3 848 millions vers l'Union européenne), mais a dans le même temps importé pour 3 271 millions d'euros de fromages, dont la majeure partie en provenance des autres pays de l'Union, et en premier lieu des Pays-Bas et de la France.

Figure 2.10. Solde de la balance commerciale allemande en produits laitiers, par type de produit (en millions d'euros entre 2011 et 2013).



Source: ZMD.

2.2. L'organisation des acteurs de la filière

¹ MIV – Milchindustrierverband, syndicat agricole allemand.

² Entretien du 26 mai 2015.

³ Source: CNIEL, Eurostat.

2.2.1. Aspects historiques

À partir de 1933, sous le régime national-socialiste, le marché laitier allemand a été très fortement régulé par l'État, comme beaucoup d'autres marchés (*Reichsnährstand*). Toutes les relations (production, transformation, distribution) ont été fixées et les laiteries se sont vues attribuer des zones de collecte et de commercialisation fixes ainsi que des fonctions (productions de lait frais, de beurre, de lait condensé, de fromage). Cette organisation très encadrée du marché laitier a été confirmée en Allemagne de l'Ouest à partir de 1951/52 (*Milch und Fettgesetz*) et maintenue jusqu'à l'entrée dans le Marché Commun Agricole en 1968/70. Depuis lors, les règles européennes du marché laitier se sont appliquées, apportant plus de liberté aux laiteries (abandon des zones fixes de collecte et de commercialisation).

C'est à cette époque que l'on doit les caractéristiques suivantes de l'économie laitière allemande:

- La prédominance des coopératives sur le secteur de la transformation et l'idée que les fournisseurs et les transformateurs de lait sont dans le même bateau et ont des intérêts communs.
- Des contrats de livraison marqués par des obligations de livraison et de collecte de la totalité du lait entre le producteur et sa coopérative respectivement.

Cette collaboration entre producteurs et transformateurs a fonctionné ainsi de manière assez peu conflictuelle – mais non sans friction –, car elle s'est déroulée dans un espace relativement protégé (droit de douane élevé, prix stabilisé, offre de lait limitée par les quotas). De ce fait, les relations entre livreurs et transformateurs restaient peu formalisées.

La dérégulation du marché laitier européen, l'internationalisation croissante des marchés et l'accroissement de la volatilité des prix qui s'en est suivi remettent en cause ces règlements et relations. Les conflits entre les producteurs de lait et les laiteries augmentent. Bien que la plupart des fournisseurs et transformateurs de lait se considèrent toujours comme des partenaires (Jachnik, 2014), les relations sont devenues fragiles et la suprématie du DBV¹ (*Deutscher Bauernverband*) est remise en cause. Il s'en est suivi:

- La création d'une représentation - indépendante du DBV - des producteurs de lait, le BDM² (Bundesverband Deutscher Milchviehhalter), créé en 2006. Suivie par une association faîtière au niveau européen, EMB (European Milk Board), à laquelle le BDM adhère.
- Une grève du lait en 2008 et 2009. Les producteurs revendiquant une modification des conditions de livraison et des modes de calcul du prix.
- Un changement plus fréquent de laiterie de la part des producteurs et la création d'organisations de producteurs (OP).

La grève du lait et les exigences du BDM pour un prix du lait minimum de 40 cents / kg ont incité l'Office fédéral des cartels (*Bundeskartellamt*) à traiter le secteur laitier et analyser les relations de livraison (Bundeskartellamt 2009 et 2012).

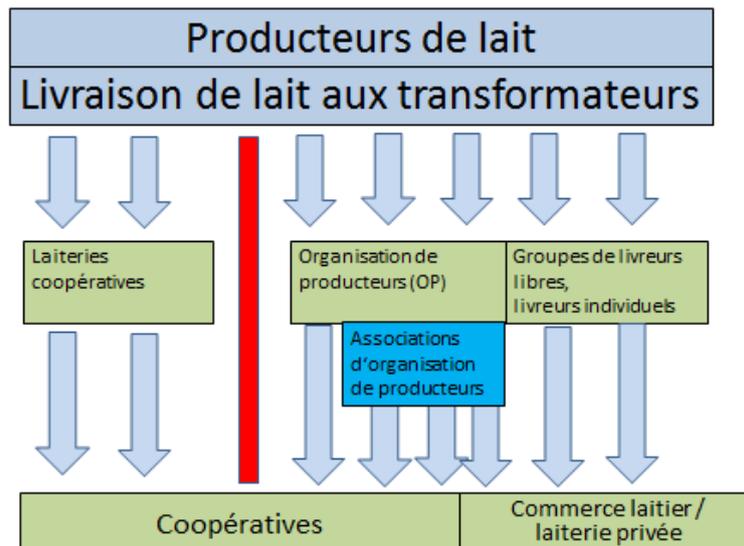
¹ Deutscher Bauernverband: syndicat agricole allemand majoritaire.

² BDM ou Bundesverband Deutscher Milchviehhalter: représentation indépendante des producteurs de lait.

Il existe deux formes de relations de livraison entre producteurs de lait et laiteries (voir Figure 2.11):

- Sur la base de la législation coopérative, les producteurs membres d'une coopérative laitière livrent leur lait à cette coopérative,
- sur la base de contrats du secteur privé, qui peuvent être conclus individuellement ou collectivement, les producteurs livrent leur lait à des laiteries ou à des commerçants laitiers, ces derniers achetant ce lait et le revendant ensuite aux laiteries.

Figure 2.11. Relations possibles de livraison entre producteurs et laiteries/commerçants.



2.2.2 Les relations en coopératives

Pour être membre d'une coopérative, les producteurs de lait doivent souscrire une part correspondant au volume livré (coût d'entrée). Actuellement, les coûts d'entrée sont de 4 cts/kg lait. Pour une ferme moyenne, ce représente 20 000 euros. Un plafond est fixé à 40 000 euros (Jansik et al., 2014). Les membres d'une coopérative n'ont pas de contrats. Les relations entre la coopérative et ses membres sont réglées par le statut (*GenG¹*). C'est donc l'Assemblée Générale de la coopérative laitière qui se donne un statut. Le statut, à son tour, est la base des règles de livraisons de lait (*Lieferordnung*), qui stipulent les conditions de la livraison de lait et la tarification.

Avec la croissance de la taille de nombreuses coopératives laitières, la participation des membres à leur politique commerciale se restreint: avec l'augmentation du nombre des adhérents, ils se font représenter par des délégués et l'activité opérationnelle est externalisée hors de la coopérative à une société de capitaux. Souvent, le bureau de la coopérative laitière concentre le pouvoir de décision (Guhl, 2015). L'Office fédéral des cartels a critiqué cette trop faible influence des membres des coopératives laitières (Bundeskartellamt, 2009).

¹ Genossenschaftsgesetz – loi sur les coopératives.

Les statuts des coopératives laitières incluent une obligation de livraison et une obligation de collecte (*Andienungs- und Abnahmeverpflichtung*, comparable à la règle de l'apport total en France. Ainsi, tout le lait des producteurs de lait doit être livré à la coopérative laitière (sauf le lait pour la consommation propre et les quantités en vente directe). À son tour, la laiterie doit collecter tout le lait du producteur, quelle que soit la quantité. Cette règle de l'apport total n'est pas ancrée dans la loi sur les coopératives (*GenG*). Elle pourrait donc être modifiée par l'Assemblée Générale avec l'accord de la majorité (trois quarts) des membres. Mais un producteur qui veut augmenter ses livraisons doit acquérir les parts sociales correspondantes. Après la suppression des quotas, les laiteries ont commencé à demander à leurs membres quelle quantité de lait ils prévoient de livrer afin de pouvoir planifier leurs opérations.

Comme il n'y a pas de contrat, c'est le délai du préavis qui détermine la durée du lien avec la coopérative laitière. Habituellement, un membre devra attendre jusqu'à deux ou trois ans après sa demande pour pouvoir effectivement sortir de la coopérative laitière. En quittant la coopérative, la part du coopérateur doit être libérée. Une coopérative laitière peut exclure un membre seulement en cas de faute grave.

Tous les membres d'une coopérative laitière reçoivent le même prix de base. Ils reçoivent un acompte mensuel, dont le montant est fixé par le bureau. Le prix est orienté d'après la valeur ajoutée nette du mois précédent et l'évaluation des conditions générales du marché. En réalité, les laiteries se sont souvent orientées selon le prix moyen payé par la laiterie voisine ou selon le prix moyen de la région. À la fin de l'année, les comptes sont faits en fonction du résultat de la coopérative, qui peut alors effectuer des paiements additionnels ou des ponctions.

D'après une enquête de l'Université de Göttingen (Steffen et al., 2011), avec cette forme de paiement variable mensuellement, de nombreux producteurs de lait sont devenus très insatisfaits. Une majorité préférerait que les prix soient fixés trimestriellement ou semestriellement. Beaucoup aimeraient obtenir le droit de livrer à d'autres laiteries.

Suppléments et réductions

Au prix de base est ajouté tout un système de suppléments et réductions. Chaque laiterie tient son propre système.

- suppléments selon le volume livré. Les producteurs de gros volumes reçoivent un supplément dès le premier litre ou de façon échelonnée;
- coût de ramassage: les laiteries prennent en compte les coûts de ramassage du lait. DMK facture 90 € le mois, Arla 134 € et Friesland-Campina 680 € si la ferme n'a pas la capacité pour stocker le lait cru pendant trois jours;
- suppléments / réductions selon la saison (été / hiver);
- suppléments selon la qualité du lait;
- suppléments pour participer à un plan qualité. En 2011, le secteur privé (syndicat agricole DBV, syndicat de l'industrie laitière MIV) a introduit un système de gestion de la qualité « *QM-Milch* », qui s'est imposé dans la réglementation. Entre temps sont apparues des exigences de qualité de laiteries individuelles, qui vont au-delà du QM-Milch. Avec l'internationalisation des marchés, de plus en plus de conditions de qualité sont demandées aux producteurs, pour répondre aux exigences de

certification des pays importateurs (par ex. Global Food Safety Initiative GFSI ou ISO 22000 etc.). Des exigences analogues proviennent de la distribution. Enfin, ArlaFoods a présenté son propre programme de qualité „arlagarden“ et l’a imposé à ses 12 000 producteurs. C’est ainsi que des conditions dans le domaine du bien-être animal sont apparues, ainsi que dans le domaine de la durabilité et de la protection du climat (Arla Foods, 2015);
- suppléments pour mettre les vaches au pâturage (nouveau en Allemagne).

2.2.3 Les contrat privés

Les laiteries privées sont approvisionnées par des livreurs avec ou sans contrat privé, négocié de façon individuelle uniquement ou via des groupements de livreurs ou des organisations de producteurs (OP), reconnues selon la loi. Les laiteries coopératives peuvent elles aussi conclure des contrats privés, par exemple avec une organisation de producteurs (OP). Ces producteurs ne sont alors pas des adhérents de la coopérative, ils reçoivent cependant le même prix que les adhérents.

La durée des contrats est diverse. Selon l’enquête de l’Office fédéral des cartels (2009), elle est de un à dix ans (durée moyenne de trois ans et neuf mois). Elle dépend des conditions de concurrence dans les régions: dans les régions avec peu de laiteries, les contrats sont à long terme (jusqu’à cinq ans). Dans les régions à forte concurrence entre les laiteries, ce sont plutôt des contrats à court terme (un an). Pour diminuer les risques, certaines OP signent des contrats avec plusieurs laiteries.

Les contrats contiennent une obligation de livraison et une obligation de collecte de telle sorte que les livraisons croissantes de lait doivent aussi être achetées (Guhl, 2015). Après la suppression des quotas laitiers, les laiteries privées ont commencé à demander à leurs membres quelle quantité de lait ils prévoient de livrer, pour pouvoir planifier les opérations. Plusieurs organisations de producteurs (OP) ont de la même façon tenté de fixer des quantités prévues dans les contrats avec les laiteries.

Le système de paiement du lait est quelque peu différent de celui des coopératives:

- Système de prix de référence: la moyenne pondérée des prix actuellement payés par un nombre fixé de laiteries concurrentes dans la région est prise comme base. Elle est complétée par des suppléments ou des retenues. Comme moyenne peuvent être aussi pris en compte les prix moyens régionaux ou fédéraux (AMI¹ regional, AMI Deutschland). Ce système s’applique surtout au sud de l’Allemagne.
- Négociation/système de prix fixe: Le prix négocié est fixé pour trois mois. Après cette période, le prix est renégocié. En cas de désaccord, les contrats incluent une clause prévoyant un prix de référence. Ce système s’applique surtout au Nord de l’Allemagne.

Les contrats ne comportent pas de clause de sauvegarde. Généralement, il n’y a pas d’indicateurs utilisés pour la détermination du prix. Toutefois, quelques entreprises laitières allemandes ont commencé à utiliser l’indicateur « Kieler Rohstoffwert ». Cet indicateur est basé sur les prix de référence du marché de gros du beurre et de la poudre de lait écrémé.

¹ AMI = Société d’information sur les marchés agricoles

2.2.4. Les organisations de producteurs de lait (OP)

Base juridique: éléments généraux

En Allemagne, les organisations de producteurs agricoles de même que les producteurs individuels bénéficient d'une exemption quant à l'interdiction de conclure des accords limitant la concurrence (article 28 de la loi sur les entraves à la concurrence ou GWB). Les formes juridiques de ces organisations de producteurs (OP) sont diverses:

- organisations économique (w.V.) sur la base de l'article 22 du Code Civil (BGB);
- coopératives (e G), sur la base de la loi sur les coopératives (GenG);
- organisations enregistrées (e.V) ou non enregistrées d'après le Code Civil. Elles ne peuvent toutefois se livrer à aucune activité économique.

Depuis 1969, les OP lait (*Milcherzeugergemeinschaft* ou *MEG*) peuvent être reconnues comme telles par la loi sur l'évolution des structures de marché dans le secteur agricole (*MarktStrG*). La reconnaissance comme OP était et reste encore aujourd'hui la condition préalable pour bénéficier de subventions appropriées¹. L'article 5 de la *MarktStrG* a donné la possibilité aux OP de fixer les prix et de faire des contrats collectifs, accompagnant ainsi les contrats individuels. Cependant les ententes sur les prix entre plusieurs OP sont interdites et les associations d'OP peuvent être actives seulement dans le domaine du conseil. Enfin, le Paquet Lait de l'Union européenne (maintenant partie du règlement UE 1308/2013 (GMO)) a nécessité un remaniement de la *MarktStrG*, dont les dispositions doivent être adaptées au règlement européen (voir § suivant).

Depuis le 20 avril 2013 est entrée en vigueur la nouvelle loi sur l'évolution des structures de marché dans le secteur agricole et depuis novembre 2013 son règlement d'application. Pour son agrément, une OP lait doit prouver qu'elle poursuit un des buts suivants:

- Assurer une production adaptée, en quantité et en qualité, à la demande;
- concentrer l'offre et la commercialisation de la production de ses membres;
- réduire les coûts de production et stabiliser les prix à la production.

Et il faut prouver:

- l'existence de statuts;
- de quantités minimum déterminées;
- un nombre minimum d'adhérents;
- montrer que l'OP lait n'entrave pas la concurrence.

Les associations d'organisations de producteurs de lait peuvent aussi être agréées. Enfin, l'agrément se fait par les autorités compétentes du « Land ».

Comparé avec la loi précédente, *MarktStrG*, il y a encore moins de contraintes pour former une OP:

- Une OP doit avoir au moins cinq membres (contre sept auparavant);

¹ La mise en place d'OP est subventionnée (par exemple, les coûts en personnel), de même que des investissements spécifiques en machines, bâtiments... La subvention provient du 2nd pilier de la PAC ou de cadres de financements nationaux (« GAK2 »).

- Il n'y a plus de volume minimum (auparavant 7,5 millions kg lait);
- Il n'y a plus de délai de préavis fixé (auparavant de trois années) pour quitter l'OP;
- Obligation de livraison réduite: les membres d'une OP sont obligés d'offrir à la vente à travers l'OP au moins 90 % de leurs produits rentrant dans le cadre des activités de l'OP. Mais un article autorise désormais l'OP à annuler totalement ou partiellement cette obligation à la majorité des deux tiers;
- Un agriculteur peut être membre d'une ou plusieurs OP, lorsqu'il a des exploitations dans des zones de collecte d'OP différentes;
- Par contre, désormais, lorsqu'un adhérent cesse de produire, il a désormais un an pour quitter le groupement. Auparavant, chacun pouvait garder son adhésion, même après avoir cessé sa production;
- Désormais sont instaurées des limites de regroupement de lait cru fixées par l'UE, à hauteur de 33 % de la production de lait nationale et 3,5 % de la production européenne. Dans les faits, de toute façon, les OP n'atteignaient jamais cette taille.

La modification de la base juridique facilite la formation et le fonctionnement des OP laitières. La diminution du nombre minimum de membres et l'abandon du délai de préavis diminuent les entraves. Les représentants des organisations faitières (OP de Bavière (*Bayern MEG*), OP du Nord (*Nord-MEG*) et OP du Milch Board (*MEG Milch Board*)) considèrent aussi comme positif l'assouplissement de l'obligation de livraison.

Fonctionnement des OP laitières et de leurs associations faitières

Une OP est chargée de mener les négociations avec la laiterie au nom de ses membres producteurs. L'OP, non commerciale, n'est jamais propriétaire du lait vendu. Le lait reste la propriété de chaque membre (producteur). Mais une OP peut négocier le prix du lait avec les laiteries ou les commerçants de lait. Ce prix sera ensuite répercuté à l'ensemble de ses adhérents (producteurs).

Habituellement le contrat négocié avec la laiterie doit être adopté par l'Assemblée Générale de l'OP. Ensuite, le contrat est signé par le président du directoire de l'OP ou encore par chaque membre de l'OP. Il s'agit toujours d'un seul contrat. Une OP ne peut pas faire de contrats individuels pour ses membres (avec des prix et conditions différents), mais une OP peut signer des contrats différents avec plusieurs laiteries. Dans ce cas, certains membres peuvent livrer à une laiterie, alors que d'autres livrent à une autre laiterie. Les clauses des contrats peuvent alors différer.

Habituellement un contrat inclut des clauses sur:

- des obligations de livraison/de collecte ou un accord sur un volume de livraison fixé;
- un mode de collecte (chaque jour, tous les deux, trois jours, coût de collecte...);
- un mode de paiement;
- un prix (prix de référence, prix de base, suppléments, réductions, etc.);
- une durée (et délai de préavis);
- une liste de membres d'OP;
- une clause de sauvegarde n'est jamais incluse.

Les **associations d'organisations de producteurs** (ou AsOP) agréées par la loi sont aussi autorisées, au nom de leurs adhérents (seulement des OP), à engager des négociations de prix et de contrats.

Seules des organisations de producteurs agréées par la loi peuvent être membres d'une association faitière agréée. Les associations ne sont pas propriétaires du lait vendu, mais elles mènent les négociations au nom de leurs membres (OP). Elles négocient et concluent par exemple un contrat entre une laiterie et une OP (membre de l'association). Les prix peuvent être différents d'une OP à l'autre, dépendant des contrats conclus (au contraire des OP, qui signent un contrat avec une laiterie et appliquent le même prix pour chaque membre producteur de l'OP). Par exemple l'association faitière OP de Bavière (*Bayern MEG*) élabore des règles collectives et coordonne la commercialisation du lait. De fait, elle négocie et conclut les contrats de ses membres (OP) et les conseillent.

L'absence d'interprofession

Les conditions juridiques de reconnaissance d'une interprofession selon l'article 157-3 du règlement européen sont établies dans les nouvelles lois *AgrarMSG/AgrarMSV*. En Allemagne, on n'en est pas encore venu à la création d'une interprofession. L'État ne prend aucune initiative, considérant qu'une telle organisation doit se créer à partir d'initiatives privées.

2.2.5. Configuration des organisations de producteurs de lait et de leurs associations en Allemagne

Les organisations de producteurs ont une longue tradition. Les nouvelles créations d'OP étaient portées par la politisation des producteurs de lait depuis le début des années 2000 et la crise de 2009. Ce mouvement était porté par l'espoir de concentrer l'offre de lait et de gagner pour les producteurs un rapport de force mieux équilibré avec l'aval. Dans un rapport (2014), la Commission européenne a dénombré en Allemagne 143 Organisations de producteurs de lait (OP) et deux associations d'OP. Depuis, le nombre d'OP et d'associations d'OP a augmenté.

Selon le rapport de la Commission européenne (2014), environ 33 % des livraisons de lait cru ont été commercialisés à travers des contrats collectifs (dans le cadre d'OP reconnues par la loi ou d'autres groupements de producteurs) en Allemagne en 2013. Ceci correspond à presque toutes les livraisons aux laiteries non coopératives, c'est à dire aux laiteries privées. Mais en réalité, des OP et autres organisations de producteurs (non reconnues par la loi) livrent aussi à des laiteries coopératives. Il reste donc une part de livreurs qui ne livrent ni à une OP ni à une coopérative.

Concernant les AsOP, une impulsion décisive est venue de l'Office fédéral des cartels, qui a considéré comme problématique vis-à-vis de la concurrence la grande transparence actuelle des prix. Depuis la publication du rapport de conclusion de l'Office fédéral des cartels sur le secteur laitier en janvier 2012, les groupements de producteurs ne doivent plus échanger entre eux que des informations historiques sur les prix à la production, à savoir des prix qui datent au moins de six mois. Quant aux prix actuels, seuls les OP et associations d'OP reconnues peuvent partager en leur sein l'information. Les OP existantes sont obligées, depuis ce jugement, de se joindre à une association d'OP afin d'obtenir les informations actuelles de prix pour les négociations de contrats.

Les AsOP sont au nombre de quatre en Allemagne:

- **Association d'OP de Bavière (Bayern MEG)**, créée en 2007. En 2014 elle regroupe 49 OP reconnues en Bavière. Cette association regroupe environ 8 500 livreurs de lait bavarois et 1,97 million t de lait, soit environ 26 % du lait collecté en Bavière. Jusqu'à fin juin 2015 d'autres OP reconnues ont adhéré à cette association d'OP. Ainsi l'AsOP de Bavière (Bayern MEG) représente aussi des adhérents du Baden-Württemberg et de Hessen. Actuellement 64 OP reconnues en sont membres, représentant plus de 2,2 millions t de lait (Kastner et Huber 2015). À l'origine l'AsOP de Bavière a été créée par le syndicat agricole bavarois (BBV - Bayerischen Bauernverband), désormais ces liens se sont distendus. Cette association agit de manière autonome et on la dit proche du BDM.
- **L'AsOP du Nord (Nord-MEG)** a été créée en 2013 (reconnue en 2014). Elle rassemble (en 2015) sept OP, avec seulement 250 000 t de lait et 300 livreurs de lait. Elle n'a que peu d'adhérents, du fait du caractère coopératif dominant des laiteries au Nord et à l'Est d'Allemagne. L'AsOP du Nord est annexée au syndicat agricole allemand DBV. Elle livre prioritairement à la Société Berlinoise d'Importation de lait (Berliner Milcheinfuhrgesellschaft BMG), un puissant commerçant laitier à l'échelle fédérale.
- **L'AsOP Milch Board (MEG Milch Board)**, créée en 2007, est une organisation faitière d'OP pour toute l'Allemagne reconnue selon la AgrarMSG. Contrairement à Bayern MEG et Nord MEG, elle ne négocie pas les contrats pour ses 15 000 adhérents (ce sont les OP membres qui le font). Mais elle assiste dans leur négociation un bon nombre des livreurs des groupes non reconnus par la loi. Le rôle principal de l'AsOP Milch Board est de conseiller et d'informer. Elle a à ce sujet développé une panoplie d'instruments qui peuvent servir comme indicateurs de détermination du prix du lait et donc peuvent aider les adhérents à pouvoir conduire de meilleures négociations de contrats: le *Milch Marker Index MMI* (www.milch-marker-index.de), qui montre l'évolution des coûts de production du lait en Allemagne, ainsi que le ratio prix-coûts.
- **La Plateforme lait (Milchplattform e.V.)** est issue de l'association des OP de lait en Bavière (*Vereinigungen der Milcherzeugergemeinschaften in Bayern e.V.*) et est depuis mars 2015 une AsOP lait reconnue. Contrairement à l'AsOP de Bavière (*Bayern MEG*) elle ne prend en charge aucune commercialisation de lait mais conseille seulement les OP et donne des informations sur les prix. À la fin 2015, il y avait 14 OP adhérentes qui représentaient plus de 540 000 t de lait. Cette nouvelle plateforme lait a été créée avec le soutien du BBV. Une double affiliation n'est pas possible.

Focus sur la Bavière

La concentration la plus forte d'OP se situe clairement en Bavière, là où les laiteries privées sont les plus présentes. Fin 2014, il y avait en Bavière 86 OP lait reconnues et 14 autres OP ont déposé une demande de reconnaissance selon la *AgrarMSG*. Ces 86 OP ont livré en 2014 environ 3,7 millions de tonnes de lait.

Les 86 OP sont de tailles très différentes:

- 7 OP représentent plus de 100 millions kg lait, soit 33 % des livraisons de lait des OP reconnues;
- 29 OP livrent entre 30 et 100 millions kg lait, soit 45 % des livraisons de lait des OP;
- 32 OP livrent entre 15 et 30 millions kg lait, soit 17 % des livraisons de lait des OP;
- 18 OP livrent moins de 15 millions kg lait, soit 5 % des livraisons de lait par les OP.

De plus, s'y ajoutent 100 groupes de livreurs qui ne sont pas reconnus par l'*AgrarMSG* et ne cherchent pas à obtenir une telle reconnaissance. Ces groupes de livreurs négocient les prix, mais

chaque livreur de lait signe un contrat individuel avec la laiterie. Le droit anticartel ne tolère certes plus ces négociations collectives, mais cela est encore pratiqué. Ils ont livré en 2014 environ 2,14 millions de tonnes de lait. Enfin, non encadrés par une OP, les *Milchpachtlieferungsgemeinschaften* constituent une particularité : ce sont des livreurs qui sont organisés en coopérative de collecte, mais qui ne transforment plus de lait. Les adhérents de la coopérative vendent donc leur lait à d'autres laiteries.

Au total, en 2014 en Bavière les OP reconnues et les groupes de livreurs ont vendu 5,8 millions de tonnes de lait provenant de plus de 24 000 exploitations laitières. Ces regroupements contrôlent 71,6 % de tout le lait livré en Bavière. Les OP regroupées dans l'organisation faitière *Bayern Meg* contrôlaient quant à elles 53 % de ces livraisons. Mais ce degré de regroupement, qui peut paraître important vu de France, ces collectifs d'éleveurs font face à un aval très concentré (cinq laiteries transforment plus de 90 % du lait livré en Bavière).

2.2.6. Marges de négociation pour les producteurs de lait en temps de crise

Environ un tiers des livraisons de lait à la transformation et au commerce passe actuellement par des OP reconnues par la AgrarMSG. Que cette forme de relation de livraison offre des avantages de prix certains par rapport à la forme coopérative se remarque en comparant les prix payés en Allemagne du Nord (à prédominance coopérative) souvent inférieurs aux prix payés en Bavière (où les laiteries privées dominent). À la fin 2014, le prix du lait dans le Nord était tombé à 24-25 ct/kg, tandis qu'au Sud, on continuait de payer plus de 30 ct/kg (Top Agrar, 2014). On peut expliquer ce différentiel de prix non seulement par la différence de mix-produit mais aussi par une organisation collective plus efficace.

Mais les laiteries usent de moyens très subtils pour contrecarrer ce succès lié notamment à une AsOP de Bavière (*Bayern MEG*) forte. D'après Peter Guhl (2015), les laiteries paieraient aussitôt les mêmes prix que ceux qu'ils ont négociés avec le Bayern MEG pour les quantités de lait livré par les autres OP et livreurs libres. Ainsi les producteurs non organisés perçoivent les mêmes avantages que ceux qui sont regroupés dans l'AsOP *Bayern MEG*: ceci permet de ne pas faire apparaître le succès de cette association.

Les marges de négociation pour les producteurs de lait sont limitées aussi par la concentration des laiteries. Cette situation est très significative en Allemagne du Nord où peu de laiteries – la DMK y tient une position dominante - se partagent le marché du lait cru. Surtout dans une période d'offre surabondante de lait, les rapports de force continuent de se déplacer en faveur des laiteries:

- Augmentation des coûts de changement de laiterie pour les producteurs de lait;
- Refus d'accueil: les producteurs de lait ou OP qui veulent changer de laiterie ne trouvent aucune laiterie ni aucun marchand laitier qui désire les prendre;
- Augmentation des échanges commerciaux entre les laiteries et les commerçants de lait cru;
- Au lieu d'accepter de nouveaux membres, les laiteries coopératives achètent le lait cru nécessaire au «marché de lait cru» (marché spot ou commerçants ou autres laiteries ou OP).

La période actuelle d'excédents de marché permet de constater que les marges de manœuvre des OP sont extrêmement étroites (voir encadrés suivants).

Le marché de lait cru

Le marché de lait cru – l'achat et la vente de lait cru entre les laiteries et les commerçants de lait – est un marché légal mais n'apparaît pas dans les statistiques. Il devient de plus en plus important.

Des laiteries achètent du lait "libre" sur le marché spot ou à des commerçants laitiers ou bien leur vendent des excédents. On estime que chaque année entre 1 et 1,5 million de tonnes de lait cru sont échangés sur le marché spot, y compris des exportations de lait vers l'Italie ou des importations d'Autriche, du Danemark, etc. (Jansik, 2014). Ainsi quelques laiteries affichent des quantités considérables d'achat de lait cru (Jürgens, 2015). On dit que DMK achète de cette façon entre 500 et 600 000 tonnes de lait chaque année.

Un acteur significatif sur ce marché de lait cru est la Société berlinoise d'importation mbH (*Berliner Milcheinfuhrgesellschaft BMG*). Elle achète chaque année environ un million tonnes de lait. Pour de nombreuses OP lait, ce marchand est un partenaire important. Cette société berlinoise BMG a beaucoup de contrats avec l'OP du Nord et même du Sud (Forêt Noire/Baden-Württemberg) et avec une OP de Westphalie orientale.

Des OP dans la crise laitière : deux cas actuels

Cas 1

« Dans notre OP, nous avons dit: au 30 septembre de chaque année, nous producteurs de lait devons signifier à l'OP la quantité de lait que nous voulons produire l'année suivante. Nous avons décidé de limiter la quantité totale pour l'OP à 70 millions kilogrammes de lait à négocier pour l'année prochaine. Nous avons le droit de compenser ce volume de lait entre nous et avons donné une tolérance de 5 %. »

« Quand le marché déborde, plus rien ne fonctionne. Mon OP locale a bien fonctionné entre nos adhérents et aussi lors de la négociation de contrats de vente du lait. Concrètement nous avons décidé de négocier le prix avec la laiterie un trimestre à l'avance. Lorsque nous ne tombons pas d'accord, alors nous avons fixé une limite inférieure sur la base des prix des autres laiteries. C'est ce que stipule notre contrat. Mais dans les deux ans et demi passés, cet accord est arrivé seulement une fois. Dans les autres cas, nous ne nous sommes pas mis d'accord et les derniers mois, nous n'avons plus négocié du tout. Ainsi la limite inférieure de prix de sécurité a été utilisée, qui reflète les prix payés dans deux laiteries comparables. Ainsi font aussi toutes les autres OP. Mais finalement cela conduit à ce que, lorsqu'il n'y a pas de marché porteur, on se réfère au modèle de comparaison de prix. Lorsque tous se comparent entre eux, alors il ne peut jamais y avoir de réelles différences de prix et on ne peut jamais aboutir à une augmentation de prix ! »

Entretien avec Peter Guhl, du bureau de la *MEG Milch Board w.V.* et adhérent d'une OP régionale.

Cas 2

« Notre OP est membre de l'*AsOP Milch Board* (...) Notre OP est passée de 80 à 108 membres et nous regroupons et vendons 80 millions de litres de lait. Nous faisons toujours les contrats annuels en juillet. Nous ne négocions en fait pas de prix concrets, mais nous nous sommes mis d'accord pour que le prix moyen payé soit celui des deux laiteries voisines, *AMMERLÄNDER MOLKEREI* et *DMK*. (...) Tout

le lait des membres est livré. Comme nos adhérents ont fortement augmenté leur production durant l'année 2014 - plus 9 %-, je crois, cela a brisé les reins de notre laiterie, la laiterie privée *WIEGERT*. Elle est entrée cette année dans des difficultés financières, car elle devait tout collecter et payer le prix indiqué (prix moyen des deux laiteries comparables). Lorsque la crise des prix a commencé, elle ne s'y retrouvait plus avec ce prix et a dû se débarrasser de beaucoup de lait sur le marché spot. Cela aurait peut-être été mieux pour la laiterie si nous nous étions accordés sur une quantité. Mais cela a tenu aussi à la laiterie. En fait Mr W. le propriétaire de la laiterie W, vient du commerce laitier et a profité des bonnes années 2013/2014. Dans ces années grasses on ne s'est pas donné le temps pour développer de tels concepts de limitation de volume. Maintenant nous faisons tous les efforts pour éviter la faillite. Nous producteurs de lait avons dû fin 2014 signer un contrat de quatre ans avec l'entreprise *FUDE & SERRAHN*. Cette entreprise vient aussi du commerce laitier et appartient à 51 % à *DMK*. Pendant un an nous devons payer une cotisation d'un demi centime par litre de lait pour le sauvetage et la restructuration de l'entreprise (autrefois *Wiegert*).

Dans la crise, les grandes laiteries ont utilisé toutes les possibilités pour nous discipliner, nous les producteurs rebelles. Nous avons en fait du bon lait: du lait de pâturage, avec une alimentation sans OGM. Il était transformé en crème fraîche de Frise Orientale (Ostfriesland). Et maintenant notre lait s'en va dans les tours de séchage de *DMK* et nous sommes arrivés indirectement exactement dans la grande entreprise avec qui nous ne voulions rien avoir à faire. Nos rêves d'association d'OP sont malheureusement défaits. »

Entretien avec Ottmar Ilchmann, adhérent de l'OP régionale *Milchversorgung Ostfriesland*, Basse-Saxe.

2.3. Autres instruments de régulation

2.3.1. PAC et aides directes

Selon le Ministère de l'agriculture fédéral allemand et les résultats de son réseau d'exploitations pilotes (avec une production brute standard supérieure à 50 000 euros annuels), les exploitations laitières toucheraient en moyenne, en 2013-2014, 363 euros/ha en Schleswig-Holstein, 418 euros/ha en Baden-Württemberg et 535 euros/ha en Bavière, ces écarts pouvant s'expliquer par une part d'aides 2nd pilier plus importante en Allemagne qu'en France et avantageant ici les Länder du Sud.

Côté 1^{er} pilier de la PAC, l'Allemagne ne distribue plus d'aides couplées (ni à la production laitière ni à aucune autre production spécifique). Par ailleurs, elle a mis en œuvre depuis la réforme de 2003 une convergence progressive des paiements découplés, pour un paiement de base et un paiement vert uniformes d'ici 2019 (respectivement 174 euros/ha et 85 euros/ha). Une grande partie du chemin a déjà été entrepris, la nouvelle réforme devrait donc avoir peu de répercussions. À cela s'ajoutera un paiement redistributif équivalent à 7 % du paiement 1^{er} pilier (50 euros pour les 30 premiers ha, 30 euros pour les 16 suivants), ce qui devrait donner un petit coup de pouce en faveur des petites et moyennes exploitations (IDELE, 2015).

Côté 2nd pilier de la PAC, les aides à l'investissement s'inscrivent dans le cadre d'un programme fédéral d'aide à l'amélioration des structures agricoles et à la diversification, ou *Agrarinvestitionsförderungsprogramm*, qui bénéficie de financement à peu près équivalents à ceux

perçus par sa déclinaison française et qui priorise le bien-être animal à travers les normes de logement. Mais les Länder, qui ont toujours disposé de la gestion du 2nd pilier, peuvent financer et compléter de façon importante les fonds du 2nd pilier. C'est le cas en particulier des deux Länder du Sud, Bavière et Bade-Wurtemberg (Trouvé, 2007). Ainsi, la Bavière, qui reçoit une enveloppe annuelle de 500 millions d'euros de Bruxelles et Berlin au titre du second pilier de la PAC, ajoute à ce montant 1 milliard d'euros (Jachnik, 2014b). Au total, les fonds du 2nd pilier (aides à l'investissement, à l'installation, aux zones défavorisées, aux mesures agro-environnementales...) représentent en Allemagne une part des aides directes PAC bien plus importante qu'en France, qu'il est nécessaire de prendre en compte dans le soutien des exploitations laitières.

2.3.2. Politique énergétique et contraintes environnementales

L'agriculture allemande fournit 11 % de l'énergie du pays et perçoit en retour 6 milliards d'euros (hors biocarburants et bois de chauffe). C'est donc un mode de soutien incontournable de l'agriculture et notamment du secteur laitier. Il s'agit notamment de production de biogaz à partir de maïs fourrager: 7 % de la SAU allemande y est consacrée, avec près de 8000 unités de méthanisation agricole, contre 90 en France. Trois Länder concentrent 60 % des installations: Basse-Saxe, Bavière et Baden Württemberg, en particulier dans les exploitations laitières. Au total, 7 à 8 % des exploitations allemandes laitières sont ainsi pourvues d'un méthaniseur, parfois avec également des installations photovoltaïques et éoliennes. La production énergétique constitue alors un précieux complément de revenu, garanti et stable (IDELE, 2015)¹. Outre un prix de rachat de base confortable, des bonus sont accordés (par exemple, si la chaleur est utilisée pour le chauffage des collectivités ou des particuliers), ce qui fait que le prix maximum de rachat de l'énergie produite à partir de biomasse en Allemagne est le plus élevé de tous les États membres.

Mais le développement des surfaces en maïs fourrager à finalité énergétique a renchéri le coût du foncier pour les exploitations laitières (18 000 euros en moyenne l'hectare à la vente, et même plus de 40 000 euros en Bavière, contre 6 000 euros en France). De même, ces exploitations doivent davantage acheter de maïs pour leur cheptel, faute de surfaces suffisantes restantes. La politique de soutien aux productions énergétiques, dont le biogaz, a été de plus en plus critiquée par les ONG environnementales et les Verts (pression sur les prix alimentaires, efficacité énergétique contestée). Depuis 2012, le gouvernement fédéral a donc affaibli son soutien, avec des tarifs d'achat de l'électricité revus à la baisse et un plafonnement à 60 % de l'utilisation du maïs dans les installations. Cependant, les installations faites jusqu'alors bénéficieront pendant 20 ans des anciennes dispositions.

Du côté des contraintes environnementales, deux directives peuvent jouer à terme sur la production laitière: celles sur les nitrates et sur l'ammoniac. L'Allemagne est classée entièrement en zone

¹ Avec un rendement de 45 tonnes de maïs ensilage par ha, un éleveur qui utiliserait au moins 30 % de fumier dans son digesteur pourrait attendre une valeur ajoutée brute (après déduction des coûts liés à la culture du maïs) de 1000 €/ha/an dans des conditions optimum d'utilisation (Kroll et al., 2010).

vulnérable nitrates. Or, les taux de nitrates augmentent toujours, en particulier dans les eaux souterraines, et la Commission européenne presse le pays de prendre de nouvelles dispositions. De même, l'Allemagne n'a pas réussi à ramener son taux d'ammoniac au seuil maximal autorisé.

2.4. Perspectives des politiques laitières en Allemagne

2.4.1 Position des acteurs: une forte polarisation du débat

Le point de vue du BDM et de l'AsOP MEG Milch Board suit les analyses de la Cour de comptes de l'UE (2009) et celles de l'Office fédéral des cartels (Bundeskartellamt, 2009):

- le fort pouvoir de marché des laiteries vis-à-vis des livreurs de lait;
- la fixation du prix a posteriori (après livraison, à la fin du mois) dans les laiteries coopératives, qui fragilise là aussi les producteurs;
- la grande transparence des prix payés, qui entrave la concurrence et favorise la cartellisation;
- les contrats de long terme et les possibilités restreintes pour les producteurs de lait de changer de laiterie;
- la concurrence très réduite sur les marchés du lait cru qui en résulte;
- le transfert des risques de prix uniquement sur les livreurs de lait.

Sur la base de cette analyse, l'espoir des producteurs organisés s'est orienté vers une massification de l'offre de lait cru sous contrôle des producteurs. La crise du lait a également renforcé le débat sur les possibilités d'une régulation des marchés du lait de la part notamment des producteurs de lait organisés. Cependant l'association allemande des agriculteurs (*Deutscher Bauernverband - DBV*), le syndicat de l'industrie laitière (*Milchindustrieverband- MIV*), les gouvernements des Länder et fédéral (du moins jusque fin 2015) se positionnent de manière défensive vis-à-vis de ces propositions et des demandes du BDM et de l'AsOP Milch Board. Sans formuler de contre-propositions, ils s'en tiennent à l'application pour eux suffisante des instruments actuels de la politique laitière européenne.

Régulation du marché laitier en cas de crise, revendication du BDM

Le Syndicat fédéral des producteurs de lait allemands (*BDM*) revendique une modification du cadre réglementaire du marché laitier. Sa position est orientée davantage vers la régulation du marché à l'échelle européenne. Il voudrait établir des instruments, qui permettent, en cas de baisse des prix et de crise, d'adapter les quantités de lait produites. Il a présenté un concept de gestion de crise du marché laitier (*Milchmarkt-Krisenmanagement*), en lien avec l'organisation européenne de producteurs EMB.

Le Groupe de travail pour une agriculture paysanne (*Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft- AbL*), membre comme la Confédération paysanne de la Coordination européenne Via Campesina, soutient ici la revendication du *BDM* pour un programme en cas de crise du marché laitier. Ce programme est rejeté par le syndicat majoritaire *Deutschen Bauernverband*, le syndicat de l'industrie laitière (*MIV*) et par le gouvernement fédéral.

Amélioration de la concurrence sur les marchés du lait cru et massification de l'offre – revendication de l'AsOP MEG Milch Board

L'AsOP *MEG Milch Board* voudrait parvenir à une amélioration du pouvoir de marché des livreurs à travers une amélioration des conditions de concurrence dans un marché libre. Par conséquent elle traite avant tout d'une refonte des relations d'approvisionnement et de la contractualisation. L'AsOP Milch Board défend la position qu'une massification de l'offre de lait cru ne peut seule améliorer la position du producteur de lait, car

- toutes les laiteries orientent leurs prix non pas à partir de prix négociés mais à partir de prix de référence déterminés (par ex. les laiteries voisines ou un prix moyen régional ou allemand). Cela ne concerne pas seulement les laiteries coopératives mais aussi les laiteries privées et par conséquent les OP et les groupements de livreurs.
- Les relations de livraison – qu'elles soient organisées en coopérative ou avec des contrats privés – prévoient toujours une obligation de livrer tout le lait et le changement de laiterie n'offre pas de réelle alternative.

En 2015, l'AsOP Milch Board a développé une feuille de route « lait & marché » contenant plusieurs revendications:

- Des contrats d'achat de lait obligatoires. Ils devraient contenir des éléments clés obligatoires: durée, quantité de lait, qualité, prix, ainsi que les suppléments et réductions de prix.
- Le prix ne devrait pas pouvoir être fixé après avoir vendu le lait transformé ni pouvoir s'orienter en fonction des prix payés par les laiteries directement concurrentes. La revendication est plutôt de fixer les prix en avance, puis de renégocier. Pour cette demande, l'AsOP Milch Board a le soutien de l'Office fédéral des cartels.
- Améliorer le regroupement des producteurs de lait et recevoir un soutien public financier pour les OP.
- Réformer l'obligation de livraison (*Andienungspflicht*), pour qu'il n'y ait plus de livraison obligatoire totale de la part des producteurs.
- Rendre possible la double adhésion à deux coopératives sans versement des parts sociales *Justification*. Le changement de laiterie est problématique. Les producteurs de lait liés par un contrat privé peuvent annuler leur contrat avec la laiterie. Le coopérateur en revanche doit se retirer de la coopérative pour pouvoir arrêter sa livraison. Et la coopérative doit lui rembourser sa part de la coopérative, qu'il avait payée en entrant. Cela limite substantiellement la possibilité de changer les relations de livraison.

Autres positions

Le *DBV* revendique une compensation des pertes de revenu des petits producteurs de lait avec des fonds du deuxième pilier et la limitation du pouvoir de marché de la distribution. Il se réfère ici à la nouvelle enquête sectorielle de l'Office fédéral des cartels (2014) sur le pouvoir de marché de la distribution.

Enfin, l'*AbL* revendique une modification des aides directes du premier pilier (des primes plus élevées pour les premiers hectares), pour soutenir les petites exploitations, de même que le renoncement aux aides à l'investissement agricole pour les grandes fermes-usines laitières ou bien le lien du soutien à des critères comme le pâturage.

2.4.2 Perspectives des politiques laitières en 2015

En Allemagne, la crise laitière de 2015 a conduit à de nombreuses actions de protestation des producteurs de lait pendant l'été. Le 7 septembre, les ministres de l'agriculture de l'UE se sont entendus lors d'un Conseil Agricole extraordinaire sur un paquet de mesures. En octobre 2015 a eu lieu, à la demande des partis des Verts et à la gauche du SPD (Die Linke), un débat au Parlement fédéral sur la stabilisation du marché laitier pour mettre un terme à la crise.

Six ministères verts de l'agriculture des Länder ont à l'été 2015 commandé un rapport à l'institut de Kiel (Thiele et al., 2015)¹. Ce rapport conclut qu'une maîtrise de la production laitière en cas de crise aurait seulement « de faibles effets de hausse de prix ». Si la production avait été réduite de 2 % (avec un prix payé au producteur de 25 centimes d'euros), alors, selon l'estimation de l'Institut, le prix de producteurs aurait augmenté de 5 %. Thiele met toutefois en avant dans une interview avec l'Augsburger Zeitung fin octobre (Thiele, 2015) que cet effet prix serait atténué par la réaction des consommateurs et l'évolution de la demande globale, un recul des exportations étant attendu. Les Ministres verts des Länder, après quelques hésitations, se sont engagés en faveur de cet instrument de crise proposé par le BDM. Lors de la conférence de tous les ministres de l'agriculture des Länder à Fulda, ils sont parvenus unanimement à la conclusion d'évaluer cette possibilité d'allègement du marché et à continuer la discussion sur ce sujet.

Le 9 novembre a eu lieu à Wiesbaden un sommet lait avec des représentants des ministères des Länder et des représentants syndicaux de toute la branche, une demande que les producteurs de lait avaient formulée depuis plus d'un an. La dureté de la crise, qui menace l'existence même des exploitations, n'a pas été contestée depuis et personne ne s'attend à une amélioration rapide. Partisans et adversaires de la régulation des quantités de lait en cas de crise se sont cependant durement affrontés, tant parmi les représentants des syndicats qu'entre ministères. Un groupe de travail devait jusqu'au 8 décembre tester la faisabilité de la régulation de l'offre et présenter les résultats à la conférence de suivi. Le fait que ce sommet ait pu se réunir et que la réduction des quantités soit à nouveau étudiée montre à quel point la pression est forte, notamment sur les ministres SPD à l'Est, dont les exploitations sont tombées en grande difficulté, et sur les ministres CDU, qui ne voulaient rien entendre de la régulation.

¹ Pour lire l'original: http://www.ife-ev.de/attachments/046_Kriseninstrumente%20Milchmarkt.pdf

3. Le cas des Pays-Bas

Le secteur laitier constitue l'un des piliers de l'agriculture néerlandaise. Il représente en effet près de 20 % de la production totale agricole du pays, le second derrière les légumes et l'horticulture. L'importance du secteur laitier aux Pays-Bas réside aussi dans la part qu'il occupe dans les exportations réalisées. Celles-ci se sont fixées en 2013 à près de 7 milliards d'€, contre seulement 2,7 pour les importations.

3.1. Situation économique et acteurs du secteur laitier

3.1.1. La production laitière aux Pays-Bas

Les Pays-Bas comptent aujourd'hui environ 18 600 exploitations laitières, possédant un troupeau de 1,6 million de vaches laitières, avec une moyenne de 88 vaches (contre 55 en France) et 700 000 litres par exploitation. Les grandes exploitations, de plus de 100 vaches laitières, sont de plus en plus nombreuses dans le pays: elles représentent aujourd'hui 30 % des exploitations laitières (contre 5 % en France).

La diminution du nombre d'exploitations entre 2000 et 2013 apparaît moins forte qu'en France (-38 % contre -46 %), ce qui dénote un degré de restructuration déjà bien plus important en 2000 aux Pays-Bas qu'en France. De 2008 à 2014, la production de lait des Pays-Bas a augmenté de près de 14 % (contre 6 % en France), passant de 11 millions de tonnes à 12,5 millions en 2013 (Jongeneel et al., 2015). La fin des quotas laitiers a été anticipée par les producteurs, quitte à payer des surprélèvements les années précédant la fin du système de régulation des volumes¹.

La production est répartie de façon plutôt homogène sur le territoire néerlandais. Le climat océanique favorise la pousse de l'herbe et l'alimentation des animaux est donc en partie basée sur les prairies. La ration est complétée par du maïs ensilage et du concentré. La production reste relativement stable au cours de l'année, la saisonnalité est très peu marquée.

Les éleveurs néerlandais sont soumis à de fortes contraintes environnementales, notamment en matière d'épandage de lisiers pour lesquels ils disposent déjà d'une dérogation à la directive nitrates.

3.1.2. Collecte et transformation

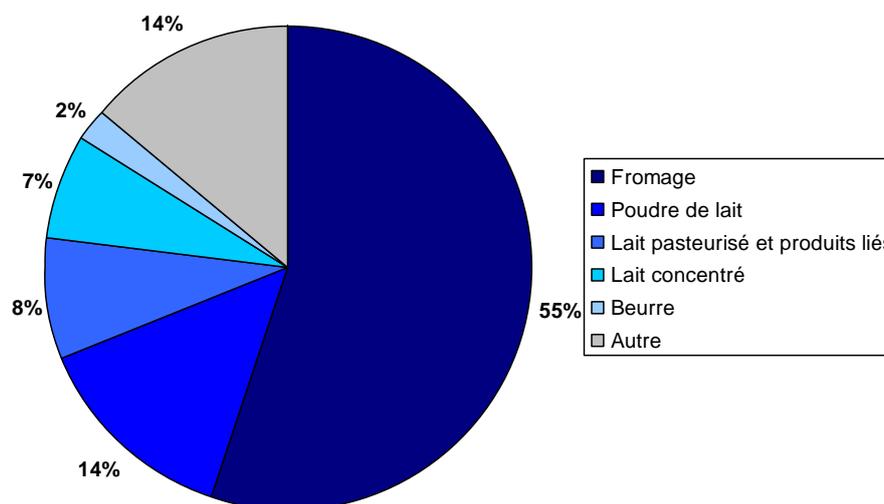
La transformation est dominée par la coopérative FrieslandCampina, qui collecte 80 % de la production nationale. La collecte est assurée à 95 % par des coopératives (contre 55 % en France). Le prix du lait cru payé aux producteurs est l'un des plus élevés d'Europe. En 2013, il approchait les 410 €/1000L pour la coopérative FrieslandCampina.

¹ Entretien avec l'attaché agricole des Pays-Bas à Paris du 15 avril 2015.

3.1.3. Commerce extérieur

Comme le montre la Figure 2.12, la transformation néerlandaise de produits laitiers est orientée avant tout (et davantage encore qu'en France et en Allemagne) vers des produits à haute valeur ajoutée, notamment les fromages. Toutefois, avec la fin des quotas et la croissance des marchés mondiaux, la production de poudre et de beurre prend de plus en plus d'importance.

Figure 2.12. Répartition de la production de produits laitiers aux Pays-Bas, 2013.



Source: NZO, 2015.

L'agriculture néerlandaise est tournée vers l'exportation. Le secteur agricole représente 63 % des exportations du pays, en valeur, dont 8 % pour les seuls produits laitiers (NZO, 2015). Près de 65 % de la production laitière nationale est exportée (Jongeneel et al., 2015). Dans l'Union européenne, les principaux clients des Pays-Bas sont l'Allemagne puis la Belgique et la France (Zuivel NL, 2013). Mais comme pour les exports français, la part vers les pays tiers est relativement importante (33 %). Hors Union Européenne, le principal client des Pays-Bas était la Russie suivie par la Chine et le Nigeria. L'embargo russe a donc beaucoup affecté la filière laitière néerlandaise, qui s'est retrouvé à devoir écouler sur d'autres marchés d'importants stocks de fromage (Pouch, 2014). Il en découle une intensification de la concurrence sur le marché des produits laitiers intra-communautaires, préjudiciable au maintien des prix pour les producteurs européens, et des velléités de conquérir des marchés en Asie et Afrique.

3.2. L'organisation des acteurs de la filière (producteurs/collecteurs)

Du fait de la domination sans conteste des coopératives agricoles dans le secteur de la transformation, les organisations de producteurs n'ont fait l'objet que de très peu de discussions aux Pays-Bas. Les personnes rencontrées, à l'exception de la représentante du *Dutch Dairyman Board* (membre de l'EMB), estiment que le dialogue est suffisant entre les éleveurs et les industriels, et que les éleveurs peuvent faire entendre leur voix. De même, les contrats ne sont pas discutés dans le pays. La réglementation européenne dispense les coopératives de signer des contrats avec leurs

adhérents, et l'État ne semble pas prêt à intervenir à ce niveau, et n'y voit de toute façon pas d'intérêt.

Selon un entretien mené avec la coopérative FrieslandCampina, celle-ci définit un prix de base, à partir des prix de ses principaux concurrents danois, néerlandais et allemands. À ce prix viennent s'ajouter différents bonus. Certains ont à voir avec la qualité du lait: taux de cellules, taux butyreux, taux protéique, etc. Mais le plus important de tous ces bonus est celui indexé à la performance de l'entreprise FrieslandCampina: celle-ci verse un complément de prix à ses éleveurs en fonction de ses performances commerciales. Notre interlocuteur a avancé que c'était une façon de lisser le prix sortie ferme et de protéger les éleveurs de la volatilité: si le prix de la matière première est faible, la coopérative fera certainement de meilleures ventes, d'où une augmentation du bonus qui viendra compenser la diminution du prix de base¹.

3.3. Instruments de politique laitière et perspectives

3.3.1. Une filière prête à se lancer à la conquête des marchés mondiaux

Rares sont ceux qui regrettent les quotas aux Pays-Bas. En 2006, le LTO, principal syndicat d'agriculteurs du Royaume, a organisé un sondage auprès de ses membres pour connaître leur position sur la fin des quotas. Sur les 4000 réponses reçues:

- 73 % des éleveurs se sont prononcés en faveur de l'« atterrissage en douceur »;
- 16 % pour une sortie plus rapide et sans transition (principalement de jeunes agriculteurs);
- 11 % souhaitaient maintenir les quotas laitiers.

Les industriels, tant privés que coopératifs, sont prêts à saisir toutes les opportunités offertes par le marché mondial, en pleine croissance. Les quotas laitiers ont, selon eux, surtout permis à leurs concurrents américains et néo-zélandais de s'implanter sur les marchés en développement (et notamment en Asie), au détriment des Européens. Mais aujourd'hui la production néo-zélandaise plafonne, et l'Union Européenne est prête à s'installer sur les grands marchés internationaux.

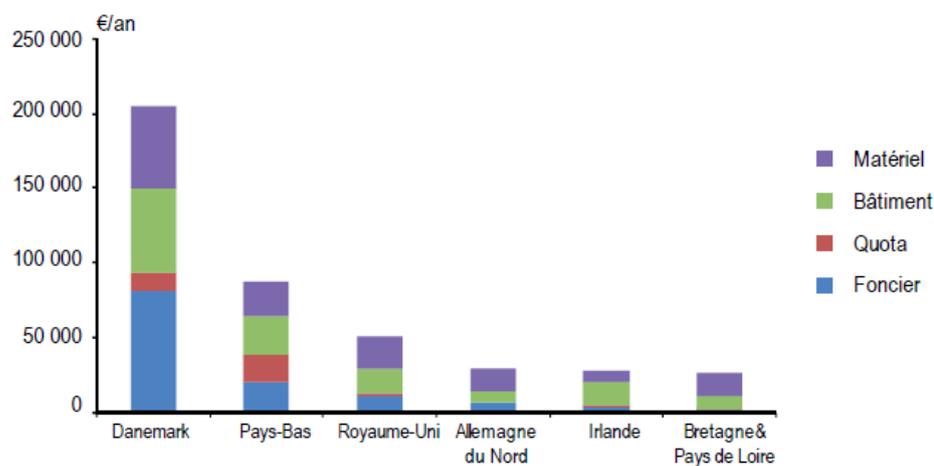
L'industrie laitière a par voie de conséquence pratiquée ces dernières années une politique active d'investissements, afin de répondre à la dynamique de la demande mondiale une fois les quotas abrogés. Un effet d'entraînement sur les producteurs eux-mêmes a pu ainsi être mesuré. Que le marché des produits laitiers soit de plus en plus exposé à une volatilité des cours ne suscite pas de réelle inquiétude du côté des acteurs des filières. Chacun estime en effet que cette volatilité fait partie intégrante des activités économiques, et qu'il revient à l'individu, à la tête de son entreprise, de gérer au mieux la volatilité des marchés agricoles. Le producteur, comme son transformateur, doivent investir dans le management des risques pour améliorer leur gestion. De même, les coopératives ont tout intérêt à lisser les variations de prix pour sécuriser le revenu de leurs

¹ Nous n'avons pas pu obtenir une courbe du prix pratiqué par FrieslandCampina incluant la part du prix provenant du bonus lié à la performance commerciale de la coopérative. Nous ne pouvons donc rien dire sur l'intérêt de ce mode de calcul pour limiter la volatilité du prix.

membres. Pour lisser les évolutions erratiques du revenu des producteurs de lait, la position dominante revient à dire que ce sont les paiements directs européens qui contribueront à limiter la fluctuation des revenus des éleveurs laitiers.

La figure suivante montre qu'entre 2005 et 2009, les exploitations laitières des Pays-Bas étaient celles qui dans l'Union européenne dépensaient le plus d'argent dans l'achat de quotas laitiers. Le marché des quotas était libre aux Pays-Bas. Ils s'échangeaient par le biais de courtiers et n'étaient plus obligatoirement liés au foncier depuis 2006. Selon le LTO, les quotas ont eu un impact négatif sur l'installation des jeunes en agriculture. Le repreneur devait en effet racheter les quotas à leur ancien propriétaire, d'où des endettements parfois très lourds lors de la reprise des exploitations, d'autant plus que le foncier est déjà très cher aux Pays-Bas, en l'absence de régulation du marché des terres agricoles.

Figure 2.13. Investissements moyens annuels (2005-2009) par exploitation.

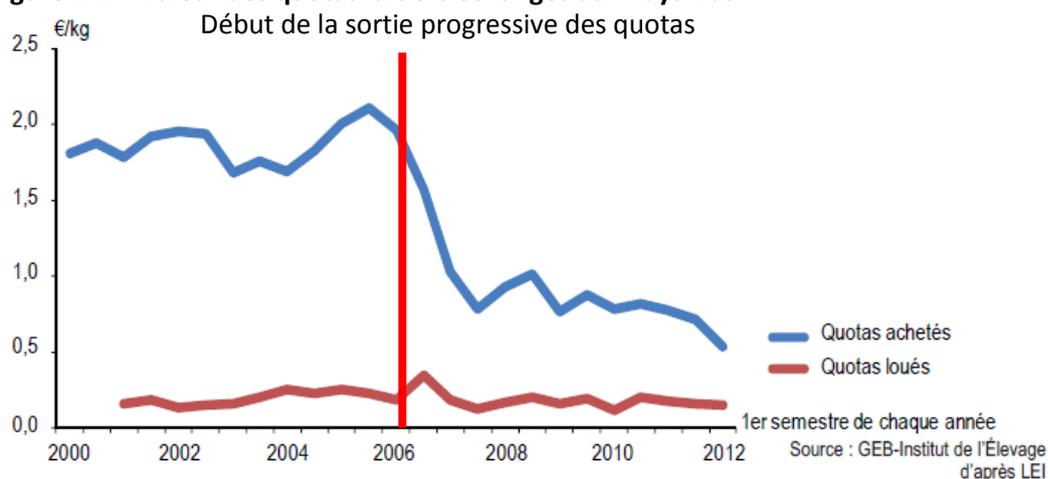


Source : DG AGRI - RICAUE - traitement Institut de l'Élevage

Source: IDELE, 2012.

La figure 2.14 montre que la valeur des quotas laitiers échangés aux Pays-Bas a beaucoup diminué à partir de la sortie progressive des quotas. On a observé cependant une stagnation depuis début 2011 et le prix à la fin du 1er semestre 2012 s'établissait à 0,49 €/kg. Ce cours était cependant toujours nettement plus élevé qu'en Allemagne (0,13 €/kg) et qu'au Danemark (0,15 €/kg). Ce niveau de prix apparaît au premier abord comme une faiblesse apparente de la filière néerlandaise. Mais les autorités ont su la transformer en élément « neutre » à travers une politique fiscale avantageuse. Le quota acheté depuis 2005 est en effet amorti dans la comptabilité de l'entreprise agricole en fonction du nombre d'années restantes d'ici 2015, rendant ainsi moins douloureux l'investissement et permettant au dynamisme laitier néerlandais de se déployer (IDELE, 2012).

Figure 2.14. Valeur des quotas laitiers échangés aux Pays-Bas.



Source: IDELE, 2012.

Les transformateurs néerlandais prévoient une augmentation de la production de l'ordre de 18 à 20 % aux Pays-Bas d'ici à 2022. Les chercheurs rencontrés lors des entretiens se sont montrés plus prudents : du fait des fortes contraintes environnementales et de débouchés limités, la production ne devrait pas augmenter selon eux de façon aussi importante (raisonnement étendu au reste de l'Union Européenne). Ces chercheurs, de même que la coopérative rencontrée, ont toutefois souligné que, pour le moment, la production néerlandaise avait augmenté plus rapidement que prévu. À tel point d'ailleurs que les Pays-Bas se sont retrouvés en dépassement de quotas pour la campagne 2014. Des pénalités pour les éleveurs ont alors été imposées à hauteur de 130 millions d'euros par l'Union Européenne. Toutefois, ces dépassements sont vus par la plupart des personnes rencontrées comme des investissements pour s'installer sur de nouveaux marchés, avant même la fin des quotas.

La filière laitière a largement le potentiel d'accroître sa production. Un rapport de l'Université de Wageningen (Jongeneel et al., 2015) estime que du fait de la sous-utilisation de certaines étables (l'accroissement de la production par animal ayant entraîné une diminution du cheptel), le troupeau néerlandais peut encore augmenter de 10 à 15 % sans investissements supplémentaires. En prenant également en compte le potentiel d'augmentation du rendement par vache (de l'ordre de 1 % par an pour les prochaines années), on arrive sans trop de difficultés aux 20 % de croissance annoncés. Seule la réglementation environnementale semble donc en mesure de limiter l'accroissement de la production aux Pays-Bas. Cette hausse de la production à venir ne sera pas homogène sur tout le territoire. Certaines régions, notamment au Sud-Ouest, ont des densités d'élevage, de tous types, déjà très importantes, et la concurrence pour les surfaces d'épandage est extrêmement forte.

Les deux syndicats de producteurs agricoles rencontrés ont confirmé les importants investissements réalisés pour construire de nouveaux bâtiments d'élevage et acquérir des terres. Les investissements des laiteries se sont concentrés sur la production de produits à faible valeur ajoutée: beurre et

poudre de lait. Mais tous les acteurs rencontrés ont souligné la nécessité de s'orienter vers la production de haute valeur ajoutée, point fort historique de la production néerlandaise.

Le *Dutch Dairymen Board* occupe une position singulière dans le Royaume. Il est l'un des rares organismes à défendre les quotas laitiers aux Pays-Bas. Le syndicat critique également la politique des industriels, qui ne permettra pas d'augmenter le prix payé aux éleveurs. Quelques divergences entre les stratégies annoncées des éleveurs et les investissements réalisés par les industriels subsistent à ce propos. Alors que le LTO et le DDB sont d'accord pour mettre l'accent sur les produits à plus haute valeur ajoutée, les investissements réalisés se concentrent sur la poudre et le beurre, comme d'ailleurs dans les autres grands pays producteurs de lait de l'Union Européenne (Griffoul, 2014).

À tous les maillons de la filière, on veut éviter de voir se mettre en place des fermes géantes où les vaches n'iraient plus au pâturage. L'objectif de la filière est donc de montrer ses vaches dans les champs. D'ici cinq ans, l'objectif est que 80 % des vaches puissent avoir accès au pâturage, contre 70 % aujourd'hui (Burg, 2015). Enfin, si les agriculteurs néerlandais sont plutôt mécontents de la mise en place des normes environnementales, les personnes rencontrées lors de nos différents entretiens ne semblaient pas s'inquiéter de la distorsion de concurrence que cela pouvait entraîner entre les producteurs néerlandais et leurs concurrents. Que ce soit des chercheurs de l'Université de Wageningen, ou du côté du syndicat des laiteries NZO, personne ne doute de la capacité de la filière néerlandaise à affronter et supplanter ses concurrents. La compétitivité d'une filière ne se mesure pas seulement par les coûts de production des éleveurs, mais également par ceux des industriels, et de leur capacité à s'implanter sur de nouveaux marchés en dehors de l'Union Européenne, a également soutenu un représentant de la coopérative FrieslandCampina.

3.3.2. La réglementation environnementale, un frein à la production laitière ?

La filière laitière néerlandaise est soumise à de fortes contraintes environnementales. Tout le pays est en zone vulnérable au regard de la directive Nitrate, même si selon les régions et les types de sol les taux de nitrate dans les eaux de surface peuvent considérablement varier (Agasse, 2015). Mettant en avant la forte productivité de leurs prairies, les Néerlandais sont parvenus à obtenir une dérogation de la part de l'Union européenne pour les quantités d'épandage maximales par hectare, faisant passer le plafond de 170kg/ha à 250kg/ha. Cette dérogation doit être renouvelée régulièrement, tous les quatre ans environ et ne peut être délivrée que sous certaines conditions (comme une part minimale de surface en prairie). Elle constitue pour les exploitations un gain important, au regard du coût de l'élimination du surplus d'effluent d'élevage¹. Près de 95 % des exploitations laitières néerlandaises bénéficient de cette dérogation (Agasse, 2015).

Les Pays-Bas ont une politique environnementale très volontariste, notamment sur la gestion des effluents d'élevage, de manière à respecter les engagements pris vis-à-vis de Bruxelles. Le

¹ Par exemple, exporter du lisier en dehors des Pays-Bas coûte 2,5 € par kg (Agasse, 2015).

gouvernement a ainsi introduit une réglementation sur les quantités de phosphates émises par les exploitations agricoles. Un plan d'action a été mis en place en réponse à cette réglementation, qui fait intervenir tous les acteurs de la filière. Ce plan de réduction des phosphates dans les terres agricoles s'appuie sur trois grands piliers: réduction des quantités de phosphate dans l'aliment concentré, optimisation de l'épandage sur les surfaces disponibles et séchage du lisier et conditionnement en granulés pour en faciliter l'utilisation et l'exportation.

En parallèle de ce plan, le gouvernement a élaboré la loi « Verantwoorde groei melkveehouderij » (Croissance Responsable de la Production Laitière). Cette loi résulte d'un compromis politique dans un gouvernement de coalition, et elle ne résulte pas d'un consensus entre le gouvernement et la filière. Les principaux éléments de cette loi sont les suivants:

- Les émissions de phosphate du troupeau d'une exploitation laitière sont calculées en prenant le nombre de vaches que l'on multiplie par un coefficient (fonction du type de sol). Ces valeurs maximales d'application ont régulièrement baissé à chaque révision des programmes d'action (Agasse, 2015).
- Les émissions de phosphate sont ensuite mises en comparaison de la surface disponible sur l'exploitation.
- La différence entre la surface disponible et les émissions de phosphate établissent la référence phosphate de l'exploitation. Toutes les exploitations sans surplus de lisier se voient attribuer une référence nulle. La référence phosphate n'est pas échangeable, et est liée à l'exploitation.
- Un éleveur dont la référence phosphate est nulle pourra augmenter sa production. Les autres devront chercher des terres ailleurs en s'entendant ou contractualisant avec des agriculteurs ayant des surfaces libres.

La très forte compétition pour les surfaces d'épandage, du fait de la densité des élevages laitiers, avicoles et porcins, peut complexifier la recherche de surfaces d'épandage pour l'éleveur qui souhaite accroître sa production. Les effluents d'élevage sont pour partie exportés vers la Belgique, l'Allemagne et la France.

Pour développer sa production, l'éleveur peut également choisir de faire sécher son lisier et de le transformer en granulés pour en faciliter le transport et l'exportation. À l'origine, la loi sur la Croissance Responsable de la Production Laitière ne comportait pas de limite à la quantité de lisier qu'il était possible de transformer (Jongeneel et al., 2015). Mais de nouveaux règlements sont venus s'ajouter, et selon le volume de lisier en excédent, l'éleveur aura la possibilité d'en transformer une plus ou moins grande partie:

- Les exploitations émettant 50 kg ou plus de phosphate de surplus par ha, par rapport à la réglementation, et qui souhaitent augmenter leur production, ne pourront pas transformer plus de 50 % de leurs effluents, et devront trouver des terres disponibles pour épandre le reste.
- Pour les exploitations émettant un surplus de phosphate compris entre 20 kg et 50 kg, ce plafond est rehaussé à 75 %.
- Pour les autres exploitations, il est possible de transformer tout le lisier produit en surplus si l'éleveur décide d'accroître sa production.
- Tous les éleveurs ayant un surplus de phosphate de plus de 20 kg par hectare devront donc accroître la surface de l'exploitation pour augmenter leur production. Mais le lien n'est pas

linéaire. Un éleveur qui souhaite augmenter sa production d'un facteur x devra augmenter sa surface disponible d'un facteur inférieur à x . Il faut ajouter que la transformation du lisier est un procédé très coûteux en énergie, ce qui en limite l'intérêt et le développement.

La production laitière néerlandaise prend donc le chemin d'un lien plus fort à la surface de l'exploitation. Notons au passage qu'en 2013, la vaste majorité des exploitations néerlandaises (75 %) a un surplus de phosphate par hectare inférieur à 20 kg. Environ 14 % ont un surplus compris entre 20 kg/ha et 50 kg/ha, et 11 % un surplus de plus de 50 kg/ha. En outre, les quantités de phosphates que le secteur laitier peut émettre aux Pays-Bas sont limitées à 84,9 millions de kg. Mais ce plafond peut être atteint si la production augmente de 20 %, estiment des chercheurs de Wageningen (Jongeneel et al., 2015).

Cette loi vient donc freiner la croissance de la production laitière, selon la plupart des personnes rencontrées. Mais si le *Dutch Dairyman Board* dénonce un manque de cohérence de la part du gouvernement néerlandais (on a milité pour supprimer les quotas européens et maintenant on freine la croissance de la production nationale par cette législation), le Ministère des affaires économiques estime lui que la marge de croissance de la production est grande. Le pays comptait près de 2,5 millions de vaches laitières en 1984, contre « seulement » 1,6 million aujourd'hui. Il y a de la place aux Pays-Bas pour accroître le cheptel et la production.

La production laitière occupe encore une position relativement privilégiée par rapport aux autres productions animales (des quotas de production par actifs ont par exemple été introduits pour les élevages porcins et avicoles aux Pays-Bas). Les perspectives d'évolution de la production de lait apparaissent globalement favorables, la stratégie des Pays-Bas étant de conquérir les marchés mondiaux. Toutefois, avec des contraintes environnementales drastiques, avec l'exiguïté de la surface agricole, laquelle occasionne des conflits dans l'usage du foncier, avec les exigences de plus en plus fortes exprimées par la population, l'agriculture néerlandaise est exposée à des incertitudes nécessitant une capacité d'arbitrage puissante de la part des pouvoirs publics et des acteurs des filières. Enfin, si la production de lait des Pays-Bas devait encore fortement augmenter, la réglementation environnementale pourrait constituer un frein important à son expansion. La société néerlandaise est très vigilante quant aux évolutions des modes de productions animales, en particulier sur les sujets du bien-être animal et de la taille des élevages.

3.3.3. Débats et perspectives sur la régulation des marchés laitiers

« If there is a crisis, let it be a crisis »

Tous nos interlocuteurs, à l'exception notable de DDB, sont unanimes: le moins l'Union européenne interviendra sur les marchés, le mieux cela sera. L'État néerlandais est opposé à toute intervention sur les marchés, et ce, quel que soit le secteur d'activité. Le marché des produits laitiers ne fait pas exception. Selon notre entretien au ministère des Affaires économiques, les éleveurs n'ont, par exemple, pas bénéficié de programmes d'aides à la construction ou à la mise aux normes des

bâtiments d'élevage. Plutôt que de distribuer les subventions, l'État préfère garantir les prêts des agriculteurs auprès des banques, de façon à les aider à obtenir des fonds pour investir.

Les éleveurs sont perçus comme des entrepreneurs, et c'est à eux qu'il revient d'assumer les risques liés à la volatilité du prix du lait. Chacun doit se prendre en charge, constituer des réserves, et ce n'est en aucun cas au gouvernement d'intervenir. Selon notre entretien avec FrieslandCampina, intervenir pour réguler la volatilité du prix du lait est aussi peu pertinent que de vouloir intervenir pour limiter la volatilité entre les grandes monnaies internationales. Des fluctuations qui impactent bien plus, selon la coopérative, les exportations de produits laitiers de l'Union Européenne, et donc l'état de la filière laitière néerlandaise. Cependant, des acteurs proches de la filière, comme les banques, pourraient être intéressés par la mise en place de mécanismes visant à limiter la volatilité du prix du lait, et donc par-là, à stabiliser le revenu des éleveurs.

L'évolution du marché des produits laitiers depuis 2015 a de plus conduit la coopérative néerlandaise à préconiser aux éleveurs une stabilisation voire une diminution de leur production de lait, en contrepartie de quoi elle verse une prime de 20 €/1 000 L. Pour temporaire qu'elle soit, puisqu'elle s'étale de janvier à mi-février 2016, cette mesure émanant de FrieslandCampina agit comme un révélateur de la croissance de la production de lait, plus rapide que prévue, et qui dépasse du coup les capacités de transformation des usines de la coopérative.

Pour nos interlocuteurs, l'Union européenne a montré qu'elle était capable d'exporter au prix international, sans soutien direct à la production. De plus, toute aide à la production accordée aux éleveurs peut les mener à prendre plus de risques, ce qui n'est pas souhaitable. Le prix d'intervention doit donc être le plus bas possible pour nombre des acteurs de la filière. Les syndicats de producteurs LTO et DDB et celui des industriels veulent un prix suffisamment bas pour n'inciter personne à produire une fois ce plancher atteint. Il faut toutefois conserver un prix d'intervention pour limiter la spéculation sur les marchés. D'autres craignent une remontée du prix moyen dans l'Union Européenne si le prix d'intervention venait à augmenter, d'où une perte de compétitivité à l'international de la filière laitière européenne (et donc de la filière néerlandaise).

L'aide au stockage privé est plus discutée aux Pays-Bas, et les avis divergent selon que l'on se place du côté des industriels ou de celui des producteurs. Pour les premiers, l'aide au stockage privé devrait être ouverte toute l'année, pour une meilleure gestion des stocks. Ils sont opposés à toute régulation du stockage, comme par exemple la mise en place de quotas de stockage par industriel (une idée défendue par le LTO pour limiter la spéculation des industriels sur les marchés de produits laitiers). C'est un instrument qui leur semble très efficace pour intervenir sur les marchés et corriger des déséquilibres de court terme. Les producteurs sont quant à eux plus critiques. Le LTO estime que l'aide au stockage privé, comme elle est appliquée aujourd'hui, ne fait que décaler la crise dans le temps, et ne règle pas le problème de la spéculation. DDB l'assimile à une rente versée aux industriels et qui n'a pas d'impact sur les producteurs. Notre interlocuteur du Ministère des Affaires économiques a reconnu que si l'aide au stockage privé ne permet pas de résoudre tous les problèmes et favorise la spéculation, elle est préférable à toute intervention directe sur les marchés.

Les chercheurs de Wageningen interrogés ont quant à eux émis des réserves sur la capacité de l'aide au stockage privé à résoudre une crise de longue durée.

En revanche, les avis sont unanimes concernant les restitutions aux exportations: elles ne sont plus d'actualité et ne doivent pas être réactivées. Les motivations diffèrent selon les interlocuteurs: les pouvoirs publics ne veulent pas de restitutions au titre des négociations, en cours, du cycle de Doha; les syndicats d'éleveurs estiment qu'elles n'ont fait que pousser les Néozélandais à devenir plus compétitifs et mis à mal les filières des pays moins développés; les industriels avancent que l'Union Européenne arrive parfaitement à exporter même sans ces restitutions et qu'elles ne sont donc plus nécessaires, ni même souhaitables.

Si certains de nos interlocuteurs ont émis des doutes quant au filet de sécurité et sa capacité à résoudre une crise de longue durée, presque tous s'accordent à penser qu'une crise n'est pas un problème en soi. Elle permet d'éliminer les concurrents les moins compétitifs (et les Néerlandais se considèrent très compétitifs par rapport aux autres pays européens). L'agriculture, et par extension la production laitière, n'est pas vue comme un secteur particulier de l'économie, sur lequel il conviendrait d'intervenir spécifiquement. D'ailleurs, il n'existe pas de ministère de l'agriculture aux Pays-Bas, seulement un département agriculture au ministère des Affaires économiques. La crise entraînée par la mise en place de l'embargo russe a montré la robustesse des marchés européens selon les Néerlandais. En ce sens, pour eux, le filet de sécurité devrait être en mesure de gérer les déséquilibres de marché à venir, même si la production laitière de l'Union européenne devait augmenter plus vite que prévu.

Dans la même veine, il n'existe pour le moment pas de projet de développement d'outils d'assurance sur le prix du lait en sortie de ferme, ou sur les marges des producteurs, piloté par l'État néerlandais. Mais il n'est pas exclu que de telles initiatives voient le jour dans le cadre des coopératives, et notamment chez FrieslandCampina. De l'avis de beaucoup d'acteurs rencontrés, plutôt que d'aider les éleveurs et de mettre en place des outils assurantiels, il vaut mieux introduire des réformes fiscales pour faciliter la constitution de réserves par chaque exploitation. Dans ce sens, le LTO plaide pour la mise en place d'une disposition fiscale moins pénalisante sur l'épargne constituée par des exploitants pour faire face aux fluctuations du prix du lait (Burg, 2015).

Enfin, les marchés à terme ne soulèvent pas un enthousiasme débordant aux Pays-Bas. Ils sont vus comme une sorte d'assurance prix de court terme, mais utilisables uniquement par les laiteries, qui disposent des produits laitiers échangeables sur ces marchés. Une très faible part de la production néerlandaise part sur ces marchés (FrieslandCampina y vendrait l'équivalent de moins de 1 % de sa collecte, selon notre entretien). Selon les chercheurs de Wageningen, cette proportion ne devrait pas beaucoup augmenter dans les années à venir. Nombreux pensent que les marchés à terme n'auront qu'un très faible impact sur les fluctuations du prix du lait.

4. Le cas de l'Irlande

Dans le cadre de cet exercice de comparaison entre pays européens, il est apparu indispensable de se pencher sur le cas spécifique de l'Irlande, notamment en raison de son hostilité historique au dispositif des quotas laitiers instauré en 1984 et de ses perspectives de développement des exports en produits laitiers, en lien avec des coûts de production parmi les plus faibles d'Europe¹. Une autre raison militait pour un traitement du cas irlandais. Elle a trait à la stratégie irlandaise faisant de l'agriculture, et plus spécifiquement des élevages, l'un des supports d'une sortie de crise économique. On sait en effet que l'Irlande a été fortement touchée par la crise de 2008. Le secteur agricole constitue pour ce pays un des points forts de son économie pour impulser une dynamique de sortie de crise, au travers du *Plan Harvest 2020*.

4.1. Situation économique et acteurs des produits laitiers

4.1.1. La production laitière

L'Irlande n'est pas l'un des plus grands producteurs de lait de l'Union Européenne. Cependant le pays exporte 90 % de sa production (cf. Tableau 2.1.), et est l'un des acteurs majeurs du marché mondial des produits laitiers.

L'Irlande dispose d'un quota de 5,4 milliards de litres, assuré par 17 500 producteurs. Le cheptel s'élève à 1,2 million de vaches laitières, soit une moyenne de 65 vaches par exploitation et un rendement de 5 000 litres par lactation et par vache laitière (IDELE, 2014). Sur la dizaine de coopératives laitières irlandaises, six transforment 82 % de la production nationale (Donnellan et al., 2015). La première coopérative du pays, Glanbia, collecte près de 30 % de la production nationale (Lemoine, 2012).

La production irlandaise repose essentiellement sur les pâturages. L'hiver, les vaches sont placées en stabulation et nourries au foin. En 2014, le TEAGASC, l'équivalent irlandais de l'INRA, avance le chiffre de 10 500 L de lait cru produit par hectare (Donnellan et al., 2015), soit à peu près équivalent à celui de la Bretagne, où les éleveurs utilisent beaucoup plus de concentrés qu'en Irlande (Foray, 2014). Cette gestion très pointue de la ressource herbagère permet à l'Irlande d'être le pays de l'Union Européenne avec les plus bas coûts de production du lait², autour de 0,25 €/L (Donnellan et al., 2015). Il faut toutefois garder à l'esprit que la production laitière irlandaise est très dépendante du climat, et que le volume de lait produit peut fortement varier d'une année à l'autre.

¹ Voir à ce propos le Dossier d'Economie de l'élevage de novembre 2015, réalisé par le département économie de l'Institut de l'élevage.

² Compris ici comme la différence entre les recettes issues des ventes des produits laitiers et les charges (coûts intermédiaires - alimentation animale, intrants, coûts vétérinaires... -, fermages, dépréciation des actifs, salaires, versement des intérêts).

Du fait de cette orientation technique, la production laitière irlandaise est extrêmement marquée par la saisonnalité de la pousse de l'herbe. Le pic de production est atteint au mois de mai, et la production laitière nationale ne fait ensuite que diminuer tout au long de l'année. En hiver, la baisse de la production est telle que certaines laiteries ferment leurs portes. Les vêlages sont tous groupés au début du printemps, et l'un des principaux critères de sélection dans les élevages est la fertilité.

Un autre enjeu est la transmission des exploitations, en lien avec le vieillissement de la population agricole et le coût très élevé du foncier du fait d'un faible roulement des disponibilités. Moins de 1 % de la surface agricole utile est mise en vente chaque année en Irlande. De plus, les parcelles acquises sont rarement attenantes à l'exploitation les ayant achetées, d'où un morcellement des exploitations, en l'absence d'une politique de remembrement à grande échelle. L'augmentation de la taille des exploitations est donc très coûteuse pour les éleveurs. La restructuration agricole est quasi nulle depuis 2000, et entre 2000 et 2010 la taille moyenne des exploitations n'a augmenté que de 1,3 ha (IDELE, 2012). La location de terres est peu développée, et la situation tend à se maintenir, du fait du développement de l'agriculture à temps partiel. Les éleveurs conservent leur exploitation, convertissent éventuellement le cheptel laitier en cheptel allaitant, plutôt que de mettre leurs terres en location.

Le niveau d'endettement des exploitations laitières est en diminution depuis la crise de 2009, d'après la *Bank of Ireland*. L'institution bancaire estime qu'une exploitation ne doit pas dépasser un niveau d'endettement supérieur à 0,08 €/L de lait cru, ce qui laisserait encore une bonne marge d'investissement à beaucoup d'agriculteurs irlandais. Il est estimé que 60 à 70 % des exploitations laitières ont ou vont investir dans les prochaines années (Donnellan et al., 2015).

La filière laitière bénéficie d'une image très positive dans le pays. À tel point que l'Irlande est le seul pays de l'Union européenne où le nombre de livreurs de lait est en augmentation depuis quelques années, du fait de conversions d'élevage allaitant en élevage laitier notamment (IDELE, 2015). Depuis les années 1990, le nombre d'exploitations laitières en Irlande a néanmoins diminué, mais beaucoup moins vite qu'en France, aux Pays-Bas ou au Danemark. On comptait en 1984 près de 65 000 élevages laitiers, contre 17 500 aujourd'hui (Boland, 2015). Il faut dire que la production laitière est considérée par l'ensemble de nos interlocuteurs comme la plus rentable du secteur agricole (en matière de valeur ajoutée dégagée par hectare de terre agricole). Pour encourager le développement de la filière laitière et l'installation de nouveaux éleveurs, l'État irlandais avait mis en place le *New Entrants Scheme*: depuis 2009, l'État gardait en réserve 1 % du quota du pays pour le distribuer aux éleveurs se lançant dans la production laitière (nouveaux arrivants ou conversion d'élevages allaitants en élevages laitiers) (IDELE, 2012).

Enfin, la répartition de la croissance de la production laitière irlandaise ne se répartit pas également sur toutes les exploitations. Près de 73 % des exploitations du pays ne prévoient pas d'augmenter leur production de plus de 20 % d'ici à 2017. Mais un peu moins d'un quart envisagent tout de même une hausse des livraisons allant jusqu'à 50 % (Donnellan et al., 2015).

4.1.2. La transformation laitière et le commerce extérieur

Le secteur de la transformation est structuré autour des coopératives. Cette situation est plutôt originale, d'après notre entretien avec l'*Irish Co-operative Organisation Society* (ICOS), car les entreprises privées occupent une part importante dans tous les autres secteurs agricoles irlandais. La saisonnalité de la production laitière oblige les industriels à adapter l'appareil industriel en fonction de la quantité de lait délivrée au moment du pic de lactation, d'où une relative surcapacité des laiteries et une sous-utilisation des outils de transformation. Mais tous les acteurs rencontrés sont conscients de l'importance de la saisonnalité de la production, qui induit des systèmes de production avec des coûts relativement faibles et une très bonne image des produits irlandais.

Le système coopératif irlandais est aujourd'hui en mutation. Les plus grosses coopératives se sont ouvertes aux capitaux extérieurs, le secteur de la transformation se concentre. Les laiteries, c'est à dire les coopératives, fusionnent entre elles, ou se rachètent, d'où une diminution du nombre d'acteurs dans le secteur de la transformation en Irlande.

Si différentes études mettent en évidence l'intérêt que la filière laitière irlandaise a à adapter sa production à la vitesse de pousse de l'herbe, toutes les coopératives n'ont pas la même gestion de la saisonnalité. Glanbia par exemple développe un système de bonus au prix du lait pour inciter les éleveurs à produire plus tôt en février, et plus tard en automne. La coopérative Lakeland, qui collecte également l'Irlande du Nord où la production est beaucoup moins saisonnalisée que dans la République d'Irlande, aimerait lisser ses approvisionnements à l'année. De fait, en hiver, le lait liquide consommé dans la République d'Irlande vient d'Irlande du Nord, où le système de production est très différent et beaucoup moins marqué par la saisonnalité.

La filière laitière irlandaise est fondamentalement tournée vers les exportations. Près de 90 % de la production nationale, en valeur, sont exportés (IDELE, 2014). La filière laitière irlandaise a particulièrement souffert au moment de la crise de 2008-2009. La production a atteint son plus bas niveau depuis plus de 30 ans. Mais depuis cet épisode, la production ne cesse d'augmenter, et il en va de même pour les exportations, notamment de fromages, de beurre et de poudre de lait entier et écrémé.

La filière laitière irlandaise, et notamment la transformation, est un secteur dans lequel les investissements réalisés sont élevés. Une étude menée par le TEAGASC et la *Bank of Ireland* estime que pour satisfaire les objectifs d'accroissement de la production de 50 %, 5 milliards d'euros d'investissement seront nécessaires. Depuis 2007, près de 2 milliards d'euros ont déjà été investis, dont 600 millions pour la seule année 2014.

