



CGAAER

CONSEIL GÉNÉRAL

DE L'ALIMENTATION

DE L'AGRICULTURE

ET DES ESPACES RURAUX

Rapport n° 15053-2

# Compétitivité de la filière laitière française : stratégies d'acteurs et politiques publiques

établi par

**François CHAMPANHET**

Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

**Yves MARCHAL**

Inspecteur général de la santé publique vétérinaire

**Yves RIOU**

Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

Coordonnateur

Décembre 2016



# SOMMAIRE

RÉSUMÉ.....	5
LISTE DES RECOMMANDATIONS PAR THÉMATIQUE.....	8
INTRODUCTION.....	10
1. OÙ EN EST LA COMPÉTITIVITÉ DE LA FILIÈRE LAITIÈRE FRANÇAISE ?.....	13
1.1. Une certaine érosion de la compétitivité sur le marché intérieur.....	13
1.2. Un recul de la compétitivité sur le marché mondial malgré une forte progression des exportations.....	15
1.2.1. Parts de marché en valeur.....	16
1.2.2. Parts de marché en volume.....	17
1.2.3. Destinations et produits.....	18
1.2.4. Évolution des exportations par type de produits.....	19
1.2.5. Balance du commerce extérieur des produits laitiers.....	20
2. ANALYSE DES « ATOUTS / FAIBLESSES / OPPORTUNITÉS / MENACES » DE LA FILIÈRE LAITIÈRE FRANÇAISE.....	23
2.1. Comparaison des 7 principaux pays producteurs de lait de l'UE.....	23
2.1.1. Production laitière.....	26
2.1.2. Organisation de la filière.....	31
2.1.3. Industries de transformation.....	33
2.1.4. Importance d'un marché domestique conséquent et qualitatif.....	34
2.1.5. Mise à la consommation.....	35
2.2. Éléments de réflexion.....	35
3. STRATÉGIES D'ACTEURS ET COMPÉTITIVITÉ DE LA FILIÈRE.....	38
3.1. Des consommateurs aux attentes multiples.....	38
3.2. Des stratégies variées.....	40
3.2.1. Exploitations laitières.....	41
3.2.2. Entreprises de transformation.....	44
3.2.3. Distribution.....	51
3.3. Une stratégie collective interprofessionnelle.....	52
3.4. Une stratégie de la filière laitière ?.....	54
3.4.1. Le « plan stratégique FAM ».....	54
3.4.2. Une filière française stratégique.....	57
3.4.3. Stratégie de filière ou vision stratégique partagée (filiale / territoire) ?.....	60
4. PROPOSITIONS D'ÉVOLUTION DES POLITIQUES PUBLIQUES AU SERVICE DE LA FILIÈRE ET DES TERRITOIRES.....	63
4.1. L'Union européenne.....	64
4.1.1. Une PAC, pour quoi faire ?.....	64
4.1.2. Améliorer la transparence et la connaissance des marchés.....	66
4.1.3. Régulation.....	66
4.1.4. Conditionnalité à l'intervention.....	68
4.1.5. Accroître la résilience des exploitations laitières.....	68
4.1.6. Favoriser les exportations européennes et la promotion des produits laitiers.....	70
4.1.7. Soutien spécifique aux exploitations des zones défavorisées (1er pilier).....	71
4.2. Politiques publiques nationales.....	71
4.2.1. Articulation et cohérence.....	71

4.2.2. Les multiples rôles de l'État et les outils à sa disposition.....	73
4.2.3. La convergence des politiques territoriales et de filière, un enjeu pour les collectivités territoriales.....	88
<b>CONCLUSION.....</b>	<b>92</b>
<b>ANNEXES.....</b>	<b>96</b>
Annexe 1 : Lettre de mission.....	98
Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées.....	101
Annexe 3 : Liste des sigles utilisés.....	103
Annexe 4 : Bibliographie.....	105
Annexe 5 : Chiffres-clés de la filière laitière.....	108
Annexe 6 : Production laitière française et évolutions.....	109
Annexe 7 : Évolution des échanges de produits laitiers de la France.....	111
Annexe 8 : Exportations européennes de produits laitiers vers les pays tiers.....	113
Annexe 9 : Production laitière européenne : évolution 2015 / 2012 et perspectives 2020 / 2014.....	114
Annexe 10 : Analyse AFOM de la filière laitière française.....	115
Annexe 11 : Coûts de production du lait français.....	121
Annexe 12 : Prix moyen du lait dans l'UE en 2015.....	122
Annexe 13 : Évolution du point mort pour les exploitations laitières spécialisées de différents pays.....	123
Annexe 14 : Évolution des gains de productivité du travail.....	124
Annexe 15 : Effet de la taille sur le résultat.....	124
Annexe 16 : Coûts de production et résultats par système de production (2012-2015).....	125
Annexe 17 : Classement des 25 leaders laitiers mondiaux.....	127
Annexe 18 : L'industrie du lait dans les industries agroalimentaires.....	129
Annexe 19 : Analyse financière des entreprises de la filière lait.....	130
Annexe 20 : Investissements des entreprises laitières.....	131
Annexe 21 : Plans stratégique FAM - propositions d'actions.....	132
Annexe 22 : Aides de la PAC aux exploitations françaises.....	133
Annexe 23 : Dépenses européennes totales pour les instruments de gestion des risques.....	133
Annexe 24 : Plan de compétitivité et d'adaptation des exploitations (PCAIE).....	134
Annexe 25 : Emplois dans la filière laitière.....	135
Annexe 26 : Formation initiale dans les domaines économiques, de gestion ou de pilotage de l'exploitation pour les futurs chefs d'exploitation.....	136
Annexe 27 : Formation continue VIVEA.....	138
Annexe 28 : Une stratégie cohérente pour l'agro alimentaire irlandais.....	140

## RÉSUMÉ

À la demande du ministre de l'agriculture, la mission a étudié la compétitivité de la filière laitière française et les stratégies de ses acteurs, et propose des évolutions des politiques publiques. Un premier rapport publié en février 2016 a présenté le bilan de la contractualisation ainsi que des propositions d'évolution.

On constate une certaine érosion de la compétitivité sur le marché intérieur, à différencier selon les circuits de commercialisation et les produits. Sur le marché mondial, la compétitivité est en recul mais les exportations progressent fortement et contribuent très positivement à la balance commerciale française.

La filière laitière française bénéficie d'importants atouts relatifs de compétitivité mais est pénalisée par ailleurs par certains handicaps, ainsi que le montre l'analyse comparée des forces – faiblesses – opportunités – menaces, réalisée dans les sept principaux États membres laitiers, à partir d'études récentes.

Les acteurs de la filière développent leurs propres stratégies.

Pour l'éleveur laitier, il s'agit de parvenir à gérer la variabilité des prix. En outre, il doit choisir entre agrandissement de son exploitation et meilleure valorisation de sa production et en conséquence, adapter ses pratiques.

Les stratégies des entreprises laitières privées ne peuvent être qu'individuelles avec, sur le marché intérieur, une tendance au ciblage sur les produits différenciés et à l'ouverture aux consommateurs/citoyens, dans le cadre de leur responsabilité sociale et environnementale. Elles affichent un attachement au territoire français même si leur collecte y est stabilisée ou en diminution. L'international gouverne désormais la stratégie des grands groupes. Des PME réussissent en faisant preuve d'innovations, tant dans la diversification de leurs productions que dans leurs partenariats d'amont et d'aval.

La stratégie coopérative est d'accroître sa part de l'offre laitière nationale pour renforcer le poids des producteurs dans les négociations avec les acheteurs privés. À la différence des entreprises privées, les coopératives permettent une certaine augmentation de la production de leurs adhérents ; elles pratiquent plus d'investissements industriels pour valoriser le lait supplémentaire produit que ces dernières qui se concentrent plus sur les investissements commerciaux.

Les attentes des transformateurs vis-à-vis des pouvoirs publics portent sur la stabilisation réglementaire, la lutte contre les distorsions de concurrence intra-européennes, l'appui au développement des exportations vers les pays tiers. En outre, le secteur coopératif attend des pouvoirs publics une meilleure reconnaissance de son rôle territorial.

Pour la grande distribution, la référence principale est le prix du concurrent. Néanmoins, pour s'adapter aux attentes des consommateurs et aux modes de distribution concurrents, elle propose des partenariats aux producteurs locaux et différencie son offre. Il paraîtrait opportun de réaliser un bilan de l'application de la LME, en particulier de son influence sur la répartition de la valeur ajoutée au sein de la filière. Sa demande d'intégration dans l'interprofession n'a pour l'instant abouti qu'à la mise en place d'un comité de liaison.

Le CNIEL ne parvient pas à rétablir la confiance entre les producteurs et les transformateurs et se cantonne dans des missions historiquement consensuelles ; ses structures régionales (CRIEL) tentent de se positionner désormais comme interlocuteurs des exécutifs régionaux. Les objectifs de l'interprofession recoupant largement ceux de FranceAgriMer, une clarification paraît nécessaire.

Le plan stratégique de la filière laitière à l'horizon 2025 piloté par FranceAgriMer, élaboré en 2013 à la demande du ministre, recense toutes les priorités mais n'opère pas de choix stratégique fort, car c'était une condition pour que la filière s'accorde sur ce plan. Il préconise de consolider des débouchés nationaux et de profiter des opportunités à l'international mais sans augmenter la production nationale. L'exercice a consisté à amener l'ensemble de la filière à un pallier commun en se concentrant néanmoins sur la partie amont, notamment compte tenu de la présence de nombreux acteurs de poids. Faute de consensus, des points importants ne sont pas abordés directement comme la diminution annoncée des points de collecte ou la disparité des performances individuelles. Les professionnels ne se sont pas appropriés ce document. Il ne constitue, ni pour eux, ni pour l'interprofession, une référence ou un cadre d'actions.

Vu l'importance de la filière laitière pour notre pays, la mission considère nécessaire d'élaborer une vision stratégique partagée par les acteurs de la filière. Cette responsabilité devrait légitimement relever de l'interprofession. Celle-ci ayant actuellement des difficultés à surmonter les intérêts contradictoires de ses membres, et à acter des évolutions difficiles, l'intervention de l'État pour l'animation de cette démarche peut apparaître pertinente. Une forte articulation du Conseil spécialisé de FranceAgriMer et du CNIEL serait indispensable. L'objectif de la démarche pourrait être de faire acter quelques orientations fortes, de lever des tabous, d'introduire les dimensions territoriales et de fixer quelques orientations consensuelles.

L'Union européenne a tardé à prendre la vraie mesure de la crise actuelle. Elle éprouve des difficultés à réagir rapidement et efficacement. Dans la perspective des évolutions de la PAC, la mission présente des propositions.

Si l'État et les Régions disposent de nombreux leviers pour accompagner les acteurs économiques et de certaines latitudes dans la mise en œuvre de la politique européenne, c'est à l'État de veiller à la cohérence de l'ensemble des soutiens. Au-delà des mesures conjoncturelles de soutien, il convient de souligner certaines mesures structurelles prises par l'État : renforcement du PCAE, P3A, baisse des charges salariales et patronales, etc.

L'État doit se fixer également comme objectif prioritaire d'accroître la résilience des entreprises agricoles tout en responsabilisant les chefs d'exploitation ; la mission propose ainsi d'instaurer une épargne de précaution volontaire. En outre, il conviendrait de faire accéder le maximum d'éleveurs à une formation continue orientée vers le pilotage de l'entreprise.

Afin de soutenir leur activité à l'exportation, les entreprises demandent que les autorités sanitaires françaises soient dotées de moyens suffisants pour pouvoir négocier avec les pays de destination qui maintiennent des barrières souvent injustifiées à leur entrée. Il leur paraît indispensable qu'une analyse géostratégique et prospective des marchés d'exportations soit collectivement conduite, avec l'appui des meilleurs experts, afin, par exemple, de décrypter certains marchés complexes.