4.2. Les relations économiques et commerciales entre les éleveurs et le secteur de la transformation en Irlande

On a vu plus haut que les coopératives dominaient la filière laitière en Irlande. Les organisations de producteurs ne se sont donc pas développées depuis la mise en place du Paquet Lait. En revanche, il

n'en va pas de même pour les contrats. Plusieurs types d'accords émergent en Irlande, liant les éleveurs aux laiteries, et parfois jusqu'aux deuxièmes transformateurs¹.

4.2.1. Les Milk Supply Agreements

La contractualisation est en plein développement en Irlande, à l'initiative des coopératives². En 2010, l'ICOS a proposé un projet d'accord d'approvisionnement en lait, appelé les *Milk Supply Agreements* (MSA). Les détails de ces accords varient selon les coopératives, mais quelques conditions et clauses sont communes (Walsh, 2015):

- L'agriculteur doit être membre de la coopérative;
- La coopérative s'engage à acheter tout le lait produit;
- L'agriculteur s'engage à ne pas livrer de lait à une autre entreprise ou coopérative;
- L'agriculteur doit estimer le volume de production à venir.

Dans certains cas, le volume est fixé à la suite d'un accord entre l'éleveur et la coopérative. L'agriculteur s'engage à livrer au moins 90 % du volume annoncé, et la coopérative achètera jusqu'à 110 % de ce volume. On semble alors entrer en contradiction avec la règle qui veut que les coopératives collectent tout le lait de leurs membres. Il faut voir cette clause des *Milk Supply Agreements* comme un moyen pour les coopératives de mieux gérer leur collecte. Si elles ont la capacité de collecter un surplus de production, il y a fort à parier que la coopérative collectera quand même le lait en surplus des éleveurs. En revanche, nous ne savons pas ce qui se passerait dans le cas où les capacités de transformation de la laiterie seraient complètement saturées et où des éleveurs produiraient plus de lait qu'annoncé... Le prix, jusqu'à 110 % du volume estimé par l'éleveur, est déterminé par le Conseil d'administration de la coopérative. Au-delà, il est déterminé en fonction du volume total collecté par la coopérative.

Ces accords n'offrent pas un prix garanti, mais se calent plutôt sur les prix internationaux. La durée de ces accords va de un à cinq ans, avec 30 jours de préavis. Des clauses supplémentaires viennent s'ajouter à ce modèle général selon les coopératives: la coopérative n'est pas tenue de récolter le lait plus souvent que tous les trois jours, l'éleveur peut transposer l'accord à un membre de sa famille...

4.2.2. Des contrats à prix fixé et indexé

Pour aider les agriculteurs à faire face à la volatilité du prix du lait, la première « coopérative » du pays, Glanbia, a mis en place des contrats à prix fixé et indexé: *Glanbia Index-Linked Fixed Milk Price*. Ces contrats sont souscrits pour une durée de trois ans, et se font sur la base du volontariat.

Dans un premier temps, l'éleveur indique la quantité de lait qu'il souhaite vendre à la coopérative sous ce régime. La coopérative décide ensuite si elle accepte cette offre ou non. Le volume de lait qu'il est possible de garantir par ce système est limité pour l'ensemble des éleveurs. Dans le cas où

¹ Qui peuvent être des coopératives ou des industriels privés.

² Nous n'avons trouvé aucune information sur les contrats entre éleveurs et industriels non coopératifs.

les demandes de souscription dépassent la quantité de lait demandée par le second transformateur, la coopérative organise l'allocation des quantités sous prix fixé entre les éleveurs (au prorata de leur demande initiale). Aucun adhérent de la coopérative n'a pu assurer sa production via ce contrat.

Pour mettre en place ce type de contrat, il faut que la laiterie trouve un second transformateur (une industrie utilisatrice de crème par exemple) intéressé pour s'approvisionner en matière première à un prix fixé et indexé. Historiquement, ces contrats sont issus de la volonté de l'entreprise Baileys de se fournir en crème pour sa crème de whisky à un tel prix. Le prix de base est calculé chaque année en fonction de l'évolution des coûts de production moyens. Pour l'année 2014, ce prix est de 32,61 €/hl. Glanbia garantit avec ce prix une marge moyenne à l'éleveur de 6 €/hl (cf. Tableau 2.3).

Quand le prix du lait cru de Glanbia lié au marché sort d'un tunnel de prix, le prix indexé varie, mais de façon plus mesurée. Si le prix du lait cru de Glanbia lié au marché dépasse 35,70 €/hl, le prix payé au producteur ayant signé le contrat n'augmente pas aussi vite que le prix du marché. Pour chaque € d'augmentation du prix du marché, le prix du producteur augmente de 0,50 €. Il en va de même si le prix passe sous la barre des 29,40 €/hl, le prix payé à l'éleveur diminue deux fois moins vite que le prix mondial.

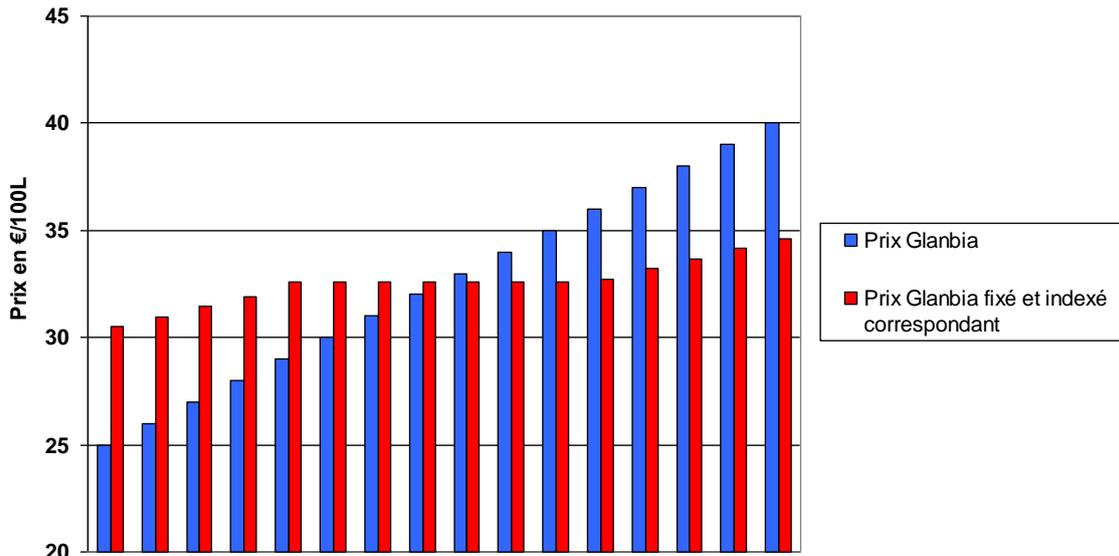
Tableau 2.3. Paramètres entrant dans la constitution du *Index-Linked Fixed Milk Price* de Glanbia, 2014.

	Valeur (€/hl)
Aliment simple pour animaux	2,50
Aliment composé	2,00
Engrais	3,50
Electricité	0,55
Carburant	2,75
Services et charges divers (insémination...)	3,43
Indice des prix des produits agricoles	0,95
Indice des prix des intrants	2,78
Frais vétérinaires	2,28
Total des coûts indexés	20,75
Autres coûts non indexés	4,25
Total des coûts opérationnels	25,00
Marge de l'éleveur	6,00
Prix payé au producteur, avec la TVA	32,61

Source: Glanbia.

La figure suivante montre les évolutions conjointes des deux systèmes de prix pratiqués chez Glanbia. Quand le prix mondial est à 25€/hl, le lait vendu sous contrat à prix fixé est à un peu plus de 30€/hl. À l'inverse, quand le prix mondial est à 40€/hl, le prix payé dans le cadre du contrat est un peu inférieur à 35€/hl. Le prix fixé et indexé est donc beaucoup moins volatil que le prix mondial, d'où une meilleure visibilité pour l'éleveur.

Figure 2.15. Variations du prix fixé et indexé en fonction du prix à Glanbia.



Source: Glanbia.

Nous pouvons toutefois nous interroger sur la pérennité de ce type de contrat, dans deux situations extrêmes: si les prix restent durablement à un niveau bas, les seconds transformateurs n'auront que peu d'intérêts à souscrire à ce genre d'accord, ou alors en demandant une diminution de la marge accordée au producteur. Dans le cas de prix durablement élevés, ce sont au contraire les éleveurs qui risqueraient de se sentir lésés, car ils ne pourront pas profiter pleinement de la conjoncture favorable. En tout état de cause, ce type de contrats permet de limiter les conséquences de la volatilité du prix du lait à court terme pour le producteur.

4.3. Débats et perspectives sur la régulation des marchés laitiers

4.3.1. Une stratégie laitière offensive pour conquérir les marchés

L'Irlande s'est positionnée depuis longtemps en faveur de la suppression des quotas laitiers. Déjà, lors de leur mise en place en 1984, l'Irlande avait demandé, et obtenu, que l'année de référence utilisée pour calculer son quota soit 1983 et non 1981 comme pour tous les autres pays de l'espace communautaire (Donnellan et al., 2015). Depuis la mise en place des quotas, l'Irlande a dépassé 18 fois son quota de production et engendré des pénalités de dépassement. Le rachat des quotas laitiers a également entraîné des dépenses élevées pour les producteurs. De plus, selon le gouvernement irlandais, l'Union Européenne n'a pas vocation à assainir le marché mondial, au bénéfice de ses principaux concurrents.

Les acteurs économiques, à tous les niveaux de la filière, sont très optimistes pour l'avenir. La production chinoise n'est pas capable de suivre l'évolution de la consommation du pays, et la Nouvelle-Zélande atteint les limites de sa capacité de production, estime le gouvernement irlandais, appuyé par les chercheurs du TEAGASC. L'Irlande a donc une place à prendre pour approvisionner le marché chinois. Toutefois, ce point de vue est tiré d'entretiens réalisés en 2015, juste avant que le

ralentissement de l'économie chinoise ne soit effectif et se répercute sur les volumes de produits laitiers importés par Pékin.

Les objectifs affichés par la filière, inscrits dans le plan *Food Harvest 2020*, sont très ambitieux. La production laitière du pays doit augmenter de 50 % d'ici à 2020 (avec comme référence la période 2007-2009), en se basant exclusivement sur l'herbe. Le TEAGASC estime que le cheptel devra atteindre, pour assurer cet objectif, les 1,4 million de têtes, répartis sur 16 500 exploitations, avec une moyenne par exploitation de 83 vaches laitières. Cet objectif ne devrait pas poser de problèmes particuliers pour être atteint. Les marges de progression sont importantes, comme le montrent les résultats obtenus dans les fermes modèles gérées par le TEAGASC. Les principaux leviers d'action sont:

- Une meilleure gestion des prairies pour augmenter le chargement à l'hectare. Le chargement moyen à l'hectare est actuellement de 1,9 UGB/ha (IDELE, 2012), alors que la dérogation à la directive Nitrate obtenue par l'Irlande pour une partie de ses exploitants leur permettrait d'aller jusqu'à 2,9 UGB/ha.
- Une amélioration des performances techniques des troupeaux, comme la fertilité et la durée de lactation.

Tous les acteurs de la filière coopèrent en vue de réaliser ces objectifs, de la recherche aux éleveurs, en passant par les coopératives et le gouvernement. L'ICOS travaille étroitement avec l'*Irish Farmer Association* (IFA) (syndicat agricole généraliste et majoritaire) pour défendre la position de l'Irlande au Copa-Cogeca.

Les industriels irlandais entendent s'implanter dans les marchés en développement. Le Bord Bia, une agence de l'État dont l'objectif est la promotion des produits alimentaires irlandais sur le marché domestique et dans le reste du monde, est le fer de lance de cette stratégie d'expansion. En la matière, l'Irlande bénéficie de nombreux atouts: une très bonne image de sa production laitière (liée notamment aux pâturages) et une importante diaspora qui peut faciliter l'exportation vers les pays tiers, notamment dans les autres pays anglo-saxons. Le Bord Bia a mis en place récemment le programme *Origin Green* qui vise à labelliser les produits alimentaires irlandais. Certaines marques irlandaises sont connues mondialement, comme *Kerry gold*, une marque de beurre célèbre outre-Atlantique, au Royaume-Uni et en Allemagne. La diplomatie commerciale irlandaise est très active. Le ministre de l'agriculture enchaîne les déplacements à l'étranger pour ouvrir de nouveaux marchés, surtout en Asie et en Afrique. L'*Ornua* est une coopérative de coopératives, mise en place par la filière laitière pour coordonner les exportations irlandaises. En d'autres termes, on peut voir dans la stratégie irlandaise de promotion des produits à l'exportation une véritable diplomatie économique et commerciale destinée à vanter la qualité des productions laitières.

4.3.2. Le débat autour de la régulation des marchés des produits laitiers

De manière générale, d'après notre entretien avec l'attaché agricole irlandais, les différents outils d'intervention sur les marchés de l'Union Européenne sont peu discutés en Irlande. Notre interlocuteur a cependant émis quelques doutes sur la capacité de ces outils à sortir d'une crise de

longue durée, c'est-à-dire au-delà d'une année. Ils ne peuvent que fournir une aide ponctuelle, pour redresser un marché en difficulté. Les aides directes versées aux éleveurs, dans leur forme actuelle (c'est-à-dire découplées), sont un moyen bien plus efficace pour les prémunir des effets de la volatilité des prix. Il a déploré l'absence d'étude à l'échelle de l'Union européenne sur l'éventuelle mise en place d'un système d'assurance marge, à l'image de ce qui se fait outre-Atlantique.

Par ailleurs, pour beaucoup des personnes rencontrées, il vaut mieux intervenir sur la fiscalité des exploitations plutôt que sur les marchés. Certaines initiatives irlandaises, en matière de facilitation et d'étalement des taxes et impôts se sont vues refusées par Bruxelles, au dam des irlandais et de certains de nos interlocuteurs, comme les chercheurs du TEAGASC. Le syndicat agricole irlandais généraliste et majoritaire, *l'Irish Farmer Association*, milite lui aussi pour des modifications et un allègement des charges fiscales pesant sur les exploitations. La taxation du revenu des exploitations, *Income averaging scheme*, est désormais calculée par rapport à la moyenne du revenu des cinq campagnes précédentes, et non plus des trois dernières, depuis 2014, ce qui permet de lisser davantage les charges fiscales. Le syndicat propose aussi de mettre en place des règles fiscales permettant la constitution de réserves, non taxées, par les éleveurs pour faire face aux périodes de prix bas. Mais pour le moment, le gouvernement irlandais a refusé cette proposition, arguant du fait qu'elle pourrait aller à l'encontre des règles de l'Union Européenne en matière d'aides publiques. Par ailleurs, les banques privées, comme la *Bank of Ireland*, s'intéressent de plus en plus à la gestion de la volatilité du prix du lait, et de nouveaux produits sont en cours de développement. Des accords sont en travaux pour assouplir le remboursement des emprunts des éleveurs auprès des banques.

L'Irish Creamery Milk Suppliers Association (ICMSA), le syndicat agricole irlandais membre de *l'European Milk Board*, s'inquiète par ailleurs que la volatilité ne soit pas mieux prise en compte par les instances dirigeantes. La part du produit final qui revient au producteur est très faible, ce qui est un autre sujet de préoccupation. L'ICMSA regroupe plus d'éleveurs laitiers que l'IFA. La situation est donc plutôt originale. Les idées de l'ICMSA diffèrent quelque peu de celles de l'IFA, mais sa voix n'a qu'une influence limitée sur la position du pays à Bruxelles. L'IFA s'inquiète du poids pris par l'EMB à Bruxelles. Si les deux syndicats travaillent généralement ensemble, la crise sur le marché des produits laitiers pourrait créer des lignes de fracture plus profondes. Une intervention plus poussée sur les marchés, réclamée par l'ICMSA, ne fait pas l'unanimité à l'IFA, notamment sur les produits laitiers.

Le prix d'intervention

Le prix d'intervention est aujourd'hui à un niveau très bas, qui ne couvre même pas les coûts de production des producteurs irlandais, pourtant les plus bas de l'Union européenne. Les acteurs rencontrés penchent donc pour un rehaussement du prix d'intervention, à un niveau plus intéressant pour les producteurs irlandais. L'ICMSA estime qu'un prix d'intervention plus élevé n'incitera pas les éleveurs à la production, mais leur permettra au moins de faire face à leurs charges. Pour ce syndicat, le prix du lait n'est pas suffisant pour contrôler le marché, il faut introduire une régulation de l'offre pour que l'intervention soit efficace (dans la droite ligne du programme de l'EMB). D'après nos entretiens, le gouvernement irlandais tient une position différente, défendant la hausse du prix

d'intervention mais également la fin de toute forme de régulation des volumes. Il est vrai que produisant le lait le moins cher d'Europe, l'Irlande a sans doute moins à s'inquiéter pour l'avenir que ses concurrents européens, et son lait a de grandes chances de trouver preneur.

Le stockage privé

Le stockage privé est un outil historiquement important pour l'Irlande, permettant de gérer la saisonnalité de sa production. Le principal bénéficiaire de ces soutiens de l'Union Européenne, nous a indiqué l'ICOS, est l'Ornua, coopérative qui vend sur les marchés internationaux du beurre, et dans une moindre mesure de la poudre, produits dans le pays. Certains de nos interlocuteurs voient cependant l'aide au stockage privé comme une rente versée aux industriels.

L'Observatoire européen du lait

Selon les représentants irlandais rencontrés, la mise en place d'un observatoire européen du prix du lait répond à une vraie nécessité. En l'absence de contrôle de l'offre par des quotas de production, les éleveurs et les industriels doivent avoir la vision la plus claire et la plus informative du marché possible. Les différents acteurs économiques doivent être en mesure de répondre rapidement aux signaux du marché. L'ICMSA déplore des délais de publication trop longs pour que les données puissent être utiles. Les industriels disposent d'informations plus rapidement, ce qui leur donne un avantage dans la négociation du prix avec les producteurs. La mise en forme du site ne facilite pas une utilisation des données à des fins de perspectives, et les prix affichés sont très discutables, car établis selon des moyennes nationales. Enfin, pour le syndicat irlandais, c'est la marge plutôt que le prix qu'il est important de connaître plus précisément.

Marchés à terme et fonds de mutualisation

Le représentant de l'ICOS interrogé estime que les marchés à terme ne pourront être efficaces que si l'information disponible sur les marchés est de bonne qualité, à l'image de ce qui se fait aux États-Unis. Selon lui, seules de très petites quantités de contrats sont actuellement négociés dans ce cadre, la situation ne devrait pas beaucoup évoluer dans les années à venir et de toute façon, ces outils ne sont pas destinés aux éleveurs, mais plutôt aux laiteries. Par ailleurs, les fonds de mutualisation sont très peu discutés en Irlande, le gouvernement n'encourage pas particulièrement ce genre d'initiative.

4.3.3. Une recherche tournée vers l'amélioration des performances économiques des exploitations

L'Irlande consacre des moyens importants à la recherche/développement, l'équivalent de 2,5 % du chiffre d'affaires agricoles total. Elle dispose d'un organisme national, le TEAGASC, financé à 75 % sur crédits publics et 25 % sur contrats (IDELE, 2012).

Le TEAGASC est un établissement de recherche plutôt original, du point de vue hexagonal. Il cumule à la fois les compétences de l'INRA, de l'Institut de l'Élevage et des Chambres d'Agriculture. Les

recherches qui y sont menées sont fortement orientées vers l'amélioration des performances économiques des exploitations, et vers la transmission des connaissances et des innovations aux éleveurs. Il cherche de fait à adapter le modèle de production néo-zélandais au contexte de l'Irlande dans le but de réduire encore les coûts de production et d'améliorer la compétitivité de la filière à l'international: gestion optimale de la ressource en herbe, vêlages groupés pour que le pic de lactation coïncide avec le pic de pousse de l'herbe, réduction des gabarits des vaches, limitation des aliments concentrés et chargements à l'hectare élevés. Le TEAGASC travaille également au développement de nouveaux produits laitiers de manière à augmenter la valeur ajoutée dans la filière et développer les exportations nationales.

Le TEAGASC est donc impliqué dans de nombreux programmes de recherches visant à améliorer la compétitivité des exploitations. Il a par exemple développé un outil de collecte de données sur la ressource herbagère des exploitations irlandaises, qui permet aux éleveurs de gérer au mieux les pâturages et l'utilisation des concentrés.

La croissance de la production laitière pose toutefois la question des engagements irlandais auprès de l'UE en matière de réduction d'émissions de gaz à effet de serre. Afin de concilier développement de la filière et respect des engagements en matière de réduction d'émissions, les recherches désormais engagées se focalisent sur les émissions de gaz à effet de serre par litre de lait produit.

5. Le cas de la Pologne

La Pologne est devenue depuis son adhésion à l'UE l'un des grands protagonistes du marché du lait. Il s'agit d'un pays qui était favorable au maintien des quotas laitiers, tout en se préparant à gérer les conséquences d'un marché dérégulé, par la voie de l'exportation notamment. Sa position est d'autant plus originale qu'elle se distingue par une segmentation du processus de production, dans la mesure où une fraction de la production est exportée pour être transformée dans des pays voisins. Comme pour les autres pays producteurs et exportateurs étudiés dans le cadre de ce rapport, il était par conséquent utile, recommandé même, de se pencher sur ce pays.

5.1. Situation économique et acteurs des produits laitiers

5.1.1. La production laitière

Le pays est le 4^{ème} producteur européen (MSP, 2012), et le 6^{ème} collecteur, avec 10 millions de tonnes de lait cru transformées chaque année sur le territoire polonais. Le pays transforme moins de lait qu'il n'en produit, car une partie de sa production est livrée dans les pays voisins, notamment en Allemagne. La Pologne est le 7^{ème} producteur de fromage du monde, et le 5^{ème} de l'Union européenne (en volume).

Depuis son entrée dans l'Union Européenne en 2004, la production laitière polonaise a progressé de près de 32 %, et le chiffre d'affaires de la filière laitière représente aujourd'hui 16 % du chiffre d'affaires total de l'agriculture (IDELE, 2014). Si l'on y ajoute la production de viande bovine, qui est essentiellement un sous-produit de la production laitière, les exploitations laitières réalisent près du quart de la production agricole polonaise en valeur (Barbin et You, 2009). La Pologne a par conséquent des motifs sérieux d'axer son avenir agricole sur un tel secteur, dont les potentialités sont réelles. Dans les années à venir, il faudra donc compter avec ce concurrent.

En 2012, on comptait encore 144 000 exploitations laitières détentrices de quotas « livraison » en Pologne, dont la grande majorité de très petites tailles, avec un troupeau moyen de 16 vaches laitières (Martin, 2015). Le nombre d'exploitations est en diminution, puisqu'on comptait encore 294 000 pour la campagne 2005-2006 (MSP, 2012), ce qui dénote une forte augmentation de la production de lait par vache. Depuis 2005, le cheptel de vaches laitières diminue, à l'image du nombre d'exploitations. De 2,7 millions de vaches en 2004, il en reste un peu plus de 2,4 millions aujourd'hui (MSP, 2012). À côté de ces exploitations, on en trouve beaucoup avec des vaches laitières, qui ne livrent pas à une laiterie et qui survivent par l'autoconsommation et la vente informelle (Barbin et al., 2009).

Il existe par ailleurs en Pologne de grandes hétérogénéités entre les régions pour la production laitière. Depuis la crise de 2008-2009 et la fin de la régionalisation des prêts/vente de quotas, la répartition de la production laitière en Pologne évolue. Les trois régions du Nord-Est, déjà les plus

productives, concentrent une part de plus en plus importante de la production nationale (Urbaniak, 2013).

Enfin, le marché foncier était très protégé en Pologne. Un investisseur étranger ne pouvait acquérir du foncier sans s'associer à un Polonais. Mais l'entrée dans l'Union Européenne a obligé la Pologne à libéraliser son marché des terres agricoles, réforme prévue pour 2016. Ce changement de politique risque de se traduire par une hausse du coût du foncier en Pologne. Selon nos entretiens, un parti politique représentant les paysans polonais milite en ce moment pour limiter les surfaces de terres que les investisseurs étrangers pourraient acquérir.

5.1.2. Transformation laitière et commerce extérieur

La transformation est peu concentrée en Pologne. On y trouve 200 laiteries, dont les 10 plus importantes transforment 60 % de la production nationale. Les laiteries polonaises sont de taille relativement petite. La première laiterie du pays occupe la 42^{ème} place, en chiffre d'affaires, au niveau de l'Union Européenne. Les coopératives dominent très largement et transforment 70 % de la collecte (Martinez, 2013). La plupart d'entre elles ont un directoire très politisé, fortement lié au PSL¹ (*Polskie Stronnictwo Ludowe*, le parti paysan polonais), membre de la coalition au pouvoir, et elles ont donc un pouvoir important sur le ministère de l'agriculture. Enfin, en 2015, les industriels étrangers, comme Danone, Lactalis, Bongrain ou Hochland, sont bien implantés en Pologne, puisqu'ils y transforment 25 % de la collecte.

Figure 2.16. Répartition de la production laitière en Pologne en 2013 en milliers de tonnes



Sources: Eurostat et auteurs.

La consommation intérieure est en hausse régulière et porte la croissance de la filière. Les industriels comptent s'appuyer sur la hausse de la consommation en produits laitiers par habitant, qui suit l'élévation du niveau de vie (Terra, 2014). La filière polonaise reste cependant très dépendante de

¹ Notons par exemple que le directeur de la coopérative Mlekpól, la première du pays en chiffre d'affaires, est député PSL.

ses exportations: 25 % de la production nationale (en volume) est vendue en dehors du pays, dont 77 % dans l'Union Européenne et 10 % dans la Communauté des États indépendants. La Russie était un marché très important pour ses fromages, et l'embargo russe a fortement freiné les exportations polonaises, même si finalement les entreprises polonaises sont parvenues à trouver de nouveaux marchés, en particulier sur l'intra-communautaire, contribuant du même coup à intensifier la concurrence¹. Notons toutefois que, depuis 2009, le volume des exportations polonaises n'a pas augmenté. La hausse en valeur est à mettre sur le compte de l'évolution des prix internationaux, le taux de change Euro-Zloty favorable², et une augmentation des exportations de produits à plus haute valeur ajoutée, comme les fromages (Martinez, 2013).

D'après nos entretiens, le gouvernement polonais entend conforter la position de son pays sur les marchés internationaux de produits laitiers. La diplomatie commerciale polonaise est très active, et le ministre de l'agriculture effectue de nombreux déplacements à l'étranger, en Algérie, en Inde, en Chine, pour ouvrir de nouveaux marchés. En parallèle de cette recherche de nouveaux débouchés pour les exportations polonaises, le gouvernement essaye de faire travailler ensemble les acteurs de la filière, par exemple en mettant en place des plateformes de ventes. Les industriels laitiers polonais souhaitent en effet se renforcer face à leurs grands concurrents internationaux (Martinez, 2015), et ce avec l'appui du gouvernement. Celui-ci entend limiter la concurrence entre les laiteries polonaises sur le marché national, pour qu'elles se consacrent à leur développement à l'international. La filière semble avoir beaucoup investi en prévision de la fin des quotas laitiers, et les montants dépensés dans de nouveaux bâtiments d'élevage, ou encore dans un appareil de transformation plus moderne incitent l'ensemble des acteurs à augmenter la production.

5.2. L'organisation des acteurs de la filière

Les contrats existaient en Pologne avant les réformes du Paquet Lait. Ils sont vus par le gouvernement polonais comme un moyen relativement efficace de protéger les éleveurs des fluctuations du prix du lait et d'approvisionner les laiteries en quantité et en qualité. Toutefois, l'application du Paquet Lait s'est faite à minima en Pologne. La Pologne a mis en place par exemple un dispositif de reconnaissance des organisations de producteurs qui voudraient négocier leur prix collectivement, mais il n'existait en 2013 aucune entité dans le pays qui comptait demander cette reconnaissance (Martinez, 2013). Surtout, le gouvernement polonais n'envisage pas de rendre obligatoire la signature de contrats entre les éleveurs et les laiteries.

La liberté de choix des éleveurs a été avancée pour justifier cette décision. On peut imaginer que l'histoire mouvementée du pays n'y est pas étrangère non plus. La liberté est une valeur chère aux

¹ Les grandes coopératives semblent néanmoins en difficulté pour trouver des débouchés d'après Martinez (2015). Lactalis Polska (filiale polonaise de Lactalis) achète depuis plusieurs mois du lait à Mlekpól, que la coopérative n'arrive pas à valoriser.

² La Pologne n'est pas encore entrée dans la zone euro, et sa monnaie, le zloty, lui confère un avantage à l'exportation vis-à-vis de ses partenaires européens. Mais la Pologne devrait adopter la monnaie unique entre 2016 et 2020, ce qui pourrait lui faire perdre cet avantage compétitif.

polonais, d'après notre entretien avec leur attaché agricole, et les agriculteurs seraient ainsi peu motivés pour s'associer en organisation de producteurs. Une autre raison tient sans doute également à la prédominance des coopératives dans la collecte laitière. Le gouvernement entend toutefois travailler à la mise en place d'OP, en dirigeant une partie des aides du 2nd pilier vers la création d'OP (Stachowiak, 2014).

Il n'existait pas en 2007 de publication du prix du lait par entreprise, ni de concertation interprofessionnelle pour la fixation du prix du lait. Les grilles tarifaires sont propres à chaque entreprise, privée ou coopérative, et peuvent proposer des prix très différents selon les prix et les régions. Certaines entreprises différencient le prix selon la saison. La composition est déterminante pour le calcul du prix, même si les politiques des entreprises peuvent être très variables, en fonction des productions de la laiterie: la matière protéique peut être par exemple payée deux fois plus cher que la matière grasse dans une entreprise fromagère, mais au même prix dans une laiterie plus spécialisée dans les produits frais. Enfin, les primes à la quantité, qui favorisent les plus gros livreurs et participent à la restructuration de l'élevage polonais, sont très importantes dans le calcul du prix. Elles peuvent représenter jusqu'à 25 % du prix de base payé au producteur (IDELE, 2007).

5.3. Instruments de politique laitière et perspectives

5.3.1. La PAC laitière en Pologne: quelques éléments

Le gouvernement polonais considère l'agriculture comme l'un des piliers de l'économie du pays, source d'emplois et de création de richesses pour les espaces ruraux. Le pays utilise pour cela tous les leviers à sa disposition (Stachowiak, 2014):

- près de 25 % des aides du 2nd pilier ont été transférées au 1^{er} pilier pour soutenir l'agriculture « active »;
- 15 % des paiements directs sont des aides couplées, notamment vers l'élevage;
- paiements redistributifs pour les 30 premiers hectares (environ 41 €/ha) et soutien aux jeunes agriculteurs.

Le gouvernement se montre très actif dans le développement de la filière laitière. Ce soutien à l'élevage se concrétise par la mise en place d'une prime de 70 €/vache laitière, et par jeune bovin, pour les troupeaux de 3 à 30 vaches (Stachowiak, 2014). Cette aide concerne plus de 90 % des exploitations laitières du pays, et a notamment pour objectif de limiter la diminution du cheptel bovin polonais. Des aides à l'engraissement viennent s'y ajouter (beaucoup d'exploitations polonaises font à la fois du lait et de l'engraissement de bovins) et le gouvernement a mis en place une aide forfaitaire destinée aux plus petites exploitations de 1 250 €/exploitation (Stachowiak, 2014), qui bénéficie à beaucoup d'élevages laitiers (IDELE, 2014).

5.3.2. Débats et perspectives sur la régulation des marchés laitiers

La Pologne était favorable aux quotas laitiers et a longtemps milité pour leur maintien (MSP, 2013), principalement depuis la crise de 2009 (Martinez, 2013). Ce mode de régulation a permis à la Pologne de moderniser son agriculture, tout en restant relativement protégée de la concurrence.

Depuis son entrée dans l'Union européenne, la Pologne n'a eu de cesse de transformer son quota « ventes directes » en « livraison ». Ce dernier a en effet été négocié assez bas lors de l'adhésion, en raison de références relativement basses des années 2002-2004, liées à une forte autoconsommation. Mais dès la campagne 2005-2006, le pays a dépassé son quota, ce qui a entraîné le paiement de pénalités par une partie des éleveurs. Pour aider à la restructuration de la production, et favoriser les exploitations moyennes, le gouvernement a libéralisé le marché des quotas en Pologne, profitant d'une conjoncture laitière favorable qui permettait aux éleveurs d'acheter des quotas supplémentaires. La crise de 2009 est venue gripper cette mécanique.

D'après Martinez (2013), il n'existe pas d'études d'impact de la fin des quotas en Pologne, à l'exception d'une étude de la Commission européenne, qui envisageait une hausse de la production et une baisse modérée du prix du lait. Les grandes coopératives défendaient plutôt un arrangement du système de quotas : les quotas les protégeaient de la concurrence internationale, d'autant plus qu'elles se sont spécialisées dans des productions très dépendantes de la conjoncture mondiale (poudre et beurre), mais il pouvait paraître très intéressant de les augmenter pour que la production nationale s'adapte à la croissance de la consommation de la population polonaise. Les perspectives offertes par le marché mondial sont trop incertaines pour les industriels polonais, qui estiment avoir déjà de belles marges de développement avec le seul marché intérieur.

Les coopératives, spécialisées dans la production de poudre et de beurre, militent également pour une revalorisation des prix d'intervention de ces deux produits, le maintien des restitutions aux exportations, tout en développant un discours libéral de conquête des marchés mondiaux.

Mais les quotas appartenant au passé, le gouvernement polonais reste optimiste pour l'avenir: selon notre entretien (réalisé en avril 2015), le pays saura saisir les opportunités qui se présentent¹. Du côté des éleveurs, les quotas étaient parfois vus comme un frein à l'accroissement de la production laitière polonaise, qui s'élevait à 16 millions de tonnes avant l'adhésion à l'Union Européenne (Terra, 2014). Selon Czeslaw Cieslak, président d'une laiterie polonaise, « les agriculteurs polonais se sont sentis pénalisés par la limitation des quotas. Leur suppression va être une opportunité pour nous. Nous avons des unités de transformation très bien préparées et la production devrait augmenter de 3 % (par an) »².

La Rabobank, une banque néerlandaise spécialisée dans le secteur agricole, voit beaucoup de possibilités d'investissements en Pologne (bâtiments d'élevage, modernisation et agrandissement des laiteries, etc.), et estime que le marché intérieur polonais est un atout important de la filière³.

¹ Entretien avec l'attaché agricole polonais à Paris, 15 avril 2015.

² Cité dans le journal agricole *Terragricoles de Bretagne* dans l'article « Filières laitières bretonne et polonaise: une même volonté de développement », le 18 avril 2014.

³ Site de la Rabobank, consulté le 15 juin 2015,

https://www.rabobank.com/en/press/search/2014/20140218_Rabobank-Report-Unlocking-Polands-Dairy-Potential.html

Toutefois, tous les intervenants craignent une baisse importante du prix du lait (MSP, 2013). Et il ne semble pas exister de véritable stratégie du gouvernement polonais pour l'après quota. Le ministère polonais de l'agriculture se montre très critique des mesures du Paquet Lait. Les mesures prises ne sont ni adaptées au secteur laitier polonais, où les coopératives dominent et où il n'existe pas d'interprofession (Martinez, 2013), ni suffisantes pour gérer une crise du prix du lait. Le prix d'intervention est trop bas pour avoir une quelconque utilité. Le stockage privé est plus intéressant, mais seul, il ne saurait être très efficace.

6. Synthèse de l'analyse comparée entre pays européens

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 production 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

Les contrats sont des dispositifs de coordination alternatifs à la coordination par les prix sur un marché spot. La fréquence des transactions contractuelles et leur formalisation dans le secteur agricole s'accroissent en lien avec trois principales évolutions, bien que de façon contrastée selon les filières (Busch, 2011; Da Silva, 2005; Goodhue et al., 2002; Goodhue, 2011; Fulponi, 2006; Henson and Reardon, 2005; MacDonald et Korb, 2006; McDonald, 2006; Vavra, 2009):

- accroissement de la volatilité des prix du fait d'un désengagement de l'acteur public de la régulation directe des marchés ainsi que d'une extension des marchés;
- accroissement du rôle de la qualité et de la traçabilité dans l'attractivité des produits du fait d'une individualisation des modes de consommation;
- concentration des acteurs et renforcement du pouvoir de marché des opérateurs aval des filières agricoles.

Les contrats permettent de coordonner de façon décentralisée des activités en vue d'un échange, en définissant le type de bien ou de service échangé, la quantité et les qualités attendues, le processus de production, la rémunération, la fréquence des échanges et les investissements à réaliser (Mechemache et al. 2015). Les contrats visent à stabiliser les relations entre acteurs, à réduire les coûts de la transaction¹ et à renforcer l'efficacité des filières agricoles. Nous caractériserons brièvement dans un premier temps la situation économique et l'organisation du secteur laitier français. Nous reviendrons ensuite sur l'élaboration progressive du cadre institutionnel de la contractualisation dans une perspective historique. Dans un troisième temps, nous ferons un état des lieux de la mise en œuvre de la contractualisation en France. Nous caractériserons ensuite les enjeux actuels relatifs à l'organisation collective des producteurs au sein d'organisations de producteurs (section 3) et de coopératives (section 4). Par ailleurs, nous soulignons le rôle des tiers dans l'équilibre des relations contractuelles. Nous terminons par une approche comparée de la contractualisation dans les différents Etats membres étudiés.

¹ Sur la base des travaux de Coase (1937) et Williamson (1975), Royer définit les coûts de transaction comme étant «les coûts de l'échange, c'est-à-dire ce qu'il en coûte d'organiser un échange entre agents économiques » (2009, p. 85). Ces coûts de transaction sont divisés en deux grandes catégories: les coûts directs, ex ante (coût de recherche d'information, d'élaboration et de négociation des contrats) ou ex post (coût de suivi, d'application et éventuellement d'adaptation ou de renégociation avant ou après la signature du contrat), et les coûts indirects ayant trait à l'environnement institutionnel (nature des biens et services, taille du marché et complexité des relations entre agents, coûts des institutions garantissant la réalisation des transactions et limitant les comportements opportunistes). Dans ce cadre d'analyse, il est considéré que les agents ont une rationalité limitée (capacité de calcul et accès à l'information limités) et font preuve d'opportunisme. L'ampleur des coûts de transaction (en lien avec la difficulté d'anticipation et la nécessité de renégociation des contrats) est relative trois caractéristiques de la transaction: i) sa fréquence, ii) l'incertitude associée et iii) la spécificité des actifs mobilisés. Des actifs sont dits spécifiques lorsque leur redéploiement s'accompagne d'une perte de valeur.

1. Situation économique et acteurs du secteur laitier

1.1. Production laitière

La France avec 23,8 millions de tonnes collectées en 2013 est le deuxième producteur européen (17 % de la collecte européenne) derrière l'Allemagne (Source: Eurostat). On y comptait 68 224 exploitations en 2013 avec une référence moyenne de 366 888 litres.

La structure des exploitations et la répartition spatiale de la production sont fortement marquées par les choix politiques d'instrumentation de l'outil quota comme soutien à la politique structurelle et territoriale. En France, les droits à produire étaient non marchands, liés au foncier et cogérés entre l'administration et la profession à l'échelle des départements. Ces choix politiques n'ont pas empêché la restructuration (83 % des points de collecte ont disparu depuis 1983/84) (FranceAgrimer, 2014) mais ils en ont modifié le contour. Les mouvements de concentration géographique de la production initiés dans les années 1970 ont été freinés et la répartition spatiale de la production sur le territoire s'est dans l'ensemble maintenue: 45 % dans les zones spécialisées de plaine, 29 % dans les zones intermédiaires et 23 % en montagne (Barthélemy et Boinon, 2001; IDELE, 2009; Dervillé et al., 2012). Ces choix politiques ont également eu un impact sur les gains de productivité du travail, deux fois plus faibles que dans les pays d'Europe du Nord jusqu'au milieu des années 2000 (Perrot et Chatellier, 2009).

Ces trois Frances laitières se caractérisent par des profils d'exploitation contrastés (IDELE, 2009):

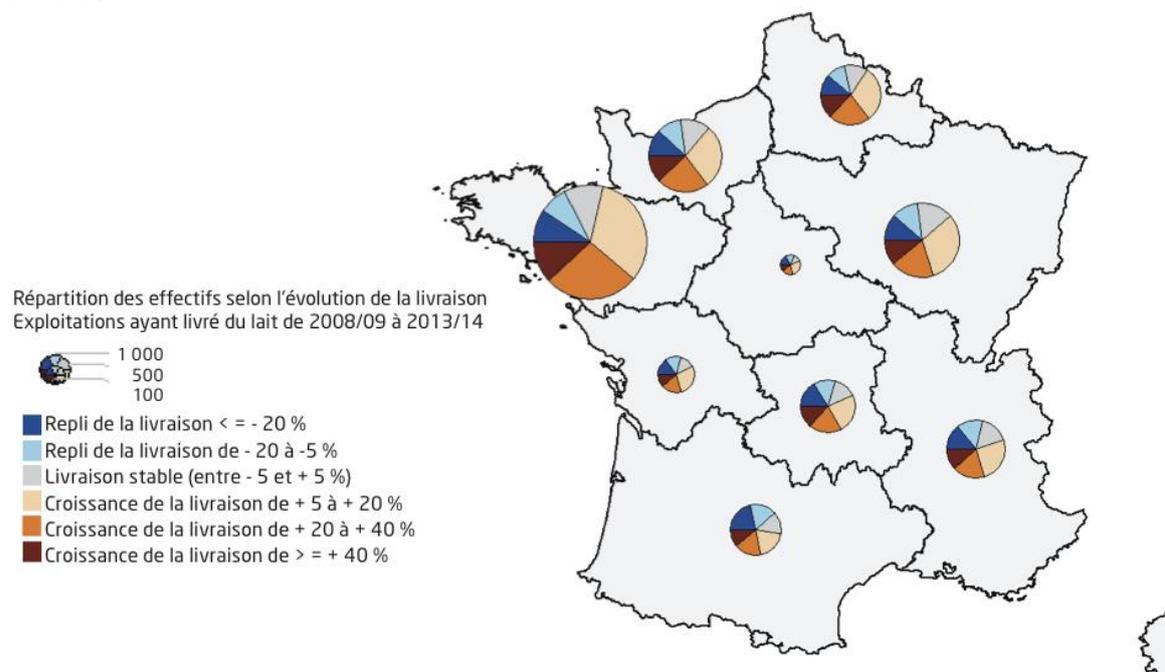
- des exploitations de plaine majoritaires (45 %) fortement contraintes par les quotas, combinant plusieurs ateliers d'élevage et ayant optimisé leurs coûts de production;
- des exploitations des zones intermédiaires (29 %) plus grandes du fait d'une moindre contrainte quotas mais qui souffrent d'un environnement sectoriel peu propice avec une densité laitière faible;
- des exploitations de montagne (23 %) plus petites, plus spécialisées et plus extensives.

À partir de 2006/2007, la restructuration s'est accélérée (7,9 %/an à comparer aux 5,1 % d'accroissement de la référence moyenne entre 1995 et 2013) surtout dans les zones laitières intermédiaires où la production laitière est peu attractive (FranceAgriMer, 2015). La possibilité de transfert de quotas sans terre (2006/2007) ainsi que la mutualisation des références entre départements d'un même bassin de production (9 bassins créés en 2011/2012) a favorisé la restructuration des exploitations laitières des bassins peu denses. La demande en quota étant faible, ils n'étaient plus contraignants¹. C'est ainsi que la moitié des grandes exploitations laitières « à la française » (2 000 exploitations à 1 000 000 l de moyenne) se trouve dans les zones peu denses.

¹ À titre d'exemple, dans le Sud-Ouest la sous-réalisation y est supérieure à 20% que le contexte soit favorable (2011/2012) ou défavorable (2013/2014). À contrario, les quotas sont restés contraignants dans le reste de la France et dans le grand ouest en particulier (plus de 50% de producteurs ont dépassé leur quota sur la campagne 2011/2012) (FranceAgriMer).

La sortie progressive des quotas se traduit toutefois par une extension rapide des dynamiques de croissance aux zones de plaine du Grand Ouest, du Nord et de l'Est. Les exploitations pérennes ont été nombreuses à franchir le seuil symbolique des 100 vaches laitières (5 000 élevages en 2013, regroupant une vache laitière française sur six). À contrario, du fait des écarts structurels initiaux et malgré un rythme de croissance comparable, l'écart de dimension (et de productivité du travail) entre les exploitations laitières de plaine et de montagne se creuse de façon exponentielle (Perrot et al., 2014). En 2013, 32 % des exploitations laitières françaises sont localisées dans le bassin Grand Ouest tandis que les bassins Grand Est et Normandie regroupent chacun 14 % des exploitations. Les quatre grands bassins situés au Nord de la Loire rassemblent ainsi 73% des références.

Figure 3.1. Répartition des effectifs selon l'évolution de leur livraison entre 2008/09 et 2013/14 par bassin laitier.



Source : FranceAgriMer

La restructuration s'accompagne d'un développement des formes sociétaires, devenues majoritaires. Les formes sociétaires, notamment non familiales, poursuivent leur croissance (11% du lait en 2010) (Perrot et al., 2013). Ces évolutions structurelles se traduisent par une évolution des systèmes de production: la production de lait à l'herbe (< 10% de maïs/SFP et moins de 15 ares de maïs/VL) est rare au-delà de 350 000 l et concerne plus particulièrement l'agriculture biologique (près d'un cas sur deux dans l'Ouest notamment avec assez souvent transformation à la ferme). Le pâturage disparaît des grandes exploitations.

Des travaux récents ont montré que les exploitations laitières françaises de plaine étaient compétitives en matière de coûts de production (convergence entre grands pays exportateurs) (Perrot et al. 2015). Toutefois, il semble que la stratégie d'autonomie alimentaire héritée des modalités de mise en œuvre des quotas laitiers coûte cher aux exploitations laitières spécialisées françaises: la diminution du poste d'achat d'aliment (-41 €/1000l par rapport à l'Allemagne du Nord)

ne compense pas les surcoûts en matière d'équipement (+30 €/1000l) et de travail (+60 €/1000l). Dans le contexte actuel, même si elle offre de la flexibilité, cette stratégie d'autonomie alimentaire ne semble pas constituer un avantage économique, notamment parce qu'elle n'est pas le support d'une différenciation de l'offre. Pour être compétitives comme apporteurs de lait à destination d'un marché mondial générique, les exploitations laitières spécialisées de plaine doivent encore réaliser des gains de productivité du travail.

Sur les autres territoires, les coûts de collecte élevés, en lien avec la faible densité laitière ou le relief, viennent renforcer l'écart de compétitivité et rendent la recherche de gains de compétitivité hors coûts plus que jamais nécessaire.

1.2. Collecte, transformation et commercialisation

Au stade de la collecte et de la transformation, la France se caractérise tout d'abord par une stratégie de différenciation et un positionnement sur des produits à marque, à la différence des pays d'Europe du Nord qui mettent l'accent sur une stratégie de coûts et de volumes y compris sur le segment des fromages.

En 2013, le chiffre d'affaires de la filière Lait se monte à plus de 25 milliards d'euros. La collecte de lait s'élève à 23,7 milliards de litres, soit 23,8 millions de tonnes. 75 % du lait est transformé en produits grands publics, 25 % en produits intermédiaires. Ont été produits en 2013 (FranceAgrimer, 2013):

- en yaourts et desserts lactés (2,3 millions de tonnes);
- en fromage (1,8 million de tonnes);
- en lactosérum, ou « petit lait » (635 000 tonnes);
- en beurre (402 000 tonnes);
- en crème (491 000 tonnes);
- en lait en poudre (435 000 tonnes).

Avec 37 % des utilisations du lait en équivalent matière sèche utile, le fromage est le premier mode de valorisation du lait, devant le beurre et les extraits secs (19 % chacun).

La France se caractérise aussi par un fort développement de démarches de qualité. Les filières de qualité spécifique valorisent 15 % de la production: 10 % en Appellations d'Origine Protégée (AOP), 2,1 % en Agriculture Biologique et une diversité de produits régionaux. Les volumes transformés à la ferme représentent 1,4 % des références (2009).

La filière laitière française se distingue également par la diversité de ses opérateurs, et notamment le poids des privés, ainsi que par l'existence d'une interprofession nationale. Les opérateurs laitiers français présentent des profils diversifiés: coopérative ou entreprise privée, PME ou grand groupe mondial, diversifié ou spécialisé, mix-produit (poids des produits industriels et du business to business – BtoB – notamment).

Les groupes coopératifs réalisent 54 % de la collecte et 45 % de la transformation en volume. La coopération laitière pèse 14,5 milliards d'euros de chiffre d'affaires. Les acteurs coopératifs sont très diversifiés en matière de taille (les 10 plus gros groupes ont chacun un chiffre d'affaires supérieur à 300 millions d'euros lorsque les 30 coopératives intermédiaires et les 200 fruitières ont un chiffre d'affaires inférieur au même montant) et de mix-produit (15 % des coopératives laitières ne produisent que des produits de grande consommation (PGC) tandis que 10 % ne fabriquent que des produits BtoB). Les 75 % restants intègrent les deux dans leur production, avec des ratios variables: 40 % ont une activité mixte avec une dominante PGC, 25 % une activité mixte et enfin 10 % une activité mixte avec une dominante BtoB¹.

Les acteurs coopératifs sont dans l'ensemble moins restructurés que les grandes entreprises privées et leur mix-produit contient plus de produits industriels (41 %). Ils sont également moins présents à l'international. Néanmoins, la baisse de l'intervention les a conduits à revoir leur modèle d'entreprise: restructuration accélérée et recherche de valeur ajoutée, notamment à l'international. Les coopératives laitières ont investi au total 990 millions d'euros au cours des cinq dernières années pour optimiser leur offre et moderniser les outils de production. Les coopératives commencent aussi à se positionner à l'international, bien que plus tardivement que leurs homologues du Nord de l'Europe. La quasi-totalité des coopératives laitières (96 %) a d'ailleurs une activité à l'international en 2013 contre 42 % en 2010. Le chiffre d'affaires total des coopératives laitières à l'international s'élève actuellement à 4,1 milliards d'euros, soit 32 % de leur activité (pour les coopératives qui ont une activité de transformation), avec 19 % réalisés dans les pays de l'Union Européenne et 13 % en-dehors.

Sodiaal, depuis le rachat d'Entremont et des fromageries Blâmont en 2008 et la fusion avec Entremont en 2011, est le premier groupe coopératif français (17^{ème} rang mondial des entreprises laitières). Avec 4,9 milliards de litres collectés, il est présent sur l'ensemble du territoire et valorise 20 % de la collecte française. 3 groupes coopératifs collectent ensuite autour d'un milliard de litres: Laïta (Bretagne), Agrial (épicerie en Basse Normandie, Ile et Vilaine et Mayenne), Eurial (Pays de la Loire, Morbihan et Nord Vendée). La taille n'est toutefois pas un critère de succès; des coopératives de plus faible dimension ont montré leur capacité à bien rémunérer le lait: Coop Isigny (300 millions de litres) et Alsace lait (160 millions de litres) par exemple.

Parmi les entreprises privées de grande taille, quatre figurent dans le top 25: Lactalis (n°1, avec 16 milliards d'Euros de chiffre d'Affaires), Danone (N° 4), Bongrain/Savencia (N° 18), Bel (N° 24). Lactalis est un groupe laitier généraliste, connu pour la force de ses marques. Il valorise 20 % de la collecte française. Il a connu ces dernières années un fort développement à l'international et réalise environ les 2/3 de son chiffre d'affaires hors de France et 35 % à destination des pays tiers. Savencia et Bel sont des groupes spécialisés dans la fabrication de fromages. Ces deux entreprises se développent

¹ <http://www.fncl.coop/cooperatives-laitieres/chiffres-cles-des-cooperatives-laitieres-francaises>, visité le 02/02/2016.

également fortement à l'international (Savencia a un chiffre d'affaires réparti en tiers : France, Europe, pays tiers). Danone est un groupe international. L'activité laitière centrée sur les produits frais représente plus de la moitié de son chiffre d'affaires, avec 11,8 milliards d'euros. Le développement à l'international de ces groupes privés au-delà des exportations repose largement sur le développement d'une collecte dans les pays concernés.

Au-delà de la restructuration par fusion/acquisition, il est important de noter l'établissement de partenariats visant à rationaliser les investissements et à rééquilibrer le rapport de force avec la distribution. Peuvent être cités des partenariats:

- entre coopératives avec la création d'ORLAIT – société par actions simplifiées assurant la commercialisation du lait de consommation pour les coopératives Lact'union, Coralis, Lorco, Candia et Terra lacta – et de REGILAIT pour les laits en poudre (Laïta et Sodiaal).
- entre coopératives et entreprises privées, avec la création de la Compagnie des Fromages & RichesMonts (CF&R) qui est une entreprise d'industrie agroalimentaire française spécialisée dans la transformation, la commercialisation ou la sous-traitance de fromages industriels français à pâtes molles ou encore les partenariats entre des sociétés chinoises et des coopératives (Synutra avec Sodiaal et Biostim avec Isigny Sainte Mer).

La concentration de la transformation en France est à mettre en perspective avec la concentration de la distribution, qui représente une part majoritaire des débouchés des laiteries françaises (80 % des PGC d'après le CNIEL). Au début des années 2000, cinq centrales d'achat réalisaient 95 % du chiffre d'affaires (Allain et Chambolle, 2003). Ce pouvoir de négociation aval s'est encore renforcé avec la poursuite du processus de concentration et l'élaboration de 4 groupements d'achat en 2014¹. Les modifications apportées dans les relations entre la distribution et la transformation par la loi de consommation (clauses de renégociation), ne semblent pas permettre d'améliorer cette relation.

La gestion départementalisée des quotas laitiers a eu un impact sur la structuration spatiale du secteur, y compris sur la localisation des outils industriels. Les entreprises ont été contraintes d'investir au plus près des producteurs sur l'ensemble du territoire. La pérennité de cette répartition spatiale semble toutefois fragile. La libéralisation du marché du lait a relancé la dynamique de la production laitière dans le Grand Ouest. C'est d'ailleurs ce bassin qui a bénéficié des derniers investissements réalisés dans le secteur. À destination du segment des produits intermédiaires (lait infantile, poudres de lait...), ces investissements viennent renforcer l'orientation déjà marquée de ce bassin à destination des fabrications en produits intermédiaires.

La déprise est manifeste dans le Sud-Est. L'avenir du Sud-Ouest interroge. Les quatre premiers acteurs français y sont toujours implantés, mais le potentiel de transformation est supérieur à la collecte du bassin. Il est également peu favorisé par le poids du lait de consommation² dans le mix-produit. Les zones de montagne se caractérisent quant à elles par une prépondérance des

¹ Kantar, LSA, 2014.

² Le lait de consommation est en effet un produit très concurrentiel car utilisé comme produit d'appel par la grande distribution.

fabrications fromagères (non exclusives pour le Massif central) et par le développement des filières de qualité: plus du tiers des laits de montagne sont valorisés dans des filières de qualité spécifique.

1.3. Commerce extérieur

Seuls 60 % des produits laitiers fabriqués en France sont consommés par des Français. L'excédent commercial de produits laitiers a cru de 55 % en 10 ans. Le solde du commerce extérieur est de 4,3 milliards d'euros en 2013. Les exportations de produits laitiers sont destinées à 63 % au marché européen. Cette orientation s'explique par le caractère déficitaire des États du sud de l'Europe (Italie et Espagne) mais aussi par la spécificité des produits laitiers français. L'Allemagne est ainsi le premier acheteur de fromages français.

Les fromages sont le principal poste d'exportation. Sur les cinq dernières années, les exportations nettes de fromages sont en hausse de 53 000 t, tirées par les pâtes fraîches (32 000 t) et les pâtes molles (24 000 t) (FranceAgriMer, 2013). La spécialisation française pour la poudre de lait écrémé se poursuit au détriment de la poudre grasse, avec une hausse des exportations nettes de poudre écrémée de 105 000 t face à une baisse de 88 000 t de celles de poudre grasse. L'accroissement des exportations nettes de yaourts et de laits fermentés que l'on observe depuis 2008 s'accélère en 2012, du fait d'une augmentation des exportations (+ 10 % en 2012) et d'une diminution des importations (- 9 % en 2012). Les exportations de crème sont également en forte hausse depuis 2008 (+ 220 000 t), tirées par les ventes de crème en vrac.

Dans un contexte de marché intérieur mature¹, le développement de la collecte s'accompagne d'un développement des exportations, vers les Etats Membres (fromages, PGC et ingrédients secs) ou les pays tiers (ingrédients secs et fromages). En 2013, la croissance du solde commercial s'est faite uniquement sur les pays tiers, essentiellement la Chine qui est entrée dans les 10 premiers partenaires de la France. Ce sont les fromages qui tirent le plus les exportations (3 milliards d'euros), avec les poudres de lait écrémé et infantiles (1,1 milliard d'euros).

2. Perspective historique et cadre réglementaire

La mise en place de la contractualisation et des OP peut apparaître comme une innovation importante dans les relations entre les entreprises de transformation et les producteurs, mais elles sont le fruit d'une construction historique sur un temps long. La mise en place de structures collectives de producteurs pour la négociation avec les laiteries avait en effet déjà été initiée dans les années 1960. En outre, les missions de négociation des prix étaient également portées par le passé par les structures de gouvernance régionales et nationales que sont les interprofessions. Notre

¹ 67 l / hab. de lait et 24 kg / hab. de fromage sont consommés chaque année en France. Ces chiffres sont stables ou en baisse. Ainsi, la consommation de lait des Français est en régression depuis les années 2000, la consommation de yaourt et de beurre depuis 2007. La consommation de fromage est quant à elle stable depuis 2010.

objectif n'est pas ici de dresser un historique long mais de comprendre en quoi les organisations passées ont pu modeler les relations présentes entre producteurs et transformateurs, et comment ces évolutions ont été encadrées par la réglementation. Nous nous intéressons ici essentiellement aux moyens mis en place pour la détermination du prix et des volumes à produire, en fonction de la qualité du produit.

2.1. Les prémices de l'organisation de producteurs : les groupements de producteurs

L'histoire des formes d'organisations de producteurs remonte à bien avant le « Paquet Lait ». Hairy et al. (1972) expliquent que les producteurs, dans les années 1960-70, s'orientent vers de nouveaux modes d'organisation, rendus possibles par la reconnaissance des groupements de producteurs (loi n° 62 - 933 du 8 août 1962). Ces formes d'organisation se donnent déjà des missions diverses (gestion de la collecte, maîtrise de l'offre, gestion de bassin...). Cependant, le rôle commun de ces groupements est la défense des prix auprès de l'acheteur, dans un contexte où, déjà, les conditions de monopole géographique et des éléments de collusion entre acheteurs induisent un prix de monopole. Ces groupements de producteurs subsisteront jusqu'au temps présent mais avec un rôle amoindri du fait de la mise en place des quotas laitiers en 1984 et aussi de la négociation du prix dans le cadre interprofessionnel. Ils ont conservé un rôle dans la négociation de partenariats techniques et de petits différentiels de prix par des primes aux producteurs. Certains de ces groupements de producteurs ont créé, au fil de la restructuration des laiteries, des associations faitières de ces groupements. Les associations étaient alors en charge de la négociation avec la laiterie alors que les groupements de base mettaient en œuvre et conservaient une fonction d'animation de terrain. Ces groupements ou associations de groupements ont souvent servi de base à la constitution des OP actuelles.

2.2. L'obligation d'un paiement du lait à la qualité

Depuis la loi Godefroy (1969), le paiement du lait en fonction de sa qualité est obligatoire¹. Cette loi marque le début d'une organisation interprofessionnelle de droit privé, dans la mesure où le contrôle de la qualité du lait est confié à des laboratoires interprofessionnels départementaux spécifiquement créés pour l'occasion. Ils ont pour mission i) de garantir la neutralité de l'analyse relative à la qualité du lait et ii) d'assurer la transparence des paiements du lait (un producteur estimant être mal payé peut en effet porter recours devant la commission du laboratoire).

¹ Le lait est payé en fonction de plusieurs critères: qualité bactériologique (établie en fonction du nombre de micro-organismes présents dans 1ml de lait), qualité sanitaire (définie selon le nombre de cellules somatiques dans 1 ml de lait), germes butyriques, lipolyse et recherche d'inhibiteurs (antibiotiques). Le taux de matière grasse (référence = 38 g/l) et le taux de matière protéique (référence = 32 g/l) définissent le lait « standard » pris en compte pour le paiement du lait aux producteurs. Une qualité bactériologique supérieure aux seuils et/ou une composition plus riche conduisent à des primes de marché, inversement les laits de moindre qualité sont pénalisés.

Ce paiement à la qualité est maintenu dans les contrats entre industriels et producteurs. En effet, le Décret n° 2012-1250 du 9 novembre 2012 relatif aux modalités de paiement du lait de vache, de brebis et de chèvre en fonction de sa composition et de sa qualité consolide cette obligation de paiement à la qualité, en élargissant les critères facultatifs qui peuvent être pris en compte pour le paiement à la qualité.

2.3. Négociation du prix dans le cadre de l'interprofession

À la suite de la demande des producteurs qui souhaitent pouvoir fixer un prix minimum pour le lait, la loi sur l'économie rurale du 12 juillet 1974 donne naissance à l'interprofession laitière. Le secteur laitier est précurseur dans le domaine (les autres secteurs n'en bénéficient qu'un an plus tard). Les interprofessions sont des institutions de droit privé, qui ne sont plus sous tutelle de l'État mais qui reçoivent une délégation de pouvoir par l'administration pour les « accords professionnels ». Ces accords élaborés par l'association interprofessionnelle sont proposés au Ministère de l'Agriculture et au Ministère de l'Économie qui autorise l'extension de cet accord. Les décisions prennent alors un caractère obligatoire pour l'ensemble des professionnels de la filière (L632-12 et L632-13 du code rural avant révision).

L'interprofession au-delà de ses missions de gestion pour l'ensemble de la filière des questions relatives à la qualité, de représentation, de promotion et d'animation, a été fortement structurée par l'encadrement de la négociation des prix du lait. Les discussions sur le prix du lait se sont tout d'abord déroulées en régions¹, dans les Centres Régionaux Interprofessionnels de l'Économie Laitière (CRIEL). Face à la baisse du prix du lait (consécutives de la baisse des prix institutionnels à partir de 1995), les producteurs entrent en grève. Une médiation de l'État débouche sur la décision de répercuter la hausse des prix (par produit en fonction de sa teneur en lait) à la grande distribution. Cet accord est appliqué pendant 6 mois jusqu'à la mise en œuvre d'un nouvel accord de fixation du prix du lait fin 1997. Les industriels, dont les zones de collecte se sont étendues à plusieurs régions au fil de processus de fusions et d'acquisitions, acceptent la conclusion d'un accord national sur le prix du lait. Les coûts de transaction liés à la négociation annuelle du prix du lait s'en trouvent réduits. On est alors dans un système à trois étages (CNIEL/CRIEL/Entreprise) pour la détermination du prix. Le CNIEL fournissait des indications de prix aux CRIELs, qui discutent de la saisonnalité et du paiement à la qualité. L'entreprise, hors du cadre interprofessionnel, a un rôle minime dans l'évolution des prix, elle peut cependant négocier des primes avec ses groupements de producteurs. Jusque dans les années 2000, cette discussion était peut-être tendue, mais portait sur des évolutions à la marge (marché très encadré par l'intervention sur les produits industriels).

¹ À l'époque la Fédération Nationale des Industries Laitières (FNIL) avait fait de la régionalisation des négociations du prix du lait une condition pour rentrer dans l'interprofession nationale. L'objectif était d'adapter la négociation à la configuration sectorielle locale. 17 interprofessions régionales (CRIEL) ont été créées en 1976.

Les recommandations de prix ont pris la forme de négociations sur la base d'indicateurs, entre les collèges de l'interprofession. La méthode de calcul a évolué dans le temps pour s'adapter aux transformations du secteur. Sans rentrer dans le détail de ces accords, il est important de noter que les indicateurs élaborés visent à permettre une fixation du prix du lait qui suive le marché et à garantir la compétitivité de la filière française. Dans l'ensemble,

- ces indicateurs rendent compte des principaux segments de marché français et sont appliqués aux volumes concernés : 50 % puis 60 % de Produits de Grande Consommation (PGC) à destination du marché français, 20 % de PGC à destination de marché export et 30 % de produits industriels beurre /poudre (PI). Le mode de segmentation a évolué en 2004 avec la création de la « flexibilité additionnelle ». Cette catégorie distingue les entreprises dont le mix-produit contient plus de 20 % de PI. Le mode de prise en compte a évolué au fil du temps mais dans l'ensemble les industriels concernés peuvent payer moins cher le lait.
- Les indicateurs concernent les PI (cotation beurre, poudre à 0 %, poudre à 28 % et poudre de lactosérum) et les PGC export (quatre cotations de fromages allemand et néerlandais). Les produits PGC France ont fait l'objet de négociations sans indicateurs jusqu'en 2009. La variation de leur valorisation a ensuite été considérée comme nulle par convention. Les industriels considèrent en effet que la création de valeur sur ce segment de marché résulte d'investissements privés (Recherche et développement, marketing) et n'a pas à être partagée avec l'amont de la filière¹.
- Les indicateurs rendent compte de variations de prix par rapport à l'année précédente, ce qui conduit à un lissage des prix dans le temps.
- Initialement partagées entre producteurs et transformateurs, les variations de prix ont été reportées entièrement sur les producteurs à partir de 2004. Dans le cadre de l'Accord de Luxembourg, la baisse des prix institutionnels a en effet conduit à un déficit structurel des produits industriels (beurre/poudre) et a été partiellement compensée par une aide directe laitière à destination des producteurs.
- L'Allemagne² est utilisée comme référence depuis 2004. Depuis 2006, un tunnel de prix, appliqué aux variations de prix estimées, permet de limiter l'écart de prix avec le prix allemand à 4 €/1000L.

En 2008, cette pratique a été clairement dénoncée comme anticoncurrentielle par la Direction Générale du Commerce et de la Répression des Fraudes (DGCCRF). À la suite de cette dénonciation et du fait de la difficulté rencontrée par les acteurs pour sortir de la crise laitière de 2009, un dernier accord interprofessionnel est trouvé le 3 Juin 2009. Il est complété le 18 août 2010. Il prévoit les modalités de calcul du prix du lait, par l'application d'un calcul sur un prix de base, qui est le prix de l'année n-1. Le calcul s'appuie sur un indice de variation des cotations des produits industriels beurre et poudre (comptant pour 20 %) et un indice de cotation des fromages (Gouda, Edam, Emmental) (comptant pour 20 %). Ces variations sont appliquées au prix de base de l'année n-1. La flexibilité additionnelle et la compétitivité avec l'Allemagne sont conservées. En outre, les CRIEL construisent les références pour le paiement de la qualité du lait et de la saisonnalité.

¹ ATLA, 03/09/2015.

² L'Allemagne est utilisée comme référence du fait du poids des échanges avec ce pays dans la balance commerciale et du mix-produit de ce pays considéré comme représentatif de la situation européenne: l'orientation produit industriel export de l'Allemagne du Nord étant représentatif de la situation du Nord de l'Europe, l'orientation fromagère de qualité de l'Allemagne du Sud étant représentative de la production de qualité du sud de l'Europe.

Accord interprofessionnel du 3 juin 2009 complété le 18 août 2010

Cet accord prévoit la modalité de calcul de l'évolution de prix du lait. Il se base sur une partie des indicateurs diffusés par le CNIEL:

1. Application sur le prix de base de l'indicateur F1 : calcul de l'évolution en pourcentage des prix d'un mix-produit composite, basé sur l'évolution sur 13 semaines glissantes par rapport à la même période de l'année n-1 de

- 20 % de beurre/poudre (poudre 0 % consommation humaine résultant des enquêtes de prix contrats publiés par FranceAgriMer, du beurre résultant du calcul du prix moyen pondéré entre les prix contrats et prix de facturation déclarés à FranceAgriMer pour le beurre cube (30 %) et le beurre concentré (70 %)),

- 20 % de PGC export: fromages allemands Gouda Edam Emmental (source: ZMB)

- 60 % de PGC France, les évolutions étant supposées nulles par convention.

2. La prise en compte du différentiel entre le prix moyen du lait à la production en France (source FranceAgriMer) corrigé de la saisonnalité des grilles régionales ou de tout autre indicateur réellement représentatif du prix payé en France et le prix du lait en Allemagne (sources BMELV, BLE, AMI et ZMB)

- mensuellement applicable en dehors d'une franchise de + ou - 10 €/1000 litres.

- sur 12 mois glissants dans les limites d'une franchise de + ou - 8 €/1000 litres.

3. La prise en compte d'une « flexibilité additionnelle » s'applique trimestriellement à partir de la valorisation moyenne beurre/poudre sur 13 semaines glissantes, pour les entreprises dont le mix dépasse 20 % de produits industriels hors lactosérum, par 9 tranches de 2,5 %, dans la limite d'un plafond de 40 % de collecte transformée en produits industriels.

La modalité française spécifique de négociation du prix du lait permettait de réduire les coûts de transaction, d'élaborer un compromis socialement accepté et d'atténuer les variations de prix. Dans les années 2000, malgré des fluctuations plus fortes des cours des marchés des produits industriels, cet accord stabilisait le prix français, en comparaison du prix allemand dont les modalités de détermination du prix étaient plus en phase avec l'évolution des marchés internationaux (IDELE, 2005). Toutefois, ce mode de calcul présentait des limites dans la mesure où le niveau de valorisation des produits PGC France n'était ni explicité ni considéré.

Sur la période 2007-2012, un travail réalisé à partir de données du Réseau européen d'information comptable (RICA) agricole a conforté ce résultat: le système permet de lisser les prix français mais n'a pas d'impact significatif sur le niveau de prix (Perrot et al., 2015). Le prix du lait moyen toutes exploitations confondues, a été de 326 €/t en France et 328 €/t en Allemagne¹. Ce résultat interroge car la filière française est connue pour la diversité de ses fromages à marque et le poids des fabrications sous signe de qualité. Comment expliquer que le potentiel de valorisation aval se retrouve si peu dans le prix payé aux producteurs ? Cela tient-il à des coûts de collecte plus élevés, à

¹ http://idele.fr/fileadmin/medias/Documents/Programmes/Space/Conference_Filiere_laitiere.pdf

des coûts de transformation plus élevés, à un partage différent de la valeur ajoutée dans la filière en lien avec le poids relativement faible des coopératives ? Le fait que les indices de variation utilisés ne tiennent pas compte des 50 % du lait valorisé en PCG y contribue vraisemblablement.

Ainsi, les derniers accords interprofessionnels apparaissent comme un mécanisme d'atténuation des variations de prix mondial mais ne semblent pas favoriser le partage de la valeur ajoutée entre acteurs de la filière.

2.4. La régulation des volumes

Avec la mise en place des quotas en 1984, l'acteur public exerce un contrôle de la gestion des volumes dans le secteur en contrepartie du maintien d'une administration des prix. Les modalités de leur gestion diffèrent entre les pays européens. En France, ceux-ci sont attachés au foncier (ils sont attachés aux surfaces agricoles de l'exploitation, et sont cédés avec ses surfaces) et, jusqu'à une période récente, non marchands (ils ne peuvent être vendus sans l'accès au foncier qui les porte) (Barthélemy et Boinon, 2001). La redistribution des quotas libérés par les cessations laitières ou les non réalisations, ou prélevés lors de la vente de terres agricoles avec quotas est gérée, jusqu'en 2011, à l'échelle du département, dans les Commissions Départementales d'Orientation Agricole (CDOA). Les CDOA, où siègent à la fois syndicats agricoles et pouvoirs publics, déterminaient les règles de redistribution des quotas. Ceci a permis d'en faire un outil de maintien de la répartition géographique de la production, mais également une forme d'inégalité territoriale pour l'accès à des quotas entre des zones où les cessations laitières étaient importantes et des zones à dynamique laitière forte. C'est une particularité française. Contrairement aux autres pays d'Europe, la gestion par les quotas est utilisée comme un moyen de développement territorial, permettant le maintien de la production laitière sur les territoires, et contraignant les zones d'approvisionnement des laiteries.

L'accompagnement vers la sortie des quotas s'est traduit par un assouplissement des modalités de transfert des droits à produire:

- depuis la campagne 2006-2007, la possibilité est donnée aux départements qui le souhaitent de mettre en place un dispositif de transfert de quotas sans terre (TSST);
- à partir de la campagne 2008/2009, les volumes de quotas augmentent;
- depuis la campagne 2011/2012, les mouvements de quotas entre départements sont autorisés à l'intérieur de neuf bassins de production créés par l'interprofession.

Ces assouplissements conduisent à une accentuation des contrastes régionaux au niveau de la production agricole (IDELE 2009).

2.5. Une première étape: la contractualisation entre le producteur et le premier acheteur

En 2010, pour préparer la sortie des quotas et pour accompagner l'interdiction de la négociation collective des prix au sein de l'interprofession, la Loi de Modernisation de l'Agriculture et de la Pêche (LMAP- loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010) met en place une stratégie de contractualisation des rapports entre éleveurs et fabricants afin de permettre d'assurer le relais des quotas laitiers et de donner une plus grande visibilité des revenus à venir aux éleveurs.

« Dans un contexte d'instabilité des marchés et de volatilité des prix, il est nécessaire de mettre en œuvre des outils de stabilisation des marchés. Le renforcement du dispositif contractuel dans le secteur agricole est un élément indispensable pour favoriser la stabilisation des prix et permettre aux producteurs d'avoir une meilleure visibilité sur ses débouchés et d'obtenir des prix de cession davantage rémunérateurs. C'est une première étape dans la couverture contre les aléas économiques¹. »

Après 30 ans d'encadrement collectif de la production, l'obligation de proposer des contrats écrits aux producteurs est apparue, aux producteurs et à l'acteur public, comme une protection pour garantir a minima la collecte du lait. Certaines entreprises avaient en effet fait savoir, dans le contexte de crise de 2009, qu'elles n'avaient pas besoin de la totalité du lait collecté, du fait du relèvement progressif de la contrainte quota. La faillite de plusieurs coopératives de collecte (URCVL, Leche Pascal) avait par ailleurs donné corps à cette crainte.

Le décret d'application est publié en décembre 2010². Il prévoit l'obligation à partir du 1^{er} Avril 2011 pour les industriels de proposer un contrat écrit d'une durée de cinq ans. Ce contrat doit fixer une modalité de détermination du prix, des volumes de lait à livrer, des modalités de collecte, des dispositions si l'acheteur ne respecte pas ses obligations d'achat, et si le livreur ne respecte pas les volumes de lait à livrer, des modalités de paiement et d'information sur le prix du lait du mois suivant.

Le CNIEL s'est emparé de la question contractuelle, ce qui a conduit à un accord professionnel sur les « bonnes pratiques de contractualisation » (CNIEL 2011). En ce qui concerne la détermination du prix, le guide des bonnes pratiques contractuelles rappelle les obligations prévues par la loi d'un mécanisme de détermination du prix, en rappelant les indicateurs mis à disposition par le CNIEL. Le CNIEL s'est également doté d'une Commission Interprofessionnelle des Pratiques Contractuelles (CIPC) : c'est une assemblée de sages, retraités des différents collèges de l'interprofession, visant à fournir une analyse de la validité juridique des clauses contractuelles.

2.6. Le « mini-paquet lait » : reconnaissance européenne de la contractualisation et des organisations de producteurs, reconnaissance de l'interprofession

Le règlement (UE) n° 261/2012 est voté le 16 février 2012. Il permet la reconnaissance, au niveau européen, des OP et permet aux États membres, qui souhaitent la mettre en place, d'imposer la contractualisation aux acheteurs de lait. Ce règlement est une dérogation au droit de la concurrence, pour permettre aux producteurs de négocier collectivement avec leur acheteur, sans transfert de propriété à l'organisation de producteurs. Il prévoit de limiter le pouvoir de marché des organisations de producteurs: elles ne doivent pas dépasser plus de 3,5 % de la production totale de l'UE et 33 % de la production de l'État membre. Ce règlement reconnaît également les interprofessions et leur donne la possibilité de communiquer des informations visant à la transparence et à la connaissance

¹ Projet de loi, LMA 2010, Exposé des motifs, Sénat.

² Décret n° 2010-1753 du 30 décembre 2010 pris pour l'application de la LMAP, modifiant l'article L. 631-24 du code rural et de la pêche maritime.

de la production et des marchés. Il donne enfin la possibilité, dans les filières de qualité spécifique, d'assurer la maîtrise collective de l'offre de fromages AOP/IGP.

Ce règlement européen, intégré ensuite dans le règlement (UE) n° 1308/2013 portant organisation commune des marchés agricoles, légitime les dispositifs contractuels français de la LMAP. Le décret n° 2012-512 du 19 avril 2012 « relatif à l'organisation économique dans le secteur du lait de vache » définit le cadre français du « mini-paquet lait ». Il précise les conditions minimales pour la reconnaissance des organisations de producteurs. Dans un objectif de massification de l'offre, et de bon fonctionnement de l'OP, il est prévu des moyens humains minimums pour les OP, correspondant à au moins 0,5 équivalent temps plein (ETP). La taille minimale de l'OP est quant à elle fixée dans le cas général à 200 producteurs ou 60 millions de litres. Ces seuils ont été adaptés à la réalité des PME (la contrainte de volume minimum est réduite à 55 % du lait collecté par un même acheteur) et des filières de qualité (25 producteurs et 7 millions de litres dans le cas des filières sous signe de qualité). Le décret prévoit également deux cas de figure sur la propriété du lait: des OP commerciales, dans lesquelles l'OP devient propriétaire du lait de ses membres en vue de sa commercialisation, ou des OP non commerciales, mettant en marché la production de ses membres sans transfert de propriété. Dans ce dernier cas, les OP peuvent négocier collectivement les éléments du contrat avec les acheteurs de lait. En outre, il est prévu que les OP puissent se regrouper en Associations d'OP (AsOP) auxquelles elles délégueraient tout ou partie de leurs missions.

Les contrats définissent les responsabilités des opérateurs de la filière des produits laitiers et visent à sensibiliser aux signaux du marché, à améliorer la transmission des prix, adaptent l'offre à la demande et évitent certaines pratiques commerciales déloyales. « Il convient que ces contrats soient conclus avant la livraison et contiennent certains éléments tels que le prix, le volume, la durée du contrat, les modalités de paiement et de collecte, et les règles applicables en cas de force majeure¹ ». Les clauses contractuelles doivent être librement négociées entre les parties.

2.7. Mise en place d'outils de médiation des contrats et des relations commerciales

La médiation des relations contractuelles est établie par la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche du 27 juillet 2010. Le décret n° 2011-2007 du 28 décembre 2011 élargit les compétences du médiateur en l'autorisant à émettre des avis sur toute question relative aux relations contractuelles, notamment à la demande des organisations interprofessionnelles, des organisations professionnelles et syndicales ou des chambres consulaires. Ce décret précise également les conditions dans lesquelles le médiateur peut être assisté dans sa mission.

À partir de 2013, la médiation étend ses fonctions à une échelle macro (médiation des relations filières) à la suite notamment d'une demande de la fédération nationale des producteurs de lait (FNPL), conduisant ainsi à élever le débat « *du particulier au national*. ». Ce rôle est conforté en 2014 par l'adoption de la loi d'Avenir pour l'Agriculture, l'Alimentation et la Forêt (LAAAF). Le décret

¹ Article 146 du règlement UE n° 1308/2013.

n° 2015-548 du 18 mai 2015 précise les conditions dans lesquelles le médiateur des relations commerciales agricoles, qui se substitue au médiateur des contrats, exercera ses attributions : il peut être saisi de tout litige relatif à la conclusion ou à l'exécution d'un contrat ayant pour objet la vente ou la livraison de produits agricoles, ou la vente ou la livraison de produits alimentaires destinés à la revente ou à la transformation. Il peut également émettre des avis et recommandations, de son propre chef ou à la demande des ministres de l'Agriculture ou de l'Economie ou d'une organisation interprofessionnelle, professionnelle ou syndicale. Le médiateur toutefois n'est pas un arbitre. Il aide les parties à trouver un accord amiable à leur différend mais il ne tranche pas le litige. La solution appartient aux parties. Il ne peut pas non plus s'autosaisir. Ce sont les parties qui le saisissent et le Ministre pour des questions de filières.

2.8. Loi de consommation et renégociation des prix

La loi de consommation (loi n° 2014-344 du 17 mars 2014), et en particulier l'article 125, introduit l'obligation d'une clause de renégociation dans le cadre des contrats de plus de trois mois, et donc dans le cas des contrats portant sur l'approvisionnement en lait. Cette clause vise à faciliter la répartition, entre les maillons des filières, des fluctuations, à la hausse comme à la baisse, des cours des matières premières agricoles et alimentaires. Le contrat doit donc spécifier les conditions dans lesquelles cette clause peut être invoquée, en faisant référence à un ou plusieurs indices publics de prix des produits agricoles ou agroalimentaires. Il est précisé que

« la renégociation de prix est conduite de bonne foi dans le respect du secret en matière industrielle et commerciale et du secret des affaires, ainsi que dans un délai, précisé dans le contrat, qui ne peut être supérieur à deux mois. Elle tend à une répartition équitable entre les parties de l'accroissement ou de la réduction des coûts de production résultant de ces fluctuations. Elle tient compte notamment de l'impact de ces fluctuations sur l'ensemble des acteurs de la chaîne d'approvisionnement. »

2.9. Les apports de la LAAAF sur la relation OP-laiteries

Au-delà du renforcement du rôle du médiateur, la LAAAF ouvre la possibilité de rendre obligatoire (par décret ou par accord interprofessionnel) pour l'acheteur, « le transfert d'informations à l'organisation de producteurs des données relatives au volume, aux caractéristiques et aux prix des produits livrés par ses membres ». L'enjeu est de limiter les asymétries d'information. Une autre avancée majeure concerne le contrat cadre. Il peut devenir obligatoire par décret ou accord interprofessionnel dès lors que les producteurs sont organisés en OP. Sur ces deux points, il n'existe encore à ce jour ni décret, ni accord. La dernière avancée majeure, elle aussi demandée par la FNPL, concerne la création d'une action de groupe pour les producteurs qui se sont organisés en OP. Elle permettrait à une OP (même sans transfert de propriété) d'agir en justice au nom et pour le compte de ses adhérents afin de faire appliquer le contrat que l'OP a négocié.

3. État des lieux de la contractualisation

3.1. Taux de contractualisation

Le « Paquet Lait » donne la possibilité aux États membres de rendre les contrats obligatoires pour aider les producteurs et les transformateurs à planifier leurs volumes de production et à renforcer la structuration des filières à l'approche de l'échéance des quotas laitiers. La France est un des 12 États membres¹ à avoir fait usage de cette prérogative (COM 2014). L'application française se distingue de part :

- le caractère incitatif fort lié à l'obligation pour l'entreprise privée de proposer un contrat à ses fournisseurs de lait sous peine de sanction financière;
- la précocité de mise en place de ce nouveau cadre (30/12/2010 avant l'adoption du « mini-paquet lait »), ce qui a constitué un frein à la négociation collective puisque les organisations de producteurs n'étaient pas encore établies;
- la durée des contrats (cinq ans au regard des six mois fréquemment utilisés dans les autres États membres). Cette spécificité fait écho aux choix contraignants réalisés par la France dans la gestion des quotas et traduit une volonté d'instrumenter les contrats pour tenter d'encadrer la dynamique sectorielle après les quotas laitiers.

Ce cadre incitatif a porté ses fruits : la FNPL estimait dès 2012 (CGAAER, 2012) que la quasi-totalité des entreprises privées avait signé des contrats avec la quasi-totalité de leurs producteurs. Un rapport plus récent (CGAAER 2015) mentionne un taux de 91 %. La non signature de contrat correspond à deux situations : des petites et moyennes entreprises n'ayant pas proposé de contrat, des producteurs n'ayant pas signé leur contrat alors même que leur laiterie en avait proposé un.

3.2. Types de contrats

Les contrats individuels sont les seuls à avoir une valeur juridique en 2015, le décret d'application donnant un cadre juridique au contrat cadre n'étant pas encore paru. Toutefois certaines laiteries ont devancé la réglementation et proposé des cadres collectifs à la relation contractuelle. Bongrain (aujourd'hui Savencia) a proposé des contrats cadre à ses OP dès 2012. Danone et Bel ont suivi. Après une médiation, Lactalis a finalement consenti à reconnaître les OP verticales et à proposer une convention collective de fonctionnement. Certaines PME ont également vu dans l'OP un cadre favorable pour une discussion collective équilibrée.

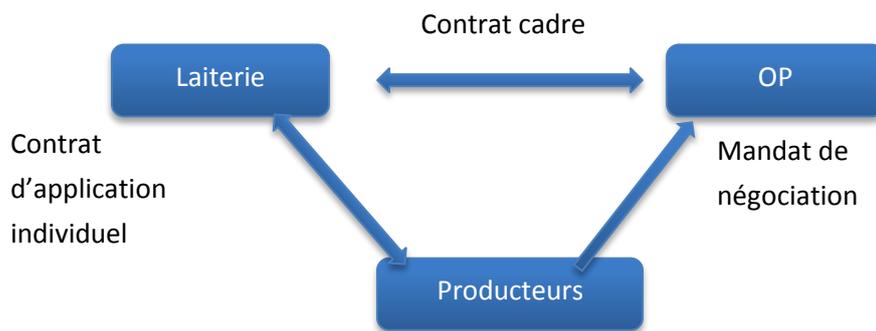
Aussi aujourd'hui distingue-t-on:

- des contrats individuels « simples » (minoritaires) ;
- des contrats individuels signés en application de « contrats-cadre » préalablement négociés entre les OP et l'entreprise pour les adhérents de ces OP et parfois utilisés pour les non-adhérents. Le contrat-cadre est alors partie intégrante du contrat individuel dont il est une annexe ;
- des contrats individuels signés par les adhérents des OP, complétés d'une convention de fonctionnement élaborée entre l'entreprise et l'OP.

¹ Lettonie, France, Italie, Espagne, Lituanie, Hongrie, Slovaquie, Croatie, Chypre, Portugal, Bulgarie, Roumanie.

Nous n'avons pas eu accès à des contrats cadre ou des conventions collectives mais les entretiens réalisés ont mis en avant qu'ils allaient au-delà des exigences réglementaires. Ils visent l'élaboration de règles d'action collective. En d'autres termes, la négociation d'un contrat cadre permet de doter la relation contractuelle d'une dimension collective. Le contrat cadre coordonne l'application des contrats individuels, qui font référence à tous les éléments du contrat cadre et sont signés entre l'entreprise et les producteurs adhérents à l'OP (cf. figure 3.2). Dans le contrat cadre peuvent figurer des éléments relatifs à la gestion des volumes contractuels, ouvrant la porte à une gestion collective, ou au traitement particulier des jeunes en cours d'installation.

Figure 3.2. Dimensions individuelles et collectives de la relation contractuelle.



3.3. Nature des clauses contractuelles

Le Code rural (R631-10) impose huit thématiques : la durée du contrat, les volumes et les caractéristiques des produits, les modalités de collecte, les modalités de détermination du prix, les modalités de facturation et de paiement du lait, les modalités de révision et de résiliation du contrat, les règles applicables en cas de force majeure. La réglementation actuelle ne prévoit ni enregistrement, ni simple dépôt auprès d'un dépositaire neutre, des contrats signés. Les acteurs économiques sont par ailleurs très frileux pour diffuser leurs contrats. Il est donc difficile d'avoir une connaissance exhaustive des clauses contractuelles et de leur mise en œuvre effective. Des échanges, que nous avons pu avoir avec les éleveurs et leurs OP ainsi qu'avec différentes instances publiques, il ressort que, si certaines clauses semblent faire consensus dans le secteur laitier français, différentes clauses font objet de débat.