Si une démarche collective sur les marchés extérieurs est rejetée par les entreprises privées rencontrées par la mission, un partage d'expériences locales au sein d'un groupe suffisamment

éclectique pour diluer les problèmes de concurrence pourrait être opportun, notamment à l'échelle du pays de destination.

L'innovation et les technologies numériques représentent un enjeu pour la production et le conseil agricole, où elles doivent être promues. L'utilisation des mégadonnées (*big data*) collectées doit être organisée au bénéfice collectif des acteurs de la filière.

Il convient de croiser l'approche stratégique nationale de filière et les approches stratégiques territoriales, avec l'objectif d'une certaine convergence autour d'enjeux communs. Au niveau régional, une nouvelle enceinte d'échanges permettrait de favoriser cette démarche. Une telle approche doit permettre de raisonner non seulement en production de biens mais aussi de services et de répondre aux attentes des consommateurs-citoyens. Si l'autonomie de décision des territoires est reconnue, ils sont souvent autocentrés ; l'agrégation des stratégies locales ne peut constituer une stratégie nationale.

Ainsi, dans le cadre du FEADER, les modalités d'application, très variables, des plans régionaux de développement rural, élaborés par les Régions, risquent d'introduire des distorsions inter régionales. Il faut rechercher leur mise en cohérence avec la stratégie nationale, ainsi qu'avec les plans des Régions limitrophes, notamment appartenant à un même bassin laitier.

**Mots clés** : PAC, quotas laitiers, contractualisation, crise laitière, compétitivité de la filière laitière française, stratégies laitières [des exploitations, des entreprises de transformation (privées, coopératives), distribution, collective interprofessionnelle, de filière, ...], attentes des consommateurs, résilience des exploitations, vision stratégique collective, CNIEL, FAM, politiques publiques, territoires, filière.

# LISTE DES RECOMMANDATIONS PAR THÉMATIQUE

## Stratégie de filière

- R1. Élaborer une vision stratégique partagée à moyen / long terme pour la filière lait, en fonction de scénarios de marché, répondant aux demandes des consommateurs et des citoyens et intégrant les différents enjeux (locaux, nationaux, européens et internationaux).....61
- R2. Prendre en compte les spécificités régionales pour l'élaboration de cette stratégie dans le but d'assurer une bonne articulation et cohérence entre les stratégies, d'une part sectorielle (nationale et locale) et, d'autre part, territoriale.....61
- R3. Inciter à un consensus interprofessionnel au sein du CNIEL explicite sur un « socle stratégique commun », permettant d'afficher une ambition commune et de lever d'éventuelles ambiguïtés.....61
- R4. Mobiliser le Conseil spécialisé lait de FAM en promouvant l'association avec le CNIEL pour aller au-delà du précédent exercice conduit en 2013 et « faire bouger les lignes ». Le MAAF devra participer activement à cet exercice et en assurer un suivi et une évaluation.....61

## Politique agricole européenne

- R5. Prévoir une obligation pour la Commission européenne de proposer des mesures de régulation, dès lors que le caractère de « crise grave » a été établi par l'Observatoire européen du marché du lait..... 66
- R6. Instaurer dans la réglementation européenne, en cas de situation de crise grave constatée, des mécanismes de responsabilité, permettant de limiter les surproductions individuelles : mesures obligatoires de réduction de la production et système de bonus-malus.....66
- R7. Étudier la possibilité et l'opportunité de conditionner l'accès à l'intervention publique à une maîtrise de la production nationale..... 67
- R8. Examiner l'opportunité de réorienter la PAC vers des mécanismes d'atténuation de la volatilité des prix agricoles, de sécurisation des marges et des revenus agricoles, dans le cadre du premier pilier..... 68
- R9. Promouvoir la création d'un outil de crédit export européen et/ou d'un fonds d'assurance couvrant les risques à l'exportation..... 69

## Politique agricole nationale

- R10. Instaurer une épargne de précaution volontaire, réellement attractive et efficace qui responsabilise le producteur (amélioration de la DPA actuelle?).....73

R11. Engager une réflexion sur l'instauration d'une fiscalité de l'entreprise agricole, distincte de la fiscalité individuelle de l'exploitant.....	74
R12. Faire accéder le maximum d'éleveurs à la formation continue ciblant sur le pilotage stratégique de l'exploitation, en renforçant la mobilisation des organisations professionnelles, et l'implication des conseils régionaux ; veiller à l'articulation entre formation initiale et continue.....	76
R13. Accroître la résilience des exploitations laitières, non seulement par l'augmentation de la productivité du travail, mais aussi par le renforcement de l'autonomie des systèmes techniques (autonomie fourragère, protéines végétales avec l'émergence de filières territorialisées – GIEE, ...), et la diversification, qu'elle soit agricole ou non agricole.....	78
R14. Appuyer les opérateurs dans les négociations avec les autorités publiques des pays de destination (ouverture des marchés, considérations sanitaires, ...) en renforçant notamment la capacité opérationnelle d'intervention de la DGAI.....	81
R15. Organiser l'utilisation des données collectées au bénéfice collectif de tous les acteurs de la filière ; promouvoir un plan de soutien aux technologies numériques innovantes appliquées à l'élevage laitier.....	84
R16. Conjuguer les moyens de la recherche publique, collective et privée, en ciblant sur des objectifs prioritaires, notamment l'acquisition de connaissances liées à l'agro-écologie et s'assurer de leur diffusion efficace, à un coût raisonnable, aux éleveurs.....	85

### **Politiques régionales**

R17. Amener les collectivités territoriales à s'inscrire dans un ensemble d'enjeux nationaux et européens par la recherche de cohérence des politiques sectorielles (nationale et locale) et la convergence des stratégies territoriales élaborées notamment dans le cadre du FEADER au sein de la Région. Promouvoir les concertations entre régions voisines, notamment celles appartenant à un même bassin de production.....	90
--	----

# INTRODUCTION

Le ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt a demandé au CGAAER de conduire une mission sur la filière « lait de vache » dans le contexte particulier de la fin des quotas et des importantes évolutions intervenues tant au niveau des exploitations et des industries laitières que de leur environnement économique et des dynamiques territoriales.

La mission a d'abord effectué un bilan de l'application de la contractualisation écrite obligatoire et formulé des propositions pour améliorer les règles qui encadrent cette dernière ainsi que le fonctionnement des organisations de producteurs<sup>1</sup>. Ses propositions ont visé notamment à renforcer les organisations de producteurs afin de rééquilibrer les relations commerciales au sein de la filière. D'abord destinées à susciter le débat, elles ont pour partie été reprises dans le projet de loi « Sapin 2 »<sup>2</sup>, comme par exemple l'élaboration d'un contrat-cadre négocié entre l'organisation de producteurs et l'acheteur, préalablement à la signature du contrat individuel.

La deuxième partie du travail de la mission, objet du présent rapport, consiste à objectiver la compétitivité de la filière laitière française, particulièrement au travers d'une analyse AFOM<sup>3</sup>, et à identifier les stratégies individuelles ou collectives de ses acteurs. Les attentes de ces derniers à l'égard des politiques publiques qui accompagnent et encadrent la filière et qui sont européennes, nationales ou régionales, sont multiples. C'est pourquoi la mission analyse également la cohérence et l'efficacité des dispositifs publics, en s'efforçant de prendre du recul par rapport à la crise laitière au caractère structurel désormais avéré, et formule des recommandations d'amélioration.

Des entretiens ont été conduits avec de nombreux acteurs et experts des filières laitières françaises et européennes et les récentes études parues sur le sujet ont été consultées. Elles sont référencées dans la bibliographie.

Après ce rappel du contexte et des objectifs de ce travail, il est utile de dresser un rapide panorama de l'actuelle Europe laitière.

En France, comme dans toute l'Union européenne (UE), le secteur laitier a connu une profonde restructuration depuis la mise en œuvre des quotas laitiers, en 1984.

Si la production laitière s'est maintenue en volume, le nombre d'exploitations laitières a été divisé par 6 et le nombre de vaches laitières par 2. Le rendement moyen par vache a été multiplié par 2 et l'effectif moyen par exploitation a crû de 120 %.

Certaines spécificités distinguent la France des pays laitiers du Nord de l'UE : l'intensification y reste modérée (par exemple, les exploitations de plus de 100 vaches ne regroupent que 20 % des effectifs totaux de vaches laitières contre 45 % en Allemagne), les systèmes productifs restent très diversifiés et sont les supports d'une large gamme de produits. En France, il existe une forte hétérogénéité des performances individuelles des producteurs, d'efficacité économique et de productivité du travail notamment, selon les modèles de production mais aussi et surtout, au sein de ces modèles, selon les capacités, compétences et orientations individuelles. Les formes

---

1 Rapport CGAAER n° 15053 - décembre 2015 : [http://agriculture.gouv.fr/sites/minagri/files/cgaaer\\_15053\\_2015\\_rapport-2.pdf](http://agriculture.gouv.fr/sites/minagri/files/cgaaer_15053_2015_rapport-2.pdf)

2 Projet de loi relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique

3 AFOM : atouts, faiblesses, opportunités, menaces

sociétaires sont importantes en proportion et en taille et représentent des formes d'organisation originales en Europe.

La restructuration a aussi concerné les entreprises de transformation dont le nombre a fortement baissé au gré des processus de fusions et d'acquisitions, autour des leaders privés ou coopératifs dont le rôle, déjà prépondérant, devrait s'accroître dans la répartition de la production de lait sur le territoire et dans le développement des exportations.

Le secteur de la transformation laitière a la particularité d'être atomisé, avec 1 200 « unités légales »<sup>4</sup>, employant 56 000 salariés, parmi lesquelles de très nombreuses PME mais aussi 5 groupes de taille mondiale dans le « top 25 mondial » en 2015. Parmi ces entreprises, les 45 qui comptent plus de 250 employés représentent 98 % du chiffre d'affaires à l'export.

La modernisation des entreprises de transformation laitière a également porté sur la diversification des gammes de produits pour satisfaire les consommateurs français et exporter davantage vers les marchés européens et internationaux en croissance. Les produits sous signe de qualité et d'origine (SIQO) valorisent 15 % de la collecte.

Enfin, les acteurs de la distribution ont, eux aussi, enregistré une forte concentration, avec désormais seulement quatre centrales d'achats présentes dans l'Hexagone qui pèsent lourdement sur les négociations commerciales.

Le paysage laitier européen dans son ensemble s'est également recomposé, particulièrement depuis la réforme de la PAC de 2008 qui a entraîné une augmentation des quotas et l'allègement des outils de régulation. À partir de là et jusqu'à la disparition des quotas en 2015, les stratégies des principaux États membres laitiers ont clairement divergé.

Ainsi pendant cette période, la France fut-elle systématiquement en "sous-réalisation", sans optimiser les augmentations de références supplémentaires. En cas de crise laitière comme en 2009, et dans une approche nationalement concertée, elle a réduit sa production pour éviter un effondrement encore plus important des prix à la production.

Pendant ce temps nos principaux concurrents (Allemagne, Pays-Bas, Danemark, Irlande mais aussi Pologne) engageaient une réelle dynamique laitière avec des dépassements de références systématiques. Depuis la crise laitière de 2009, ces pays ont continué d'afficher des ambitions laitières offensives et leur assurance dans l'avenir, dans une « stratégie de conquête de parts de marché ».

Ainsi sur la période 2012-2015, la collecte française a-t-elle progressé de 3 %, tandis que nos concurrents du Nord affichaient des performances qui allaient de + 23 % (Irlande) à + 6 % (Allemagne) en passant par + 10 % (Pologne).

Après la disparition des quotas, le rebond de la collecte dans les pays d'Europe du Nord a encore creusé l'écart avec l'évolution française. Au cours de la campagne 2014-15, les augmentations de volumes produits sont allées de + 18,5 % pour l'Irlande à + 3,6 % pour l'Allemagne en passant par + 11,9 % pour les Pays-Bas. Sur cette période la France a augmenté sa production de + 1,3 %, soit un taux nettement inférieur à celui de l'UE à 28 (+ 4,3 %).