Les premiers contrats (2011-2012) s'appuient beaucoup sur le cadre institutionnel passé: i) les modalités de calcul du prix font référence aux indicateurs interprofessionnels et ii) les volumes utilisés comme référence contractuelle correspondent à la dernière référence de quota au 31 Mars 2015. Ces similitudes s'expliquent par une dépendance au sentier et par le rôle de l'interprofession laitière française entre 2010 et 2012 dans la négociation des clauses du décret et l'élaboration d'un guide des bonnes pratiques contractuelles qui précise les éléments qui doivent constituer le contrat. L'implication de la FNPL à l'échelle nationale et en régions pour accompagner les producteurs dans la négociation de leurs contrats, et en particulier l'appui juridique qu'elle a fourni pour analyser les contrats proposés par les entreprises, a également contribué à cette convergence.

3.3.1. Les clauses relatives aux volumes

Jusqu'à la sortie du régime de quota, le décret n° 2010-1753 du 30 décembre 2010 prévoit que le volume contractuel correspond au quota. Cependant, les contrats doivent préciser les volumes à livrer une fois la contrainte des quotas levée. Nous observons une certaine homogénéité des acteurs dans les choix réalisés. À la sortie du régime quota, le volume contractuel est fixé en référence au quota historique, et dans certains cas aux derniers volumes produits sur les précédentes campagnes pour apurer les sous-réalisations structurelles. À l'exception de PME dans les zones de polyculture-élevage qui visent à dynamiser leur collecte (Triballat Royans ou Noviray en FC, APLBC, etc.), rares sont les laiteries privées qui ont donné des possibilités de développement des volumes à leurs producteurs. La seule exception concerne l'installation des jeunes pour lesquelles des aménagements sont en cours de réflexion dans la majorité des laiteries.

Les contrats se distinguent par la gestion plus ou moins stricte des volumes (pénalités plus ou moins fortes en cas de dépassement, gestion de la saisonnalité) (IDELE 2011 ; entretiens). Le contrat prévoit les mesures à prendre en cas de dépassement ou de sous réalisation du volume contractuel. Les laiteries se distinguent à ce niveau par leurs modalités de gestion, laissant une place plus ou moins importante à la gestion collective des volumes, au travers des OP et de l'élaboration d'un contrat cadre définissant les règles de fonctionnement entre la laiterie et l'OP. Ce cadre offre des perspectives en matière de gestion collective des volumes et de mutualisation des volumes sur une campagne (mutualisation des sous-réalisations et atténuation des sur-réalisations) ou du volume contractuel de l'OP (transfert de volume contractuel entre producteurs). Différentes architectures sont progressivement apparues : Bongrain propose le cadre le plus poussé avec une mutualisation possible des volumes par OP et avec des échanges possibles entre OPs Bongrain. Danone est dans une situation intermédiaire avec une gestion collective du volume cible par OP, mais une gestion de la saisonnalité qui reste individuelle et une possibilité de transfert de droits à produire qui reste interne à l'OP. Lactalis, à l'autre échelle du spectre, maintient une contrainte volume individuelle et limite la possibilité de transfert de volumes à l'intérieur de l'OP. La laiterie ne propose pas de mutualisation des dépassements mais octroie éventuellement en fonction de ses besoins des volumes supplémentaires selon un mécanisme proche des allocations de fin de campagne du régime quota. Quant au transfert de références (installation, développement, cessation), la laiterie a mis en place une modalité de gestion directe : elle reçoit les demandes individuelles et donne ou pas son accord. Elle met en avant ses besoins de volumes pour alimenter chaque site pour justifier ce mode de fonctionnement.

3.3.2. Les clauses relatives à la détermination du prix

Le décret sur la contractualisation impose que le contrat précise les modalités de détermination du prix. A minima, « le producteur est informé, avant le début de chaque mois, du prix de base qui sera appliqué pour les livraisons du mois considéré ». En outre, le paiement doit être réalisé au plus tard 30 jours fin de décade de livraison, conformément au Code du commerce.

Nous l'avons décrit plus haut, dans l'urgence de trouver un moyen de détermination des variations de prix du lait, la modalité de base retenue est systématiquement (à notre connaissance) une retranscription des modalités de l'accord interprofessionnel du 3 juin 2009, complété le 18 août 2010. Ceci n'a rien d'obligatoire, mais nous constatons une certaine homogénéité des industriels sur la question de la détermination du prix. Les opérateurs semblent attachés au compromis social résultant du dernier accord interprofessionnel. Il permet à la fois de sécuriser le producteur sur le prix du lait, et aux transformateurs de garantir une stabilité dans les modalités de fixation du prix, limitant la concurrence entre les laiteries sur les approvisionnements en lait.

Les paiements à la qualité, en accord avec la réglementation, font référence aux grilles interprofessionnelles régionales. Les contrats de certaines entreprises font référence à des primes spécifiques à la laiterie. Les modalités de calcul en sont toutefois rarement objectivées. Dans l'ensemble, les producteurs mentionnent une difficulté à reconstituer le prix du lait obtenu. L'équation est rendue encore plus complexe lorsque les entreprises ne remontent pas les informations nécessaires au calcul (résultats de l'ensemble des analyses de lait par exemple).

3.3.3. Les clauses spécifiques

Trois types de clauses particulières existent : de force majeure, de sauvegarde, de renégociation. La première est la seule exigée au niveau européen. Un cas dit de force majeure est un événement exceptionnel auquel on ne peut faire face. Traditionnellement, l'événement doit être « *imprévisible, irrésistible et extérieur* » pour constituer un cas de force majeure. La force majeure permet une exonération de la responsabilité, c'est-à-dire qu'on écarte la responsabilité qui aurait normalement dû être retenue au vu de la règle de droit applicable, en invoquant les circonstances exceptionnelles qui entourent l'événement. Elle s'applique aux domaines de la responsabilité contractuelle, délictuelle et quasi-délictuelle, aussi bien en droit privé qu'en droit public.

Une clause de sauvegarde figurait dans les premiers contrats. Cette clause avait fait l'objet d'une saisine auprès de la CIPC qui avait rendu un avis le 05/03/2012 résumé ici : si un dispositif de substitution ressort d'une élémentaire prudence dans le cadre d'un contrat d'une durée relativement longue en ce qu'il permet d'assurer la pérennité des relations commerciales, il convient d'être vigilant sur l'équilibre des modalités de déclenchement de cette clause (producteurs et transformateurs) ainsi que sur l'objectivité des critères utilisés (une référence à l'environnement concurrentiel apparaît d'une subjectivité qui pourrait se révéler abusive). La CIPC préconisait aussi de renvoyer à la concertation entre les parties lorsque les mécanismes contractuels de détermination du prix deviennent inapplicables.

Le décret n° 2014/842 du 24/07/2014 va dans le sens de cet avis. Il est maintenant stipulé dans le code rural (R631-10), que

« le contrat prévoit les cas dans lesquels les modalités de détermination du prix, telles que prévues conformément à l'alinéa précédent, ne peuvent être appliquées par l'une ou l'autre des parties pendant une période déterminée, les conditions de déclenchement et les modalités spécifiques de détermination du prix du lait applicables

dans ces cas. La partie qui envisage d'activer cette clause spécifique en informe préalablement l'autre partie au contrat. Lorsque cette clause est mise en œuvre, elle fait l'objet d'une évaluation au terme de sa période d'activation, dans des conditions définies par le contrat ».

Dans les faits, cette clause a surtout été activée par les laiteries et leur a permis d'ajuster le prix payé aux producteurs pour ne pas payer plus cher que les concurrents. Cet usage est critiqué par les éleveurs. Les producteurs livrant à diverses laiteries ont d'ailleurs saisi le médiateur à ce sujet en 2013 et 2014. Une action en justice a aussi été lancée par des producteurs de deux OP de Lactalis début 2015.

Le rapport du CGAAER (2015) appelle à être vigilant sur le déclenchement de cette clause hors du cas de non publication des indices interprofessionnels. Un risque de non conformité juridique est mentionné en cas d'activation en référence à l'environnement concurrentiel. Le risque de convergence contribue en effet à l'idée d'un prix unique qui pourrait être considéré comme anti-concurrentiel et qui risquerait d'avoir un effet dépressif sur les prix. En accord avec l'avis de la CIPC, les auteurs du rapport préconisent l'introduction d'une clause de rencontre.

Enfin, il est prévu dans les contrats, conformément à l'application de la loi de consommation, de mettre en place une clause de renégociation dans le cas où les prix des matières premières subiraient des fluctuations importantes à la hausse ou à la baisse. Les discussions en cours portent sur le choix des indicateurs utilisés et les seuils de déclenchement. Des OP ont demandé à l'interprofession un accompagnement dans l'expertise de ces indicateurs en 2015. L'enjeu est de parvenir à un partage équitable des hausses et des baisses. Le CNIEL toutefois n'a pas obtenu le consentement des trois collèges pour travailler sur cette question.

3.3.4. Les clauses d'exclusivité et de cessibilité

La clause d'exclusivité mentionnée par certains éleveurs et laiteries impose au producteur de vendre la totalité de sa production à l'acheteur avec lequel le contrat a été conclu. Cette clause restreint ainsi la capacité des producteurs à se saisir d'opportunités de marchés et maintient les producteurs dans une situation de dépendance vis à vis de leur acheteur. Aujourd'hui, du fait que les coopératives imposent l'apport total, et que certains collecteurs privés imposent l'exclusivité des contrats, des fusions d'exploitations peuvent être mises en péril par la perte d'un contrat et donc la baisse du volume à produire. Le CGAAER (2015) conseille d'ailleurs la suppression de cette clause.

Certains contrats prévoient la possibilité de leur cessibilité de gré à gré et donc de leur marchandisation. Cette clause constitue un objet de débat, non seulement parce que l'achat de contrat crée une charge supplémentaire, mais aussi parce qu'il empêche l'organisation de

producteurs de piloter la redistribution des volumes. Les deux principaux syndicats (FNPL et Confédération paysanne) partagent ces craintes¹.

D'autres clauses ont pu être perçues comme abusives, telles que celles portant sur la résiliation des contrats dans le cas d'atteinte à l'image de l'entreprise et d'entrave à la liberté d'aller et venir, qui peuvent être lues comme des clauses anti action syndicale, empêchant par exemple le blocage des usines ou des camions.

Enfin, les contrats mentionnent systématiquement l'attribution d'un mandat de facturation aux laiteries. Comme le mentionne un rapport du CGAAER (2015), « il est assez paradoxal que ce soit l'acheteur (laiterie) qui établisse la facture, ce qui traduit des pratiques et une culture spécifiques à ce secteur ».

3.3.5. Déséquilibre de la relation contractuelle.

Le contrat qui devait permettre un cadre protecteur pour le producteur dans ses relations avec la laiterie n'a atteint que très partiellement son objectif. Premièrement, les contrats ont été mis en place dans un climat de défiance et non de partenariat. Le faible niveau de structuration des producteurs au moment de la proposition des premiers contrats par les laiteries du fait de l'antériorité du décret « contractualisation » sur le décret « OP », a conduit certains producteurs à signer des contrats individuels sans négociation réelle : les contrats étaient « à prendre » et nombre de producteurs ont signé par peur de ne plus pouvoir être collectés. Cette situation renvoie à l'impossibilité d'établir un contrat équilibré en situation d'oligopsonie. Du fait de leur position dominante, les acheteurs peuvent imposer des contrats aux producteurs et spécifier les termes du contrat de telle sorte qu'ils soient à leur avantage (MacDonald, 2006). Les producteurs se retrouvent dans une situation de dépendance vis-à-vis de la laiterie que l'on peut encore qualifier de marché captif (Courleux et al. 2009).

Avec la reconnaissance progressive des OP, la situation s'est progressivement améliorée. Le premier collecteur français, le plus rétif à l'émergence d'une relation équilibrée entre producteurs et acheteurs, a notamment reconnu l'existence des OP et la dimension collective de la relation contractuelle via l'élaboration d'une convention de fonctionnement. Toutefois, les OP sont dans l'ensemble amères sur les résultats obtenus : leur marge de manœuvre dans la négociation de la relation contractuelle est minime (marge de manœuvre accordée dans la gestion des volumes) voire nulle (décision unilatérale de l'entreprise).

Les contrats ont certes permis la sécurisation des débouchés pour cinq ans mais ils n'ont pas eu d'impact sur la gestion du risque prix. Dans un marché libéral, sans segmentation entre marchés de produits de grande consommation (PGC) et de produits industriels (PI), les producteurs se retrouvent impactés par les fluctuations du prix mondial alors que leurs représentants avaient espéré que la

¹ Livre Blanc de la FNPL 2015; Avis de la Confédération paysanne 2016.

maîtrise consentie des volumes permettrait une certaine sécurisation des prix du fait du poids des PGC dans le mix-produit des entreprises françaises. Pour les laiteries, les contrats constituent un moyen de sécurisation des approvisionnements mais aussi de maîtrise des volumes leur permettant de contrôler leur exposition aux risques prix des marchés internationaux. Ainsi, nous pouvons analyser cela comme une relation d'agence qui profite aux industriels : 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) qui lui sont favorables, sans partage de la valeur ajoutée créée par la coordination.

Le déséquilibre de la relation est tel, dans un contexte de crise qui dure, que l'ensemble des opérateurs, laiteries y compris, est amené à reconnaître la nécessité d'une atténuation du risque prix pour les éleveurs. Les premiers contrats arrivant à échéance en 2017, les opérateurs commencent à réfléchir à différents mécanismes d'atténuation: prise en compte des coûts de production selon une modalité à arrêter, mécanisme de lissage pour atténuer les variations à la hausse ou à la baisse.

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

Le règlement (UE) n° 1308/2013 (article 152) indique que

« afin d'assurer un développement viable de la production et de garantir ainsi des conditions de vie équitables aux producteurs laitiers, il convient de renforcer leur pouvoir de négociation vis-à-vis des transformateurs, ce qui devrait se traduire par une répartition plus équitable de la valeur ajoutée d'un bout à l'autre de la chaîne d'approvisionnement ».

Les États membres sont tenus de reconnaître officiellement des organisations de producteurs (OP) constituées de producteurs du secteur laitier à l'initiative des producteurs et dont les missions peuvent inclure les aspects ci-après:

- assurer la programmation de la production et son adaptation à la demande, notamment en matière de qualité et de quantité;
- concentrer l'offre et mettre sur le marché la production de leurs membres;
- optimiser les coûts de production et stabiliser les prix à la production.

Les États membres peuvent fixer un nombre minimal de membres ou un volume minimal de production commercialisable que les OP doivent atteindre pour être reconnues. L'objectif est d'inciter à atteindre une masse critique (dans la limite fixée par le cadre communautaire de 3,5 % de la production européenne et de 33 % de la production nationale) permettant la négociation. L'enjeu de la massification est d'autant plus important que comme mentionné dans la section 1, l'aval au stade de la transformation et de la distribution est encore plus concentré.

4.1. Les types d'organisation de producteurs

Le texte français (art. 551 du Code rural) distingue deux types d'OP:

« Une organisation de producteurs est dite commerciale lorsqu'elle vend, en tant que propriétaire, la production de ses membres. Le règlement intérieur des organisations de

producteurs dites commerciales précise les modalités de détermination du prix, les délais de paiement maximaux et, le cas échéant, les modalités d'établissement des frais de gestion. (...) Une organisation de producteurs est dite 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. Le règlement intérieur des organisations de producteurs dites non commerciales définit les modalités de la réalisation de la négociation collective de vente du lait et les modalités d'établissement des frais de gestion. »

C'est cette dernière forme, reconnue par le texte européen (art. 149 du règlement UE 1308/2013), qui constitue une exemption au droit de la concurrence pour la négociation collective des contrats. Une société coopérative agricole, une union de coopératives agricoles, une société d'intérêt collectif agricole, une association régie par la loi du 1^{er} juillet 1901, une société commerciale ou un groupement d'intérêt économique peut être reconnu, par arrêté ministériel, organisation de producteurs (OP). La principale avancée au regard du droit de la concurrence concerne le droit accordé aux OP non commerciales de négocier le prix du lait de leurs adhérents sans transfert de propriété.

4.2. Émergence des organisations de producteurs

La constitution d'OP relève de la volonté propre des agents. Dans les faits néanmoins, le syndicalisme majoritaire, notamment par le biais de la FNPL, et les laiteries ont joué un rôle majeur d'accompagnement et d'aide à l'incubation. Ceci s'explique par l'ampleur de la tâche à accomplir dans un nouveau domaine d'activité pour les producteurs. Nombre d'organisations de producteurs se sont constituées sur les bases de groupements existants¹ après avoir toiletté leur statut en 2010. Dans certains cas cependant, aucun groupement de producteurs ne préexistait et la première mission de l'OP a consisté à identifier les producteurs livrant à la laiterie. Tâche que l'on devine difficile dans les cas d'absence de soutien de la laiterie. Même dans les cas de groupements de producteurs les plus structurés, l'écart entre niveau de structuration du groupement et missions attendues des OP est grand. Pour les administrateurs d'OP, la tâche est immense : il s'agit de faire émerger un projet collectif suscitant l'adhésion (y compris financière) du nombre le plus large de producteurs du périmètre de l'OP, de l'animer, de gérer les moyens financiers et humains afin de parvenir à des résultats probants lors de la négociation du contrat avec l'entreprise. Face à l'ampleur des enjeux, on comprend le rôle qu'a pu jouer la FNPL et son maillage sur le terrain pour accompagner les groupements à se structurer, à monter le dossier d'agrément de l'OP puis à négocier un contrat cadre avec la laiterie. Il est d'ailleurs fréquent que les salariés de la FDPL ou de la FRPL soient mis à disposition pour l'animation par le biais d'un conventionnement. De tels montages

¹ Ces groupements, issus du décret de 1962, sous forme associative ou syndicale selon les cas, constituaient les courroies de transmission entre producteurs et laiteries (cf. section 2). Les entreprises diffusaient certaines informations sur leurs projets, investissements et activités; les producteurs membres faisaient remonter les enjeux technico-économiques relatifs à la production. Ces groupements étaient aussi le lieu de discussion de primes relatives à la qualité, des primes qui pouvaient selon les cas être attribuées à titre individuel ou être redistribuées à l'ensemble des producteurs dans le cadre de partenariats techniques.

contribuent à brouiller les pistes entre représentation économique et syndicale (et ce malgré toute la bonne volonté des animateurs). Il s'explique par l'absence d'accompagnement par l'acteur public, au-delà du cadre réglementaire (reconnaissance et contrôle), en termes de moyens humains et financiers (cf. encadré).

Processus d'agrément des OP en France

Les conditions de reconnaissance des OP dans le secteur du lait de vache ont été fixées par décret (n°2012-512 du 19 avril 2012) et comportent notamment des conditions de taille :

- Un minimum de 200 producteurs (60 millions de litres) ou 25 producteurs (7 millions de litres) pour les SIQO;
- Ces seuils ne s'appliquent pas si l'OP représente plus de 55 % de la collecte de l'acheteur.

L'OP doit disposer d'au minimum 1/2 Équivalent Temps Plein pour accomplir ses missions (1/4 ETP pour SIQO) ou une (des) convention(s) équivalente(s).

La procédure d'agrément des OP est élaborée par le bureau des relations économiques et statut des entreprises du Ministère (Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises). C'est la commission nationale technique (CNT) qui accorde les agréments après étude au sein d'un groupe de travail sectoriel. Elle a aussi la charge de la « revalidation » des OP en cas de modifications significatives (intégration d'un nouveau groupement d'OP par exemple). Dans le cadre de la procédure d'agrément, le bureau échange en amont avec les OP et vérifie la validité des pièces demandées par la note de service. Des échanges peuvent également avoir lieu avec la DDT pour obtenir un éclairage sur la situation territoriale.

Au-delà de l'agrément des OP, c'est donc un lieu d'échange entre les parties prenantes du secteur : avancée dans la constitution OP, évolution des clauses contractuelles, travail du médiateur. Ce sera aussi le lieu d'échange pour discuter d'une éventuelle réévaluation des critères nationaux, les seuils notamment.

FranceAgriMer a en charge le contrôle des OP. Le contrôle est requis par le règlement communautaire. C'est la contrepartie accordée au pouvoir d'organisation collective conféré. FranceAgriMer s'est fixé un objectif de 5 %/an (30 % de contrôle du secteur fruits et légumes à titre de comparaison). Ces missions de contrôle visent à vérifier

- i) que les producteurs existent (déclaration annuelle),
- ii) que la somme des volumes mentionnés concordent avec les données livraisons transmises par les laiteries (déclaration annuelle),
- iii) que les seuils communautaires en matière de taille et de nombre d'ETP sont respectés.

Dans la mouvance de l'Association des Producteurs de Lait Indépendants (APLI), dans les zones particulièrement touchées par la grève du lait en 2009, les producteurs se sont fédérés en OP horizontales¹.

¹ L'Association des Producteurs de Lait Indépendants (APLI) s'est constitué en novembre 2008 dans le Sud de la France et s'est ensuite étendue à l'ensemble du territoire français. Cette association visait à se démarquer du jeu syndical dans un contexte de crise (2008/2009). Elle s'est illustrée par l'organisation de grèves du lait.

4.3. Organisations de producteurs : nombre et types

En octobre 2015, 51 OP dont 13 sous signes officiels d'identification de la qualité et de l'origine (SIQO) sont reconnues. Elles représentent 40 % des volumes livrés aux entreprises (Ministère). 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 laiteries. Ce sont des OP verticales avec une dimension régionale.

Tableau 3.1. Liste des OP reconnues par type et par laiteries.

Dénomination sociale	Type	Collecteurs	Département
Association des Producteurs Bel de l'Ouest « APBO »	Verticale	Bel	72
Société par Action Simplifiée Biolait		Biolait	44
Association des producteurs de lait Nord Aquitaine	Verticale	Bongrain	24
Groupement des producteurs de lait de la Vallée du Dropt	Verticale	Bongrain	33
Association des producteurs de lait CLE-P&S Ouest	Verticale	Bongrain	35
Association des Producteurs de lait Compagnie Fromagère de la Vallée d'Ance	Verticale	Bongrain	43
Association Les Laitiers du Val de Loire	Verticale	Bongrain	49
Association des Producteurs de Lait Bongrain Gérard « APLBG »	Verticale	Bongrain	52
Association des producteurs de lait de vache livrant aux fromageries Perreault	Verticale	Bongrain	53
Association des Producteurs de Lait Sud-Gascogne « APLSG »	Verticale	Bongrain	64
Association des livreurs de lait à CLEPSO Bongrain de Savigné l'Evêque	Verticale	Bongrain	72
Union des Producteurs de Lait des Vosges « UPLV »	Verticale	Bongrain/Lactalis/ Triballat Rians	88
Association des Producteurs des Trois Vallées	Verticale	Danone	14
Association organisation de producteurs Sud-Ouest laitiers	Verticale	Danone	31
Association organisation des groupements de producteurs Danone Sud Est	Verticale	Danone	38
Groupement des Producteurs de lait livrant à la Laiterie Danone de Bailleul	Verticale	Danone	62
Association laitière Jura Bresse	Verticale	Danone	71
Association des Producteurs Fauquet	Verticale	Fauquet	59
Association des producteurs de lait livrant à la société Fromagerie du Livradois	Verticale	Fromagerie du Livradois	63
Association des producteurs de lait Duroux	Verticale	Fromagerie Duroux	19
Association des producteurs Guilloteau	Verticale	Guilloteau	42
Association Organisation des Producteurs Ardennais livrant leur Lait à Lactalis	Verticale	Lactalis	8
Association des Producteurs de lait Lactalis Rodez	Verticale	Lactalis	12

Association des Producteurs de Lait Pays de la Loire Bretagne Lactalis	Verticale	Lactalis	35
Association Organisation des Producteurs Lactalis Grand Ouest « OPLGO »	Verticale	Lactalis	35
Association des Producteurs de Lait Lactalis du Grand Est « APLAGE »	Verticale	Lactalis	52
Association Groupement des Producteurs de lait livrant à la laiterie de Cuincy	Verticale	Lactalis	59
Association organisation des producteurs Normandie Centre	Verticale	Lactalis	61
Association des Producteurs Lactalis du Sud Est « APLSE »	Verticale	Lactalis	69
Association Union des Producteurs de Lait du Bassin Parisien « UPLBP »	Verticale	Lactalis	75
Association Organisation des producteurs Gérentes	Verticale	Laiterie Gérentes	43
Association des Producteurs Milleret « APM »	Verticale	Milleret	70
Groupement des Producteurs de lait livrant à la Laiterie Novandie de Vieil Moutier	Verticale	Novandie	62
Association des Producteurs Rolland « APR »	Verticale	Rolland	29
Association des Producteurs de Lait du Bassin Centre « APLBC »	Verticale	Saint Denis de l'Hotel/Triballat Rians	45
Association Organisation des Producteurs de Lait Senagral « OPLASE »	Verticale	Senagral	75
Association France MilkBoard bassin normand	Horizontale		14
Association France MilkBoard bassin Grand Ouest	Horizontale		35
Association France MilkBoard du bassin Sud-Ouest	Horizontale		64

Les OP horizontales constituent des exceptions pour les OP travaillant 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. Ces OP transversales ne rassemblent toutefois que 868 producteurs (220 dans le Sud-Ouest, 300 dans le Grand-Ouest, 350 pour le bassin Normandie, Nord et Grand-Est) pour 268 millions de litres soit 1 % de la production nationale. Deux autres exemples d'OP transversales existent :

- dans le Centre, où la densité laitière est faible, il a été jugé opportun, à la fois pour une partie des entreprises présentes sur ce territoire et pour les producteurs, de mettre en place une organisation de producteurs territoriale, l'Association des Producteurs de Lait du Bassin Centre. En effet, l'enjeu territorial de maintien de la production laitière est fort, et justifie de mettre en place une politique de producteurs concertés sur la zone (0,4 % de la collecte nationale),
- dans les Vosges, une des premières OP reconnues, l'UPLV regroupe la majorité des producteurs livrant à des opérateurs privés (367 producteurs pour 119 millions de litres, 0,5 % de la collecte nationale). Cependant, si les moyens administratifs sont mis en commun, la discussion avec les différentes laiteries se fait dans des sections de l'OP bien cloisonnées.

La structuration en OP transversale encore qualifiée d'OP de bassin est par contre la norme dans les filières de qualité. Le statut juridique des OP y est également plus diversifié. On note des associations ou des groupements d'intérêt économique par zone dans les filières d'Appellation d'Origine Protégée

(AOP). En agriculture biologique, on compte une association (OP Loire et Seine en agriculture biologique: 57 producteurs, 20 millions de litres) et deux coopératives transversales à but commercial : la société Coopérative Lait Bio du Maine (45 producteurs, 8,9 millions litres) et BioLait (465 producteurs, 97 millions litres). Biolait est une société par actions simplifiée reconnue comme OP commerciale pour l'ensemble du territoire français.

4.4. Fonctionnement des OP

Les OP fonctionnent avec les cotisations prélevées auprès de leurs membres. Des niveaux de cotisation entre 0,3 et 1 €/1000 litres ont été observés sur le terrain. Les niveaux les plus élevés correspondent aux situations où les OP ont eu recours aux services de conseillers juridiques privés. On note également quelques cas où la cotisation à l'OP est compensée par une prime *ad hoc* de la laiterie.

Au-delà de la négociation du prix du lait, les relations entre OP et laiteries se structurent autour de trois thématiques – prix du lait, volume et qualité du lait – qui sont pour partie intégrées dans le contrat cadre, quand celui-ci existe. Cependant, le contrat ne pouvant pas répondre à toutes les situations particulières, le rôle de négociation des OP va au-delà des déterminations des clauses contractuelles. Même si à ce jour, compte-tenu de l'actualité, la question des prix a été la plus investie, il s'agit bien pour les OP de se réappropriier les éléments clés de la constitution du revenu issus de la vente du lait. Ces éléments étaient précédemment traités en interprofession et par l'administration, aux deux échelles nationale et départementale / régionale.

La réalisation de leurs missions impose aux OP de se doter d'un système d'information pour suivre les livraisons de leurs adhérents. La LAAAF (2014) vise à favoriser la mise à disposition d'informations aux OP par les laiteries. La transmission de ces informations reste néanmoins variable en matière de contenu et de fréquence selon les laiteries et les territoires. Le format est en outre rarement adapté à l'utilisation faite par les OP. Les OP ont développé un système d'information ad hoc pour les traiter, le plus souvent en lien avec les ressources disponibles dans l'organisme avec lequel l'OP a élaboré une convention pour la mise à disposition d'un salarié (1/2 ETP réglementaire). Des réflexions sont aujourd'hui en cours pour uniformiser le système d'information des OP (logiciel, format) à l'échelle nationale, ce qui permettrait d'améliorer l'efficacité du système et d'en réduire le coût.

L'autre difficulté et l'enjeu auxquels sont confrontés les OP est la professionnalisation de la négociation. Les OP manquent de compétences juridiques et commerciales pour échanger dans un monde dérégulé. Très peu d'animateurs et de professionnels ont eu accès ne serait-ce qu'à une formation initiale. Comme l'a d'ailleurs très bien identifié le Livre blanc de la FNPL (2015), les OP, pour être en mesure de négocier avec leurs acheteurs, doivent disposer

« des bonnes informations. Cela passe avant tout par une bonne connaissance des données relatives à la situation des marchés de leurs clients actuels et potentiels, par une meilleure connaissance des données provenant de leurs adhérents et une capacité à les analyser et à agir en conséquence. Cela passe enfin par des moyens logistiques pour répondre pleinement à leurs missions ».

Pour accompagner les OP dans leur démarche de professionnalisation, la FNPL a recruté une personne en 2015.

Sur la question du prix du lait, la négociation entre OP et laiterie devrait être limitée, en dehors des cas particuliers, à la mise en place des clauses contractuelles relatives à la détermination du prix. Nous avons cependant vu que la mise en œuvre du calcul du prix est sujet à interprétation. En outre, les discussions peuvent porter également sur des formes de lissage possible du prix sur l'année, dans le cas où les variations mensuelles des indicateurs sont, comme pour les dernières années, importantes. Enfin, nous avons vu que le cadre du calcul contractuel du prix est souvent outrepassé, en faisant appel aux clauses de sauvegarde qui permettent un alignement avec la concurrence. Nous ne pouvons pas vérifier que l'organisation collective des producteurs en OP permet à ceux-ci une meilleure défense de leurs intérêts en matière de prix du lait, et lors de tensions sur les prix, c'est au travers de la médiation et d'une pression syndicale à l'échelle de la filière que les prix sont amenés à évoluer.

Sur la question des volumes, certaines OP sont parvenues à obtenir des avancées sur une gestion collective des volumes contractuels. La gestion collective des volumes permet de limiter l'exposition des producteurs aux pénalités de sur-réalisation et leur donne la possibilité de regagner en volume par le biais d'une demande auprès de l'OP après un épisode de sous-réalisation. Elle leur donne en outre la possibilité de gérer collectivement les modalités d'attribution des volumes libérés en cas de cessation d'activité. Ces résultats préliminaires sont en accord avec la littérature sur les filières de qualité mettant en avant que l'accès des producteurs à une rente de qualité tient à leur participation à la gestion de la qualité et des volumes (Cornet et Sylvander, 2000; Dervillé et Allaire, 2014). Ces avantages constituent autant d'éléments incitatifs pour les producteurs à se joindre au collectif et permettent à moyen terme de le renforcer.

Enfin, on voit émerger chez certains acteurs des discussions portant sur la maîtrise de l'offre en lait. En effet, si l'impact de l'offre sur les niveaux des marchés internationaux n'est pas du ressort direct de l'entreprise, qui n'a qu'un pouvoir de marché faible, la diminution de la collecte permet d'améliorer le mix-produit de l'entreprise et donc le niveau de valorisation du lait dans des contextes de prix des commodités faible. Ainsi, en 2015, Savencia a proposé une prime aux producteurs de ses OP conditionnée à une baisse des volumes à livrer collectivement de 5 % par rapport au volume contractuel.

4.5. Coordination entre organisations de producteurs et AsOP

Les OP se sont créées par bassin de collecte et par usine. La concentration des producteurs est dans bien des cas assez limitée. On note plus d'une dizaine d'OP pour les grandes entreprises, sans compter les OP transversales de type France Milk Board (FMB). Dans certains cas, on note même la coexistence sur un même territoire de plusieurs OP verticales de producteurs livrant à la même laiterie (qui n'ont pas su se regrouper). Cette fragmentation des OP interroge sur la capacité individuelle des OP à négocier auprès des laiteries.

Toutefois les OP verticales livrant à une même laiterie entretiennent des relations. En effet, les rencontres avec la laiterie pour fixer les grandes lignes telles que le prix du lait se font par des délégations de représentants de plusieurs organisations de producteurs (non constituées en AsOP). Les décisions prises s'imposent de la même façon à l'ensemble des producteurs. Les discussions nationales permettent de réduire les coûts de transaction de la négociation de la relation contractuelle. Le regroupement des OP en AsOP pour négocier avec les laiteries est une évolution nécessaire au respect de la réglementation.

Une structuration de ces échanges à l'échelle nationale est en cours pour les OP Lactalis et Savencia¹. La structuration est la plus avancée pour les OP livrant à Savencia. Une AsOP nationale est en cours d'élaboration: les 12 OP ont entériné la constitution de leur AsOP en novembre 2015. Il est prévu que les missions des OP remontent en AsOP. La demande d'agrément sera déposée en 2016. La reconnaissance de cette AsOP (2 600 producteurs et 1,2 milliard de litres – adhésion de la quasi-totalité des éleveurs livrant à Bongrain) marque un tournant dans la structuration collective de l'offre. En parallèle, Savencia s'est organisé avec la création d'une filiale d'achat de lait chargée de la relation avec ses trois apporteurs de lait partenaires: FMB, AsOP et coopérative de collecte. La structuration des OP de Lactalis est moins avancée. Dans ce cas, en effet, avant même la constitution des OP, une négociation nationale avait été initiée dans le cadre d'un groupe intitulé « groupe de 10 », élaboré avec l'aide d'un juriste FNPL et rassemblant un représentant par bassin laitier et l'initiateur du projet. Ce mode de délégation reposait sur une représentativité syndicale. La reconnaissance des OP du fait de leur faible représentativité (de 30 % à 40 % des producteurs) a fragilisé ce mode de représentation syndical national. Ainsi, le regroupement d'une partie² des OP Lactalis en une association -l'Union Nationale des Eleveurs Livreurs Lactalis (UNELL)-, n'a pas permis de renforcer la représentativité de la délégation nationale, bien au contraire. Dans ce contexte, il est peu probable qu'une AsOP Lactalis, regroupant l'ensemble des OP livrant à Lactalis, émerge à court terme. La comparaison de ces deux cas met en lumière la responsabilité des laiteries dans l'accompagnement ou au contraire comme obstacle à la structuration de l'action collective.

La structuration sur une base territoriale est à ce jour limitée. Comme on l'a vu, en lait standard, les OP territoriales sont l'exception. Elles rassemblent à ce jour moins de 2 % de la collecte nationale. Un projet d'AsOP horizontale a, par ailleurs, vu le jour dans le Grand Ouest en octobre 2015³. L'Association des organisations de producteurs de lait du Grand Ouest réunit cinq organisations de producteurs: l'OP Rolland, l'OP Léon et Trégor (Groupe Sill), l'APBO (Bel), l'OPLGO (Lactalis) et l'OP CLEPS Ouest (Savencia). Cette AsOP territoriale rassemble près de 2 600 éleveurs produisant

¹ Ce n'était pas encore le cas pour Danone fin 2015 du fait de tensions entre OP. Nous n'avons pas d'information pour le groupe Bel.

² Les OP Lactalis se divisent en effet entre des OPs « maison » issus de groupement historiques et qui restent très liés à l'entreprise et des OP d'obédience plutôt syndicale. Le choix de deux de ces OP de lancer une action de groupe contre Lactalis en 2015 a accru la division.

³ <http://www.lafranceagricole.fr/actualites/lait-l-association-d-organisations-de-producteurs-aop-grand-ouest-est-nee-1,0,14643100.html>

1,2 milliard de litres. Elle est ouverte aux coopératives et associations de producteurs reconnues en tant qu'OP sur les bassins de Bretagne, Pays de Loire et Normandie. Elle se centre sur une mission d'échange et d'information: « Chaque OP continuera de négocier avec son acheteur », précise le communiqué. L'AsOP se fixe comme objectifs de « permettre une pleine utilisation des dispositions contenues dans le Paquet Lait et l'OCM unique de la PAC », et de « contribuer activement à une amélioration du fonctionnement de la filière, dans l'intérêt des producteurs adhérant aux OP ». Des réflexions du même ordre émergeaient dans le Sud-Ouest début 2016¹.

Le cadre réglementaire souffre d'un certain manque de clarté au regard du statut des Associations d'Organisations de Producteurs (AsOP), ce qui peut expliquer qu'il n'en n'existe pas encore à ce jour. La réglementation (décret n° 2012-512) impose qu'une OP ne puisse adhérer qu'à une seule AsOP (sauf SIQO), ce qui peut expliquer les hésitations des acteurs à utiliser l'AsOP pour formaliser leurs échanges inter-OP. Les OP sont partagées entre un désir de structuration en AsOP territoriale pour échanger des informations relatives à la dynamique du bassin de collecte (installation notamment) et un désir de structuration en AsOP nationale par laiterie pour pouvoir mutualiser de l'information et négocier collectivement avec leur acheteur. La contrainte d'unique appartenance à une AsOP est encore plus forte pour les quelques OP transversales, qui ne pourraient pas rejoindre les différentes AsOP verticales négociant avec les différentes laiteries auxquelles elles livrent le lait. Au sein du Ministère de l'Agriculture, le bureau du lait sensible à cette problématique s'est dit prêt à réfléchir à une possibilité d'assouplissement de la contrainte d'uni-appartenance, dans le cas où les missions des AsOP sont différentes (notamment tant que la négociation collective n'est faite que par une structure)². L'examen des deux demandes de reconnaissance d'AsOP amènera à trancher la question de l'articulation entre AsOP verticale et horizontale. L'OP Cleps (Savencia) est en effet présente dans les deux AsOP, verticale Savencia et horizontale Grand Ouest.

Enfin, une autre piste en cours de réflexion pour structurer des OP sur un territoire donné est la fusion entre OP.

En résumé, le cadre contraignant mis en place en France, imposant une taille et des moyens minima à l'OP constitue une forme d'obligation à la structuration de l'action collective et à la massification de l'offre. Néanmoins, compte-tenu de l'absence de moyens humains (formation) et financiers (aide à la création) mis sur la table pour accompagner les OP, des freins mis par certaines laiteries et des problèmes de coopération inhérents à toute action collective, on ne peut que constater l'incapacité actuelle des OP à rééquilibrer les relations avec les transformateurs, surtout avec les grands groupes laitiers nationaux. Les principales avancées concernent la formalisation collective des relations entre les producteurs et la laiterie au sein d'un accord cadre, ouvrant parfois la voie à la gestion collective des volumes contractuels par l'OP. Cette mission contribue à étendre la responsabilité de l'OP au delà de la mission réglementaire de négociation du prix du lait. Elle favorise la rétention de valeur en

¹ Association des Producteurs de lait Lactalis Rodez (APL Rodez), 21/01/2016.

² Entretien du 10/12/2015.

amont, contribue à l'élaboration d'un réel avantage concurrentiel pour les producteurs adhérant à l'OP et, par voie de conséquence, peut susciter des adhésions et venir renforcer la représentativité de l'OP.

5. Coopératives et contractualisation

Le "Paquet Lait" souligne le rôle essentiel que les coopératives continuent de jouer, compte tenu de la nécessité d'améliorer la concentration de l'offre pour augmenter le pouvoir de négociation des producteurs. La réglementation communautaire reconnaît la spécificité des sociétés coopératives agricoles dans l'alinéa 3 de l'article 148: « par dérogation au paragraphe 1, il n'y a pas lieu d'établir un contrat et/ou une offre de contrat si le lait cru est livré par un agriculteur [...] à une coopérative dont l'agriculteur est membre, dès lors que les statuts de cette coopérative ou les règles et décisions prévues par ces statuts ou en découlant contiennent des dispositions produisant des effets similaires à ceux des dispositions du paragraphe 2, points a), b) et c) ».

Le Code rural mentionne également l'obligation pour les coopératives, de mise en conformité de leurs statuts ou de leur règlement intérieur de façon à intégrer les clauses contractuelles rendues obligatoires. L'obligation d'information de leurs associés coopérateurs est notamment mise en avant.

5.1. Spécificités des coopératives laitières

« Les sociétés coopératives agricoles ont pour objet l'utilisation en commun par des agriculteurs de tous moyens propres à faciliter ou à développer leur activité économique, à améliorer ou à accroître les résultats de cette activité. Les sociétés coopératives agricoles et leurs unions forment une catégorie spéciale de sociétés, distinctes des sociétés civiles et des sociétés commerciales. Elles ont la personnalité morale et la pleine capacité » (art. 521.1 du Code rural).

La spécificité des coopératives repose sur un ensemble de principes et de règles spécifiques (loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947) définis dans ses statuts et le règlement intérieur. La coopération repose notamment, sur:

- le caractère indissociable de la double qualité d'utilisateur de services et d'associé;
- la circonscription territoriale de la société;
- l'obligation pour chaque coopérateur d'utiliser tout ou partie des services de la société pour une durée déterminée, et corrélativement, de souscrire une quote-part du capital en fonction de cet engagement d'activité;
- l'obligation pour la société de ne faire d'opérations qu'avec ses seuls associés coopérateurs;
- un droit égal de vote pour chaque coopérateur aux assemblées générales;
- des modalités particulières de gestion des excédents: répartition proportionnelle aux opérations réalisées, limitation de l'intérêt versé au capital;
- le remboursement des parts sociales à leur valeur nominale en cas de départ.

Les coopératives laitières françaises se sont historiquement développées avec un mix-produit faisant la part belle aux produits industriels beurre/poudre, dont les prix étaient stabilisés par l'intervention. La baisse du niveau d'intervention à partir de 2004 a conduit les coopératives à réorienter leur mix-

produit vers des produits à plus forte valeur ajoutée (PGC sous marques propres notamment). La perspective de suppression des quotas laitiers a aussi amené les coopératives à réfléchir aux outils à mettre en place pour gérer leurs apports dans un environnement libéralisé. Dès les années 2000, l'évolution des règlements intérieurs est apparue comme outil clé pour préparer la sortie des quotas et gérer les volumes. La Fédération Nationale des Coopératives Laitières (FNCL) fut aussi un lieu d'échanges d'information et de débats.

5.2. Renforcement des mécanismes de gouvernance

Le décret sur la contractualisation a amené les coopératives à toiletter leurs statuts en 2010-2011 pour se mettre en conformité avec le nouveau cadre réglementaire. Il s'agit d'explicitier aux adhérents les modalités de fixation du prix du lait et les conditions d'accès aux volumes. La FNCL a apporté un accompagnement méthodologique et juridique aux coopératives dans la révision de leur règlement intérieur. Chaque coopérative a aussi développé en interne ses consultations et ses réflexions autour de grandes lignes débattues à la FNCL où elles sont aussi acteurs.

La durée et la nature de l'engagement coopératif (cinq ans le plus souvent, jusqu'à dix ans pour certaines) ne sont pas remises en cause. Ce qu'apporte la contractualisation est la nécessité de renforcer la transparence: les coopérateurs à l'instar des producteurs livrant à une laiterie privée doivent avoir une visibilité renouvelée tous les ans sur leur situation tant en matière de volume, de prix du lait que de part sociale.

Au-delà de cette mise à disposition d'information, la suppression des quotas laitiers et l'interdiction de négociation interprofessionnelle du prix du lait ont conduit les coopératives à développer de nouveaux instruments pour gérer en interne à la fois les prix et les volumes. Il s'agit de co-construire de nouvelles règles internes encadrant les conditions d'accès aux références, le traitement des jeunes, la gestion des sous-réalisations des cessations.

La plupart des coopératives ont fait le choix d'une mobilisation large des adhérents pour concevoir ce nouveau système de fonctionnement. Un travail de consultation plus ou moins poussé selon les coopératives a permis aux producteurs de s'éveiller à la vie de la filière et aux dirigeants de se familiariser avec les enjeux de terrain. Il y a eu de nombreux allers retours entre le conseil d'administration (CA), les groupes de travail sur le terrain avant de parvenir à un système de règles stabilisé pouvant être intégré dans le règlement intérieur et voté en Assemblée générale (AG).

Ce travail de consultation visait pour les adhérents à se familiariser avec le nouveau contexte économique et la nature et les défis auxquels se retrouve confronté leur outil de production, se réapproprié le fonctionnement de leur coopérative et contribuer à la réflexion pour s'y adapter. Ces consultations ont conduit à une réactivation et à un enrichissement des structures de consultation des coopératives. Certaines coopératives continuent de travailler avec le système AG / CA mais certaines (Sodiaal notamment avec l'instauration de délégués territoriaux) se sont dotées de structures d'échange et de gouvernance intermédiaires. Il s'agit d'assurer la cohérence entre le

pilotage des outils de transformation à une échelle nationale ou internationale et l'animation des dynamiques territoriales de production.

Les coopératives, en lien avec la dynamique de leur territoire de développement, n'évoluent pas au même rythme. Globalement, les coopératives se sont réorganisées pour accroître leur réactivité et pouvoir prendre des décisions plus rapidement (CA réduit et avec des mandats clairs et développement d'outils de suivi de la production). En outre, personnels administratifs et élus se professionnalisent.

Dans l'ensemble le résultat de ce processus de consultation a été jugé satisfaisant mais les élus déplorent toutefois des taux de participation aux réunions locales dans l'ensemble faibles: entre 30 % et 60 % selon les zones et le dynamisme des représentants locaux.

5.3. Différents mécanismes de gestion des volumes

De par leur statut, les coopératives sont contraintes de prendre le lait de tous leurs adhérents. Elles ne peuvent donc s'appuyer, contrairement aux laiteries privées, sur la clause volume d'un contrat commercial pour gérer 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. L'état d'avancement de la réflexion ainsi que les outils mobilisés sont variables. En fonction de leur localisation, profil et stratégie, les coopératives se dotent d'outils de gestion de l'approvisionnement différents.

La première coopérative laitière française, Sodiaal, a sans doute été la plus proactive. Elle a très tôt proposé la mise en place d'un système de double volume – double prix pour maîtriser son approvisionnement. Le volume A est une fraction du volume de référence notifié par la coopérative sur décision du conseil d'administration (dernier quota notifié par FranceAgriMer pour la campagne 2015/2016). « Cette fraction est déterminée chaque année par le Conseil d'Administration, en fonction des volumes transformés par la Coopérative en produits de grande consommation écoulés sur le marché intérieur. L'objectif est que le prix A présente la plus grande stabilité possible »¹. L'annexe II du règlement intérieur mentionne que le prix A résulte de la combinaison d'indicateurs fournis mensuellement ou trimestriellement par le CNIEL: i) indicateur produits industriels, ii) indicateur fromage export, iii) valorisation beurre/poudre, iv) indicateur de compétitivité Allemagne. Dans les discours de divers acteurs, ce prix A est souvent assimilé à une valorisation PGC France. Il s'agit d'un raccourci inexact puisque le dernier accord interprofessionnel ne dispose pas d'indicateurs relatifs à la valorisation PGC France. La spécificité du prix A tient plus à un lissage des variations de prix internationaux qu'à un lien objectif effectif avec le niveau de valorisation sur le

¹ Règlement intérieur Sodiaal juin 2015.

segment PGC France. En outre, il est spécifié dans le règlement intérieur que la décision, sur la base de ces principes, reste du ressort du conseil d'administration. 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 coopérative¹ (prix B). Le volume B est réparti sur l'année de façon saisonnière : pendant les périodes creuses, le poids du B diminue au profit du A, ce qui permet d'inciter à la production à ces périodes. Le volume et le prix C ont été créés plus tardivement pour limiter la surproduction. Le prix B pouvait en effet rester incitatif pour couvrir un coût marginal de production². Le prix C est un prix de dépassement obtenu en retranchant du prix moyen lait entier payé par la Coopérative les deux dernières campagnes le montant de la pénalité communautaire (287 €/1 000 l). Sodiaal a offert des possibilités importantes de développement, sur des volumes A ou B, suivant la situation: possibilité de développement au prix B dans un objectif de saturation de l'outil (+100 000 litres) ou de développement (accroissements de volumes beaucoup plus conséquents). Par ailleurs, les jeunes s'installant ont bénéficié d'un traitement préférentiel: accès à 300 000 litres supplémentaires en prix A dans la limite de 450 000 litres/unité de travail annuel.

D'autres coopératives sont restées sur un prix moyen et une gestion stricte des volumes avec sanction en cas de dépassement et absence de volume de développement (CLAL Saint Yvy par exemple). Des situations intermédiaires sont également observées: la Colarena-Eurial a offert des opportunités de développement en restant sur un prix moyen; les coopératives adhérentes à Laïta ont donné des possibilités de développement, quoique plus limitées et principalement sur un prix B³. Les choix réalisés s'expliquent notamment par le profil des coopératives (spécialisation, mix-produit) et par leur ancrage territorial (coopérative locale ou nationale; potentiel de production de la zone de collecte; volonté d'internationalisation). Dans aucun cas cependant, les modalités de gestion des volumes ne sont définitivement arrêtées. Les coopératives se laissent la possibilité de les adapter aux comportements de leurs adhérents et au contexte économique.

L'objectif de Sodiaal en tant que leader coopératif français était de se donner les moyens de se développer à l'international à l'instar du développement réalisé par ses concurrents (autres coopératives européennes et privés) tout en gardant une cohérence interne (permettre aux producteurs qui le souhaitent de croître en se positionnant sur ces marchés extérieurs plus volatils,

¹ Règlement intérieur de Sodiaal juin 2015: « le prix B est déterminé mensuellement en retranchant de l'indicateur « valorisation beurre/poudre » du CNIEL précédemment mentionné un forfait de 15 €/1 000 l permettant de rapprocher l'indicateur CNIEL de la valorisation réelle de la Coopérative ».

² Le coût marginal est le coût supplémentaire induit par la dernière unité produite. En d'autres termes, le Prix B peut être suffisant pour couvrir les coûts de production des derniers litres de lait, lorsque les premiers sont valorisés au prix A.

³ Chez Laïta, le prix B est plafonné par le prix A. Le volume B est calculé a posteriori en fin d'année en fonction de la valorisation effective de la coopérative.

tout en limitant l'impact de cette stratégie de développement pour les producteurs qui ne veulent pas se développer). Les coopératives moins proactives souhaitent se laisser le temps de voir venir. Il n'en reste pas moins qu'au regard des coopératives de l'Europe du Nord, les coopératives françaises dans leur ensemble font preuve de prudence. Elles se sont équipées d'outils de gestion des approvisionnements et visent un fonctionnement à flux tiré, contrairement aux voisins européens ayant beaucoup investi, qui incitent à produire pour saturer les outils et travaillent à flux poussé.

5.4. Gestion des volumes et processus de capitalisation

Dans le droit coopératif, le volume livrable à la coopérative est proportionnel aux parts sociales du coopérateur. Le montant des parts sociales donnant droit à un même volume de lait est très variable d'une coopérative à l'autre (écart de presque 1 à 10). L'augmentation du capital social en revanche est une tendance de fond. Elle vise à financer le développement de la coopérative.

Les coopératives ont adopté différentes stratégies pour conditionner le développement de la production au développement du capital social. Sodiaal, dans un souci de responsabilisation des producteurs, a fait de l'achat de parts sociales une condition préalable à l'accès à des volumes supplémentaires. D'autres coopératives sont restées sur un système plus progressif; les parts sociales étant achetées progressivement, parallèlement au développement des volumes de production.

5.5. Modalités de détermination du prix

Concernant les prix, la majorité des coopératives se sont basées sur les indicateurs mis à disposition par le CNIEL et un certain nombre d'éléments plus attachés à leur mix-produit et à leurs marchés. Certaines coopératives affichent leur objectif de prix à l'année pour donner de la visibilité aux sociétaires. Néanmoins, ces annonces étant réalisées sans que les coopératives aient tous les éléments pour pouvoir les atteindre, les prix objectifs sont dans les faits revus régulièrement. De manière générale, dans la situation de transition actuelle, les indicateurs utilisés sont revus régulièrement, avec une tendance générale à la différenciation des indicateurs et des formules choisies en vue d'une adaptation à la situation spécifique de chaque coopérative. En dernière instance, le niveau de prix du lait reste du ressort du CA, qui doit arbitrer entre la valorisation du lait permise par les marchés de la coopérative, les attentes des producteurs et les besoins de la coopérative.

5.6. Présence sur les territoires

Du fait de leur circonscription territoriale, maintenue malgré les fusions et la création d'Unions de coopératives géographiquement étendues, les coopératives jouent un rôle central dans le maintien de la production sur les territoires. Se considérant comme des OP abouties, les coopératives ne se sentent pas concernées par la réflexion autour des OP et du pouvoir de négociation des producteurs. Elles considèrent plutôt que c'est par la professionnalisation de leur outil productif et le renforcement de leur structure de gouvernance qu'elles pourront permettre aux producteurs d'exercer un contrôle indirect sur les prix du lait à la production.

En tant que leader coopératif présent sur l'ensemble du territoire, Sodiaal considère avoir une responsabilité pour l'avenir de la filière française. Le groupe a déjà été fortement sollicité depuis 2008 pour offrir un débouché aux producteurs sur les territoires en déprise, suite à la faillite d'une usine ou d'un collecteur (URCL, Leche Pascal...). Il estime devoir être exemplaire. Cela passe, d'après les salariés et les élus rencontrés, par des efforts en matière de création de valeur, une poursuite de la démarche de professionnalisation avec le respect de ses engagements et une implication forte dans les instances régionales et nationales de gouvernance de la filière. À ce titre une implication dans une instance territoriale de bassin est envisagée à condition qu'elle ne remette pas en cause le fonctionnement de la coopérative et son efficacité économique.

5.7. La gestion de la volatilité en question

Les évolutions mentionnées ci-dessus ont fait suite à l'adoption du "Paquet Lait". Un deuxième cycle de révision des règlements intérieurs est actuellement en cours, avec des réflexions autour de la gestion des volumes et de la volatilité des prix en sortie de quotas. Les coopératives réalisent que le transfert de la volatilité aux producteurs n'est pas tenable, même lorsque cela ne concerne qu'une partie du volume.

Une réflexion est en cours sur la prise en compte des coûts de production. Elle n'est pas aboutie. Certaines coopératives envisagent également de jouer sur les réserves de la coopérative pour amortir les fluctuations. Des réflexions relatives à l'appui technique et au pilotage de l'exploitation dans un environnement incertain sont également en cours.

La fusion ou a minima la coopération entre coopératives est apparue au cours des entretiens comme un levier d'adaptation à un environnement plus volatil. Le regroupement et l'élaboration d'outils communs modifient la structure de marché, favorisent les économies d'échelles et limitent la guerre des prix qui peut être parfois dévastatrice et source d'instabilité. Au regard des poids lourds du Nord de l'Europe, les coopératives françaises généralistes disposent encore d'une marge de progrès importante. La FNCL a décidé d'ouvrir la réflexion sur le sujet par une analyse collective de marché pour trois métiers: lait de consommation export, produits laitiers frais en marque de distributeurs, ingrédients commodités. Les enjeux de partenariat entre coopératives, notamment entre coopératives spécialisées et transversales, concernent également la fourniture de services et l'appui technique aux adhérents.

6. Le rôle des tiers dans la régulation de la relation contractuelle

Dans la littérature économique, le rôle des tiers et notamment de l'acteur public dans la régulation contractuelle fait débat (Schwartz, 2002; Wu, 2006; Ménard 2004). Certains travaux considèrent que les problèmes de coordination, notamment liés à des asymétries d'information, doivent être résolus par des incitations privées appropriées (Salanié, 1994), d'autres considèrent que les problèmes de coordination ne peuvent qu'être résolus par des structures de gouvernance appropriées, que seule

l'action publique est apte à légitimer (Ménard et Valcheschini, 2005; Royer, 2009; Royer et al. 2015). Considérant que les contrats privés produisent des effets de droit, nous considérons ici que l'analyse des relations contractuelles requière de s'intéresser aux structures de gouvernance publiques et privées non-contractuelles garantissant l'exécution des contrats.

6.1. L'acteur public

Nous l'avons évoqué dans la section 2, l'acteur public français a été proactif dans l'élaboration d'un cadre réglementaire visant à sécuriser le devenir des éleveurs dans un environnement sans quotas laitiers. Le «Paquet Lait» européen est d'ailleurs fortement imprégné des dispositions réglementaires prises dans le cadre de la LMAP. La LAAAF a permis en 2014 de renforcer les dispositions visant à rééquilibrer la relation contractuelle. Toutefois l'incitation à l'organisation collective et à la massification de l'offre, sans soutien ni financier ni humain, n'a pas suffi à mobiliser les producteurs, d'autant que les laiteries ont rarement joué le jeu.

6.1.1. Médiation des relations contractuelles et commerciales

Sur la période 2010-2013, le médiateur vise à favoriser la compréhension mutuelle entre partenaires, OP et laiteries notamment, et à faciliter les négociations contractuelles. Les principes mis en avant sont ceux des concessions réciproques et du renoncement partiel. « La médiation ne doit pas faire jurisprudence car il s'agit d'un travail sur des cas particuliers. Néanmoins, le fait que le médiateur soit imposé par l'autorité publique impose un certain recul car les solutions trouvées dans un cas particulier peuvent être dupliquées »¹.

Durant cette période, différentes affaires ont été traitées: problème lié à l'entretien du tank à lait, règlement intérieur des coopératives insuffisamment précis, discussion de clauses contractuelles litigieuses. Un des succès de la médiation sur cette période est relatif à la reconnaissance des OP par les laiteries, étape préalable à l'élaboration d'un cadre collectif (convention ou accord) à la relation contractuelle.

Avec l'élargissement de son périmètre de médiation en 2013, et le passage à une médiation des relations commerciales en 2014 (LAAAF) (cf. Section 2.7 du rapport), il s'agit dorénavant pour la médiation de structurer le dialogue, d'apporter des éléments à la discussion et de veiller au respect des OP. La prise en compte des relations avec la distribution entre de ce fait dans le champ des compétences du médiateur. L'objectif est d'établir des conditions visant à une compréhension réciproque et de veiller à ce que le dialogue puisse s'exercer et que l'accord entre parties puisse émerger. Il s'agit d'un travail de conviction.

« La médiation n'a pas en effet de capacité à imposer, pas de possibilité de vérification de la mise en œuvre. On ne veut pas produire nos propres statistiques, sinon cela pourrait s'apparenter à une administration des prix. On s'informe auprès de différentes

¹ Médiateur des relations contractuelles, 21/09/2015.

sources (L'Éleveur laitier, FranceAgriMer, CNIEL) et d'échanges avec les acteurs. On n'a aucun moyen de vérification des dires de chacun. On se base sur notre bon sens et la confrontation des dires »¹.

La médiation à l'échelle de la filière s'est traduite par deux principaux accords, ceux d'avril 2013 et de juillet 2015. Les causes de la saisie du médiateur étaient relativement différentes. En 2013, les entreprises laitières sont dans une situation qui risque de les empêcher de suivre leur contrat, du fait d'une hausse des prix du lait (résultant de la revalorisation des produits industriels dans les indicateurs interprofessionnels), et de prix à la distribution jugés trop faibles, dans un contexte de mise en avant depuis plusieurs années de la question du pouvoir d'achat du consommateur et de guerre des prix ouverte entre les enseignes, sur certains produits. Le médiateur est saisi par la FNPL, qui a une crainte que les contrats soient dénoncés du fait de cette hausse de prix. En 2015, c'est l'effet inverse qui est observé. Du fait de prix des produits industriels très déprimés, le mode de calcul du prix du lait entrant dans le contrat n'est plus satisfaisant pour les producteurs, qui demandent une revalorisation du prix et font de nouveau appel au médiateur.

Dans les deux cas l'enjeu est double: une revalorisation rapide ou maintien du prix payé aux producteurs et un partage équitable de l'effort financier correspondant entre les transformateurs et la distribution. Le 1^{er} juin 2013, une hausse technique de 25 cts/l, visant à prendre en compte la hausse du prix de la matière première lait, a été acceptée par la grande distribution. Elle s'est appliquée jusqu'au 31 décembre 2013 et figurera sur les factures sous forme d'une mention en pied de facture. L'engagement de filière du 24 juillet 2015 vise à une revalorisation des prix des produits laitiers (hors fromage) de marque MDD par la GMS, visant après transfert par l'industriel, à une atténuation de la baisse des prix payés aux producteurs dans le contexte de coûts de production élevés. Ne concernant qu'un nombre limité de produits (30 % du lait valorisé par Sodial ou 0 % par Savencia, par exemple) dans un marché libéralisé et, relevant de la bonne volonté des distributeurs et des transformateurs concernés, cet accord n'a pas permis d'infléchir durablement la baisse des prix du lait qui a repris dès septembre 2015².

Toutefois, dans les deux cas, nous observons que c'est au travers du recours au médiateur que la position de prix de la grande distribution a pu s'infléchir. La médiation permet de trouver un compromis collectif prenant en compte les positions individuelles des acteurs économiques, et qui n'arrive pas à émerger sans le recours à un acteur tiers.

Le rapport du CGAAER de 2012 met en avant que le dispositif de médiation « a donné satisfaction du fait de ses interventions pragmatiques, confidentielles, de ses prises de position en équité et surtout de la pédagogie pratiquée par les interventions sur le terrain et l'écoute personnalisée tant des organisations que des particuliers ». Néanmoins, au regard des entretiens réalisés, et suite à l'élargissement de ces compétences par la suite, le bilan de ce dispositif semble plus contrasté. Les

¹ Médiateur des relations contractuelles, 21/09/2015.

² <http://www.franceagrimer.fr/content/download/41827/390643/file/TDB-LAI-produits-A15-S53.pdf>

OP regrettent la non prise de position de la médiation et trouvent que le processus de médiation leur est rarement favorable.

La coopération considère la médiation comme un appui dans un période de transition. Elle est par contre plus réservée sur la médiation commerciale, autour de la négociation du prix du lait. Tous les acteurs s'accordent par ailleurs, sur la fragilité au regard du droit de la concurrence de ces accords ponctuels pris à l'échelle nationale dans le cadre d'un marché commun. Le lancement d'une enquête sur ces tables rondes par la Commission Européenne en témoigne: « Selon les informations dont elle dispose, les comportements des organisations professionnelles telles que la FNSEA, JA ou Coop de France, ainsi que toutes les autres entreprises du secteur pourraient constituer des infractions à l'article 101 du TFUE, du fait de la conclusion d'un ou de plusieurs accords sur les prix et restrictions sur les importations »¹.

6.1.2. FranceAgriMer

FranceAgriMer, établissement national des produits de l'agriculture et de la mer, exerce ses missions pour le compte de l'État, en lien avec le ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt. Ces missions consistent principalement à favoriser la concertation au sein des filières de l'agriculture et de la forêt, à assurer la connaissance et l'organisation des marchés, ainsi qu'à gérer des aides publiques nationales et communautaires.

FranceAgriMer a adapté son fonctionnement au nouveau contexte. Il a un rôle de suivi et de contrôle des OP. Il ne leur fournit pas, par contre, d'appui spécifique et ne suit pas l'évolution des relations contractuelles. Le Ministère a fait le choix de ne pas enregistrer les contrats. À ce jour personne n'a réellement les moyens de connaître ni la diversité des clauses contractuelles ni le nombre de producteurs concernés.

Les dispositifs d'information permettant le suivi de la filière ont par contre été soit maintenus soit adaptés au nouveau contexte (cf. encadré). La capacité de suivi de l'évolution structurelle du secteur est ainsi préservée. Les modalités de suivi des prix du lait ont été renforcées pour répondre à l'obligation communautaire de fournir une anticipation de prix du lait.

Enfin, le conseil spécialisé lait² est aussi en cours d'évolution car la gestion des quotas constituait les deux tiers de son activité. Le choix a été fait de maintenir cette instance de décision mais ses fonctions sont en cours de révision.

¹ Notification de la commission reportée par le journal les Échos le 08/01/2016. http://m.lesechos.fr/redirect_article.php?id=021603310908

² Le Conseil spécialisé Lait regroupe des professionnels de la filière, des représentants des pouvoirs publics et des membres de FranceAgriMer. Ils sont nommés pour trois ans. Le Conseil spécialisé se réunit 4 fois par an afin d'échanger sur la conjoncture mondiale, européenne et nationale du lait, l'évolution de la filière et de concevoir des propositions.

Le système d'information laitier français s'adapte également au nouveau contexte.

Le système d'enquêtes laitières sur la collecte et la transformation laitière est une obligation communautaire qui a été préservée. Il comprend une enquête mensuelle légère déléguée à FranceAgrimer par le Service de la Statistique et de la Prospective du Ministère chargé de l'Agriculture et de la Pêche (SSP) et une enquête annuelle détaillée. Cette dernière réalisée par le SSP renseigne de façon exhaustive les volumes de collecte et de production et les volumes produits par catégorie et par entreprises.

Le suivi des prix est renforcé à la demande de la Commission Européenne. Au suivi mensuel du prix du lait (disponible 6 semaines plus tard), la fourniture d'un prix en cours à visée prospective a été demandée par la Commission. FranceAgriMer est en charge de l'élaboration de ce nouvel indicateur, obtenu à partir d'une enquête auprès des principaux opérateurs pour une partie significative de la production (60 % de la collecte nationale). L'information obtenue se rapproche d'une information à dire d'expert car

- i) les industriels eux-mêmes ne savent pas exactement comment cela va évoluer
 - ii) les informations sur la qualité du lait qui contribue fortement à la formation du prix ne sont pas encore disponibles
 - iii) la formation des prix est complexe du fait notamment des alliances entre groupes. Pour les coopératives, il s'agit du prix intégrant un complément de prix moyens.
- Néanmoins, depuis sa création, cet indicateur de prix s'est avéré représentatif de l'évolution constatée un mois plus tard.

Un nouveau système est par ailleurs en cours d'élaboration pour se substituer au système de gestion des quotas qui permettait de suivre l'évolution des structures agricoles. Il a en effet été collectivement décidé de maintenir un système d'information au-delà de la suppression des quotas. Un décret est sorti en 2015 (JORF n° 0146 du 26 juin 2015 page 10770).

6.2. L'interprofession

6.2.1. Une démarche proactive de 2010 à 2012

En 2010, avec l'annonce de la contractualisation obligatoire dans la loi d'avenir, l'interprofession s'est positionnée en facilitateur de cette démarche. Elle a élaboré un guide des bonnes pratiques contractuelles¹ visant la fourniture d'un cadre pour les différents contrats. Elle s'est également dotée d'une Commission Interprofessionnelle des Pratiques Contractuelles (CIPC). Ce « conseil des sages », constitué de représentants des trois familles – plutôt des retraités qui avaient œuvré pour les différentes fédérations – avait vocation à traiter les litiges. Les derniers avis ont été rendus en 2012.

La CIPC a progressivement été abandonnée. De l'avis des animateurs du CNIEL : « elle tournait à vide, enlisement des dossiers et absence de demandes ». La fédération des industries laitières (FNIL) considérait que chaque laiterie était maîtresse de sa politique d'approvisionnement; souveraine pour renégocier les contrats avec les adhérents. Plus largement les laiteries considéraient que les contrats n'ont pas de dimension collective interprofessionnelle. Le consensus était rompu et comme le CNIEL

¹ CNIEL, 2011, Guide des bonnes pratiques contractuelles.

ne peut travailler qu'avec l'accord des trois familles, la CIPC a été abandonnée. Le CNIEL, plus largement, s'est retiré de ces questions-là. Il ne dispose pas d'information sur l'évolution des contrats, ni des règlements intérieurs des coopératives. En cas de sollicitation, il renvoie aujourd'hui vers les médiateurs de la république. Il ne suit pas aujourd'hui les litiges et n'est pas au courant des avis. À titre d'illustration, lorsque les producteurs ont demandé un audit de la contractualisation en 2015, le CNIEL a refusé car cela n'intéressait qu'une des trois familles.

6.2.2. Reconnaissance européenne dans le cadre du « Paquet Lait »

Le « Paquet Lait » permet la reconnaissance de l'interprofession laitière au niveau de l'Union européenne. Ces interprofessions ont des missions qui englobent notamment la promotion, la recherche, l'innovation et l'amélioration de la qualité. Elles visent aussi à renforcer la connaissance et la transparence de la production et du marché. L'article 157 de l'OCM précise que les missions dans la mesure où elles permettent aux différents acteurs de la chaîne d'approvisionnement d'instaurer un dialogue entre eux ne peuvent être assimilées à de l'entente. La reconnaissance des interprofessions dans le secteur laitier implique des droits mais aussi des devoirs. Ainsi, l'interprofession française a-t-elle dû notifier à Bruxelles le périmètre de ses missions. La procédure de notification a notamment permis de consolider les accords interprofessionnels portant sur les indicateurs de tendances des marchés¹ et les grilles régionales de paiement à la qualité, entrant dans les modalités de détermination du prix du lait payé aux éleveurs.

Une seule interprofession pouvant être reconnue, les CRIEL ont évolué pour devenir des sections de l'interprofession nationale. Cela s'est traduit par un renforcement de la coordination nationale: le CNIEL a accompagné les CRIEL dans la réécriture de leur statut et exerce dorénavant un contrôle sur la conformité de leurs actions au regard du droit européen. Cette évolution s'accompagne également de transferts financiers du national vers le local et d'un renforcement du rôle des CRIEL dans la représentation vis-à-vis des pouvoirs publics locaux. La création d'observatoires régionaux, dont l'articulation éventuelle avec les conférences de bassin² reste à définir, est apparue comme un projet structurant de ces nouvelles sections interprofessionnelles régionales. Les laboratoires restent par contre des structures indépendantes, les analyses de lait pour l'interprofession ne constituant qu'une partie de leur activité.

¹ La formule résultant de l'accord de 2009 pourtant constamment mentionné dans les contrats n'a pas été notifiée à Bruxelles.

² Les conférences de bassin ont été créées en 2011 (décret n° 2011-260) pour permettre l'adaptation à la libéralisation progressive des marchés laitiers. En tant qu'instance de concertation autour du Préfet coordonnateur de bassin, elles ont démontré leur utilité dans leurs missions de redistribution des quotas aux producteurs en tenant compte des spécificités liées aux territoires et aux signes de qualité. Leurs missions ont été étendues (décret n° 2014-525) à la formulation de recommandations sur l'installation de jeunes agriculteurs en production laitière. Leur avenir est remis en question par la suppression des quotas laitiers. Néanmoins, le maintien d'une instance de concertation entre acteurs économiques et publics à une échelle adaptée au fonctionnement des bassins laitiers semble pertinent. Les CRIEL pourraient en être le support.

L'article 157 de l'OCM mentionne dans l'article 1 alinéa c deux missions des interprofessions qui pourraient permettre au CNIEL de jouer un rôle actif dans la mise en œuvre de la contractualisation :

« améliorer les connaissances et la transparence de la production et du marché, y compris en publiant des données statistiques agrégées relatives aux coûts de production, aux prix, accompagnées le cas échéant d'indicateurs de prix, aux volumes et à la durée des contrats précédemment conclus, et en réalisant des analyses sur les perspectives d'évolution du marché au niveau régional, national ou international; sans préjudice des articles 148 et 168, élaborer des contrats types compatibles avec la réglementation de l'Union pour la vente de produits agricoles aux acheteurs et/ou la fourniture de produits transformés aux distributeurs et détaillants, en tenant compte de la nécessité de garantir des conditions de concurrence équitables et d'éviter les distorsions du marché. »

Le CNIEL pourrait prendre part à la réflexion sur les indicateurs entrant aussi bien dans les formules de prix que ceux déclenchant les clauses de renégociation ou de sauvegarde. Il pourrait également jouer un rôle actif dans la réflexion relative au contenu des contrats cadre. À ce titre une actualisation du guide des bonnes pratiques contractuelles pourrait être réalisée.

Pourtant depuis 2012, le CNIEL a fait le choix de se concentrer sur ses missions de communication, de gestion de la qualité, notamment sanitaire (les cellules restent un problème important), et l'éclairage économique des parties dans leur négociation. La communication est le premier poste budgétaire, un sujet toujours collectif pour développer des marchés export (effet d'aubaine lié à un co-financement de la Commission d'actions de promotion à destination de pays tiers: Chine, Japon, Corée, États-Unis Brésil et un peu Inde et péninsule arabe) et agir contre les discours anti-lait. Concernant la qualité, une commission nationale issue du CNIEL assiste et harmonise le travail des laboratoires interprofessionnels. Sur le plan informationnel, l'enjeu est de fournir des informations objectives et de construire des références communes.

6.2.3. Vers un réinvestissement des dossiers économiques en 2016 ?

Fin 2015 toutefois, le positionnement de l'interprofession ne satisfait ni les trois familles ni l'acteur public. « On sent qu'on a un problème. Il y a quelque chose à reconstruire mais il n'y a pas de consensus¹ ». Les producteurs militent pour une réouverture du dossier contractualisation en interprofession. Deux principaux éléments ont conduit à cela: les difficultés rencontrées lors de la négociation de la clause de sauvegarde d'une part, la demande des producteurs pour une prise en compte des coûts de production d'autre part. Toutefois, les transformateurs, notamment coopératifs, considèrent que le virage de la médiation des relations contractuelles a été manqué par l'interprofession et que tenter de réintégrer ce sujet ne fera que ralentir la reprise d'un dialogue constructif et sain au sein de la filière. Elles seraient favorables à un investissement de l'interprofession sur des questions amont, visant notamment au renforcement de la compétitivité des exploitations. Il ne s'agit pas uniquement d'accompagner un processus de restructuration en

¹ Direction Économie et Territoire du CNIEL, 15/07/2015.

cours mais aussi de travailler sur les spécificités et atouts des exploitations françaises qui valorisent l’herbe pâturée, une diversité de races, etc.

La diversité de la filière laitière française est d’ailleurs vraisemblablement un facteur explicatif de la difficulté à trouver un projet fédérateur pour l’interprofession: certaines exploitations sont restructurées d’autres pas, certains territoires sont en croissance d’autres en déprise et certaines laiteries, coopératives notamment, sont dans une démarche partenariale avec le producteur et offre des opportunités de développement alors que la majorité des laiteries privées se développent à l’international et souhaiteraient réduire leur volume de collecte en France. Un autre facteur explicatif tient à la défaillance de représentation: les OP ne sont à ce jour pas représentés dans les instances sectorielles.

6.3. Rôle du syndicalisme et de la FNPL

La FNPL a beaucoup œuvré pour la mise en place de la contractualisation, de la structuration des OP et de la médiation mais elle a aujourd’hui du mal à positionner son action par rapport à ces nouvelles modalités d’organisation économique. Du fait de sa présence en interprofession et des modalités de fonctionnement de celle-ci, la FNPL jouait un rôle important dans la négociation du prix du lait qui n’a plus lieu d’être sous cette forme aujourd’hui. Elle jouait aussi un rôle important dans la gestion des volumes dans le cadre de la cogestion. La suppression des quotas laitiers, la fin de la négociation interprofessionnelle du prix du lait et l’émergence des OP réduisent le rôle de la FNPL sur les questions économiques. Les acteurs de la transformation privés s’opposent d’ailleurs à toute interférence de la FNPL sur ces questions de prix, relevant de la négociation entre OP et industrie. Pour les coopératives, le syndicalisme doit pousser les adhérents à travailler dans les structures économiques, à appuyer les OP et favoriser les échanges d’information.

Du fait du changement de contexte, la FNPL est amenée à se recentrer sur sa mission syndicale de représentation et de défense des intérêts de ses adhérents. Elle reste détentrice d’un pouvoir politique, d’autant que sa représentativité reste à ce jour plus grande que celle des OP. Il semble d’ailleurs que la pression syndicale exercée en 2015 sur l’acteur public, la distribution, les industriels et la société dans son ensemble a contribué à infléchir les positions des acteurs dans la gestion de cette crise. Ce mode d’action est complémentaire d’un pouvoir de marché exercé dans le cadre des OP.

Dans la phase de transition que connaît actuellement le secteur, tant que les différentes OP ne sont pas matures, la FNPL conserve un rôle de support et de coordination. Elle peut contribuer aussi, en collaboration avec ses partenaires et les autres syndicats, à l’émergence d’un nouveau système de gouvernance cohérent. Elle peut œuvrer notamment à la reconnaissance des OP dans les instances nationales et régionales.

Les autres syndicats et, notamment la Confédération paysanne, n’ont pas joué un rôle aussi actif dans la mise en œuvre des OP et des contrats. La Confédération paysanne a soutenu, avec l’APLI, la

création d'OP de bassin. La Confédération paysanne a principalement œuvré pour le maintien d'une forme de régulation des marchés à l'échelle européenne¹. Malgré le succès limité de France Milk Board, cette initiative témoigne néanmoins d'une capacité à identifier l'enjeu que représente la constitution d'organisations de producteurs de bassin puissantes pour rétablir un équilibre des relations contractuelles avec l'aval et favoriser une rétention d'une partie de la valeur créée en amont. Une communication de janvier 2016, affine cette vision politique avec des propositions relatives i) à la mise en place d'OP ou d'AsOP de bassin, ii) à la création de contrats cadre interprofessionnel, iii) à la gestion collective des volumes en OP, iv) au renforcement de la transparence des coopératives, v) à la segmentation des marchés et vi) à la prise en compte des coûts de production.

6.4. Les instances territoriales

Dans le précédent régime, différents supports permettaient de donner corps à une vision territoriale du secteur: département pour l'allocation de droits à produire puis bassin de production, laboratoires interprofessionnels et CRIEL, conférences de bassin créées pour accompagner la sortie des quotas. Avec la suppression des quotas, ces structures d'action se sont vidées de leur contenu. Les départements n'apparaissent plus comme une échelle d'action structurante. Les échanges entre OP se font principalement à l'échelle nationale. L'avenir des conférences de bassin est aujourd'hui en question.

Après 30 ans d'administration territorialisée de la ressource lait, les acteurs rencontrés semblent se recentrer sur une gestion intra-entreprise. Les laiteries coopératives ou privées ne souhaitent pas que des décisions extérieures, à visée de développement territorial notamment et risquant de faire baisser leur rentabilité, leur soient imposées. Le retour de balancier vers la gestion hiérarchique (interne à l'entreprise ou au sein de relations contractuelles hybrides) des questions d'approvisionnement s'oppose à un pilotage territorial et risque de fragiliser la prise en compte de la diversité des territoires.

La difficulté de France Milk Board à susciter des adhésions (884 producteurs, 1 % de la collecte) plaide aussi pour une articulation entre instance territoriale et préoccupations locales au plus près des besoins des producteurs liés à la fois à un territoire et à une laiterie. En effet, même si les réticences des laiteries et/ou d'éventuelles divergences syndicales contribuent à expliquer ce faible taux d'adhésion, le caractère structurant de la relation directe entre producteurs et laiterie y est aussi pour beaucoup. Il apparaît que France Milk Board ne dispose pas du même capital confiance que les groupements de laiterie historiquement établis. Les OP horizontales France Milk Board résultent en effet d'un historique récent de contestation (réaction APLI à la crise de 2009). Elles ne disposent pas de collectifs structurés sur le terrain et n'ont pas fait leur preuve dans le temps long.

¹ http://www.confederationpaysanne.fr/sites/1/mots_cles/documents/Livret_lait_web.pdf, publication mars 2015 visitée novembre 2015.

L'AsOP Grand Ouest qui a tenu son assemblée constitutive le 06/10/2015, se centre sur une mission d'échange et d'information. Cette nouvelle structure rassemble cinq OP (2 OP Lactalis, 1 OP Savencia et deux OP de PME). Si c'est un premier pas vers une organisation territoriale, il semble insuffisant pour influencer sur le développement de la production et le statut des producteurs de lait.

Ce constat plaide pour une architecture multi-scalaire des organisations de producteurs. La constitution d'AsOP territoriale apparaît donc comme un levier plus prometteur de structuration de l'action collective sur une base territoriale, car elle est compatible avec une structuration sur la base d'organisations de producteurs de terrain (à l'articulation entre territoire et laiterie: le bassin de collecte d'un établissement le plus souvent) qui ont une identité forte, partagent des valeurs et permettent une interconnaissance et la création d'une relation de confiance, nécessaire à la transmission d'un mandat de négociation.

Par ailleurs, du fait de leur élargissement aux différents syndicats, les Centres Régionaux Interprofessionnels de l'Économie Laitière (CRIEL) pourraient aussi prendre le relai des questions de développement à l'articulation entre secteur et territoire (questions relatives à l'installation notamment). La création de comités dédiés à ces questions et ouverts à l'acteur public pourrait semble-t-il prendre le relais des conférences de bassin.

7. Approche comparée de la contractualisation

La France se distingue par le poids des grands groupes privés (4 dans le top 25) dans la collecte (45 %) et la transformation (54 %) et par le relatif faible poids des coopératives (cf. Tableau 3.2).

Tableau 3.2. Structure du marché laitier des pays européens (2013/2014).

	France	Allemagne	Irlande	Pays Bas	Pologne
Production (millions t)	25	31	5,4	12,7	10
Part de la collecte assurée par les coopératives	54 %	70 %	90 %	95 %	25 %
Concentration du secteur	4 entreprises dans le top 20 - Lactalis 5 Mds (20 %) - Sodiaal 4,9 Mds (20 %) - Agrial, 2,6 Mds - Bongrain 2,5 Mds - Eurial et Laïta 1,2 Mds - Danone 0,8 Mds - Bel 0,5 Mds	DMK 6,5 Mds kg (21 %) Müller 4,4 Mds kg Arla 2,5 Mds Hochwald Food 2,05 Mds Bayernland Eg (1,176 Mds) Friesland 0,98	6 entreprises transforment 82 % du lait Glanbia (30 %) ORNUA coopérative faitière Visant à exporter la production	23 entreprises transforment 98 % du lait FrieslandCampina 80 % de la collecte	10 laiteries transforment 60 % du lait 1 ^{ère} entreprise est au 42 ^{ème} rang mondial Groupes étrangers: 25 % de la collecte
Mix-produit	25 % PI 37 % Fromages	44 % fromages (N: générique; S: marques)		55 % fromage développement beurre / poudre	Coopératives: beurre / poudre Laiterie privé: PGC national

7.1. Structure de marché et organisations de producteurs (2013/2014)

La France est avec l'Allemagne un des seuls États-membres à s'être emparée de l'opportunité offerte aux producteurs dans le cadre du « Paquet Lait » de se regrouper en OP (cf. Tableau 3.3). Le gouvernement polonais entend toutefois travailler à la mise en place d'OP, en dirigeant une partie des aides du 2nd pilier vers la création d'OP (Stachowiak, 2014).

En France, comme en Allemagne, les OP qui se sont constituées s'appuient sur des groupements existants et se sont structurées avec l'aide des syndicats, dont ils tendent ensuite à se distancier. Le cadre allemand semble toutefois plus souple: les critères de reconnaissance des OP sont moins contraignants (nombre minimum d'adhérents notamment) d'une part et la réglementation donne aux producteurs qui le souhaitent de ne livrer qu'une partie de leur lait à l'OP d'autre part (dans les faits, du fait du principe de l'apport total cette possibilité n'est pas utilisée).

Les OP regroupent respectivement 100 % et 40 % de la collecte à destination d'entreprises privées en Allemagne et en France.

Tableau 3.3. Cadre réglementaire de reconnaissance des OP.

	France	Allemagne
Cadre réglementaire	Art. 149 (1308/2013) Code rural (Art. 632)	Art. 149 (1308/2013) Art. 28 Loi concurrence Art. 5 Market structure (1969) AgrarMSG (2013)
Forme juridique	- Majoritairement des associations loi 1901 (47) - Société coopérative agricole (2) - société commerciale (1) - groupement d'intérêt économique (1) - Union de coopératives agricoles (0), - société d'intérêt collectif agricole,	Associations économiques (art. 22 Code Civil) (60 %) Coopératives (Loi coopératives, 1889, 2006) (38 %) Groupement libre
Agréments	Arrêté Ministériel	Autorité du Land
Exigences	Statuts Quantité minimum: 60 ML (resp. 7 ML et 55 % dans SIQO et PME) Nombre minimum d'adhérents: 20 (Resp. 25) Respect droit de la concurrence	Statuts Quantité minimum: aucune (auparavant, 7,5 millions kg lait) Nombre minimum d'adhérents: 5 Des membres actifs livrant 2/3 des volumes à l'OP Respect droit de la concurrence
Missions effectives OP	Conseil, information Négociation collective des prix Parfois: gestion collective des volumes contractuels	Conseil, information Négociations de prix et de clauses contractuelles
Missions effectives AsOP		Information prix et négociation contrats au nom des OP Possibilité d'être membres de plusieurs OP en cas de zones géographiques distinctes
Appui financier	Non	Possible, peu utilisé

Quatre spécificités distinguent les OP Allemandes:

- le principe de l'apport total, qui prévaut dans le système OP à l'instar du système coopératif;
- La possibilité pour une OP de signer des contrats avec plusieurs laiteries de statut privé (le plus souvent) et/ou coopératif;
- La dimension collective des contrats. Les contrats sont signés entre l'OP et la laiterie (privée ou coopérative) ou individuellement entre les producteurs et la laiterie mais sous la forme d'une déclinaison d'un même contrat négocié collectivement par l'OP;
- la structuration en AsOP. L'Allemagne compte 4 associations faitières: 2 chargées de la négociation du prix du lait, 2 avec une mission d'information. Bayern MEG (2007) en est le fer de lance. Elle regroupe 64 OP sur 3 Länder (Bavière, Bade Wurtemberg et Hessen). En Bavière, elle rassemble 8500 livreurs pour 1,97 Millions t. Elle ne négocie pas cependant pour tous adhérents: certains producteurs adhèrent dans un objectif d'accès à l'information et ne

transmettent pas de mandat de négociation. Cette organisation a néanmoins permis une professionnalisation de la négociation et l'embauche d'un salarié à cet effet.

Les OP allemandes sont horizontales et non verticales comme dans le cas français. Le fait que les producteurs allemands possèdent leur tank de réfrigération du lait y contribue vraisemblablement. En outre, il existe en Allemagne des commerçants privés impliqués dans la collecte ce qui donne aussi probablement de la souplesse au système.

Tableau 3.4. Structuration des OP, comparaison France-Allemagne.

	France	Allemagne
OP nombre	51 (04/2015) 12 379 éleveurs	143 (dont 86 en Bavière) Seules 7 collectent + de 100 Millions 45 % entre 30 et 100 millions
OP représentativité	4,2 Millions L en 2015 38 % volume hors Coop	3,7 Millions L en 2014
AsOP avec mission de négociation	Dossiers en cours d'agrément: - AsOP Bongrain: verticale rassemblant les 12 OP verticales Bongrain	2 agréées: - Bayern MEG (2007) - Nord MEG (2014)
AsOP avec mission d'information et de conseil	Dossiers en cours d'agrément: AsOP Grand Ouest: horizontale rassemblant 5 OP (2 Lactalis, 1 Bongrain, 2 PME), ouverte aux coopératives	2 agréées: - MEG Milch Board (2007) - Plateforme du lait
AsOP représentativité	- AsOP Bongrain (2600 producteurs, 1,2 Mds L) - AsOP Grand Ouest (2600 producteurs, 1,2 Mds de L)	Bayern MEG (2007) 8500 livreurs – 1,97 Mds kg mais ne négocie pas pour tous les adhérents (lien avec syndicat distendu) Nord MEG annexée au DBV 300 livreurs 0,25 Mds kg
Interprofession	Oui (information, qualité)	Non

7.2. Clauses contractuelles et accès au marché

En France à la différence de l'Allemagne, la contractualisation est obligatoire et de longue durée. Les producteurs français sont en outre les seuls à l'échelle européenne à être confrontés à une limitation de leur volume de production. Du fait de cette contrainte sur leur volume de production, les producteurs français sont confrontés à une problématique de valorisation des contrats (la rareté donne de la valeur aux contrats en cas de cession). En Allemagne, le principe de l'apport total prévaut pour les coopératives et les OP. Il en va de même pour les autres États membres étudiés.

Tableau 3.5. Clauses contractuelles en France et en Allemagne.

	France	Allemagne
Obligation réglementaire	Oui depuis 2011	Non
Durée	5 ans minimum; jusqu'à 7 ans	De 1 à 10 ans; moyenne de 3 ans 9 mois
Dimension collective	Contrat individuel avec souvent un accord cadre ou une convention de fonctionnement entre l'OP et la laiterie	Contrats signés par l'OP ou contrats individuels négociés collectivement par l'OP (clauses similaires)
Facturation	Mandat donné à la laiterie	Mandat donné à la laiterie le plus souvent
Terminaison		Pas de délai réglementé par la loi
Cessibilité	Diversité des situations. Cessibilité avec maintien du lieu de collecte la plus fréquente	Sans objet (pas de limitation des volumes)

7.3. Modalités de détermination du prix

En matière de rémunération du lait, dans les États membres étudiés, la modalité générale est « prix de base + primes/pénalités + ristourne» dans le cas des coopératives et « prix de base + primes/pénalités» dans le cas de laiteries privées. Le prix de base est soit négocié à une fréquence donnée, soit fixé selon un prix de référence (prix des laiteries voisines, indicateurs interprofessionnels en France). À la différence de leurs homologues européens (Allemagne, Pays-Bas, Irlande, Pologne), les producteurs français ont l'avantage de ne pas être exposés à un système de prix favorisant les grandes exploitations (prime aux gros volumes ou pénalité en cas de surcoûts de collecte). Par contre, ils sont pénalisés par une négociation des du lait à volume fixé.

Une des difficultés à laquelle sont confrontés tous les producteurs européens est la convergence des prix du lait payé aux producteurs: les laiteries coopératives et privées tendent en effet à s'aligner sur le moins disant, sans tenir compte de leur mix-produit, en activant une clause de sauvegarde relative à l'environnement concurrentiel. Ce type de pratique a été dénoncé en Allemagne et est critiquée en France.

Dans tous les États-membres, la volatilité des prix mondiaux est généralement reportée sur les producteurs et ce quel que soit le mix-produit de l'entreprise à laquelle ils livrent. Dans certains cas toutefois, les laiteries proposent des dispositifs pour amortir les baisses sur certaines périodes: prime à la diminution de volume, non prélèvement de la pénalité de saisonnalité... La France est à ce jour la seule à lisser les hausses et les baisses, par une formule de prix héritée des accords interprofessionnels faisant référence au prix de l'année n-1. La coopérative Irlandaise Glanbia est la première à avoir proposé un contrat à prix indexé garantissant une marge minimale de 60 €/t fixée aux producteurs pour une partie des volumes livrés.

Partie 4. La régulation laitière dans les pays-tiers

Les modes de régulation des marchés ont connu des modifications profondes au cours des années dans plusieurs économies laitières. 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 (Gouin et Jean, 1995) ou la fin du système de quota laitier en Suisse (Kroll et al., 2010). 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, et possiblement, sur les revenus. 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, accompagné d'outils de gestion du marché par les Marketing Boards de chacune des provinces canadiennes qui consistent en une forme de contractualisation collective avec les acheteurs de lait (Royer, 2008). Par conséquent, ces quatre pays présentent une variété de situations, tant en matière de mécanismes de régulation du marché que d'organisation de la contractualisation, dont l'observation et l'analyse pourront être utiles à la réflexion sur le cas français et européen. Qui plus est, la Nouvelle-Zélande et les États-Unis sont des concurrents directs de l'Union européenne sur les marchés internationaux alors que la Suisse présente un marché du fromage à haute valeur ajoutée lui aussi en concurrence sur le marché européen.

L'objectif de cette section du rapport consiste donc, dans ce contexte de volatilité des prix, à documenter les mécanismes prévus dans les modes de régulation de divers pays afin de gérer cette volatilité. Quatre pays font l'objet de l'analyse: les États-Unis, la Nouvelle-Zélande, le Canada et la Suisse.

1. Les États-Unis

1.1. Le Farm Bill laitier

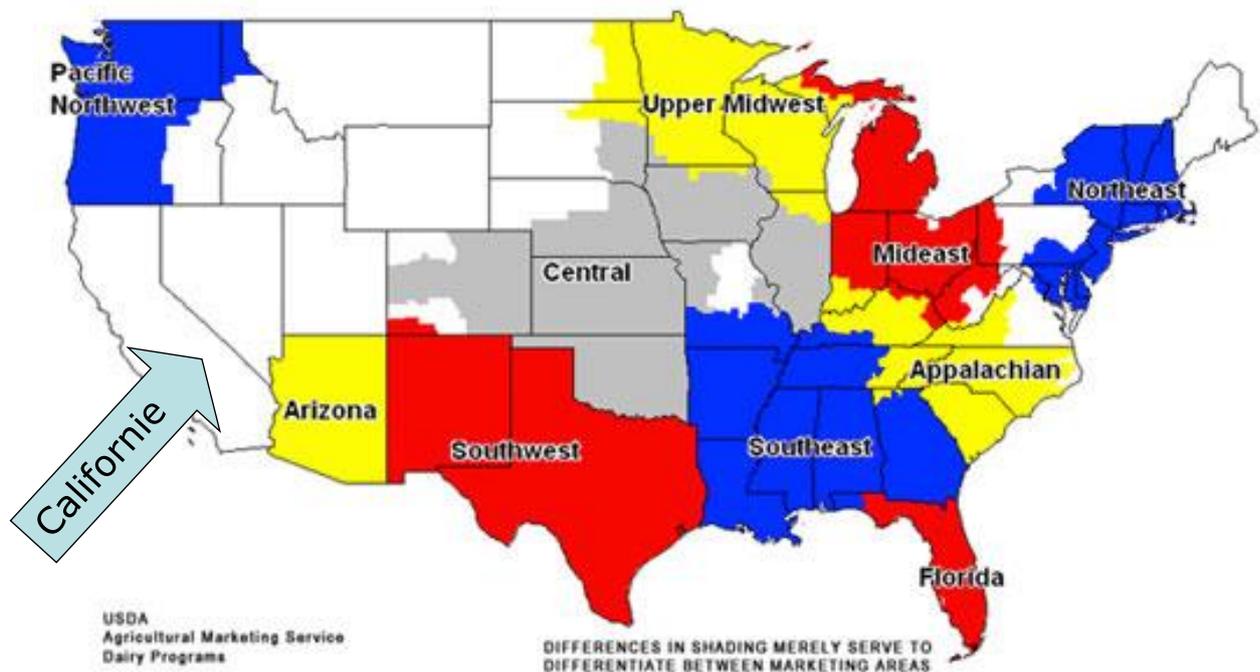
La politique laitière américaine comporte deux composantes bien distinctes. La première, celle à laquelle on réfère le plus souvent, consiste en tous les programmes d'intervention des pouvoirs publics qui se sont succédé au cours des ans: soutien des prix, intervention sur les marchés, subventions directes, subventions aux exportations. Un deuxième volet de cette politique permet l'organisation des marchés par grandes régions, les Milk Marketing Orders, afin de déterminer les conditions de vente de la matière première, le lait liquide, aux transformateurs de produits laitiers et le prix minimum du lait payé aux producteurs. Ces Milk Marketing Orders (MMO) peuvent s'apparenter aux Marketing Boards en vigueur au Canada et qui ont aussi été historiquement présents durant de nombreuses années au Royaume-Uni, en Nouvelle-Zélande et en Australie. Ils représentent en quelque sorte un cas de contractualisation sur une base collective, terme de contractualisation qui se retrouve dans l'actualité laitière en Suisse et dans l'Union européenne, dans la foulée de la réforme de leurs politiques laitières respectives et de tentatives de mettre en place des mécanismes alternatifs de régulation du marché. Nous débutons cette section en traitant des MMO pour ensuite présenter l'évolution historique de l'intervention du USDA au travers des Farm Bills qui se sont succédé. Une brève analyse des résultats de l'intervention est aussi présentée. Cette section se termine par la présentation des outils de soutien spécifiques au secteur laitier présents dans le dernier Farm Bill (2014-2018) et par une évaluation du niveau de soutien qu'ils apportent aux producteurs laitiers américains.

1.1.1. Les Milk Marketing Orders

Les MMO sont présents dans l'organisation du marché laitier américain depuis 1937. Leur mise en place a été historiquement justifiée sur la base d'un pouvoir de marché moindre pour les producteurs face à des transformateurs relativement concentrés. Cet état de fait assez général en économie agricole est accentué par le caractère très périssable d'un produit, le lait cru, qui doit être écoulé quotidiennement et dont la production varie sur une base saisonnière, et de surcroît de façon contraire aux variations saisonnières de la demande (Manchester et Blayney, 2001, p. 10).

Les MMO ont subi une sérieuse restructuration et consolidation avec le temps et il en reste 10 qui relèvent d'une juridiction fédérale et qui couvrent la majeure partie du territoire américain et les principales zones de production (Figure 4.1). À ces MMO fédéraux, s'ajoute le California State Milk Marketing Order, qui relève de la juridiction de l'État de la Californie. Au total, environ 65 % de la collecte totale des États-Unis relève de la juridiction des 10 MMO fédéraux et 19 % de celui de la Californie, alors qu'il existe aussi quelques autres Marketing Orders de quelques États de moindre importance en production laitière. C'est donc dire qu'une faible proportion de la production laitière américaine n'est couverte par aucun Marketing Order (Sumner et Balagtas, 2002, p. 3).

Figure 4.1. Répartition des Federal Milk Marketing Orders aux États-Unis, 2012.



Les MMO permettent d'organiser la mise en marché du lait sur des bases régionales. Dans chaque MMO, une discrimination des prix payés par les entreprises de transformation est mise en place. Les transformateurs vont payer un prix différencié pour leur matière première 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 des classes. La Classe 1 reçoit le prix le plus élevé, le marché du lait de consommation (le lait consommé pasteurisé sous forme liquide à l'état frais) étant le plus rémunérateur. Suit la Classe 2 pour les autres produits frais, et finalement la Classe 3 pour les fromages et la Classe 4 pour le beurre et la poudre qui commandent les prix les plus faibles:

- Classe 1: le lait de consommation (liquide);
- Classe 2: le lait utilisé pour la crème et les produits frais (crème glacée, yogourt, fromage cottage, etc.);
- Classe 3: le lait utilisé pour les fromages;
- Classe 4: le lait utilisé pour le beurre et la poudre.

Les prix minimums des classes 3 et 4 sont fixés sur la base du prix de gros des produits laitiers du dernier mois dont les données sont disponibles (USDA, 2014a). Les prix des classes 1 et 2 sont payés selon un différentiel positif par rapport au prix des deux autres classes (Sumner et Balagtas, 2002, pp. 3 et 4). Ce différentiel est constant pour la Classe 2 dans tous les MMO. En ce qui concerne la Classe 1, il varie d'un comté à l'autre, et donc aussi d'un MMO à l'autre. Il est basé sur la distance entre les zones en surplus de produits laitiers et celles déficitaires (Manchester et Blayney, 2001). Ainsi, le sud de la Floride affiche le différentiel le plus élevé à 6,00 \$/cwt¹ (103 €/kl¹), ce qui signifie

¹ cwt est l'abréviation pour 100 livres de lait (44 litres). Par ailleurs, tous les prix sont en \$US, sauf mention contraire.

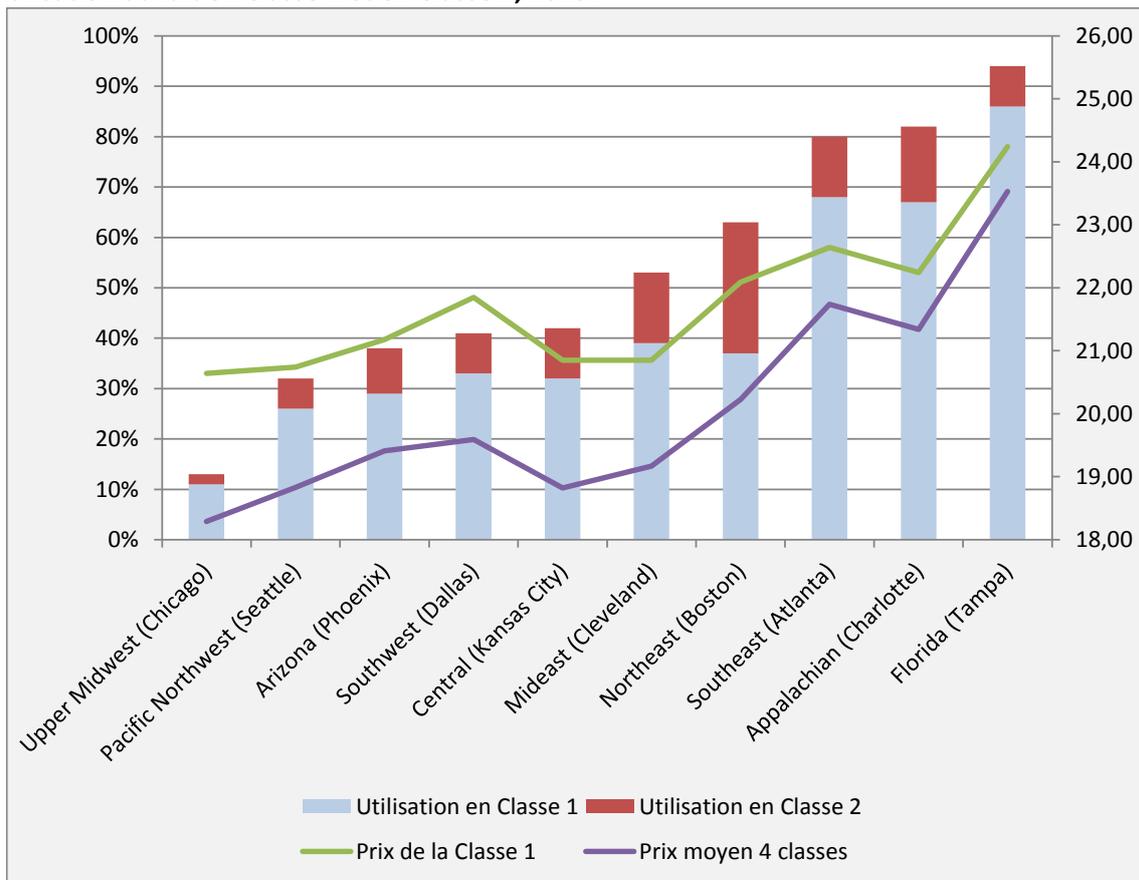
que le lait de Classe 1 y est payé 6,00 \$/cwt plus cher que le lait de Classe 3. À l'origine, l'objectif d'une telle mesure consistait à assurer que toutes les régions du pays puissent bénéficier d'une disponibilité en lait frais suffisante pour approvisionner les populations locales en lait de consommation. Le différentiel le plus faible n'est que de 1,60 \$/cwt (1,21 €/kl) dans le nord du Upper Midwest, région traditionnelle de production laitière (USDA, 2008) où la prime ne représentait alors qu'un incitatif à produire un lait d'une qualité supérieure correspond aux besoins du marché du lait de consommation.

Finalement, une péréquation des prix à la production est mise en œuvre dans chaque MMO, tous les producteurs d'un MMO recevant le même prix minimum moyen. Il est à noter que les livraisons de chaque producteur ne sont pas limitées. Ainsi, si une augmentation des livraisons cause une augmentation des fabrications de produits de Classe 4, le prix moyen payé aux producteurs de l'ensemble du MMO s'en trouvera diminué. Il en va de même si la consommation des produits de la Classe 1 diminue, de même que les volumes transformés dans cette classe, conduisant ainsi à une baisse du prix moyen.

Cette structure de prix fait en sorte que les prix moyens du lait dans chaque MMO varient en fonction de la proportion de lait utilisée dans chacune des quatre classes de produits transformés. Les MMO où la proportion de lait de consommation est plus élevée vont payer un prix minimum plus élevé à leurs producteurs que ceux dont la proportion de produits des classes les moins rémunératrices (classes 3 et 4) est la plus élevée (Figure 4.2). Ainsi en 2013, le prix le moins élevé payé à la production de 18,29 \$/cwt (315 €/kl) se retrouvait dans le MMO du Upper Midwest contre un maximum de 23,53 \$/cwt (405 €/kl) dans le MMO de Floride.

¹ Le taux de change moyen de 2005 à 2014 est utilisé, soit 1,32 \$US par €. L'abréviation kl est utilisée pour 1000 litres.

Figure 4.2. Prix du lait de classe 1 et prix moyen à la production (\$/cwt) par MMO en fonction du % d'utilisation du lait en Classe 1 et en Classe 2, 2013.



Sources: USDA 2013a; USDA 2013b; et nos calculs.

Finalement, le prix réellement payé aux producteurs peut être supérieur au prix minimum fixé dans le MMO où il livre leur lait. Notamment, ce peut être le cas s'il s'agit de membres d'une coopérative. Les coopératives sont très présentes dans le secteur laitier américain où elles gèrent plus de 80 % de la collecte totale (84 % en 2012 (USDA, 2014b)). Toutefois, 64 % d'entre elles ne sont que des coopératives de collecte, n'effectuant aucune transformation du lait (USDA, 2014c). Ainsi, seulement 34 % du lait collecté par les coopératives est effectivement transformé dans leurs propres installations (USDA, 2014d). Pour ces dernières, il va de soi que les producteurs membres pourront bénéficier de la plus-value éventuelle sur les opérations versées sous forme de ristournes. Pour les coopératives de collecte, elles offrent un service clé en main aux transformateurs de produits laitiers en s'occupant de la collecte auprès des producteurs et de la livraison aux usines. Elles peuvent s'engager à répondre aux demandes d'approvisionnement d'un transformateur de lait de consommation, par exemple, en lui livrant sur une base quotidienne les quantités requises pour répondre à ses besoins. En ce faisant, la coopérative prend alors aussi en charge l'écoulement du lait en surplus par rapport au besoin de ses acheteurs de lait de Classe 1 et elle doit alors trouver à en disposer dans les classes moins rémunératrices. Pour ce faire, la coopérative charge bien entendu

des frais ou encore elle peut vendre le lait cru au transformateur à un prix supérieur au prix minimum, au bénéfice de ses membres (Manchester et Blayney, 2001, p. 14)¹.

Malgré toutes les réformes qu'a connues la régulation du secteur laitier américain et les menaces qui ont pesé périodiquement sur le système des MMO, ceux-ci restent toujours un des éléments clés de la régulation laitière. Il faut probablement retourner à leur origine pour comprendre cette situation.

« De fait, dans la période antérieure à la régulation du marché laitier, le prix reçu par un producteur dépendait des produits transformés par l'usine où il livrait sa production. Un producteur qui livrait à une usine de lait de consommation (Classe 1) pouvait donc recevoir un prix plus élevé qu'un autre livrant à une usine fabriquant du beurre (Classe 4). Cette situation pouvait être considérée comme une injustice et elle occasionnait surtout une concurrence destructrice entre les producteurs pour obtenir des contrats de livraison avec les usines transformant les produits les plus rémunérateurs sur le marché. Il en résultait une instabilité sur le marché. Le concept de mise en commun des ventes et de péréquation a été instauré pour aider à résoudre ces problèmes ». (CFDA, 2012, p. 5²)

On peut ajouter que la demande pour le lait de consommation est particulièrement inélastique au prix, ce qui fait que les consommateurs feront peu varier leur consommation à la suite d'une hausse ou d'une baisse du prix. En conséquence, il n'y a donc pas un intérêt économique majeur pour un transformateur à diminuer le prix de vente de ce produit fini sur le marché, l'augmentation espérée des ventes étant proportionnellement moindre que la baisse du prix. Il s'ensuit que l'intervention a pour effet de redistribuer au bénéfice des producteurs la « rente » d'inélasticité du produit, alors que la dérégulation du secteur risquerait tout simplement de la retourner aux transformateurs ou aux détaillants, sans que le consommateur n'en bénéficie automatiquement³.

1.1.2 Les programmes de soutien des prix et des revenus, une perspective historique

Le soutien des prix a constitué pendant longtemps le principal outil d'intervention de la politique laitière américaine. Le soutien des prix a été instauré dès 1949 et il a été finalement aboli dans le Farm Bill 2014-2018. Concrètement, la Commodity Credit Corporation (CCC), l'agence d'intervention du USDA, a soutenu tout au long de ces années le prix payé aux producteurs par ses offres d'achat de beurre, de poudre de lait écrémé et de fromage cheddar à des prix prédéterminés. Le niveau des offres d'achat était fixé de telle sorte que les entreprises de transformation pouvaient à ce niveau garantir le prix de soutien annoncé à la production. C'est donc dire que périodiquement, la CCC pouvait se retrouver à accumuler des stocks de produits laitiers pour un écoulement ultérieur sur le marché intérieur ou à l'exportation.

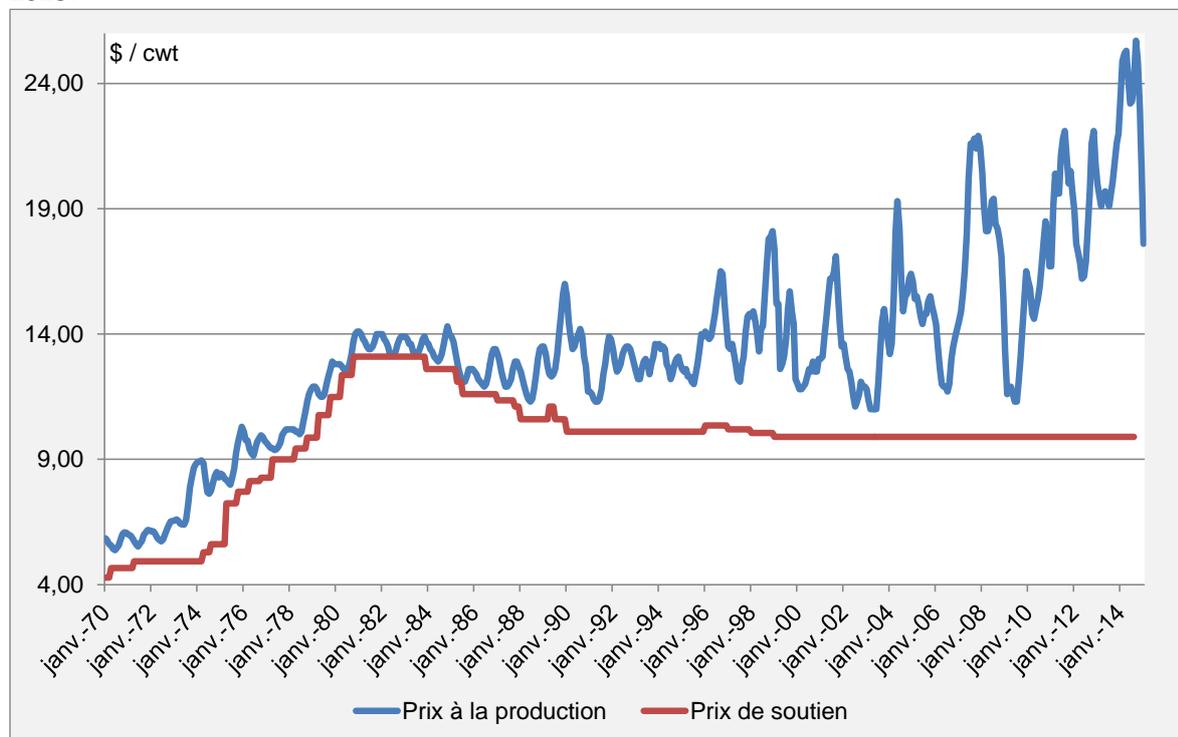
¹ Manchester et Blayney soulignent aussi que si la coopérative s'est engagée par contrat à livrer plus de lait aux acheteurs que ce dont elle dispose à un moment donné, elle devra en acquérir ailleurs, possiblement à fort prix, minant sa capacité de rémunérer au prix minimum ses membres (2001, p. 14).

² Traduction libre. Il en va de même dans la suite du texte à chaque fois que l'occasion se représente.

³ À ce sujet, voir Gouin (2005, p. 122) pour le cas de la Nouvelle-Zélande et Gouin et al. (2008, p. 16) pour l'Australie.

En ce qui concerne le niveau des prix de soutien, on peut distinguer deux grandes périodes dans son application. Tout d'abord, jusqu'au Farm Bill de 1981, le niveau du soutien des prix était fixé en fonction d'un indice de parité. Cet indice de parité avait été défini à l'origine des Farm Bills comme le prix qui donnait à une unité du produit de base, un cent livres de lait par exemple, le même pouvoir d'achat en biens de consommation à un moment donné que ce qu'il était dans la période de référence 1910-1914. Toutefois, le prix de soutien en 1980 était fixé à 80 % de la parité et non pas à 100 % (Blayney et al., 1995, pp. 27-28 et 43). Cela dit, la fixation du prix de soutien suivait alors en bonne partie le rythme d'inflation. Et ce prix de soutien jouait aussi son rôle de prix plancher à la production, le prix moyen du lait payé aux producteurs étant alors très lié au prix de soutien comme le montre la Figure 4.3.

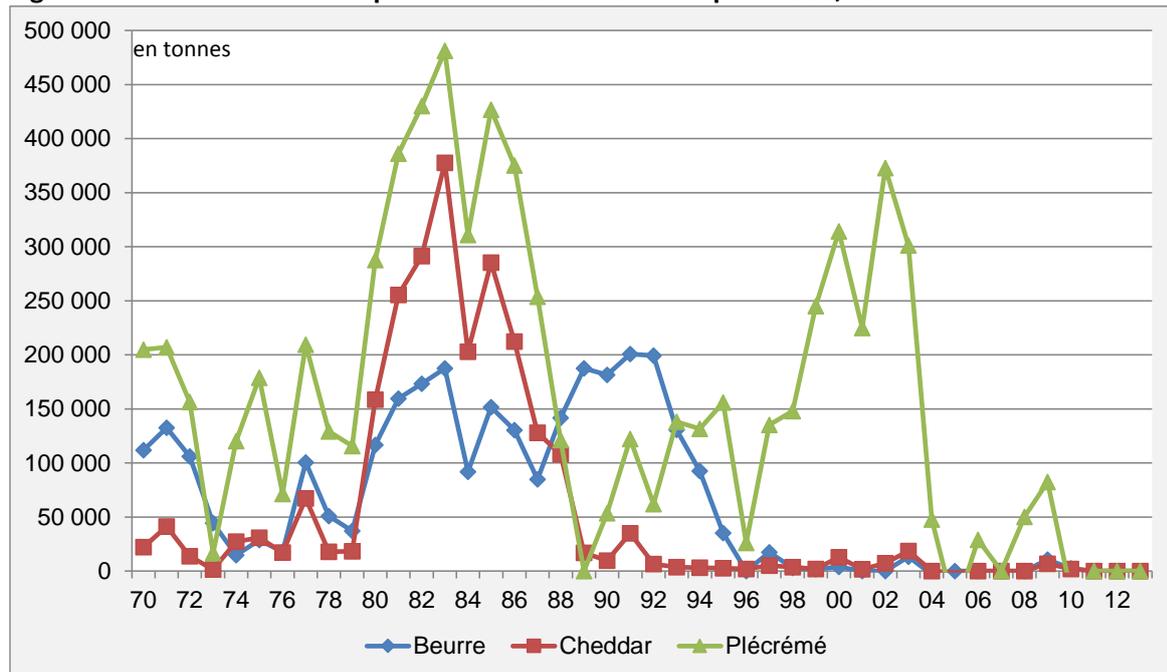
Figure 4.3. Prix de soutien du lait et prix mensuel à la production (\$/cwt) aux États-Unis, 1970 à 2015.



Sources: USDA (juillet 2004) FSA - Fact Sheet Milk Price Support Program; Understanding Dairy Markets, University of Wisconsin; et nos calculs.

Un tel niveau des prix, qui suivait l'inflation, s'est trouvé à être suffisamment attractif pour inciter les producteurs à augmenter leur production, sans que le marché pour les produits laitiers ne se développe au même rythme. La CCC a dès lors accumulé des stocks croissants de produits laitiers (Figure 4.4) qui devaient par la suite être écoulés à rabais sur le marché intérieur (dans le cadre des programmes sociaux de dons alimentaires) ou à perte à l'exportation.

Figure 4.4. Achats annuels de produits laitiers américains par la CCC, 1970 à 2013.



Sources: USDA, 1970-2004 Dairy Yearbook; USDA, U.S. Dairy Situation at a Glance; et nos calculs.

Lors de l'adoption du Farm Bill de 1981, le choix a alors été fait d'abandonner le concept de parité, ce qui marque le début de la deuxième grande période. Le prix de soutien du lait a plutôt été lié, dans un premier temps, aux interventions de la CCC sur le marché (Blayney et al., 1995, p. 12) et, en conséquence, il a été réduit pour tenter de limiter la croissance de la production et les coûts de la politique de soutien des prix. Par la suite, il a été à peu près gelé à partir de 1988 et ce jusqu'à son abolition en 2014. La Figure 4.3 permet de constater que dès lors, le prix de soutien a progressivement joué de moins en moins son rôle de prix plancher. De fait, l'intervention de la CCC sur le marché a elle aussi diminué progressivement, connaissant tout de même un dernier sursaut au début des années 2000. En parallèle à cette baisse de l'intervention, tant du prix de soutien que des achats de la CCC, on observe une volatilité croissante du prix moyen à la production qui devient plus marquée vers la fin des années 1990. Un certain cycle de prix semble même s'installer.

Alors que le prix de soutien est encore légèrement diminué en 1999 à 9,90 \$/cwt (170 €/kl), une politique de soutien des revenus (une subvention directe à la production – le Market Loss Assistant Payments) est mise en place pour contrebalancer quelque peu la volatilité du prix à la production. Ce programme de soutien des revenus sera pérennisé dans le Farm Bill de 2002 par l'instauration du Milk Income Loss Contract (MILC) qui va être maintenu d'un Farm Bill à l'autre jusqu'à celui de 2014. Le MILC est un programme de soutien qui est directement lié à l'évolution des prix et son paiement est basé sur le volume individuel de production. Il est donc tout le contraire d'un programme découplé, en parfaite contradiction donc avec l'esprit de l'Accord sur l'agriculture de l'Uruguay Round (AAUR). Cela dit, les États-Unis ont tout de même à ce jour respecté leurs engagements en matière de soutien lié (les programmes de la boîte rouge ou la mesure globale de soutien – MGS) pris lors de l'AAUR.

Le MILC assurait aux producteurs laitiers un revenu minimum à l'aide de paiements directs mensuels lorsque le prix de référence (le prix mensuel du lait de Classe 1 à Boston (le Northeast MMO) était inférieur à un prix cible de 16,94 \$/cwt (291 €/kl). Toutefois, ce n'est pas toute la portion du prix sous le prix cible qui était couverte, mais seulement 45 % de la différence pour la plus grande part de la période de 2002 à août 2014¹. De plus, les paiements étaient limités à des livraisons mensuelles par producteur de 250 000 livres de lait (un troupeau d'environ 150 vaches).

Dans le Farm Bill de 2008, une disposition a été ajoutée pour que le programme tienne aussi compte des coûts d'alimentation du troupeau laitier. Pour tout dépassement du coût d'alimentation de 7,35 \$/cwt (126 €/kl) (maïs – luzerne – soja), le prix cible était augmenté d'autant. Ce seuil était relevé à 9,50 \$/cwt (163 €/kl) au 1^{er} décembre 2013 (Kroll et al. 2010, p. 18; Chite et al., 2014, p. 35).

Bien que les montants totaux versés dans le cadre de ce programme puissent paraître conséquents (Tableau 4.1), pour un total d'un peu plus de 5 milliards de \$ de 1999 à 2013, leur mise en relation avec la production totale et avec le prix du lait donne une autre perspective (Figure 4.5). Le coût maximum du programme a été atteint en 2003 avec un paiement de près de 1,8 milliard de \$, soit 1,05 \$/cwt (18 €/kl), ou encore 8,4 % du prix moyen du lait de l'année. Toutefois, la limite à 150 vaches par troupeau fait en sorte qu'une partie de la production des troupeaux de grandes tailles n'était pas couverte. C'est donc approximativement 55 % de la production totale qui se trouvait exclue de la couverture du programme. Cela signifie que les producteurs qui ont bénéficié du programme ont reçu pour la production couverte un paiement un peu plus de deux fois supérieur, soit de 2,34 \$/cwt (40 €/kl).

La situation de marché de l'année 2009 a aussi occasionné des déboursés importants du programme, soit de 757 M\$. Le paiement unitaire d'environ 0,89 \$/cwt (15 €/kl²) pour la production couverte par le programme représentait alors 6,2 % du prix moyen du lait, au plus fort de ce qui a été qualifié de crise laitière³. Au total, en rapport avec le prix du lait, la Figure 4.5 permet de constater que, somme toute, à l'exception de l'année 2003, les paiements de ce programme ont été relativement modestes.

¹ Pour une courte période, de 2005 à 2008, la compensation avait été ramenée à 35 % de la différence entre le prix du lait de Classe 1 dans la région de Boston et le prix cible de 16,94 \$/cwt.

² Ce montant peut être mise en parallèle avec le paiement direct de la PAC qui atteignait alors près de 36 €/kl.

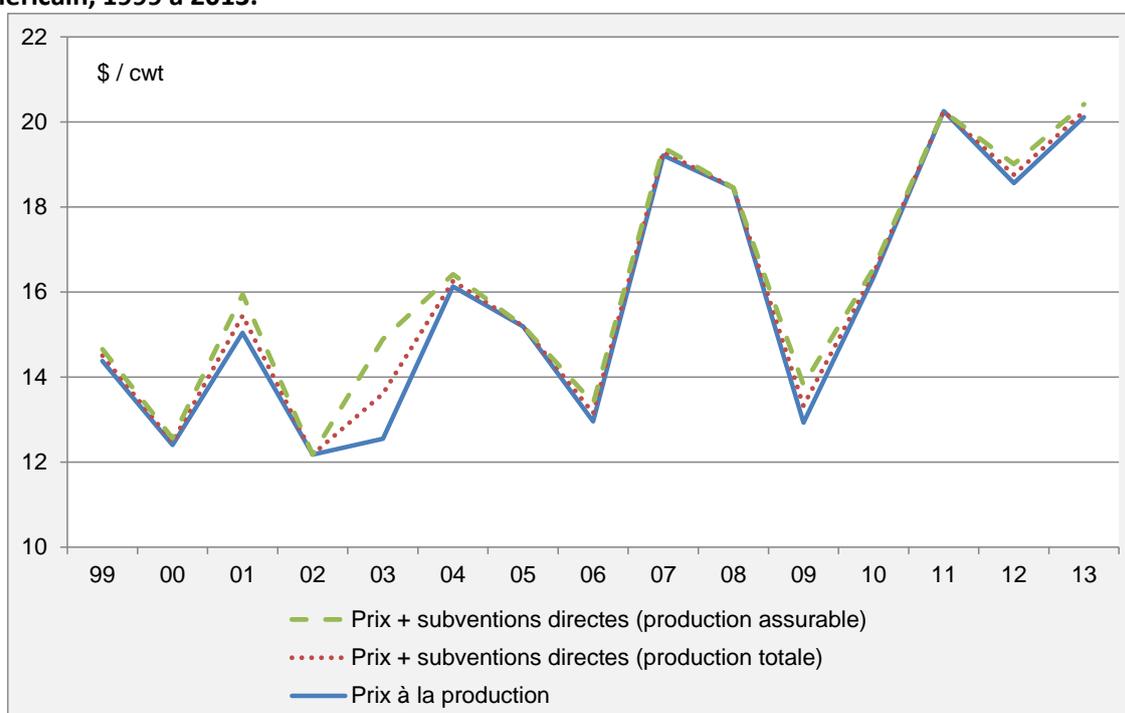
³ Un programme d'urgence, le Dairy Economic Loss Assistance Payment (DELAP) s'était alors ajouté (USDA 2009). Ce programme doté d'une enveloppe budgétaire de 290 M\$ a effectué ses premiers déboursés en décembre 2009, alors que le prix mensuel à la production s'était déjà redressé de plus de 5,00 \$/cwt par rapport au creux des mois de juin et juillet. Au total, en trois versements échelonnés jusqu'en octobre 2010 (USDA 2010), ce programme a ajouté environ 0,15 \$/cwt (3 €/kl) en moyenne annuelle au revenu unitaire des producteurs laitiers américains.

Tableau 4.1. Paiements totaux et par 100 livres de lait produit des programmes de soutien des revenus au secteur laitier américain, 1999 à 2013.

	Millions \$	Toute la production		Production couverte *	
		\$ / cwt	€ / kl	\$ / cwt	€ / kl
Market Loss Assistant Payments					
1999	200	0,12	2	0,27	5
2000	123	0,07	1	0,16	3
2001	673	0,42	7	0,90	15
Milk Income Loss Contract (MILC)					
2002	0	0,00	0	0,00	0
2003	1795	1,05	18	2,34	40
2004	221	0,13	2	0,29	5
2005	9	0,01	0	0,01	0
2006	352	0,19	3	0,43	7
2007	157	0,08	1	0,19	3
2008	2	0,00	0	0,00	0
2009	757	0,40	7	0,89	15
2010	182	0,09	2	0,21	4
2011	1	0,00	0	0,00	0
2012	403	0,20	3	0,45	8
2013	275	0,14	3	0,40	5

Sources: USDA, CCC Net Outlays by commodity & function; USDA, 1970-2004 Dairy Yearbook; USDA, U.S. Dairy Situation at a Glance; Recensement de l'agriculture; et nos calculs.

Figure 4.5. Prix moyen à la production et paiements directs à la production dans le secteur laitier américain, 1999 à 2013.



Sources: USDA, CCC Net Outlays by commodity & function; USDA, 1970-2004 Dairy Yearbook; USDA, U.S. Dairy Situation at a Glance; Recensement de l'agriculture; et nos calculs.

Au total, la politique laitière américaine est passée d'une politique de soutien des prix comportant un objectif précis de parité, à une politique se remettant de plus en plus aux seuls résultats des mécanismes d'offre et de demande du marché pour réguler le secteur. Un programme de soutien des revenus à tout de même été mis en place pour amoindrir quelque peu les chocs du marché, mais il faut bien reconnaître que son niveau d'intervention a été relativement modeste au cours des ans, et ce même lors de la crise de marché majeure de l'année 2009.

Il y a bien eu aussi au cours des années quelques initiatives ayant pour but d'influer sur l'offre de lait. La première instaurait le Milk Diversion Program (MDP) qui a été en opération de janvier 1984 à mars 1985. Les producteurs laitiers américains se voyaient offrir la possibilité de réduire leur production de 5 % à 30 %, moyennant une compensation de 10,00 \$/cwt (172 €/kl). Le programme était financé au moyen d'un prélèvement obligatoire de 0,50 \$/cwt (9 €/kl) chargé à tous les producteurs laitiers (McCay 2011, p. 11). Au total, près d'un milliard de \$ avaient été versés dans le cadre de ce programme pour un résultat mitigé selon Erba et Novakovic (1995, p. 14):

« À la fin du MDP, il est devenu évident que le MDP n'avait résolu aucun problème; il avait simplement retardé le moment auquel le problème se serait manifesté de lui-même. Les participants, dès qu'ils n'ont plus été sous aucune obligation de réduction de production, ont remis des vaches dans leur troupeau. Cela a résulté en une envolée de la production nationale de lait à des niveaux record ».

Une deuxième tentative est apparue dans le Farm Bill de 1985 avec le Dairy Termination Program (DTP). Forte de l'expérience du programme précédent, cette nouvelle version impliquait un engagement de cesser la production laitière pour une période de cinq ans et l'obligation de faire abattre ou d'exporter les troupeaux laitiers concernés. La subvention versée n'était pas fixe, relevant plutôt d'un système d'enchère inversée où les producteurs misaient un montant qu'ils souhaitaient recevoir pour cesser de produire, les offres les plus basses étant bien entendu retenues. Un total de 12 milliards de livres de lait (5,4 millions de tonnes) furent retirées du marché, pour une compensation moyenne d'environ 16,00 \$/cwt (275 €/kl) et un maximum de 22,50 \$/cwt (387 €/kl) (Kaiser et Novakovic, 1986, p. 4), à mettre en perspective avec un prix du lait de 12,50 \$/cwt (215 €/kl) lors des années 1986 et 1987 où le programme a été mis en œuvre. Le coût total du programme a atteint 1,8 milliard de \$, financé encore une fois par un prélèvement à la production de 0,40 \$/cwt (7 €/kl) en 1986 et de 0,25 \$/cwt (4 €/kl) en 1987, pour un retrait de la production d'un peu plus de 8,5 % en volume (McCay, 2011, pp. 11-12; Kaiser et Novakovic, 1986, p. 1). Dans les faits, le volume de la production totale n'avait pas pour autant baissé, les producteurs non inscrits au programme ayant de leur côté augmenté leur production. Toutefois, la croissance de la production nationale avait été stoppée puisque la production totale est restée à peu près constante à près de 65 millions de tonnes de 1985 à 1987.

Le USDA n'a pas réinstauré de programmes de retraits de vaches laitières de la production après ces deux essais. Toutefois, un programme volontaire, financé par les coopératives laitières et les producteurs de lait a été mis en place en 2003 sous l'impulsion de la National Milk Producers Federation (NMPF). Ce programme, Cooperatives Working Together (CWT), « a été mis sur pied afin

de permettre aux producteurs laitiers de s'aider eux-mêmes dans les périodes de difficultés économiques » (CWT, 2014). Le programme est financé par des cotisations des membres. Les participants au programme comptent pour 70 % de la production laitière américaine (CWT 2014).

De 2003 à 2010, ce programme a permis de financer des opérations de retrait d'exploitations laitières de la production. Plus de 500 000 vaches ont ainsi été retirées de la production sur la durée du programme¹ (McCay, 2011, p. 8). Durant cette période, la contribution des producteurs pour financer le programme a varié de 0,05 \$/cwt de 2003 à 2006 à 0,10 \$/cwt (1 à 2 €/kl) après cette date (Nicholson et Stephenson, 2007, p. 2; McCay, 2011, p. 9). Plusieurs analyses de l'impact de ce programme sont rapportées par Nicholson et Stephenson qui concluent que « l'impact d'un dollar provenant du CWT peut être discutable » (2007, p. 3). Ils réfèrent tout de même à des études qui estiment cet impact sur le prix du lait entre 0,40 et 0,60 \$/cwt (7 à 10 €/kl). De son côté, selon diverses hypothèses d'élasticité-prix du lait, McCay obtient des résultats qui varient d'un trimestre à l'autre de 0,03 à 0,62 \$/cwt (1 à 11 €/kl) (McCay, 2011, p. 38). Malgré cet impact potentiel de l'initiative CWT, force est de constater que cette intervention n'a pas empêché que se manifeste une très forte volatilité du prix du lait à la production durant cette période.

Quoi qu'il en soit de l'impact réel de ce programme, par ailleurs difficilement mesurable, en 2010, il a été évalué qu'un programme donnant un appui à l'exportation donnerait de meilleurs résultats à long terme pour atteindre l'objectif « de préserver les fermes familiales » (CWT, 2014). Ce programme a contribué à l'exportation de 280 millions de livres (127 000 tonnes) de produits laitiers, soit cinq milliards de livres d'équivalent-lait (2,3 millions de tonnes) (CWT, 2014), exclusivement par des coopératives inscrites au CWT. Le coût du financement du programme pour les producteurs participants est de 0,04 \$/cwt (1 €/kl) de lait livré annuellement².

De tels mécanismes de contrôle de l'offre ont été fort discutés lors de la phase d'élaboration du dernier Farm Bill, pour être complètement écartés de la version finale. Ils ne font donc plus partie de la panoplie d'outils de la politique laitière américaine.

Par ailleurs, il est important d'ajouter qu'une politique de soutien des prix doit en général s'accompagner d'un contrôle des importations et de mécanismes pour permettre de débarrasser le marché intérieur des surplus accumulés lorsqu'ils se produisent afin d'obtenir les effets escomptés de protection ou de stabilisation des prix sur le marché intérieur.

¹ Pour la seule année 2009, plus de 200 000 vaches ont été retirées de la production par l'intermédiaire du CWT, soit 2,2 % du troupeau laitier américain. Pour chacune des autres années, la proportion de vaches retirées a été de moins de 1 % du troupeau total (entre 0,34 % et 0,80 %) (McCay 2011, p. 33)

² Les coopératives qui souhaitent obtenir un soutien à l'exportation doivent soumettre une requête à cette fin spécifiant l'acheteur visé, le pays, la quantité, le montant du soutien demandé et le produit visé (beurre, fromage ou poudre de lait entier). Un comité analyse alors chaque demande et décide d'octroyer ou non le soutien demandé ou un montant inférieur (CWT 2014).

Pour ce qui est des exportations, lors de périodes d'accumulation de stocks, la CCC encourait des pertes dans ses activités à l'exportation. En 1985, le Dairy Export Incentive Program (DEIP) était ajouté, permettant de subventionner des opérateurs sur le marché pour qu'ils puissent exporter eux-mêmes sur les marchés internationaux. Il faut rappeler le contexte qui prévalait alors, avec des stocks de produits laitiers atteignant des niveaux record dans la Communauté économique européenne, de même qu'aux États-Unis, et une guerre commerciale se traduisant par un dumping de produits laitiers sur le marché international. Après 2003, la CCC est très peu intervenue sur les marchés et le DEIP n'a pas non plus été utilisé.

Quant au contrôle des importations, en son absence, une politique de soutien des prix a tout simplement pour effet de concéder le marché intérieur aux importations à meilleurs prix. Les États-Unis avaient donc mis en place des quotas d'importation pour les produits laitiers, quotas qui ont été remplacés par des contingents tarifaires et des tarifs conformément à l'accord de l'Uruguay Round. En ce qui concerne les contingents tarifaires, qui sont en fait un accès minimal accordé au marché intérieur à tarifs nuls ou très faibles, les États-Unis les ont fixés à un niveau relativement bas (Tableau 4.2), ce qui signifie que l'accès à leur marché intérieur est restreint.

Tableau 4.2. Contingents tarifaires et Tarifs hors contingents tarifaires sur les importations de produits laitiers aux États-Unis, NPF – base 2010.

	Contingents tarifaires Tonnes	Droit spécifique \$/kg
Beurre	6 977 t	1,541 \$
Cheddar	13 256 t	1,227 \$
Fromage bleu	2 911 t	2,269 \$
Suisse et Emmenthal	42 330 t	1,877 \$
Edam et Gouda	6 816 t	1,803 \$
Italien	13 481 t	2,146 \$
Autres Fromages > 0,5 % m.g.	57 700 t	1,509 \$

Sources: OMC, 2014, Analyse tarifaire en ligne.

Ainsi, les importations de beurre et de fromage ne correspondent respectivement qu'à 1,5 % et 2,4 % de la consommation nationale de ces produits, seules les importations de poudre de lait entier présentant une partie significative de 18,5 % de la consommation nationale¹. Les tarifs pour les importations au-delà des contingents tarifaires sont quant à eux relativement élevés, confirmant que le marché américain est plutôt fermé aux importations de produits laitiers.

1.1.3 Les résultats de l'intervention

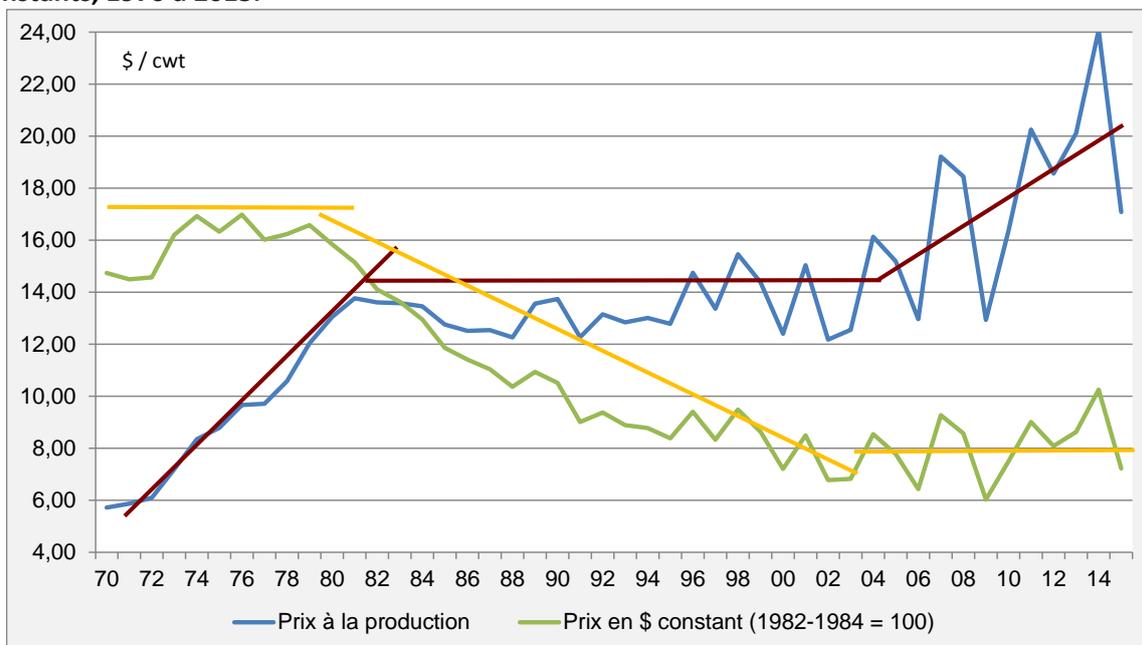
Le premier résultat de l'évolution de la politique laitière américaine, nous l'avons déjà mentionné, a été de conduire à une plus grande volatilité des prix (Figure 4.3) qui s'est accentuée tout au long de la période d'observation. Dans les années récentes, les soubresauts du prix moyen mensuel à la

¹ Pour la poudre de lait écrémé, la donnée n'est pas disponible. Toutefois, le contingent tarifaire pour la PLÉ ne représente que 0,6 % de la production nationale.

production aux États-Unis ont été très brusques et se produisent sur des périodes relativement courtes. Le prix à la production est ainsi passé d'un sommet de 21,90 \$/cwt (377 €/kl) en novembre 2007 à un creux de 11,30 \$/cwt (194 €/kl) en juin 2009. Un nouveau sommet à 22,10 \$/cwt (380 €/kl) a ensuite été atteint en août 2011. De janvier à novembre 2014, le prix à la production a été encore plus intéressant, s'étant maintenu au-dessus de 23,00 \$/cwt (396 €/kl).

En plus de cette volatilité, le niveau absolu du prix à la production mérite aussi une attention particulière. En dollars courants, il a évolué selon trois périodes très distinctes. Tout d'abord, celui-ci avait été en forte croissance jusqu'en 1981, tant que la notion de parité a été prise en compte dans la fixation du prix de soutien. Par la suite, il s'en est suivi une longue période durant laquelle le prix a évolué autour d'une tendance relativement stable, dans un contexte de baisse puis de gel du prix de soutien. Finalement, depuis le début des années 2000, malgré sa très forte volatilité, le prix à la production en dollars courants affiche une tendance à la hausse (Figure 4.6).

Figure 4.6. Prix moyen à la production dans le secteur laitier américain, en \$ courants et en \$ constants, 1970 à 2015.

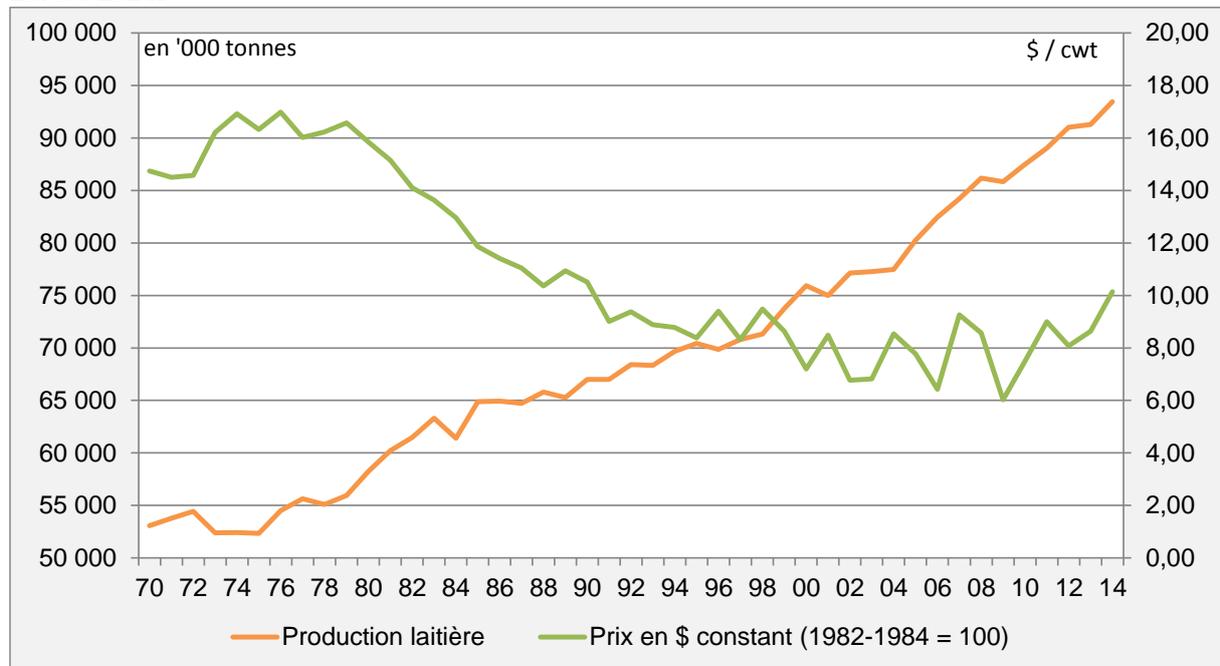


Sources: USDA, 1970-2004 Dairy Yearbook; USDA, U.S. Dairy Situation at a Glance; Bureau of Labor Statistics; et nos calculs.

Toutefois, l'analyse de l'évolution des prix en termes réels (dollars constants) présente une perspective quelque peu différente. La prise en compte de l'inflation (selon l'IPC) permet de constater que jusqu'en 1982, la forte augmentation du prix en dollars courants ne faisait que suivre le rythme général de l'inflation dans l'économie des États-Unis, ce qui fait que le prix en termes réels était sur une tendance relativement stable. Par la suite, il a fortement diminué pour se situer en 2002 à moins de 50 % de son niveau de 1982, soit à 6,77 \$/cwt (116 €/kl) contre 14,10 \$/cwt (243 €/kl) 20 ans auparavant. Et finalement, la forte hausse des années récentes en dollars courants a tout simplement permis une stabilisation de la tendance en termes réels.

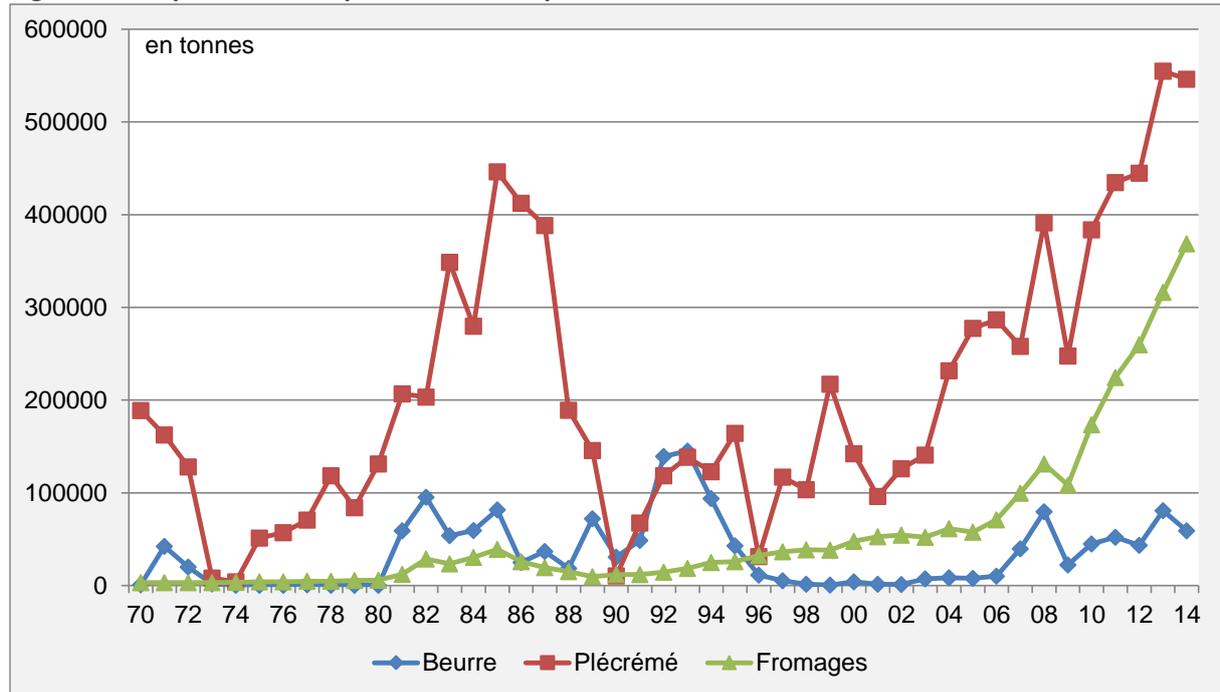
Cette baisse importante du prix en termes réels sur l'ensemble de la période n'a pas empêché les acteurs du secteur de production de le trouver tout de même suffisamment intéressant pour conduire à une croissance forte de la production laitière des États-Unis. La production est en effet passée de 60 millions de tonnes en 1981 à plus de 91 millions de tonnes en 2013 (Figure 4.7). Cette croissance de la production a permis aux États-Unis d'être de plus en plus présents sur le marché international des produits laitiers dans les années récentes (Figure 4.8). Mais alors que dans les périodes antérieures, les pics à l'exportation correspondaient aux achats à l'intervention de la CCC pour soutenir le marché intérieur américain, il s'agit essentiellement depuis la fin des années 1990 pour le fromage et depuis 2004 pour le beurre et la poudre de lait écrémé, d'une croissance de l'exportation privée au plein prix du marché intérieur. Ainsi, entre 1999 et 2013, les exportations de produits laitiers en équivalent matière grasse sont passées d'un creux de 1863 millions de livres à un sommet de 12 353 millions de livres (0,8 à 5,6 millions de tonnes). Elles représentent 6,1 % des livraisons totales de lait en 2013 contre 1,1 % en 1999 (Figure 4.9).

Figure 4.7. Prix moyen à la production en \$ constants et production totale de lait aux États-Unis, 1970 à 2014.



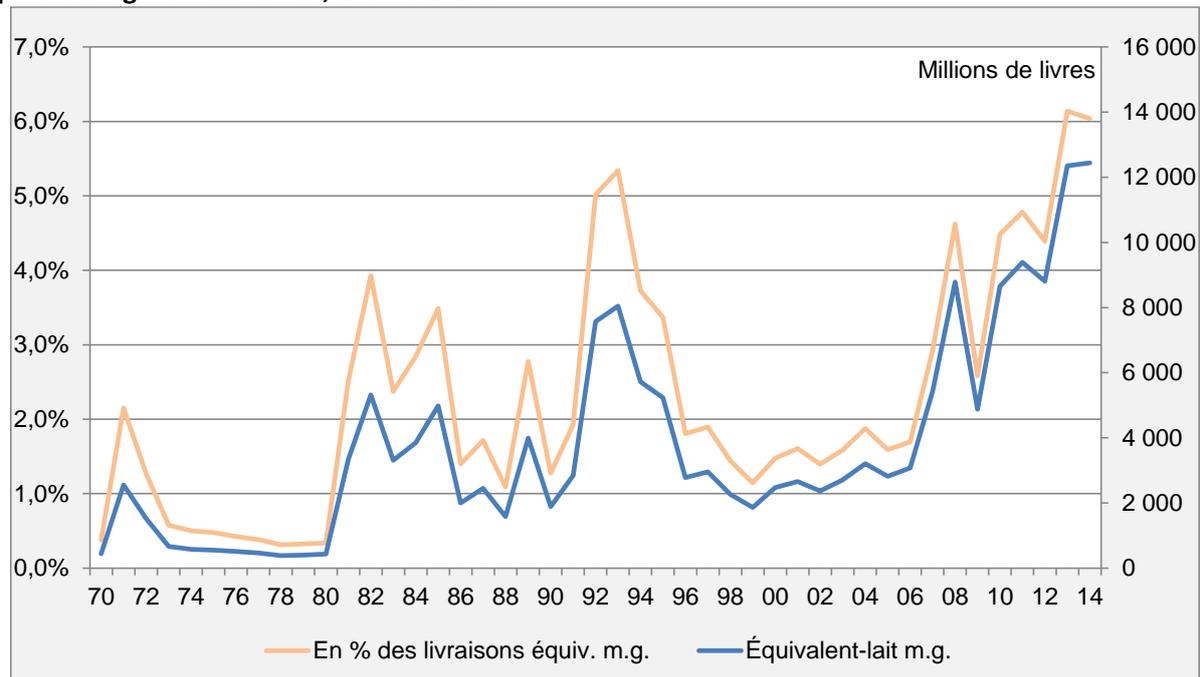
Sources: USDA, 1970-2004 Dairy Yearbook; USDA, U.S. Dairy Situation at a Glance; Bureau of Labor Statistics; et nos calculs.

Figure 4.8. Exportations de produits laitiers par les États-Unis, 1970 à 2014.



Sources: USDA, Milk: Supply and utilization of all dairy products (annual); et nos calculs.

Figure 4.9. Exportations totales produits laitiers des États-Unis en équivalent matière grasse et en pourcentage des livraisons, 1970 à 2014.



Sources: USDA, Milk: Supply and utilization of all dairy products (annual); et nos calculs.

Le secteur laitier américain semble donc s'orienter résolument vers le marché d'exportation pour profiter de la croissance de la demande qui y a eu cours dans les années récentes et ainsi assurer sa propre croissance. C'est dans ce contexte, mais tout de même avec en mémoire la crise laitière de 2009, que le nouveau Farm Bill a été développé. Nous l'abordons dans la prochaine section.

1.1.4 Le Farm Bill 2014-2018 – The Agricultural Act of 2014 (2014 Farm Act)

Dans le secteur laitier, le 2014 Farm Act marque un tournant dans l'évolution des outils de régulation du secteur. Tout d'abord, le programme de soutien des prix qui avait vu son rôle grandement réduit avec la baisse puis le gel des prix de soutien, est définitivement abandonné dans sa forme historique. Le Dairy Export Incentive Program (DEIP), qui était devenu inopérant avec la capacité du secteur laitier américain d'augmenter ses exportations sans soutien public est lui aussi aboli. Finalement, le Milk Income Loss Contract (MILC) est remplacé par un programme de soutien des revenus qui prend en compte non seulement le prix du lait, mais aussi les coûts de l'alimentation, soit le Dairy Margin Protection Program. De plus, pour faire face à d'éventuelles crises de marché, le Dairy Product Donation Program est instauré.

Le **Dairy Product Donation Program** (DPDP) constitue un programme de soutien des prix, mais qui n'a pas du tout la même portée et qui ne pourra avoir en période de crise la même ampleur que celui qui existait auparavant. De fait, il s'agit d'un programme qui prévoit une intervention limitée du USDA et pour un usage spécifique. En effet, dans le cas où la marge entre le prix du lait à la production et les coûts d'alimentation du troupeau laitier diminue sous les 4,00 \$/cwt (69 €/kl) pour deux mois consécutifs, le USDA devra intervenir sur le marché (Schnepf, 2014, p. 15). Il pourra alors acquérir des produits laitiers au prix du marché, et non pas à un prix de soutien prédéterminé. Les produits acquis par le USDA ne pourront être stockés pour un usage ultérieur. Ils devront plutôt être redistribués sur le marché intérieur à destination des programmes alimentaires pour les familles à faibles revenus (banques alimentaires ou autres) (Bozic et al., 2014, p. 2).

Le USDA devra cesser son programme d'achat au bout de trois mois consécutifs d'intervention, même si la marge ne s'est pas rétablie au-delà du seuil de 4,00 \$/cwt¹ ou encore, bien entendu, dès que la marge repasse ce seuil. De plus, dans le cas où le prix des produits laitiers sur le marché américain (cheddar, beurre PLÉ) seraient supérieurs de plus de 5 % au prix mondial, le USDA doit cesser son intervention en vertu du DPDP (Chite et al. 2014, p. 51). 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.

Le **Dairy Margin Protection Program** (DMPP), qui est entré en vigueur au 1er septembre 2014, offre, quant à lui, la possibilité aux producteurs laitiers américains de se procurer une garantie de marge sur coût d'alimentation. L'adhésion au programme est volontaire, mais une fois inscrit, le producteur doit y rester pour la durée du Farm Bill (NMPF, 2015). Le niveau de la protection offerte est variable, au choix du producteur annuellement de même que la proportion de sa production qu'il choisit d'inscrire au programme. Chaque producteur détient une base de référence qui correspond à son niveau de production le plus élevé des années 2011, 2012 ou 2013. Il peut inscrire au programme de 25 % à 90 % de sa base de référence, proportion qu'il peut revoir chaque année. Quant à sa base de

¹ Par la suite, si la marge se maintient sous le seuil pour encore deux mois consécutifs, le USDA reprend alors ses achats (Schnepf, 2014, p. 16).

référence, elle pourra augmenter chaque année au rythme de la croissance de la production laitière américaine (Bozic et al., 2014). Ainsi, un producteur qui choisit d'augmenter sa production à un rythme plus rapide que la moyenne nationale ne pourra bénéficier de la couverture du DMPP pour les quantités supplémentaires produites¹.

La protection de base du programme vise à garantir une marge de 4,00 \$/cwt (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 supplémentaire, par saut de 0,50 \$/cwt (9 €/kl), 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 un seuil de quatre millions de livres² (\pm 200 vaches) (Tableau 4.3). Bien que les primes augmentent au-delà de ce seuil, il est à noter que le DMPP ne fixe pas de limite de taille maximale pouvant bénéficier du soutien, contrairement au MILC qui était plafonné à trois millions de livres par année. Par ailleurs, pour les deux premières années du programme, soit 2014 et 2015, le coût de la prime pour la couverture sous le seuil de quatre millions de livres est moindre que ce qu'il sera à compter de 2016 (Bozic et al., 2014 et NMPPF, 2015).

Tableau 4.3. Coût de la protection offerte par le Dairy Margin Protection Program selon le niveau de protection et le volume de production laitière inscrit au programme, 2014 Farm Act, États-Unis.

Couverture de marge	Coût de la protection par cwt de lait inscrit		
	< 4 millions livres		> 4 millions livres
\$/cwt	2014-2015	2016 et après	
4,00	0,000	0,000	0,000
4,50	0,008	0,010	0,020
5,00	0,019	0,025	0,040
5,50	0,030	0,040	0,100
6,00	0,041	0,055	0,155
6,50	0,068	0,090	0,290
7,00	0,163	0,217	0,830
7,50	0,225	0,300	1,060
8,00	0,475	0,475	1,360

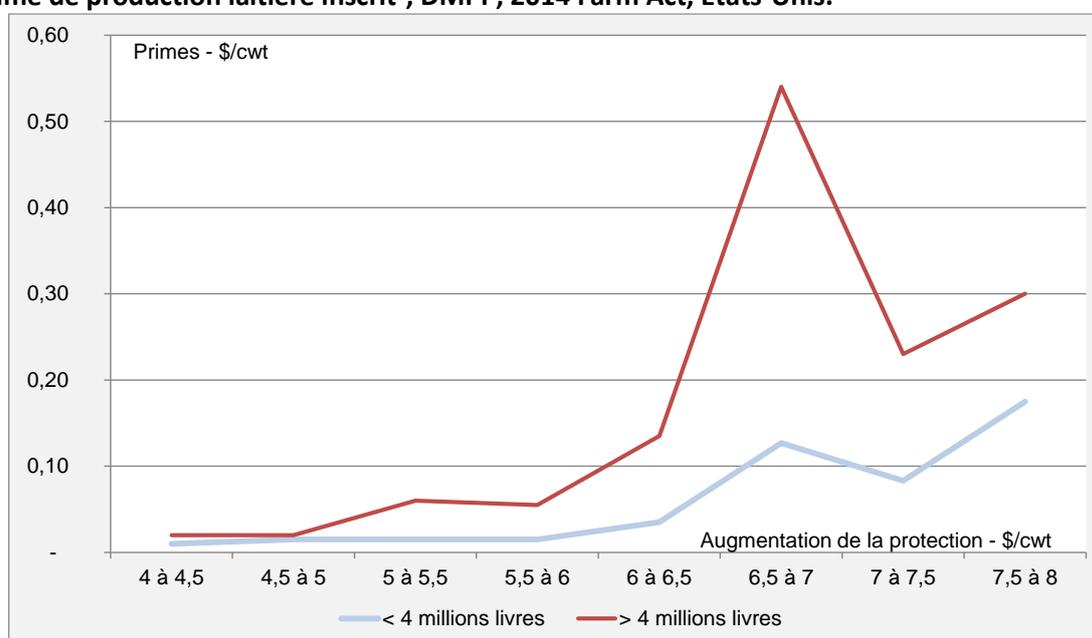
Source: NMPPF, 2015.

¹ Il s'agit du seul incitatif prévu, bien modeste, afin de limiter l'offre dans la version finale du Farm Bill. Dans les versions préliminaires, un mécanisme d'ajustement de l'offre ou de baisse des prix pour les producteurs s'inscrivant au DMPP avait été prévu. Selon différents seuils de marge, un producteur aurait dû soit diminuer sa production de 2% à 4% par rapport aux trois mois antérieurs à son adhésion au programme ou de 6% à 8% du même mois de l'année précédente, soit subir une baisse de prix du même ordre. Les sommes ainsi recueillies auraient servi à financer le programme de dons aux banques alimentaires (Chite et al., 2014, p. 46-49).

² Il est à noter que 88 % des exploitations laitières américaines produisent moins de quatre millions de livres de lait par année. Toutefois ces exploitations ne produisent qu'environ 25 % de la production totale du pays (Schnepf, 2014, p. 11).

La Figure 4.10 permet de constater que l'augmentation des primes est à peu près linéaire jusqu'au seuil de 5,00 \$/cwt (86 €/kl) de couverture de marge pour le seuil supérieur de volume, et de 6,00 \$/cwt (103 €/kl) pour le seuil inférieur. Au-delà du seuil de 6,00 \$/cwt, leur croissance devient nettement plus rapide. De fait, au-delà du seuil de quatre millions de livres assurés, le passage d'un taux de couverture de 6,50 \$ à 7,00 \$/cwt (112 à 120 €/kl) apporte même un surcoût de prime supérieur au gain potentiel. En effet, le coût de la couverture d'une marge de 6,50 \$/cwt est de 0,29 \$/cwt alors que celui d'une marge de 7,00 \$/cwt est de 0,83 \$/cwt, soit un coût marginal de 0,54 \$/cwt pour un paiement supplémentaire éventuel de 0,50 \$/cwt. En conséquence, il n'apparaît pas très rationnel, même si le programme en offre la possibilité, de dépasser un taux de couverture de 6,50 \$/cwt pour des volumes inscrits au programme supérieurs à quatre millions de livres par exploitation.

Figure 4.10. Variation des primes en fonction d'une augmentation du niveau de protection et du volume de production laitière inscrit¹, DMPP, 2014 Farm Act, États-Unis.



Note 1: Pour le seuil de moins de 4 millions de livres, coût des primes après 2015.

Sources: NMPF, 2015; et nos calculs.

Le calcul de la marge est basé sur le prix moyen du lait¹ aux États-Unis et le coût d'une ration laitière type composée à 49 % de maïs-grain, 24 % de foin de luzerne et 29 % de tourteau de soja² (Margin Manager, 2014, p. 3). Il se détaille comme suit (Chite et al., 2014, pp. 38-39):

$$\text{Marge} = \text{Prix du lait moyen MOINS Coût d'alimentation}$$

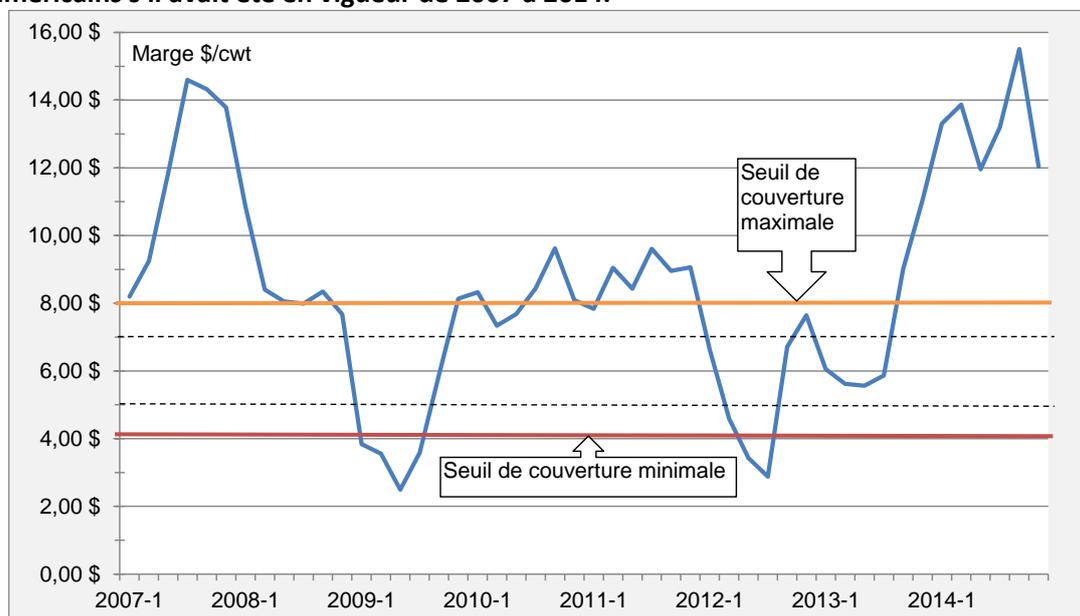
¹ Contrairement au MILC qui prenait en considération un prix spécifique de la Classe 1, soit celui dans la région de Boston. La référence de prix est donc inférieure dans le nouveau programme (DMPP).

² Les références pour le prix du maïs et de la luzerne sont constituées des prix à la production tels que comptabilisés mensuellement dans *Agriculture Prices* du USDA. Quant au prix du tourteau de soja, le prix de référence mensuel se retrouve dans le *Market News* du USDA pour le *Central Illinois* (Chite et al., 2014, p. 39).

$$\text{Coût d'alimentation} = (\text{Prix boisseau Maïs} * 1,0728) + (\text{Prix tonne tourteau Soja} * 0,00735) + (\text{Prix tonne foin de Luzerne} * 0,0137)$$

Le calcul de la marge est effectué par période de deux mois, débutant en janvier (janvier-février, mars-avril, etc.) (Chite et al., 2014, p. 39). Si pour une période donnée, le résultat est inférieur au seuil de couverture choisi par un producteur, il est automatiquement compensé¹ pour le différentiel de marge subi. Le site de la National Milk Producers Federation (NMPF, 2015) présente les paramètres qui permettent d'estimer les paiements qui auraient été versés aux producteurs de lait si le programme avait été en vigueur depuis janvier 2007. La Figure 4.11 présente la simulation pour les différents niveaux de couverture de marge.

Figure 4.11. Simulation des seuils de déclenchement des paiements du DMPP aux producteurs de lait américains s'il avait été en vigueur de 2007 à 2014.



Sources: NMPF, 2015; et nos calculs.

On constate donc que pour le premier niveau d'intervention, une marge de 4,00 \$/cwt, les interventions du DMPP auraient été modestes. Les deux seules périodes où le programme serait intervenu sont de janvier à août 2009 et de mai à août 2012. Plus le niveau de couverture augmente, par saut de 0,50 \$/cwt pour un maximum de 8,00 \$/cwt et plus les périodes de paiement s'élargissent. Par exemple, pour une marge assurée de 6,00 \$/cwt, le paiement se serait étendu jusqu'en octobre en 2009, la période de paiement aurait débuté en mars en 2012 et un paiement se serait ajouté de mars à août 2013. Finalement, la couverture à 8,00 \$/cwt aurait bénéficié de paiements de novembre 2008 à octobre 2009, de mars à juin 2010 et de janvier 2012 à août 2013. Toutefois, on ne peut conclure en soi à la lecture de cette seule figure sur l'importance de ces

¹ Toutefois, le paiement au producteur sera décalé d'au moins un mois à cause du délai de compilation et de publication des données statistiques que rencontre le USDA. Par exemple, le résultat final de la période de janvier et février ne sera connu qu'à la fin mars (Schnepf, 2014, p. 11).

paiements. Il faut plutôt les mettre en relation avec le prix du lait et aussi considérer la prime à payer pour bénéficier du programme au-delà du seuil de 4,00 \$/cwt. C'est ce que présentent les figures suivantes pour différents seuils de couverture et différents niveaux de production et selon l'hypothèse que le producteur a choisi le taux de couverture maximale de 90 % de sa production.

1.1.5. Une appréciation du niveau de soutien du Farm Bill 2014-2018

À la Figure 4.12, les paiements nets du DMPP pour différents niveaux de couverture et différents volumes de production sont présentés. Ces graphiques permettent d'apprécier l'impact du programme s'il avait été en vigueur depuis 2007. Plus spécifiquement, les graphiques montrent le prix du lait et le prix effectif reçu par les producteurs, soit le prix du lait plus les paiements nets (paiements moins primes¹) du programme.

En ce qui concerne le premier cas présenté, le seuil de couverture de 4,00 \$/cwt (69 €/kl), aucune prime n'est exigée pour inscrire des volumes de lait au programme. Dans ce cas en 2009, les paiements auraient représenté sur une base annuelle (la moyenne des paiements des six périodes de l'année) un montant de 0,38 \$/cwt (7 €/kl) ou encore 3,0 % du prix moyen du lait de l'année. En 2012, toujours en moyenne annuelle, ils auraient été de 0,25 \$/cwt (4 €/kl) ou 1,4 % du prix du lait. Sur l'ensemble de la période d'observation de huit années (2007 à 2014), le paiement moyen par année aurait été de 0,08 \$/cwt (1,4 €/kl).

Le deuxième cas présenté consiste en une couverture de marge de 6,00 \$/cwt (103 €/kl) pour une production couverte de moins de quatre millions de livres. À toutes les années où le programme ne paie pas, le prix à la production est affecté très légèrement d'une subvention nette négative qui correspond au coût de la prime appliqué sur 90 % de la production, soit à peine 0,05 \$/cwt (0,9 €/kl). Dans ce cas, les paiements sur une base annuelle en 2009, 2012 et 2013 sont respectivement de 1,55 \$/cwt, 1,02 \$/cwt et 0,09 \$/cwt (27, 18 et 1,5 €/kl). Ce niveau de couverture paraît donc nettement plus avantageux que le niveau de base, notamment parce que la prime à payer pour obtenir une couverture supplémentaire est somme toute très faible. Sur les huit années, le paiement net moyen par année aurait été de 0,40 \$/cwt (7 €/kl).

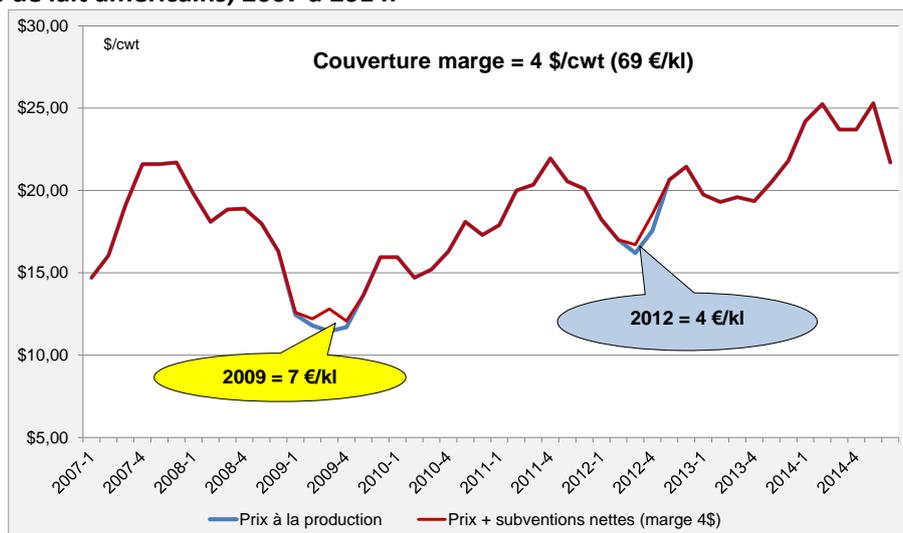
Le troisième cas conserve la couverture de marge de 6,00 \$/cwt (103 €/kl), mais cette fois pour un volume de production de 10 millions de livres, soit un troupeau d'environ 500 vaches. Là encore, les paiements ne sont pas négligeables en 2009 et 2012 atteignant respectivement 11,7 % et 5,2 % du prix du lait en moyenne annuelle pour un coût pondéré des primes qui reste relativement faible à 0,155 \$/cwt (3 €/kl). Le paiement net moyen sur les huit années aurait alors été de 0,25 \$/cwt (4 €/kl).

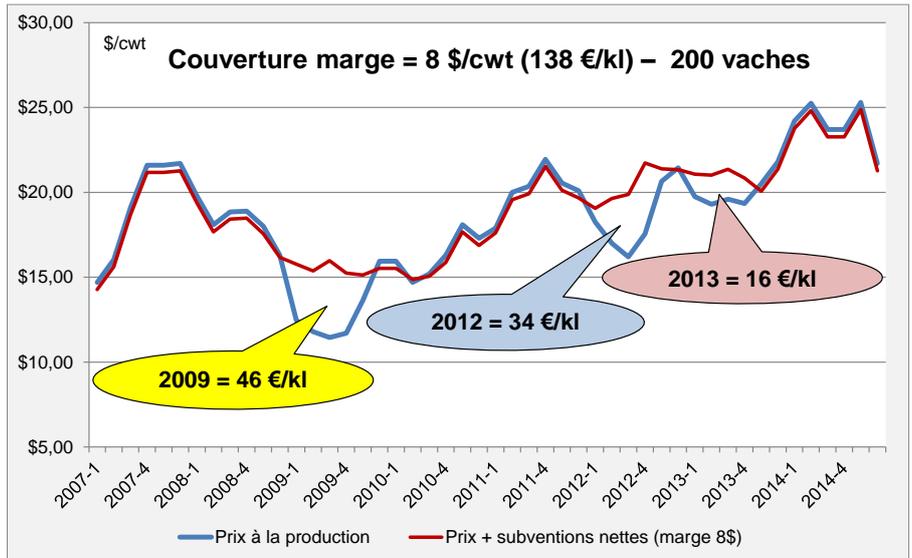
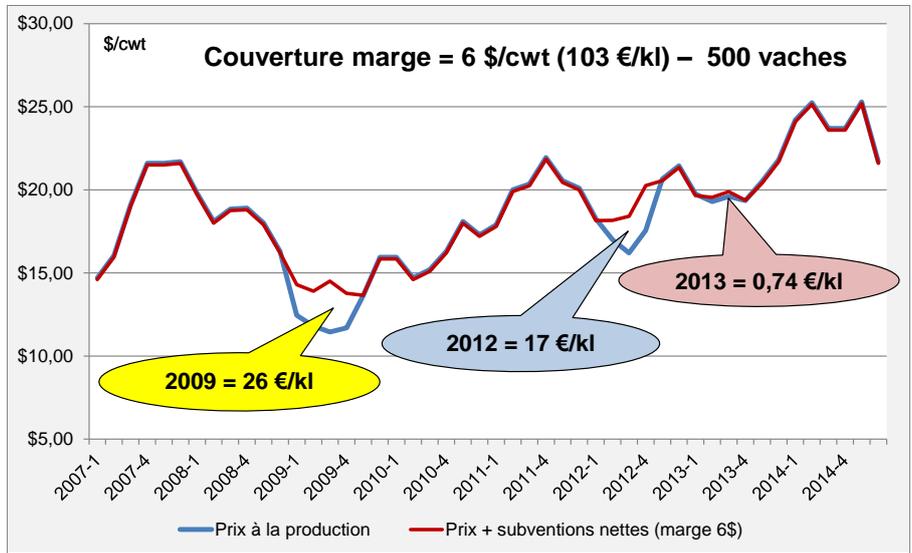
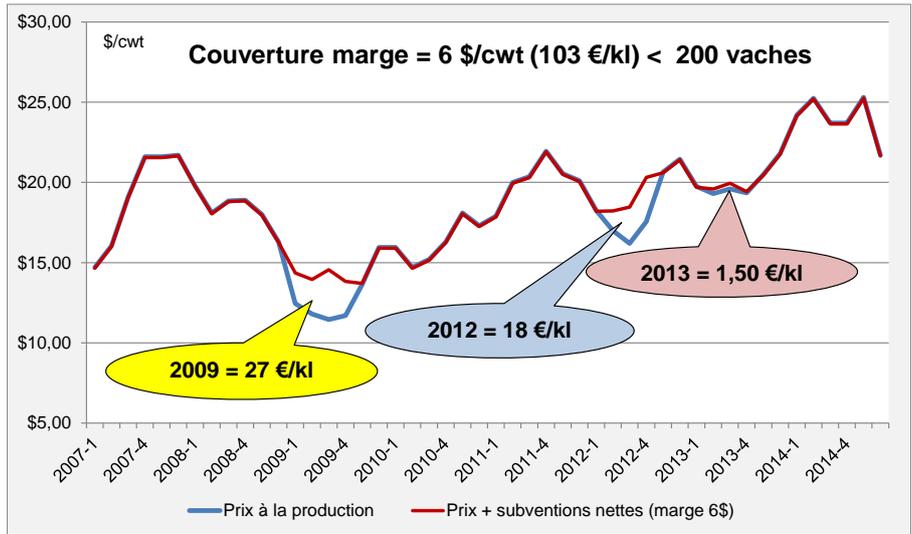
¹ Les paiements nets sont négatifs les années où une prime est payée alors que le programme ne débourse aucun paiement direct.