En 2015, tandis que la production néo-zélandaise reculait, l'UE a été responsable des 3/4 du supplément de collecte des 5 grands bassins laitiers mondiaux exportateurs (UE 28, USA, Nouvelle-Zélande, Australie, Argentine), et de la totalité depuis le début de 2016.

---

4 Source INSEE, ESANE

Compte tenu d'une faible progression de la consommation européenne (+ 0,8 % 2015 / 2014) et d'un recul de la demande mondiale (embargo russe, moindre demande chinoise), l'essentiel du supplément de collecte de 2015 a été transformé en ingrédients laitiers pour être exporté ou stocké, provoquant l'effondrement des cours mondiaux. Si les exportations européennes ont progressé en volume de + 6 %, principalement sur les ingrédients secs et les laits infantiles, elles ont reculé de 17 % en valeur en 2015.

Les stocks de l'intervention européenne ont donc augmenté très rapidement. Au 23 juin 2016, la Commission indiquait que l'équivalent de 30 % de la poudre maigre produite au cours des quatre premiers mois de l'année avait été proposé à l'intervention publique et que l'équivalent de 3,5 millions de tonnes de lait avait été retiré du marché à travers l'aide au stockage.

Pour les cinq prochaines années, les États membres laitiers du Nord affichaient encore, début 2016, des perspectives de croissance ambitieuses allant de + 10 % d'ici 2020 pour l'Allemagne à + 50 % pour l'Irlande. Depuis, certains d'entre eux sont devenus plus prudents<sup>5</sup>.

À l'initiative de la France et la crise perdurant, la Commission a accepté le principe d'une maîtrise volontaire des volumes dont l'impact réel sur l'équilibre de marché et les positions relatives entre États-membres devra être analysé.

Ces évolutions divergentes internes à l'UE sont-elles tenables ? Peuvent-elles remettre en cause la position de la France qui est un des principaux pays exportateurs de produits laitiers, mais aussi un des principaux marchés européens ?

---

5 Cf. Annexe 9 *Production laitière européenne : évolution 2015 / 2012 et perspectives 2020 / 2014*

# 1. OÙ EN EST LA COMPÉTITIVITÉ DE LA FILIÈRE LAITIÈRE FRANÇAISE ?

Dans ce rapport, la compétitivité économique désigne la capacité d'une entreprise, d'un secteur économique, d'un pays (voire d'un territoire) à conquérir et/ou à conserver des parts de marché, en affrontant la concurrence aussi bien sur le marché intérieur qu'à l'export. On la mesure par la dynamique des parts de marchés gagnées par les transformateurs laitiers.

Cette compétitivité présente deux dimensions, « prix » et « hors prix ». Gagner en compétitivité « prix » impose de réduire les coûts de production, de collecte et de transformation. Améliorer sa compétitivité « hors prix » nécessite d'augmenter la valeur des produits commercialisés par le développement d'innovations et la différenciation du produit fini. Le secteur laitier français possède un atout reconnu en la matière grâce au poids de ses productions sous SIQO. Une autre différenciation est valorisée grâce à des marques à forte notoriété soutenues par de puissantes politiques de marketing. Les sources de la compétitivité économique relèvent au final de quatre grands domaines :

- les coûts de production et de logistique (coûts du capital, du travail, logistiques, productivité, économies d'échelle,...) et la force commerciale (pouvoir de négociation, portefeuille de débouchés) ;
- la maîtrise technologique de la fabrication et de la qualité, les capacités de recherche - développement et donc d'innovation ;
- l'environnement territorial et humain (infrastructures, fournisseurs, main d'œuvre qualifiée, ressources naturelles, potentiel de production laitière, organisation de la filière, ressources culturelles, savoir-faire, niveau d'exigence des consommateurs) ;
- les facteurs macro-économiques (marché large et stable, taux de change, niveau et structure de la fiscalité,...).

La compétitivité d'une filière peut être abordée sous bien d'autres angles que la seule considération des parts de marchés. Il peut s'agir de sa durabilité, de sa capacité à maintenir un potentiel de production laitière sur des territoires donnés et à créer des emplois.

La prise en compte de ces dimensions suppose une réflexion sur la bonne articulation des filières et des territoires et la prise en compte, notamment, des demandes sociétales (environnement, consommation,...). Cette approche « territoriale » ainsi qu'une approche plus qualitative seront développées ultérieurement lorsque seront abordés les moyens de renforcer la compétitivité globale.

Le rapport se propose de cibler son approche sur les facteurs socio-économiques internes à la filière (production, transformation, consommation,...).

## 1.1. Une certaine érosion de la compétitivité sur le marché intérieur

### Caractéristiques générales du marché intérieur et parts détenues par la production française

La consommation domestique française est estimée à environ 20,7 Mt d'équivalent lait. Elle est globalement en diminution.

## Marché intérieur français et circuits de valorisation

	Consommation domestique		Origine France			Importations	
	Tonnages (éq lait)	%	%	Tonnages (éq lait)	% de la collecte nationale	Tonnages (éq. lait)	%
Achat des ménages	11,9 Mt	57 %	90 %	10,7 Mt	42 %	1,2 Mt	10 %
Restauration Hors Domicile	2,1 Mt	10 %	60 %	1,3 Mt	5 %	0,8 Mt	40 %
Industries agro-alimentaires	6,8 Mt	33 %	40 %	2,7 Mt	11 %	4,1 Mt	60 %
Total	20,7 Mt	100 %	71 %	14,7 Mt	58 %	6,0 Mt	29 %

D'après GIRA, Eurostat, IRI

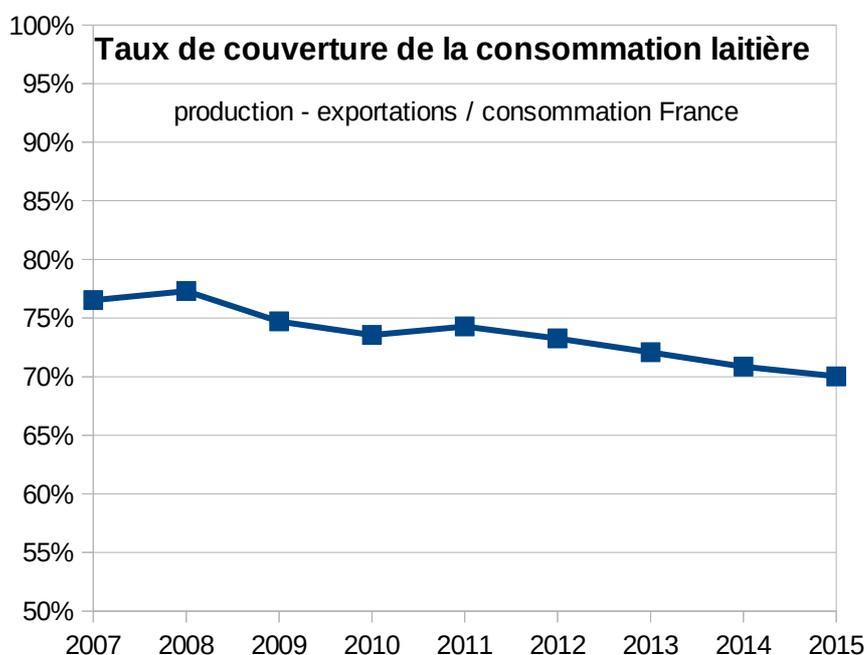
La part de la collecte consommée sur le marché intérieur s'élève en 2015 à 58 % et mesure le poids du marché local ; l'Allemagne est dans une situation relativement proche. Pouvoir s'appuyer sur un marché domestique conséquent constitue une force pour les industriels laitiers français, alors que leurs concurrents néo-zélandais, irlandais, néerlandais consacrent une part importante de leur production laitière à l'export (de 90 % à 66 %).

Si on fait abstraction des variations de stocks, sur la période étudiée, le taux de couverture par la production nationale<sup>6</sup> régresse de 76 % en 2004 à 71 % en 2015, ce qui traduit des augmentations d'importations. Toutefois, il convient d'analyser plus précisément les circuits de valorisation sur le marché français : ventes aux ménages, restauration hors-domicile, industries agro-alimentaires).

Les ventes de produits laitiers aux ménages via les GMS (15,9 milliards d'euros en 2015) représentent en volumes 57 % de la consommation nationale de produits laitiers ; elles sont **assurées à 90 %** par les industries françaises qui proposent une offre variée, unique au monde dans sa diversité, ce qui leur a permis de développer et de maintenir un marché intérieur relativement captif.

La restauration hors-domicile (1,9 milliard d'euros) représente 10 % de la consommation nationale dont l'approvisionnement est assuré à **60 % par des produits français**. Le prix est un critère déterminant dans la restauration collective où les gestionnaires retiennent via des appels d'offre les fournisseurs les moins chers.

La restauration hors-domicile (1,9 milliard d'euros) représente 10 % de la consommation nationale dont l'approvisionnement est assuré à **60 % par des produits français**. Le prix est un critère déterminant dans la restauration collective où les gestionnaires retiennent via des appels d'offre les fournisseurs les moins chers.



<sup>6</sup> (production-exportation) / (production-exportation+importation)

Les fournisseurs français de ces deux premiers circuits (GMS et RHD) subissent la concurrence des produits allemands, belges, voire néerlandais et ce, d'autant plus que le différentiel du prix du lait à la production est important. Ainsi, les importations de lait de consommation ont fortement augmenté en 2015, surtout en début d'année (+ 12,8 % d'après Syndilait).

Les industries agro-alimentaires (biscuiterie, chocolaterie, glaces, pâtisserie, alimentation infantile, animale,...) représentent le deuxième débouché national avec 33 % des volumes. La production française ne couvre que 40 % des besoins de ce marché qui sont extrêmement variés en matière de composition, de qualité et donc de prix. Les industriels laitiers français sont plutôt bien positionnés sur le marché des ingrédients laitiers spécifiques à bonne valeur ajoutée. En revanche, ils sont souvent moins compétitifs sur les ingrédients « basiques » (beurre cube, poudre de lactosérum pour l'alimentation animale), très dépendants du prix de la matière première.

Entre 2000-04 et 2015, les importations françaises de produits laitiers sont passées de 4,74 à 6,08 millions de tonnes d'équivalent lait, soit une augmentation de 28 %. Pour tous les pays européens, les importations de produits laitiers résultent quasi exclusivement du commerce intra-UE, souvent entre pays géographiquement voisins. Les importations de produits laitiers augmentent de 2 milliards d'euros en 2000-2004 à environ 3,15 milliards d'euros en 2015, soit une progression de 60 %<sup>7</sup>.

Cette analyse montre, sur la période, une forte augmentation de la part relative des fromages (+ 85 %) et une baisse équivalente des autres PGC (- 30 %) et les PI (- 40 %). En 2015, les importations françaises sont constituées de 45 % de produits de grande consommation, suivis des fromages (42 %) et des produits secs et industriels (13 %) contre respectivement 50 %, 37 % et 13 % en 2014<sup>8</sup>.

## 1.2. Un recul de la compétitivité sur le marché mondial malgré une forte progression des exportations

Les exportations de produits laitiers représentent le troisième point fort de l'industrie agroalimentaire française, derrière les boissons et les céréales. Elles génèrent un excédent structurel de + 3,8 milliards d'euros en 2015 (+ 2,1 milliards d'euros en 2000-2004).