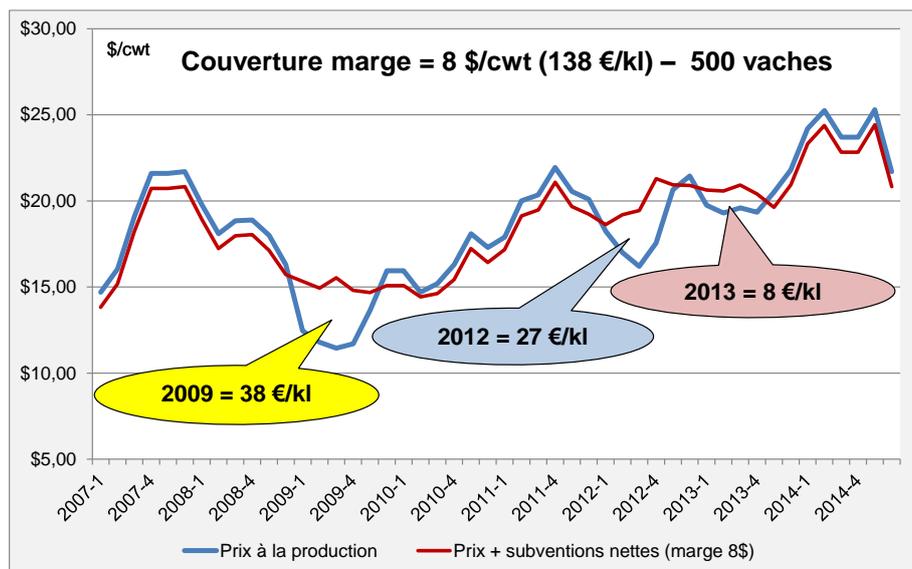
Une couverture de marge de 8 \$/cwt (138 €/kl) pour un volume de production de moins de quatre millions de livres représente le quatrième cas illustré. Dans ce cas, le coût de la prime est nettement plus élevé à 0,43 \$/cwt (7 €/kl), mais permet d'obtenir des paiements nets eux aussi plus élevés, soit respectivement de 2,67 \$/cwt, 1,99 \$/cwt et 0,91 \$/cwt (46, 34 et 16 €/kl) pour les trois années de déboursés du programme. La compensation nette moyenne du programme sur les huit années est alors de 0,46 \$/cwt (8 €/kl).

Finalement, le dernier cas illustré montre une couverture de marge de 8 \$/cwt, pour un volume de production qui correspond à un troupeau de 500 vaches. Bien que les paiements dans ce cas sont évidemment élevés lors des années de déboursés du programme (2,23, 1,55 et 0,46 \$/cwt) (38, 27 et 8 €/kl), le coût pondéré de la prime relativement élevé, à 0,87 \$/cwt (15 €/kl), doit aussi être pris en considération dans l'analyse. Ainsi, la compensation nette moyenne sur les huit années est quasi nulle à 0,01 \$/cwt. Le programme s'approche alors quelque peu d'une logique assurantielle avec le versement d'une prime annuelle qui permet de couvrir les pertes, sans plus, lors des années problématiques.

Figure 4.12. Simulation des paiements nets du DMPP par rapport au prix à la production aux producteurs de lait américains, 2007 à 2014.







Sources: NMPF, 2015; et nos calculs.

Pour les entreprises qui assureraient des volumes supérieurs, la logique resterait la même, sauf que le coût pondéré de la prime augmente. Par exemple, toujours pour une marge assurée de 8 \$/cwt, le coût de la prime pour une production équivalente à un troupeau de 1000 vaches passe à 1,05 \$/cwt (18 €/kl) et la compensation nette moyenne est réduite d'autant à une valeur négative de 0,16 \$/cwt (3 €/kl) sur les huit années de la période d'analyse. Pour un troupeau de 5000 vaches, ces mêmes valeurs seraient de 1,19 \$/cwt (20 €/kl) pour la prime et une compensation nette négative de 0,30 \$/cwt (5 €/kl).

Le tableau suivant permet de comparer le niveau de soutien net par année offert par le DMPP selon les quatre scénarios illustrés et le soutien qui a été réellement versé dans le cadre du programme en vigueur, le MILC, pour les mêmes années. Dans le cas de la couverture minimale offerte par le DMPP (4,00 \$/cwt), lorsque ce programme se déclenche, le soutien est inférieur au MILC. De plus, le MILC intervenait plus fréquemment pour de petits montants de soutien additionnels. Toutefois, pour les exploitations de plus de 150 vaches, leur paiement au MILC était plafonné à ce volume de production, ce qui n'est plus le cas avec le DMPP. Autrement dit, pour les fermes de moins de 150 vaches, le MILC était plus avantageux que le MDPP de base, alors que la situation inverse prévaut pour les fermes de plus grandes tailles.

Tableau 4.4. Compensation nette du MILC et du DMPP selon divers scénarios (\$/cwt), États-Unis, 2007 à 2014.

	MILC	DMPP				
	Base production couverte*	4,00 \$/cwt	6,00 \$/cwt 4 M de livres	6,00 \$/cwt 10 M de livres	8,00 \$/cwt 4 M de livres	8,00 \$/cwt 10 M de livres
2007	0,19 \$	- \$	-0,05 \$	-0,10 \$	-0,43 \$	-0,87 \$
2008	0,00 \$	- \$	-0,05 \$	-0,10 \$	-0,38 \$	-0,82 \$
2009	0,89 \$	0,38 \$	1,55 \$	1,50 \$	2,67 \$	2,23 \$
2010	0,09 \$	- \$	-0,05 \$	-0,10 \$	-0,28 \$	-0,72 \$

2011	0,00 \$	- \$	-0,05 \$	-0,10 \$	-0,40 \$	-0,85 \$
2012	0,45 \$	0,25 \$	1,02 \$	0,97 \$	1,99 \$	1,55 \$
2013	0,20 \$	- \$	0,09 \$	0,04 \$	0,91 \$	0,46 \$
2014	0,00 \$	- \$	-0,05 \$	-0,10 \$	-0,43 \$	-0,87 \$
Moyenne	0,24 \$	0,08 \$	0,30 \$	0,25 \$	0,46 \$	0,01 \$

Note: * Voir tableau 4.1.

Sources: NMPF, 2015; et nos calculs.

La couverture maximale du DMPP (8,00 \$/cwt) pourrait être attractive pour des exploitations de moins de quatre millions de livres de production. Toutefois, le coût de la prime relativement élevé (0,43 \$/cwt) qui est à payer chaque année dans la perspective d'être compensé occasionnellement peut représenter un frein important à ce choix de couverture. En effet, une exploitation de 200 vaches qui choisit ce niveau de couverture devra déboursier une prime de 17 200 \$ par année (Tableau 4.5). Pour les exploitations de plus grande taille, la couverture maximale n'apparaît pas particulièrement avantageuse, surtout pour les exploitations d'une taille qui dépasse le point mort entre les coûts et les paiements, soit autour de 500 vaches. En effet, pour la protection maximale de marge, le montant de la prime annuelle se monte à 87 100 \$ pour une exploitation de 500 vaches ou encore 209 500 \$ pour celle de 1000 vaches. De fait, à ce niveau de couverture et pour les exploitations qui atteignent une taille de 500 vaches, si le producteur choisit de créer son propre fonds de stabilisation en épargnant l'équivalent de la prime chaque année, voire plus les années de bons prix, le programme ne lui apporte rien de plus, en autant que le passé soit garant de l'avenir.

Tableau 4.5. Coût annuel de participation au DMPP selon la taille du troupeau¹ et le niveau de couverture de marge choisi, États-Unis, 2014.

Marge	Coût de la protection pour une couverture sur 90 % de la production		
	200 vaches 4 M de livres de lait	500 vaches 10 M de livres de lait	1000 vaches 20 M de livres de lait
4 \$/cwt ²	100 \$	100 \$	100 \$
6 \$/cwt	2080 \$	10 050 \$	24 000 \$
8 \$/cwt	17 200 \$	87 100 \$	209 500 \$

Note 1: selon une production annuelle moyenne de 8500 litres par vache.

Note 2: Pour le niveau de couverture de marge de 4 \$/cwt, les frais d'administration annuel de 100 \$ représentent le seul coût à payer.

Sources: NMPF, 2015; et nos calculs.

Finalement, la couverture d'une marge de 6,00 \$/cwt semble être la plus avantageuse. Pour un faible montant de primes, elle offre une meilleure protection que le MILC et que le niveau de base du DMPP. Bien que sur l'ensemble de la période d'observation, le paiement moyen du programme de 0,30 \$/cwt (5 €/kl) aurait représenté seulement 1,2 % du prix moyen du lait (production < 4 M de livres), le programme aurait payé 1,55 \$/cwt (27 €/kl) lors de la crise laitière de 2009, soit l'équivalent de 12,1 % du prix du lait au moment où cela comptait vraiment pour les producteurs. Et le coût annuel de 2080 \$ pour un troupeau de 200 vaches ne représente pas une ponction particulièrement élevée sur la trésorerie annuelle.

1.1.6. Les perspectives laitières

Dans la perspective où les prix des produits laitiers sur le marché international restent au niveau relativement élevé des dernières années et que le coût de l'alimentation des troupeaux laitiers ne connaît pas une nouvelle croissance, le programme restera latent et n'aura donc pas d'impact direct sur le volume de la production laitière américaine. La production laitière américaine risque fort de poursuivre sa croissance dans un tel contexte de rapport de prix avantageux.

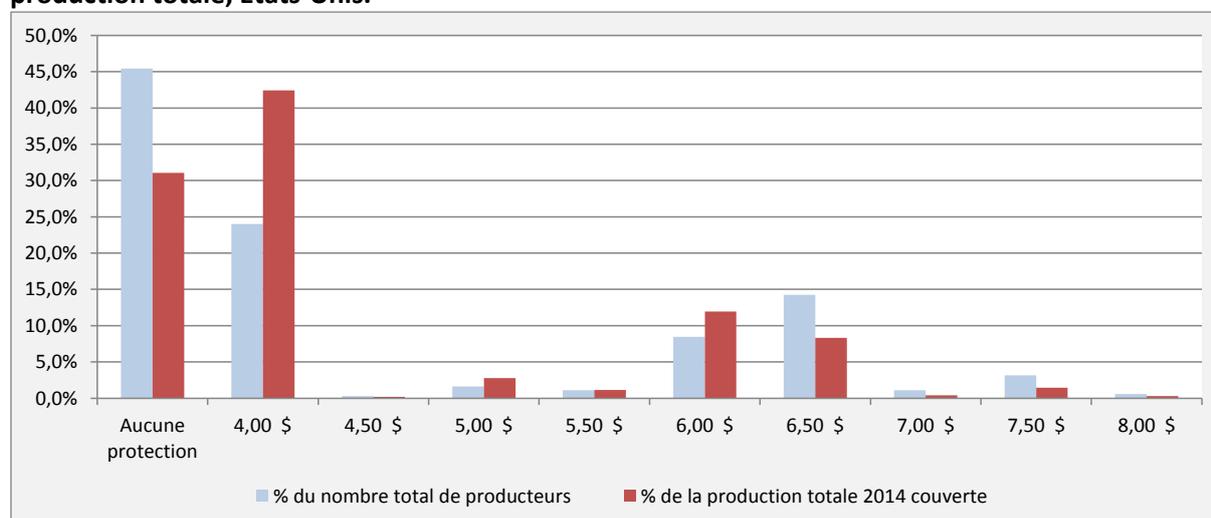
Toutefois, rien n'est moins sûr quant au niveau des prix sur le marché international. Paradoxalement, plus le programme sera efficace pour garantir les marges, et plus il sera vraisemblable que dans l'éventualité d'une crise laitière, celle-ci s'étire dans le temps (Bozic et al., 2014, p. 12). En effet, malgré les nombreuses discussions sur le sujet qui ont eu cours dans la phase préparatoire du Farm Bill, le 2014 Farm Act ne contient aucune mesure de contrôle de l'offre. Ainsi, si l'un ou l'autre des niveaux de garantie de marge du DMPP est suffisant pour permettre aux producteurs laitiers américains de résister à de mauvaises conditions de marché, alors la crise de marché risque fort de perdurer devant une absence de réaction du côté de l'offre de lait. Ce programme, qui est clairement contracyclique, pourrait ainsi générer sa propre croissance budgétaire.

Il suffit de mentionner qu'en moyenne, sur la période 2007-2014, le niveau moyen de marge calculé selon les paramètres du programme aurait été de 8,40 \$/cwt. À ce niveau de marge, la production laitière américaine en 2013 est supérieure de 12 % en volume à celle de 2006. Thraen a d'ailleurs évalué que pour les fermes laitières en Ohio une marge normale sur coûts d'alimentation était légèrement supérieure à 7,00 \$/cwt (Thraen, 2012). Il est donc probable qu'un niveau de protection de marge à 7,00 ou 8,00 \$/cwt soit suffisant pour limiter du côté de l'offre les réactions à une période de crise sur le marché. Nicholson et Stephenson (2014, p. 32) abondent dans ce sens lorsqu'ils concluent leur analyse de l'impact potentiel du programme en ces termes: « notre analyse suggère que plusieurs des effets négatifs d'un programme d'assurance de marge qui affaiblit le processus de rétroaction correctif pourraient se produire, incluant des périodes persistantes de bas prix, de faibles marges et d'importantes dépenses publiques ».

Ces effets appréhendés ne risquent pas de se produire pour l'année 2015, les producteurs laitiers américains ayant semble-t-il plutôt fait le pari du maintien d'un niveau des marges avantageux. En effet, les données disponibles sur l'adhésion des producteurs au MDPP (Figure 4.13) révèlent que 24 % d'entre eux ont choisi la protection minimale de 4 \$/cwt, ce qui est en quelque sorte une protection contre une catastrophe sur les marchés telle que celle qui s'est produite en 2009. Ce choix a été fait en moyenne par des exploitations laitières d'une taille supérieure à la moyenne puisque les volumes inscrits pour cette couverture minimale comptent pour 42 % de la production laitière totale de l'année 2014. Très peu de producteurs se sont inscrits pour des protections intermédiaires, de 4,50 à 5,50 \$/cwt de marge, soit 3 % du total des producteurs qui comptent pour 4 % de la production totale. Toutefois, compte tenu que ces producteurs ont assuré en moyenne 87 % de leur production de référence, c'est donc dire qu'ils ont engagé dans le programme l'équivalent de 3,6 % de la production totale du pays.

L'adhésion au niveau de marge de 6,00 et 6,50 \$/cwt est plus importante et compte pour 23 % du nombre de producteurs qui y ont engagé 80 % de leur production de référence et 20 % de la production totale. Finalement, les inscriptions au programme pour des marges de 7,00 à 8,00 \$/cwt sont marginales, à peine 4,8 % des producteurs qui y ont engagé 71 % de leur production de référence pour 2 % de la production totale. Ce résultat n'est pas très surprenant compte tenu du coût dissuasif de la prime pour passer d'une couverture de marge de 6,50 à 7,00 \$/cwt (Figure 4.10 supra). Finalement, 45 % des producteurs laitiers américains qui produisent 20 % de la production totale ne se sont pas inscrits au programme, ce qui signifie que selon eux, même la protection minimale offerte pour seulement 100 \$ ne valait pas la peine d'être souscrite. En y additionnant la part de la production des producteurs inscrits qui n'est pas couverte, c'est un total de 31 % de la production laitière américaine qui ne bénéficie d'aucune couverture de marge en 2015.

Figure 4.13. Inscriptions au MDPP pour l'année 2015 en % du nombre total de producteurs et de la production totale, États-Unis.



Sources: USDA (2015a); USDA (2015b); et nos calculs.

Malgré une forte baisse du prix à la production de près de 30 % par rapport à l'année précédente, l'année 2015, la première de pleine application du programme, 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 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 atteint 0,02 \$/cwt pour les volumes de production sous le seuil des quatre millions de livres (Tableau 4.6).

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 (Figure 4.14). La part de la production totale inscrite au programme s'est maintenue à 70 %. Toutefois, 40 % des producteurs se sont inscrits pour la couverture minimale de 4,00 \$/cwt, comparativement à 24 % en 2015. Ainsi, 61 % de la production totale est inscrite à ce plus faible niveau de couverture, contre 42 % l'année précédente. En conséquence, les niveaux supérieurs de couverture n'ont intéressé que

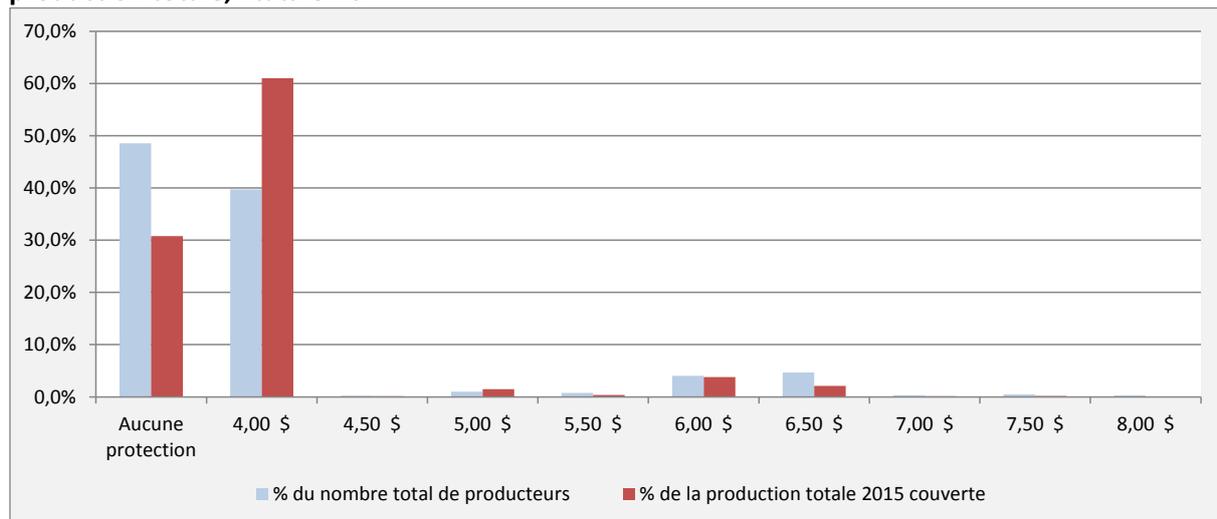
12 % des producteurs qui n'y ont inscrit que l'équivalent de 8 % de la production totale, un résultat en forte baisse par rapport à 2015 (31 % des producteurs et 27 % de la production totale couverte).

Tableau 4.6. Compensation du DMPP pour une couverture à 8,00 \$/cwt, États-Unis, 2015.

	Prix du lait	Coût alimentaire	Marge	Paiement brut	Paiement net	
					4 M de livres	10 M de livres
Janvier – Février	17,20 \$	9,20 \$	7,99554 \$	0,00446 \$	-0,47 \$	-0,87 \$
Mars – Avril	16,55 \$	9,05 \$	7,50415 \$	0,49585 \$	0,02 \$	-0,37 \$
Mai – Juin	16,80 \$	8,80 \$	7,99534 \$	0,00466 \$	-0,47 \$	-0,87 \$
Juillet – Août	16,65 \$	8,95 \$	7,69510 \$	0,30491 \$	-0,17 \$	-0,57 \$
Septembre – Octobre	17,60 \$	8,52 \$	9,08207 \$	- \$	-0,48 \$	-0,87 \$
Novembre – Décembre	17,70 \$	8,14 \$	9,55705 \$	- \$	-0,48 \$	-0,87 \$

Sources: NMPF, 2015; et nos calculs.

Figure 4.14. Inscriptions au MDDP pour l'année 2016 en % du nombre total de producteurs et de la production totale, États-Unis.



Sources: USDA (2016) et nos calculs.

Avec ce faible niveau d'adhésion au programme à des couvertures de risque supérieures à 4 \$/cwt, l'hypothèse d'un allongement d'une crise laitière à cause de l'efficacité du programme ne devrait pas être vérifiée. Si les choix faits par les producteurs pour l'année 2016 sont un reflet de leur appréciation quant à l'utilité et la portée de ce programme, il semble qu'ils considèrent très majoritairement que le coût n'en vaut pas les bénéfices éventuels. De fait, ils se contentent d'utiliser le programme pour se prémunir d'une grave crise qui entraînerait une drastique chute des marges, cette assurance catastrophe en quelque sorte ne leur coûtant que des frais de dossier de 100 \$ par année.

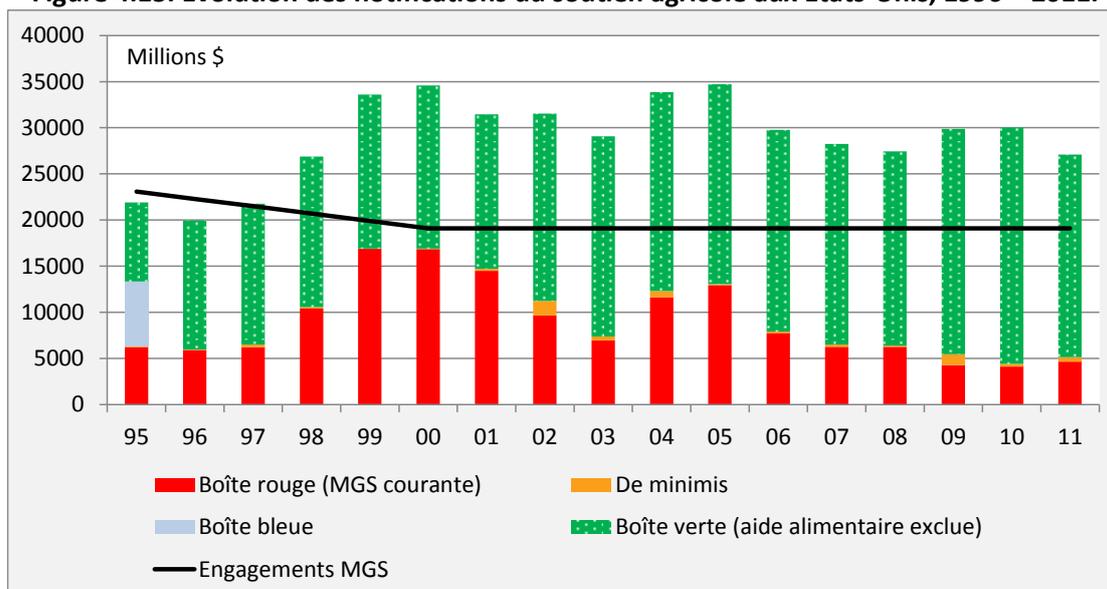
1.1.7 Conclusion

Le Farm Bill laitier 2014-2018 se trouve à définir implicitement la notion de crise laitière ou de déséquilibre de marché. La protection minimale de marge offerte par le DMPP, soit à 4 \$/cwt représente le seuil en dessous duquel une protection de revenu est offerte aux producteurs laitiers américains, pour un coût minime de 100 \$ correspondant aux frais d'administration qui leur sont chargés. Il s'agit donc d'un seuil de revenu de crise en dessous duquel le Farm Bill est appelé à intervenir automatiquement, tant par des mesures modestes d'intervention sur le marché, les achats de produits par le USDA aux fins de dons à des banques alimentaires, que par des paiements directs aux producteurs. Ces paiements sont disponibles sans aucune limite de taille, pour autant que les producteurs aient choisi de s'inscrire au programme. En conséquence, non seulement le seuil d'intervention, ou ce qui constitue une crise, est-il défini, mais aussi les outils d'intervention le sont aussi, sans attendre qu'une crise se déclenche pour les développer. Ainsi, il ne revient pas au Secrétaire d'État à l'agriculture de décider s'il doit y avoir intervention ou pas, les paramètres de l'intervention étant plutôt prédéfinis.

Au-delà de ce seuil minimal, le programme offre aux producteurs la possibilité de définir eux-mêmes ce qu'ils considèrent comme une crise de marché, en leur permettant de s'assurer pour des niveaux de couverture de marge supérieurs. La définition de crise peut alors prendre une dimension individuelle, qui correspond à la situation réelle et à l'aversion au risque de chacun des producteurs. Compte tenu des perspectives de marché pour l'année 2015, il semble bien que la majorité des producteurs aient considéré lors de la période d'inscription que la couverture minimale, voire même aucune couverture, était suffisante pour faire face aux soubresauts anticipés du marché. Les paiements du programme relativement modestes effectués en 2016, et uniquement pour le seuil supérieur de couverture, semblent avoir conduit les producteurs à délaisser les niveaux de couverture supérieurs au profit du seuil minimal de 4,00 \$/cwt. Il faudra suivre les inscriptions au MDPP pour les prochaines années afin de mesurer si les producteurs ne croient plus en l'efficacité éventuelle de ce programme en regard des coûts des primes pour se garantir d'une couverture supérieure au minimum.

Finalement, il peut être pertinent de noter que les États-Unis disposent d'une marge de manœuvre importante pour soutenir leur secteur de production agricole advenant un retournement majeur sur les marchés. La Figure 4.15 montre un écart appréciable entre le plafond du soutien autorisé (correspondant à l'engagement MGS) et la mesure globale de soutien (MGS correspondant au niveau de la boîte rouge) notifiée à l'OMC. Dans ce graphique, la partie de la boîte verte qui concerne l'aide alimentaire intérieure a été exclue afin de mieux visualiser l'évolution des seuls programmes de soutien à l'agriculture, et non pas des soutiens alimentaires à la population.

Figure 4.15. Évolution des notifications du soutien agricole aux États-Unis, 1996 – 2011.



Sources: Agriculture Information Management System, OMC et nos calculs.

1.2. L'utilisation directe ou indirecte des marchés à terme comme outil de stabilisation en production laitière aux États-Unis

Les marchés à terme permettent aux intervenants d'une filière agricole de se prémunir contre des fluctuations des prix sur le marché dans un horizon de temps donné. Pour les producteurs agricoles plus spécifiquement, les marchés à terme leur permettent de s'assurer à l'avance, généralement sur une campagne, d'un revenu unitaire qu'ils obtiennent pour leur production ou encore le coût unitaire de certains intrants. Ils sont largement utilisés dans le secteur des céréales et oléagineux par les acteurs de la filière. La présente section s'intéresse à leur disponibilité et à leur utilisation dans le secteur laitier.

Aux États-Unis, les producteurs laitiers peuvent transiger directement sur les marchés à terme, le faire par l'intermédiaire de leur coopérative laitière (*forward contracts*) pour celles qui offrent le service, ou encore s'inscrire à un programme d'assurance subventionné basé sur l'évolution des cours sur les marchés à terme du lait, du maïs et du soja, soit le Livestock Gross Margin for Dairy (LGM-D). Avant d'aborder successivement chacun de ces outils de gestion du risque, la première section explique brièvement l'utilisation qui peut être faite de la contrepartie (*hedging*) et des options sur les marchés à terme par un producteur laitier.

1.2.1 La contrepartie et les options sur les marchés à terme

Un contrat à terme est un engagement de livrer ou de prendre livraison d'une quantité et d'une qualité spécifiques d'une denrée à une date ultérieure précise et à un endroit donné. Les termes du contrat sont standardisés et prédéterminés sauf pour le prix qui est négocié par enchère publique menée par une bourse de commerce réglementée (CBOT 1989, p. 5). Ces contrats à terme sont

négociables en tout temps durant les heures d'ouverture de la bourse et à l'endroit désigné (CIGI, 1993b, p. 1131).

Il faut noter que ces contrats restent un instrument "liquide" et aussi bien le vendeur que l'acheteur peut liquider son obligation simplement en vendant ou achetant un contrat similaire mais opposé avant le début du mois d'échéance (CIGI, 1993a, p. 481). Par exemple, sur le marché à terme des grains à Chicago, moins de 2 % des contrats viennent réellement à échéance, c'est-à-dire qu'ils se concluent par une transaction réelle de grains au point de livraison (CME, 2013, p. 5). L'engagement qu'a pris une personne d'acheter ou de vendre une quantité donnée d'une denrée cotée en bourse est pris légalement avec la bourse et non pas avec un autre individu bien que la bourse ne vend pas ou n'achète pas de denrées. Les vendeurs et les acheteurs n'ont pas besoin de se connaître comme dans une transaction au comptant.

Par définition, la contrepartie (*hedging*) est la pratique de se prémunir contre les risques de variations de prix inhérents à toute position prise sur le marché au comptant en prenant une position égale mais opposée sur le marché à terme (CIGI, 1993b, p. 1132). Cette opération est basée sur le principe que les prix sur le marché au comptant et les prix sur le marché à terme ont tendance à varier simultanément. Il ne s'agit pas d'une variation identique, mais habituellement cette variation est suffisamment proche pour qu'il soit possible de diminuer le risque d'une perte sur le marché au comptant en prenant une position opposée sur le marché à terme (CBOT, 1989, p. 11). Cela dit, la volatilité des prix est également présente sur l'un et l'autre de ces deux marchés et le marché à terme ne permet donc pas en lui-même de stabiliser les prix. Pour mieux comprendre le concept, l'exemple suivant illustre l'utilisation du marché à terme par un producteur de lait pour garantir ses revenus unitaires lors de la vente de sa production dans un horizon de temps donné.

À l'ouverture du marché le 17 décembre 2014, le prix du contrat à terme du lait de Classe III pour une livraison en juillet 2015 était de 15,88 \$/cwt sur le Chicago Mercantile Exchange (CME, 2014). Un producteur de lait peut, si ce prix de base lui convient, faire en sorte de le « geler » en prenant un contrat de vente sur le marché à terme pour ce mois. Toutefois, le prix auquel il sera réellement payé sur le marché au comptant diffère quelque peu du prix du contrat à terme. En effet, le prix au comptant obtenu par un producteur de lait aux États-Unis correspond au prix moyen du *Milk Marketing Order* (MMO) dans lequel il livre sa production. La différence entre le prix au comptant et le prix sur le marché à terme, la base, doit être prise en compte pour déterminer le revenu unitaire final qu'obtiendra le producteur. Comme les prix des différentes classes de lait, qui permettent ensuite de calculer le prix moyen payé au producteur, sont basés en bonne partie sur le prix du lait de Classe III, on peut faire l'hypothèse que l'écart de prix entre le marché à terme et le marché au comptant peut être relativement constant, une valeur que nous fixons à 1,50 \$/cwt pour les fins du présent exemple.

En conséquence, si l'anticipation du marché à terme pour le prix qui aura cours en juillet 2015 est bonne, le producteur pourra s'attendre à un prix au comptant de 17,38 \$/cwt. Toutefois, rien ne garantit au producteur que ce prix aura encore cours au mois de juillet. Le tableau suivant résume les

opérations qu'il peut faire sur le marché à terme pour sécuriser ce prix. Le premier cas montré au Tableau 4.7 présente l'hypothèse selon laquelle le prix sur le marché aura baissé au moment de ses livraisons du mois de juillet.

Tableau 4.7. Utilisation du marché à terme par un producteur laitier pour se protéger des fluctuations du marché.

Cas 1	À terme	Base	Au comptant
17 déc. 2014	Prend contrat de vente sur juillet 15,88 \$/cwt	1,50 \$/cwt	Prix espéré 17,38 \$/cwt
1 ^{er} juil. 2015	Prend contrat d'achat sur juillet 14 \$/cwt	1,50 \$/cwt	Prix reçu au comptant 15,50 \$/cwt
Gain	1,88 \$/cwt		
Résultat	Prix de vente au comptant	15,50 \$/cwt	
	Gain sur le contrat à terme	1,88 \$/cwt	
	Prix de vente net	17,38 \$/cwt	

Cas 2	À terme	Base	Au comptant
17 déc. 2014	Prend contrat de vente sur juillet 15,88 \$/cwt	1,50 \$/cwt	Prix espéré 17,38 \$/cwt
1 ^{er} juil. 2015	Prend contrat d'achat sur juillet 18,00 \$/cwt	1,50 \$/cwt	Prix reçu au comptant 19,50 \$/cwt
Perte	(2,12) \$/cwt		
Résultat	Prix de vente au comptant	19,50 \$/cwt	
	Gain sur le contrat à terme	2,12 \$/cwt	
	Prix de vente net	17,38 \$/cwt	

Sources: CME, 2014; et nos calculs.

Dans le premier cas, dès le mois de décembre, le producteur acquière au prix de 15,88 \$/cwt un contrat de vente pour le mois de juillet pour une proportion donnée de la quantité de lait qu'il prévoit de mettre en marché ce mois-là. Au début juillet, le contrat à terme de juillet se transige à 14,00 \$/cwt. Étant donné le lien qui existe entre le marché à terme et le marché au comptant, le producteur vend sa production au comptant à un prix de 15,50 \$/cwt. Ce serait le prix net qu'il recevrait s'il n'avait effectué aucune transaction sur le marché à terme. Toutefois sur le marché à terme, il détient un contrat qui lui permet de vendre à un prix de 15,88 \$/cwt, alors qu'il a la possibilité de se procurer un contrat inverse lui permettant d'acheter à 14,00 \$/cwt. Le fait de détenir en même temps deux contrats inverses a pour effet de les annuler, la différence entre le prix de vente et le prix d'achat représentant alors dans ce cas un gain pour le producteur, de 1,88 \$/cwt, résultant de son activité sur le marché à terme. Ce gain s'ajoute donc au prix de vente au comptant de 15,50 \$, ce qui lui donne un prix de vente net de 17,38 \$/cwt en juillet 2015, ce qui correspond au prix espéré lorsqu'il s'est engagé dans sa contrepartie en décembre 2014.

Le deuxième cas présenté au Tableau 4.7 reprend la même mécanique, mais cette fois pour une augmentation du prix du lait entre le moment où la contrepartie a été engagée et celui de la vente sur le marché au comptant. Dans ce cas, le prix au comptant reçu en juillet sera de 19,50 \$, soit le prix sur le marché à terme de 18,00 \$/cwt plus le différentiel de prix de 1,50 \$/cwt réellement payé par rapport au prix du lait de Classe III. Toutefois, le producteur essuiera une perte de 2,12 \$/cwt sur

ses activités sur le marché à terme, puisqu'il doit annuler sa position de vente à 15,88 \$/cwt contractée en décembre en prenant un contrat d'achat à un prix plus élevé à 18,00 \$/cwt. Cette perte vient grever son prix de vente au comptant, pour un résultat net de ses opérations de 17,38 \$/cwt. Par conséquent, en utilisant la bourse, ce producteur s'est protégé d'une baisse des prix sur le marché, mais il a aussi perdu la possibilité de profiter d'une hausse du prix.

Ces résultats signifient que quelles que soient les variations du prix sur le marché à terme, dès que le producteur « ferme » son prix en prenant un contrat de vente sur le marché à terme, il obtiendra toujours le même prix de vente net, si la base, c'est-à-dire la différence entre le prix du lait de Classe III et le prix du contrat à terme, reste constante. Autrement dit, le prix net qu'il reçoit pourra varier en fonction de l'évolution de la base, mais les fluctuations potentielles de cette dernière sont généralement d'une ampleur nettement moindre que celles qui peuvent se produire sur le marché à terme.

Le marché à terme pourrait aussi être utilisé pour fixer à l'avance une partie du coût de l'alimentation du troupeau afin de sécuriser un niveau de marge après coût d'alimentation. Dans un tel cas, le producteur devrait déterminer les quantités de maïs et de soja qui entrent dans ses formulations alimentaires et effectuer le même type de transactions sur le marché à terme que ce qui est montré ci-dessus. Toutefois, les opérations se feraient à l'inverse en ce sens que le producteur veut alors sécuriser le coût d'achat des intrants alimentaires. Ainsi, il pourrait prendre dès décembre des contrats d'achat de maïs et de soja sur le marché à terme. Par la suite, le processus reste le même, avec les mêmes attentes de résultats.

Afin de pallier l'effet de la contrepartie qui est de fermer un prix et ainsi de ne pas pouvoir bénéficier d'une variation subséquente du cours des contrats à terme qui aurait été favorable à l'intervenant, il est possible d'utiliser les options. Cet instrument boursier a d'abord été introduit sur les marchés à terme des céréales à la fin des années 1970 (CIGI, 1993, p. 488). Ils sont aussi maintenant disponibles sur le marché à terme du lait aux États-Unis.

Une option est simplement le droit, mais pas l'obligation, d'acheter ou de vendre un contrat à terme à un prix prédéterminé à l'intérieur d'une période de temps spécifiée. L'option d'acquérir un contrat à terme d'achat est appelée un "call" tandis que l'option d'acquérir un contrat à terme de vente est appelée un "put". Le prix prédéterminé auquel le contrat à terme pourra être acheté ou vendu est appelé le "strike". Finalement, la "prime" est le montant payé pour une option (CBOT, 1989, p. 17). Dans le cas d'une option, à n'importe quel moment avant l'expiration de l'option, celui qui a acquis cette option peut choisir de l'exercer. Cela a pour effet de convertir l'option en un contrat à terme au prix "strike" prédéterminé. Le détenteur de l'option obtient ce droit en payant une prime au vendeur de l'option (CBOT, 1989, p. 17). Si l'acheteur de l'option décide d'exercer son option, le vendeur de l'option est automatiquement obligé de prendre une position opposée sur le marché à terme au prix "strike" prédéterminé (CBOT, 1989, p. 17).

Pour mieux comprendre la logique, le Tableau 4.8 reprend l'exemple montré précédemment, mais cette fois en utilisant les options plutôt que les contrats à terme. Plutôt que de vendre un contrat à terme au prix de 15,88 \$/cwt au 17 décembre 2014 ce qui fermerait son prix, le producteur peut acquérir une option de vendre (put) un contrat à terme à un prix avoisinant, soit à 16,00 \$/cwt, pour une prime de 1,10 \$/cwt (CME, 2014). Au 1^{er} juillet 2015, au début du mois de livraison, le producteur fait face à une baisse des prix sur le marché et le contrat à terme de juillet se transige alors à 14,00 \$/cwt. Dans ce cas, le producteur a intérêt à exercer son option et se retrouve avec un contrat à terme de vente à 16,00 \$/cwt. Il n'a ensuite qu'à liquider ce contrat à terme (en prenant un contrat d'achat) pour réaliser un gain de 2,00 \$/cwt sur cette opération. Au total, il se retrouve dans la même position que s'il avait tout simplement utilisé la contrepartie sauf que son prix de vente net doit être diminué de la prime chargée pour acquérir son option "put". Dans ce cas, le producteur s'est tout de même protégé d'une fluctuation à la baisse du marché, mais il a dû payer une prime pour ce faire, ce qui fait que son prix de vente net à 16,40 \$/cwt est inférieur au prix espéré.

Par contre, c'est dans le cas d'une fluctuation à la hausse du marché que l'option "put" devient avantageuse. Pour le coût de sa prime, soit 1,10 \$/cwt, le producteur se protège d'une baisse éventuelle du marché mais garde la possibilité de bénéficier d'une hausse de celui-ci. Dans ce cas, le producteur n'exerce pas son option et il peut vendre sur le marché au comptant à 19,50 \$/cwt en profitant de la hausse des prix qui s'est produite entre le 17 décembre 2014 et le 1^{er} juillet 2015. Son résultat net, déduction faite de la prime, sera donc de 18,40 \$/cwt, un prix net supérieur à son prix espéré et, bien entendu, aussi supérieur au résultat qu'il aurait obtenu s'il avait fermé son prix (Tableau 4.7) en prenant un contrat à terme de vente plutôt qu'une option.

Tableau 4.8. Utilisation du marché des options par un producteur laitier pour se protéger des fluctuations du marché.

Cas 1	À terme	Base	Au comptant
17 déc. 2014	Prend un put (vente) sur juillet 16,00 \$/cwt	1,50 \$/cwt	Prix espéré 17,50 \$/cwt
1 ^{er} juil. 2015	Exerce son option Prend contrat d'achat sur juillet 14 \$/cwt	1,50 \$/cwt	Prix reçu au comptant 15,50 \$/cwt
Gain	2,00 \$/cwt		
Résultat	Prix de vente au comptant	15,50 \$/cwt	
	Gain sur le contrat à terme	2,00 \$/cwt	
	Prime de l'option	1,10 \$/cwt	
	Prix de vente net	16,40 \$/cwt	

Cas 2	À terme	Base	Au comptant
17 déc. 2014	Prend contrat de vente sur juillet 16,00 \$/cwt	1,50 \$/cwt	Prix espéré 17,50 \$/cwt
1 ^{er} juil. 2015	N'exerce pas son option Aucune transaction sur le marché à terme 18,00 \$/cwt	1,50 \$/cwt	Prix reçu au comptant 19,50 \$/cwt
Résultat	Prix de vente au comptant	19,50 \$/cwt	
	Prime de l'option	1,10 \$/cwt	
	Prix de vente net	18,40 \$/cwt	

Sources: CME, 2014; et nos calculs.

Comme le montrent ces deux exemples, le problème de l'option est son coût relativement élevé. Le coût peut être plus faible si le producteur se contente d'une garantie de prix moindre: par exemple à 14,75 \$/cwt, le coût de la prime au 17 décembre 2014 pour un "put" sur juillet 2015 aurait alors été de 0,52 \$/cwt. Le producteur assume donc une plus grande partie du risque de baisse des prix, ne se protégeant que d'une forte baisse de ce dernier, ce qui explique le niveau de prime plus faible.

Au total, plusieurs stratégies peuvent donc être mises en œuvre, tant du côté de la vente du lait que de l'achat des intrants. Il faut noter que la production laitière étant réalisée en flux continu, les opérations de couverture décrites ci-dessus devraient être répétées tout au long de l'année. Également, on peut noter que l'établissement d'une stratégie de gestion des risques efficace nécessite un bon niveau de compréhension du fonctionnement des outils du marché à terme. Il faut aussi noter que les résultats nets présentés n'incluent pas les frais de courtage, ni les intérêts sur les appels de marge qui peuvent se produire¹, que le producteur doit assumer auprès de son courtier.

¹ Pour garantir que les pertes sur les contrats seront honorées, un producteur doit déposer une marge (un dépôt de garantie) auprès du courtier qui effectue les transactions pour lui, par exemple de 10 % de la valeur totale du contrat. Ce dernier doit de son côté transférer ce montant à la chambre de compensation de la bourse. Si le marché évolue défavorablement, la marge doit être réapprovisionnée au fur et à mesure pour couvrir les pertes éventuelles sur la liquidation du contrat (CME, 2013, p. 6-7). Le producteur doit donc détenir une capacité d'emprunt pour faire ses dépôts de marge et il aura donc des intérêts à payer.

1.2.2. Les marchés à terme dans le secteur laitier américain

En ce qui concerne les marchés à terme pour les produits laitiers, ils sont disponibles aux États-Unis depuis 1993. Le marché des options s'est ajouté en 1997 sur le Chicago Mercantile Exchange (Maynard et al., 2005, p. 275). Les contrats offerts sur le marché ont évolué parallèlement à la définition des mécanismes de paiement du lait dans les Milk Marketing Orders. Les contrats et options pour le prix du lait de Classe III se sont ajoutés en janvier 2000 (Wolf et al., 2013, p. 5). Un producteur de lait dispose donc d'un marché de référence à la bourse qui correspond à ce qu'il produit, soit du lait liquide, et non pas à des produits laitiers tels le beurre ou le fromage.

Dans un contexte de volatilité croissante du prix du lait aux États-Unis, mais aussi du prix des intrants pour l'alimentation, Wolf (2012) s'est intéressé à l'utilisation des outils de gestion des risques de marché (*forward contracts*, marché à terme et options) par les producteurs laitiers du Michigan. Il constate que de 1999 à 2011, l'utilisation de ces outils a été croissante dans la population enquêtée, soit de 6 % à 22 % des répondants pour ce qui est du prix du lait. L'auteur ne spécifie pas la part de l'un ou l'autre outil dans son résultat ni la fréquence d'utilisation par les producteurs¹. Cependant, il souligne que la taille minimale d'un *forward contract* est généralement de 25 000 livres par mois contre 200 000 livres par mois pour les contrats sur le marché à terme (l'équivalent d'environ 200 vaches) (Wolf, 2012, p. 4180). Comme la taille moyenne des troupeaux de son échantillon est de 300 vaches et qu'il n'est pas courant d'effectuer la contrepartie sur la totalité de la production prévue², il faut en déduire que ce sont fort probablement les *forward contracts* qui ont été privilégiés par les producteurs.

Du côté du prix des intrants, ce sont 39 % des répondants qui utilisaient les mêmes outils en 2011 (Wolf 2012, p. 4178). Toutefois, pour ce qui est de ce dernier point, l'auteur note que le résultat obtenu est lié à la superficie et qu'il est donc possible que les producteurs utilisent les contrats à terme pour fermer le prix de vente de leur récolte céréales et oléagineux plutôt que pour se couvrir des fluctuations du prix de leurs intrants alimentaires (Wolf, 2012, p. 4181).

D'ailleurs, l'utilisation des marchés à terme et des options est nettement plus répandue dans le secteur des céréales et oléagineux que dans le secteur laitier. Il faut dire que les céréales sont un produit non périssable et qu'elles profitent ainsi de perspectives d'entreposage nettement plus longues que le lait frais, totalement périssable à court terme, ou les produits laitiers transformés. Bien que Wolf et al. soulignent que les positions ouvertes sur le marché à terme du lait de Classe III ont « augmenté dramatiquement dans la dernière décennie » (2013, p. 6), d'autres auteurs constatent le faible intérêt qui leur est tout de même porté. Ainsi, en septembre 2013, les positions ouvertes sur le marché à terme et les options du lait de Classe III comptaient pour près de 37 000

¹ De fait, la question est plutôt large puisqu'il était demandé aux producteurs s'ils avaient déjà utilisé ces outils, sans fixer de limite de temps dans le passé (Wolf, 2012, p. 4178).

² Afin de ne pas se retrouver exposé inutilement aux fluctuations des prix sur le marché à terme si jamais la production prévue n'est pas réalisée.

contrats. Le marché du maïs se retrouvait alors avec 1,7 million de contrats en position ouverte (Bozic et Fortenbery, 2014, p. 2). De plus, le marché à terme du maïs attire bon nombre d'acteurs qui ne sont pas des opérateurs de quantités physiques de grains, ces acteurs externes au secteur détenant, toujours en septembre 2013, 40 % des contrats d'achat et 31 % des contrats de vente ouverts. C'est loin d'être le cas sur le marché à terme du lait, les positions ouvertes détenues par les acteurs externes comptant respectivement pour 3,8 % du côté achat et 12,7 % du côté vente (Bozic et Fortenbery, 2014, p. 2)¹. Il s'ensuit que le marché à terme des produits laitiers est peu liquide (Gould et Cabrera, 2011, p. 7, Bozic et al., 2012a, p. 13), à peine l'équivalent de 10 % de la production totale étant engagé sur les marchés à terme (Bozic et Fortenbery, 2014, p. 2).

Les raisons qui expliquent la défaveur du marché à terme du lait auprès des producteurs laitiers sont multiples. Certaines portent sur les caractéristiques spécifiques de ce marché particulier et d'autres concernent plus largement les attitudes des acteurs vis-à-vis de ce marché, dans ce cas-ci les producteurs laitiers.

En ce qui concerne les caractéristiques spécifiques des contrats à terme et des options, la quantité de lait à engager dans le contrat de base mensuel correspond à l'équivalent de la production d'un troupeau laitier d'environ 200 vaches (Maynard et al., 2005, p. 279). Or un tel niveau de production se trouve à exclure d'office de ce marché près de 85 % des producteurs laitiers américains qui ne détiennent toutefois que 27,7 % du troupeau laitier total². Les coûts des opérations, frais de courtage, appels de marge et primes représentent aussi un frein à l'utilisation de ces outils de gestion du risque. Neyhard et al. affirment même que le manque d'information concernant les coûts totaux de la contrepartie et l'impact de cette dernière sur les résultats de l'exploitation obligent le gestionnaire d'une ferme laitière à prendre des décisions avec une information incomplète (2013, p. 313). Finalement, « des coûts de transaction existent au-delà des coûts explicites des opérations de courtage » (Maynard et al., 2005, p. 283). Notamment, faire de la contrepartie sur un marché peu liquide oblige parfois à des concessions quant aux prix souhaités et des délais dans la réalisation d'une transaction puisqu'il n'est pas garanti qu'à tout moment il y ait un autre acteur sur le marché prêt à transiger ce qui y est offert (à l'achat ou à la vente). Dans ce contexte, une opération de contrepartie nécessite une analyse plus complexe que simplement suivre les prix de fermeture sur le marché (Maynard et al. 2005, p. 283). De plus, l'utilisation des marchés à terme consomme du temps de gestion, une ressource rare, ce qui représente aussi un coût de transaction.

Ce dernier élément rejoint la question des attitudes des producteurs face au marché à terme. L'apprentissage du fonctionnement et de l'utilisation de ces marchés nécessite un investissement en temps et « les producteurs peuvent rationnellement repousser cet investissement jusqu'à ce que

¹ Bien que la croissance de l'activité sur le marché à terme du lait de Classe III soulignée par Wolf et al. semble s'être poursuivie en 2014 et 2015, il n'en demeure pas moins que l'activité y reste relativement faible en regard de la production totale et aussi par rapport au marché à terme des grains.

² Données de recensement 2012 et nos calculs, en excluant les exploitations qui détiennent moins de 10 vaches.

l'incertitude quant à l'efficacité réelle de la contrepartie soit dissipée » (Maynard et al., 2005, p. 283). De plus, « la combinaison de différents outils de gestion des risques peut être complexe et les producteurs ne devraient pas s'engager dans quoi que ce soit qu'ils ne comprennent pas bien » (Bailey et Dunn, 2009, p. 2-3). Par exemple pratiquer la contrepartie en même temps sur le prix de vente du lait et le coût d'achat des intrants alimentaires, maïs et soja le plus souvent, afin de garantir une marge après alimentation nécessite un bon niveau de connaissance du fonctionnement des marchés à terme et des diverses possibilités qu'ils offrent, de même que de ses propres coûts de production afin de ne pas figer une marge négative.

À cet effet, Maynard et al. (2005, p. 283) ajoutent que l'utilisation de la contrepartie est

« psychologiquement exigeante, lorsque le producteur fait de la contrepartie et que le résultat est médiocre, il n'a que lui à blâmer. Malgré l'importance accordée par le monde académique à la gestion du risque de baisse des cours, les producteurs deviennent souvent frustrés lors de simulations dans des sessions de formation lorsqu'ils utilisent la contrepartie et que les prix à la production augmentent par la suite. »

Dans un tel cas, pour se protéger d'une baisse éventuelle de leur revenu unitaire, utiliser la contrepartie a pour effet de bloquer celui-ci. Elle ne permet donc pas de profiter des éventuelles hausses de prix sur le marché qui peuvent se produire entre le moment de la transaction et l'échéance du contrat à terme. Pour éviter ce problème, un producteur pourrait plutôt privilégier les options, comme on l'a vu précédemment, mais à des coûts de transaction généralement supérieurs.

De plus, toujours du côté des attitudes, les producteurs expriment fréquemment une méfiance envers le monde du courtage (Maynard et al., 2005, p. 283). Ou encore, ces auteurs de mentionner que les producteurs ne sont peut-être tout simplement pas suffisamment craintifs face au risque (*insufficiently risk averse*) pour utiliser les marchés à terme (Maynard et al., 2005, p. 284).

Au-delà de ces freins techniques et ceux liés aux attitudes quant à l'utilisation des marchés à terme, les auteurs divergent quelque peu quant à leur efficacité dans une stratégie de gestion des risques. Certains considèrent qu'ils donnent la capacité aux producteurs de limiter les risques quant au prix à la production et au prix des intrants (Wolf et al., 2013, p. 5). D'autres expliquent que des stratégies bien précises devraient être suivies pour apporter les effets escomptés:

« faire de la contrepartie en utilisant les échéances courtes des marchés à terme peut aider à fermer des marges [sur coût d'alimentation] supérieures à la moyenne quand les temps sont bons, mais historiquement, uniquement l'utilisation constante de contrats d'une échéance de 9 à 12 mois aurait permis d'établir une protection contre des périodes prolongées de très faibles marges » (Bozic et al., 2012b, p. 7427).

Cet énoncé démontre à lui seul la complexité de déterminer la meilleure utilisation possible des marchés à terme. Le travail de recherche derrière cette conclusion ne semble pas, à première vue, à la portée de n'importe quel producteur de lait. L'affirmation suivante de Maynard et al. (2005, p. 284) prend ici tout son sens: « l'utilisation des marchés à terme sur une base individuelle apparaît

mieux convenir aux gestionnaires relativement sophistiqués de grandes fermes laitières dans des régions de forte utilisation de lait de Classe III » (Maynard et al., 2005, p. 284).

D'autres auteurs questionnent plus fondamentalement l'efficacité même des marchés à terme dans une stratégie de gestion des risques pour les producteurs laitiers. Tout d'abord, Maynard et al. (2005, p. 284) rapportent que certains producteurs soutiennent que l'utilisation des marchés à terme n'est pas nécessaire parce que la production laitière se fait en flux continu, ce qui suggère qu'ils perçoivent que l'étalement de leurs ventes tout au long de l'année représente en soi une forme de gestion du risque. Les conclusions de Neyhard et al. vont dans le même sens. Ces derniers notent que la façon de faire répandue chez les producteurs laitiers de mettre en marché leur production au prix mensuel du marché au comptant et d'acheter leurs intrants de la même façon engendre naturellement un fort effet de contrepartie (Neyhard et al., 2013, p. 313). En ce sens, la situation des producteurs laitiers peut être différente de celles des producteurs de grains. Pour ces derniers, ils devront attendre jusqu'à la récolte pour connaître le prix de vente de leur production alors que la presque totalité de leurs coûts variables de production sont engagés dès le semis. Ils ont donc « acheté » tout ce qui compose leur future récolte plusieurs mois à l'avance, ce qui augmente l'intérêt de fermer à l'avance le prix futur de cette récolte. Pour les producteurs laitiers, le coût de l'alimentation peut représenter une forte part de leurs coûts variables de production et celui-ci est engagé au même moment où la production se fait. Il peut s'ensuivre une perception de moindre risque sur la valeur future de la production.

De plus, Neyhard et al. (2013, p. 313) et al. ajoutent que :

« Comparativement à un scénario de vente du lait et d'achat des intrants sur une base mensuelle au comptant, l'activité de gestion des risques n'a pas conduit à une modification significative ni du niveau ni de la variabilité du revenu agricole net. »

Finalement, il faut aussi ajouter que dans le cas où les prix sur les marchés à terme sont déprimés, il peut être trop tard pour les utiliser. En effet, il n'apparaît pas utile pour un producteur de se garantir un prix par la contrepartie qui serait inférieur à son coût de production. Autrement dit, le marché à terme peut devenir un outil intéressant lorsque les anticipations de prix quant aux conditions futures du marché sont particulièrement optimistes, mais il est de peu d'utilité quand les perspectives sont négatives et donc déjà anticipées dans le prix du contrat à terme.

Dans ce contexte et compte tenu de tous les freins mentionnés quant à l'utilisation des marchés à terme, l'on peut affirmer que dans la filière laitière américaine, les marchés à terme restent un outil secondaire de gestion des risques, de fait relativement peu utilisés par les producteurs laitiers eux-mêmes.

1.2.3. Les forward contracts

Afin de faciliter l'utilisation indirecte d'outils de gestion du risque, un certain nombre de coopératives laitières offrent aussi à leurs producteurs membres de signer des *forward contracts*. Dans le cas de

ces contrats, ce sont alors les coopératives qui les offrent qui se protégeront des fluctuations éventuelles du prix du lait en prenant une contrepartie (*hedging*) sur le marché à terme. Bien entendu, les prix offerts aux producteurs dans le cadre des *forward contracts* sont basés sur les prix qui ont cours sur le marché à terme au moment de la signature du contrat.

Les *forward contracts* représentent donc pour les producteurs laitiers une autre possibilité de gérer les risques de fluctuations des prix du lait ou des intrants. Ce type de contrat représente l'engagement pour un producteur de livrer mensuellement une quantité donnée de lait à un prix prédéterminé et, bien entendu, l'engagement réciproque de la coopérative de payer au producteur ce prix prédéterminé tout au long de la période choisie. Ces contrats garantissent donc aux producteurs un prix fixe pour leurs livraisons futures de lait, sur un horizon pouvant atteindre une année (Maynard et al., 2005, p. 284). Le producteur peut dans ce genre de contrats engager la totalité de sa production prévue ou uniquement une partie de celle-ci. Dans ce dernier cas, il recevrait pour le solde de ses livraisons le prix minimum mensuel de marché fixé par le *Milk Marketing Order* dont il fait partie.

Le producteur peut aussi s'engager dans un contrat du même type avec son fournisseur d'intrants pour fixer à l'avance le prix qu'il paiera pour ses achats de maïs et de soja pour l'alimentation de son troupeau. En agissant ainsi sur ces deux marchés, prix de vente de son lait et coût de l'alimentation du troupeau, un producteur peut ainsi sécuriser le niveau de sa marge après coût d'alimentation.

Les *forward contracts* présentent quelques avantages par rapport à l'utilisation directe des marchés à terme par les producteurs. De fait, toute la question de la maîtrise individuelle de l'outil que constituent les marchés à terme perd alors de son importance. Les producteurs se trouvent en quelque sorte à déléguer les opérations sur le marché à terme à leurs coopératives. De même, les désavantages liés aux coûts directs de leur utilisation et notamment les appels éventuels de marge ne sont plus alors sous la responsabilité du producteur. Quant aux producteurs qui livrent de plus faibles volumes mensuels que la taille d'un contrat à terme, ils peuvent eux aussi bénéficier de ce service offert par leur coopérative ou leur fournisseur d'intrants. Au total, les *forward contracts* offrent une simplification administrative par rapport à la contrepartie individuelle (Maynard et al., 2005, p. 284).

Toutefois, il y a un prix à payer pour bénéficier de ce service. Les entreprises qui offrent des *forward contracts* escomptent le cours des marchés à terme dans leurs offres aux producteurs afin de couvrir le coût de leurs opérations de couverture (frais de gestion et de courtage, coûts de supporter les appels de marge) sur le marché à terme. En effet, dans le cas d'une entreprise qui s'engage à payer un prix fixe pour une période de temps donnée, cette entreprise devra elle-même couvrir son propre risque sur les marchés à terme. Ainsi, une coopérative qui s'engage à acheter du lait au comptant dans un horizon de temps donné devra simultanément se couvrir en prenant une position inverse sur le marché à terme, donc en prenant un contrat ou une option de vente. Ce coût, chargé aux producteurs dans l'offre de prix qui leur est faite, était estimé à 0,15 \$/cwt en 2009 (Bailey et Dunn, 2009, p. 1).

Un autre désavantage des *forward contracts* pour un producteur consiste à fermer le prix espéré pour sa production au moment de la signature du contrat. Même si par la suite le prix du lait augmente sur le marché au comptant, le producteur devra respecter son contrat au prix plus faible prédéterminé. Il en va de même à l'inverse pour le prix du maïs ou du soja, le producteur ne pouvant alors bénéficier d'une baisse des prix sur le marché au comptant. De fait, les *forward contracts* comportent ici le même désavantage que les contrats à terme, comparativement aux options qui offrent la possibilité de bénéficier d'un mouvement favorable des prix tout en protégeant d'un mouvement défavorable.

Bien que des informations précises ne semblent pas être disponibles sur l'importance que prennent ces contrats offerts par les coopératives à leurs membres, leur utilisation semble limitée. Nous avons vu précédemment que 22 % des producteurs laitiers enquêtés au Michigan utilisaient les marchés à terme ou les *forward contracts* comme outil de gestion du risque. Sur les *forward contracts* comme tel, Wolf (2012, p. 4177) mentionne qu'ils « ne sont pas largement et constamment utilisés par les producteurs membres » des coopératives.

1.2.4. Le Livestock Gross Margin for Dairy

Afin de faciliter l'utilisation d'outils de gestion des risques par les producteurs laitiers, le USDA subventionne un programme d'assurance marge, le *Livestock Gross Margin for Dairy* (LGM-D), développé par une entreprise privée, le *Iowa Agricultural Insurance Innovations Consortium*. Ce programme est offert aux producteurs laitiers par l'intermédiaire de la *Federal Crop Insurance Corporation* (FCIC), une agence du USDA. Dans sa première version en 2008, il avait été établi comme un programme pilote dans 32 États et les primes payées par les producteurs pour y adhérer n'étaient alors pas subventionnées, bien que le USDA prenait à sa charge tous les frais d'administration du programme (Thraen, 2011, p. 2). Par la suite, sa couverture a été étendue progressivement à l'ensemble du territoire. Depuis décembre 2010, le USDA, en plus des frais d'administration, subventionne une partie des primes payées par les producteurs pour y adhérer. Toutefois, durant les premières années de sa mise en œuvre, les budgets qui lui étaient alloués étaient limités et le programme était temporairement fermé lorsque ceux-ci étaient épuisés. Il semble que ce ne soit plus le cas pour les années les plus récentes.

Le fonctionnement de ce programme s'apparente à la logique des options qui seraient prises simultanément sur le prix du lait et les prix du maïs et du tourteau de soja (Burdine, 2014a, p. 4). Il est d'ailleurs basé sur le cours des contrats sur les marchés à terme. En fonction du cours des contrats pour le lait de Classe III et de ceux du maïs et du soja sur les échéances futures au Chicago Mercantile Exchange, un producteur peut, si la marge qui en résulte lui convient, souscrire au LGM-D pour une période de 11 mois afin de sécuriser la marge ainsi calculée. Toutefois, pour le premier mois d'inscription, aucune couverture n'est assurée par le programme. Le producteur se voit offrir plusieurs choix, notamment quant au nombre de mois qu'il choisit de couvrir, au minimum deux mois consécutifs, au maximum 10, aux quantités de maïs et de tourteau de soja qu'il évalue devoir assurer en fonction du programme alimentaire de son troupeau et la proportion de sa production anticipée

qu'il souhaite couvrir (Burdine, 2014a, p. 5). Finalement, il peut choisir une franchise entre 0 \$/cwt et 2,00 \$/cwt. La prime qui lui sera chargée va varier en fonction de ces différents choix, la prime la plus onéreuse pour une franchise nulle et la moins chère pour la franchise maximale. La subvention qu'il reçoit pour payer sa prime est elle aussi fonction du niveau de franchise choisi, d'un minimum de 18 % pour la franchise nulle à un maximum de 50 % pour une franchise de 1,10 \$/cwt (Thraen, 2011, p. 9).

Une fois ses choix établis, un producteur se retrouve donc avec une marge garantie pour le nombre de mois choisi. À chaque mois, sa marge garantie est comparée avec les prix courants sur les marchés à terme, et si sa marge garantie n'est pas atteinte, une compensation (un paiement d'assurance) pourra lui être versée. Toutefois, si le producteur assure plusieurs mois consécutifs, les mois où les marges courantes ont été inférieures à la marge garantie pourront être compensés par ceux où elle a été supérieure, conduisant éventuellement au paiement d'aucune compensation (Gould et Cabrera, 2011, p. 16). En ce sens, plus la période d'assurance est longue et moins il y a de risque de compensation de la part du programme. La prime chargée pour chaque contrat correspond au risque de ce contrat spécifique. Ainsi, un contrat de court terme appelle à une prime plus élevée, puisque les probabilités de compensation sont plus fortes par rapport à un contrat à plus long terme où les mois de faibles prix peuvent être compensés par les mois de prix élevés avant que le paiement ne déclenche.

Certains auteurs voient en ce programme une option intéressante offerte aux producteurs. Ainsi, « le LGM-D [...] est plus flexible en matière de couverture de risque que les autres programmes de ce type, tels que la contrepartie ou les options sur les marchés à terme » (Burdine et al., 2014a, p. ii). De plus, sa « disponibilité offerte par l'intermédiaire d'agents d'assurance plutôt que par des courtiers sur les marchés à terme est peut-être un arrangement préférable pour les producteurs laitiers. [Également], la volatilité accrue du marché laitier a précédé l'introduction du LGM-D, ce qui rend ce produit plus intéressant en tant qu'outil de gestion des risques » (Burdine et al., 2014a, p. 4). Au total, il apparaît « plus facile à utiliser (*userfriendly*) que les contrats et les options sur le marché à terme » (Burdine et al., 2014b, p. 245).

Ce dernier avis quant à sa facilité d'utilisation n'est pas partagé par tous. Valvekar et al. (2011, p. 671) soulignent plutôt sa complexité: « étant donné la structure de ce programme, il y a un nombre infini de configurations possibles de contrat basées sur le choix du niveau de franchise et la proportion de la production assurée » (Valvekar et al., 2011, p. 671), de même que les combinaisons possibles de formulations de maïs et de soja dans les rations alimentaires.

Par ailleurs, il faut noter que le programme est conçu pour être actuariellement sain, c'est-à-dire que la somme des primes payées par les producteurs et le USDA doit couvrir les compensations versées par le programme. De plus, une marge de 3 % est ajoutée au coût des primes afin de constituer une réserve permettant de couvrir un éventuel niveau de compensation exceptionnel (Gould et Cabrera, 2011, p. 20). Dans la logique de ce programme, il est noté qu'« un producteur ne devrait pas voir l'achat d'un contrat du LGM-D comme une source de profit, comme n'importe quelle autre

assurance, il est plutôt espéré que l'assurance n'aura pas besoin d'être utilisée » (Gould et Cabrera, 2011, p. 17).

Au total, le taux d'adhésion à ce programme a été plutôt faible. Il a été limité certaines années par le manque de fonds, mais il n'a tout de même pas explosé lorsque les fonds ont été rendus disponibles (Tableau 4.9). Le volume de lait engagé sous ce programme a atteint un maximum de 2,4 % de la production totale américaine en 2011. Quant au nombre de contrats de couverture, il atteint un maximum de 1933 pour l'année 2015 à venir, mais pour un volume de lait engagé inférieur pour le moment au sommet de 2011. Il faut ajouter que le nombre de contrats souscrit pour une année donnée surestime fort probablement le nombre de producteurs inscrits puisque un producteur peut s'engager pour plus d'un contrat par année.

Tableau 4.9. Utilisation du LGM-D par les producteurs laitiers américains, 2009 à 2015.

	Production totale de lait	Production assurée		
	Millions livres	Nombre de contrats	Millions de livres de lait	% de la production totale
2009	189 202	45	40	0,02 %
2010	192 877	153	187	0,1 %
2011	196 255	1 412	4 617	2,4 %
2012	200 642	1 770	4 050	2,0 %
2013	201 218	1 697	3 419	1,7 %
2014p	205 340	1 633	2 782	1,4 %
2015*		1 933	3 202	

Notes: p = provisoire; * Au 6 décembre 2014.

Sources: FCIC, 2014; et nos calculs.

Quant aux primes payées par les producteurs par rapport aux compensations perçues, le Tableau 4.10 permet de constater qu'il y a un très fort déséquilibre, en défaveur des producteurs assurés. De fait, le taux de perte (rapport des compensations sur les primes) n'a été supérieur à un que lors de l'année 2009 où le prix du lait à la production avait enregistré une forte baisse. Pour toutes les autres années, le taux de perte a été inférieur à un, ce qui signifie que les primes payées par les producteurs et le USDA ont dépassé, et même largement, les compensations versées par le programme. Pourtant, Thraen mentionnait en 2013 qu'« il est concevable qu'il pourrait y avoir un retournement de situation, avec une augmentation rapide des coûts d'alimentation comme en 2012 accompagné par une baisse substantielle du prix du lait, ce qui pourrait absorber les surplus et plus en paiements d'indemnités » (Thraen, 2013, p. 3). Manifestement, malgré cette hausse du coût des intrants en 2012, les compensations versées par le programme sont tout de même restées à un très faible niveau.

Tableau 4.10. Primes versées au LGM-D et compensations reçues par les producteurs laitiers américains, 2009 à 2014.

	Primes (millions \$)			Compensations versées	Taux de perte
	payées par les producteurs	payées par les subventions	Totales	Millions \$	Compensations / primes
2009	0,3	0,0	0,3	0,7	2,5
2010	0,8	0,0	0,8	0,3	0,4
2011	14,3	10,7	25,0	0,1	0,0
2012	10,3	8,9	19,2	1,4	0,1
2013	9,2	7,7	16,9	2,7	0,2
2014p	6,7	5,0	11,6	-	-
2015 ¹	8,3	7,1	15,3	-	-
2009-2014 ²	41,5	31,2	73,7	5,1	0,07

Notes: p = provisoire

¹ Au 6 décembre 2014.

² Sur la base de compensations nulles en 2014.

Sources: FCIC, 2014; et nos calculs.

Ainsi, de 2009 à 2014, en supposant que les compensations versées seront nulles cette dernière année, les compensations totales versées par le programme ont à peine dépassé 5,1 millions \$ alors que les primes versées par les seuls producteurs inscrits au programme ont dépassé les 41 millions \$ (Tableau 4.10). Si on y ajoute la contribution aux primes de 31,2 millions \$ du USDA, sans tenir compte de la prise en charge des coûts d'administration du programme, le programme semble loin d'être actuariellement sain, mais plutôt très rentable pour l'entreprise privée qui le promeut¹. Manifestement, ce programme ne représente pas une « source de profit » pour les producteurs qui s'y inscrivent, tel qu'évoqué précédemment.

En conséquence, certaines analyses de ce programme apparaissent particulièrement critiques. Novakovic note lui aussi dans un premier temps que la participation des producteurs au programme est très faible. Il ajoute que les subventions aux primes accordées depuis la fin 2010 « ont fait passer la participation [au programme] de minuscule à tout petite (*from minuscule to tiny*) » (Novakovic, 2012, p. 5). Mais surtout, il mentionne quant au niveau de compensation offert par le programme que:

« s'il s'agissait de l'histoire pour les quatre meilleures années que les producteurs laitiers n'aient jamais eues, on pourrait dire, bien, certainement, il y a eu un important gain pour les assureurs (*underwriting gain*), mais nous en aurons besoin quand les marchés iront réellement mal. Au contraire, il s'agit de l'histoire d'une courte période dominée par les pires mois que l'économie laitière ait connus de mémoire d'homme » (Novakovic, 2012, p. 6).

¹ Il faut toutefois noter qu'une partie des primes payées retourne au USDA qui agit en quelque sorte comme réassureur (Novakovic, 2012, p. 5-6).

Bref, le LGM-D ne présente manifestement pas une contribution significative à la problématique de la gestion des risques pour les producteurs laitiers américains.

1.2.5 Conclusion

Au total, aussi bien l'utilisation directe des marchés à terme par les producteurs laitiers, que leur utilisation indirecte par le Livestock Gross Margin for Dairy (LGM-D) ou encore les *forward contracts* n'ont, à ce jour, représenté une alternative qui semble répondre aux besoins en matière de gestion des risques des producteurs laitiers américains. Newton et al. reconnaissent qu'un producteur qui se serait engagé suffisamment à l'avance sur les marchés à terme pour protéger ses marges (prix du lait et coût de l'alimentation) aurait pu éviter le déclin de sa marge après alimentation en 2009. Pourtant, ils concluent quand même que:

« considérant la minceur du marché à terme du lait des Classes III et IV, l'utilisation des outils de marché privés dans la prévention des risques catastrophiques n'a jamais constitué, et pour un avenir prévisible ne sera pas une solution généralisable afin de servir l'ensemble du secteur laitier américain » (Newton et al., 2013, p. 7).

Il semblerait que le législateur soit du même avis puisque le dernier Farm Bill offre aux producteurs laitiers américains un programme de garantie de marge, le Dairy Margin Protection Program (DMPP) auquel ils peuvent souscrire. Ce programme, qui fixe pour la durée du Farm Bill le coût de la protection pour les producteurs de même que les paramètres du calcul des marges qui seront uniformes pour tous, offre moins de flexibilité et de choix que le LGM-D. Toutefois, il est plus simple à comprendre et à utiliser relativement aux autres outils de gestion des risques qui sont disponibles et notamment par rapport au LGM-D (Newton et al. 2014, p. 2-3, Novakovic 2012, p. 11). De plus, le DMPP consiste en une assurance publique et il ne s'appuie pas sur une entreprise d'assurance privée qui doit nécessairement trouver son compte en matière de profit.

Si le marché à terme du lait aux États-Unis est considéré « mince » et « peu liquide », les marchés à terme européens sur les produits laitiers peuvent être qualifiés de « minuscules » pour reprendre le terme de Novakovic. En effet, Eurex offre depuis 2010 un marché à terme pour le beurre et la poudre de lait écrémé (PLÉ) et depuis 2012 pour la poudre de lait entier. Les transactions y sont cependant très limitées, à peine 700 en 2012 sur des lots de cinq tonnes de produits finis (Chambres d'agriculture, 2013, p. 7). Quant à Euronext, cette place boursière annonçait récemment la relance de marchés à terme sur deux des mêmes produits qu'Eurex (beurre et PLÉ) auxquels s'ajoute la poudre de lactosérum (Euronext, 2014). De plus, dans la perspective d'une utilisation éventuelle de ces marchés par des producteurs laitiers européens dans des opérations de contrepartie, il faut noter qu'il n'y a pas de cotation offerte pour le lait liquide lui-même, comme avec le lait de Classe III aux États-Unis. Ainsi, la correspondance entre ces marchés (beurre et PLÉ) et le prix réel du lait à la production est moins directe que dans le cas du marché américain de référence.

Par ailleurs, un marché à terme fonctionnel doit pouvoir s'appuyer sur une transparence du marché physique réel. Les prix du marché à terme ne peuvent être déconnectés de ceux du marché au

comptant et, en conséquence, les données de ce dernier marché doivent être mises rapidement et en continu à la disposition des acteurs du marché. Il en va de même des quantités transigées sur le marché au comptant, de l'évolution des stocks, composante fondamentale du processus de formation des prix, etc. Aux États-Unis, le USDA assure les fonctions de collecte et de diffusion de données très complètes sur ces divers aspects du marché. Cette transparence ne semble pas encore atteinte au même niveau en Europe, même avec la présence de l'Observatoire des prix.

Cependant, la transparence et la présence d'un marché de référence plus proche du prix réel à la production, comme aux États-Unis, ne sont pas pour autant un gage de succès, la faible liquidité de ce marché le démontrant. De fait, le marché à terme du lait et des produits laitiers rencontre une difficulté supplémentaire pour attirer tous les acteurs de la filière vers une même référence de prix. Dans le cas des céréales, cette question ne se pose pas puisque le contrat du maïs par exemple a exactement la même utilité pour le producteur et pour l'acheteur, il représente le produit qui est réellement transigé. Dans le cas du lait, le producteur peut être intéressé par un contrat sur le lait liquide alors que le transformateur préfère utiliser des contrats plus spécifiques au produit fini. Ce dernier ne souhaite fort probablement pas devoir se couvrir sur les deux marchés à terme en même temps, celui du lait et celui du cheddar par exemple. Il s'ensuit donc une faible liquidité puisque les deux côtés de la transaction, l'acheteur et le vendeur, ne se retrouvent pas automatiquement sur le même marché, comme dans le cas des céréales¹.

De plus, dans certaines productions animales comme le porc ou le bœuf où des marchés à terme fonctionnent plus efficacement que dans le lait, la production devient disponible à un moment donné dans le temps, alors que la production laitière représente un flot continu. Le risque de prix est plus élevé pour ces autres productions qui vont subir les conditions du marché du moment précis de la fin de la période d'engraissement des animaux. Si par hasard, cela tombe au bas du cycle de prix annuel, c'est une forte proportion des revenus de l'année qui vont se trouver amputés, presque la totalité dans le bœuf et le tiers en production porcine (sur une base de trois rotations par année). Dans le lait, le risque est réparti sur l'ensemble de l'année et les livraisons en flot continu garantissent l'obtention du prix moyen de l'année, ce qui peut donner une perception différente du risque encouru.

Finalement, il semble donc que les conditions minimales permettant aux producteurs laitiers européens d'utiliser ces outils dans des opérations de contrepartie afin de gérer les risques de marché sont loin d'être réunies. Au vu du peu de succès que ces outils ont eu à ce jour aux États-Unis, même dans une offre simplifiée comme les *forward contracts* ou subventionnée comme le LGM-D, il serait hasardeux de prétendre qu'ils pourront offrir aux producteurs laitiers européens un outil de gestion de la volatilité des prix dans un avenir rapproché, voire même lointain.

¹ Dans le cas du marché à terme du porc, le lien entre le prix de la carcasse qui y est transigé et le prix payé à la production, lui aussi établi sur une base carcasse, est plus étroit qu'entre le prix du lait et le prix du beurre ou du cheddar, produits qui sont plus éloignés de la matière première que constitue le lait liquide.

2. La régulation laitière en Nouvelle-Zélande – le rôle central de Fonterra

La politique agricole de la Nouvelle-Zélande est caractérisée essentiellement par son « non interventionnisme ». À la suite de la vague de dérégulation économique qu'a connue ce pays au milieu des années 1980, les principaux outils d'intervention de la politique agricole ont été démantelés. Les programmes de soutien des revenus (paiements directs) ont tous été abolis et les systèmes de soutien des prix qui concernaient quelques secteurs de production tournés vers l'approvisionnement du marché intérieur (lait de consommation¹, œufs, blé de consommation humaine) ont aussi été démantelés (Gouin et al., 1995, p. 26). Pour le lait de consommation, la dérégulation fut progressive sur une dizaine d'années (Gouin et Jean, 1995, p. 180). Le budget du Ministère de l'agriculture n'était plus en 1990 que de 25 % de ce qu'il était en 1984 (Gouin et al., 1995, p. 21) et la régulation par le marché oriente depuis l'évolution de l'agriculture néo-zélandaise.

Toutefois, les entreprises commerciales d'État, qui disposaient d'importants pouvoirs en matière d'exportation de produits agricoles, ont pu poursuivre leurs activités. Pourtant dès les années 1990, ces pouvoirs, et notamment celui de monopole à l'exportation, étaient très discutés (Zwart et Moore, 1990, cité par Gouin et Jean, 1995, p. 42). Dans le secteur laitier, il faudra attendre les années 2000 pour que finalement le New Zealand Dairy Board mette fin à ses opérations, soit 15 ans après le début de la déréglementation de l'économie néo-zélandaise. En la matière, il semble que le gouvernement néo-zélandais de même que les acteurs de la filière laitière aient fait preuve d'un grand pragmatisme en regard de la dérégulation imposée rapidement partout ailleurs dans l'économie.

En effet, le démantèlement du Dairy Board n'a finalement été mis en œuvre qu'au moment de la création de Fonterra, issue de la fusion des deux plus grandes coopératives laitières du pays, contrôlant alors 95 % de la collecte laitière totale. Ces deux coopératives étaient elles-mêmes le résultat de la fusion de dizaines d'entreprises au cours des décennies précédentes (Vézina, 2013, p. 70). C'est donc dire que les autorités néo-zélandaises n'ont démantelé le Dairy Board qu'au moment où une coopérative géante se créait, détenant une position hégémonique quant à la collecte de lait en Nouvelle-Zélande, et pouvant exercer de fait pratiquement les mêmes prérogatives que le Dairy Board en matière d'exportation².

Cela dit, aussi bien le Dairy Board que Fonterra qui lui a succédé traduisent une lecture du marché international que semblent faire les Néo-zélandais à savoir que la concurrence y est déjà bien assez vive sans qu'il soit requis que les entreprises néo-zélandaises ne se concurrencent directement entre elles sur ce marché. Avec Fonterra, les producteurs laitiers néo-zélandais ont préservé le pouvoir de

¹ Le Milk Board gérait le secteur du lait de consommation, soit le lait consommé sous forme liquide à l'état frais.

² Il est intéressant de noter que la création de Fonterra coïncide avec le début des négociations du Doha Round à l'OMC, alors que l'existence même des entreprises commerciales d'État, telles le New Zealand Dairy Board, étaient à l'ordre du jour de l'agenda de discussions.

s'organiser collectivement pour maximiser les recettes à l'exportation, comme le leur permettait auparavant le Dairy Board (Gouin et al., 1995, p. 26).

Mais il n'en demeure pas moins que vu l'importance des exportations dans la réalité agricole et laitière de la Nouvelle-Zélande, les prix et les revenus des producteurs de lait sont directement liés aux fluctuations des prix sur le marché international des produits laitiers, comme nous le voyons au prochain paragraphe. Le système de production dominant en Nouvelle-Zélande est donc en mesure de se suffire du prix international. « Ce système est basé sur de grands troupeaux conduits au pâturage, présentant des coûts de production très faibles et une très forte efficacité du travail » (Institut de l'élevage, 2010, p. 33). En 2013, le troupeau de vaches laitières en Nouvelle-Zélande comportait près de cinq millions de vaches laitières, réparties sur quelques 12 000 fermes, pour une taille moyenne des troupeaux de 413 vaches (DairyNZ, 2014, p. 6). L'alimentation des troupeaux provenant essentiellement des pâturages dans la grande majorité des exploitations, la production laitière est saisonnière, au rythme de la pousse d'herbe. C'est donc dire que les vêlages sont synchronisés et que la grande majorité des vaches sont taries durant les deux ou trois mois de la saison hivernale. L'alimentation presque exclusivement à base d'herbe conduit aussi à des rendements laitiers par vache relativement faibles avec une moyenne de 4200 litres en 2013 (DairyNZ, 2014, p. 8). Le système de production néo-zélandais compense cette faible productivité par vache par une très grande efficacité du travail. La très faible charge de travail aux champs et la quasi-absence de travaux de récolte permettent une très forte spécialisation du travail dans le soin du troupeau laitier. Ainsi,

« la production laitière par Unité de travailleur agricole est voisine de 600 000 litres, nettement supérieure à celle observée dans les grandes exploitations laitières mécanisées et automatisées du nord de l'Europe et les exploitations laitières françaises spécialisées, qui comportent aussi une part de cultures significative » (Institut de l'élevage, 2010, p. 33).

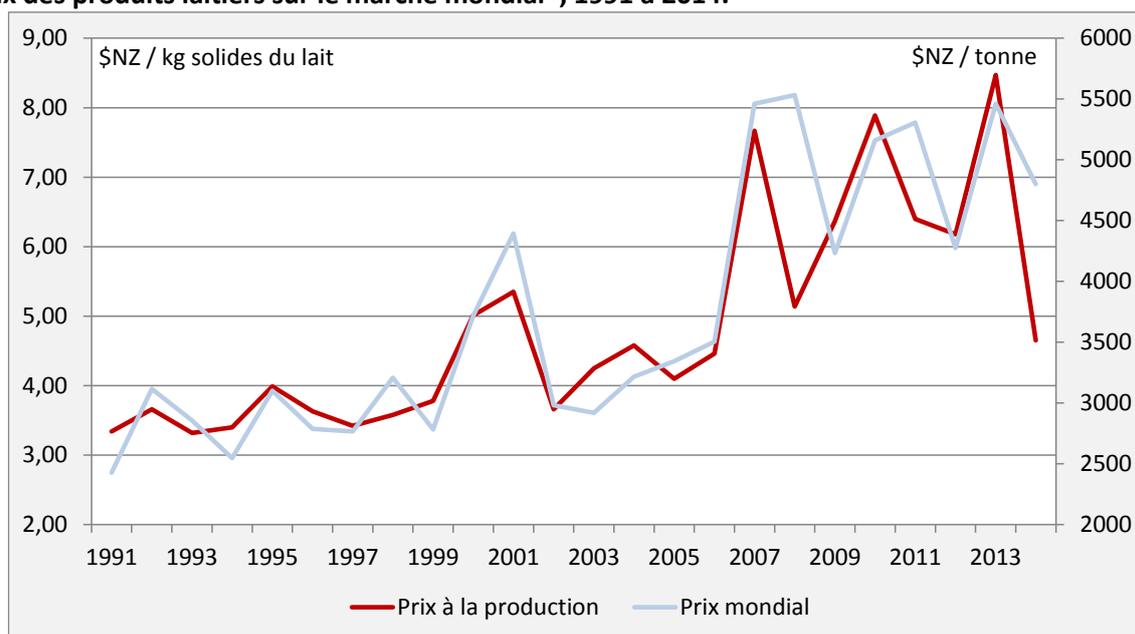
Ce système de production a permis au secteur laitier néo-zélandais d'accroître sa présence sur les marchés internationaux des produits laitiers tout au long des dernières décennies et ce, malgré la concurrence parfois vive à certaines périodes des exportations subventionnées de l'Union européenne et des États-Unis. Le système de production néo-zélandais a donc non seulement été en mesure de soutenir la concurrence des systèmes de production laitière à l'œuvre dans les autres grandes économies laitières, mais aussi celle des Trésors publics de ces pays qui subventionnaient les exportations.

2.1. Le processus de formation des prix en Nouvelle-Zélande

À l'époque du Milk Board qui gérait le secteur du lait de consommation, le prix à la production pour les livraisons sur ce marché était totalement réglementé. Il existait alors deux filières laitières bien distinctes. D'une part, la filière du lait de consommation, consommé à l'état frais sous forme liquide, dont le prix était déconnecté des cours mondiaux et fixé par la puissance publique. D'autre part, la filière du lait de transformation, soit les autres produits laitiers transformés, dont le prix à la

production était déjà entièrement basé sur les prix du marché mondial. En effet, le marché intérieur de la Nouvelle-Zélande, avec ses quelques 4,5 millions d'habitants en 2013, n'a jamais représenté une taille suffisante pour permettre de soutenir indirectement, par des prix élevés sur le marché intérieur, des exportations à bas coûts. Ceci est d'autant plus vrai que les exportations laitières comptaient déjà dans les années 1980 pour 85 % de la production totale du pays (Gouin et Jean, 1995, p. 109) et que cette valeur atteint maintenant 95 % (Institut de l'élevage, 2010, p. 1). La Figure 4.16 permet de constater les variations simultanées du prix à la production en Nouvelle-Zélande et des prix des produits laitiers sur le marché mondial.

Figure 4.16. Évolution du prix du lait à la production (en \$NZ courants) en Nouvelle-Zélande et du prix des produits laitiers sur le marché mondial*, 1991 à 2014.



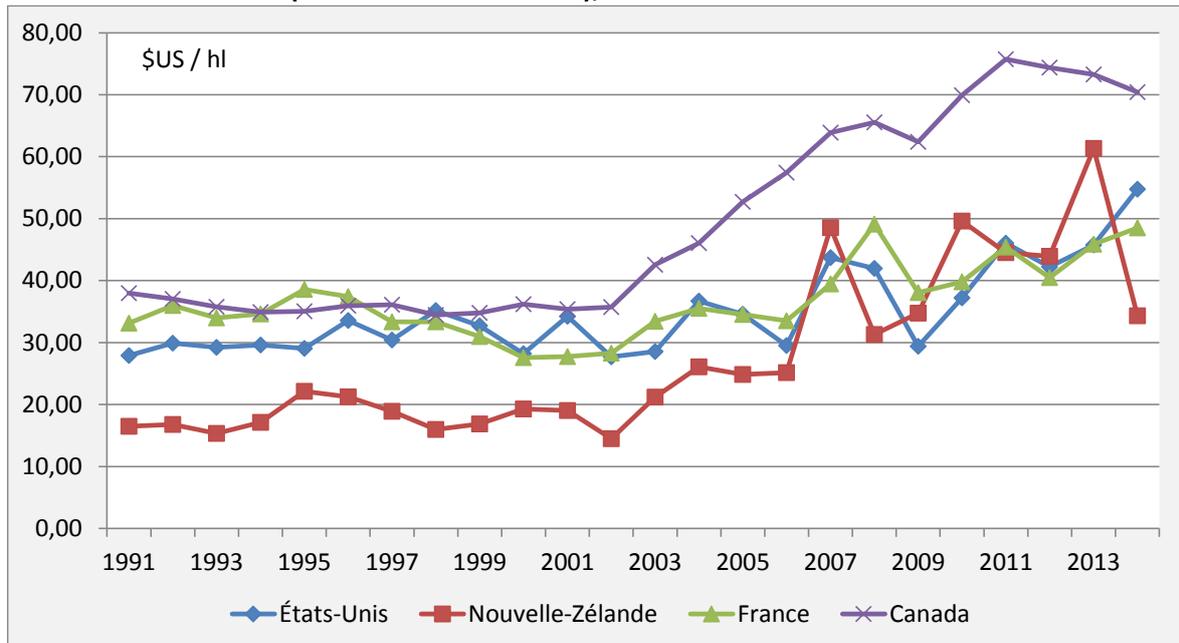
Note: * Moyenne simple des prix du beurre, du cheddar, de la poudre de lait écrémé et de la poudre de lait entier.

Sources: Gouin et Jean, 1995; NZ Dairy Statistics 2013/2014; USDA Market News; FAO Economic Prices; OCDE ESP base de données; et nos calculs.