### Évolution (2015/2004) des échanges de produits laitiers français

	Milliers de tonnes équivalent lait				Millions d'euros courants			
	Exportations		Solde		Exportations		Balance commerciale	
	2015	2015/2004	2015	2015/2004	2015	2015/2004	2015	2015/2004
<b>UE</b>	<b>7 691</b>	<b>+ 34 %</b>	<b>1 723</b>	<b>+ 48 %</b>	<b>4 518</b>	<b>+ 45 %</b>	<b>1 456</b>	<b>+ 33 %</b>
<b>Pays tiers</b>	<b>3 062</b>	<b>+ 38 %</b>	<b>2 951</b>	<b>+ 43 %</b>	<b>2 391</b>	<b>+ 113 %</b>	<b>2 303</b>	<b>+ 120 %</b>
<b>Monde</b>	<b>10 754</b>	<b>+ 35 %</b>	<b>4 674</b>	<b>+ 45 %</b>	<b>6 910</b>	<b>+ 63 %</b>	<b>3 759</b>	<b>+ 75 %</b>

Source : Comext / Méthodologie CNIEL (pour le calcul en Équivalent lait) / Traitement INRA, SMART-LERECO ; in PERROT et coll. 2016

Au cours des dix dernières années, les exportations françaises ont fortement progressé en valeur (+ 63 %) avec un accroissement de + 45 % pour le commerce intra-européen et de + 113 % à destination des pays tiers. En volume, la progression globale s'établit à 35 %. Un tableau en

<sup>7</sup> « Le chiffre du commerce extérieur-études et éclairages-avril 2015 » - note 56 - Direction générale des douanes et droits indirects

<sup>8</sup> Cf. Annexe 7 *Évolution des échanges de produits laitiers de la France*

annexe 7 détaille plus précisément ces données et notamment la répartition selon les pays de destination.

Si elles s'avèrent relativement dynamiques puisqu'elles évoluent deux fois plus vite que celles de l'ensemble des exportations (5 % en moyenne annuelle sur les 10 dernières années, contre 2,4 %)⁹, leur croissance est toutefois moins soutenue que celle des importations mondiales¹⁰.

Les échanges internationaux portent sur une grande diversité de produits laitiers transformés. Hors échanges intra UE, ils s'élèvent à environ 71 millions de tonnes d'équivalent lait en 2015, soit 9 % de la collecte laitière mondiale (International Dairy Federation, 2015). Sur la période 2000-2004 /2015, ils ont progressé d'environ 70 %, alors que la production s'accroissait de 30 % ; la progression est sensible depuis la fin des années 2000 (+ 5 % par an).

La Nouvelle-Zélande occupe le premier rang des exportateurs (27 % du total mondial en équivalent lait en 2015) ; entre 2000 et 2015 (après des années exceptionnelles en 2013-2014, en raison notamment d'un fort développement de ses ventes de poudre de lait entier à destination des pays asiatiques-Chine), ses exportations sont passées de 7,5 à 19 millions de tonnes d'équivalent lait. Elles ont encore progressé en volume en 2015, mais les poudres grasses ont reculé au profit des fromages et de la poudre de lait écrémé.

L'UE, largement dominante sur le marché mondial des fromages, faiblement importatrice de produits laitiers, occupe le second rang (avec 25 % du total mondial en 2015), devant les États-Unis (13 %), la Biélorussie (7 % - réexportations suite à l'embargo russe), l'Australie (5 %) et l'Argentine (2 %). Les exportations européennes de produits laitiers en volume sur le marché mondial continuent sur la même tendance haussière initiée en 2010, alimentées par l'augmentation de la production laitière.

Depuis le début 2014, les cours mondiaux notamment des « commodités » ont fortement chuté, même si des signes d'embellie sont apparus récemment.

En effet, dans un marché déjà excédentaire¹¹, il faut citer la survenue concomitante de difficultés exceptionnelles : fermeture du marché russe aux produits européens¹², réduction du marché chinois en 2015¹³, baisse du prix du pétrole ayant des conséquences pour certains de nos principaux acheteurs¹⁴ : Algérie (poudres de lait entier et écrémé), Arabie Saoudite (fromages, poudre de lait écrémé), Oman (poudre de lait entier), Nigeria (poudre de lait entier), Koweït (poudre de lait entier), Émirats arabes unis (poudre de lait entier, fromages). Par ailleurs, le parallélisme entre les cours mondiaux du pétrole et de la poudre de lait écrémé est à relever.

### 1.2.1. Parts de marché en valeur

La France occupe le 4<sup>ème</sup> rang des pays exportateurs mondiaux de produits laitiers derrière la Nouvelle-Zélande, l'Allemagne et les Pays-Bas. Elle occupe le 3<sup>ème</sup> rang européen derrière l'Allemagne, très performante sur le marché de l'UE, et les Pays-Bas, mais devant la Belgique (cas particulier lié aux infrastructures portuaires) et l'Irlande. Sur la période 2004-2015 considérée dans

9 « Le chiffre du commerce extérieur-études et éclairages-avril 2015 » - note 56 - Direction générale des douanes et droits indirects

10 Cf. Annexe 7 *Évolution des échanges de produits laitiers de la France*

11 Excédent estimé à 8,2 millions de tonnes (Mt) sur 2014-15, dont l'Union européenne est le principal responsable-soit 1 % de la consommation mondiale- induisant des fabrications massives de beurre et de poudre de lait écrémé qui ont alimenté les stocks de report et provoqué l'effondrement des cours...

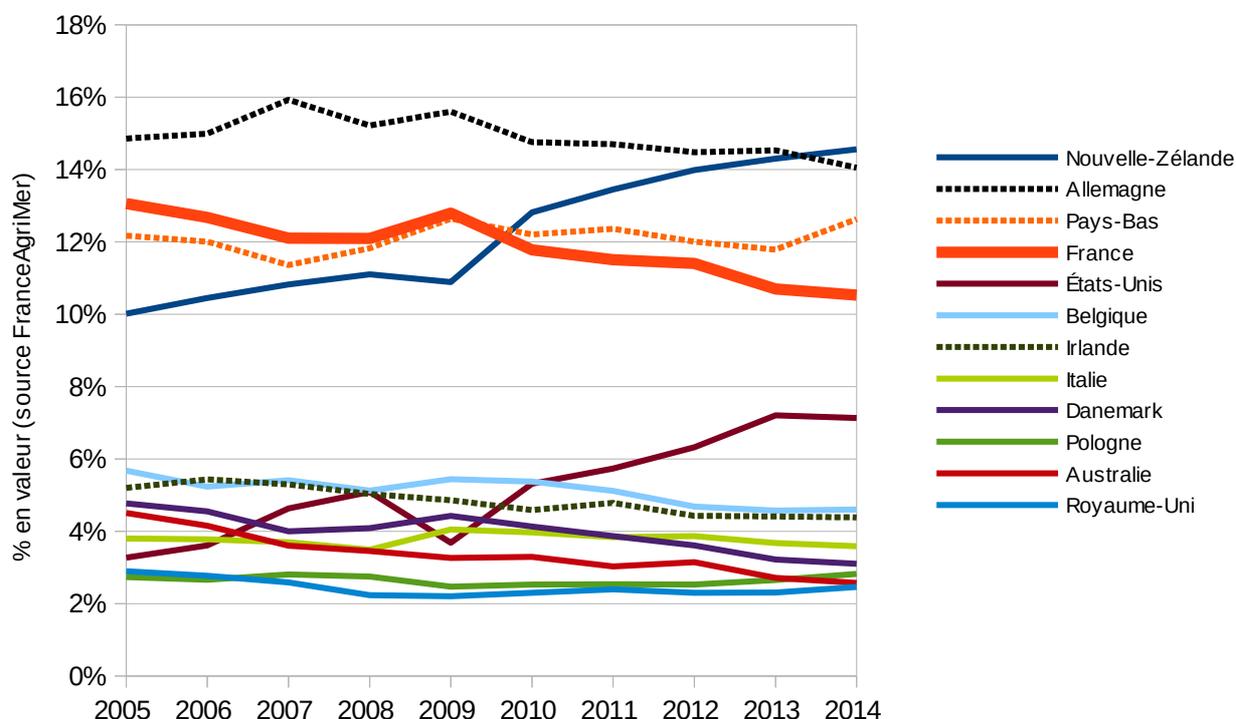
12 Diminution des importations, notamment de fromages passées d'environ 450 000 t à 200 000 t).

13 Réduction des importations de « poudres » :de lait entier - 48 %, de lait écrémé :- 21 %).

14 La demande des pays pétroliers et méditerranéens (MENA) a été fortement impactée par la baisse du prix du baril en 2015 50 \$/baril en moyenne (- 49% / 2014 et - 50 % / 2013,notamment l'Algérie, dont les recettes publiques ont été fortement affectées par la chute du pétrole

cette partie, **la part de la France au sein du marché mondial a régressé de 13,2 % à 10,4 %**. La concurrence au sein du groupe des 11 premiers pays exportateurs est vive et les positions évoluent. Ainsi l'ex-champion allemand est-il désormais dépassé par la Nouvelle Zélande.

Part des principaux pays exportateurs dans les échanges mondiaux de produits laitiers



Deux sous-groupes se distinguent nettement, avec 4 pays qui pèsent chacun pour plus de 10 % des échanges mondiaux et 7 pays à moins de 5 %, sous-groupe au sein duquel les États-Unis se sont détachés il y a quelques années, sans toutefois rejoindre le premier groupe.

Parmi le groupe des 4, les parts de l'Allemagne et de la France diminuent tandis que celles de la Nouvelle-Zélande et des Pays-Bas progressent.

La France se retrouve donc à la dernière place de ce groupe de tête, du fait d'une baisse continue de sa performance sur la période 2005/2014. À l'égard de ses concurrents européens directs, soit l'écart augmente (Pays-Bas) soit il demeure stable et important (Allemagne).

Les exportations françaises se répartissent en valeur à hauteur d'environ 2/3 vers le marché de l'UE et 1/3 vers les pays tiers.

À partir de différentes sources, sur la période 2004/2015, on peut estimer que la part de marché des exportations françaises vers les pays tiers régressait de 4,5 % en début de période à 4,1 % en 2015.

### 1.2.2. Parts de marché en volume

Les exportations de la France en produits laitiers représentent, en 2015, 10,75 millions de tonnes d'équivalent lait, soit 42 % de la collecte nationale. Comparativement à la moyenne annuelle de la période 2000-04 (7,96 millions de tonnes d'équivalent lait), les exportations ont progressé de 2,79 millions de tonnes d'équivalent lait. La France occupe ainsi le **troisième rang européen des pays**

**exportateurs en équivalent lait** derrière l'Allemagne, très performante sur le marché européen, et les Pays-Bas, mais devant l'Irlande.

La répartition des exportations françaises entre États membres et pays tiers s'établit respectivement à 72 % et 28 %.

Les exportations de la France vers les pays tiers représentaient 2,22 millions de tonnes d'équivalent lait sur la période 2000-2004 soit environ 5,3 % du total des échanges mondiaux (hors commerce intra-UE). Elles ont augmenté de 38 % depuis 2000-04, contre 34 % pour les exportations vers l'UE. À partir de 2010, les quatre premiers pays exportateurs de l'UE ont enregistré une augmentation significative de leurs volumes exportés.

**En volume, la part des exportations françaises sur les pays tiers aurait donc reculé de 5,3 % à 4,3 %.**

### 1.2.3. Destinations et produits

La France exporte vers plus de 70 destinations, faisant jeu égal sur ce critère avec les Pays-Bas, devançant dans l'ordre l'Allemagne, la Nouvelle-Zélande, les États-Unis et distanciant très largement la Pologne et l'Irlande ; le Royaume-Uni et l'Australie figurent en queue de peloton. Cette diversité du portefeuille des marchés témoigne d'un fort dynamisme à l'export et d'une offre diversifiée susceptible de convenir à des demandes différentes et de sécuriser les débouchés. Au-delà des autres États membres de l'UE qui concentrent plus des deux tiers des échanges, l'importance des destinations varie selon les produits (fromages, matières grasses, poudres de lait, ...). Dans cette liste, on trouve principalement les États-Unis, la Chine, l'Arabie Saoudite, l'Algérie, la Suisse, le Japon, les Émirats arabes unis, le Canada, l'Égypte, Hong Kong, la Corée du Sud, l'Indonésie, l'Australie, le Nigéria, le Sénégal.

Pour l'Union européenne, les principaux pays de destination sont dans l'ordre les États-Unis, la Chine, l'Arabie Saoudite, l'Algérie, la Suisse, le Japon, les Émirats arabes unis, l'Égypte, Hong Kong, la Corée du Sud, l'Indonésie, l'Australie, le Nigéria, ... ; tous pays dont les importations sont supérieures à 200 Mio EUR<sup>15</sup>.