Concrètement, alors que le prix du lait à la production était auparavant fixé par le New Zealand Dairy Board, sur la base des perspectives de marché, il est maintenant établi par Fonterra toujours sur les mêmes bases. Le prix annoncé peut être revu en cours d'année en fonction de l'évolution des prix des ventes sur les marchés à l'exportation. Dans ce processus, Fonterra est soumis à un audit externe qui assure que le prix fixé soit équitable (Dana et Schoeman, 2010, p. 79). Ainsi, il n'existe pas un marché de référence précis où se fixerait le prix du lait à la production en Nouvelle-Zélande. Jusqu'en 2012, cette question de prix équitable pouvait être considéré comme relativement secondaire, puisque de toute façon, Fonterra distribuait en fin d'année la majeure partie des profits réalisés à ses membres sous la forme d'un complément au prix du lait versé. Depuis 2012, avec l'ouverture du capital de Fonterra à des investisseurs externes, cette question prend plus d'importance, nous y revenons plus loin.

C'est donc sur la seule base des prix obtenus que les producteurs laitiers néo-zélandais doivent planifier leurs investissements en production laitière. Malgré la volatilité auxquels ils font face et les prix relativement faibles qu'ils ont obtenus jusqu'au milieu des années 2000, comparativement à d'autres grands pays laitiers (Figure 4.17), les investissements en production laitière ont été considérables si l'on en juge par l'augmentation de la production qui en a résulté tout au long de la période (Figure 4.18).

Figure 4.17. Évolution du prix du lait à la production* aux États-Unis, en France, en Nouvelle-Zélande et au Canada (en monnaies courantes), 1991 à 2014***.**



Notes: * La composition du lait n'a pas été standardisée;

** La hausse du prix au Canada s'explique en partie par une appréciation du dollar canadien de 59 % entre son creux de 2002 (0,64 \$US/\$CAN) et son sommet de 2011 (1,01 \$US/\$CAN).

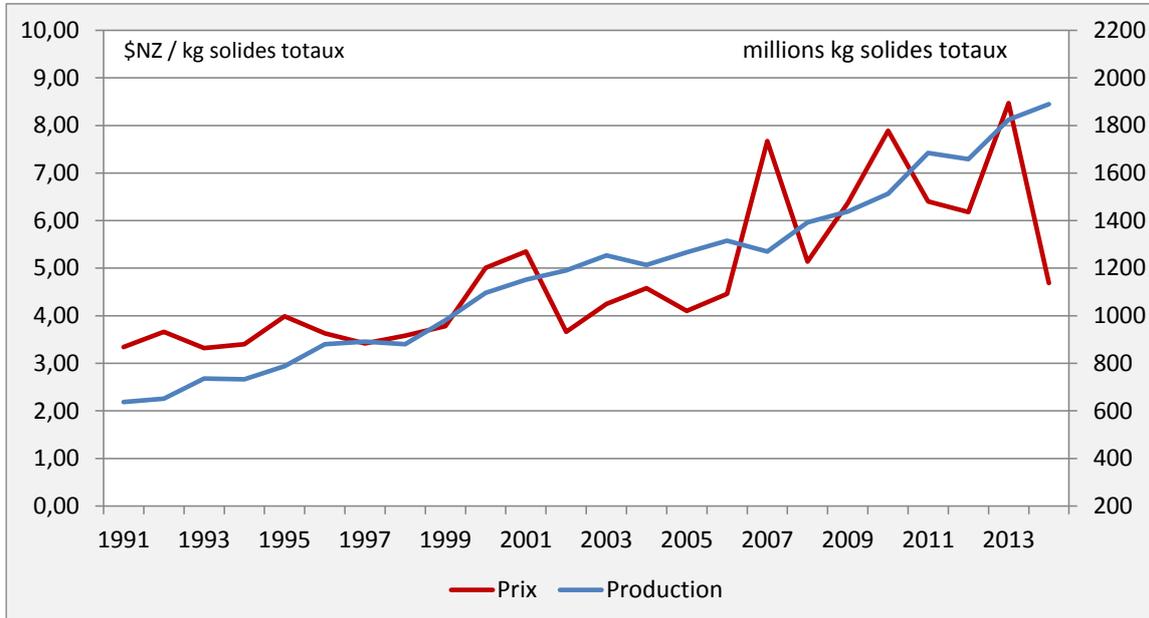
*** En 2014, le taux de change de l'euro par rapport au dollar américain était de 1,11 \$US / 1 €.

Sources: quickstats.nass.usda; NZ Dairy Statistics 2013/2014; Agéco, Faits saillants laitiers; CNIEL, Économie laitière en chiffres; OCDE ESP base de données; et nos calculs.

Cette croissance régulière et constante de l'offre de lait a conduit Fonterra à établir un système de détention obligatoire de parts de marché par les producteurs membres. Les investissements dans les usines de transformation doivent suivre le rythme de la production. Plutôt que de s'en tenir à une part sociale de faible valeur pour acquérir le statut de membre de la coopérative et ainsi de bénéficier de la capitalisation qui y est déjà accumulée, les nouveaux membres, et les anciens qui augmentent leur production, sont responsabilisés quant à leur contribution au capital à mobiliser pour réaliser les investissements qui en découlent. Le fait que la loi constitutive de Fonterra l'empêche de limiter l'adhésion de producteurs à la coopérative (Shadbolt et Duncan, 2014, p. 433),

contrairement à ce qui est souvent pratiqué ailleurs¹, renforce la nécessité de gérer ainsi les apports en capitaux.

Figure 4.18. Évolution de la production et du prix du lait (en \$NZ courants) à la production en Nouvelle-Zélande, 1991 à 2014*.



Notes: * En 2013, le taux de change de l'euro par rapport au dollar néo-zélandais était de 1,60 \$NZ / 1 €. Sources: NZ Dairy Statistics 2013/2014.

De fait, les parts de Fonterra sont étroitement liées aux volumes individuels de production. Chaque producteur membre doit en effet détenir autant de part de la coopérative qu'il livre de kilogrammes de solides du lait dans une année donnée. Le seul ajustement qui a été fait récemment est de calculer les parts à détenir sur la moyenne des livraisons des trois dernières années afin de faciliter la possibilité pour les producteurs d'acquérir les parts requises progressivement, au rythme minimal de un tiers par année, lorsqu'ils augmentent leur production ou encore pour les nouveaux membres (Fonterra, 2012a, p. 19). Il est important de souligner que ce système de parts ne constitue en aucune façon un système de contrôle de l'offre ou de régulation du marché. Il s'agit vraiment d'une perspective de gestion du capital où les parts détenues représentent l'investissement de chaque producteur dans Fonterra (Dana et Schoeman, 2010, p. 80). Ainsi, aucune limite n'est fixée au nombre de parts qu'un producteur peut détenir et donc à son volume de production.

Si l'entrée est libre dans Fonterra, la sortie l'est tout autant, toujours selon la loi constitutive de la coopérative. Avec le système des parts, cela signifie que si un producteur diminue sa production ou cesse de produire, les parts qu'il détient en surnombre deviennent exigibles auprès de Fonterra.

¹ Par exemple au Québec, Agropur, principale coopérative laitière, n'accueille plus de nouveaux adhérents depuis plusieurs années. Dans la perspective de sortie des quotas, Pierre Demerle de la filière production de lait de Terrena en France évoquait dans le même sens la politique en la matière de cette coopérative lors de sa conférence au SPACE 2014 à Rennes.

Cette situation s'est produite de façon généralisée en 2007-2008 alors que toute la Nouvelle-Zélande a été affectée par une sécheresse. L'opération de rachat massif et obligatoire de parts alors menée par Fonterra, pour un montant de plus de 700 millions \$NZ, s'est déroulée dans le contexte particulièrement défavorable de la crise financière globale de juin 2008 (Shadbolt et Duncan, 2014, p. 439; Mesly, 2012). Afin d'éviter que ce risque de rachat obligatoire de parts ne se reproduise, Fonterra a entrepris de modifier la structure de son capital, ce qui nécessitait des changements législatifs, mais aussi l'approbation formelle des producteurs membres de la coopérative.

La première modification apportée a consisté à donner plus de souplesse aux producteurs dans la gestion de leurs parts à compter de 2010. De fait, pour pallier les variations annuelles de production incontrôlées, par exemple à cause des conditions climatiques, un producteur peut maintenant conserver ses parts en excédent de sa production. La distinction est alors faite entre les parts requises pour couvrir les livraisons, les *wet shares*, et les parts détenues en surplus à un moment donné, les *dry shares*. Dans un tel cas, le producteur conserve la possibilité de bénéficier des ristournes (ou dividendes versés) sur la totalité des parts qu'il détient (*dry shares* et *wet shares*). Ainsi, le prix du lait versé au producteur, qui était jusque-là ajusté en fin d'année selon le niveau de profit de Fonterra, a été explicitement séparé en deux composantes, un prix du lait annoncé et une rémunération du capital que représentent les parts détenues.

Par la suite, le système a été complété en mettant sur pied un marché des parts entre producteurs le *Trading Among Farmers* (TAF). De plus, afin d'ajouter de la liquidité à ce marché, 525 millions \$NZ ont été levés auprès du public afin de créer un marché parallèle constitué d'unités de Fonterra¹. Les unités (units) se distinguent des parts (shares) en ce sens qu'elles donnent accès à la rémunération du capital décidée annuellement par Fonterra, le dividende, mais sans conférer aucun droit de vote sur les décisions prises par la coopérative, contrairement aux parts qui comportent aussi un droit de vote² en plus du droit au dividende. Les unités sont cotées à la bourse d'Auckland. De fait, un producteur qui veut se départir de parts de Fonterra qu'il détient peut les vendre sur le TAF à d'autres producteurs ou sur le marché des unités. Les prix entre les deux marchés sont gardés à peu près équivalents par l'action d'une chambre de compensation créée à cet effet (Fonterra, 2012b, p. 1).

Finalement, afin de faciliter la gestion de leurs liquidités par les producteurs, ceux-ci peuvent aussi vendre jusqu'à 33 % de leur *wet shares*, sans perdre le droit de livrer les quantités de lait correspondantes et sans perdre les droits de vote aux décisions de la coopérative qui y sont liées. Les

¹ L'objectif n'étant pas alors d'augmenter la capitalisation de Fonterra, cette dernière a ensuite offert la possibilité aux producteurs intéressés de vendre une partie de leurs parts à Fonterra, qui les a ensuite annulées. Le capital levé lors de l'émission initiale d'unités a donc été reversé aux producteurs qui se sont départis de leurs parts (Shadbolt et Duncan, 2014, p. 442).

² Le droit de vote dans la structure de Fonterra est basé sur le principe d'un membre un vote pour certaines décisions, par exemple les élections des administrateurs, mais aussi sur un vote par 1000 parts détenues, donc proportionnel aux livraisons, pour d'autres décisions, par exemple la mise en place du TAF qui a toutefois dû recevoir l'approbation d'au moins 75 % des votes exprimés (Vézina, 2013, p. 78-79).

producteurs se voient donc offrir une possibilité de gérer leurs liquidités par ce système. Ils peuvent vendre des parts lorsque leur trésorerie devient serrée, par exemple lors d'une sécheresse, ou acquérir des parts si leur trésorerie le leur permet.

L'objectif de Fonterra derrière toute cette opération consistait à faire abolir l'obligation qu'elle avait de racheter en tout temps les parts des producteurs membres. Pour ce faire, il fallait créer un marché pour les parts, marché suffisamment liquide pour absorber une offre potentielle relativement importante comme celle s'étant produite avec la sécheresse de 2007-2008. Jusqu'à ce jour, ce marché semble fonctionner de façon adéquate. Il affiche tout de même des variations non négligeables de la valeur des parts et des unités, qui ont varié de 5,50 \$NZ (3,40 €) à leur première émission à un maximum de 8,03 \$NZ (5,00 €) en mai 2013, pour fluctuer ensuite entre 5,00 \$NZ et 6,00 \$NZ de novembre 2013 à janvier 2015 (NZX, 2014)¹.

Il est à noter que le niveau des dividendes que peut payer Fonterra est bien entendu lié aux résultats économiques que l'entreprise réussit à réaliser, mais aussi au niveau du prix à la production qu'elle fixe. Fonterra doit donc réussir à maintenir un équilibre entre le prix du lait et la rémunération du capital par les dividendes. À cet effet, Shadbolt et Duncan (2014, p. 434) soulignent que d'une part, Fonterra doit éviter de fixer les dividendes (et donc la valeur des parts et unités sur le marché) trop hauts en conséquence d'un prix du lait trop faible qui pourrait déboucher sur une barrière à une offre supplémentaire de lait à la coopérative et pourrait même inciter des producteurs à vendre leur part et quitter la coopérative. Cette possibilité est bien réelle puisque depuis la création de Fonterra en 2000, bien que le volume de lait total qu'elle collecte ait augmenté, sa part de la collecte laitière néo-zélandaise est passée de 96 % en 2001-2002 à 90 % en 2012-2013 (Shadbolt et Duncan, 2014, p. 439)². D'autre part, ces mêmes auteurs mentionnent que de fixer le prix des parts et unités trop bas et le prix du lait trop haut pourrait causer une entrée inefficente de nouveaux offreurs qui achèteraient des parts à rabais au détriment des détenteurs actuels de parts et d'unités.

Au total, le mécanisme complexe de parts et d'unités que Fonterra a mis en place ne représente pas pour autant une forme de régulation du marché du lait. Il s'agit plutôt, comme nous l'avons vu de gérer les flux de capitaux de la coopérative. Le prix du lait à la production en Nouvelle-Zélande demeure soumis aux fluctuations des prix sur le marché international. Toutefois, une certaine flexibilité dans le nombre de *wet shares* qu'ils doivent détenir leur offre la possibilité d'en vendre une partie, sans perdre le droit de livrer, pour régénérer leur trésorerie en cas de coup dur, en sacrifiant tout de même les dividendes sur les parts dont ils se départiraient.

¹ Les dividendes versés ont quant à eux été de 0,32 \$ par part ou unité en 2013, contre seulement 0,10 \$ en 2014 (NZX, 2014). Rappelons qu'en 2013, le taux de change moyen de l'euro par rapport au dollar néo-zélandais était de 1,63 \$NZ / 1 €.

² Mesly (2012) mentionne d'ailleurs le choix d'un producteur de vendre ses parts de Fonterra et de livrer à une autre entreprise même si cette dernière paie environ 0,20 \$ de moins par kg de solides. Son objectif était de tripler la taille de son troupeau sans devoir mobiliser le capital requis pour acheter des parts de Fonterra.

2.2. Les outils de gestion des risques

En plus du marché des parts qui peut permettre à un producteur d'obtenir des liquidités, Fonterra a opéré en 2013-2014 un projet pilote de garantie de prix, le *Guaranteed Milk Price Scheme*. Ce programme permet à un producteur d'obtenir un prix garanti annoncé en début de saison et d'y engager jusqu'à 75 % de sa production prévue. Pour sa première année d'opération, le programme a dépassé ses objectifs, 328 producteurs y souscrivant le maximum de 15 millions de kg de solides du lait prévus au programme. L'offre totale des producteurs a même atteint plus de deux fois l'objectif et c'est donc seulement 40 % des volumes offerts par les producteurs qui ont été inscrits au programme à un prix fixe de 7\$ / kg de solides du lait (Fonterra, 2014a, p. 1).

Ce système est très similaire au *Forward Contract* qu'offrent les coopératives laitières américaines à leurs membres. Toutefois, pour Fonterra, ce n'est pas par une contrepartie sur les marchés à terme que l'entreprise gère les risques de fluctuations de prix qui pourraient survenir entre la signature des contrats et la vente du produit fini. La stratégie de Fonterra est plutôt de garantir des prix de vente aux acheteurs simultanément au lancement du programme auprès des producteurs. L'entreprise explique que dans le contexte de forte volatilité des prix, non seulement certains producteurs peuvent souhaiter plus de certitude quant au prix à recevoir, mais aussi certains acheteurs de produits finis auprès de Fonterra cherchent à atteindre le même objectif quant à leur coût d'approvisionnement (Fonterra, 2013 a). Et ces acheteurs peuvent être prêts à payer une prime pour obtenir ces contrats d'approvisionnement sans risque de variation de prix (Fonterra, 2014a).

Toutefois, les résultats de la première année quant à l'évolution des prix ont considérablement réduit l'intérêt des producteurs laitiers pour la deuxième année du programme. En effet, le prix du lait en Nouvelle-Zélande a atteint lors de cette campagne le niveau record de 8,40 \$/kg de solides du lait (Rotherham, 2014). Pour l'année 2014-2015, Fonterra a annoncé en juin une demande initiale augmentée à 40 millions de kg de solides du lait, toujours au même prix fixe de 7\$ / kg (Rotherham, 2014). Cette fois, les producteurs n'ont souscrit que 26 millions de kg. À l'inverse de l'année précédente, par rapport au prix garanti au contrat, le prix du lait à la production a nettement diminué à 5,30 \$/kg en novembre 2014 (Hutching, 2014). À moins d'un redressement marqué avant la fin de la campagne, les producteurs qui ont souscrit au programme auront été cette fois-là nettement gagnants.

C'est dans ce contexte que Fonterra a lancé une nouvelle demande en décembre 2014 pour 20 millions de kg de solides du lait supplémentaires. Toutefois, le prix garanti a alors été ajusté aux nouvelles conditions du marché et il n'était plus que de 4,70 \$/kg, le plus bas niveau atteint en six ans (Rotherham, 2014). Malgré ce prix très faible, les dirigeants de Fonterra ont été surpris de recevoir des engagements à hauteur de 14,5 millions de kg de solides du lait (KPMG, 2015), ce qui souligne tout de même un intérêt pour certains producteurs de pouvoir bénéficier d'un environnement moins incertain en matière de prix.

Au total, il faut tout de même noter que ce programme est modeste dans sa portée. Les 26 millions de kg souscrits par les producteurs en juin 2014 ne représentent que l'équivalent de 2 % de la collecte totale de lait de Fonterra (Hutching, 2014). En y ajoutant les quantités souscrites en décembre 2014, le total pour l'année dépasse donc à peine 3 % de la collecte totale de Fonterra. Finalement, devant le peu d'intérêt manifesté par les producteurs pour ce programme, Fonterra en a annoncé l'abolition pour la fin de la campagne laitière 2015-2016.

C'est aussi dans une perspective de gestion des risques que Fonterra aurait aussi mis sur pied le *Global Dairy Trade* en 2008 à la suite de la hausse de la volatilité des prix à compter de 2006 (Shadbolt et Duncan 2014, p. 439). Cette plate-forme d'échange de produits laitiers permet aussi « d'améliorer la transparence du processus de formation des prix en servant de point de référence objectif pour fixer le prix du lait à la production annoncé par Fonterra » (Shadbolt et Duncan, 2014, p. 440).

De fait, le *Global Dairy Trade* consiste en un système d'enchères de produits laitiers, enchères qui sont conduites deux fois par mois. Au départ, Fonterra qui a initié le projet et dont le *Global Dairy Trade* est une filiale, était le seul offreur sur cette plate-forme. Depuis, d'autres entreprises majeures du marché international des produits laitiers ont joint le *Global Dairy Trade*. Ainsi, en plus de Fonterra s'y retrouvent les entreprises européennes Arla, Molkerei Ammerland et Eurosérum du Groupe Sodiaal, puis Dairy America et Land O'Lake des États-Unis, Murray Goulburn d'Australie et Amul de l'Inde (GDT, 2014a). Ces entreprises sont donc les seules à pouvoir offrir en vente des produits laitiers sur la plate-forme. Les poudres de lait, le beurre, le cheddar et différents ingrédients laitiers y sont transigés. Les centaines d'acheteurs inscrits proviennent de plus de 90 pays (GDT, 2014a).

Par l'importance des acteurs du marché qui y sont présents, le *Global Dairy Trade* s'est rapidement imposé comme la référence des prix du marché international des produits laitiers. En 2013, 21 % des échanges mondiaux de poudre de lait entier y ont été transigés, 11 % en ce qui concerne la poudre de lait écrémé et 14 % des échanges de beurre et d'huile de beurre¹.

Il faut toutefois noter que ce marché qui permet une découverte des prix ne constitue pas pour autant un marché de couverture comme le Chicago Mercantile Exchange (CME). Il s'agit plutôt d'un mécanisme de vente qui s'apparente davantage au concept des *forward contracts* que des *futures*. Dans le cas des marchés à terme comme le CME, la caractéristique principale est de permettre l'achat et la vente de contrats standardisés (*futures*) entre acheteurs et vendeurs qui ne se connaissent pas. Ces acheteurs et ces vendeurs ne sont pas nécessairement des personnes ou des entreprises impliquées dans le commerce réel des produits physiques concernés. Des spéculateurs sont présents sur ces marchés et même plus, leur présence est souhaitée afin d'assurer une liquidité suffisante à ce type de marché. Ces contrats à terme (*futures*) sont librement transférables en tout

¹ Nos calculs à partir de Institut de l'élevage, Marchés mondiaux des produits laitiers 2013 et Global Dairy Trade, Chart Focus, septembre 2014.

temps durant les heures d'ouverture de la bourse. L'ensemble des opérations de règlement et de suivi des transactions se réalise avec la Bourse et non pas directement entre les acheteurs et les vendeurs (CME, 2013, p. 5).

En ce qui concerne les *forward contracts*, il s'agit d'un marché au comptant entre un vendeur et un acheteur déterminés qui prennent ainsi engagement entre eux pour un prix et une quantité donnés et pour une date de livraison future. Les contrats ne sont pas standardisés et ne sont pas transférables à d'autres intervenants sans l'accord des parties concernées. Le respect du suivi des engagements relève des acteurs à la transaction (CME, 2013, p. 5).

Le *Global Dairy Trade* fait clairement partie de cette catégorie de contrats. Notamment, le règlement de la plate-forme (GTD, 2014b) spécifie que *Global Dairy Trade* n'est pas responsable des engagements pris entre les membres à la suite d'une enchère. De plus, chaque vendeur sur ce marché doit spécifier lui-même les périodes de livraison de même que les spécifications détaillées des produits qu'il offre en vente à l'enchère. Et même plus, chaque vendeur conserve la prérogative de déterminer quels acheteurs peuvent enchérir sur son offre ainsi que le volume minimal et maximal d'un contrat avec un acheteur donné. L'objectif de l'établissement d'un volume maximal est de permettre aux vendeurs de gérer leur dépendance à un acheteur donné afin de minimiser leurs risques d'affaire (GDT, 2014b, p. 13). Finalement, le *Global Dairy Trade* est réservé aux acheteurs et vendeurs qui transigent des quantités physiques de produits laitiers. En ce sens, ce n'est pas le contrat lui-même qui prend une valeur comme sur les marchés à terme (*futures*), mais plutôt les quantités physiques qui s'y transigent. Ainsi, il n'est donc pas possible d'y prendre des positions de vente ou d'achat et de les annuler par la suite avant l'expiration du délai de livraison. Cette plate-forme n'offre donc pas la possibilité d'y faire des opérations de contrepartie comme sur les marchés à terme (*futures*).

2.3. Conclusion

L'abolition du Dairy Board en Nouvelle-Zélande en 2000 a finalisé le désengagement de l'État de la régulation du secteur laitier néo-zélandais, bien que ce désengagement ait été déjà fort avancé. La régulation qui en a résulté est essentiellement privée et s'en remet, de fait, pratiquement aux seuls résultats du marché pour orienter le développement de la filière laitière néo-zélandaise. Le processus de gestion des parts de la coopérative que Fonterra a mis en place ne constitue en rien une volonté d'un quelconque contrôle de l'offre de lait des producteurs. L'établissement des prix relève d'une stricte logique de marché, si ce n'est le programme pour l'instant très limité du *Guaranteed Milk Price Scheme* qui s'apparente à la logique des *forward contracts* offerts aux producteurs de lait aux États-Unis. En aucun cas ce programme ne permet de garantir un niveau de prix au-delà d'une seule campagne de production.

Cependant, la position dominante de Fonterra sur le marché néo-zélandais et sa structure coopérative font en sorte que les producteurs reçoivent potentiellement le meilleur revenu unitaire possible, compte tenu des résultats du marché. Le revenu unitaire qu'obtiennent les producteurs est

maintenant issu de la combinaison du prix du lait reçu et du dividende sur le capital qu'ils détiennent dans l'entreprise. Toutefois, l'ouverture du capital à des investisseurs externes au secteur conduit à ce qu'une partie de la rémunération obtenue des activités de Fonterra échappe maintenant aux producteurs.

Quant au *Global Dairy Trade*, il s'agit d'un système de ventes aux enchères de produits laitiers qui porte uniquement sur des quantités physiques de produits laitiers. Il peut faciliter la conclusion de contrats d'échanges de produits laitiers pour des livraisons échelonnées dans le temps entre les entreprises laitières et les acheteurs de produits laitiers qui y sont inscrits. Il ajoute une prévisibilité de court terme quant au prix du marché pour les acheteurs et les vendeurs qui y sont actifs, mais cette prévisibilité est limitée dans le temps par l'échéance des contrats d'échange de produits laitiers qui y ont cours. Le *Global Dairy Trade* a aussi augmenté la transparence du processus de fixation des prix sur le marché international des produits laitiers et son rôle en ce sens est garanti par l'importance dans le marché laitier mondial des entreprises qui y participent.

Malgré ces différents mécanismes, il ne fait aucun doute que les producteurs laitiers néo-zélandais subissent de plein fouet la volatilité du prix des produits laitiers sur le marché international. Cette situation n'est pas en soi nouvelle pour eux, elle perdure depuis le milieu des années 1980. À voir le développement qu'a connu la production laitière en Nouvelle-Zélande, il faut conclure qu'ils s'en sont fort bien accommodés à ce jour. Dans ce contexte, on peut conclure que 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.

3. Le système de gestion de l'offre au Canada et l'organisation de la mise en marché collective du lait

À la suite de l'abolition des quotas laitiers dans l'Union européenne, le secteur laitier canadien reste un des seuls à être toujours régulé par un système de gestion de l'offre par contingentement de la production. Bien qu'une éventualité du retour des quotas dans les outils de régulation du secteur laitier européen ne semble pas à l'ordre du jour, le système canadien mérite tout de même d'être traité dans la présente section du texte qui s'intéresse aux mécanismes de régulation du secteur dans différentes grandes économies laitières. À n'en point douter, comme nous le voyons ci-dessous, le système de gestion de l'offre représente un outil de régulation du marché qui permet, non pas de gérer les éventuels déséquilibres sur le marché intérieur canadien, mais plutôt de les éviter.

Toutefois, ce n'est pas tant ce volet de la politique agricole canadienne qui paraît le plus riche d'enseignements dans le contexte de la présente recherche, que celui de l'organisation de la mise en marché du lait entre les producteurs et les entreprises de transformation. Ce volet mérite d'être abordé alors que la structuration des organisations de producteurs en Europe et en France soulève un questionnement important quant à leur rôle réel dans les mécanismes de régulation du secteur. En effet, comme nous le voyons plus loin, la mise en marché collective constitue, de fait, un mécanisme de contractualisation encadré et obligatoire.

En conséquence, nous abordons successivement ces deux sujets, le système de gestion de l'offre et la mise en marché collective, dans la suite du texte.

3.1. Le système de gestion de l'offre

Dans le cas des systèmes de régulation du secteur laitier des États-Unis, de la Nouvelle-Zélande et du contexte de fin des quotas dans l'Union européenne, ce sont les mécanismes du marché qui doivent permettre d'assurer la majeure partie de la rémunération des producteurs agricoles et, aussi, de réguler l'offre du produit en espérant un équilibre à peu près adéquat entre l'offre et la demande.

Pour que de tels systèmes soient en mesure d'effectivement assurer un certain équilibre entre l'offre et la demande, il faut que les programmes d'intervention liés (paiements contracycliques ou prix d'intervention) mis en place pour soutenir le revenu des producteurs laitiers en période de baisse des prix ne deviennent pas suffisamment efficaces en la matière. Dans un tel cas, la protection des revenus accordée par le programme aura pour effet de freiner l'ajustement éventuel de l'offre à la baisse. Si ce devait être le cas, le risque existe de voir apparaître des surplus structurels, c'est-à-dire que la capacité de production d'un secteur de production donné devient supérieure aux besoins du marché et donc qu'un surplus de ressources se trouve engagé dans ce secteur de production. Dans un tel cas, le budget du programme d'intervention peut devenir rapidement hors de contrôle. C'était le cas de la politique laitière de l'Union européenne avant la mise en place des quotas en 1984.

Pour résoudre ce double problème de soutien des revenus et d'équilibre sur le marché, la gestion de l'offre par contingentement est progressivement apparue comme une alternative aux programmes traditionnels de soutien des revenus. Ainsi, c'est dans ce contexte que les objectifs de la gestion de l'offre telle qu'elle a été mise en œuvre au Canada¹, entre autres dans le secteur laitier depuis 1970, peuvent être énoncés (Hiscoks, 1972; Proulx et Saint-Louis, 1978, pp. 3-4):

- ajuster la production agricole afin d'obtenir un prix sur le marché qui permette de maintenir ou augmenter les revenus des producteurs d'une denrée spécifique;
- assurer par ce niveau de prix une rémunération adéquate des ressources engagées dans le processus de production, y compris les ressources propres, capital et travail, des producteurs agricoles;
- stabiliser dans le temps les revenus procurés par la vente des produits agricoles contingentés.

La gestion de l'offre implique donc que l'on régularise la production d'un bien agricole donné. Le relèvement et la stabilisation du niveau des revenus sont alors le résultat d'une stratégie claire de régularisation du volume global de l'offre du produit en question sur le marché. Le consommateur se substitue théoriquement² au contribuable pour rémunérer les ressources de production. L'intervention de l'État dans le soutien du secteur visé est de ce fait relativement limitée et, surtout, la dépense de fonds publics est grandement réduite, voire éliminée.

C'est donc ainsi qu'a été conçu dès l'origine le système de gestion de l'offre de la production laitière au Canada. Avant les années 1960, les interventions gouvernementales dans le secteur laitier canadien relevaient de programmes agricoles généraux de stabilisation des prix et de soutien des revenus. Une véritable politique spécifiquement destinée au secteur laitier, bien qu'ayant commencé à prendre forme depuis quelques années, ne s'est concrétisée qu'avec la création de la Commission canadienne du lait (CCL) en 1966. Dans un contexte de fermeture des marchés extérieurs dans les années 1960, le secteur laitier faisait face à un certain nombre de problèmes: coût variable et croissant des programmes de soutien, insuffisance des revenus des producteurs laitiers, faible productivité des ressources employées dans le secteur (Gouin et Morisset, 1988). Pour tenter de résoudre ces problèmes, la Loi sur la Commission canadienne du lait prenait effet au début de la campagne laitière 1967-68. Les objectifs de la CCL, tels qu'indiqués dans la Loi, sont de:

- offrir aux producteurs efficaces de lait et de crème l'occasion d'obtenir une juste rétribution de leur travail et de leur investissement
- et assurer aux consommateurs de produits laitiers un approvisionnement continu et suffisant de produits laitiers de bonne qualité.

Pour rencontrer ces objectifs, la politique laitière nationale a été progressivement définie et élaborée depuis 1971. Cette politique laitière s'appuie sur trois principes de base:

¹ En plus de la production laitière, les productions de poulet, de dindon, et d'œufs bénéficient d'une régulation par un système de gestion de l'offre au Canada.

² Dans les faits, une comparaison de l'évolution des prix à la consommation sur une longue période dans divers pays ne permet pas de conclure que le consommateur bénéficie automatiquement d'une dérégulation du marché laitier et, inversement, qu'il serait fortement pénalisé par la régulation de l'offre (Gouin, 2005).

- Le quota global canadien est établi en fonction de la demande totale en matière grasse du lait;
- Les producteurs sont responsables financièrement de l'exportation de tous les produits laitiers en surplus des besoins canadiens;
- La fixation du prix d'objectif du lait de transformation à la production est fonction des coûts de production calculés.

Premier principe, le quota national canadien est déterminé en relation directe avec la consommation de matières grasses du lait sur le marché canadien. Une fois le quota national établi, il est réparti entre les provinces essentiellement sur une base historique. À l'intérieur de chaque province, il est ensuite réparti entre tous les producteurs sur la base du quota détenu par chacun lors de la campagne précédente.

L'évolution de la consommation et des stocks de produits laitiers est suivie sur une base régulière par un comité de la CCL. Si les stocks augmentent ou diminuent, en particulier ceux du beurre, ce produit étant utilisé comme produit tampon pour absorber les surplus de matière grasse, le quota global est ajusté en conséquence. Les hausses ou les baisses du quota global sont ensuite répercutées jusqu'aux producteurs individuels qui doivent ajuster leur volume de production en conséquence.

Le deuxième principe se rapporte à la disposition des surplus. Les producteurs sont responsables financièrement de l'exportation ou de l'utilisation à rabais sur le marché interne de tous les produits laitiers en surplus des besoins canadiens. Cette responsabilisation s'effectue directement par le prix du lait à la production, le prix du lait en surplus des besoins canadiens étant fixé à un niveau nettement plus faible. Nous revenons plus loin sur cette question.

Comme le quota est déterminé sur la base des besoins en matière grasse du lait, le Canada se trouve à disposer de surplus structurels de protéines laitières même lorsque la production totale de lait ne dépasse pas le niveau des quotas. Ces surplus sont canalisés dans la fabrication de poudre de lait écrémé. La responsabilité de ces surplus, dits intra-quota, est assumée collectivement par l'ensemble des producteurs de lait du pays qui voient le prix moyen à la production diminuer par leur vente à rabais. Par ailleurs, la responsabilité pour la surproduction au-delà du quota individuel est entièrement assumée par chaque producteur qui se retrouve dans cette situation. De fait, la production hors quota n'est pas payée au producteur et il doit même assumer les frais de commercialisation de cette surproduction mise en marché. Il en retire donc un prix net négatif à la ferme.

Depuis l'Accord sur l'Agriculture de l'Uruguay Round (AAUR), la croissance des exportations de produits laitiers du Canada est devenue à peu près impossible. En effet, la différence entre le prix de soutien administré du lait au Canada et le prix de référence du marché mondial (basé sur les années 1986-1990) est considérée comme une subvention aux exportations pour tout produit expédié sur les marchés internationaux. De plus, l'AAUR obligeait les pays membres de l'OMC à réduire les subventions à l'exportation de 36 % et les volumes exportés sous subvention de 21 % par rapport à leur niveau de 1986-1990. Ces contraintes font en sorte que le Canada n'exporte annuellement ces

dernières années à peu près pas de beurre, un peu plus de 10 000 tonnes de poudre de lait écrémé, moins de 5 000 tonnes de fromages. Bref, le système de gestion de l'offre du secteur laitier fait en sorte que la filière laitière canadienne se cantonne pour l'essentiel à son propre marché national.

En contrepartie de la responsabilisation des producteurs pour l'écoulement de leur surplus et de la limitation de l'offre par les quotas, ceux-ci ont obtenu des garanties quant au niveau des prix à la production, il s'agit du troisième principe de base. Le prix d'objectif du lait à la production, établi par la CCL, est fonction des coûts de production calculés annuellement sur un échantillon représentatif d'exploitations laitières canadiennes. Il est à noter que les coûts reliés à la possession des quotas n'entrent pas dans le calcul du coût de production afin d'éviter de créer une spirale inflationniste sur le prix du lait à la production.

Les mécanismes de la politique laitière canadienne créent donc 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 au 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 ne sont pas en ligne avec les prix sur le marché mondial des produits laitiers. Dans ce contexte, le secteur laitier canadien doit être protégé de la concurrence des importations par des tarifs qui sont fixés à des niveaux relativement élevés, de 200 % (au minimum 2 \$/kg – 1,39 €/kg) pour la poudre de lait écrémé à 300 % (au minimum 4 \$/kg – 2,78 €/kg) pour le beurre¹.

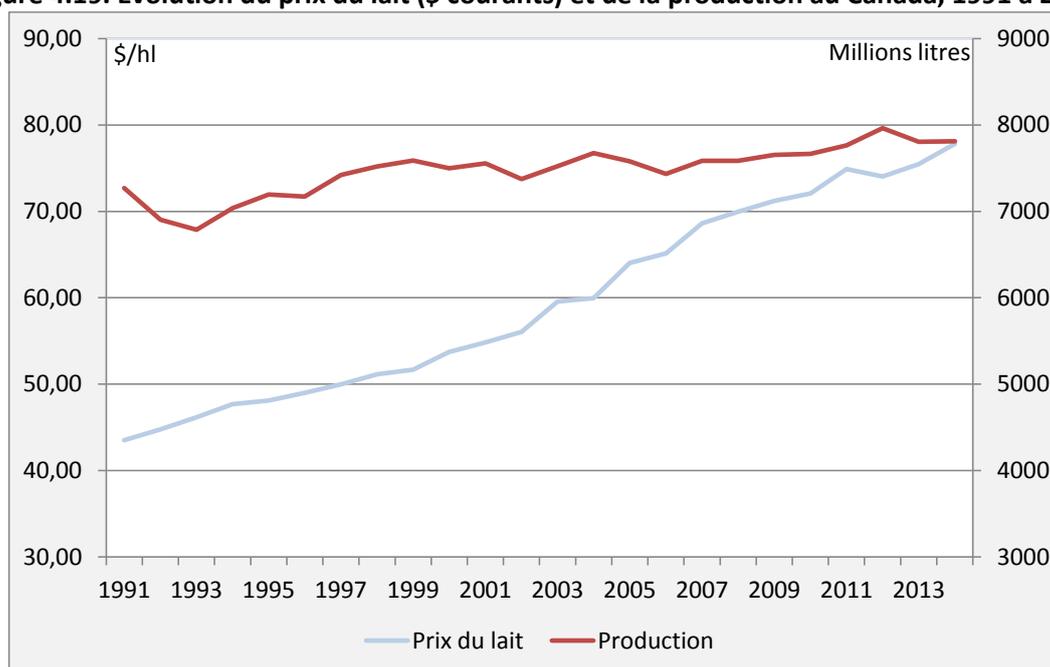
Nous avons vu précédemment que le prix du lait à la production au Canada est nettement plus élevé qu'aux États-Unis, en Nouvelle-Zélande ou dans l'Union européenne. La Figure 4.19 illustre la croissance régulière et quasi prévisible de ce prix d'une année à l'autre. Quant au niveau de production, il fluctue d'une année à l'autre, essentiellement au gré des émissions et des coupures de quota liées à l'évolution de la consommation intérieure. La production était en baisse au début des années 1990, alors que les campagnes de santé publique sur les dangers du cholestérol battaient leur plein. Elle croît lentement depuis, à un rythme plutôt irrégulier.

L'écart entre le prix du lait à la production au Canada et dans les pays concurrents est matière à débat. Les *Think Tanks* en économie relèvent fréquemment cet écart pour demander de profondes modifications au système de régulation en place (voir notamment Dumais, 2012). Au-delà de ces critiques qui privilégient essentiellement une régulation par les seuls résultats d'un marché ouvert, l'écart croissant entre le prix du lait au Canada et le prix du marché mondial constitue un affaiblissement de la protection tarifaire dont bénéficie le système de régulation par les quotas. Cet effet s'est trouvé accentué par le fait qu'entre 2002 et 2011, le dollar canadien est passé d'un taux de change de 0,64 \$US/\$CAN à la parité, une prise de valeur du dollar canadien de plus de 50 %. Alors que les prix des produits laitiers sur le marché international sont libellés en dollars américains, cette

¹ L'Union européenne n'est pas en reste avec des tarifs à l'importation de produits laitiers qui varient entre 1,40 € et 1,90 € par kg (OMC, base de données).

appréciation du dollar canadien est équivalente à une baisse des tarifs à l'importation de moitié. Toutefois, l'évolution à la hausse des prix des produits laitiers sur le marché international depuis 2003 a fait en sorte que la protection du marché canadien a pu être maintenue. Cela dit, avec un dollar canadien à parité avec le dollar américain, et étant donné les prix qui ont maintenant cours sur le marché canadien, si les prix sur le marché mondial revenaient à ce qu'ils étaient au début des années 2000, la protection du marché canadien deviendrait inopérante, ce qui risquerait fort de conduire au démantèlement du système de quotas. Cette perspective ne semble pas devoir prévaloir à court terme, d'autant plus que la récente dévaluation du dollar canadien de l'ordre de 15 % augmente l'efficacité de la protection tarifaire en vigueur.

Figure 4.19. Évolution du prix du lait (\$ courants) et de la production au Canada, 1991 à 2014.



Sources: Agéco, Faits saillants laitiers; et Statistiques Canada - Cansim.

Cependant, la transformation d'une partie du marché international du lait d'un marché de produits finis vers un marché d'ingrédients met à mal le contrôle des importations. En effet, le Canada a fixé lors de la mise en œuvre de l'AAUR au milieu des années 1990 des tarifs élevés essentiellement pour les produits laitiers. Une partie des nouveaux produits d'ingrédients laitiers passent donc à côté du contrôle des importations. Ils viennent concurrencer la matière protéique d'origine canadienne dans les fabrications de produits transformés et contribuent donc à la croissance des excédents de poudre de lait écrémé (Vargas, 2012). Le système de gestion de l'offre s'en trouve affaibli.

Il en va de même dans le cadre de la négociation de divers accords de libre-échange que le Canada mène actuellement. Le dernier exemple est celui de l'Accord avec l'Union européenne qui accorde un accès supplémentaire au marché canadien de 17 000 tonnes de fromages, en plus du contingent

tarifaire existant d'un peu plus de 20 000 tonnes¹. Selon le principe d'un ajustement du quota en fonction de la demande en matière grasse du lait, cette importation de fromage supplémentaire, si l'accord avec l'Union européenne se concrétise, conduira à une diminution équivalente du niveau des quotas. La participation du Canada aux négociations d'un éventuel accord de partenariat transpacifique provoque une nouvelle pression sur le système de gestion de l'offre. Plusieurs partenaires à la négociation exigent un meilleur accès au marché canadien des produits laitiers (États-Unis, Australie, Nouvelle-Zélande).

Une autre critique importante du système de gestion de l'offre porte sur la valeur des quotas de production. Depuis le début des années 1980, ceux-ci sont transigés dans chaque province sur une base marchande sur des marchés d'enchère centralisés. Devant leur prise de valeur rapide et constante dans les différentes provinces, deux approches différentes ont été privilégiées. Dans l'Ouest du pays, peu de tentatives ont été faites pour en contrôler la valeur, ce qui fait qu'il dépasse maintenant les 40 000 \$ pour obtenir le droit de livrer un kg de matière grasse par jour en Colombie-Britannique. Cela équivaut à environ 35 000 \$ pour la production d'une vache (9 000 litres de lait par année). Dans les provinces de l'Est du pays, et notamment au Québec et en Ontario, les deux premières régions de production en volume, un prix plafond a été fixé à 25 000 \$ par kg de matière grasse². À ce prix, la demande pour les quotas mis en vente par les producteurs qui se retirent de la production laitière est très forte. De fait, un producteur qui miserait tous les mois sur le système centralisé pour acquérir des quotas ne se retrouverait en fin d'année à avoir pu obtenir le quota que pour la production supplémentaire d'une ou deux vaches.

En conséquence, dans l'état actuel du marché des quotas, deux possibilités se présentent. La première dans l'Ouest, la croissance individuelle peut se faire par l'acquisition de quotas sur le marché, mais au prix d'une valeur croissante des quotas qui tend à devenir excessive en ce sens que la période du remboursement d'un emprunt pour l'achat de quotas s'étend certainement sur plus de 15 ans. C'est donc dire que pendant 15 ans, voire plus, le producteur ne bénéficie d'aucun gain de trésorerie à la suite d'un achat de quota. La seconde dans l'Est, la croissance des structures de production est bloquée par la non-disponibilité du quota sur le marché, à cause de son prix plafonné qui limite l'incitatif pour un producteur à s'en départir, limitant les gains potentiels d'efficacité. Il semble que pour le moment, aucune réflexion ne soit en cours pour traiter de cette problématique. Cela peut s'expliquer par le fait que ce sont les producteurs de chacune des provinces, au travers de leurs organismes de mise en marché collective, qui définissent la réglementation liée à la détention et au transfert des quotas³. Leur plus-value éventuelle lors de la vente est souvent considérée

¹ Il faut noter que dans le cas des contingents tarifaires, le tarif à l'importation est alors très faible, voire nul dans certains cas. Par exemple pour les fromages importés au Canada, le tarif intra-contingent est de l'ordre de 0,03 \$/kg.

² Si l'on tient compte d'une marge de 10 % qu'un producteur peut produire au-delà du quota qu'il détient, la valeur du quota pour la production annuelle d'une vache est d'environ 20 000 \$.

³ Nous revenons plus loin sur les prérogatives de la mise en marché collective.

comme leur « fonds de pension »¹. Il s'agit tout de même d'une pression importante sur le système de gestion de l'offre qui affaiblit sa cohérence interne.

Malgré les critiques et les pressions subies, le gouvernement canadien et ceux des diverses provinces maintiennent leur appui au système de gestion de l'offre. Même si le gouvernement fédéral a affaibli considérablement la Commission canadienne du blé, une entreprise commerciale d'État² qui constituait une véritable et vénérable institution dans l'Ouest canadien, il continue à soutenir, du moins dans le discours, le système de gestion de l'offre dans les secteurs laitier et avicole. Le coût d'une éventuelle réinstrumentation de la politique laitière en cas de démantèlement du système de gestion de l'offre³ joue probablement un rôle non négligeable dans cet état de fait (Royer et al., 2014).

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 et aux revenus des producteurs laitiers et des transformateurs. Sauf s'il devait y avoir un improbable retour vers un système de contingentement dans l'Union européenne, les enseignements à en tirer dans le cadre du présent rapport sont limités.

3.2. La mise en marché collective du lait, le cas du plan conjoint au Québec

Une large part de la gestion de la politique laitière canadienne relève de la juridiction provinciale. Cette gestion est alors déléguée aux organismes de mise en marché collective qui existent dans chacune des provinces, les *Marketing Boards* dans les provinces anglophones et les plans conjoints de mise en marché au Québec. Bien que le fonctionnement de ces organismes puisse varier quelque peu d'une province à l'autre, les grands principes sont partout sensiblement les mêmes. Nous centrons donc notre analyse sur le cas du Québec, la principale province de production laitière au Canada avec 37 % de la production totale.

3.2.1. Le cadre institutionnel de la mise en marché collective

La loi sur la mise en marché des produits agricoles offre aux producteurs agricoles québécois la possibilité d'agir collectivement pour améliorer leur pouvoir de marché face à tous les autres agents économiques. Dans un premier temps, nous expliquons son fonctionnement institutionnel pour ensuite présenter son application au secteur laitier.

¹ Il est à noter que lors d'un transfert parent-enfant, une bonne partie de la valeur de l'exploitation est donnée au repreneur, souvent équivalente à la valeur du quota. Les transferts et les installations hors cadre familial dans les productions contingentées sont très rares.

² La CCB bénéficiait d'un monopole à l'exportation du blé et de l'orge produits dans l'Ouest canadien, monopole qui lui a été retiré.

³ Dans un tel cas, ce sont les programmes de paiement direct qui existent déjà dans les autres productions qui devraient prendre le relais. Nous les abordons plus loin.

Le cadre institutionnel formel de la mise en marché collective des produits agricoles s'inspire à l'origine des Marketing Boards qui étaient déjà en vigueur dans plusieurs pays du Commonwealth et dans certaines provinces anglophones du Canada à compter des années 1920. Le Marketing Board, appelé plan conjoint au Québec, est « un instrument juridique, démocratique et contraignant, que les producteurs agricoles se donnent pour assurer une mise en marché efficace et aussi avantageuse que possible de leurs produits » (Prégent, 1979, p. 10).

La loi de mise en marché des produits agricoles a institué un organisme de régulation spécialisé chargé d'en surveiller l'application, soit la Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec (ci-après nommée la Régie). Il s'agit d'un tribunal administratif et en cette qualité de tribunal, la Régie « est complètement indépendante du gouvernement dans ses décisions » (Royer 2009, p. 47). Les membres de ce tribunal sont nommés par le gouvernement du Québec, pour des mandats de cinq ans. Selon la Loi, la Régie a pour objectif notamment

« de favoriser une mise en marché efficace et ordonnée des produits agricoles et alimentaires, le développement de relations harmonieuses entre les différents intervenants, la résolution des difficultés qui surviennent dans le cadre de la production et de la mise en marché de ces produits (...) » (Gouvernement du Québec, 2012).

Pour ce faire, la Régie exerce diverses fonctions de régulation économique résumées brièvement en trois catégories par Royer (2009, p. 48):

- Régulation économique: la Régie approuve les règlements encadrant le bon fonctionnement de la mise en marché collective, accrédite les regroupements d'acheteurs et de transporteurs pouvant négocier avec les offices de commercialisation¹ (...).
- Résolution de différends: la Régie agit en tant qu'organisme de résolution de différends entre les parties impliquées dans l'application d'un plan conjoint. Elle désigne les conciliateurs ou les médiateurs afin de faciliter le règlement des conflits (...) et tranche les conflits lorsque nécessaire.
- Surveillance: la Régie supervise l'application des plans conjoints et prend les dispositions nécessaires pour les rendre conformes aux règles dictées par la Loi. Elle homologue les conventions de mise en marché et évalue périodiquement les interventions des plans conjoints.

La Régie est donc au cœur de l'institution que constitue la mise en marché collective des produits agricoles au Québec. Elle y joue un rôle prépondérant dans le processus de mise en place des plans conjoints, la surveillance de leur fonctionnement et le suivi et la résolution des négociations entre les parties mises en cause. Ce dernier aspect est fondamental dans l'atteinte de l'objectif de favoriser une mise en marché efficace et ordonnée. Sans cette possibilité donnée à la Régie de déterminer en bout de ligne les conditions de mise en marché qui s'appliqueront dans un secteur donné, la possibilité d'ordonner la mise en marché resterait à la merci du bon vouloir de chacun des agents, bon vouloir qui ne peut être présumé en toute situation.

¹ Un office de commercialisation ou office de producteurs est l'organisme, généralement un syndicat spécialisé de producteurs agricoles, désigné pour administrer un plan conjoint.

En ce qui concerne la démarche de mise en place d'un plan conjoint, elle provient toujours d'un groupe de producteurs du produit visé ou d'une association de tels producteurs. Toutefois, l'ensemble du processus de mise en œuvre, du projet de plan proposé par un groupe de producteurs jusqu'à son approbation éventuelle, relève de la Régie. L'adoption d'un plan conjoint passe par un référendum tenu auprès des producteurs concernés, soit ceux qui mettent en marché le produit visé par le plan conjoint sur le territoire couvert par le projet. Au Québec, la plupart des plans conjoints couvrent l'ensemble du territoire et c'est le cas du secteur laitier. Pour être mis en vigueur, un plan conjoint doit alors recueillir les deux tiers de votes favorables et au moins la moitié des producteurs éligibles doivent avoir voté. Le seuil des deux tiers, plutôt que la majorité simple, a été retenu parce que le plan conjoint est un instrument obligatoire et contraignant qui nécessite une forte adhésion des producteurs visés pour pouvoir être mis en application efficacement.

Une fois approuvé, le plan conjoint devient donc obligatoire pour tous les producteurs visés, y compris ceux qui s'y étaient opposés par vote ou autrement. Les producteurs pourront dès lors faire valoir leurs vues quant à l'organisation de la mise en marché au moyen des instances démocratiques prévues. Notamment, l'organisme désigné pour administrer un plan conjoint, l'Office de commercialisation, est soumis à l'assemblée générale des producteurs visés. En général, il s'agit du syndicalisme agricole spécialisé, par exemple l'organisme *Les producteurs de lait du Québec* qui joue alors le rôle d'Office de commercialisation prévu à la loi.

Par extension, les acheteurs du produit visé se trouvent aussi contraints par la mise en œuvre d'un plan conjoint. On ne peut pas dire qu'ils sont parties prenantes d'un plan conjoint, puisqu'ils n'ont aucun pouvoir de décision ou de gestion du plan conjoint, mais ils sont tenus de négocier avec l'Office, à sa demande, « toute condition et modalité de production et de mise en marché » (article 112 de la Loi) du produit visé.

Étant donné qu'une obligation de négocier ne présume en rien d'une obligation de résultats, un processus de règlement des différends est prévu à la Loi. À la demande d'une des parties à la négociation, la Régie peut nommer un conciliateur. S'il n'y a toujours pas entente, l'une ou l'autre des parties peut demander à la Régie d'arbitrer le différend. La sentence arbitrale issue de ce processus est exécutoire et s'applique donc à toutes les parties intéressées dans la production et la mise en marché du produit visé (articles 116 et 117 de la Loi). Le refus de négocier n'est donc pas une option qui peut bloquer le processus de mise en place des conditions de mise en marché, la Régie disposant alors du pouvoir de « décréter les conditions de production et de mise en marché de ce produit » (article 118 de la Loi).

Une fois voté, le plan conjoint peut être mis en œuvre. Le plan conjoint est une sorte de boîte à outils qui permet de passer d'une intervention minimale vers une forte régulation du secteur. On peut classer les outils par ordre croissant de niveau d'intervention dans la mise en marché en considérant quatre niveaux d'intervention, qui qualifient les plans conjoints en fonction des pouvoirs qu'ils exercent: les plans conjoints promotionnels, les plans conjoints de négociation, les agences de vente

centralisée, les plans conjoints de contingentement de l'offre (Royer, 2009, pp. 37-38; Gouin, 2010, p. 230).

Premièrement, à sa plus simple expression, un plan conjoint peut ne servir qu'à fournir aux producteurs et productrices de l'information sur les marchés. Ou encore, il peut ne viser qu'à recueillir les sommes nécessaires pour mettre en œuvre des programmes de recherche ou des campagnes de publicité générique. Dans ce cas, ils sont qualifiés de promotionnels. Les producteurs laitiers canadiens financent ainsi des programmes de publicité générique au travers de leur organisation collective de mise en marché.

À un deuxième niveau d'intervention, le plan conjoint permet une négociation collective sur les prix des produits agricoles et les conditions de vente et de livraison du produit: classification, normes de qualité, délais et garanties de paiement¹, coût du transport à la ferme², coût de l'inspection et de la classification, etc. Ainsi, le coût des services de mise en marché rendus par certains intermédiaires peut aussi être négocié et fixé précisément. Il s'agit alors d'un plan conjoint de négociation.

Troisièmement, un plan conjoint peut permettre à un office de producteurs d'exercer des pouvoirs d'agence de vente centralisée du produit. Cela permet d'établir une direction du produit, une paie centralisée des producteurs et la péréquation des prix à la ferme. La péréquation garantit à tous les producteurs le même prix de vente d'un produit identique livré sur une période de temps donnée, mais ajusté en fonction de la qualité livrée.

Finalement, le plan conjoint peut prévoir un système de gestion de l'offre par une gestion collective des stocks ou l'instauration de quotas individuels de production.

Le choix de l'un ou l'autre de ces outils, ou d'une combinaison de ceux-ci, revient collectivement aux producteurs agricoles visés par le plan conjoint. Au Québec, c'est près de 90 % de la valeur de la production agricole totale qui est mise en marché par l'intermédiaire des plans conjoints, chacun des plans conjoints utilisant une proportion variable des outils disponibles (Royer, 2010, p. 171). Dans le secteur laitier québécois, le plan conjoint utilise les quatre niveaux d'intervention et la majorité des outils disponibles.

Pour mener la négociation avec l'organisme de producteurs dans le cadre de l'application d'un plan conjoint, les acheteurs peuvent le faire individuellement ou choisir de se regrouper dans une association accréditée par la Régie. Ainsi toute association d'acheteurs peut demander à la Régie de l'accréditer à titre de représentant unique des intéressés à la mise en marché du produit visé. Si la « Régie juge l'association ou le regroupement suffisamment représentatif, elle peut lui accorder

¹ Les garanties de paiement permettent au plan conjoint d'exiger une caution bancaire de tout acheteur afin de garantir le paiement des produits livrés même dans le cas de faillite de l'acheteur. Ou encore, les producteurs peuvent décider de cotiser à un fonds de garantie de paiement afin de mutualiser le risque de défaut de paiement d'un acheteur.

² Par exemple, les taux de transport du lait négociés avec l'Association des transporteurs de lait du Québec.

l'accréditation » (article 110 de la Loi). Tous les acheteurs ou les autres intervenants visés, même ceux qui ne sont pas membres de l'association en question, deviennent donc liés par les négociations menées par cet organisme accrédité qui agit en leur nom.

Dans le cas où il n'y a pas d'association accréditée, le plan conjoint peut tout de même négocier avec les acheteurs. S'il y a entente avec une majorité d'acheteurs, la Régie peut alors étendre aux autres acheteurs le résultat de la négociation (article 35 de la Loi), encore une fois dans la perspective que le refus de négocier d'un acteur donné n'invalide pas la possibilité d'établir des conditions de mise en marché obligatoires.

3.2.2. Le plan conjoint du lait au Québec

Pour que la politique laitière nationale puisse s'appliquer au niveau de la production, nous avons déjà mentionné que chaque province doit légiférer sur les modalités d'application du contingentement sur son territoire. Ainsi, toute la réglementation concernant les allocations et les transferts de quotas individuels relève de chacune des provinces. C'est dans le cadre de l'organisation de leur plan conjoint que les producteurs laitiers du Québec déterminent tous les règlements en la matière. Également, la fixation du prix à la production du lait, négocié directement sur la base du prix de soutien fédéral, se fait au niveau provincial de même que les règles d'approvisionnement des usines laitières. Ces derniers éléments relèvent de conventions de vente négociées entre *Les producteurs de lait québécois*, qui administre le plan conjoint, et les associations accréditées d'acheteurs, soit Agropur qui représente les coopératives laitières et le Conseil des industriels laitiers qui représente les acheteurs privés.

En fait, ces conventions de vente débordent largement la seule fixation du prix. Elles déterminent l'ensemble des conditions d'approvisionnement en matière première des usines de transformation: normes de réception du lait par les usines (pesée), normes de qualité du lait livré par les producteurs, mécanisme de détermination du prix à la production et conditions d'approvisionnement des usines de transformation (volume et prix). Les deux premiers points (pesée et qualité) ne posent pas de problèmes particuliers, il s'agit de normes techniques et des modalités de leur respect.

Pour le reste, deux principes sont à base des conventions de vente:

- Le paiement selon l'utilisation: les acheteurs paient un prix du lait d'autant plus élevé qu'ils fabriquent des produits à plus haute valeur ajoutée tels les yogourts, la crème glacée, etc.;
- La direction du lait: le plan conjoint dispose du pouvoir d'approvisionner en priorité les usines qui fabriquent les produits les plus payants, notamment le lait de consommation.

Ces deux éléments pour être efficaces doivent être complétés par un mécanisme de péréquation des prix entre les producteurs, c'est-à-dire que tous les producteurs reçoivent un même prix mensuel moyen pour chacun des composants de leur lait, quelle que soit l'utilisation qui est faite de leur lait par l'usine qui le reçoit. Ce dispositif est complété par une négociation des coûts de transport avec l'Association des transporteurs de lait et dans ce cas aussi, les producteurs laitiers québécois ont choisi de pratiquer une péréquation des coûts de transport. Quelle que soit la localisation d'un

producteur au Québec, qu'il soit situé à 500 km de l'usine la plus proche ou à cinq kilomètres, il reçoit le même prix net à la ferme, sous réserve des ajustements pour la qualité du lait livré (comptage leucocytaire ou bactériologique). De même, si l'entreprise de transformation à laquelle il livre valorise moins le lait sur les marchés, il obtiendra le même prix moyen que son collègue qui livre à une entreprise qui valorise mieux le lait reçu.

Pour bien comprendre les éléments essentiels des conventions, il faut examiner la catégorisation des produits laitiers en différentes classes. Depuis août 2000, cinq classes sont définies, de la classe 1 pour laquelle les acheteurs paient le plus cher leur matière première à la classe 5, la moins rémunératrice (Groupe Agéco, 2014, p. 52-53):

- classe 1: tout le lait pasteurisé vendu à l'état frais (le lait de consommation) et les crèmes et laits aromatisés consommés sous forme liquide;
- classe 2: on parle généralement dans ce cas de produits frais, entre autres yaourt, crème sûre, crème glacée, pouding, etc.;
- classe 3: tous les fromages;
- classe 4: beurre, poudre de lait, lait concentré;
- classe 5: produits livrés à l'exportation et produits livrés à l'industrie de la transformation alimentaire à un prix concurrentiel aux importations.

Afin de maximiser les recettes obtenues de la vente du lait, une entreprise de transformation qui produit du lait de consommation est approvisionnée à la demande et sans limite. Il en va à peu près de même pour les fabrications de yaourt. Pour la classe 3, afin de répartir le lait disponible entre toutes les laiteries, il existe des références d'usines sur une base annuelle et certaines réserves de croissance sont prévues.

Pour la classe 4, des références d'usines existent aussi. Dans ce cas, comme le quota global est ajusté en fonction des besoins en matière grasse du lait et, notamment, à partir de la variation des stocks de beurre détenus par la CCL, il faut s'assurer que la fabrication de beurre est vraiment résiduelle, c'est-à-dire que tous les autres créneaux de marché ont pu être satisfaits avant de fabriquer du beurre. Finalement, la Classe 5 est approvisionnée en dernier recours, en fonction des quantités de produits qui ne trouvent pas preneur sur le marché domestique, notamment la poudre de lait écrémé en surplus structurel.

Toutes les entreprises de transformation paient donc le lait exactement sur la même base et en fonction de l'utilisation qu'elles en font. Le prix réellement payé par les usines pour chacune des classes de lait est basé sur un paiement selon les composants du lait. Cela signifie que la concurrence des entreprises de transformation laitière sur le marché doit se faire par la gamme de produits qu'elles offrent et la capacité concurrentielle de leurs outils de transformation et non pas par une pression sur les prix payés à leur producteurs livreurs.

3.2.3. Conclusion

La mise en marché collective du lait a permis de remplacer les contrats individuels, ou parfois des contrats par usine, qui pouvaient exister par un contrat collectif obligatoire qui s'applique à tous les producteurs et toutes les entreprises de transformation du lait au Québec¹. Il s'agit d'une règle générale qui ne souffre pas d'exception, même pour le cas particulier des coopératives qui appartiennent aux producteurs eux-mêmes. Elles sont considérées comme des entreprises de transformation du lait qui doivent se soumettre, comme les autres entreprises, aux règles édictées par le plan conjoint².

L'ensemble du système de régulation de la mise en marché des produits agricoles comporte nombre d'obligations pour les acteurs à une transaction de produits agricoles. Tant les producteurs, les acheteurs que d'autres intervenants tels les transporteurs, doivent respecter les conventions et les règlements édictés. Il ne pourrait en être autrement sous peine d'invalider l'ensemble de l'organisation collective de la mise en marché et de rendre caduques les plans conjoints. Le cadre législatif donne les moyens à la Régie d'assurer le respect des dispositions des plans conjoints, des règlements adoptés dans le cadre de leur fonctionnement, de même que des conventions de mise en marché.

Selon le principe de rationalité des agents économiques, sur lequel reposent les fondements de l'économie de marché qui est le courant théorique dominant, les agents sur un marché prennent des décisions qui leur permettent d'atteindre leurs objectifs individuels. Tant les consommateurs que les entreprises tentent d'ajuster leur comportement d'achat ou de vente en fonction des conditions de marché actuelles ou anticipées afin d'en tirer un maximum de satisfaction pour les consommateurs et de profit pour les entreprises. Ce phénomène n'est pas en soi problématique. Il est considéré profitable dans la mesure où il incite les acteurs du marché à demeurer vigilants, flexibles et innovants afin de capturer les occasions d'affaires les plus intéressantes.

Ce même comportement est toutefois nuisible lorsqu'il devient opportuniste et prédateur, c'est-à-dire lorsqu'il se traduit par des pratiques qui visent à profiter des circonstances en allant à l'encontre d'un accord formel ou tacite régissant le comportement des autres acteurs du marché. Dans un tel cas, un agent économique impliqué dans une transaction profite d'une situation particulière pour accroître ses profits aux dépens des autres. Le caractère contraignant des règles de fonctionnement du système de mise en marché collective constitue par définition une limite posée aux actions des acteurs d'une filière.

¹ Les conditions de mise en marché sont donc uniformes pour tous les acteurs de la filière laitière au Québec et même pour ceux des cinq provinces de l'Est, l'Ontario, le Québec et trois provinces des Maritimes ayant choisi de progressivement tendre vers une uniformisation des règles à l'intérieur de l'entente dite P5.

² La Cour suprême du Canada a même statué à plusieurs reprises sur cette question, refusant à chaque fois de donner un statut particulier aux coopératives dans le cadre de l'application de la loi sur la mise en marché des produits agricoles.

Au total, il apparaît donc évident que le cadre institutionnel contraignant qu'est le plan conjoint ne peut pas faire l'unanimité. Il est donc continuellement remis en question par des acteurs externes, des acheteurs notamment, qui subissent en quelque sorte le plan conjoint, et qui peuvent considérer que celui-ci entrave le développement de leurs affaires. Il est aussi parfois remis en question de l'intérieur même par des producteurs qui pensent, à tort ou à raison, qu'ils tireraient mieux leur épingle du jeu dans un marché libre.

La discipline collective ne semble pas devoir convenir à tous, et comme nous l'avons déjà mentionné, l'action de celui qui ne se plie pas à cette discipline est destructrice pour l'action collective, d'autant plus qu'il en bénéficie sans en accepter les contraintes. Il n'y a donc pas d'autre choix que de l'imposer sous peine de voir le système tomber. En somme, le choix a été fait au Québec (et aussi dans les Marketing Boards des autres provinces) d'établir un mécanisme de régulation contraignant qui décourage et sanctionne les comportements opportunistes afin de viser une meilleure équité entre tous les intervenants des filières visées et en particulier la filière laitière.

3.3. Les programmes de gestion des risques au Canada

La politique agricole canadienne ne se limite pas aux programmes de gestion de l'offre¹, lesquels de fait ne concernent que 20 % des recettes monétaires totales de l'agriculture canadienne. Les autres filières de production œuvrent dans des marchés ouverts et sont soumises à des conditions de prix nord-américaines, voire mondiales. Elles sont donc sujettes à une forte volatilité des prix et c'est notamment le cas des plus importantes, soit les filières des céréales et oléagineux, de la viande bovine et de la viande porcine qui sont toutes largement exportatrices. Les producteurs actifs dans ces secteurs d'activités ne bénéficient donc pas de la stabilité des prix et des revenus permis par la régulation de l'offre, mais ils ont pu compter historiquement sur des programmes de soutien des revenus de la politique agricole canadienne et aussi de programmes provinciaux. Ces derniers sont généralement de moindre ampleur que les programmes canadiens, sauf au Québec où la politique agricole provinciale tend à avoir sa propre identité. Un programme de soutien des revenus spécifique y existe, l'Assurance-stabilisation des revenus qui constitue tout le contraire d'un programme délié² et dont les paramètres sont tels qu'il semble peu probable qu'ils puissent être répliqués dans un autre contexte³.

¹ Lait de vache, poulet, dindon, œufs de consommation et œufs d'incubation.

² Nous utilisons le terme « délié » qui doit être ici entendu comme un synonyme de découplage ou de programme découplé.

³ Pour chaque secteur de production couvert par le programme, un revenu stabilisé est déterminé, basé sur les coûts de production incluant une rémunération imputée au travail non-salarié. Si le prix de marché est inférieur au revenu stabilisé pour une année donnée, un paiement direct est fait pour chaque unité produite. Le programme porte le nom d'Assurance, tout simplement parce que les producteurs paient une prime pour y adhérer, prime qui correspond au tiers du coût du programme, le reste étant à la charge du budget public. La notion d'assurance n'y est pas pour autant respectée puisque dans certaines productions, le programme est intervenu tous les ans depuis sa création, par exemple dans le bouvillon, la production ovine et d'autres.

En conséquence, nous centrons l'analyse sur les programmes de gestion des risques qui relèvent du gouvernement fédéral canadien dans la suite du texte. Ces programmes, qui datent des années 1940, ont progressivement évolué vers des programmes de soutien des revenus déliés au cours des 20 dernières années. Ils ont subi des réformes successives au cours des dernières années et nous ne présentons que les versions les plus récentes de ces programmes. Il est important de mentionner qu'en plus de ces programmes, les producteurs agricoles canadiens peuvent bénéficier de programmes d'assurance-récolte, dont les primes sont subventionnées à 60 % par les deux paliers de gouvernement (fédéral et provincial), qui les couvrent contre les pertes de rendement dues à des problèmes d'ordre agro-climatique. Nous n'aborderons pas ces programmes d'assurance-récolte dans le présent texte pour nous concentrer sur les programmes de gestion des risques de marché.

Bien que les productions sous gestion de l'offre ne soient pas couvertes par ces programmes, puisqu'elles bénéficient déjà d'un système de régulation qui stabilise les prix à la production et les revenus, ils peuvent tout de même présenter un intérêt dans la présente analyse qui s'intéresse justement aux mécanismes de régulation et de soutien dans une période post-contingentement de la production laitière européenne.

Les programmes de gestion des risques actuellement en vigueur dans la politique agricole canadienne datent, dans leur première version, de 2007. Ils ont été modifiés en 2013, davantage sur le niveau de protection des revenus qu'ils offrent que sur leurs principes de base. Nous abordons successivement ces deux périodes.

3.3.1. De 2007 à 2013, des programmes de soutien des revenus déliés

La notion de soutien délié des revenus ne date pas d'hier (Hathaway, 1968; Quaden, 1973), mais le terme « délié » ou « découplé » a commencé à être utilisé à la fin des années 1980 (voir notamment Finkle et Cameron, 1988). Morin-Rivet et al. ont fait une revue de littérature sur le sujet et ils en tirent la définition suivante du concept:

« On considère un soutien comme non lié, délié ou découplé lorsque la compensation se fait sur la base d'une variation globale du revenu au niveau de l'exploitation complète ou sur une base historique fixe, et non pas en fonction de la variation des revenus relatifs à une quantité de produits et au prix pour une denrée en particulier » (Morin-Rivet et al., 2010, p. 5).

L'objectif est alors de dissocier les décisions de production des agriculteurs des modalités de l'intervention publique en laissant le prix de marché pleinement s'exprimer. De fait, les programmes de soutien des revenus définis au niveau canadien s'inscrivent dans l'esprit de cette définition. Ils ont commencé à être élaborés dès les années 1990 et ont été précisés lors de l'élaboration du Cadre Stratégique agricole 2, négocié en 2007 entre le ministre fédéral et les ministres provinciaux de l'agriculture. Les principaux éléments retenus ont été inspirés par des programmes précédents qui

L'adhésion au programme est volontaire, mais la très grande majorité des producteurs choisissent de s'y inscrire. Les coûts budgétaires du programme sont questionnés (Gouin et al., 2008; Saint-Pierre, 2009).

avaient été mis en œuvre à diverses périodes. Le programme s'appuie sur une logique d'intervention individualisée, ferme par ferme, en fonction des résultats réels de chacune des fermes inscrites au programme. Deux programmes complémentaires, auxquels l'adhésion est facultative, sont alors définis:

- Agri-investissement: des comptes d'épargne pour les producteurs contre les diminutions de revenus de l'ordre de 0 à 15%.
- Agri-stabilité: un programme fondé sur la marge brute de production qui offre un soutien du revenu lorsqu'un producteur subit une perte de revenu supérieure à 15 %¹.

Le programme Agri-investissement « permet aux entreprises agricoles participantes de déposer annuellement un montant dans un compte à leur nom et de recevoir, en contrepartie, une contribution des gouvernements. L'entreprise participante peut retirer des sommes d'argent de son compte en fonction de ses besoins » (FADQ, 2015).

Ainsi, les producteurs participant au programme pouvaient alors déposer dans leur compte un montant correspondant à 1,5 % de leurs ventes nettes admissibles, doublé de contributions gouvernementales équivalentes provenant à 60 % du gouvernement canadien et à 40 % du gouvernement provincial concerné. Un maximum de 1,5 million \$ (1,04 million €)² de ventes nettes admissibles par exploitation pouvait conduire à une contribution gouvernementale qui était donc limitée à 22 500 \$ (15 625 €) par année par exploitation. Au total, un producteur ne peut accumuler dans son compte au fil des ans plus de 25 % de ses ventes nettes admissibles. Ces dernières sont définies comme étant les ventes de produits agricoles admissibles au programme³ moins les achats de produits agricoles, ou autrement dit moins les achats d'intrants agricoles. Ces sommes, déposées dans des comptes individuels pour chaque producteur, rapportent des intérêts. Le participant peut effectuer un retrait de son compte au besoin, au soin pour lui de définir sa propre notion de « besoin »⁴.

Le compte Agri-investissement consiste donc à inciter les producteurs à épargner les années où ils sont en mesure de le faire pour bénéficier d'une épargne accumulée lors des années problématiques de baisse des revenus, quelle que soit la cause de la baisse. L'ampleur de la baisse des revenus qu'ils devaient couvrir par ce programme était fixée à 15 % de leur marge brute, les pertes au-delà de ce seuil étant prises en compte par le second programme, le programme Agri-stabilité.

Agri-stabilité consiste lui aussi en un programme individuel et cette fois l'intervention est basée sur l'évolution de la marge brute de production. Si la marge brute de l'année en cours était inférieure de

¹ Depuis 2014, le seuil de perte est passé à 30 %.

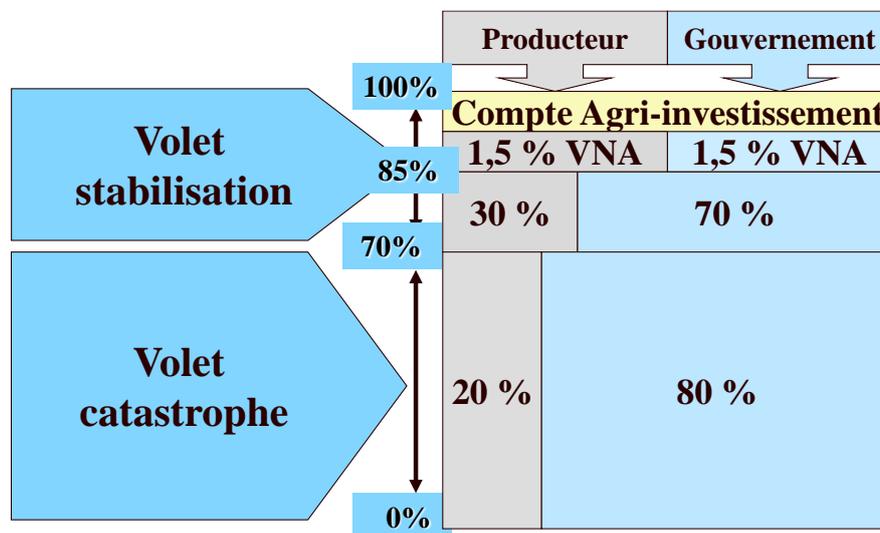
² Le taux de change moyen sur 10 ans est utilisé: 1 € = 1,44 \$CAN.

³ Rappelons que les productions évoluant sous un système canadien de gestion de l'offre ne sont pas admissibles au programme.

⁴ Dans une version précédente de ce mode d'intervention en vigueur de 1990 à 2003, le Compte de stabilisation du revenu net (CSRN), le producteur ne pouvait retirer d'argent de son compte de stabilisation que dans le cas d'une diminution de sa marge brute ou d'un faible niveau de revenu net (AAC, 2000).

plus de 15 % à la moyenne de la marge brute de trois des cinq années antérieures, la plus haute et la plus basse étant retirées du calcul, le producteur était compensé pour une partie de la perte. La compensation est variable selon le niveau de perte, comme l'illustre la Figure 4.20. Pour une perte de moins de 15 % de sa marge brute, le producteur devait s'en remettre à une autorégulation de son revenu par des retraits de son compte Agri-investissement. Dans le cas d'une perte qui variait entre 15 % et 30 % de son revenu brut, il recevait alors une subvention couvrant 70 % de la perte. Au-delà du seuil de 30 % de perte, le paiement direct passait à 80 % de la perte. Tout comme pour le programme Agri-investissement, le coût du programme est partagé entre les paliers de gouvernement, 60 % relevant du gouvernement provincial et 40 % de chacune des provinces pour les interventions sur leurs territoires respectifs.

Figure 4.20. Niveau d'intervention des programmes Agri-investissement et Agri-stabilité, 2007-2013.



Quant à la marge brute, elle est définie ainsi dans les règles du programme (AAC, 2015):

Revenus admissibles:

- Ventes de produits agricoles
- Remises sur les dépenses admissibles
- Indemnités de l'assurance récolte/production
- Produits de l'assurance ou autres indemnités visant des revenus et des dépenses admissibles
- Indemnités pour des dommages causés par la faune

Dépenses admissibles:

- Achats de produits agricoles
- Conteneurs et ficelle
- Primes d'assurance récolte/production
- Primes d'assurance ou autres primes visant des revenus et des dépenses admissibles.
- Pesticides
- Engrais et chaux
- Honoraires de vétérinaires, médicaments, frais d'insémination artificielle

- Minéraux et sel
- Machinerie (essence, diesel, huile)
- Électricité
- Transport et expédition
- Huile de chauffage
- Salaires versés à des personnes sans lien de dépendance
- Entreposage/séchage
- Aliments préparés
- Frais de transaction liés aux contrats à terme sur marchandises

La mise en œuvre des premiers programmes de ce type date de 1990 pour les principes du programme Agri-investissement et de 2003 pour les programmes de type Agri-stabilité¹. Ils avaient donc été conçus dans une période où les prix des produits agricoles étaient généralement déprimés. Or, le contexte a changé depuis 2007 avec la flambée des prix sur les marchés internationaux et notamment des prix des céréales et oléagineux qui constituent près de 40 % des recettes monétaires de l'agriculture canadienne. Cette flambée des prix place alors le budget de l'agriculture, paradoxalement, à risque de devoir faire face à une augmentation brutale des coûts du programme Agri-stabilité advenant une baisse, même modérée, du prix des céréales et oléagineux après plusieurs années de prix élevés. Pourtant, même s'il devait y avoir baisse modérée des prix, ce qui s'est produit en 2014-2015, les producteurs de céréales et oléagineux ne se retrouvent pas pour autant dans une situation financière précaire. Des paiements de programme importants qui pourraient en résulter ne paraissent pas alors justifiés économiquement. En conséquence, les programmes ont été modifiés en 2013.

3.3.2. Depuis 2013, des programmes de soutien des revenus de plus en plus « verts » à l'OMC

La politique Cultivons l'avenir 2 lancée en 2013 conserve les mêmes principes de fonctionnement des programmes de stabilisation, mais modifie les seuils de paiement (Figure 4.21). Ainsi, la part des ventes nettes admissibles qui donne accès à une subvention est diminuée à 1 % pour le programme Agri-investissement. Quant au programme Agri-stabilité, il n'interviendra plus que dans le cas d'une baisse de marge supérieure à 30 % de la marge de référence. De plus, la part du soutien gouvernemental est diminuée à 70 % de la perte de revenu plutôt qu'à 80 % comme dans la version précédente. C'est donc dire que la part du risque de baisse de revenu absorbée par le programme a été diminuée de façon notable et qu'inversement les producteurs se retrouvent à devoir gérer par eux-mêmes de plus fortes fluctuations de leurs revenus.

Ces modifications aux programmes de soutien des revenus doivent être situées dans le contexte plus large des finances publiques du gouvernement canadien. Le gouvernement fédéral a affiché dans à peu près tous ses champs de compétence une volonté de contrôle des coûts afin de permettre un retour à l'équilibre budgétaire des finances publiques pour l'année financière 2015-2016. Le secteur

¹ Respectivement le Compte de stabilisation du revenu net (CSRN) et le Programme canadien de stabilisation du revenu agricole (PCSRA).

agricole a donc aussi été mis à contribution dans l'atteinte de l'objectif. Il faut dire que la croissance des recettes monétaires obtenues du marché qui a été permise par l'amélioration des prix des produits agricoles a créé un environnement économique favorable à la diminution des paiements directs (Figure 4.22). La répartition de paiements directs par programme est montrée au Tableau 4.11. On y constate que le coût des programmes Agri-stabilité et Agri-investissement reste relativement modeste, notamment en regard de l'assurance-récolte et l'assurance-grêle. Toutefois, il faut noter que les dernières années ont affiché des niveaux des prix agricoles relativement élevés.

Figure 4.21. Niveau d'intervention des programmes Agri-investissement et Agri-stabilité, 2014.

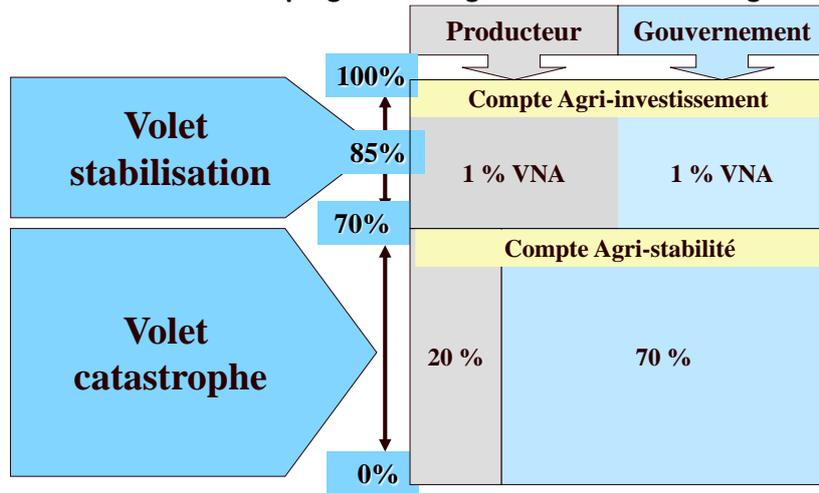
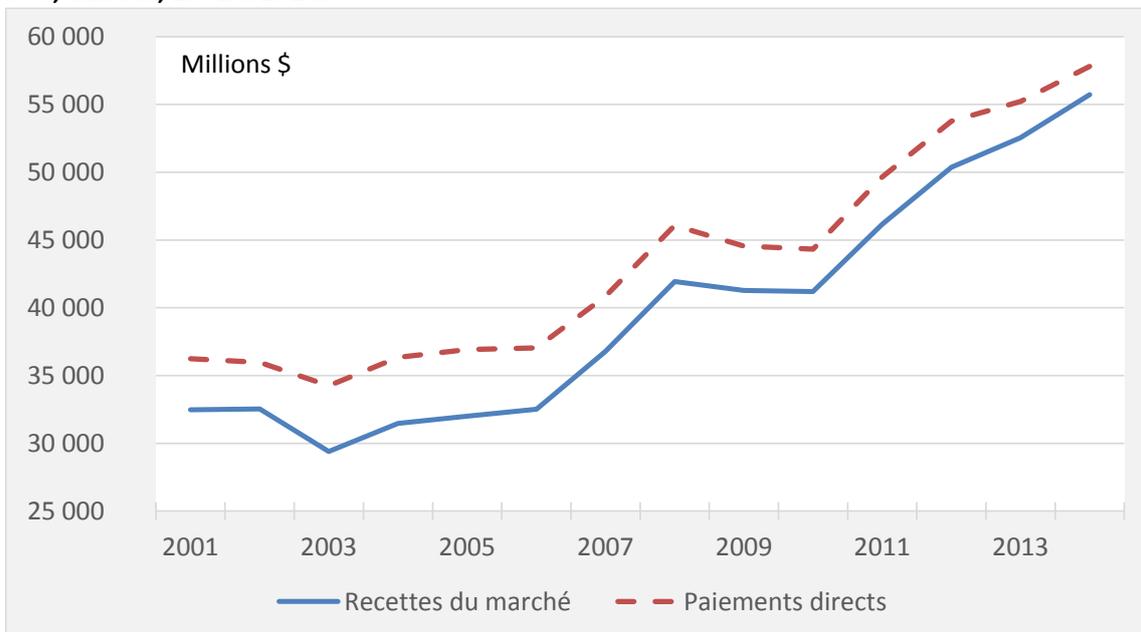


Figure 4.22. Évolution des recettes monétaires agricoles obtenues du marché et des paiements directs, Canada, 2001 à 2014.



Sources: Statistique Canada, Cansim 002-0001; et nos calculs.

Tableau 4.11. Coûts des programmes de paiements directs à l'agriculture canadienne, 2011-2014.

(millions \$)	Recette monétaires obtenues du marché	Assurances récolte et grêle	Agri-stabilité	Agri-investissement	Autres paiements directs
2001	32 477	1 041			2 725
2002	32 542	1 493			1 936
2003	29 397	1 812			3 036
2004	31 476	865			3 998
2005	31 995	936			3 987
2006	32 505	739			3 795
2007	36 776	755	43	-	3 291
2008	41 927	915	592	306	2 320
2009	41 269	928	790	358	1 215
2010	41 190	1 307	834	328	666
2011	46 156	1 466	741	425	846
2012	50 359	1 489	726	452	738
2013	52 542	1 245	517	419	504
2014	55 719	1 035	433	321	310

Sources: Statistique Canada, Cansim 002-0001; et nos calculs.

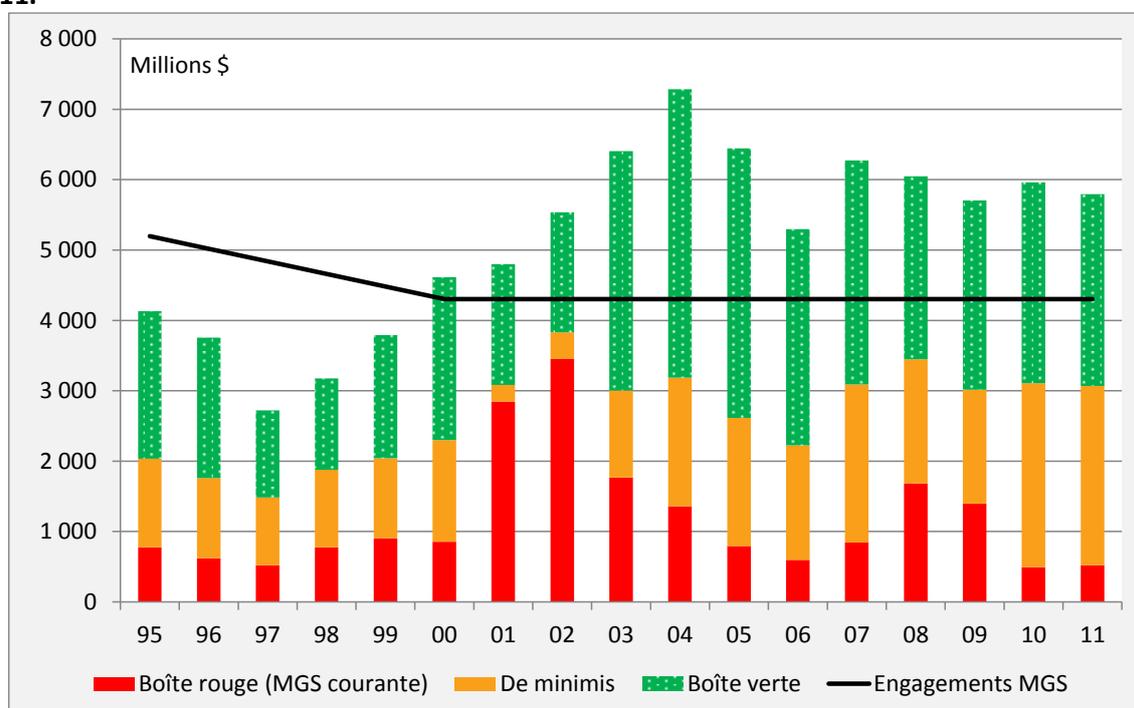
Bien que le programme Agri-stabilité, tel qu'il était défini de 2007 à 2013, constituait déjà un programme délié, les dernières modifications qui lui ont été apportées font en sorte qu'il est devenu pleinement compatible avec la définition des programmes de la Boîte verte de l'Accord sur l'agriculture de l'Uruguay round (AAUR). En effet, l'Annexe 2 de l'AAUR spécifie que pour être « exempté des engagements de réduction » du soutien direct, un programme doit répondre à un certain nombre de critères. En ce qui concerne le programme Agri-stabilité, il répond aux critères définis à l'Article 6 de l'Annexe 2 de l'AAUR en ce qui concerne le soutien délié, notamment:

- Pour une année donnée, le montant de ces versements ne sera pas fonction ni établi sur la base du type ou du volume de la production (y compris les têtes de bétail) réalisée par le producteur (...)
- Pour une année donnée, le montant de ces versements ne sera pas fonction ni établi sur la base des prix, intérieurs ou internationaux, s'appliquant à une production réalisée (...)
- Pour une année donnée, le montant de ces versements ne sera pas fonction ni établi sur la base des facteurs de production employés (...)
- Le droit à bénéficier de versements (au titre de programmes de garantie des revenus) sera subordonné à une perte de revenu (...) qui excède 30 % du revenu brut moyen (...) d'une moyenne triennale basée sur les cinq années précédentes et excluant la valeur la plus forte et la valeur la plus faible.
- Le montant de ces versements compensera moins de 70 % de la perte de revenu du producteur au cours de l'année (...). (OMC, 1994, p. 71-72).

Cette mise en conformité à la notion de programme délié selon l'AAUR n'était pourtant pas une obligation pour le Canada. En effet, les notifications canadiennes à l'OMC montrent que les dépenses de soutien à l'agriculture étaient loin d'atteindre les engagements du Canada en matière de mesure

globale de soutien (MGS) (Figure 4.23). Il s'agit donc davantage d'un choix délibéré de politique économique que d'une contrainte imposée par des considérations externes.

Figure 4.23. Évolution des notifications du Canada en matière de soutien interne à l'OMC, 1996 à 2011.



Sources: OMC, <http://agims.wto.org/Pages/Search.aspx>.

3.3.3. Conclusion

Le fait que le soutien offert par les deux programmes de soutien des revenus canadiens diminue en période prolongée de baisse des revenus (baisse des prix ou augmentation du coût des intrants) constitue une caractéristique importante de ces programmes. En ce qui concerne le programme Agri-investissement, une baisse des prix des produits agricoles conduit à une diminution des ventes nettes admissibles, toute chose égale par ailleurs. En conséquence, le 1 % des ventes nettes admissibles qu'un producteur peut verser dans son compte individuel diminue d'autant, de même que la contribution gouvernementale qui l'accompagne. Quant à Agri-stabilité, le programme est conçu de telle sorte que les paiements directs diminuent année après année lors d'une diminution prolongée du niveau des marges. Ainsi, bien que le coût budgétaire du soutien puisse être important à court terme, par exemple dans le cas d'une importante baisse des prix des céréales et oléagineux qui affecterait une large part de la production agricole canadienne, les programmes sont conçus de telle façon que ce coût budgétaire ne pourra que diminuer rapidement dans le temps.

Par le passé, devant la baisse du niveau de revenus des producteurs agricoles qui pouvaient en résulter, les gouvernements fédéraux successifs ont eu tendance à privilégier des paiements ad hoc supplémentaires pour soutenir les revenus agricoles. Le signal d'ajustement au marché donné par les programmes du même genre qu'Agri-stabilité qui l'ont précédé se trouvait en quelque sorte amoindri

par une telle pratique. Toutefois, la crise de l'ESB en 2003 représente la dernière fois où des programmes ad hoc d'envergure ont été utilisés. Depuis, malgré des crises de marché sur les marchés du bœuf et du porc, aucun nouveau paiement ad hoc d'envergure n'a été mis en place, même si la crise qui a perduré jusqu'en 2013 en production porcine a été particulièrement sévère. L'orientation du gouvernement fédéral en la matière semble donc à l'heure actuelle plus claire qu'elle pouvait l'être précédemment. La déclaration suivante du Ministre fédéral de l'agriculture est donc toujours d'actualité:

“We don't want to mask market signals. We don't want to stifle innovation with programs that would do that. Certainly, we want farmers looking to the marketplace and not the mailbox. Recognizing that current (business risk management) programs are not intended to address long-term farm income declines, industry and governments agree that smart investments will help producers create new market opportunities” (Gerry Ritz, 8 juillet 2010).

À l'exception notable des produits agricoles sous gestion de l'offre, la politique agricole canadienne est donc nettement orientée vers une régulation par le marché. L'objectif des programmes de paiements directs consiste à augmenter la stabilité des revenus agricoles en accordant une certaine protection en période de faibles prix ou marges. Mais cette protection est limitée dans le temps pour inciter davantage les producteurs à s'ajuster aux conditions changeantes des marchés. Une baisse prolongée de leur revenu, que ne viendront pas compenser autrement qu'à court terme les programmes de soutien, doit donc être interprétée comme un signal de réorientation de leur production agricole actuelle vers d'autres activités économiques, qu'elles soient agricoles ou non. Il reste voir si le nouveau gouvernement fédéral, élu à l'automne 2016, va conserver la même orientation en matière d'intervention.

4. La sortie des quotas laitiers en Suisse

L'histoire de la politique agricole suisse a été marquée, depuis la Seconde Guerre mondiale et jusqu'à la fin des années 1980, par une intervention publique soutenue des pouvoirs fédéraux dans la régulation des marchés. Cette emprise de l'intervention publique a été progressivement démantelée à partir des années 1990, dans le contexte de normalisation des conditions de concurrence et des politiques agricoles entérinée par l'Accord de l'Uruguay Round signé début 1994 à Marrakech, puis, par anticipation dans les années 2000, dans le cadre des négociations du cycle de Doha. Cette normalisation des règles de concurrence dans les échanges agricoles repose sur deux grands principes: retour au libre jeu des marchés agricoles (désengagement des pouvoirs publics de la régulation des marchés et réduction en conséquence des dépenses de soutien des prix) d'une part, et par le « découplage » des aides à l'agriculture d'autre part, qui autorise un soutien aux revenus à condition qu'il soit direct et « découplé » de la production marchande.

Cette évolution n'a affecté que tardivement le secteur laitier en Suisse, en raison de la mise en place d'une régulation spécifique de la production, par un encadrement administratif des volumes produits (quotas) instaurés dès 1977 en Suisse qui a perduré jusqu'en 2009, date à laquelle a été actée la sortie des quotas laitiers. Après s'être posée en précurseur de l'Union européenne pour l'instauration des quotas laitiers en 1977, la Suisse se pose aussi en précurseur pour la sortie des quotas en 2009.

Le 1^{er} mai 2009, la Suisse mettait ainsi fin à une période de 32 ans de contingentement laitier. Ce système de quotas avait été établi en 1977 sur la base de références historiques, calées sur les livraisons de l'année 1976. Cette même année 2009, en plein contexte de crise laitière notamment due à une augmentation rapide et non maîtrisée de la production, la filière laitière suisse instaurait une interprofession (IP-Lait ou BO-Milch), qui devait se charger de concevoir un nouveau modèle de coordination des échanges entre producteurs et transformateurs de lait, modèle entré en vigueur le 1^{er} janvier 2010. Le cas de la Suisse, qui a précédé l'Union européenne dans la sortie des quotas, permet ainsi une analyse approfondie d'un nouveau mode de contractualisation interprofessionnelle dans le secteur laitier.

4.1. Dérégulation des marchés et ouverture des échanges

4.1.1. La sortie des quotas

a) La politique laitière Suisse de 1947 à 2006

La loi agricole suisse de 1947, promulguée à la sortie de la Seconde Guerre mondiale, consolide une forte protection des marchés agricoles aux frontières, qui vise l'auto-provisionnement alimentaire dans les denrées de base, l'agriculture étant considérée comme un pilier stratégique de la défense nationale. Les paiements directs en montagne sont instaurés en 1959, les quotas laitiers en 1977. L'économie laitière Suisse est alors fortement régulée, avec une centrale d'achat d'État unique, des

garanties d'achat et de prix, un monopole parapublic d'importations. L' Office fédéral de l'agriculture (OFAG)¹ assure alors la mise en marché du lait, du beurre et des fromages avec de fortes subventions, qui coûteront à la Confédération jusqu'à près d'un milliard de CHF par an.

Les réformes s'enchaînent à partir de la fin des années 1980, avec les perspectives de négociations du GATT et de l'OMC, ainsi que de l'intégration à l'Espace économique européen, avec un objectif d'harmonisation progressive entre les prix suisses et les prix pratiqués au sein du marché unique européen. Ces réformes se déroulent par étapes, au fil des différentes politiques adoptées tous les quatre ou cinq ans (PA 1992, PA 1998, PA 2002, PA 2007, PA 2011, PA 2014).

Dès 1992 sont introduits en Suisse les paiements directs, qui compensent progressivement la diminution du soutien des prix, et l'on passe d'un stockage public à un stockage privé, subventionné néanmoins par la Confédération. En 1999, les nouvelles perspectives de la politique agricole (PA 2002) accélèrent le transfert des soutiens de marché vers les paiements directs, soumis au respect de nouvelles conditions environnementales, les « prestations écologiques requises » (PER). Le monopole d'importation des produits laitiers est supprimé, ainsi que les organismes parapublics de gestion des marchés du beurre et de la crème. Les interventions publiques de soutien de prix du lait sont supprimées avec toutefois le maintien d'une forte protection aux frontières qui permet de maintenir les prix du lait à la production à un niveau élevé, bien supérieur aux niveaux de prix dans l'Union européenne. Les quotas laitiers deviennent échangeables et déliés du foncier (avec toutefois l'impossibilité de les faire transiter de la montagne vers la plaine) si bien qu'en 2006, les échanges de quotas (sous forme de ventes ou de prêts) représentaient près de 10 % du volume total annuel de production (de 3,1 millions de tonnes), avec une plus forte proportion en zone de plaine (OFAG, 2007).

La sortie totale des quotas devait initialement avoir lieu le 1^{er} mai 2007. Elle a finalement été reportée en 2009 avec une sortie progressive prévue selon les systèmes de production: d'abord l'agriculture biologique, puis la montagne et enfin la plaine. Dans ce contexte, les années 2006 à 2009 ont constitué une période transitoire (cf. ci-dessous).

b) La période transitoire sur 3 campagnes (2006-2007, 2007-2008 et 2008-2009)

La décision de suppression définitive des quotas laitiers est reportée au 1^{er} mai 2009, mais le conseil fédéral donne la possibilité aux transformateurs de contractualiser dès le 1^{er} mai 2006 des « quantités supplémentaires » en surplus des quotas avec leurs fournisseurs, avec l'autorisation de l'OFAG, sous réserve d'une garantie de débouchés à l'export pour ne pas déstabiliser le marché intérieur. Les producteurs pouvaient alors être exemptés du contingentement laitier, à condition d'être membres d'une organisation de producteurs (OP) ou d'une Organisation producteurs – utilisateur (OPU).

¹ L'équivalent du Ministère de l'agriculture en France.

À l'origine du projet, il était prévu que les OP dérivent des 13 fédérations laitières régionales. L'introduction des OPU n'était pas prévue, mais elle fut autorisée face aux revendications des transformateurs, argumentant qu'ils connaissaient parfaitement leurs marchés et leurs débouchés, et qu'ils étaient donc tout à fait compétents pour gérer une OPU. À l'inverse, la Fédération des Producteurs Suisses de lait (FPSL) aurait souhaité regrouper toutes les OP dans un pool national unique vendeur de lait, mais sous la pression des transformateurs et de certaines organisations, cette option a été écartée par la juridiction fédérale anti cartels car jugée non conforme aux règles de la concurrence en vigueur dans la Confédération. Au final, au lieu d'une dizaine d'OP, cette période a abouti à la création de 34, puis 38 organisations (9 OP et 29 OPU). Parmi les neuf OP, sept descendent des fédérations laitières, une concerne le lait biologique, et une dernière a été formée par un négociant en lait contractualisant avec quelques gros producteurs. Parmi les OPU, on retrouve des transformateurs locaux qui sécurisent leur approvisionnement, aussi bien que les grands groupes leaders de la transformation sur le marché suisse.

L'assouplissement progressif des règles pendant la période transitoire visait à effectuer une forme « d'atterrissage en douceur », avec une transition de la gestion fédérale à une gestion par les opérateurs de la filière. L'OFAG ne contrôlait plus directement les quantités produites par chaque producteur, mais gardait le contrôle sur la quantité globale produite par les OP et les OPU, tenant compte des quantités supplémentaires accordées pour des projets à l'export. En 2006-2007, 70 000 tonnes de quantités supplémentaires ont ainsi été accordées, 200 000 tonnes en 2007-2008, et 125 000 tonnes en 2008-2009, soit près de 400 000 tonnes sur une quantité globale d'environ 1,8 million de tonnes de lait livrées aux industries laitières, hors fromageries (OFAG 2010). Dès 2006, 63 % des producteurs, représentant 75 % de la production, étaient sortis du contingentement. En 2009, ils étaient 90 %, représentant 92 % de la production.

Cette période de transition s'est déroulée dans un contexte particulier de flambée des prix internationaux, ce qui a entraîné une hausse de production importante, sans doute bien plus importante qu'elle n'était initialement prévue. Les produits laitiers suisses avaient en effet de nombreux débouchés à l'export, ce qui a favorisé l'obtention de quantités supplémentaires. Cette situation a pesé d'autant plus lourd dans la crise de surproduction qui apparaît en 2009, marquée par une chute brutale du prix du lait à la production (de 85 c./kg de lait en septembre 2008 à 60 c. en mai 2009¹) lorsqu'une grande partie des débouchés à l'export se sont refermés.

Ce retournement brutal de la conjoncture pendant l'année 2009 a conduit l'État fédéral à prendre plusieurs mesures d'urgence de soutien au secteur laitier:

- en janvier – février 2009: déblocage d'une aide exceptionnelle au stockage privé de 14 millions de CHF pour soutenir le beurre et la crème, et l'octroi à la nouvelle interprofession laitière de « la force obligatoire² » pour prélever auprès de l'ensemble des producteurs une

¹ L'abréviation « c. » est utilisée pour désigner les centimes de CHF.

² La force obligatoire rend l'application des décisions obligatoire pour tous, y compris pour les acteurs de la filière qui n'adhèrent pas à l'interprofession.

contribution de 1c./kg (soit un montant global de 33 millions de CHF), destinée au financement de l'écoulement des excédents de matière grasse.

- en octobre 2009: déblocage d'une aide exceptionnelle supplémentaire de 4,5 millions de CHF pour la stabilisation du marché, demande au Parlement d'augmenter l'aide aux ingrédients pour la production industrielle destinée à l'export, augmentation des paiements directs par animal et des indemnités compensatoires de handicap naturel, pour un montant global de 200 millions de CHF.

La création de l'interprofession laitière nationale qui devait prendre en charge l'organisation des échanges entre producteurs et transformateurs à la suite de la sortie des quotas, définitivement abolis au 1^{er} mai 2009, intervient donc dans un contexte extrêmement tendu.

4.1.2. L'ouverture des échanges extérieurs de produits laitiers

On a beaucoup insisté sur la sortie des quotas laitiers qui constitue à coup sûr un facteur important de développement de l'instabilité des marchés et de baisse tendancielle (avec de fortes fluctuations) des prix du lait à la production depuis 2009. Cette sortie des quotas s'inscrit dans un mouvement général d'ouverture des échanges de produits laitiers porté par le gouvernement fédéral, et qui se concrétise dans la période présente par de nouvelles négociations tarifaires bilatérales entre la Confédération suisse et l'Union européenne, l'OMC constituant un arrière-plan qui paraît désormais moins déterminant dans le court et moyen terme.

La libéralisation des échanges de produits laitiers avec l'Union européenne porte sur deux segments bien différenciés de la production laitière en Suisse: celui des fromages et du séré¹ d'une part, que l'on qualifie de « ligne jaune », et qui concerne les « laits de fromagerie » et celui des produits frais et industriels, que l'on qualifie de « ligne blanche » et qui concerne les « laits de centrale ».

a) La libéralisation des échanges des produits de la « ligne jaune »

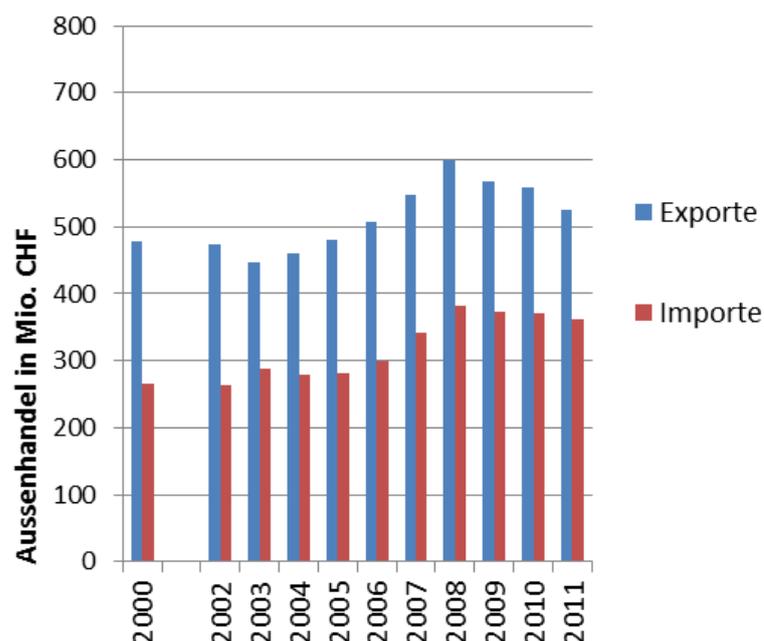
L'ouverture des échanges des produits de la ligne jaune date de 2007, année depuis laquelle les fromages peuvent circuler librement entre la Suisse et l'Union européenne, à condition d'être accompagnés d'un certificat d'origine. Elle s'est traduite par une augmentation des échanges avec l'Union européenne, tant des exportations que des importations. Le solde reste excédentaire pour la Suisse, quoiqu'en diminution en volume sur la longue période mais plus stable en valeur (Schwarzenbach et al., 2013).

La Suisse a en ce domaine bien négocié puisqu'elle a continué de verser jusqu'en 2012 une aide directe instaurée en 1999 de 20 c./kg de lait de fromagerie, à laquelle s'ajoutent 4 c./kg de lait pour toutes les productions sans ensilages (AOC notamment) qui constituent l'essentiel des exportations. Ces compléments de prix ont été ramenés respectivement à 15 c. plus 3 c. pour les laits sans ensilage en 2012, baisse compensée par une augmentation des aides directes découplées. Autant de

¹ Fromage frais ou fromage blanc.

subventions directes qui permettent de combler la moindre compétitivité des filières fromagères suisses, en raison notamment du prix de la matière première, le lait, plus élevé en Suisse que dans l'Union européenne, respectivement de l'ordre de 50 c. contre 35 c. début 2015, pour un CHF et un Euro désormais quasiment à parité. Quant à la dernière réévaluation du CHF par rapport à l'Euro, intervenue début 2015, il est encore trop tôt pour en mesurer les effets sur les échanges de fromage avec l'Union européenne.

Figure 4.24. Importations et exportations de fromages de la Suisse (en CHF).



Sources: Bakbasel, 2012, (cité par Schwarzenbach et al., 2013).

b) Libéralisation des échanges des produits de la « ligne blanche »

Contrairement aux fromages, les produits de la « ligne blanche » bénéficient toujours d'une protection douanière élevée. Pour les produits agricoles transformés, comme le chocolat, les glaces, les biscuits, les boissons, un accord avec l'Union européenne limite les droits de douane suisses à la compensation du prix des matières premières, dont le lait. De la même manière, ces produits bénéficient d'une subvention à l'exportation qui couvre le différentiel de prix de la matière première, au titre de ce qu'on appelle en suisse la « loi chocolatière ». Ces subventions, qui concernent l'ensemble des exportations suisses, au-delà de la seule Union européenne, ont été plafonnées à 114,9 millions de CHF dans le cadre du cycle de l'Uruguay. Elles ont toujours été utilisées, mais ne suffisent plus aujourd'hui à compenser la totalité des écarts de prix des matières premières (Schwarzenbarch et al., 2013).

À la suite de l'accord avec l'Union européenne, les yaourts et la crème bénéficient de la même manière que les produits transformés précédents d'une protection à l'importation en Suisse qui se limite à couvrir le différentiel de prix du lait. Cependant, ces produits ne bénéficient pas des

subventions à l'exportation de la loi chocolatière. En contrepartie, l'Union européenne renonce à la perception de droits de douane sur ces produits, dans la limite d'un contingent de 2000 tonnes de yaourt ou de crème.

Pour la poudre de lait, le beurre et le lait de consommation, il n'existe en revanche aucun accord préférentiel, et ces produits sont soumis de part et d'autre à des droits de douanes prohibitifs, hormis les contingents tarifaires (527 000 tonnes d'équivalent lait pour les produits laitiers)¹, mais qui ne concernent pas spécifiquement l'Union européenne.

En 2013, l'État fédéral, par l'intermédiaire de l'OFAG a proposé l'ouverture d'une nouvelle négociation avec l'Union européenne, concernant la libéralisation des échanges de produits laitiers autres que les fromages (ligne blanche), proposition qui n'a jusqu'ici pas été entérinée par le Parlement fédéral. En effet les études préliminaires prospectives laissent entrevoir une baisse importante des revenus des producteurs laitiers en dépit de l'augmentation des aides directes proposées par l'OFAG. Dans ses études prospectives l'OFAG (Conseil fédéral, 2014) estime une baisse des prix à la production de l'ordre de 17 % à 25 %, selon les options de soutien retenues, le prix du lait en Suisse restant dans ces prévisions légèrement supérieur (de 5 %) au prix européen. Pour compenser cette baisse des prix à la production, le rapport propose une réorientation des aides publiques. En effet, la baisse du prix du lait permet de récupérer les crédits affectés aux laits de fromageries et à la loi chocolatière, qui perdent leur raison d'être dès lors que le différentiel de prix du lait avec l'Union européenne est effacé, soit un montant estimé à 310 millions de CHF, à réaffecter à « des soutiens adaptés » soit sous forme d'un complément de prix de 9 c. par kg de lait (tous laits confondus, de fromagerie ou de centrale), soit sous forme d'une contribution additionnelle à la surface herbagère de 800 CHF par hectare pour les exploitations pouvant justifier d'une production minimale de lait, soit un renforcement de 400 CHF de la « contribution à la sécurité des approvisionnements », une aide directe à l'hectare totalement découplée instaurée par la nouvelle politique agricole 2014-2017, qui passerait de 900 CHF à 1300 CHF par hectare.

Pour importantes que soient ces sommes, elles ne suffiraient pas, selon les prévisions même de l'OFAG corroborées par les études commanditées par la profession laitière (Schwarzenbach et al., 2013), à maintenir les revenus des producteurs laitiers, qui diminueraient de 100 à 200 millions de CHF, selon l'option choisie de redistribution des 310 millions précédemment évoqués. Ce constat conduit l'OFAG à envisager de mobiliser annuellement 100 à 150 millions de CHF supplémentaires qui pourraient être imputés à la réserve au bilan constituée conformément à l'article 19a de la loi sur l'agriculture². En dépit de cet accroissement des dépenses publiques, l'OFAG évalue dans ses

¹ Les contingents tarifaires représentent des quantités de produits qui peuvent être importées à tarifs faibles, voire nuls. Ils ont été négociés dans la période de mise en œuvre de l'Accord sur l'agriculture de l'Uruguay Round.

² Extrait de l'article 19a de la loi sur l'agriculture, introduit par le chapitre I de la Loi de Finance du 18 juin 2010, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2011: « Le produit des droits de douane à l'importation grevant les produits agricoles et les denrées alimentaires pendant la période 2009 à 2016 est affecté au financement des mesures d'accompagnement qui découlent de la mise en œuvre d'un accord de libre-échange agroalimentaire avec

modèles une augmentation nette du bien-être de 150 à 200 millions de CHF, due notamment à la baisse des prix à la consommation, ce qui justifie son projet, malgré les coûts budgétaires directs qu'il implique. Mais ce point de vue n'est pas unanimement partagé, d'autant qu'aucune certitude n'existe quant à la capacité effective des pouvoirs publics à mobiliser les ressources budgétaires nécessaires à financer les compensations aux producteurs annoncées ni non plus quant à la transmission des baisses de prix de la production jusqu'au consommateur.

La libéralisation du commerce des produits de la « ligne blanche » pose donc un certain nombre de problèmes qui ont conduit le Parlement à suspendre jusqu'ici toute décision à ce sujet, d'autant que la faisabilité d'une telle ouverture sectorielle du marché du lait, telle qu'elle est envisagée dans son rapport par l'OFAG, doit encore être acceptée par l'Union européenne qui risque de demander en parallèle une négociation sur d'autres produits agricoles et alimentaires. Or la négociation proposée par la Suisse concerne exclusivement la « ligne blanche », à l'exclusion des autres productions agricoles (céréales, légumes, etc.) pour lesquelles la Suisse entend bien pour l'instant conserver ses protections aux frontières. La libéralisation totale des échanges de produits laitiers avec l'Union européenne reste donc une perspective en suspens. Elle constitue toutefois, au dire des organisations de producteurs, une « épée de Damoclès » qui pèse sur l'appréciation des perspectives des marchés laitiers, déjà déprimés. De fait, toute baisse des prix domestiques qui tend à rapprocher le prix du lait livré aux industries laitières suisses des prix pratiqués dans l'Union européenne constitue pour l'OFAG une avancée qui contribue à crédibiliser son projet de négociation de la « ligne blanche ».

4.2. Mise en place et difficultés de fonctionnement de l'interprofession laitière

4.2.1. Structuration des filières laitières à la mise en place de l'interprofession nationale

L'analyse menée précédemment des régimes de protection aux frontières a permis d'identifier deux sous filières bien distinctes, celle des laits de fromagerie ou « lait de centrale » et celle des autres laits, ou « lait d'industrie ». Ces deux filières se différencient nettement à la sortie des quotas et lors de la création de l'interprofession laitière nationale par leurs structures et les modalités de coordination entre acteurs.

a) La filière de production fromagère

La filière de production fromagère concerne 40 % de la collecte laitière totale et compte en 2008, quelques 14 000 producteurs, qui livrent à un nombre important de petites fromageries (de l'ordre d'un millier) elles-mêmes en contrat avec une vingtaine d'affineurs. Cette filière fromagère, qui compte beaucoup d'AOC, a développé une politique interprofessionnelle contractuelle de maîtrise quantitative de la production de fromages, qui fonctionne plutôt bien. Elle peut en effet s'appuyer

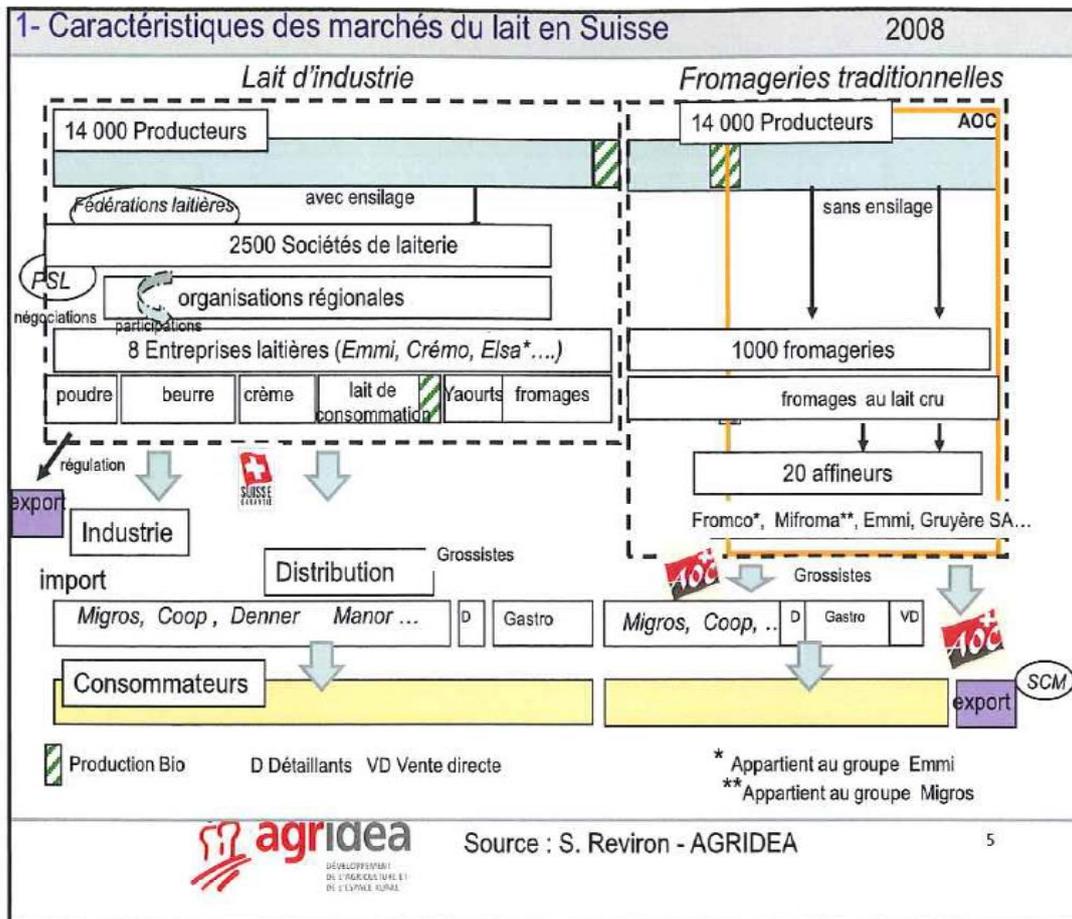
l'Union européenne ou d'un accord OMC. Les fonds doivent servir en priorité à financer les mesures d'accompagnement en faveur de l'agriculture. »

sur des pouvoirs de marché assez équilibrés au sein des interprofessions spécifiques à chaque appellation avec beaucoup de vendeurs, mais aussi beaucoup d'acheteurs de lait. Elle s'appuie aussi sur une bonne valorisation des fromages qui génère de la valeur ajoutée à partager entre les différents maillons de la filière et, enfin, sur l'instauration en 1999 d'une prime financée par un budget fédéral spécifique au lait destiné à la production fromagère (15 c./kg de lait depuis 2012, majorée de 3 c. pour les laits produits sans ensilage). Cette prime est versée aux fromagers, avec obligation de la répercuter sur une hausse équivalente du prix payé aux producteurs. Elle est destinée notamment à compenser les surcoûts d'approvisionnement des petites fromageries et à maintenir leur compétitivité commerciale. Chaque appellation fromagère dispose d'une interprofession spécifique qui contrôle la production de fromage si bien que ce secteur n'apparaît pas directement touché par la sortie des quotas, si ce n'est que les excédents de lait de fromagerie et surtout de matière grasse seront livrés sur l'autre segment du marché, celui des « laits de centrale » ou « lait d'industrie ».

b) Le segment des « laits d'industrie » ou « laits de centrale »

Le segment des « laits d'industrie » concerne à la sortie des quotas quelques 14 000 producteurs, regroupés en 2500 sociétés de laiterie qui livrent à huit entreprises laitières, dont deux contrôlées par la distribution (Migro et Coop) distribution elle-même assurée par six enseignes dont les deux premières (Migro et Coop) contrôlent à elles seules 70 % du commerce de détail (Figure 4.25). C'est ce segment de marché qui est en premier lieu concerné par la sortie des quotas, et la mise en place d'une nouvelle régulation interprofessionnelle nationale des marchés dans la mesure où la gestion des quotas par les pouvoirs publics, qui avait force de loi pour tous les acteurs de la filière, disparaît.

Figure 4.25. Structures des filières de lait de fromagerie et de lait d'industrie à la création de l'interprofession laitière.



4.2.2. Difficile mise en place de l'interprofession laitière nationale

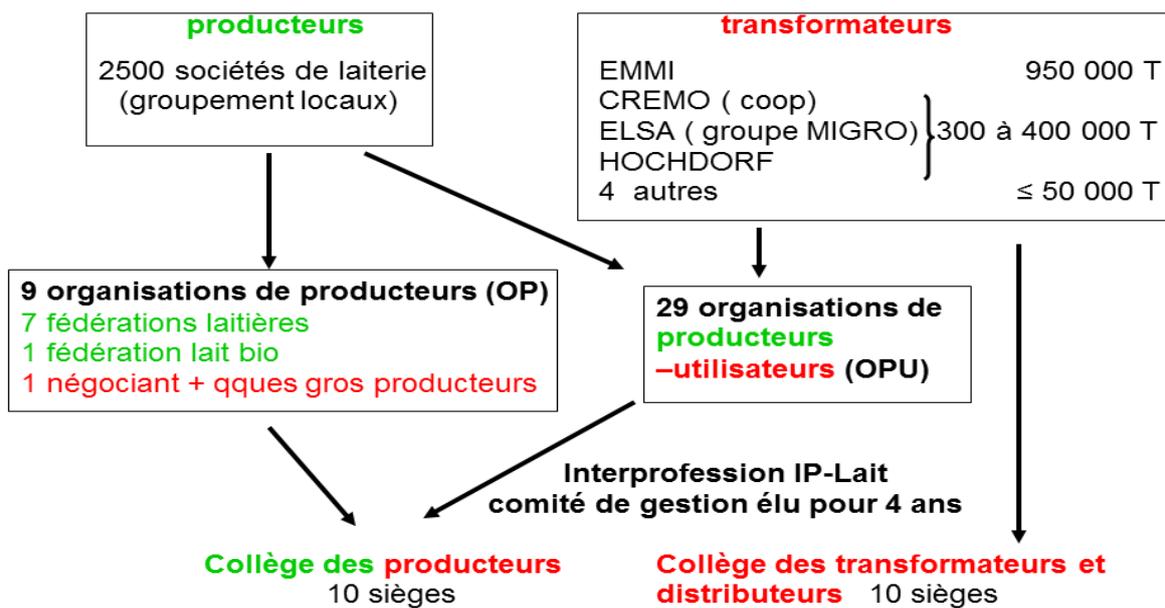
Au 1^{er} mai 2009, le contingentement laitier suisse était définitivement levé. Cette suppression définitive intervient dans un contexte défavorable, ce qui est source d'importantes tensions dans la branche laitière. En effet, certains opérateurs ont investi massivement avec des débouchés mal assurés, ce qui les a obligés à écouler ensuite le lait à bas prix, faisant du même coup chuter les prix à la production.

En juin 2009, la décision est prise, sous l'impulsion de l'Union Suisse des Paysans, la fédération syndicale professionnelle agricole majoritaire, unique interlocuteur garant du dialogue interprofessionnel en cette période très conflictuelle, de former une interprofession du lait pour la gestion du marché du « lait d'industrie ». Cette dernière voit le jour fin juin, placée provisoirement sous la tutelle de l'USP en attendant l'émergence des « personnalités adéquates » pour prendre le relais (Communiqué USP, juin 2009). Son rôle premier est de parvenir à la fixation d'un prix indicatif pour le lait, mais dès août 2009, elle se penche sur la question de la gestion des quantités. L'accord sur les modalités de cette gestion est atteint fin octobre 2009. En novembre 2009, l'IP-Lait dévoile des détails de son système de gestion de l'offre et élit son premier président. L'objectif affiché n'est

pas de réduire les quantités de lait produites, mais de maintenir à tout moment la meilleure adéquation possible entre l'offre et la demande sur les différents segments de marché.

Quelques 50 organisations et entreprises de la branche laitière suisse adhèrent à l'interprofession, représentant 95 % de la production totale de lait. La condition est ainsi théoriquement remplie pour un pilotage efficace du marché reposant sur les mesures décidées par l'IP-Lait d'autant que cette dernière se voit conférée par les pouvoirs public la « force obligatoire ». La figure suivante donne une illustration de la structure de l'interprofession dans les années 2010.

Figure 4.26. Organisation de la filière « lait d'industrie » suisse.



L'organe de décision principal de l'interprofession est le comité, composé de deux collèges de dix représentants, un collège pour les OP et OPU, et un collège pour les transformateurs et distributeurs. Ces délégués sont élus pour quatre ans. Le gérant de l'IP-Lait a pour rôle d'arbitrer les débats, et de mettre en perspective les positions au sein des deux collèges de représentants. L'OFAG, et donc les pouvoirs publics, sont totalement désengagés de la gestion du marché laitier, la seule mesure publique résidant dans l'octroi de la « force obligatoire », qui donne à l'IP-Lait la possibilité de pratiquer des sanctions en cas de non-respect des règles.

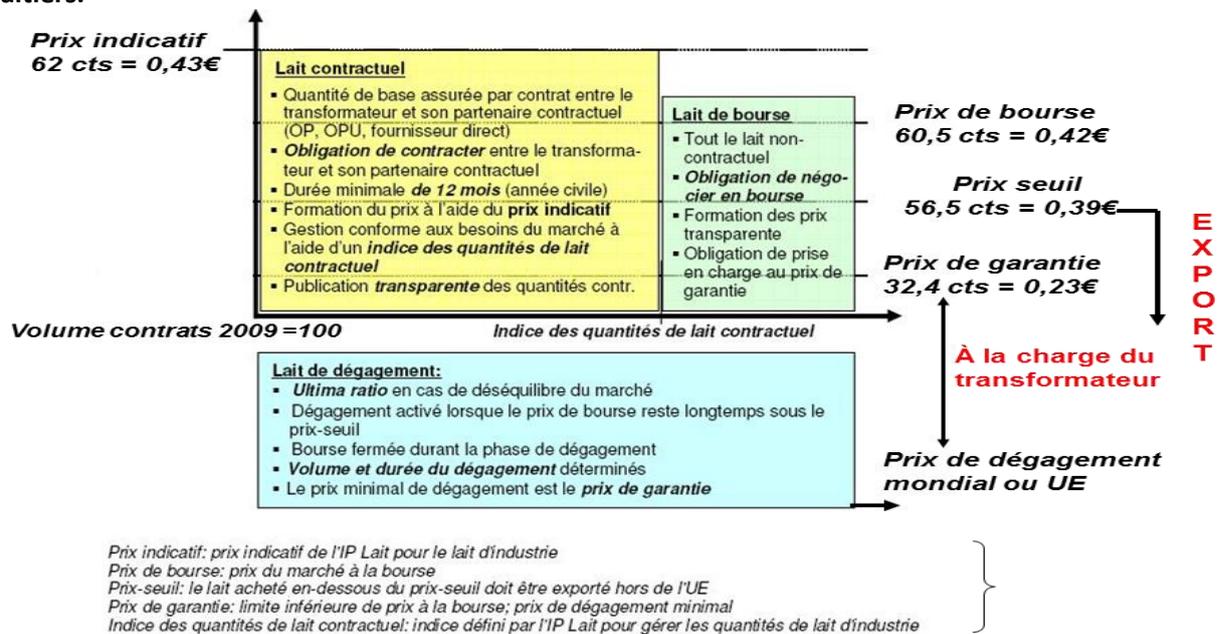
4.2.3. Le premier modèle de contractualisation de l'IP lait pour le lait de centrale

Le système de gestion des quantités et des prix, adopté le 27 novembre 2009, est fondé sur l'article 2 des statuts de l'IP-Lait, stipulant que l'interprofession peut avoir recours « aux instruments appropriés pour approvisionner le marché en fonction des besoins de ce dernier et pour maintenir la valeur ajoutée compte tenu des possibilités d'écoulement réelles ». Ce modèle a pour objectif premier d'empêcher la surproduction et la constitution de stocks trop importants.

Le dispositif élaboré initialement repose sur un contrat distinguant trois catégories de lait (figure suivante). La première, le lait contractuel, correspond à une quantité de base assurée par contrat obligatoire de 12 mois minimum par les producteurs aux transformateurs, avec garantie réciproque d'achat des transformateurs à un prix qui permet aux producteurs de bénéficier de la bonne valorisation des produits laitiers à la consommation sur le marché domestique (prix à la consommation élevés en raison des fortes protections aux frontières). Ce lait de contrat est destiné à l'approvisionnement du marché domestique à un prix rémunérateur pour les producteurs (prix indicatif fixé par l'IP-lait en 2009 à 62 c./kg de lait). L'IP-Lait fixe des quantités de lait contractuel trimestriellement, par l'intermédiaire de l'indice des quantités contractuelles, en même temps que le prix indicatif. Ces quantités doivent être « conformes aux besoins du marché », l'indice 100 étant calé sur les quantités contractuelles de 2009. Toute variation de l'indice doit être répercutée dans les contrats existants. Ce système est basé sur une transparence totale, avec publication des volumes et des prix contractualisés (avec toutefois garantie d'anonymat).

Le « lait de bourse » constitue la deuxième catégorie. Il correspond à tout le lait non contractuel qui doit être négocié en bourse pour permettre une formation des prix parfaitement transparente, avec un prix indicatif de 60,5 c./kg de lait, et un prix minimum d'achat de 32,4 c./kg. Il est destiné à équilibrer le marché domestique, et alimenter les flux d'exportation rémunérateurs. Les transformateurs peuvent exporter (en bénéficiant notamment des subventions de la loi chocolatière) dès que le prix du lait de bourse tombe en dessous de 56,5 c./kg de lait, ce qui est appelé le « prix seuil », ce qui vise à maintenir le prix du lait de bourse le plus proche possible du prix seuil. La troisième catégorie de lait concerne le « lait de dégagement », c'est-à-dire les excédents de lait à dégager obligatoirement sur le marché mondial lorsque le prix du lait de bourse tombe durablement au-dessous du prix seuil. Si le prix mondial est inférieur à 32,4 c./kg., ce prix minimum est garanti aux producteurs, et la différence de prix est à la charge des transformateurs, ce qui est une incitation à ne pas produire des excédents de produits industriels aux débouchés non rémunérateurs.

Figure 4.27. Dispositif de régulation interprofessionnel imaginé en 2009 à la sortie des quotas laitiers.



Sources: IP-Lait (2009a).

Dans ce schéma initial correspondant aux volumes livrés en 2009, la quantité de lait contractuel peut être individualisée et ajustée en fonction de l'évolution du marché domestique, par application de l'indice de lait contractuel. Si l'interprofession décide de réduire cet indice pour maintenir le prix du lait contractuel ou si l'interprofession décide d'augmenter l'indice pour satisfaire les besoins d'approvisionnement des industriels, les références individuelles sont ajustées en conséquence. L'avantage, pour les représentants des producteurs laitiers est d'assurer un prix rémunérateur pour une production de base (ajusté en fonction de la situation du marché domestique). Les producteurs désirant augmenter leur production au-delà de l'indice pour approvisionner le marché en lait de bourse peuvent le faire librement, mais en assumant le risque d'une baisse des prix sur ces quantités additionnelles, selon le volume de l'offre, et le niveau des cours internationaux.

En cas de conjoncture très déprimée, lorsque le prix du lait de bourse reste durablement déprimé, inférieur au prix seuil, l'IP-Lait peut décider des quantités devant être retirées du marché et vendues comme lait de dérogation. Ce mécanisme n'est à utiliser qu'en dernier ressort et s'accompagne d'une fermeture temporaire de la bourse du lait.

L'interprofession laitière, à peine créée, a été soumise à rude épreuve. Rappelons que la sortie des quotas (cf. paragraphe 1.1) s'est faite au 1^{er} mai 2009 à l'issue d'une période transitoire de trois campagnes laitières, du 1^{er} mai 2006 au 30 avril 2009 où la conjoncture laitière avait été particulièrement favorable. Ainsi d'importantes augmentations de quotas avaient été autorisées, alors que se produit un retournement brutal de la conjoncture dès juillet 2009.

Le 23 février 2010, l'IP-Lait prend sa première décision importante, en décrétant une réduction de l'indice des quantités pour la période mars-juin 2010, ce qui représente 62 000 tonnes de lait à

retirer des quantités contractuelles, pour être vendues à la bourse du lait (IP-Lait, mars 2010). Cette ponction représentait environ 3,5 % de la production nationale de « lait d'industrie ». La crédibilité de l'interprofession va se jouer sur sa capacité à mettre en œuvre cette décision. L'histoire montrera qu'elle n'y parviendra pas, si bien que le système élaboré, particulièrement sophistiqué et séduisant sur papier, ne fonctionnera jamais, à cause notamment de l'absence de cohésion du collège de producteurs au sein de l'interprofession.

Le mécanisme décrit précédemment implique de baisser le coefficient de lait contractuel pour réajuster l'offre aux capacités d'absorption du marché domestique, ce que décide effectivement l'IP-Lait en février 2010. Or le règlement de l'IP-Lait prévoit qu'en cas de réduction de l'indice, la réduction devra se faire à 80 % sur les quantités supplémentaires accordées entre mai 2006 et avril 2009, et à 20 % linéairement sur toutes les quantités contractuelles. C'est le « principe de causalité », qui est très cher à la FPSL, pour que ceux qui ont augmenté leurs volumes entre 2006 et 2009 soient les premiers à assumer la baisse des prix en vendant leur lait à la bourse. Mais aucun terrain d'entente ne pourra être trouvé entre les producteurs et les OP qui ont peu développé leur production, et ceux qui ont au contraire fortement augmenté la leur, notamment les OPU, soutenues par les transformateurs, qui refusent de voir la réduction de production porter prioritairement sur les quantités additionnelles 2006-2009. Quant aux transformateurs, ils ne peuvent voir que d'un bon œil la baisse de leurs coûts d'approvisionnement, dès lors qu'ils sont en mesure de répercuter la baisse des prix du lait de bourse aux producteurs en préservant leurs marges.

Le système initial est donc mort-né, en raison d'une impossibilité de maîtrise réelle des volumes de lait contractuel, ce qui a conduit à l'élaboration d'un nouveau règlement.

4.2.4. Le nouveau règlement interprofessionnel de 2013

Le nouveau règlement de l'IP-Lait en vigueur à partir du 1^{er} janvier 2013 définit une nouvelle segmentation du marché du lait laquelle, selon les termes retenus

« vise notamment à atteindre les objectifs suivants:

- paiement du lait selon les conditions prévalant dans les différents segments de marché;
- transformation et commercialisation coordonnées du lait suisse, notamment du lait excédentaire;
- réduction de la pression sur les prix dans les segments du marché à forte valeur ajoutée;
- report transparent de l'évolution du marché et encouragement d'un comportement axé sur le marché de la part de tous les acteurs de la filière jusqu'à l'échelon du producteur. » (IP-Lait, 2014)

Les trois segments définis dans ce nouveau règlement recouvrent en grande partie les trois catégories mentionnées dans le règlement précédent, mais toute référence à un quelconque indice de volume a disparu:

- le segment A (85,1 % des volumes en 2014), concerne le lait destiné à l'élaboration des produits à haute valeur ajoutée, protégés, tel que le lait frais, la crème et le beurre, les

yaourts de consommation domestique, ou soutenus (produits d'exportation subventionnés par compensation du surcoût de la matière première domestique);

- le segment B (13,2 % des volumes en 2014) concerne le lait destiné à l'élaboration de produits à valeur ajoutée limitée ou soumis à une pression concurrentielle plus élevée, sans protection ni soutien, tels que les yaourts ou la poudre de lait et autres produits frais pour l'exportation;
- le segment C (1,7 % des volumes en 2014) concerne le lait excédentaire résiduel transformé sans soutien en produits de dégagement destinés à désengorger le marché domestique.

Cette segmentation doit figurer dans tous les contrats d'achat, et doit être appliquée par tous les transformateurs ou toutes les organisations qui achètent du lait au premier et au deuxième échelons. Elle doit ainsi permettre de réduire la pression sur les prix dans les segments de marché à forte valeur ajoutée, et d'en faire bénéficier les producteurs.

Pour chaque catégorie de lait (A, B, et C), l'IP-Lait calcule et publie un prix indicatif devant servir de référence dans l'élaboration des contrats individuels. Le prix indicatif pour le segment A est fixé pour un lait à 4 % de matière grasse et 3,3 % de protéines. Il s'agit d'un prix « franco rampe du transformateur, hors TVA », fixé chaque trimestre en tenant compte de l'évolution du prix du lait de centrale, de l'évolution passée des prix des moyens de production agricoles et de l'estimation prospective du marché. Le prix indicatif du segment B est fixé sur la base de la valeur de 1 kg de lait transformé en poudre de lait écrémé pour l'exportation sur le marché mondial, et en beurre pour le marché domestique. Le prix indicatif du segment C correspond à la valeur de 1 kg de lait transformé en poudre de lait écrémé et en beurre pour l'exportation sur le marché mondial. À titre d'exemple, ces prix indicatifs étaient en janvier 2015 de 68 c./kg de lait pour le lait A, de 50,5 c. pour le lait B et de 23,8 c. pour le lait C.

Ce nouveau règlement stipule que les acheteurs de lait, organisations commercialisant le lait et transformateurs, acquièrent du lait A, B et C de leurs fournisseurs (les producteurs) en fonction de leur portefeuille de vente (pour les organisations de commercialisation) ou de leur portefeuille de produits (pour les transformateurs) mais que la livraison de lait C reste facultative pour le producteur, lorsque les transformateurs en demandent, ce qui est très généralement le cas, ne serait-ce que pour un ajustement saisonnier des volumes. Le portefeuille de produits effectif en quantité et les quantités achetées dans les divers segments doivent concorder sur une année civile. Un contrôle est effectué sur la base d'un bilan de la matière grasse et des protéines lactiques (en kg)¹.

¹ On connaît les coefficients techniques (quantité de matière grasse et de protéine) donc la quantité de lait équivalente nécessaire à l'élaboration de chaque type de produit. Au produits laitiers du segment A doit correspondre une quantité achetée de lait de catégorie A. Idem pour les segments B et C. Donc à chaque portefeuille de produits A, B, C doit correspondre un portefeuille bien déterminé (avec une marge d'erreur autorisée de 5%) d'achat de lait A, B et C. Comme les achats des transformateurs sont des ventes déclarées par les OP, on peut recouper les déclarations des uns et des autres et vérifier leur cohérence.

Le règlement prévoit en outre un dispositif de recueil et de contrôle des déclarations mensuelles des quantités traitées sur chaque segment, par les vendeurs et les acheteurs de lait, de vérification de leur cohérence et de publication mensuelle des données confiés à un organisme indépendant: TMS fiduciaire SARL, pour assurer la parfaite transparence de l'information. Il prévoit également une commission des sanctions qui dispose d'une batterie de sanctions croissantes en cas de manquement et de non-respect des contrats, pouvant aller, par exemple en cas de manquement durable concernant les quantités de lait B et C achetées en trop, ou vendues insuffisamment, jusqu'à une pénalité couvrant l'écart par rapport au prix A plus une amende de 10 c./kg de lait.

Il y a donc possibilité d'entente entre les opérateurs de la filière sur les prix et sur le volume de lait. Encore faut-il pour que cette entente soit effective qu'il y ait accord des différents protagonistes de l'interprofession, sachant que les pouvoirs publics ont abdiqué toute velléité d'intervention ou d'arbitrage dans le fonctionnement du dispositif.

Or, force est à nouveau de constater que le dispositif arrêté depuis 2013 ne fonctionne toujours pas de manière satisfaisante, et que de nombreuses clauses de la charte ne sont pas respectées, sans qu'aucune sanction n'ait été appliquée. La clause indiquant que les quantités annuelles de lait A, B et C faisant l'objet d'un engagement de livraison et d'achat pour chaque année civile doivent être notifiées dans chaque contrat individuel n'est pas respectée, ni la clause qui laisse à chaque producteur la liberté de produire ou non du lait de catégorie C. Dans les faits, il n'y a plus de références individuelles. Les laiteries collectent tout le lait qu'on leur offre et déclarent leurs volumes de production de lait A, B et C en fonction des capacités d'absorption du marché de chaque segment (lait A et B) et en fonction de l'excédent de production collecté au-delà (lait C). Elles répercutent de manière standard et uniforme ces proportions sur tous les producteurs, ou les organisations de commercialisation, ce qui permet de calculer un prix moyen pondéré à la production rendu usine.

Dans cette logique, la production de lait C n'est plus individualisée, et la clause du droit de chaque producteur de ne pas produire du lait C devient nulle et non avenue, en l'absence de références individuelles clairement définies. Dès lors, si la production augmente plus vite que les capacités d'absorption du marché, la quantité de lait C augmente, tirant vers le bas le prix moyen perçu par les producteurs. Mais tous sont pénalisés de la même manière, aussi bien ceux qui augmentent fortement leur production et contribuent à augmenter les quantités de lait C, que ceux plus raisonnables qui prétendraient maîtriser leur production pour maintenir un prix individuellement plus rémunérateur. Dans la mesure où il n'y a plus de responsabilisation individuelle des producteurs face à l'écoulement sur le marché de leur production excédentaire, mais que la sanction, sous forme de baisse du prix moyen à la production touche tous les producteurs de la même manière, il n'y a plus aucune incitation à la maîtrise des volumes, et la somme des intérêts individuels à produire plus conduit à l'érosion collective des revenus avec la baisse du prix moyen à la production. Les effets de ce dispositif varient bien sûr selon la conjoncture climatique et la conjoncture internationale, dans la mesure où de faibles variations de volume de production peuvent entraîner de fortes variations de prix, notamment pour le lait C. Lorsque les cours internationaux sont bons comme en 2013, et que

les volumes en excédent s'écoulent facilement, les prix se tiennent bien. Lorsque la conjoncture climatique s'allie avec les choix d'augmentation de la production par les producteurs comme en 2014 (année historique record pour la production de lait en Suisse), et que les possibilités d'écoulement à l'international se dégradent, comme cela est le cas depuis la dernière réévaluation du CHF par rapport à l'Euro et au dollar en janvier 2015, les tensions s'exacerbent, notamment du côté des producteurs.

4.3. Quelques éléments d'analyse pour conclure

Les pouvoirs publics ont laissé l'interprofession suisse des laits d'industries se doter d'outils de contractualisation très élaborés, mais l'étude de leur fonctionnement a montré les difficultés de l'interprofession à les mettre en œuvre. Il ne suffit pas de disposer d'un dispositif interprofessionnel de régulation, si sophistiqué soit-il, pour garantir son efficacité. Encore faut-il que les protagonistes de l'interprofession partagent les mêmes objectifs. Or s'il y a bien discussion au sein de l'interprofession, on est loin d'une entente effective si bien que dans les faits les prix effectifs peuvent être très inférieurs aux prix indicatifs. C'est le cas en ce début d'année 2015, à la suite d'une année 2014 où la production a atteint un niveau record (+ 3,3% par rapport à 2013) alors que la consommation restait stagnante, voire en régression pour le lait de boisson, la crème et les yaourts. Faute d'une maîtrise des volumes, le prix moyen du lait A pour janvier est inférieur à 60 c./kg, et le prix des laits B et C s'effondre, en raison notamment de la réévaluation du franc suisse qui réduit encore les possibilités de valorisation à l'exportation. « C'est la déconfiture, au point qu'Emmi achète du lait C au prix dérisoire de 10 centimes le litre » (Agri Hebdo, 2015).

Les enquêtes de terrain montrent en effet que les clauses du contrat ne sont pas respectées. Certains transformateurs ont élaboré leur propre système de calcul des prix en ignorant la segmentation contractuelle. Le libre choix du producteur de produire ou non du lait C n'est pas respecté. Les producteurs sont regroupés en deux types d'organisations : les OP, qui correspondent à un territoire, et les OPU qui regroupent les producteurs d'un même transformateur. Il s'avère dans ces conditions que les comportements de passager clandestin sont fréquents (ententes tacites entre certains opérateurs pour contourner le règlement interprofessionnel au détriment de l'intérêt collectif). Avec la sortie des quotas, les producteurs ont perdu de leur pouvoir de négociation et le prix moyen du lait d'industrie reste durablement inférieur à ce qu'il était avant la suppression des quotas. Pour équilibrer les pouvoirs de marché au sein de l'interprofession, la Fédération des producteurs suisse de lait (FPSL) avait bien proposé la création d'un pool unique de commercialisation du lait, mais cette alternative a été écartée par la justice. À défaut, elle aurait souhaité que seules les OP siègent à l'interprofession, mais les industriels ont eu gain de cause en imposant les OPU. Par ce biais, les industriels se trouvent à avoir un pied dans le collège des producteurs, ce qui ne peut qu'affaiblir le pouvoir de négociation de ces derniers. En outre, le mix produit varie d'un industriel à l'autre si bien que le prix moyen à la ferme varie d'un producteur à l'autre, selon l'organisation à laquelle il appartient et le transformateur qui travaille son lait.

L'interprofession ne peut pas s'affranchir des conditions du marché, et faute d'une maîtrise des volumes, les prix baissent quand la production augmente plus vite que la capacité d'absorption du marché. Ainsi, l'interprofession suisse pour les laits de centrale, bien que formellement dotée de pouvoirs importants, n'apparaît pas en situation de se substituer aux pouvoirs publics pour assurer une contractualisation efficace et respectée entre acteurs de la filière des laits d'industrie, qui permette une régularité et un niveau de prix jugés satisfaisant pour les producteurs.

Toutefois, en dépit des critiques que les organisations de producteurs peuvent énoncer, l'outil permet une segmentation des marchés et une répercussion aux producteurs de la valeur ajoutée sur les segments les plus valorisants du marché domestique (segment A). En effet, au-delà des fraudes toujours possibles, il existe une réelle transparence du marché, dans la mesure où les transformateurs acceptent de déclarer les quantités valorisées sur chaque segment de marché et que ces quantités sont connues de l'interprofession et des différents acteurs de la filière, ce qui n'est pas le cas dans l'Union européenne. Toutefois, cette bonne valorisation du lait au producteur sur le segment A ne reste possible que par la persistance d'une forte protection du marché domestique des produits laitiers concernés, et un réel consentement à payer des consommateurs pour les produits d'origine suisse, ainsi qu'en témoigne le succès de l'appellation « Swisness » qui labellise les produits laitiers élaborés en Suisse à partir de lait produit en Suisse.

L'une des difficultés essentielles pour les producteurs réside dans le manque de cohésion au sein de leur propre collège, séparés dans de trop nombreuses organisations, et dans le manque de cohésion entre les producteurs qui souhaitent augmenter leur production et ceux qui souhaiteraient au contraire maîtriser la production pour défendre les prix. Dans un tel contexte, les transformateurs ne peuvent qu'enregistrer favorablement la baisse des prix, dès lors que leurs marges sont préservées et qu'ils sont protégés de la concurrence étrangère sur les segments de marché les plus rémunérateurs.

L'une des difficultés majeures réside aussi dans le désengagement des pouvoirs publics, pas tant du soutien des revenus des producteurs (car les pouvoirs fédéraux ont consenti en contrepartie d'importantes aides directes à la production), que de leur rôle d'arbitre entre les différents groupes d'intérêts qui constituent l'interprofession. De fait, tout laisse à penser que le pouvoir fédéral suisse ne croit pas à un avenir durable de la segmentation actuelle ainsi qu'en témoigne son rapport sur l'ouverture de la « ligne blanche » :

« Ainsi, le fractionnement actuel du marché ne pourra pas, comme on le constate régulièrement, garantir durablement les différences de prix voulues entre le segment protégé et le segment non protégé et représente donc un risque à long terme pour tous les acteurs du marché, d'autant plus que les prix suisses se rapprochent d'ores et déjà progressivement du niveau de l'UE en raison de l'influence de l'Union en matière de prix » (Conseil fédéral, 2014).

D'ailleurs, le pouvoir fédéral ne paraît pas disposé à reconduire la « force obligatoire » conférée au système de contractualisation élaboré par l'IP-Lait, qui expire en 2015, ce qui contribuera, si la décision est confirmée, à rendre définitivement facultatif ce mode de contractualisation.

Il y a donc, sinon collusion d'intérêt, une convergence objective entre le projet du pouvoir fédéral de libéraliser les échanges extérieurs avec l'Union européenne et l'intérêt des industriels à faire baisser leurs coûts d'approvisionnement. Pour avancer dans cette voie, il suffit de laisser jouer les intérêts contradictoires qui traversent les producteurs laitiers, dans l'impossibilité de se mobiliser collectivement sur un projet cohérent de défense de leurs intérêts corporatifs. Bien que cette question ne se situe pas au cœur du sujet ici traité, on ne peut exclure que le montant élevé des aides directes ne constitue un argument politique de poids pour désamorcer les rancœurs des producteurs laitiers: en 2013, le montant total des aides directes à l'agriculture suisse s'est élevé à environ 2,8 milliards CHF pour une surface agricole utile de l'ordre de 1 million d'hectares (soit 2800 CHF en moyenne par hectare), dont une part importante a bénéficié aux exploitations d'élevages, sous forme de « contribution pour la garde d'animaux consommant des fourrages grossiers », de « contribution à la garde d'animaux dans des conditions difficiles », de « contribution générale pour les terrains en pente », de « contribution pour les systèmes de stabulation particulièrement respectueux des animaux », de « contribution pour la sortie régulière des animaux en plein air », de « contribution d'estivage », etc. Autant de contributions spécifiques qui viennent s'ajouter à la contribution de base à la surface sur tous les hectares de l'ordre de 1200 CHF par hectare.

Il est vrai que la politique agricole 2014-2017 introduit une nouvelle répartition des aides directes qui se révèle plus favorable aux systèmes laitiers extensifs, notamment en zone de montagne, et moins favorable aux systèmes laitiers intensifs de plaine. Le paiement de base à l'hectare est supprimé, et tous les paiements directs justifiés par de nouvelles contributions (contributions aux paysages cultivés, à la sécurité des approvisionnements, à la biodiversité, à la qualité des paysages, aux systèmes de production favorables à l'environnement, à l'usage efficace des ressources).

Ce nouvel habillage des aides directes, qui restent globalement d'un même montant global, s'accompagne d'un découplage accru. Les contributions aux animaux sont supprimées, remplacées par de nouvelles aides aux surfaces d'estivage et aux alpages au titre de la contribution aux paysages cultivés, une nouvelle aide de 400 CHF par hectare aux surfaces herbagères, sous réserve d'un chargement minimum au titre de la sécurité des approvisionnements, de nouvelles aides aux surfaces herbagères au titre de la contribution à la biodiversité, une aide de 200 CHF par hectare supplémentaire pour la production de lait et de viande basée sur des herbages au titre de la contribution aux systèmes de productions favorables à l'environnement, etc.

Ces nouvelles aides s'accompagnent de conditions environnementales précises, en général plus accessibles aux exploitations laitières de montagne que de plaine, si bien que les organisations de producteurs les plus pessimistes s'attendent à un certain démantèlement de la production laitière en zone de plaine (avec un renchérissement de leurs coûts de collecte), certains producteurs laitiers faisant le choix « d'optimiser les aides directes » par une réorganisation de leur système de production en abandonnant l'élevage laitier, y compris en retournant les prairies pour faire des céréales, et en valorisant le temps de travail libéré dans une double activité hors de l'agriculture.

La contraction de la production déboucherait alors sur deux scénarii possibles:

- dans le cas le plus favorable pour les producteurs, la raréfaction de l'offre permettrait un redressement des prix domestiques à leur avantage;
- dans le cas moins favorable, cette contraction de l'offre domestique serait l'occasion d'augmenter les importations de lait en provenance de l'Union européenne, ce qui ne serait qu'un prélude à la libéralisation de la « ligne blanche » défendue par le pouvoir fédéral.

De nombreuses incertitudes pèsent donc à l'évidence sur le devenir de la contractualisation interprofessionnelle dans le secteur des laits d'industrie en Suisse, avec des incidences indirectes sur les laits de fromageries.

5. Les pistes de réflexion issues de l'analyse de la régulation laitière dans les pays-tiers

La présentation des systèmes de régulation laitière dans les quatre pays analysés permet d'en distinguer deux grandes composantes. Tout d'abord, ce que nous appelons la politique laitière y est très différente d'un pays à l'autre. Ensuite, les mécanismes de détermination du prix du lait au travers de la relation entre producteurs et laiteries y sont aussi très différents, mais ils permettent tout de même un équilibre, plus ou moins solide selon les cas, dans le rapport de force entre les acteurs du marché, d'autant plus solide lorsque les pouvoirs publics s'engagent pour garantir cet équilibre au profit des producteurs. Sans cet engagement, le déséquilibre tend spontanément à favoriser les transformateurs, en situation d'oligopsonne par rapport aux producteurs.

En ce qui concerne la politique laitière, le Tableau 4.12 permet de comparer les principaux outils disponibles dans chacun des pays. Nous y plaçons également l'Union européenne, à partir des enseignements des parties précédentes.

Tableau 4.12. 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
Paiements 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

Sources: Notre compilation.

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 contracyclique. Toutefois, les inscriptions au programme pour les années 2015 et 2016 montrent que respectivement 27 % et seulement 8 % de la production totale est couverte au-delà du niveau de marge le plus faible qui correspond à une éventuelle situation catastrophique sur les marchés. Quant à la Suisse, il s'agit d'une intervention minimale mais effective sur les marchés de la part de l'État fédéral qui s'en remet à l'interprofession pour ce faire, avec plus ou moins 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.

Les mécanismes de détermination des prix du lait par la négociation entre producteurs et laiteries sont résumés au Tableau 4.13. Ils sont très variables d'un pays à l'autre. Notons tout de même que les paramètres de fixation du prix minimum au producteur sont déterminés aux États-Unis dans la structure des Milk Marketing Orders (MMO). 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 laiterie 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 laiterie quelque terme que ce soit du contrat de livraison. Il en va de même en Nouvelle-Zélande avec le rôle central que joue Fonterra. Dans ces trois cas, il faut aussi noter qu'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 détermination des prix permet aux producteurs de récupérer une partie, à tout le moins, des plus fortes valorisations permises par certains produits laitiers au travers des mécanismes de discrimination de prix¹. Il en va de même en Suisse alors que 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 à l'échelle nationale (malgré une référence à des indicateurs interprofessionnels), ni de segmentation systématique des marchés qui leur permette de capter la plus-value des produits les mieux valorisés.

¹ En Nouvelle-Zélande, c'est la garantie pour les producteurs de récupérer la majeure partie des dividendes payés par Fonterra qui garantit de capter la plus-value résultant de la discrimination de prix que pratique Fonterra dans ses ventes sur le marché mondial.

Tableau 4.13. 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 laiteries	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 laiterie à l'autre, parfois par segment
Approvisionnement des laiteries	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 laiteries
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 laiteries 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 laiteries

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

Sources: Notre compilation.

Finalement, les mécanismes de gestion des éventuels déséquilibres de marché sont inexistants en Nouvelle-Zélande et relève de l'interprofession en Suisse, sans que cette dernière ait réussi à ce jour à prendre des mesures efficaces en la matière. L'intervention sur le marché prévue en cas de baisse des marges aux États-Unis est définie de telle sorte que là aussi son impact sur un rééquilibrage du marché risque fort d'être très limité. Par contre, le programme de paiements contracycliques, si les producteurs finissent par s'y inscrire à des niveaux de marge supérieurs au seuil minimal, pourra protéger le revenu des producteurs, mais il ne contribuera pas alors, bien au contraire même, à un rééquilibrage du marché. Au Canada, la notion de déséquilibre de marché ne peut exister tant que le système de gestion de l'offre reste en place. C'est donc le système de régulation lui-même qui prévient l'apparition de déséquilibres de marché.

Partie 5. Recommandations

Nous nous appuyons ici sur les résultats issus des études de cas des pays européens, canadien, néo-zélandais et états-unien, pour établir un certain nombre de recommandations, s'adressant aux différents échelons des pouvoirs publics, en particulier, européen et national. Dans les systèmes de régulation analysés, les deux qui paraissent les plus cohérents sont les deux extrêmes.

D'un côté, le système néo-zélandais est résolument tourné vers une régulation de l'offre et des prix par le seul marché, tout en assurant que les producteurs laitiers puissent être en mesure de capter la plus grande part de la valeur ajoutée par la transformation laitière avec le modèle de la coopérative Fonterra. Il appuie sa cohérence sur un niveau de compétitivité internationale qui semble, à ce jour, imbattable et qui a pour conséquence que les producteurs laitiers néo-zélandais ont pu se satisfaire du prix international, malgré sa volatilité, pour assurer leur pérennité et leur croissance. La force du système néo-zélandais est d'avoir une régulation « monopolistique » privée basée sur une coopérative qui en regroupant tous les producteurs de lait peut agir sur le comportement des éleveurs par des règles internes incitatives et/ou coercitives propres.

D'un autre côté, le système de régulation par les quotas, tel que pratiqué au Canada depuis les années 1970, garantit un niveau de revenu cible en contrepartie d'un contrôle strict de la production. Il nécessite de pouvoir maintenir un haut niveau de protection du marché vis-à-vis des importations de produits laitiers et de s'extraire du marché mondial, contraignant l'ensemble de la filière à une croissance lente qui ne peut s'appuyer globalement que sur le marché intérieur. La force du système canadien est d'avoir une régulation « monopolistique » publique basée sur un Etat qui peut contraindre tous les producteurs de lait sur les volumes à produire. Comme dans le système néo-zélandais, un monopole de régulation contourne d'une certaine manière la difficulté à coordonner le comportement d'éleveurs atomisés.

Entre ces deux formes polaires, on trouve des formes hybrides comme aux États-Unis et dans l'Union européenne. Ces deux ensembles ont démantelé leurs outils d'intervention sur le marché, prenant résolument le pari de l'exportation sur un marché international potentiellement porteur. En même temps, les décideurs politiques ne semblent pas pouvoir se résoudre à pousser cette logique à son terme, c'est-à-dire à reconnaître que les systèmes laitiers devront alors vivre avec la volatilité des prix sur le marché international, et survivre par eux-mêmes en période de faibles prix. A ceci s'ajoute dans l'Union européenne la difficulté de stratégies nationales contradictoires, entre certains pays, régions, transformateurs jouant la carte d'une croissance de la production pour conquérir de nouveaux marchés, d'autres souhaitant plutôt stabiliser leurs marchés et prix intérieurs en misant sur le maintien ou la réduction des volumes.

Dans les deux cas européen et états-unien, des programmes de soutien face à la volatilité des prix soulèvent une question de fond : si les outils de gestion de crise deviennent vraiment efficaces pour stabiliser les revenus et rendre la production laitière plus attractive, l'absence de mécanismes de contrôle de l'offre conduit à l'explosion des coûts budgétaires.

Dans ce contexte, que peut-on envisager ? Plusieurs options sont aujourd'hui en débat, nous proposons de les passer en revue suivant deux grands objectifs: (i) des réponses à la volatilité de plus en plus forte des prix et des revenus des producteurs laitiers, qui relèvent essentiellement d'outils de régulation décidés à l'échelle européenne, (ii) des dispositifs assurant un partage maîtrisé de la valeur ajoutée entre acteurs économiques, en particulier entre producteurs et transformateurs¹, qui peuvent être envisagés au niveau national. Nous aborderons les dispositifs contractuels et l'organisation des producteurs et de l'interprofession dans la seconde partie, puisqu'ils concernent en premier lieu la maîtrise de la répartition de la valeur ajoutée entre acteurs économiques des filières. Néanmoins, nous gardons en tête qu'ils peuvent également répondre à des objectifs de stabilisation des prix et des revenus des producteurs laitiers.

In fine, nous suggérons une combinaison d'outils de régulation aux échelles européenne et nationale, avec :

- comme condition préalable, une régulation des volumes de production en cas de crise, généralisée à l'échelle européenne, sinon une régulation des volumes de façon indirecte (comme condition à un soutien des prix ou des revenus, ou à travers un plafonnement des chargements animaux),
- des dispositifs européens de lissage des revenus, à travers des paiements contra-cycliques dégressifs, un soutien significatif et revu des fonds de mutualisation ou une réserve de crise européenne plus efficace,
- un soutien spécifique des exploitations agricoles offrant des services environnementaux et sociaux et en zones défavorisées, à travers une redistribution au niveau national des aides directes,
- des politiques nationales et locales plus actives de valorisation des produits locaux et de qualité, ainsi qu'une politique européenne de soutien de la demande alimentaire,
- une vigilance plus importante vis-à-vis de la politique commerciale européenne, en particulier vis-à-vis des accords de libre-échange en cours de négociation,
- un renforcement des producteurs vis-à-vis de l'aval et la massification de l'offre, par la constitution d'associations de producteurs par grand bassin de production, devant être reconnues par l'aval quand elles existent, ayant mandat pour négocier des contrats cadre favorisant la segmentation de marchés et la revalorisation du prix du lait en fonction des débouchés, et ayant mandat pour gérer les volumes contractuels,
- une prise de responsabilité de l'interprofession dans le contenu des contrats (indicateurs, clauses de renégociation ou sauvegarde...) et une participation des OP voire de la GMS,
- une instance d'arbitrage dans les conflits relatifs aux relations contractuelles, à l'instar de la Régie québécoise.

¹ Se pose également la question des rapports et du partage de la valeur ajoutée avec la distribution, mais ceci n'a pu être pleinement abordé dans ce rapport.

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

1.1. Des outils de régulation s'appuyant avant tout sur des subventions ou régulations de marchés fixées par la puissance publique

1.1.1. Une régulation des volumes de production: un dispositif aujourd'hui indispensable pour contrecarrer 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 (cf. partie 1). La décision du Conseil des ministres de mars 2016 va dans le sens du renforcement du stockage public, avec le doublement des plafonds d'intervention pour la poudre de lait et le beurre.

Mais sans dispositifs de régulation des volumes, se pose le problème d'une stimulation de la production au-delà des capacités d'absorption du marché domestique ou d'exportation. Le risque est alors la constitution de stocks importants en cas de chute longue des prix, comme c'est le cas actuellement, sans possibilité de les liquider. Ceci d'autant plus que l'Union européenne a réitéré sa volonté de supprimer les subventions aux exportations lors de la dernière conférence ministérielle de l'OMC en décembre 2015 à Nairobi. Le coût budgétaire pour l'Union européenne serait alors considérable (Cour des comptes européenne, 2009).

Il convient que l'Union européenne assume davantage son rôle de grand producteur de produits laitiers : chacune de ces décisions a un impact sur un marché international étroit, elle ne peut penser le prix international comme une variable extérieure et doit au contraire assumer sa responsabilité dans la stabilisation des prix internationaux. Or, malgré des difficultés économiques croissantes pour les exploitations, nos études de cas européens ont confirmé les tendances à l'augmentation des volumes de production, dans des régions qui en ont les capacités, conduisant certainement à une poursuite de la hausse de la production européenne totale; ceci malgré une baisse de la production laitière dans un grand nombre d'autres régions. Il en résulte une surproduction, une baisse des prix, une sélection économique brutale des exploitations et une concentration géographique de la production qui peuvent durer encore longtemps, s'il n'est pas décidé de façon concertée à l'échelle européenne une baisse des volumes.

De ce point de vue, la décision de Friesland Campina, aux Pays-Bas, d'inciter, durant près de deux mois au début de l'année 2016, les producteurs à moins produire et de compenser cette réduction par des primes, reste une initiative isolée et trop peu efficace pour avoir un effet suffisant jusqu'à une échelle européenne. Et même dans ce cas, cette décision était imposée par un délai de mise en opération de capacités de transformation additionnelles et non pas par une quelconque volonté de cette entreprise d'infléchir durablement la croissance de la production néerlandaise.

En outre, le choix de dispositifs nationaux, régionaux ou par entreprise, de contrôle de l'offre ne semble plus cohérent dans une perspective de marché internationalisé. Par exemple, si la filière française décide de contraindre davantage son offre par peur de se trouver en déséquilibre de marché, ses partenaires européens pourraient jouer encore plus le jeu de la croissance pour capter ses parts de marché et conduire de toute façon à un déséquilibre. La filière française aura alors tout simplement régulé modestement l'offre européenne sans réel effet sur les prix.

De ce point de vue, la décision du Conseil des ministres de l'agriculture de mars 2016, sous impulsion française - activation de l'article 222 de l'OCM unique permettant aux organisations de producteurs et interprofessionnelles du secteur laitier (ainsi qu'aux coopératives) de se mettre d'accord « de manière volontaire et temporaire » de façon conjointe sur une planification de la production - sont un pas en avant face à l'absence de solution efficace (puisque « pour la première fois depuis la réforme de la PAC, des mesures de régulation de la production ont été prises »¹), mais elles sont loin d'être suffisantes. Ceci d'autant plus que les mesures incitatives proposées par la délégation française (soutien financier et/ou possibilité pour les OP, associations d'OP, interprofessions, collecteurs de bénéficier de certains dispositifs comme un prix d'intervention revalorisé) ont été repoussées.

Nous rejoignons donc les positions qui s'expriment de plus en plus en faveur d'une régulation des volumes de façon coordonnée à l'échelle européenne, seule à même de contrecarrer cette surproduction (rapport du Comité des régions puis du Parlement européen en 2015, positions de syndicats agricoles, de ministères de l'agriculture de Länder allemands...). Les conclusions d'une précédente étude (Kroll et al., 2010) indiquaient d'ailleurs que la maîtrise de la production à partir d'un dispositif rénové de quotas laitiers restait une alternative qui pouvait se justifier d'un point de vue économique. Nous rejoignons cet avis, mais constatons que les conditions politiques ne sont pas réunies.

Nous plaidons plutôt pour **une régulation des volumes généralisée à l'échelle européenne en cas de crise**, option qui pourrait même être envisagée à court terme dans le cadre de l'OCM unique via l'article 221. Cette régulation peut passer à travers des primes aux producteurs qui réduisent leur production. C'est dans ce sens qu'a été faite la 2nde proposition de la délégation française au Conseil des ministres agricoles de février 2016 (cf. partie 1, § 2, encadré). Mais les expériences des pays tiers (cas des États-Unis notamment) nous amènent à douter quelque peu de l'efficacité d'une telle mesure, qui risque de voir certains producteurs diminuer leur production mais d'autres l'augmenter en perspective d'une amélioration des prix. En outre, malgré des précautions prises pour maîtriser le budget, cette mesure risque de rencontrer l'hostilité des États membres à toute nouvelle mesure coûteuse.

1

Site du gouvernement, <http://www.gouvernement.fr/argumentaire/crise-de-l-elevage-l-europe-decide-de-mesures-concretes-pour-limiter-la-surproduction-4013>

C'est pour ces raisons qu'est avancée dans l'amendement Dantin, en plus de bonus, la proposition d'un malus, visant à pénaliser les producteurs augmentant fortement leur production. L'idée d'un *freeze scheme*, évoquée notamment lors des conclusions de la conférence 2013 organisée par la Commission européenne¹, pousse cette idée encore davantage: le malus serait tellement dissuasif qu'il conduirait à un gel ou une diminution effective des volumes de production pour un temps donné. Ceci rejoint la première proposition faite par la délégation française au Conseil des ministres agricoles de février 2016, qui nous semble à ce jour le seul dispositif efficace sur la table, à même de répondre à une crise structurelle de surproduction.

Il s'agira alors de réfléchir plus précisément aux modalités possibles. En effet, il est proposé que l'imposition des volumes à respecter et des pénalités possibles soit faite au niveau des collecteurs. Dans ce cas, il faudra faire attention à ce que les réductions ensuite imposées aux producteurs se fassent en concertation obligatoire avec eux et leurs organisations, ainsi qu'avec les pouvoirs publics selon des objectifs définis (doit-on réduire la production de ceux qui ont déjà joué le jeu de la maîtrise de la production ? De ceux qui viennent de s'installer ? Etc.).

Une autre possibilité consisterait à **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**. Dans tous les cas, il s'agirait sans doute de mieux définir en quoi consiste une crise et donc, à quel moment on déclenche un tel dispositif de maîtrise des volumes. Cette définition pourrait s'appuyer sur l'Observatoire européen des marchés laitiers, à même de procurer les indicateurs définissant la crise.

On peut enfin envisager, à l'image du dispositif actuellement sur la table aux Pays-Bas, **une maîtrise indirecte des volumes de production par l'instauration de chargements animaux maximum**, plus ou moins modulés selon certains paramètres (dans le cas des Pays-Bas, selon le type de culture et de sol ou selon la teneur en phosphore). Ce dispositif national pourrait être discuté à une échelle européenne. Dans le contexte actuel, une telle proposition pourrait être mieux accueillie qu'une régulation directe des volumes de production, car elle s'appuie sur des préoccupations environnementales de plus en plus pressantes dans l'Union européenne et en France. Ce ne serait pas dans ce cas un dispositif de crise mais un dispositif permanent de régulation indirecte des volumes.

1.1.2. Des dispositifs d'aides liées aux revenus ou d'assurances publiques: des options éventuelles mais qui présentent des limites

Les paiements contracycliques sont une option qui n'est envisageable que dans le cadre de la PAC après 2020. Solution développée aux États-Unis, y compris en production laitière, à partir de 2002, ils permettent de limiter les phénomènes de subventions publiques inutiles en périodes de prix agricoles élevés, et de constituer des réserves pour verser des soutiens directs aux producteurs en

¹ "The EU dairy sector: developing beyond 2015", Bruxelles, Septembre 2013.

cas de réelle nécessité. Mais ils cumulent plusieurs difficultés: (i) l'inscription dans la boîte bleue ou rouge de l'OMC, (ii) la sortie du cadre annuel du budget de la PAC, (iii) la stimulation de la production, même dans le cas d'exploitations non viables économiquement à long terme (à l'exception du programme canadien « agri-stabilité » dont les soutiens vont en diminuant en période prolongée de baisse des marges). Cette option mérite une analyse plus approfondie de ses enjeux et limites.

1.1.3. Comment soutenir spécifiquement des exploitations en zones défavorisées, les petites et moyennes exploitations et celles qui offrent davantage de services environnementaux et/ou sociaux ?

Cette question ne s'inscrit qu'indirectement dans le cadre de cette étude, qui porte sur les mesures contre les déséquilibres de marché. Néanmoins, ces déséquilibres risquent de déstabiliser les exploitations qui cumulent certaines difficultés, notamment une faible densité laitière dans la région, une faible taille d'exploitation et donc de plus forts coûts de collecte pour les transformateurs et collecteurs, ainsi que de plus forts coûts de production. Ces conditions sont réunies en particulier pour les zones de montagne qui ne bénéficient pas de signes de qualité permettant de valoriser davantage les produits laitiers (Dervillé et Allaire, 2014). La fin des quotas laitiers, qui permettaient de stabiliser la production laitière dans chaque pays et en France dans chaque département, accentue ces difficultés (Kroll et Trouvé, 2013).

Il nous semble que le soutien spécifique de ces exploitations, relevant d'objectifs publics de multifonctionnalité agricole (aménagement du territoire, préservation des paysages et des ressources naturelles, maintien de la diversité des exploitations et de l'emploi agricole, autonomie alimentaire des élevages...), concerne les aides de la PAC qui leur sont versées directement:

- Aides découplées du 1^{er} pilier, qui peuvent aujourd'hui favoriser davantage les petites et moyennes exploitations par le biais de paiements redistributifs revalorisés,
- Aides couplées du 1^{er} pilier, qui peuvent viser des productions jugées particulièrement favorables du point de vue de la multifonctionnalité agricole,
- Aides du 1^{er} pilier pouvant désormais soutenir spécifiquement les zones défavorisées et les jeunes agriculteurs,
- Aides du 2nd pilier de la PAC soutenant les exploitations en zones défavorisées (Indemnités compensatoires de handicaps naturels), des pratiques favorables à l'environnement (mesures agro-environnementales), l'installation des jeunes, la structuration de filières de qualité...

De ce point de vue, leur distribution actuelle en fonction des services environnementaux et sociaux rendus pose question (voir par exemple Kirsch et al., 2014). Soutenir dans un contexte de déséquilibres de marché grandissants, des exploitations qui rendent des services environnementaux et sociaux spécifiques mais qui sont fragilisées, amène à se tourner vers une redistribution des aides de la PAC qui leur soit plus favorable. Cependant, des mesures de soutien direct aux exploitations sont d'autant plus efficaces si elles sont associées à des stratégies globales de filière (Chatellier et Delattre, 2005; Ricard et Rieutort, 1995; Dervillé et Allaire 2014), appuyées par des politiques publiques.

1.1.4. Une politique de valorisation des produits locaux et de soutien de la demande alimentaire

Une autre proposition est apportée dans le rapport Nicholson: l'« utilisation de chaînes courtes d'approvisionnement, privilégiant la production locale », notamment dans les établissements scolaires. Ceci rejoint la politique d'encouragement du développement des programmes alimentaires territoriaux, permettant de valoriser davantage les produits locaux, en particulier via la restauration collective. Les modalités d'une telle proposition, qui sur le principe apparaît judicieuse, demanderaient d'être précisées afin qu'elle devienne efficace. L'exemple des États-Unis est sur ce point très éclairant.

La politique laitière des États-Unis amène en outre à réfléchir sur l'éventuelle mise en place d'une politique alimentaire européenne. On sait en effet que l'USDA se réserve la possibilité de retirer du marché les quantités de lait si la marge sur coût alimentaire tombe au-dessous de 69 €/1 000L, et ce sur une période de trois mois. Bien qu'il s'agisse d'une mesure éventuelle très encadrée, notamment pour des dons alimentaires qui ne concurrencent pas des débouchés commerciaux, cela peut constituer pour l'UE, dans la crise laitière actuelle, une source d'inspiration souhaitable.

Par extension, nous suggérons que l'UE et la France réexaminent l'option d'une politique d'aide alimentaire, à l'image du Programme européen d'aide aux plus démunis (PEAD), instauré en 1986, et abrogé depuis 2013. Outre la crise laitière, ce serait également une opportunité pour l'Union européenne et pour la France, dans un contexte de crise économique et de chômage de masse, de reconstituer des débouchés et d'offrir des perspectives tant aux producteurs qu'aux populations touchées par la pauvreté et la précarité. L'exemple américain montre en effet l'intérêt d'une politique alimentaire (Devienne, 2012; Blogowski, 2012) même si, dans l'état du déséquilibre de marché actuel, de telles mesures ne seraient probablement pas suffisantes pour améliorer suffisamment le niveau des prix à la production.

1.1.5. La politique de commerce extérieur: des risques potentiels

Un des outils principaux de protection face aux importations des pays tiers reste, pour l'Union européenne, les droits de douane, estimés en 2012 pour les produits laitiers à 53 %, contre 20 % par exemple aux États-Unis¹. La perspective des accords bilatéraux de libre-échange, en cours de négociation ou de ratification, en particulier l'accord entre Union européenne et les États-Unis, pose grandement question quant à la capacité du secteur laitier à supporter une diminution substantielle des droits de douane. Il existe ici des risques potentiels à ne pas négliger.

Par ailleurs, les répercussions occasionnées par l'embargo russe sur les exportations européennes – et françaises – de produits laitiers ont été importantes, du fait de la fermeture du marché russe. Le

¹ Droits de douane moyens 2012 appliqués à la nation la plus favorisée, aux États-Unis et dans l'Union européenne, selon les calculs d'Allan Matthews, IAMO Forum « The Rise of Emerging Economies: Towards Functional Agricultural Markets and Trade relationships », juin 2014, Allemagne.

préjudice économique est durement ressenti par les producteurs, de plus en plus exposés à une concurrence acharnée livrée par l'ensemble des producteurs mondiaux touchés par l'embargo, et qui cherchent de nouveaux débouchés et font pression à la baisse sur les prix. Cette situation met en évidence l'impact de la géopolitique sur l'accès aux marchés extérieurs, mais ne relève pas directement des recommandations de ce rapport, liées aux outils de régulation laitière.

1.2. Un accompagnement par des outils de régulation s'appuyant avant tout sur la coordination entre acteurs privés

1.2.1. Les marchés à terme: une fausse piste

Notre partie 4 sur la comparaison des dispositifs dans les pays tiers, en particulier des marchés à terme aux États-Unis et en Europe, indiquent que ceux-ci ne représentent pas un outil de gestion des risques de prix aussi efficace pour les producteurs que certains l'envisagent. *In fine*, si les marchés à terme peuvent assurer un producteur ou une coopérative d'un prix fixé à l'avance, ils ne permettent en aucun cas de stabiliser les prix, ni de garantir un niveau de prix assurant la pérennité des exploitations laitières. Enfin, comme le montre l'exemple états-unien, les marchés à terme ne peuvent fonctionner sans une intervention publique forte qui passerait notamment en Europe par un effort sur la transparence des marchés physiques.