Que ce soit sur le marché domestique, le marché européen ou le marché international, la question de la valorisation du lait produit en France est centrale dans un contexte où la création de valeur est essentielle pour les différents acteurs de la filière. Ainsi, la création de valeur générée (EUR par tonne exportée) est variable selon les destinations en fonction des types de produits échangés (lait vrac, produits différenciés, ...).

Destinations	États-Unis	Chine	Algérie	Allemagne	Italie
Valeur créée euros/t	1 011	940	812	621	363
Principaux produits	fromages différenciés	poudres de lait, notamment infantiles		lait vrac fromages	lait vrac fromages

Source : Comext / Méthodologie CNIEL (pour le calcul en équivalent lait) / Traitement INRA, SMART-LERECO, ; in PERROT et coll. 2016

15 Cf. Annexe 8 Exportations européennes de produits laitiers vers les pays tiers

## 1.2.4. Évolution des exportations par type de produits

Les produits laitiers sont souvent regroupés en 3 principales familles : fromages (de marque, ingrédients, SIQO,...), produits secs et industriels (poudres de lait, lactosérum, caséine,...), et autres produits de grande consommation (produits frais, lait de consommation, beurre, crème).

Les exportations françaises sont composées à hauteur de 43 % de fromages (3 Md), de 31 % de produits secs et industriels (lait en poudre, lactosérum, caséine - les laits secs assurant 22 % de la valeur générée et 20 % des volumes exportés) et de 26 % de produits de grande consommation (lait, beurre, yaourts...). En volume, ces produits représentent respectivement 31 %, 29 % et 40 % des exportations. Cette structure ressemble à celle de nos principaux concurrents européens, tels l'Allemagne et les Pays-Bas, à l'exception de l'Italie où le poids du fromage atteint 80 % des exportations de la filière.

Au cours de la période étudiée (2004-2015), sur la base des statistiques douanières, on peut relever que:

- les exportations de fromages ont progressé de 50 %; l'UE représente toujours 80 % des expéditions nationales ;
- les exportations de produits de grande consommation (PGC) ont progressé de 60 %; l'UE représente 75 % des expéditions nationales contre 90 % en 2004 ;
- les exportations de produits secs et industriels ont progressé de 150 %; l'UE représente 45 % des expéditions nationales contre 60 % en 2004.

### 1.2.4.1. Les fromages

En 2015, la France occupe la **3<sup>ème</sup> place mondiale** parmi les exportateurs de fromages avec **12,5 % de parts de marché**, derrière l'Allemagne (16 %) et les Pays-Bas (14%). Elle perd toutefois 4,5 points depuis 2004, principalement au profit des États-Unis, tandis que l'Allemagne stabilise ses positions.

Les fromages constituent en valeur le premier poste à l'exportation avec 3 milliards d'euros de ventes en 2015 et génèrent la moitié de l'excédent de la filière. Cependant, ce solde stagne depuis 3 ans, la croissance des exportations de fromages (+ 3,3 % l'an sur 10 ans) étant la moins dynamique de la filière laitière et ce, alors que les Pays-Bas progressent de + 8 % l'an sur 10 ans.

Cette moindre vigueur française tient aux caractéristiques du produit, périssable et difficile à transporter, qui s'exporte essentiellement vers le marché de proximité européen à faible croissance, mais aussi à son coût. Cette offre très diversifiée, mais aussi les contraintes sanitaires sur le lait cru ne sont pas toujours compatibles avec les besoins uniformisés des marchés. Contrairement aux pays concurrents, plutôt positionnés sur des fromages d'entrée de gamme (sauf les italiens), la France est spécialisée dans des segments (pâtes molles, emmental français, voire AOP,...) dont les prix sont plus élevés que les autres catégories (frais, râpés, fondus).

**En volume**, les exportations françaises de fromages, en 2015, représentent 5,5 % du marché mondial des fromages (hors marché UE) ; celui-ci représente environ la moitié du marché de l'UE. La part de l'Europe 28 s'élève à environ 36 %, la Nouvelle-Zélande et les États-Unis représentent chacun 16 %, alors que l'Australie compte pour 8,5 % ; ces données sont à comparer aux chiffres du début de la période qui s'élèvent respectivement à 46 %, 20 %, 11 % et 13 %. Sur la période, les États-Unis progressent en tonnages de 140 %.

Les exportations de fromages néo-zélandais ont encore légèrement progressé en volume en 2015, au détriment des poudres grasses.

Au sein de l'UE, les Pays-Bas et l'Allemagne représentent respectivement 6,5 % et 4,5 % du marché mondial.

L'Allemagne est très présente sur le marché intra-UE où elle assure environ 27 % des échanges en tonnage, contre 16 % et 14 % respectivement pour les Pays-Bas et la France.

#### **1.2.4.2. Les autres produits de grande consommation**

En 2015, la France occupe la **4<sup>ième</sup> place** mondiale parmi les exportateurs des autres **PGC avec 9,5 % de parts de marché**, derrière l'Allemagne et les Pays-Bas ; elle perd toutefois 2,5 points de parts de marché depuis 2004 au profit des États-Unis, tandis que l'Allemagne voit ses positions se stabiliser.

#### **1.2.4.3. Les produits secs**

En 2015, la France occupe la **5<sup>ième</sup> place** mondiale parmi les exportateurs de produits secs et industriels avec **5,5 % de parts de marché**, derrière la Nouvelle-Zélande (24 %), les États-Unis (14 %), l'Allemagne et les Pays-Bas. Elle **perd 2,5 points de parts de marché** depuis 2003 au profit des États-Unis.

Les produits secs et industriels représentent 31% des exportations de la filière laitière, soit 2,1 milliards en 2015. Le lait en poudre constitue l'essentiel des ventes (72 %), suivi par le lactosérum (18%) et la caséine (10 %). Les ventes sont particulièrement dynamiques avec une croissance annuelle moyenne de 12% sur 10 ans. La France se positionne sur les marchés dynamiques des pays émergents. En effet, à l'inverse des autres produits de la filière, plus de la moitié des exportations de produits secs et industriels est destinée aux pays tiers (55 %, contre 45 % vers l'UE), car il s'agit d'une part, de produits de longue conservation et d'autre part, de marchés de volumes.

La croissance des exportations françaises de produits secs et industriels est principalement due à une très forte progression du lait écrémé en poudre, alors que la poudre de lactosérum ou de lait entier ne progresse que faiblement, voire régresse pour la dernière ; la progression moyenne s'établit à 8 % par an en moyenne entre 2004 et 2015, à un niveau inférieur à celui des importations mondiales (12 %). Alors que les exportations de produits laitiers français ont légèrement reculé en valeur en 2015, à cause de la forte baisse des prix unitaires des produits industriels, elles ont progressé en volume, grâce à la poudre de lait écrémé, au beurre, aux caséines et protéines laitières et à la crème de consommation.

**En volume**, sur la période considérée, pour les exportations sur le marché mondial (hors marché de l'UE), on relève, pour les échanges de lait écrémé en poudre, un doublement de la part de l'Union européenne à 31 % en 2015, alors que celle de Nouvelle-Zélande et des États-Unis régressent, respectivement de 22 % à 19% et de 36 % à 25%. En poudre de lait entier, la part de l'Union européenne diminue de moitié à 16% en 2015, au bénéfice quasi exclusif de la Nouvelle-Zélande.

#### **1.2.5. Balance du commerce extérieur des produits laitiers**

Les produits laitiers génèrent un excédent structurel de + 3,8 milliards d'euros en 2015 (+ 2,1 milliards d'euros en 2000-2004) – soit une progression de + 81 %.

Ce solde commercial tient surtout aux fromages (1,66 milliard d'euros) et aux laits secs (1,24 milliard d'euros), ces derniers ayant observé une forte progression au cours de la période étudiée. La France est excédentaire pour la grande majorité des produits laitiers à l'exception notoire du beurre et des autres matières grasses laitières.

Si les exportations françaises de **fromages** se sont maintenues en volume en 2015, la hausse des importations (notamment de pâtes pressées cuites qui atteignent des niveaux record) a fait reculer le solde extérieur en volume pour la deuxième année consécutive.

L'excédent commercial des **produits secs et industriels** s'établit à 1,7 milliard (+30 % / 2014) (0,8 milliard en 2004), dont 1,24 milliard (+45%) pour les laits en poudre et 300 millions pour le lactosérum. La France continue d'augmenter ses exportations de poudre de lait écrémé, ce qui contribue fortement au solde extérieur en volume.

L'excédent commercial des **produits de grande consommation** est le plus faible de la filière (+0,5 milliard), porté essentiellement par les yaourts (+0,4 milliard). Le déficit des matières grasses (-0,2 milliard), dont les achats proviennent à 90 % de l'UE, est compensé par l'excédent sur les autres produits. Les exportations de produits de grande consommation progressent de 4,7 % en moyenne annuelle sur 10 ans. L'UE, son principal débouché, absorbe 3/4 des ventes françaises en 2015. Cependant, l'Asie avec 10 % des ventes contribue quasi-exclusivement à la croissance des exportations de produits de grande consommation. Cette catégorie représente plus de la moitié des achats de produits laitiers importés en France, soit 1,6 milliard. Les matières grasses constituent l'essentiel des achats (55 %), la France étant le premier consommateur de beurre en Europe, avec 7,5 kg par personne et par an (contre 3,6 kg en moyenne pour l'UE).

\*\*\*\*\*

Au cours des dix dernières années, la France est parvenue à améliorer sa balance commerciale (en volume et en valeur) en s'internationalisant davantage et en s'orientant vers des produits finis (fromages, poudres de lait infantile,...) sur lesquels elle n'est que peu en concurrence avec la Nouvelle-Zélande, premier exportateur mondial, fortement spécialisée en poudre de lait entier.

Toutefois, depuis 2010, outre la baisse de la demande intérieure, on constate un tassement de la balance commerciale en valeur de la France avec les autres États membres de l'UE. Ainsi, si globalement le montant en valeur de nos exportations intraeuropéens est resté quasiment stable, la part de ces échanges est passée de 72 % à 63 % ; ce qui traduit une réorientation des échanges et/ou une certaine perte de compétitivité. La part de l'UE dans les importations françaises s'élève à 97 % pour moins de 3 % en provenance des pays tiers.

La capacité de la France à exporter davantage de produits laitiers vers les pays tiers devient alors une condition à un potentiel développement de la production laitière intérieure.

En résumé, trois types de marchés peuvent être identifiés :

- un marché intérieur mûre voire saturé, captif pour les achats des ménages, mais sous la pression des premiers prix importés, des laits conditionnés devenus « commodités », des produits ultra-frais à bonne valeur ajoutée, mais dont la croissance est stoppée ; la concurrence est plus âpre pour la RHD et les Industries agro-alimentaires. L'importance de

la couverture de ce marché intérieur (71 %), même si elle est en réduction par rapport au début la période, compte tenu de l'intensification des échanges, est un atout considérable ;

- un marché européen plus concurrentiel à croissance limitée, avec des opportunités pour les spécialités fromagères et ingrédients secs ;
- un marché mondial, hier négligé, synonyme de surplus mais avec une demande mondiale dynamique en ingrédients secs et « fromages ingrédients » ; toute production supplémentaire étant exportée en premier lieu vers les pays tiers, en tentant de se « désensibiliser » de la formule « beurre-poudre ».

Les produits laitiers, notamment les fromages, constituent un point fort du commerce extérieur français avec un excédent structurel. Toutefois, les ventes de produits périssables comme les fromages et les produits de grande consommation sont surtout destinées au marché européen de proximité, alors que la demande mondiale est tirée par les produits secs et industriels à destination des pays émergents.