1.2.2. Le stockage privé: une réponse très limitée

Dans la partie 1 de ce rapport, nous avons mis en évidence les limites du stockage privé, dispositif déjà mis en œuvre aujourd'hui: il peut contribuer à court terme à une certaine stabilisation des marchés, mais peut comporter également des effets contraires du fait de phénomènes spéculatifs. Surtout, il ne peut garantir ni une stabilisation ni un niveau minimal des prix et des revenus des producteurs sur le long terme, assurant la pérennité des exploitations laitières.

1.2.3. Les fonds de mutualisation: une réponse utile mais non suffisante pour faire face à la volatilité des revenus

Dans la partie 1 de ce rapport, il a été souligné l'intérêt que pouvaient revêtir les fonds de mutualisation par rapport aux assurances privées. L'actuel Règlement de développement rural, qui régit le 2nd pilier de la PAC, propose ainsi une mesure visant à soutenir les fonds de mutualisation, mais elle présente plusieurs limites qui expliquent sa très faible adoption par les États ou régions de l'Union européenne. Les enseignements tirés du cas canadien (programmes « agri-investissement ») et les critiques qui ont été adressées au dispositif actuel nous amènent à des propositions qui pourraient être portées au niveau européen pour modifier les modalités de cette mesure, afin d'en faire un outil efficace de stabilisation des revenus agricoles:

- Une participation des fonds publics à la constitution du capital initial du fonds de mutualisation,

- Une formule simplifiée de calcul des marges des producteurs, non pas au niveau individuel mais régional ou national¹,
- Une création des fonds par orientation productive (producteurs laitiers notamment).

Une simulation pourrait être effectuée pour vérifier à quel point le fonds de mutualisation aurait été activé sur les 10 dernières années pour les éleveurs laitiers. Ceci afin de vérifier que la règle d'activation à partir de 30 % de baisse des revenus est pertinente ou requiert d'être revue.

Les compensations distribuées par le fonds de mutualisation en cas de baisse des revenus pourraient diminuer au cours du temps, permettant ainsi à des systèmes de production non viables économiquement sur le long terme de se réorienter (cas d'un autre dispositif canadien qui n'est pas un fonds de mutualisation, le programme « agri-stabilité »).

Ces modifications demanderaient de ne pas respecter à la lettre les préconisations de l'OMC pour les inscrire dans la boîte verte, ce qui nous semble envisageable étant donné les marges de manœuvre restantes de l'Union européenne en vertu de l'accord de l'*Uruguay Round*. D'ores et déjà, cette mesure nous semble pouvoir être adoptée en France, avec des modalités nationales à discuter avec l'ensemble des représentants de producteurs laitiers. Mais cette mesure ne nous semble pas pouvoir répondre à elle seule au problème de la volatilité des prix et de la surproduction, notamment en période de prix durablement bas, comme ça s'annonce actuellement: les fonds de mutualisation peuvent en effet se retrouver vite asséchés.

1.2.4. Une réserve de crise européenne plus efficace

Nous avons montré que la réserve de crise européenne était insuffisante, notamment du point de vue budgétaire, pour répondre à une situation de crise comme celle que connaît l'élevage aujourd'hui (cf. partie 1). Mais une remise en cause de l'annualité budgétaire permettrait à cette réserve d'être plus consistante (cumul des transferts annuels liés à la ponction des aides directes). La ponction des aides pourrait être également plus importante. Cette réserve reviendrait en fait à constituer un fonds de mutualisation obligatoire pour tous les producteurs à l'échelle européenne. Néanmoins, comme pour les fonds de mutualisation, une telle réserve est vite asséchée en cas de baisse durable des prix et des revenus.

2. Recommandations relatives à l'équilibre des relations contractuelles

Producteurs et transformateurs laitiers sont dans une situation d'interdépendance du fait de leurs investissements dans des actifs spécifiques. Cette interdépendance est accrue par la périssabilité du lait cru et la fréquence des échanges qui en découle. Dans ce contexte, les coûts d'usage du marché (coût de transaction) sont élevés, ce qui explique la mise en place de relations contractuelles formelles ou informelles pour sécuriser les échanges de lait cru. Ces relations contractuelles

¹ Comme c'est aujourd'hui étudié dans le cadre de l'interprofession laitière française.

permettent de réduire les incertitudes, de réduire les coûts de transaction, et potentiellement d'améliorer l'efficacité de la filière. Elles créent de ce fait de la valeur qu'il s'agit dans un second temps de partager entre les parties prenantes. Or dans le cas du lait cru, du fait de la structure oligopsonistique de la relation producteurs – transformateurs et du caractère pondéreux et périssable du lait, la relation est fortement déséquilibrée. La marge de manœuvre spéculative des producteurs est nulle à court terme et très réduite à moyen terme. La littérature économique montre que sans réel rééquilibrage des pouvoirs de marché par le regroupement des producteurs, les gains générés par la coordination entre producteurs et transformateurs sont captés par l'aval et les risques sont transférés aux producteurs (Hueth et Marcoul, 2003; Jongeneel et al. 2010; Kroll et al. 2010; Bouamra Mechemache et al. 2015).

Le rééquilibrage des pouvoirs de marché à la faveur des producteurs est donc un enjeu. Dans certains pays de l'Union européenne (cas des Pays-Bas ou du Danemark) ainsi que dans le cas néo-zélandais, une organisation coopérative en quasi-monopole instaure de fait un partage de la valeur ajoutée spécifique: les gains de la coopérative sont redistribués aux producteurs ou investis dans l'outil de transformation. La clé d'arbitrage choisie peut permettre à la structure coopérative d'amortir les hausses et les baisses de prix.

Dans le secteur laitier français, comme dans d'autres régions de l'Union européenne (en Pologne et dans le Sud de l'Allemagne par exemple), les coopératives n'assurent qu'une partie de la collecte et de la transformation. En outre, elles ne jouissent pas toujours d'une capacité économique et financière à bien rémunérer le lait, notamment du fait de leur rôle de collecteur en dernier recours et d'un investissement tardif dans la mise en place de stratégies de différenciation. Dans ce contexte, la mise en œuvre de la contractualisation obligatoire a été envisagée par l'acteur public et la profession agricole française comme un levier pour encadrer les relations contractuelles et sécuriser l'accès au marché des producteurs.

Toutefois, force est de constater que, malgré les possibilités offertes par le « Paquet Lait », les producteurs se retrouvent dans une situation de faiblesse depuis la suppression des quotas laitiers. Ce constat, en accord avec la littérature économique, s'explique par un pouvoir de marché des organisations de producteurs (OP) faible (fragmentation des OP et faible représentativité) et par l'absence de mécanisme d'arbitrage en cas de litige. En outre, l'interdiction de la négociation collective du prix du lait par la DGCCRF a fragilisé l'interprofession. Depuis 2012, les questions économiques ne figurent plus à son agenda, ce qui empêche toute réflexion interprofessionnelle sur les contrats. Il en a résulté des clauses contractuelles insatisfaisantes (pas de clause de rencontre, indices de déclenchement de la clause de renégociation non expertisés, manque de lisibilité de la formule de calcul du prix...) ou non respectées (activation abusive de la clause de sauvegarde liée à l'environnement concurrentiel notamment) et un alignement des prix sur le bénéfice marginal du dernier litre de lait collecté.

Enfin, la contractualisation obligatoire et l'imposition d'une clause relative au volume assurent certes un débouché aux producteurs mais leur retirent toute marge de manœuvre en matière de

développement (installation ou agrandissement). Les laiteries contrôlent, selon des règles plus ou moins strictes et transparentes, les conditions d'accès aux volumes¹. Cette contrainte forte sur les volumes explique d'ailleurs que certains producteurs aient recours à l'achat de contrats pour développer leur volume. La cessibilité et la marchandisation des contrats sont une aberration économique: l'achat de contrats alourdit les charges des exploitations et pèse sur leur compétitivité, alors que dans le même temps, les producteurs des autres Etats-membres sont libérés du paiement d'un droit d'accès². Selon nous, l'enjeu pour les producteurs n'est pas de pouvoir acheter de nouveaux volumes contractuels, mais de pouvoir élaborer des règles collectives transparentes d'accès aux volumes contractuels.

Pour redonner un peu de cohérence au fonctionnement de la filière laitière française et assurer un partage équitable de la valeur ajoutée par un rééquilibrage des rapports de force entre producteurs et transformateurs, plusieurs pistes d'action sont ici proposées³.

2.1. La massification de l'offre: AsOP territoriale et représentativité accrue

Pour massifier l'offre, il convient à la fois de réduire le nombre d'OP avec mandat de négociation et d'accroître le nombre de producteurs négociant collectivement leur contrat par le biais d'une OP.

2.1.1. Structuration en AsOP par grands bassins de production

Les producteurs se sont regroupés dans des OP par laiterie et par bassin de collecte. Si cette structuration s'explique par la nécessité d'une certaine proximité cognitive et organisationnelle pour développer la confiance (Dupuy et Torre, 2004; Dervillé et Allaire, 2014), elle se traduit par un morcellement des OP et un faible pouvoir de marché.

Il est donc nécessaire que, dans un second temps, conformément au droit communautaire, ces instances locales se structurent en Associations territoriales d'Organisations de Producteurs par grands bassins de production. Les OP (structures de proximité) pourraient ainsi transmettre leur pouvoir de négociation à l'AsOP qui piloterait la négociation et la gestion des relations contractuelles entre les producteurs et les laiteries du territoire. La dimension territoriale, dans la limite des 33 % de la collecte nationale et de 3,5 % de la production de l'UE, permet de s'adapter aux spécificités du

¹ Ainsi, les producteurs français livrant à des laiteries privées sont aussi contraints, en matière de volumes, que s'ils étaient toujours sous régime quota, sauf qu'ils n'ont aucune visibilité sur leurs perspectives de prix et que les allocations de volume résultent du choix des laiteries et non de règles validées par la profession et l'acteur public (comme c'était le cas sous régime quota).

² Les achats de quotas dans les États membres où ils étaient chers et marchands (Pays-Bas et Danemark principalement) avaient contribué à accroître fortement les charges structurelles et le taux d'endettement des exploitations (IDELE, 2012).

³ Notre étude a été réalisée en parallèle du travail du CGAER diffusé début 2016. Nous partageons le constat du déséquilibre de la relation contractuelle et d'un nécessaire rééquilibrage des rapports de force. Nous partageons également le regard critique porté sur les clauses contractuelles (recommandation n° 2 ou R2, R3, R4, R7), l'asymétrie d'information dont souffrent les organisations de producteurs (R15, R16) et le manque d'action de l'interprofession (R1, R5, R 12, R26).

bassin de production (dynamique structurelle des exploitations, mix-produit des entreprises)¹ et d'interagir avec les instances publiques régionales (échanges avec le ou les DRAAF au sein de conférences de bassin renouvelées ou de CRIEL). Au-delà du mandat de négociation du prix du lait, l'AsOP pourrait jouer un rôle dans la négociation des clauses relatives aux volumes contractuels et assurer la représentation des producteurs dans les instances sectorielles territoriales et nationales. Des demandes de financement dans le cadre du second pilier de la PAC pourraient aussi être envisagées. À l'instar du cas allemand, ces AsOP de bassin pourraient aussi être ouvertes à des OP ne transférant pas de mandat de négociation et ayant de fait accès uniquement au conseil et à l'information, ce qui permettrait aux sections lait des coopératives d'adhérer aux AsOP.

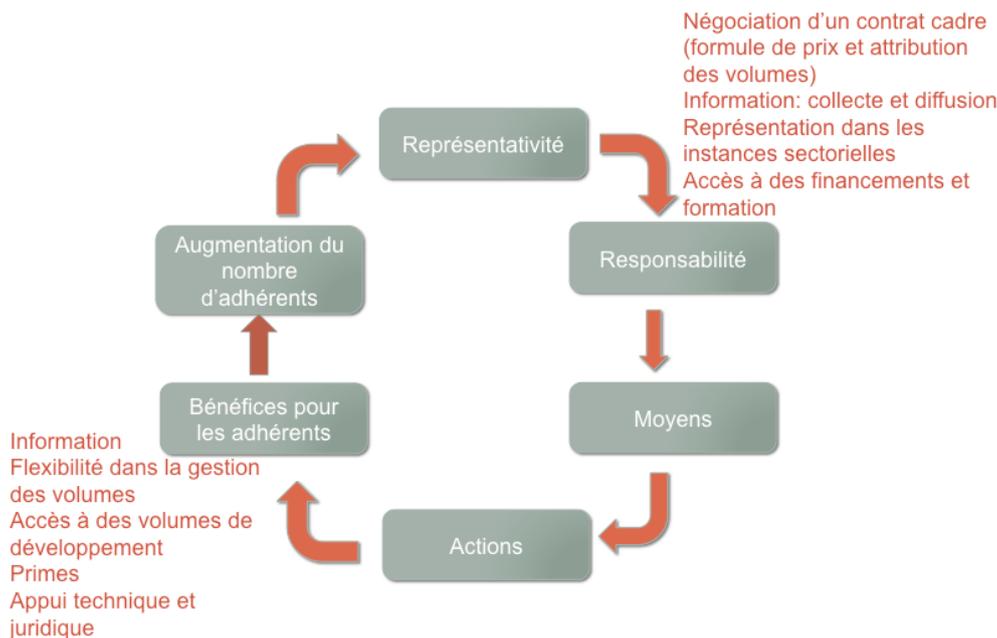
Toutefois, les producteurs se sont principalement organisés verticalement dans le cadre d'associations nationales par laiterie et les entreprises apparaissent aujourd'hui majoritairement opposées à la structuration des producteurs en AsOP de bassin. L'intervention publique pourrait donc être nécessaire pour inciter les producteurs à s'organiser sur une base territoriale et contraindre les entreprises à négocier un contrat cadre avec les AsOP territoriales lorsqu'elles existent.

2.1.2. Favoriser les adhésions pour accroître la représentativité des OP et AsOP

Deux leviers apparaissent pour renforcer la représentativité des OP et des AsOP: force obligatoire ou incitation. Les cas suisse et canadien plaident pour une adhésion statutaire obligatoire de tout producteur de lait à l'AsOP. Compte-tenu de l'état actuel des relations au sein de la filière et considérant le succès (certes relatif) de la mobilisation volontaire allemande, il semble que le levier de l'incitation puisse être privilégié en France dans un premier temps. Un « cercle vertueux » des OP et AsOP est proposé à cet effet. Il est considéré que plus les compétences des OP et AsOP seront reconnues, tant par les laiteries que par l'acteur public, plus elles seront aptes à offrir des services à leurs adhérents et à susciter des adhésions, favorisant ainsi la massification de l'offre de lait. Les principales compétences identifiées sont: i) la représentation des producteurs dans les instances sectorielles nationales et territoriales, ii) l'accès à l'information et la diffusion à ses membres permettant de réduire les asymétries d'information amont-aval, iii) la négociation de contrats cadre, iv) l'accès à des financements et à des formations. Ces responsabilités des OP permettraient de réduire les comportements opportunistes des producteurs. Jusqu'à présent, en effet, ils pouvaient avoir intérêt à ne pas adhérer aux OP puisque les laiteries étendaient le fruit de la négociation collective sur le prix à l'ensemble de leurs livreurs (adhérents ou non à l'OP). L'extension de la responsabilité et des compétences des OP au-delà de la négociation du prix (information, volume, formation) leur confère un avantage concurrentiel qui peut susciter l'adhésion des producteurs.

¹ La possibilité de créer des observatoires par bassin de production a d'ailleurs été évoquée par les CRIEL. Ce lieu d'échange pourrait aussi favoriser l'émergence de partenariats industriels.

Figure 5.1. Cercle vertueux du renforcement des OP et AsOP.



Source: Auteur.

Par ailleurs, le renforcement progressif des missions et des capacités d'organisation des AsOP faciliterait dans un second temps la transition éventuelle vers des OP commerciales et l'adoption éventuelle d'un statut coopératif.

2.2. Un contrat cadre par AsOP

Donner une dimension collective au contrat apparaît comme un levier pour sortir les producteurs d'une relation bilatérale déséquilibrée avec leur laiterie. Un contrat cadre leur permettrait de négocier collectivement sur un bassin de production les conditions d'accès au marché avec plusieurs laiteries. 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.

2.2.1. L'élaboration d'indicateurs

Le contrat cadre est l'occasion d'élaborer, avec le soutien éventuel de l'interprofession, les indicateurs entrant aussi bien dans les formules de prix que ceux déclenchant les clauses de renégociation et de sauvegarde.

2.2.2. La gestion des volumes contractuels

Dans un marché libre, l'imposition de contraintes volumes aux producteurs (maintien de quotas de fait) est incohérente et participe du déséquilibre de la relation contractuelle, si elle n'est pas accompagnée de garanties sur la stabilité et le niveau des prix. Toutefois, compte-tenu de l'intérêt d'une gestion responsable des volumes si elle était davantage partagée à l'échelle nationale et

européenne, et si elle permet une amélioration du mix-produit et de la valorisation du prix du lait, il est ici proposé une évolution de cette pratique de maîtrise des volumes pour redonner de la liberté aux producteurs. La négociation collective des clauses contractuelles relatives aux volumes par l'AsOP permettrait i) d'atténuer les contraintes individuelles (mutualisation des sous-réalisations et des dépassements entre producteurs) et ii) de redonner des perspectives de développement aux producteurs (réaffectation des volumes libérés par les cessations d'activité), résolvant au passage le problème de la cessibilité. Si nous partageons avec le CGAAER (2015) le souci de mettre fin à la marchandisation des contrats, il nous semble que l'interdiction par voie législative présente le risque d'être contournée¹, tant que des possibilités d'accès à des volumes supplémentaires (via la transparence de règles collectives de transfert et d'attribution) ne seront pas établies. Aussi considérons nous que la gestion des clauses contractuelles relatives aux volumes est un élément clé des contrats cadre. Pour aller plus loin, et bénéficier de plus de flexibilité dans la gestion des volumes, les producteurs pourraient avoir intérêt à transformer les AsOP en coopératives.

2.3. Une nécessité d'arbitrage

La médiation, processus volontaire de concessions réciproques, a montré ses limites en matière d'équilibre des relations contractuelles. L'asymétrie d'information et le rapport de force déséquilibré ne permettent pas aux producteurs de faire valoir leurs droits. Les mécanismes d'exécution des contrats relevant de l'ordre public général, ne paraissent pas non plus adaptés à la résolution de différends entre les parties du fait de la périssabilité du lait, du faible montant et de la fréquence des transactions (Royer, 2009).

La création d'un mécanisme ad hoc, à l'instar de la Régie québécoise, serait plus adaptée. Instituée par une loi spécifique, la régie régule les différends entre les parties en trois temps: négociation, conciliation, arbitrage. Cette dernière étape se caractérise par la désignation de trois régisseurs qui prennent une décision qui a une force obligatoire. Si l'arbitrage d'un prix adapté ne semble pas compatible avec le droit de la concurrence communautaire, des arbitrages en matière d'indices de déclenchement des clauses de négociation, de sauvegarde ou de rencontre ou visant au respect des clauses contractuelles sont envisageables. Une réactivation et un élargissement des missions de la Commission Interprofessionnelle des Pratiques Contractuelles (CIPC) dans cet objectif est à étudier.

2.4. Renforcement de la transparence

La transparence des relations contractuelles pourrait être améliorée par un renforcement des dispositifs d'information régionaux, nationaux et européens. Aux États-Unis par exemple l'USDA, par le biais de ses deux agences AMS (Agriculture Marketing) et NASS (National Agricultural Statistics Service), réalise des enquêtes mensuelles sur les volumes de lait produits et échangés, les mix-produits des industriels, les quantités et les prix des principaux produits laitiers en sortie d'usine,

¹ Les phénomènes de pas de porte associés à la vente du foncier existaient même du temps des quotas (Barthélémy et Boinon, 2001).

ainsi que la localisation et le niveau des stocks privés (Kroll et al. 2010). La mise en place d'un observatoire des relations contractuelles en Espagne (enregistrement des contrats et des clauses contractuelles) constitue également une initiative intéressante. En France, les enquêtes laitières mensuelles et annuelles ainsi que les systèmes de suivi du prix du lait (section 6.1 de la partie 3), constituent des sources importantes d'information à mobiliser et à structurer, pour réduire l'asymétrie d'information dont souffrent les AsOP (le mix produit moyen des laiteries du bassin de production pourrait semble-il leur être communiqué). Au-delà de la nature et de la qualité des informations, il semble important de placer les OP et les AsOP au cœur de ces dispositifs informationnels. Il s'agit non seulement d'en faire des bénéficiaires des flux d'information issus des laiteries, de FranceAgriMer et du CNIEL mais aussi d'en faire des commanditaires d'information et d'indicateurs. Enfin, l'expérience de FranceAgriMer et du CNIEL gagnerait à être mobilisée pour accompagner les OP et AsOP dans la structuration de leur système d'information.

2.5. Le partage de la valeur ajoutée

Le partage du gain généré par la coordination contractuelle est un enjeu. Il ressort de l'analyse comparée des politiques laitières que différents mécanismes de segmentation des marchés laitiers visant à une remontée de la valeur ajoutée en amont existent. Dans les cas canadien et états-unien, des classes de lait sont créées et les entreprises sont obligées de payer leur lait selon le niveau de valorisation, avec un système de péréquation entre producteurs pour que chacun reçoive le même prix du lait.

Il semble peu probable que les rapports de force politiques permettent de faire acter de tels dispositifs de mise en marché collective. Toutefois, la massification de l'offre, la négociation de contrats cadre par bassin et l'élaboration de formules de prix adaptées (avec indicateurs relatifs au segment PGC France notamment) pourraient favoriser une certaine segmentation et permettre une rémunération du lait sur la base du mix produit des entreprises. Deux principaux leviers sont identifiés.

Les indicateurs interprofessionnels constituent un premier pas vers la segmentation. Ils identifient en effet trois principaux segments – PGC France, PGC export et Produits industriels – et proposent des indicateurs pour calculer les variations de prix sur les deux derniers alors qu'elles sont par convention nulles sur le segment PGC France. Ces variations de prix s'appliquant sur le prix de l'année passée (et non du mois passé comme en Allemagne), les indicateurs assurent un meilleur lissage des variations de prix. La référence à ces indicateurs et leur pleine application dans les relations contractuelles, ainsi que l'élaboration d'indicateurs plus fins relatifs aux différents segments, PGC France inclus, pourraient alors permettre un meilleur partage de la valeur ajoutée et atténuer la volatilité du prix du lait payé aux producteurs. Cette option mériterait des simulations d'impacts sur le prix du lait payé aux producteurs. De telles simulations sont à envisager aussi pour expertiser les indicateurs de déclenchement des clauses de renégociation et de sauvegarde.

La différenciation des prix et des volumes proposée par différentes coopératives permet d'autre part de limiter l'exposition à la volatilité des prix des producteurs qui ne souhaitent pas augmenter leur production, tout en permettant aux producteurs qui le souhaitent de se développer en assumant le risque et les retombées sur le prix payé. La capacité de ces systèmes de double prix / double volume à favoriser un partage de la valeur ajoutée et à limiter la diffusion du risque prix pourrait être expertisée, permettant ainsi leur amélioration et leur diffusion éventuelle. . Une voie d'amélioration essentielle consisterait à clarifier la formule de calcul du prix A, en la reliant plus directement au niveau de valorisation effectif du lait sur le segment PGC France. Par ailleurs, les pistes de contrats à prix indexés pour une partie des volumes (à l'instar du système Glanbia) mériteraient d'être explorées. Des contrats de long terme avec la GMS pourraient-ils être envisagés pour sécuriser le prix du segment PGC France ?

Ainsi, l'arrivée à échéance prochaine des contrats de première génération et l'écriture des décrets d'application de la Loi d'Avenir pour l'Agriculture, l'Alimentation et la Forêt apparaissent comme des opportunités à saisir. La partie réglementaire du code rural et de la pêche maritime devrait être modifiée par décret.

D'une part, l'évolution de la réglementation relative à la diffusion d'information des laiteries aux OP et AsOP permettrait de limiter l'asymétrie d'information via la diffusion d'informations relatives à la collecte, à la qualité du lait livré (composition en matières grasses et protéiques, qualité sanitaire)¹ mais aussi au mix-produit des laiteries par bassin de production. Il serait également intéressant d'étudier, dans ce cadre, le soutien que pourraient apporter FranceAgriMer et le CNIEL à la structuration de flux d'information (fréquence, contenu, format) à destination des OP et AsOP.

D'autre part, des évolutions réglementaires pourraient concerner la définition juridique d'un contrat cadre. Les propositions faites peuvent alimenter le travail de conception du décret: i) obligation de négocier des contrats cadre avec les AsOP territoriales ayant mandat de négociation lorsqu'elles existent, ii) paiement du lait en fonction du mix produit des laiteries du bassin de production, iii) négociation de clauses contractuelles relatives à l'attribution et à la gestion des volumes, iv) possibilité pour les sections lait des coopératives d'y adhérer (sans transfert de mandat de négociation, accès au conseil et à l'information). La représentation des AsOP dans les instances sectorielles nationales (CNIEL, conseil spécialisé lait) et territoriales (CRIEL ou Conférence de bassin renouvelée) mériterait aussi examen.

Mais surtout, la création d'AsOP territoriales fortes apparaît comme un préalable à la négociation des contrats de deuxième génération.

¹ Un des enjeux pour les producteurs est de pouvoir contrôler la conformité du prix payé au regard des formules figurant dans les contrats.

Annexe 1. En économie, des crises souvent introuvables

Crise vient du grec *krisis*, dont la racine est identique au verbe *krinein*. Le grec ancien attribue une signification précise à ce verbe et par voie de conséquence au substantif de crise. Il renvoie à l'action de séparer, de distinguer, et de choisir ou de trancher. La crise apparaît donc comme le moment où, face à une situation arrivée à maturité (ou situation critique), il convient de décider d'un traitement, d'une action, d'une politique. Une crise se déroule donc selon une temporalité, puisqu'elle se caractérise par une phase durant laquelle est appelée la capacité à diagnostiquer, à discerner, à évaluer sa nature, et une autre phase dédiée à la prise de décision pour enclencher le processus de sortie de crise (Revault d'Allones, 2012).

En économie, le concept de crise a fait l'objet de nombreuses controverses, génératrices de clivages théoriques fondamentaux. Si l'on admet que la décision de sortir des *quotas laitiers* s'inscrit dans le sillage de l'école néo-classique, alors l'idée de crise ne figure pas dans l'agenda des autorités européennes (Bureau et Thoyer, 2014). Depuis la formation de la science économique au XVII^e siècle, de nombreux économistes ont régulièrement soutenu et continuent d'affirmer que, dans une économie de marché concurrentielle, les crises ne peuvent surgir, en particulier sous la forme d'une surproduction. Cette thèse trouve sa justification dans la célèbre loi établie par l'économiste français Jean-Baptiste Say (1767-1832) dans son *Traité d'économie politique*, paru en 1814. Selon Say et ses continuateurs, *toute offre crée sa propre demande et la porte à son niveau*. Ce théorème implique en somme que la recette globale effective des entreprises durant une période donnée, est toujours équivalente à ce que les producteurs avaient anticipé de réaliser lors de la programmation de leur acte de production (les profits réalisés sont égaux aux profits anticipés) (Denis, 1999).

Dès le XIX^e siècle, plusieurs courants que l'on qualifie aujourd'hui d'hétérodoxes ont contesté cette approche optimiste du fonctionnement de l'économie de marché et tenté de réfuter la thèse de J.-B. Say. Ces courants de pensée ont ouvertement critiqué la pertinence de la loi de Say, et ont souligné que la formation d'un régime de croissance économique contenait des forces œuvrant à sa déstabilisation (épuisement des gains de productivité, suraccumulation de capital, luttes socio-politiques, cycles...), et conduisaient à des crises structurelles appelant à des mesures de politique économique capables de réguler l'économie de marché ou d'impulser une nouvelle phase de croissance économique.

Parmi ces crises structurelles, on trouve des crises de surproduction qui entravent la réalisation des recettes escomptées. Avec la grande dépression des années 1930 qui a durement touché le secteur agricole aux États-Unis, et qui a appelé à la formation de la politique agricole dès 1933, la macroéconomie a connu un renouvellement en profondeur de ses fondements et de l'interprétation de l'économie et de ses crises (Pouch, 2014).

Les analyses des crises sont toutefois contrastées, renvoyant aux différences d'interprétations quant à leurs origines, leur durée, leur déroulement et leur issue. Une crise économique peut par conséquent se décliner selon plusieurs dimensions, ouvrant à une taxonomie possible (Boyer, 2004).

- Une économie peut entrer en crise sous l'impulsion d'une perturbation exogène (pénuries de matières premières sous l'influence d'un accident climatique ou d'une décision politique, conflits militaires, choc conjoncturel en provenance de l'extérieur, éclatement d'une bulle spéculative...) laquelle fait obstacle temporairement à la reproduction d'un pays ou d'un groupe de pays. En régime de croissance, des mécanismes de politique économique sont en mesure de juguler ce type de crise;
- Une crise à caractère cyclique exprimant la succession de périodes favorables puis défavorables à la croissance d'une entité économique. L'exemple type de la crise cyclique a trait à des déséquilibres offre-demande (capacités de production excédentaires mal adaptées à l'état de la demande), dont l'issue renvoie à l'efficacité des outils de régulation macroéconomique (les dépressions d'antan laissant place alors à des périodes de récession temporaires). Les années 1945-1975 ont été celles durant lesquelles ce cercle vertueux s'était imposé du fait d'une part d'une régulation administrée des économies, prenant appui notamment sur une mutation structurelle de l'organisation de la production, sur des compromis sociaux se traduisant par une déconnexion des revenus salariaux des pulsations de l'activité économique, et d'autre part sur l'efficacité des politiques d'inspiration keynésienne, notamment au travers des politiques de *stop and go* et sur une pratique de la dévaluation de la monnaie aboutissant au renforcement de la compétitivité-prix des exportations. Ces politiques permirent de maintenir un taux de croissance de plein-emploi élevé dans la plupart des économies industrialisées;
- Une crise structurelle et de longue durée peut survenir lorsque les mécanismes de la régulation des économies s'avèrent incapables d'enrayer le processus de dégradation de la conjoncture, empêchant ainsi la reconstitution de l'accumulation du capital;
- Un dernier type de crise économique a trait au mode de production en vigueur. Il s'agit d'une rupture fondamentale dans l'organisation des rapports sociaux, précipitant progressivement la fin du mode de production dominant, et ouvrant la voie à une nouvelle organisation de la société, à l'instar de ce qui se produisit lors de la chute du féodalisme.

Comparativement à l'école néo-classique, pour qui toute crise résulte d'imperfections de marché ou d'erreur liées à la pratique de la politique économique (sachant que, dans le cadre de la théorie des anticipations rationnelles les agents économiques sont en mesure de déjouer les intentions des pouvoirs publics au regard des informations qu'ils détiennent), et pour qui le marché dispose de mécanismes auto correcteurs, les courants hétérodoxes ont montré que les crises illustraient l'arrivée aux limites d'un modèle d'accumulation de capital historiquement situé et socialement construit, et des modes d'ajustement macroéconomique, et revêtaient donc une dimension temporelle. C'est pourquoi les crises sont immanentes à l'activité économique et leur contenu et leurs origines se différencient. Les crises se succèdent mais ne se ressemblent pas. Elles sont le reflet des structures économiques de chacun des pays.

En matière de théorie économique, un paradoxe a de manière récurrente été soulevé par les économistes (Guerrien, 1985). Suggérer en effet que des instruments de stabilisation du marché

peuvent être reconnus et utilisés, même de façon limitée et temporaire, c'est souligner implicitement l'impureté des mécanismes du marché concurrentiel et par voie de conséquence les contraintes pesant sur la formation instantanée de l'équilibre. Les interactions stratégiques entre acteurs sont par construction évacuées de l'analyse du marché pur, puisqu'elles ne sont appréhendées qu'au travers du prix, sur lequel précisément les agents ne peuvent exercer une quelconque influence (*price takers*). Or on sait pourtant que l'un des fondements de la théorie des contrats se situe dans les asymétries d'informations, lesquelles déterminent le profil des interactions économiques entre les acteurs (Stiglitz, 1977; Kreps, 1990).

Des interactions déséquilibrées, des rapports de force entre les acteurs, peuvent être des déclencheurs de crise sectorielle. La répartition inégale des pouvoirs de négociation entre les acteurs des filières est porteuse de mauvaise transmission des informations et peut perturber la formation du prix, aboutissant pour certains acteurs à bénéficier de rentes économiques. Il semblerait par exemple que l'accroissement de la mobilité du capital à l'échelle européenne voire mondiale des industries de la transformation contraste avec l'ancrage territorial de la majorité des producteurs de biens agricoles, occasionnant une érosion de leur pouvoir de négociation. C'est toute la logique antérieure de la formation des prix qui peut être bouleversée par ce processus de mobilité internationale du capital, les firmes de la transformation jouant sur les différentiels de prix entre les producteurs sur un marché dérégulé, aboutissant à plonger dans la crise certains d'entre eux par le jeu de la réorganisation de la production.

Annexe 2. Liste des personnes rencontrées

Tous les entretiens ont eu lieu entre le 1^{er} janvier 2015 et le 1^{er} février 2016.

Parties 2 et 3, France

Sophie Hélaine et Pierluigi Londero, unité « modélisation et perspectives agricoles », DG Agri, Commission européenne

Brigitte Misonne, unité « produits animaux », DG Agri, Commission européenne

Bruno Buffaria, unité « aspects généraux des produits agricoles », DG Agri, Commission européenne

Tessa Van Blaricum, unité "Aspects généraux du développement rural et recherche », DG Agri, Commission européenne

Tomas Azcarate, conseiller économique (OCM unique, économie et analyse des marchés agricoles), Commission européenne

Michel Dantin, député européen

Pierre Marie, Délégué adjoint affaires agricoles, Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne

Valérie Vigier et Emmanuel Bert, bureau « lait, produits laitiers et sélection animale », MAAF

Stéphane Accorsini, bureau « relations économiques et statuts des entreprises », MAAF

Sylvia Daeberitz, directrice, *European Milk Board*

Victor Pereira, pôle élevage, Confédération paysanne

Yves Trégaro (Chef de l'unité Produits Animaux, pêche et aquaculture), Olivier Blanchard (Délégué des filières laitières), FranceAgriMer

Francis Amand, Médiateur des relations contractuelles, MAAF

Benoit Rouyer, Direction Économique et Territoire, CNIEL

Gilles Psalmon, Directeur, FNPL

Gérard Calbrix, Chef de service, ATLA

Michel Nalet, Directeur de Communication, Lactalis

Daniel Chevreul, Directeur des approvisionnements, Savencia

Frédéric Chausson, Développement coopératif, Sodiaal

Damien Lacombe, Président, Sodiaal

Patrick Wexstein, directeur coopératif régional, Sodiaal

Isabelle Lesage, Coop de France, Grand Ouest

Philippe De Guenin, DRAAF Bretagne

Marc Belhomme, Responsable relation producteurs, Triballat

Président, Association de producteurs de Triballat Grand Ouest

Serge Le Doaré, coopérateur Triskalia, FRSEA Ouest

Gilbert Keromnes, Vice président, Laita/Even

Jean-Claude Besnard, Responsable régional de la Confédération paysanne, livreur Lactalis

Jean Michel Yvard, président OPLGO, Lactalis

Christian Le Nan, Président, OP Rolland

Yvan Sachet, animateur, OP Seine et Loire
Denis Jehannin, président de FMB Grand Ouest
Claude Floch, Animatrice CRIEL Sud Ouest
Nathalie Depuy, FRPL Sud Ouest et Animatrice OP SOL Danone
Yannick Dumaine, OP vallée du Dropt, Savencia
Michel Costes (président) et Michael Belloncle (animateur) APL Rodez, Lactalis

Partie 2, Allemagne

Ludwig Börger, responsable branche lait, Deutscher Bauernverband
Björn Börgermann, porte-parole, Milchindustrie-Verband
Romuald Schaber, président, Bundesverband Deutscher Milchviehhalter,
Hans Foldenauer, porte-parole, Bundesverband Deutscher Milchviehhalter
Kirsten Wossnitza, productrice du lait au nord d'Allemagne et représentante du Bundesverband Deutscher Milchviehhalter
Ottmar Ilchmann, producteur de lait, membre BDM et AbL,
Peter Guhl, producteur de lait, membre du Conseil de direction MEG-Milch Board,
Josef Jacobi, producteur de lait, Membre du Conseil de la coopérative laitière bio - Upländer Bauernmolkerei
Urte Rötzt, directeur, OP du Nord (Nord-MEG),
Markus Seemüller, directeur, OP de Bavière (Bayern-MEG),
Heinrich Schmidt et René Kramer, responsable de la branche lait et responsable de la branche production animale, Deutscher Raiffeisenverband (syndicat de coopératives)
Rainer von Hößlin, directeur, MEG Milch Board,
Monika Wohlfahrt, directeur, ZMB/Central Market Information
Herr Ruhe, consultant et expert pour opération à terme du VR Agrarberatung GmbH,
Jürgen Olhoff, Conseiller aux affaires agricoles, ambassade d'Allemagne, Paris
Wolfgang Reimer, premier secrétaire, Ministère de l'agriculture du Baden-Württemberg,
Karl Heinz Tholen, expert du marché laitier, Ministère Agriculture fédérale Allemagne (BMEL)
Ludwig Huber, chercheur, LfL Institute
Karin Jürgens, chercheuse, Büro für Agrarsoziologie und Landwirtschaft,
Richard Riester, chercheur, Landesanstalt für Entwicklung der Landwirtschaft, Baden- Württemberg
Rosa Schleenbecker, chercheuse, responsable du département économie, Von-Thünen Institut

Partie 2, Pays-Bas

Nico van Opstal, Conseiller aux affaires agricoles, Ambassade des Pays-Bas à Paris
Hendrick Riphagen, Porte-parole à l'OCDE pour les affaires agricoles, Ministère des affaires économiques du Royaume des Pays-Bas
Jack Peerlings, chercheur, Wageningen University
Wim Kloosterboer, service relations publiques, Friesland Campina

Klaas Johan Osinga, service affaires internationales, LTO (principal syndicat agricole)
Jan Marteen Vrij, service affaires internationales, NZO (association des industries laitières)
Folkert Beekman, directeur, ZuivelNL (inter-profession laitière)
Sieta van Keimpema, présidente, Dutch Dairymen Board (syndicat minoritaire agricole)

Partie 2, Irlande

Karl Walsh, Conseiller aux affaires agricoles et à la pêche, Ambassade d'Irlande à Paris
Alizée Juanchich, Attachée agriculture, environnement, énergie, transport, Ambassade de France à Dublin
Pat Ryan, Responsable des relations avec les producteurs, Glanbia Ingredients Ireland
Sean Molloy, Directeur des stratégies, Glanbia Ingredients Ireland
Catherine Lascurettes, Responsable secteur lait, Irish Farmers' Association
Rowena Dwyer, Chef économiste, Irish Farmers' Association
TJ Flanagan, Responsable des politiques laitières, Irish Co-operative Organisation Society
David Owens, Responsable secteur lait, Bord Bia
John Enright, Secrétaire général, Irish Creamery Milk Suppliers Association
Sean Farrel, Directeur pour l'agriculture, Bank of Ireland Business Banking
Padraig French, Directeur du département sciences animales et pâturage, Teagasc
Michael O'Donovan, Chercheur, Teagasc
Laurence Shalloo, Chercheur, Teagasc

BIBLIOGRAPHIE

- AAC (2000). *Manuel du CSRN 2000*. Agriculture et agroalimentaire Canada.
- AAC (2015). *Agri-stabilité: Lignes directrices du programme*. Agriculture et agroalimentaire Canada. <http://www.agr.gc.ca/fra/?id=1294425615711>.
- Aarts F. (2013). *Dairyman Pays-Bas*. Présentation réalisée pour l'IDELE et les Chambres d'Agriculture le 15 octobre 2013. En ligne http://idele.fr/fileadmin/medias/Documents/9_La_production_laitiere_aux_Pays-Bas.pdf
- Agasse S. (2015). *Application de la directive nitrate aux Pays-Bas*. Compte rendu du déplacement des 23 et 24 avril 2015.
- Aglietta M. et Coudert V. (2015). Les cycles de l'endettement, le dollar et l'économie mondiale. *La Lettre du CEPIL*, numéro 359, décembre, 1-4.
- Agri Hebdo (2015). Un appel à l'aide pour la branche laitière. Résolution de l'Union suisse des paysans. *Agri Hebdo Suisse*, 27 février.
- Allain M.L. et Chambolle C. (2003). Les relations entre la grande distribution et ses fournisseurs: bilan et limites de trente ans de régulation. *Revue Française d'Economie*, 17(4): 169-212.
- Arla Foods (2015). *Corporate Responsibility Bericht 2014*. www.arla.com/Global/responsibility/pdf/csr/2014/Unsere%20Verantwortung%202014_DE.pdf
- Bailey K. et Dunn J. (2009). *Comparison of the Dairy Livestock Gross Margin Program and Standard Risk Management Approaches*. Staff Paper Series, no 382, Department of Agricultural Economics and Rural Sociology, Pennsylvania State University, 9 p.
- Barbin G. et You G. (2009). Structures de production et systèmes fourragers laitiers en Pologne. *Fourrages*, n°197, pp. 11-23.
- Barthélemy D. et Boiron, J. P. (2001). *La gestion des quotas laitiers dans quatre pays membres de l'Union européenne: objectifs marchands versus objectifs non marchands*. INRA Sciences Sociales.
- Blayney D.P., Miller J.J. et Stillman R.P. (1995). *Dairy: Background for 1995 Farm Legislation*. Economic Research Service, USDA, Agriculture Economic Report, n° 705, 46 p.
- BLE (2015). *Strukturberichte. Unternehmens- und Betriebsstättenstruktur der Molkereiwirtschaft in Deutschland*. http://www.ble.de/DE/01_Markt/09_Marktbeobachtung/01_MilchUndMilcherzeugnisse/_funktionen/TabelleStrukturberichte.html. Downloaded March 2015.
- Blogowski A. (2012). L'aide alimentaire intérieure en France. *Déméter 2012*, Economie et Stratégies agricoles, p. 142-146.
- Boland V. (2015). Irish dairy farmers celebrate end of EU milk quotas. *Financial Times*. En ligne le 30 mars 2015. www.ft.com/cms/s/0/24087084-d6c2-11e4-97c3--0144feab7de.html#axzz3cjyRRbQZ. Consulté le 11 juin 2015.
- Bouamra-Mechemache Z., Duvaleix-Tréguer S. et Ridier, A. (2015). Contrats et modes de coordination en agriculture. *Économie rurale*, 345(1), 7-28.
- Boussard J.-M. (2007). *La suppression des quotas laitiers: politique rationnelle ou erreur majeure ?* Académie d'agriculture, avril, pp. 1-4.
- Boyer R. (2004). *Une théorie du capitalisme est-elle possible ?* Éditions Economica.

- Boyer R. (2015). *Économie politique des capitalismes*. Éditions La Découverte, coll. « Grands Repères ».
- Bozic M. et Fortenbery T.R. (2014). *Price Discovery, Volatility Spillovers and Adequacy of speculation in the U.S. Dairy Markets*. Program on Dairy Markets and Policy Working Paper Series, n° 14-01, 31 p.
- Bozic M., Newton J., Novakovic A.M., Stephenson M.W. et Thraen C.S. (2014). *The Dairy Subtitle of the agricultural Act of 2014*. Information Letter Series, n° 14-01, Dairy Markets and Policy, University of Wisconsin.
- Bozic M., Newton J., Thraen C.S et Gould B.W. (2011b). Mean-reversion in income over feed cost margins: Evidence and implications for managing margin risk by US dairy producers. *Journal of Dairy Science*, Vol. 95, n° 12, pp. 7417-7428.
- Bozic M., Newton J., Thraen C.S et Gould B.W. (2012a). *Livestock Gross Margin Insurance for Dairy: Designing Margin Insurance Contracts to Account for Tail Dependence Risk*. Selected Paper prepared for presentation at the Agricultural & Applied Economics Association's 2012 AAEA Annual Meeting, Seattle, Washington, Août 2012, 14 p.
- Bundeskartellamt (2009). *Sektoruntersuchung Milch*. Zwischenbericht Dezember 2009, Bonn.
- Bundeskartellamt (2012). *Sektoruntersuchung Milch*. Endbericht Januar 2012, Bonn.
- Burdine K., Mosheim R., Blayney D.P. et Maynard L.J. (2014a). *Livestock Gross Margin-Dairy Insurance: An Assessment of Risk Management and Potential Supply Impacts*. Economic Briefing Paper Series, n° 12-02, 11 p.
- Burdine K.H., Kusunose Y., Maynard L.J., Blayney D.P. et Mosheim R. (2014b). Livestock Gross Margin–Dairy: An Assessment of Its Effectiveness as a Risk Management Tool and Its Potential to Induce Supply Expansion. *Journal of Agricultural and Applied Economics*, Vol. 46, n° 2, pp. 245-256.
- Bureau J.-C. et Thoyer S. (2014). *La politique agricole commune*. Éditions La Découverte, coll. "Repères", deuxième édition.
- Burg D. (2015). Pays-Bas: une fin des quotas entre opportunités et contraintes. *La France Agricole*. En ligne. 17 avril 2015. <www.lafranceagricole.fr>. Consulté le 20 avril 2015.
- Busch L. (2011). The private governance of food: equitable exchange or bizarre bazaar ? *Agriculture and Human Values*, 28(3), 345-352.
- Butault J.-P., Hairy D. et Perraud D. (1984). Crise laitière. Remarques sur la régulation communautaire du marché du lait. *Économie rurale*, n° 163, sept-oct., pp. 63-71.
- CBOT (1989). *Options on Agricultural Futures. A Home Study Course*. Third Edition. Chicago Board of Trade, 44 p.
- CGAER (2012). *Rapport sur la contractualisation dans le secteur agricole*, Jean-Baptiste Danel, Georges-Pierre Malpel, Pierre-Henri Texier, Rapport n° 12100, juillet 2012, 57p.
- CGAAER (2015). *Mise en œuvre de la contractualisation dans la filière laitière française (Enjeux de la filière lait de vache dans le contexte de la fin des quotas)*. Rapport du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux, par Yves Berger, Yves Marchal, François Champanhet et Yves Riou, rapport n° 15053, décembre 2015, 101 p.
- CFDA (2012). *California and Federal Milk Marketing Orders, A Comparison*. California Department of Food and Agriculture, Octobre 2012, 10 p.
- Chambres d'agriculture (2013). Note de conjoncture Lait. *Agricultures et territoires*, n° 8, 9 pages.

- Chaponnière J.-R. et Lautier M. (2014). Les économies émergentes d'Asie, entre États et marché. Éditions Armand Colin, coll. « U ».
- Chatellier V. (2008). Le marché des produits laitiers: de l'euphorie conjoncturelle aux réalités structurelles. *Bulletin des GTV*, n° 45, juillet, pp. 19-24.
- Chatellier V. (2009). *L'avenir de la PAC après 2013: la réforme des mécanismes de régulation des marchés*. Note pour la Direction générale des politiques internes de l'Union européenne, Direction des politiques structurelles et de cohésion, 3 novembre, pp. 1-28.
- Chatellier V., Lelyon B., Perrot C. et You G. (2013). Le secteur laitier français à la croisée des chemins. *INRA Productions Animales*, 2013, n° 2, pp. 71-94.
- Chatellier V., Perrot C., Caillaud D., Ennifar M. et You G. (2015). *La diversité des exploitations et des territoires laitiers français face à la fin des quotas*. Parlement européen, Commission Agriculture et Développement Rural, Audition du 27 janvier, pp. 1- 18.
- Chatellier V. et Delattre, F. (2005). Les soutiens directs et le découplage dans les exploitations agricoles de montagne. *Économie rurale*. Agricultures, alimentations, territoires, (288), p 40-56.
- Chite R.M. et al. (2014). *The 2014 Farm Bill (P.L. 113-79): Summary and Side-by-Side*. Congressional Research Service, Washington, 232 p.
- CIGI (1993a). *Grains & Oilseeds, Handling, Marketing, Processing, Volume 1*. Fourth Edition, Canadian International Grains Institute. Winnipeg, 528 p.
- CIGI (1993b). *Grains & Oilseeds, Handling, Marketing, Processing, Volume 2*. Fourth Edition, Canadian International Grains Institute. Winnipeg, 1233 p.
- Clerson-Guicherd F. (2014). *De la contractualisation du système laitier suisse, des leçons à en tirer*. Mémoire de maîtrise en agroéconomie, Université Laval, Québec, 182 p.
- CME (2013). *A Trader's Guide to Futures*. Chicago Mercantile Exchange, 34 p.
- CME (2013). *Self-Study Guide to Hedging with Grain and Oilseed Futures and Options*. Chicago Mercantile Exchange, 72 p.
- CME (2014). En ligne <http://www.cmegroup.com/trading/agricultural/>. Chicago Mercantile Exchange.
- CNIEL (2015). *L'économie laitière en chiffres*.
- Coase, R. H. (1937). *The nature of the firm*. *Economica*, 4(16), 386-405.
- Coleman D. (2002). *Phasing Out Milk Quotas in the EU*. Manchester University, 234 p.
- Commission européenne (2014). *Prospects for EU Agricultural Markets and Income 2014-2024*. Décembre, Bruxelles, 70 p.
- Commission européenne (2014). *Évolution de la situation du marché des produits laitiers et de la mise en oeuvre du « Paquet Lait »*. Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil, COM(2014) 354 final.
- Conseil fédéral (2014). *Ouverture sectorielle réciproque de marché avec l'UE pour tous les marchés laitiers*. Rapport du Conseil fédéral du 14 mai 2014, Confédération suisse, Berne, 112 p.
- Cordier J. (2014). *Comparative analysis of risk management tools supported by the 2014 farm bill and the CAP 2014-2020*. Study for the European Parliament's Committee on Agriculture and Rural Development.
- Cour des Comptes européenne (2009). *Les instruments de gestion du marché du lait et des produits laitiers ont-ils atteint leurs principaux objectifs?* Rapport spécial, n° 14, Luxembourg, 72 p.

- Courleux F. et Dedieu M.S. (2009). *Les enjeux de la régulation du secteur laitier. Analyse*. Ministère de l'Agriculture, Centre d'études prospectives, n° 11.
- Crédit Agricole (2015). *Agro sector in Poland*. Présentation du 2 juillet 2015.
- CWT (2014). *What is Cooperatives working Together?* <http://www.cwt.coop/our-programs/herd-retirement/faqs/>
- Da Silva C.A.B. (2005). *The growing role of contract farming in agri-food systems development: drivers, theory and practice*. FAO, Rome, Italie. 38 pages.
- DairyNZ (2014). *New Zealand Dairy Statistics 2013-14*. DairyNZ & LIC, Hamilton, 52 p.
- Dana L.P. et Schoeman J. (2010). An Entrepreneurial Innovation: Mega Cooperatives. *Asia Pacific Journal of Innovation and Entrepreneurship*, Volume 4, n° 1, pp. 67-87.
- Delbaere N. (2012). La régularisation du marché du lait depuis la crise des années 1920 jusqu'à la loi sur l'organisation de la production laitière en juillet 1940. Chatriot, Leblanc et Lynch (éds.), *Organiser les marchés agricoles. Le temps des fondateurs*. Éditions Armand Colin, pp. 89-106.
- Denis H. (1999). *La loi de Say sera-t-elle enfin rejetée?* *Economica*.
- Dervillé M. et Allaire G. (2014). Quelles perspectives pour les filières laitières de montagne après la suppression des quotas laitiers? Une approche en termes de régime de concurrence. *INRA-Productions animales*, 27 (1), pp. 17-30.
- Dervillé M. et Allaire G. (2014). Change of competition regime and regional innovative capacities: Evidence from dairy restructuring in France. *Food Policy*, 49, 347-360.
- Devienne S. (2012). La politique alimentaire des États-Unis. Premier poste de dépenses du Ministère de l'Agriculture. *Déméter 2012, Économie et Stratégies agricoles*, p. 123-142.
- Donnellan T., Hennesy T. et Thorne F. (2015). *The End of the Quota Era: A History of the Irish Dairy Sector and Its Future Prospects*. Agricultural Economics and Farm Surveys Department, Teagasc Edition, avril 2015, 91 p.
- Dumais M. (2012). *Les conséquences négatives des offices de commercialisation agricole*. Institut économique de Montréal, 31 p.
- Dutch Dairy Association (NZO) (2015). *Engine of the economy – The Dutch dairy sector's strenghts and the challenges ahead*. NZO, 2015, 18 p.
- Erba E.M et Novakovic A.M. (1995). *The Evolution of Milk Pricing and Government Intervention in Dairy Markets*. Cornell Program on Dairy Markets and Policy, E.B. 95-05, Cornell University, 18 p.
- EU-KOM (2014). *Bericht der Kommission über die Entwicklung der Lage auf dem Milchmarkt und die Funktionsweise der Vorschriften des „Milchpakets“* SWD(2014)187 final vom 16.6.2014, Brüssel.
- EU-Rechnungshof (2009). *Haben die Marktsteuerungsinstrumente für den Markt für Milch und Milcherzeugnisse ihre wichtigsten Ziele erreicht?* Sonderbericht Nr. 14, Luxembourg.
- Euronext (2014). *Euronext: lance un complexe produits laitiers*. Communiqué de presse. <http://www.zonebourse.com/EURONEXT-16725768/actualite/Euronext--lance-un-complexe-produits-laitiers-19461081/>.
- Ezekiel M. (1938). The Cobweb Theorem. *Quarterly Journal of Economics*, 52 (2), February, pp. 255-280.
- Faas Johannes (2011). *Vertragsdesign in der Milchwirtschaft. Fallstudie*. Bachelorarbeit Universität Göttingen, Studienrichtung Agribusiness. Dept. Agrarökonomie und Rurale Entwicklung.

FADQ (2015). *Résumé du programme Agri-investissement*. Financière agricole du Québec, http://www.fadq.qc.ca/assurances_et_protection_du_revenu/agri_investissement_et_agri_quebec/programmes/resume_agri_investissement_2015.html

FCIC (2014). <http://www3.rma.usda.gov/apps/sob/>. Federal Crop Insurance Corporation.

Fink-Kessler A. (2015). *The German Milk Market following the abolition of quotas*. Rapport pour le ministère français de l'agriculture, mai 2015.

Finkle P. et Cameron D. (1988). *Le découplage au Canada: perspectives d'avenir*. Canada, Institut Canadien des ressources juridiques et Agriculture, 182 p.

FMI (2015). *Perspectives de l'économie mondiale*. Fonds monétaire international, avril, Washington.

Fonterra (2012a). *Trading Among Farmers, Blue Print*. Auckland, 62 p.

Fonterra (2012b). *Trading Among Farmers Summary Sheet*. Auckland, 2 p.

Fonterra (2013a). *Fonterra Pilot Scheme to Give Farmers Milk Price Certainty*. Auckland, 2 p.

Fonterra (2014a). *Fonterra Offers Guaranteed Milk Price Option After Successful Pilot*. Auckland, 2 p.

Foray S. (2014). *Évaluation environnementale et économique des exploitations Dairyman*. Présentation faite à Rennes, le 1er avril 2014.

FPSL (2015). *Surveillance du prix du lait*. Fédération des Producteurs Suisses de lait. Rapport novembre 2014 lait de centrale PER, 22 janvier 2015.

FranceAgrimer (2013). *La production de lait et de produits laitiers*. www.franceagrimer.fr/filiere-lait/La-filiere-en-bref/La-production-de-lait-et-produits-laitiers-en-2013. Consulté le 16/02/2016.

FranceAgrimer (2015). *Évolution des exploitations laitières françaises et dynamiques des territoires laitiers*, 28p.

FranceAgrimer (2014). *Évolution des structures de production laitières en France*, 44p.

Fulponi L. (2006). Private voluntary standards in the food system: The perspective of major food retailers in OECD countries. *Food policy*, 31(1), 1-13.

GDT (2014a). *Global Dairy Trade*. <https://www.globaldairytrade.info/>.

GDT (2014b). *Global Dairy Trade Market Rules*. Version 4.2, November 2014, 41 p.

Gérard F., Piketty M.G., Boussard J.M. (2013). *Stabilisation des prix des céréales : avantages et coûts du stockage public*. Étude commanditée par le Centre d'Études et de Prospective du Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt (MAAF) et financée par le MAAF.

Gohin A. (2012). *Les mécanismes de l'OCM unique et les instruments de gestion de risque dans la nouvelle PAC*. Rapport pour la commission agriculture et développement rural du parlement européen.

Goodhue R. E. (2011). Food quality: The design of incentive contracts. *Annu. Rev. Resour. Econ.*, 3(1), 119-140.

Goodhue R., Heien D., Lee H. et Sumner D. (2002). Contract use widespread in wine grape industry. *California Agriculture*, 56(3), 97-102.

Gouin D.M. et Jean N. (1995). *L'adaptation du secteur agricole à l'abolition du soutien de l'État: le cas de la Nouvelle-Zélande*. Groupe de recherche en économie et politique agricoles (GREPA), Université Laval, Québec, janvier 1995, 187 p.

- Gouin D.M. et Morisset M. (1988). Vingt ans de contingents laitiers: l'expérience canadienne. *Cahiers d'Économie et Sociologie Rurales*, Institut National de la Recherche Agronomique, n° 7, 2ème trimestre 1988, pp. 37-56.
- Gouin D.M. (2005). La performance économique comparée des systèmes de régulation du secteur laitier, une analyse internationale. *Notes et études économiques*. Sous-direction de l'évaluation, de la prospective et des études, Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et de la ruralité, Paris, n° 24, déc. 2005, pp. 99-133.
- Gouin D.M., Brodeur C., Lamarche V. & Gilbert D. (2008). *Étude sur le programme d'assurance stabilisation des revenus agricoles (ASRA) : sa performance passée et les façons de l'adapter dans le contexte politique et agricole actuel*. Groupe Agéco, Étude réalisée pour le Ministère du Conseil exécutif, Québec, 64 p.
- Gouin D.M. (2010). Dualité de l'agriculture canadienne, spécificité de la politique agricole québécoise. *Agricultures et paysanneries du monde*, Bernard Wolfer éditeur, Éditions Quae, Versailles, pp. 213-231.
- Gould B.W. et Cabrera V.E. (2011). *USDA's Livestock Gross Margin Insurance for Dairy: What is it and How Can it be Used for Risk Management*. New York State Department of Agriculture and Markets, 70 p.
- Gouvernement du Québec (2012). *Loi sur la mise en marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche*, Version à jour au 1er décembre 2012, consultée en ligne, Éditeur officiel du Québec.
- Griffoul B. (2014). La France et l'Allemagne en tête des investissements laitiers européens. *Réussir Lait*. En ligne. 17 novembre 2014. <<http://lait.reussir.fr/actualites/la-france-et-l-allemande-en-tete-des-investissements-laitiers:FDE5XT02.html>>. Consulté le 15 juin 2015.
- Groupe Agéco (2014). *Les Faits saillants laitiers québécois*, Québec.
- Guerrien B. (1985). *La théorie néo-classique. Bilan et perspectives*. Éditions Economica.
- Guhl Peter (2015). *Mündliche Aussage*, Dezember 2015
- Hairy D., Perraud D., Saunier P. et Schaller B (1972). Excédents laitiers et crise agricole en France. *Études rurales*, 46, 7–22.
- Hathaway D.-E. (1968). *Government and agriculture: economic policy in a democratic society*. New-York, The Macmillan Compagny, 412 p.
- Haut C. et Raison M. (2015). *La France sera-t-elle encore demain un grand pays laitier ?* Rapport au Sénat n° 556 (2014-2015).
- Henson S. et Reardon T. (2005). Private agri-food standards: Implications for food policy and the agri-food system. *Food Policy*. 30, 241 – 253.
- Hiscoks G. (1972). Théorie et évolution de la réglementation du marché agricole au Canada. *L'économie agricole au Canada*. Vol 7 n° 2.
- Huber L. et Kastner E. (2015). Bayerns MEG sind gefordert. In: *Bayrisches Landwirtschaftliches Wochenblatt*, (31) vom 31. 7. 2015, S. 86-87.
- Huber L., Heyne U. et Kastner E. (2015). Qualitätstrends in der Bayerischen Milchwirtschaft und ihre Perspektiven. In: *Die Milchwirtschaft*, n°11, mai 2015, pp. 397-402.
- IDELE (2012 a). *Les Allemagnes laitières: voies divergentes et avens contrastés*. Le dossier économie de l'élevage, Nr 426, juillet-août 2012.

- IDELE (2012 b). *Les modèles laitiers du nord de l'Europe à l'épreuve de la volatilité*. Le dossier économie de l'élevage N 428, octobre 2012.
- IDELE (2015). *2014, du rebond de la production... à l'équilibrisme en 2015*. Dossier annuel Bovins Lait, économie de l'élevage, n°454, février 2015.
- IDELE (2012). *Les modèles laitiers du Nord de l'Union Européenne à l'épreuve de la volatilité*, Le Dossier Economie de l'Elevege n°42. 76p.
- IDELE (2007). *La filière laitière en Pologne « un fort potentiel »*. Étude réalisée par l'Institut de l'Elevege, juin 2007, 86 p.
- IDELE (2009). *France Laitière 2015 vers une accentuation des contrastes régionaux*, n° 391, 71p.
- IDELE (2012). *Les modèles laitiers du nord de l'Europe à l'épreuve de la volatilité*. Le dossier économie de l'élevage, n°428, octobre 2012.
- IDELE (2012). *Les modèles laitiers du nord de l'Europe à l'épreuve de la volatilité*. Le dossier économie de l'élevage, n°428, octobre 2012.
- IDELE (2014). *La PAC dans tous ses états*. Dossier spécial PAC, économie de l'élevage, n°452, décembre 2014.
- IDELE (2015). *2014, du rebond de la production... à l'équilibrisme en 2015*. Dossier annuel Bovins Lait, économie de l'élevage, n°454, février 2015.
- Ilchmann O. (2015). *Mündliche Aussage* Dezember 2015.
- Institut de l'élevage (2010). *La filière laitière en Nouvelle-Zélande*. Dossier Économie de l'élevage, Paris, n° 404, 59 p.
- IP-Lait (2009a). *Modèle de gestion des quantités destiné à garantir un approvisionnement du marché du lait conforme aux besoins de ce dernier*. Document du 27/11/09, Interprofession du lait BO-Milch – IP-Lait – IP-Latte. Berne.
- IP-Lait (2009b). *Communiqués de presse du 19/08/2009, du 18/09/2009 et du 19/10/2009*. Interprofession du lait BO-Milch – IP-Lait – IP-Latte. Berne.
- IP-Lait (2010). *Communiqué de presse du 29/01/2010*. Interprofession du lait BO-Milch – IP-Lait – IP-Latte. Berne.
- IP-Lait (2014). *Règlement relatif à la segmentation du marché du lait*. Interprofession du lait BO-Milch – IP-Lait – IP-Latte. Berne, 9 p.
- Jachnik (2014). *Compte rendu d'une mission d'étude: La Bavière laitière*, 14-16-09-2014
- Jansik C. et al. (2014). *Competitiveness of Northern European Dairy Chain*. MTT Agrifood Research Finland, Publication 166, Helsinki.
- Jeanneaux P. et Perrier-Cornet P. (2011). Stratégie d'élévation des coûts des concurrents pour préserver un système productif agroalimentaire. Le cas d'une filière fromagère d'appellation d'origine. *Revue d'économie industrielle*, n° 135, 3ème trimestre, pp. 115-132.
- Jongeneel R. et Van Berkum S. (2015). *What will happen after the EU milk quota system expires in 2015? An assessment of the Dutch dairy sector*. Wageningen, LEI Wageningen UR, University & Research centre, LEI Report 2015-041, 26 p.
- Jongeneel R. (2015). *The Dutch dairy supply chain*. LEI Wageningen UR (University and Research center), 30 juin 2015, 22 p.

- Jongeneel R. et v. Berkum S. (2015). *What will happen after the EU milk quota system expires in 2015 ? An Assesment of the Dutch dairy sector*. Wageningen, LEI Wageningen UR (University and Research Centre), LEI Repot 2015-041. 26 p.
- Jürgens K., Fink-Keßler A. et Poppinga O. (2015). *Wertschöpfung von Molkereien*. Fallstudie, Gleichen. Download: <http://www.milch-board.de/Milchmarkt/Studie-zur-Wertschoepfung-der-Molkereien>
- Kaiser H.M. et Novakovic A.M. (1986). *Results of the Dairy Termination Program and Implications for New York Milk Production*. Department of Agricultural Economics, A.E. Ext. 86-20, Cornell University, 20 p.
- Keane M. et O Connor D. (2009). *Price volatility in the EU Dairy Industry: Causes, Consequences and Copying Mechanisms*. Rapport pour l'European Dairy Association.
- Kirsch A., Kroll J.C. et Trouvé A. (2014). *L'impact des aides directes de la Politique Agricole Commune (PAC) sur le potentiel de performance environnementale des exploitations agricoles*. 8^{èmes} Journées de recherche en sciences sociales INRA-SFER-CIRAD, Grenoble, décembre 2014.
- KPMG (2015). *Fonterra's largest guaranteed milk price offer again under-subscribed*. KPMG Field Notes.
- Kreps D.M. (1990). *Leçons de théories microéconomiques*. Presses Universitaires de France, 1996 pour la traduction française.
- Kroll J.-C. et Trouvé A. (2012). Faut-il encore réguler mes marchés agricoles ? L'exemple des quotas laitiers. *Économie Appliquée*, n° 4, décembre, pp. 86-113.
- Kroll J.C. et Pouch T. (2012). Régulation versus dérégulation des marchés agricoles: la construction sociale d'un clivage économique. *L'homme et la société*, n° 183-184, pp. 181-206.
- Kroll J.C., Trouvé A. et Deruaz M. (2010). *Quelle perspective de régulation après la sortie des quotas ? Analyse des différents modes de régulation des marchés laitiers dans le monde*. CESAER, AgrosupDijon.
- Kroll J.C., Trouvé A. et Deruaz M. (2010). *Quelle perspective de régulation après la sortie des quotas ? Faut-il encore une politique laitière européenne ? Rapport de synthèse*. CESAER, AgrosupDijon.
- Kroll J.-C., Trouvé A. et Deruaz M. (2010). *Quelle perspective de régulation après la sortie des quotas ? Etats des lieux et perspectives en Europe*. CESAER, AgrosupDijon.
- Krugman P. (1991). Increasing Returns and Economic Geography, *Journal of Political Economy*, 99 (3), 483-499
- Kühl et al. (2015). Der Markt für Milch und Milcherzeugnisse im Jahr 2014. In: *German Journal of Agricultural Economics (GJAE)*, 66, Supplement, S. 16-30.
- L'éleveur laitier (2009). Un dispositif de régulation des volumes se dessine. *L'éleveur laitier – Suisse*, n° 175, Décembre.
- Lemoine R. (2012). Glanbia – une nouvelle organisation pour Glanbia en perspective. *La revue laitière française*. En ligne le 14 septembre 2012. <<http://www.rlf.fr/actualites/glanbia-une-nouvelle-organisation-pour-glanbia-en-perspective:2VT0CL6C.html>>. Consulté le 6 juillet 2015.
- MacDonald J. et P. Korb (2006). *Agricultural Contracting Update: Contracts in 2003*. USDA Economic Research Service. Economic Information Bulletin No. 9. janvier 2006.
- MacDonald J. M. (2006). Agricultural contracting, competition, and antitrust. *American Journal of Agricultural Economics*, 88(5): 1244-1250.

- Manchester A.C. et Blayney D.P. (2001). *Milk Pricing in the United States*. Economic Research Service, USDA, Agriculture Information Bulletin No. 761, 20 p.
- Marging Manager (2014). The Dairy Margin Protection Program – Is It Right for Me? *Margin Manager*, 2 octobre 2014, 9 p.
- Martin E. (2015). Une Europe laitière qui change de visage. *Alimentation générale, la plateforme des cultures du goût*. En ligne. 26 mars 2015. <<http://alimentation-generale.fr/economie/une-europe-laitiere-qui-change-de-visage>>. Consulté le 8 juillet 2015.
- Martinez A. (2013). *Comprendre le positionnement polonais sur la gestion du secteur laitier*. Ambassade de France en Pologne, service économique régional de Varsovie, Pôle agriculture et alimentation. Note 13-023, rédigée à Varsovie le 15 janvier 2013.
- Martinez A. (2015). *Compte rendu du XII^{ème} forum laitier polonais*. Ambassade de France en Pologne, service économique régional de Varsovie. Rédigée à Varsovie le 7 juillet 2015.
- Masten S.E. (2000). Transaction-cost economics and the organization of agricultural transactions. In: *Industrial Organization* (Advances in Applied Microeconomics, Volume 9), Michael R. Baye ed., Emerald Group Publishing Limited, pp. 173-195.
- Maynard L.J., Wolf C. et Gearhardt M. (2005). Can Futures and Options Markets Hold the Milk Price Safety Net? Policy Conflicts and Market Failures in Dairy Hedging. In: *Review of Agricultural Economics*, Vol. 27, n° 2, pp. 273–286.
- Mazier J. et al. (1984). *Quand les crises durent...* Éditions Economica.
- McCay C.J. (2011). *Effect of Cooperatives Working Together Herd Retirements on the U.S. Dairy Herd Size*. Departmental Honors Thesis, Department of Agriculture Economics, Purdue University, 44 p.
- Ménard C. (2012). *L'Économie des organisations*. Troisième édition, Collection repères, La Découverte, Paris, 125 p.
- Ménard C. (2004). The economics of hybrid organisations. *J. Inst. Theor. Econ.* 160, 345–376.
- Ménard C. et Valceschini E. (2005). New institutions for governing the agri-food industry. *Eur. Rev. Agri. Econ.*, 32(3), 421-440.
- Mesly N. (2012). Fonterra, la perle convoitée du Pacifique. *Le Coopérateur agricole*, Montréal, Vol 44, no 1.
- MIV (2015). *Daten, Fakten. Beilage zum Geschäftsbericht 2014/15*. Bonn.
- Morin-Rivet L., Gouin D.M. et Doyon M. (2010). La notion de découplage revisitée. *Économie rurale*, n° 317, mai-juin 2010, pp. 3-16.
- MSP (2013). *Milk market in Poland – the end of quota system will change the industry*. Bureau des relations publiques, Ministerstwo Skarbu Panstwa, publié le 20 décembre 2013.
- MSP (2012). *Poland Dairy Sector and Milk Market Situation*. Ministerstwo Skarbu Panstwa, Présentation faite à Bruxelles, 12 décembre 2012.
- N.N. (2015). Soll die Andienungspflicht abgeschafft werden? In: *top agrar* 11/2015 R12-R13.
- Newton J., Thraen C.S, Bozic M., Stephenson M.W., Wolf C. et Gould B.W. (2013). *Goodlatte-Scott vs. the Dairy Security Act: Shared Potential, Shared Concerns and Open Questions*. Briefing Paper n° 13-01, Midwest Program on Dairy Markets and Policy – 2013 Farm Bill Dairy Analysis Group, 15 p. et annexes.

- Newton J., Thraen C.S, Gould B.W. et Bozic M. (2014). *Livestock Gross Margin Insurance for Dairy: The Other Dairy Safety Net Solution*. Farmdocdaily, Department of Agricultural and Consumer Economics, University of Illinois Urbana Champaign, 5 p.
- Neyhard J., Tauer L. et Gloy B. (2013). Analysis of Price Risk Management Strategies in Dairy Farming Using Whole-Farm Simulations. *Journal of Agricultural and Applied Economics*, Vol. 45, n° 2, pp. 313-327.
- Nicholson C.H. et Stephenson M. (2007). *An Analytical Review of a Voluntary Herd Retirement and Export Subsidy Plan for Dairy Producers*. Cornell Program on Dairy Markets and Policy at Cornell University, 26 p.
- Nicholson C.H. et Stephenson M. (2014). *Dynamic Market Impacts of the Dairy Margin Protection Program of the Agricultural Act of 2014*. Cornell Program on Dairy Markets and Policy at Cornell University, Working Paper WP14-03, 33 p.
- NMPF (2014). *Program Details, Overview of the Margin Protection Program, 2014 Farm Bill*. National Milk Producers Federation, <http://www.futurefordairy.com/program-details>.
- Novakovic A.M. (2012). *Costs and Benefits of Livestock Gross Margin for Dairy Cattle, and Implications for the Dairy Producer Margin Protection Plan*. Program on Dairy Markets and Policy
- Novakovic A.M., Bozic M., Stephenson M., Wolf C., Nicholson C. et Newton J. (2015). *Comments on Summary Enrollment Data for MPP – Dairy*. Briefing Paper Series – 15-01, Dairy Markets and Policy, 17 p.
- NZX (2014). *Fonterra Shareholders' Market (NZZX)*. <https://www.nzx.com/markets/NZZX>.
- OCDE-FAO (2014). *Perspectives agricoles de l'OCDE et de la FAO 2014-2023*, Paris.
- OFAG (2007). *Rapport agricole 2007*. DFER, Office fédéral de l'agriculture de la Confédération suisse, Berne.
- OFAG (2010). *Rapport agricole 2010*. DFER, Office fédéral de l'agriculture de la Confédération suisse, Berne.
- OFAG (2014a). *Rapport agricole 2014*. DFER, Office fédéral de l'agriculture de la Confédération suisse, Berne.
- OFAG (2014b). *Bulletin du marché du lait*. Secteur observation du marché, DFER, Office fédéral de l'agriculture de la Confédération suisse, juillet 2014, Berne.
- OMC (1994). *Accord sur l'agriculture*. Organisation mondiale du commerce, pp. 47-86.
- Perrot C., Bataille J.-F., Bossis N., Caillaud D., Gallot S., Morhain B., Morin E., Roguet C. et Sarzeaud P. (2013). *Diversité de l'élevage français et dynamiques territoriales. Les enseignements des recensements agricoles*. 3R 2013. 4p.
- Perrot C., Caillaud D., Chatellier V., Ennifar M. et You G. (2014). *La diversité des exploitations et des territoires laitiers français face à la fin des quotas*, 3R 2014 8p.
- Perrot C., Chatellier V. et Gouin DM. (2015). *Les exploitations laitières françaises sont-elles compétitives ?* 3R 2015, 8p.
- Perrot C. & Chatellier V. (2009) Évolution structurelle et économique des exploitations laitières du nord de l'Union européenne de 1990 à 2005: des trajectoires contrastées. *Fourrages*, 197, 24-46.
- Pfimlin A. (2014). *Le marché laitier mondial est un piège pour les éleveurs et un pari fatal à l'Union*. Document de travail, 4 mars 2015.

- Pouch T. (2014). La macroéconomie des années 1930 aux États-Unis: l'oubli de la politique agricole. *Économie Appliquée*, n° 2, juin, pp. 75-99.
- Pouch T. (2014). L'embargo russe sur les produits agricoles européens et sa dimension géoéconomique. *Géoéconomie*, n° 72, pp. 71-84.
- Prégent G. (1979). Le cadre juridique et administratif des plans conjoints de mise en marché des produits agricoles du Québec. *Économie rurale*, n° 130, pp. 8-14.
- Proulx Y. & Saint-Louis R. (1978). *Plans conjoints et gestion de l'offre, un essai d'évaluation de leurs impacts*. Département d'économie rurale, Université Laval, Québec, 63 p.
- Proulx Y., St-Louis R. & Dione J. (1979). Plans conjoints et gestion de l'offre, un essai d'évaluation de leurs impacts. *Économie rurale*, n° 130, pp. 27-45.
- Quaden G. (1973). *Parité pour l'agriculture et disparités entre agriculteurs. Essai critique sur la politique des revenus agricoles*. Collection scientifique de la Faculté de Droit de l'Université de Liège, 236 p.
- Requillart V., Bouamra-Mechemache Z., Jongeneel R. et Penel C. (2008). *Economic analysis of the effects of the expiry of the EU Milk quota system*, n° 5. Rapport final pour la Direction Générale de l'Agriculture – Commission Européenne, Institut d'Économie Industrielle, 100 p.
- Réussir Lait Élevage (2009). La Suisse dans la tourmente de l'après-quota. In: *Réussir Lait Élevage*, n° 230, novembre 2009.
- Revault d'Allones M. (2012). *La crise sans fin. Essai sur l'expérience moderne du temps*. Éditions du Seuil, coll. "La couleur des idées".
- Révillon S. (2014). *Les mécanismes de formation des prix du lait en Suisse*. Agridea, Lausanne.
- Ricard D. et Rieutort L. (1995). Filières agro-alimentaires et moyennes montagnes françaises. *Revue de géographie alpine*, 83(3), p 101-114.
- Riester R., Ludwig H. et Dick J. (2014). Milch. In: *Agrarmärkte 2014*, LEI/LfL (Hrsg.) Schwäbisch Gmünd, S. 213-249.
- Rotherham F. (2014). Farmers are divided over Fonterra's guaranteed milk price. In: *The National Business Review*, <http://www.nbr.co.nz/>.
- Royer A. (2008). The Emergence of Agricultural Marketing Boards Revisited: A Case Study in Canada. In: *Canadian Journal of Agricultural Economics*. Vol. 56, pp. 509-522.
- Royer A. (2009). *Analyse économique néo-institutionnelle de la mise en marché collective. Application au secteur laitier du Québec*. Thèse de doctorat en sciences économiques. Université de Paris 1 Panthéon-Sorbonne. 349 p.
- Royer A. (2010). Transaction costs in milk marketing: a comparison between Canada and Great Britain. *Agricultural Economics*, Vol. 42, pp. 171–182.
- Royer A., Couture J.M. et Gouin D.M. (2014). *Démantèlement et pérennité des offices de commercialisation, une question de paradigme ?* *Économie rurale*. Vol. 341, mai – juin 2014, pp. 25-40.
- Royer A., Ménard, C. et Gouin, D. M. (2015). Reassessing marketing boards as hybrid arrangements: evidence from Canadian experiences. *Agricultural Economics*, (47) p. 1-12.
- Saint-Pierre M. (2009). *Une nouvelle génération de programmes de soutien financier à l'agriculture*. Pour répondre aux besoins actuels et soutenir l'entrepreneuriat. Rapport remis au Ministère du Conseil exécutif, février 2009, 60 p.

- Salanié, B. (1994). *Théorie des contrats*, Paris. Éditions Economica.
- Schnepf R. (2014). *Dairy Provisions in the 2014 Farm Bill (P.L. 113-79)*. Congressional Research Service, Washington, 27 p.
- Schwartz, A. (2002). Contract Theory and Theories of Contract Regulation, *Revue d'économie industrielle*, n°92, pp. 101- 110.
- Schwarzenbach R., Blättler T., Durgiai B. et Haller T. (2013). *Ouverture du marché « ligne blanche ». Étude d'une ouverture du marché du lait et des produits laitiers entre la Suisse et l'Union européenne*. Rapport à l'intention des Producteurs Suisses de Lait PSL, Haute école spécialisée bernoise, Haute école des sciences agronomiques, forestières et alimentaires, Zollikofen, 97 p.
- Shadbolt N.M. & Duncan A. (2014). Fonterra as a Case Study of Cooperative Capital Structure Innovation. In: L. Hammond Ketilson & M.-P. Robichaud Villettaz, *Cooperatives' Power to Innovate: Texts Selected from the International Call for Papers*. International Summit of Cooperatives, Lévis, pp. 431-448.
- SOCAPAC (2014). *Industrie laitière: le Top 20 mondial*. Socopag, agence de presse. www.socopag.com consulté le 12 mars 2015.
- Stachowiak J. (2015). *Entretiens avec les auteurs*, avril 2015.
- Stachowiak J. (2014). *L'application de la PAC 2014-2020 en Pologne*. Présentation à une conférence de l'Institut de l'Élevage, novembre 2014.
- Steffen N., Schlecht S., Hellberg-Bahr A. et Spiller A. (2011). Vertragssysteme in der deutschen Milchwirtschaft nach dem Ende der Milchquote. In: Hambrusch, J. et al. (Hrsg.): *Jahrbuch der Österreichischen Gesellschaft für Agrarökonomie (ÖGA)*, 20(2), S. 77-86, (2011).
- Stiglitz J. (1977). Monopoly, Nonlinear Pricing, and Imperfect Information: the Insurance Market. *Review of Economic Studies*, 44, 407-430.
- Sumner D.A. et Balagtas J.V. (2002). United States' Agricultural Systems: An Overview of U.S. Dairy Policy. *Encyclopedia of Dairy Sciences*. H. Roginski, J. Fuquay, P. Fox, eds., Elsevier Science Ltd. 15 p.
- Swissmilk (2015). *Rapport mensuel sur la situation du marché du lait et des produits laitiers en Suisse*. www.swissmilk.ch/situation-actuelle-du-marché, 24 février, Berne.
- Szajner P. (2009). *Assessment of the competitiveness of the dairy food chain in Poland*. Enlargement Network for Agripolicy Analysis. Février 2009, 23 p.
- Terra (2014). *Filières laitières bretonne et polonaise: une même volonté de développement*. Terragricoles de Bretagne. En ligne. 18 avril 2014. <<http://www.terragricoles-de-bretagne.fr/public/index.php?a=article&codeArticle=DN10GEPC>>. Consulté le 15 juin 2015.
- Thiele H., Richards E. et Burchardi H. (2015): *Expertise Kriseninstrumente im Milchmarkt*. Institut für Ernährungswirtschaft (ife) Kiel, download: www.ife-ev.de/attachments/046_Kriseninstrumente%20Milchmarkt.pdf
- Thiele H. (2015). *Warum der Milchpreis nicht fair ist. Interview in Augsburg Allgemeine Zeitung am 29. Oktober 2015*. Download : www.augsburger-allgemeine.de/wirtschaft/Warum-der-Milchpreis-nicht-fair-ist-id35934132.html
- Thraen C. (2011). *Livestock Gross Margin Insurance for Dairy Farms. What is it? Do I need it? What will it cost? A guide for Ohio dairy producers*. Prepared for the Risk Management Seminar Ohio Farm Bureau and The Ohio State University Extension Sugarcreek, Ohio, février 2011, 10 p.
- Thraen C. (2012). *Do I need Livestock Gross Margin Insurance?* Ohio State University Extension, 8 p.

- Thraen C. (2013). *LGM Dairy Premiums, Subsidies, Administration & Overhead, and Fees: Who pays what and where does the money go?* Ohio State University Extension, 4 p.
- Urbaniak B. (2013). *Dostęp do surowca w kontekście zniesienia kwot mlecznych w UE i zmian w WPR*. Présentation faite dans le cadre d'une présentation sur le thème des industries laitières en Pologne (Przemysł mleczarski w Polsce – nowe wyzwania w nowych realiach gospodarczych), pour la banque BGZ, le 5 novembre 2013.
- USDA (2008). *Federal Milk Marketing Order, Class 1 Price Structure*. www.ams.usda.gov/AMSV1.0/getfile?dDocName=STELDEV3101903
- USDA (2009). *Dairy Economic Loss Assistance Payment (DELAP) Program*. Fact Sheet. Farm service Agency. Décembre 2009, 2 p.
- USDA (2010). *USDA Issues Final Payments Under DELAP to Provide Financial Relief to Dairy Producers*. News Release. Farm service Agency. Octobre 2010, 1 p.
- USDA (2014a). *Table 36 - Class 1 Milk Price, by Federal Milk Marketing Order Area, 2013*.
- USDA (2013b). *Federal Milk Order Marketing and Utilization Summary, Annual 2013*.
- USDA (2014a). *Announcement of Class and Component Prices*. United States Department of Agriculture, Agricultural Marketing Service, 1er octobre 2014, 6 p.
- USDA (2014b). *Cooperative Share of Milk Marketed by Producers*. United States Department of Agriculture, http://www.rurdev.usda.gov/BCP_Coop_Data_DairyMarketing.html, Tableau 3.
- USDA (2014c). *Dairy cooperatives by type of operation and by headquarters region*. United States Department of Agriculture, http://www.rurdev.usda.gov/BCP_Coop_Data_DairyMarketing.html, Tableau 1.
- USDA (2014d). *Utilization of cooperatively marketed milk*. United States Department of Agriculture, http://www.rurdev.usda.gov/BCP_Coop_Data_DairyMarketing.html, Tableau 4.
- USDA (2015a). *Results of 2015 MPP Enrollment*. FSA-USDA, Table 1 to 4.
- USDA (2015b). *Milk Production*. <http://www.usda.gov/nass/PUBS/TODAYRPT/mkpr0215.txt>.
- USDA (2016). *Results of 2016 MPP Enrollment*. FSA-USDA, Table 1 to 4.
- Valvekar M., Chavas J.P., Gould B.W. et Cabrera V.E. (2011). *Revenue Risk Management, Risk Aversion and the Use of Livestock Gross Margin for Dairy Cattle Insurance*. Agricultural Systems, Vol. 104, pp. 671-678.
- Vargas R. (2012). *Le portrait économique de l'utilisation des surplus structurels dans le secteur laitier canadien*. Mémoire de maîtrise en Agroéconomie, Université Laval, Québec, 121 p.
- Vavra P. (2009). *L'agriculture contractuelle: Rôle, usage et raison d'être*. OECD Publishing.
- Vézina F. (2013). *Développement d'un nouveau modèle coopératif axé sur la coordination efficace d'un secteur agricole*. Mémoire de maîtrise en Agroéconomie, Université Laval, Québec, 168 p.
- Walsh (2015). *La production laitière irlandaise et les contrats entre producteurs et transformateurs*, ambassade d'Irlande.
- Weber S. et Heiko H. (2014). *Can a Monitoring Agency efficiently regulate the EU milk market?* Thünen Working Paper 34a. Décembre 2014. 21p.
- Weindlmeier H. et Obersojer T. (2007). Möglichkeiten, Grenzen und Probleme eines aktiven Milchmengenmanagements der Molkereien nach Wegfall der gegenwärtigen Milchquotenregelung. In: *Deutsche Molkereizeitung* 126 Jg., Teil 1 Nr. 22, S. 24-26, Teil 2 Nr. 223, S. 28-32.

- Williamson O.E. (1985). *The Economic Institutions of Capitalism*. New-York, The Free Press, A Division of Macmillan, 450 p. Cité par Royer 2009.
- Williamson, O. E. (1975). *Markets and hierarchies*. New York, 26-30.
- Wocken C. et Spiller A. (2009). Gestaltung von Milchlieferverträgen: Strategien für die Molkereiwirtschaft nach Auslaufen der Quote. In: *Milchwirtschaft ohne Quote*. Ludwig Theuvsen und Christian Schaper (Hg.) Reihe Agrarökonomie Bd. 3, Köln, S. 113-132.
- Wolf C. (2012). Dairy farmer use of price risk management tools. *Journal of Dairy Science*, Vol. 95, n° 2, pp. 4176-4183.
- Wolf C., Bozic M., Newton J. et Thraen C.S. (2013). *Moove Over: Will New Government Sponsored Dairy Margin Insurance Crowd Out Private Market Risk Management Tools?* Selected Paper prepared for presentation at the Agricultural & Applied Economics Association's 2013 Crop Insurance and the Farm Bill Symposium, Louisville, KY, octobre 2013, 24 p.
- Wu S. Y. (2006). Contract theory and agricultural policy analysis: a discussion and survey of recent developments. *Australian Journal of Agricultural and Resource Economics*, 50(4), 490-509.
- Zoetewij-Turhan M. (2010). *The Role of Producer Organizations on the Dairy Market*. Schriften zum Agrar-, Umwelt- und Verbraucherschutzrecht. Institut für Landwirtschaftsrecht (hg), Bd. 66, Nomos-Verlag, Sinzheim.
- Zuivel NL (2013). *Dutch dairy in figures*. Zuivel NL, 2013, 26 p.