La France perd des parts de marché mondiales au profit notamment des États-Unis, de la Nouvelle-Zélande mais aussi des Pays-Bas, alors que les positions allemandes se sont stabilisées. Ce constat est toutefois à nuancer au regard du développement des filiales françaises implantées à l'étranger qui ont un chiffre d'affaires cinq fois supérieur au montant des exportations.

## 2. ANALYSE DES « ATOUTS / FAIBLESSES / OPPORTUNITÉS / MENACES » DE LA FILIÈRE LAITIÈRE FRANÇAISE

De nombreuses analyses sectorielles sont disponibles, mettant en avant la grande diversité de systèmes de production, d'entreprises de transformation, de produits, de savoir-faire. Cette diversité est souvent présentée comme un atout vis-à-vis de la concurrence internationale car celle-ci est moins vive sur les produits différenciés de qualité et d'origine que sur les « commodités ». Une large gamme de produits de grande consommation (PGC) et des marques à forte notoriété sont également des atouts français sur les marchés intérieur et internationaux. Une présentation AFOM concernant les différents maillons de la filière française (production, transformation, distribution), l'interprofession et les territoires « laitiers » figure en **annexe 10**.

Le présent rapport ne reprend pas en détail cette analyse mais insiste sur quelques points significatifs. Il se propose de cibler sur les éléments de compétitivité identifiés, notamment en comparaison avec nos principaux concurrents, à partir d'une étude de l'Institut de l'élevage sur les facteurs de compétitivité des sept principaux pays producteurs de l'UE (Allemagne, Danemark, Pays-Bas, Irlande, Royaume-Uni, Pologne et France). Compte tenu de la grande diversité des modèles de production français, les appréciations portées ci-dessous devront être parfois relativisées.

### 2.1. Comparaison des 7 principaux pays producteurs de lait de l'UE

Les tableaux suivants présentent une synthèse des principaux « AFOM » des grands pays laitiers européens réalisée par la mission à partir des études de l'IDELE<sup>16 17</sup> et de sa propre analyse.

force élevée force modérée faiblesse	DE	DK	NL	IE	UK	PL	FR
Conditions agroclimatiques	X	X	X	X	X	●	X
Foncier : disponibilité et prix		X	X	X	●	X	X
Formation des éleveurs		X	X	X		X	● ?
Modalités de transmission des exploitations	X	X	X	X			●
Accès privilégié au crédit	X	X	X				●
Aides à l'investissement des élevages	X		●				● ?
Niveau d'endettement des exploitations		X		X			
Utilisation du salariat agricole	X	X	X	X	X	X	X
Compétitivité prix à la production (point mort)	X	X	●	X		X	X
Recherche/développement : financement-synergie	●	X	X	X	X	X	●
Conseil agricole							●
Organisation de la filière		X	X	X	X		X
Relations éleveurs/transformateurs	X	X	X	X	X		X
Compétitivité de la transformation au grand export	X	X	X	X		●	X

Légende : X : source GEB-IDELE; ● : analyse de la mission.

16 FAM : Facteurs de compétitivité sur le marché mondial des produits laitiers. Veille concurrentielle 2015

17 IDELE : lait en Europe du Nord : forces, faiblesses et potentiels en 2020. Novembre 2015

Les exploitations françaises sont moins spécialisées dans la production laitière que leurs concurrentes d'Europe du Nord, en partie à cause d'une application stricte des quotas y compris en période dite de « l'atterrissage en douceur ». Si la tendance est à l'agrandissement des exploitations, elle est aussi au maintien de leur diversité.

Tous systèmes de production confondus, le rythme de diminution du nombre d'exploitations est désormais plus rapide en France que dans beaucoup de pays d'Europe du Nord ; ce qui pose le problème de renouvellement des générations, des conditions notamment financières d'installation ou de modernisation.

À l'étranger, les aides publiques à la modernisation ont parfois été plus favorables aux investissements, notamment en bâtiments (Pays-Bas et Allemagne du Nord).

Si on excepte le cas spécifique du Danemark où les banques supportent les exploitations laitières sur lesquelles elles sont lourdement engagées, pour les empêcher de faire faillite, avec perte d'autonomie décisionnelle des éleveurs, les conditions de prêt seraient plus souples en Allemagne et aux Pays-Bas, alors qu'en Irlande, la *Bank of Ireland* développe de nouveaux produits assouplissant le remboursement des emprunts des éleveurs en fonction de leur situation économique.

Parmi les facteurs limitants, figurent les compétences des producteurs qui restent insuffisantes en matière de pilotage stratégique de leurs exploitations.

Le critère « Coût et utilisation du salariat agricole » identifié comme une faiblesse française, l'est désormais moins dans sa dimension « coût », depuis que sont intervenues d'importantes baisses de charges sociales mais demeure dans la dimension « utilisation du salariat agricole ».

S'agissant de l'organisation de la filière, l'existence de grandes coopératives en quasi-monopole de collecte (cas des Pays-Bas, de l'Irlande, du nord de l'Allemagne, du Danemark et dans une moindre mesure de la Pologne) permet de réguler de façon concertée des relations producteurs/collecteurs et le partage de la valeur ajoutée, voire une certaine stabilisation des revenus agricoles. Ceci participe également à renforcer le poids de la transformation dans les négociations avec la distribution. Ainsi, les producteurs de *FrieslandCampina*, 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.

menace forte menace modérée opportunité modérée opportunité forte

	DE	DK	NL	IE	UK	PL	FR
Perte d'autonomie décisionnelle des éleveurs		X	●				● ?
Densité animale : sensibilité aux épizooties	X		X	X			● ?
Pression des autres secteurs agricoles	X				X	X	X
Attentes et pression sociétales	X	X	X		X		● ?
Réglementation environnementale	X	X	X ?	X	X	X	● ?
Expositions marchés mondiaux	X	X	X	X	X	X	X
Parité monétaire							
Image du pays et des produits		X	X	X			X
Croissance de la demande intérieure	X				X	X	●
Croissance de la demande mondiale	X	X	X	X	X	X	X

Légende : X : Source : GEB - IDELE et autres ● : analyse de la mission.

Les « attentes et pressions sociétales » et « réglementation environnementale », considérées ci-dessus comme une menace, peuvent également se transformer en atouts pour différencier la production (projet agro-écologique).

Depuis 2014, les prix payés aux producteurs des grands bassins de production (UE28, Nouvelle-Zélande et désormais États-Unis), qui s'étaient rapprochés fortement à partir de 2010, ont de nouveau nettement divergé en fonction du poids relatif de la part de la production échangée<sup>18</sup>. Sur période longue, un faible écart de prix moyen est constaté entre l'Allemagne et la France. Toutefois, les prix sont plus volatils en Allemagne, avec une plus grande réactivité à la hausse comme à la baisse (différentiel actuel 40 à 50 €/1000 l). En Irlande, le prix moyen du lait a, en revanche, été plus faible et plus volatil, car il est davantage influencé par les cours mondiaux de poudres et d'ingrédients laitiers.

Le prix du lait moyen payé au producteur est plus élevé aux **Pays-Bas** et au **Danemark**, deux pays dominés par des coopératives (*FrieslandCampina* et *Arla Foods*), en situation de monopole, au savoir-faire commercial reconnu de longue date pour l'exportation et présentant une densité laitière assurant des coûts de collecte inférieurs aux coûts français, sans parler du coût d'exportation du fait de la proximité et de la qualité des infrastructures portuaires de Rotterdam. *FrieslandCampina* utilise une formule de prix qui garantit un prix minimum à ses adhérents et prévoit des compléments de prix calculés comme une part fixe des résultats de la coopérative<sup>19</sup>.

Par ailleurs, dans le cadre des discussions sur la future PAC 2020, l'évolution des DPU « laitiers » (éventuel transfert du 1<sup>er</sup> au 2<sup>me</sup> pilier) constitue un enjeu sensible pour les élevages dits « intensifs », compte tenu de leurs montants et de leur part dans les revenus des producteurs français<sup>20</sup>.

18 L'annexe 13 extraite de la communication « Le secteur laitier français est-il compétitif face à la concurrence européenne et mondiale ? », présentée au récent Colloque de la SFER « La libéralisation des marchés laitiers », fait apparaître ainsi une étonnante proximité des niveaux prix de revient (point mort) entre des bassins que tout oppose ou presque en matière de systèmes de production laitiers : Nouvelle-Zélande, Californie, France et Allemagne.

19 Cf. Annexe 12 *Prix moyen du lait dans l'UE en 2015*

20 Cf. Annexe 22 *Aides de la PAC aux exploitations françaises*

En ce qui concerne la compétitivité de la transformation au grand export, les groupes français sont fortement présents à l'étranger, surtout les privés qui disposent d'implantations industrielles diversifiées, induisant une force de frappe indéniable pour la conquête des marchés. Parmi ses concurrents, les Pays-Bas et l'Irlande possèdent également des implantations industrielles à l'étranger, bien qu'en moins grand nombre ; il s'agit surtout de sites de recombinaison.

Après un alignement sur des niveaux de prix élevés pilotés par les cours mondiaux des principaux produits échangés, les caractéristiques des débouchés s'expriment à nouveau, notamment les couples « produits x marchés », entre le marché domestique, le marché européen et les marchés internationaux.

Ainsi, si le marché intérieur de la consommation semble, en France, particulièrement solide et rémunérateur, il procure d'une certaine façon plus de stabilité que de valeur pour les producteurs laitiers français.

Dans un contexte de crise, certains éléments de ces deux tableaux synthétiques sont approfondis ci-dessous, notamment la compétitivité « prix » à la production (« point mort »), les ajustements individuels pour faire face à la volatilité des prix, l'organisation de la filière, ...

### 2.1.1. Production laitière

#### 2.1.1.1. Compétitivité prix : comparaison des coûts de production selon les « bassins laitiers » (France, principaux pays producteurs de l'UE)

Cette approche, conduite à partir de l'expertise « Calcul des coûts de la production laitière » réalisée récemment par le (BAL) (Bureau d'agriculture et de sociologie agricole), pour le compte de l'European Milk Board (EMB), se base sur le RICA de l'UE (Réseau d'Information Comptable Agricole) ; elle concerne la France, l'Allemagne, les Pays-Bas, la Belgique et le Danemark<sup>21</sup>.

Ces coûts de production totaux intègrent d'une part les coûts « incorporables » (1), c'est-à-dire le coût financier de la production du lait, et d'autre part la rémunération de la main d'œuvre familiale non salariée (2), desquels sont déduits tous les paiements directs publics perçus par l'exploitation (3).

Si les bases méthodologiques de cette étude peuvent être discutées, le choix du RICA et une méthode d'analyse commune permettent d'obtenir des **résultats indicatifs** qui permettent d'établir des comparaisons entre États membres et au sein des États membres, **avant la suppression des quotas laitiers**.

À partir des coûts de la production laitière en France élaborés selon les régions « programme », ceux-ci ont été recalculés pour les neuf bassins laitiers français, en étant pondérés en fonction de la production de lait de chaque région.

**On constate de fortes variations des coûts de production [(1) + (2) - (3) donc après déduction des aides] entre les 9 « bassins » français** qui se répartissent entre les zones d'élevage de plaine, les zones de polyculture - élevage et les zones de montagne – piémont :

- 34 c/kg de lait dans les régions côtières du **Grand Ouest** (Bretagne et Pays de la Loire),

---

21 Annexe 11 : Coûts de production du lait français

- 38 - 40 c/kg dans les régions Alsace, Champagne-Ardenne, Basse- Normandie, Centre et Poitou-Charentes,
- plus de 40 c/kg (45), dans le nord (Picardie, Nord-Pas-de-Calais), ainsi que dans le Limousin, l'Aquitaine et Midi-Pyrénées,
- et enfin plus de 45 c/kg, dans les trois régions de « montagne » Auvergne, Franche-Comté et Rhône-Alpes, pour culminer à 49 c/kg (Sud-Est).

**Comparaison France - UE des coûts de production et résultats par système de production extraits études BAL**

Régions laitières	Coûts de production (totaux) en c/kg (1)+(2)	Coûts « incorporables » (1)	Coûts de production finaux (1)+(2)-(3)
Grand Ouest	40,0	Bretagne 28,7 Pays de Loire 30,8	34,3
Danemark	41,8		
Est de l'Allemagne		SNA 41,0 BB 42,0	45,0
Pays-Bas	47,9	37,2	44,5
Centre	44,5	Centre 36,3	38,9
Nord de l'Allemagne	48,0	Schleswig Holstein 35,6 Nord-Rhénanie. Westphalie 38,7	43,0
Poitou-Charentes	45,6	37,2	39,9
Grand Est	47,7	Lorraine 28,9 Alsace 37,0 Franche-Comté 39,1	40,8
Normandie	47,4	Haute-Normandie 44,3	41,2
Nord-Picardie	49,3	Nord-PdeC 39,4 Picardie 41,2	43,3
Sud de l'Allemagne	58,0	Rhénanie-Palatinat 36,0 Bavière 40,0 Hesse + Sarre 42,0	51,0
Sud-Ouest	51,5	Midi Pyrénées 37,9 Aquitaine 38,1	44,5
Auvergne/Limousin	53,8	Limousin 35,6 Auvergne 38,0	45,9
Wallonie	55,7	38,0	50,6
Flandre	55,3	39,0	51,2
Belgique	55,5	38,6	51,0
Sud-Est	56,8	Rhône-Alpes 39,6	48,6

**Cette analyse comparative France / UE met en évidence un bon niveau de compétitivité « prix » dans le Grand Ouest** avec des coûts de production finaux (après déduction des aides) très compétitifs par rapport à nos concurrents du nord de l'Europe.

**Si on peut parler d'une filière laitière nationale, les problématiques de compétitivité sont diverses entre :**

- les bassins laitiers denses qui disposent d'avantages comparatifs via la spécialisation, compétitifs avec les zones exportatrices du nord de l'UE mais dont l'intensification devra prendre en compte les problématiques environnementales et de démarcation / différenciation (AB,...) des produits ;

- les zones de polyculture-élevage avec des exploitations souvent performantes mais confrontées à une concurrence entre productions, à des problèmes de filière, avec une recomposition en cours : fermes de grande dimension / circuits courts / îlots de résistance. Des incertitudes pèsent sur le maintien d'une dynamique laitière dans ces zones, en particulier, à cause de la concurrence de la production céréalière et de la dégradation de l'« ambiance laitière », là où la densité laitière devient trop faible ;
- les zones de montagne qui présentent une grande diversité entre :
  - \* le Massif central, en risque de décrochage structurel, avec une aggravation des écarts de coûts de production avec la plaine et des limites à la productivité du travail ;
  - \* et autres zones (Grand Est), capables de valoriser commercialement leur production.

### Évolution des coûts de production : des niveaux convergents entre bassins exportateurs

Cette partie discute de l'évolution comparée des coûts de production du lait au stade des exploitations, en cherchant notamment à souligner les points forts et les points faibles de la France globalement mais en faisant apparaître l'hétérogénéité entre systèmes de production et au sein de ces systèmes, entre producteurs individuels.

Un indicateur proche du prix de revient du lait, le « point mort », sera utilisé pour analyser ces évolutions, à différents niveaux (États membres, régions,...). Cette approche par le « point mort », c'est-à-dire le prix du lait à partir duquel la main-d'œuvre non salariée est rémunérée (si l'exploitation est spécialisée à 100 %), correspond au prix de revient hors charges supplétives et est révélateur des différents modèles européens et de leurs évolutions. Ces différences méthodologiques peuvent expliquer certains écarts avec le tableau précédent.

Le rapport 2016 de l'Observatoire de la formation des prix et des marges permettra de préciser les variations entre les systèmes de production français. Enfin, il sera fait appel aux données accessibles des centres d'économie rurale pour appréhender les évolutions au niveau individuel.

Entre 2004 et 2014, on constate un rapprochement des « points morts » entre les éleveurs des principaux bassins mondiaux de production laitière (Nouvelle-Zélande, Californie, Allemagne, France, Pays-Bas, Irlande, Danemark,...). Au-delà de cette date, ils recommencent à diverger<sup>22</sup>.

### Comparaison UE : « point mort », main d'œuvre et coût de production de l'alimentation des exploitations laitières spécialisées (en 2012)

€/1000 l	Grand Ouest de la France	Allemagne du Nord	Irlande	Pays-Bas	Danemark
<b>Point mort</b>	250	260	200	310	350
<b>UTA salariée (%)</b>	5	25	15	9	52
<b>Coût de l'alimentation (1)+(2)+(3)</b>	250	235	180	220	260
<b>(1) Aliments achetés</b>	60	110	80	110	120
<b>(2) Engrais, semences, phyto</b>	50	25	40	20	20
<b>(3) Mécanisation</b>	140	100	60	90	120

Source : RICA UE DG AGRI – traitement Institut de l'Élevage

22 Cf. Annexe 13 *Évolution du point mort pour les exploitations laitières spécialisées de différents pays*

Les données ne font pas apparaître de handicap de compétitivité entre la France (Grand Ouest) et l'Allemagne (du Nord) pour la production, mais des niveaux de productivité du travail qui limitent sa rémunération. En effet, bien que le rythme des gains de productivité du travail (en %) soit désormais au moins équivalent en France (Grand Ouest) par rapport aux concurrents européens, cette progression (en litres par UTA) en valeur absolue demeure plus faible que celle de nos concurrents directs. Si elle s'établit à + 60 000 l en France, elle s'élève à + 87 000 l, + 94 000 l, + 110 000 l et + 50 000 l respectivement pour l'Allemagne du Nord, les Pays-Bas, le Danemark et l'Irlande<sup>23</sup>.

Les Pays-Bas affichent une forte rentabilité qui doit beaucoup au prix du lait. Le modèle danois est rarement rentable, même avec la baisse de 7 % du coût par 1000 litres comptabilisée en 2015.

En Irlande et en France, l'« autonomie » ((1) Aliments achetés) se traduit par une productivité du travail apparente (en litres par UTA) inférieure puisqu'elle intègre de fait davantage de tâches de production fourragère. La nature de cette production fourragère, herbe pâturée en Irlande, versus fourrages cultivés en France (maïs et herbe) se traduit par des charges différentes : charges d'engrais pour 1000 litres plus élevées en Irlande, mais frais de mécanisation bien plus forts en France (amortissements et travaux par tiers).

Toutefois l'autonomie alimentaire des élevages français, qui repose en grande partie sur la culture de fourrages, ainsi que le faible poids de la main-d'œuvre salariée se traduisent par des investissements plus importants dans les équipements et donc des coûts fixes élevés. Le manque de salariés, notamment dans les grandes exploitations, pourrait se transformer en handicap ou en rigidité dans la poursuite des gains de productivité du travail.

Ainsi, malgré une meilleure capacité de résistance (2<sup>e</sup> point mort le plus bas après l'Irlande), leur pratique actuelle de l'autonomie coûte cher en compétitivité aux exploitations françaises ou n'est pas assez valorisée par le marché. Pourtant les comparaisons réalisées ici sur l'année 2012, maximum historique pour le prix de l'alimentation animale, favorisaient ces stratégies autonomes.

Les raisons de ce « suréquipement » des exploitations françaises sont multiples. Le retour à la croissance durant la phase de sortie progressive des quotas a été coûteux et le reste, dans la période actuelle, notamment en matériel.

Plusieurs raisons peuvent être avancées pour l'expliquer :

- i. un contexte post-quotas peu lisible en France, avec maintien de fait du contingentement de la production qui a pu induire des erreurs d'anticipation sur les volumes à produire ;
- ii. une main-d'œuvre essentiellement familiale avec peu de salariés qui incite à un équipement conséquent pour limiter l'astreinte et la pénibilité du travail ; un manque de mutualisation des outils de production (CUMA, travail en commun, etc)
- iii. une adaptation très ou trop lente de la fiscalité à la volatilité des prix et des revenus ce qui incite toujours les éleveurs à s'adapter à court terme en jouant sur les charges de mécanisation (malgré une faible réversibilité), plutôt qu'à constituer et à gérer une épargne de précaution sur le moyen terme.

---

23 Cf. Annexe 14 *Évolution des gains de productivité du travail*

### **2.1.1.2. Une grande dispersion des performances entre producteurs laitiers**

Les centres de gestion disposent de données permettant d'appréhender de façon régulière la diversité des performances individuelles dans une même production.

Pour l'année civile 2013, on constate, au sein des adhérents de CERFRANCE, une grande dispersion des résultats que ce soit sur le prix du lait payé (écart de 25 %), le coût alimentaire par 1000 litres ou bien la marge brute qui varient de 1 à 2 ou bien encore, l'efficacité et l'efficacité VA/PB et VA/UTH qui varient de 1 à 3 ; ces écarts ont tendance à s'accroître encore en période de crise.

Au-delà des écarts entre bassins, on observe, quel que soit le bassin, d'importants écarts d'efficacité entre le quartile supérieur et inférieur ; ces écarts de marge peuvent atteindre 110 €/1000 litres à l'intérieur d'un même bassin, avec comme première cause discriminante, le coût alimentaire pour 25 à 50 % de ce différentiel.

#### **25 % des exploitations ont des performances technico-économiques insuffisantes.**

Tant dans les systèmes intensifs que dans les systèmes plus autonomes, à mi-2015, 25 % des exploitations laitières se situaient en-dessous des niveaux de performance technique nécessaires à leur pérennité économique ; leur EBE/UTH était de 20 000 €, consacré à plus de 80 % aux annuités d'emprunts et ce, malgré un prix moyen sur 12 mois de 360 €/1000 litres et une production de 200 000 litres par UTH. Ces exploitations ne profitent pas des périodes de conjoncture élevée pour restaurer leur trésorerie, et donc exposent une capacité de résistance limitée lorsque le prix avoisine 300 €/1000 litres.

Parmi les exploitations à performance technico-économique satisfaisante, celles (1/3) qui produisent en moyenne 100 000 litres de plus par UTH (300 000 l)<sup>24</sup> disposent de réelles marges de manœuvre.

Le volume produit par exploitation constitue un paramètre déterminant dans les équations économiques différentes pour la résistance (court terme) et la compétitivité (moyen terme) des différents concurrents. Ainsi, en 2015, en Irlande, d'après Teagasc (NFS 2015), le point mort s'est établi à 190 €/1000 l contre 240 €/1000 l l'année précédente (- 21 %). Pour conserver leur excellent revenu (- 4 % / 2014), les exploitations irlandaises ont compensé la baisse du prix du lait de 20 % par une hausse des productions individuelles de près de 20 % et une réduction des coûts de production par dilution (accroissement du chargement et du rendement laitier), une réduction des intrants, et ont par ailleurs bénéficié d'une excellente production fourragère. Pour les exploitations françaises affectées par la baisse des prix mais qui sont contraintes dans leurs augmentations de production par la gestion des transformateurs, l'équation est difficile à résoudre ; elles sont en compétition sur les prix et donc sur les coûts pour la fraction du lait transformée en « commodités » laitières.

Si le fort niveau des charges de mécanisation dans les exploitations françaises ne peut se résoudre avec des volumes supplémentaires, des solutions existent pour partager certaines charges entre exploitations voisines ou externaliser réellement (sans doublons) certains travaux.

---

<sup>24</sup> Cet objectif de 300 000 l/UTH minimum est un niveau indicatif moyen ; il peut être plus bas pour des systèmes plus autonomes avec différenciation – 250 000 l/UTH, ou plus élevé dans les zones intermédiaires au potentiel fourrager limité

Le défaut de performance devient un handicap insoutenable lorsque la conjoncture n'est pas stable. En outre, facteur aggravant, en cas de crise dans le secteur laitier, on observe une tendance à la dégradation des performances d'un certain nombre de producteurs laitiers.

À partir de données des centres de gestion on peut identifier une forte dispersion des marges brutes entre producteurs (au 31 décembre 2013), :

- 50 % des adhérents ont une marge brute comprise entre 180 et 240 €/1000 l ; en ne considérant que les deux bornes de ce premier groupe, le différentiel s'élève à 24 000 € pour une exploitation moyenne de 400 000 l ;
- 20 % sont en dessous (< 140-180) ; leur pérennité économique doit être considérée comme engagée et on peut légitimement s'interroger sur un « accompagnement » ;
- 30 % sont au-dessus (240 €/1000 l - > 300) et « s'en sortent actuellement », même en situation de crise.

La problématique des exploitations laitières n'est pas uniquement technico-économique ; la dimension économique et la valeur réelle produite par heure de travail sont également à considérer. Une des clés de l'équilibre est l'augmentation de la productivité du travail. Mais pour cela, il faut que l'éleveur connaisse ses coûts de production. Or, selon des sources diverses, de 80 à 85 % des producteurs de lait les ignoreraient.

Le maintien de la compétitivité « prix » des exploitations laitières françaises semble donc passer par la poursuite de gains de productivité du travail qui se sont accélérés avec la sortie progressive des quotas.

Longtemps protégées par un prix du lait d'une grande stabilité, les exploitations laitières françaises sont mal préparées à faire face à l'actuelle volatilité des prix (et des intrants) et à raisonner leurs choix stratégiques en fonction de règles économiques génériques liées à l'existence d'économies de divers ordres (d'échelle, de gammes, d'agglomération). Au-delà du renforcement nécessaire du niveau technique des exploitants, le rehaussement de leurs compétences de conduite stratégique d'entreprise est indispensable pour accroître la performance économique et financière et la résilience des entreprises. Une réflexion sur l'amélioration des compétences du producteur, au travers de la formation continue et de l'adaptation du conseil agricole, doit être engagée.

Par ailleurs, une analyse comparée entre la France et l'Allemagne montre la moindre capacité des exploitations françaises à engranger des réserves pendant les bonnes années.

Cohérence et autonomie du système de production, savoir-faire technique, flexibilité des charges, adaptabilité à son environnement, capacité de gestion et de pilotage mais aussi respect de la dimension personnelle s'affirment au travers de ces constats quel que soit le bassin considéré.

### **2.1.2. Organisation de la filière**

Le tableau ci-dessous synthétise l'organisation des principales filières européennes. En France, la filière est plutôt « pilotée » par la transformation ; et dans la relation transformateur/distributeur, c'est ce dernier qui a le plus de poids. Il en est autrement dans les autres pays européens, grands producteurs de lait.

		Danemark, Irlande & Pays- Bas	Allemagne	France	Royaume-Uni
Collecte	Coopératives	95 % à 85 %	70 %	55 % collecte 45 % transformation	25 %
	Entreprises privées	5 % à 15 %	30 %	45 % collecte 55 % transformation	75 %
Part de la production exportée		66 % à 90 %	50 %	40 %	10 %
Pilotage de la filière		Production et transformation 1 seule structure DK :Arla IRL : Glanbia PB :FrieslandCa mpina	Production et transformation 2 structures : DMK Müller	Transformation	Distribution associée à la transformation
Relations transformation /distribution		dominées par la transformation	concurrentielles et partenariales	dominées par la distribution	dominées par la distribution

Alors que la logique des entreprises privées est de verser des dividendes à leurs actionnaires, l'objectif des coopératives est d'optimiser le retour à leurs adhérents producteurs.

En France, les principaux transformateurs privés mais aussi coopératifs, faisant preuve de pragmatisme dans le jeu de la concurrence économique, ont adopté une stratégie de compétitivité « prix » quand la logique de filière plaiderait plutôt pour des partenariats commerciaux qui ont du mal à se mettre en place ; les grandes coopératives considèrent qu'elles ne peuvent assumer un rôle de régulation des prix.

Le contrat commercial encadre l'offre laitière en « flux tirés », tandis que le contrat coopératif accompagne et modère l'offre en « flux semi-poussés ».

En outre, il convient de citer les relations difficiles au sein de la filière, entre les éleveurs, les transformateurs, quel que soit leur statut, et les distributeurs, ainsi qu'une difficulté de positionnement de l'interprofession laitière - développée dans le rapport de notre mission précédente<sup>25</sup>. Enfin, la forte émergence des attentes nouvelles des consommateurs doit être prise en compte.

Dans son rapport 2016, l'Observatoire de la formation des prix et des marges des produits alimentaires souligne la diminution importante, en 2015, de la rémunération des producteurs laitiers résultant de la baisse du prix du lait, dans les trois systèmes analysés (« Bovins lait spécialisé de plaine », « Lait et culture de vente », « Lait de montagne »)<sup>26</sup>. Cette baisse des prix permet de maintenir voire baisser les prix à la consommation dans les rayons. Dans ce contexte, l'indicateur de marge brute des transformateurs augmente, celui des GMS aussi.

Le rapport illustre ainsi, par les chiffres, la guerre stérile sur les prix que se livrent les enseignes. Ces dernières continuent de vouloir afficher, coûte que coûte, et quitte à rogner sur leurs propres marges, un prix en rayon toujours plus bas que leurs concurrents.

25 Rapport CGAAER n° 15053 - décembre 2015 : [http://agriculture.gouv.fr/sites/minagri/files/cgaaer\\_15053\\_2015\\_rapport-2.pdf](http://agriculture.gouv.fr/sites/minagri/files/cgaaer_15053_2015_rapport-2.pdf)

26 Annexe 16 Coûts de production et résultats par système de production (2012-2015)

### 2.1.3. Industries de transformation

La transformation française est caractérisée par une grande diversité de ses productions, de la taille des unités de fabrication, avec un grand nombre de petites entreprises notamment de beurreries et de fromageries. La main-d'œuvre employée en France est proportionnellement plus importante (56 000 emplois dans la transformation en France, contre 37 000 en Allemagne pour un volume de lait traité pourtant inférieur). Ces éléments expliquent en partie la répartition différente de la valeur ajoutée au sein de la filière.

Les coûts de transformation du lait en commodités sont plus élevés en France que dans les pays du Nord et notamment en Allemagne. C'est le résultat de coûts de collecte variables entre les différentes régions, d'une moindre concentration industrielle, de coûts de fabrication supérieurs à produits identiques dus à davantage de « petites séries » dans les PGC, et d'outils moins performants dans les ingrédients laitiers.

Comme précisé dans le précédent tableau, en France, les coopératives laitières transforment 45 % de la collecte et collectent 55 % de la production ; ces proportions sont très inférieures à celles constatées chez nos concurrents d'Europe du Nord. À ce jour, on constate la quasi absence des entreprises d'autres États membres dans la collecte de la production française.

Grands groupes de taille mondiale, nombreux « outsiders » (chiffre d'affaires supérieur à 200 millions d'euros) et très nombreuses PME composent le paysage de l'industrie laitière française. Chaque entité a développé sa stratégie propre en matière d'innovation, de métiers, de produits, de marques, de marchés<sup>27</sup>. Les groupes français sont fortement présents à l'étranger, surtout les « privés » qui disposent d'implantations industrielles diversifiées, induisant une force de frappe indéniable pour la conquête des marchés. La croissance des leaders privés français s'est largement opérée au cours des dernières années, via une internationalisation grandissante de leur activité industrielle, qui amène certains d'entre eux, notamment *Lactalis*, *Danone* et *Bel*, à transformer davantage de lait à l'étranger qu'en France. Les groupes français ont acquis un savoir-faire sur la façon d'aborder les marchés à l'exportation, notamment pour les fromages et certaines catégories de poudres. Ils peuvent combiner une transformation locale et l'importation de produits français. Ainsi, *Lactalis*, qui est un des grands transformateurs aux États-Unis, est aussi un des premiers exportateurs de fromages vers ce pays. De même, dans les importations françaises sont comptabilisés les expéditions de ces groupes implantés à l'étranger.

Le niveau assez compétitif des coûts de production dans certains systèmes, la régularité des approvisionnements, la qualité et la segmentation des produits, la maîtrise de la technologie, la notoriété externe, la puissance commerciale de certains groupes sont autant d'atouts pour déployer des stratégies de conquête de nouveaux marchés. 5 groupes français figurent dans le « top 25 des leaders mondiaux » (*Lactalis*, *Danone*, *Sodiaal*, *Savencia*, *Bel*)<sup>28</sup>; cette forte représentation est un moteur indéniable pour l'ensemble de sa filière notamment en termes d'innovation, de capacité à adapter son offre à la demande globale et de stabilité de la branche laitière. C'est aussi un gage de compétitivité sur les marchés internationaux.

---

27 Cf. Annexe 19 *Analyse financière des entreprises de la filière lait*

28 Cf. Annexe 17 *Classement des 25 leaders laitiers mondiaux*

Les entreprises françaises ne cherchent pas à conquérir les marchés tiers de manière collective, à la différence des entreprises allemandes. Cela résulte de la grande dispersion des opérateurs français mais aussi et peut-être surtout du positionnement concurrentiel des gros opérateurs.

Cette capacité à dynamiser ses exportations est fondée sur une approche qualité, notamment sécurité sanitaire, traçabilité, maîtrise des technologies notamment culture technologique fromagère, notoriété mais aussi sur une bonne image de la gastronomie française et une valorisation de notre culture.

En l'absence de quotas qui maintenaient un maillage territorial, la fragilité du tissu industriel notamment en zone de déprise et pour certaines productions à faible valeur ajoutée (lait de consommation,...) va être mise en évidence ; le devenir de certains sites industriels sera questionné avec les restructurations afférentes. La restructuration est en cours autour de ces leaders tant dans le secteur coopératif que dans le secteur privé pour aboutir à terme à un regroupement en moins d'une dizaine de groupes de transformation en France.

Pour permettre des investissements de plus en plus lourds, des réponses (contractualisation, mécanismes assurantiels, fiscalité) devront être apportées sous peine de voir se multiplier les arbitrages défavorables à la production laitière, et la place de la France laitière régresser sur la scène européenne.

#### **2.1.4. Importance d'un marché domestique conséquent et qualitatif**

Le marché français constitue un atout de premier ordre pour la filière française ; c'est le 1er marché de PGC de l'UE28 qui est estimé à près de 18 milliards d'euros en 2015 et surtout qui est en partie déconnecté de celui des « commodités ».

Au-delà des exigences de qualité sanitaire qui apparaissent comme un socle minimal, et si le consommateur est toujours réactif à l'offre de prix bas, le prix, en valeur brute, n'est pas son seul critère de choix. Suspicieux<sup>29</sup> à l'égard du caractère « industriel » de son alimentation, le consommateur français attend désormais d'autres garanties et est de plus en plus réceptif à l'offre de produits valorisés, par exemple par des SIQO.

Parmi les faiblesses, il faut également mentionner la baisse de la consommation nationale de produits laitiers.

Les ventes de lait de consommation ont continué de reculer en 2015 (- 2 % en volume / 2014 <sup>30</sup>). Le recul est moindre en valeur du fait d'une hausse des prix unitaires qui se poursuit depuis 2011. Les ventes de laits spécifiques ont, par contre, augmenté (+ 4 % en volume 2015 / 2014). Le lait reste un des produits phares de la grande distribution dont il représente 2 % du chiffre d'affaires annuel, en diminution cependant en 2015 de 1,1 %. La baisse des ventes de produits ultra frais dans la grande distribution n'est toujours pas enrayée en 2015 ; les ventes en valeur sont également en nette baisse. La croissance des ventes de fromages en volume dans la grande distribution française s'atténue d'année en année et devient très faible en 2015.

---

29 Mi 2015, seuls 55 % des Français déclaraient avoir une bonne image de leur industrie alimentaire, selon un sondage de l'institut OpinionWay ; étude Ania, plus de 31 % des 8 800 personnes interrogées disent ne pas avoir confiance dans les produits alimentaires.

30 Syndifrais-Agra Presse hebdo n°3547

### **2.1.5. Mise à la consommation**

Ce vocable recouvre une grande diversité avec des produits très variés (marques de distributeurs (MDD), premiers prix, marques reconnues et incontournables à faire figurer dans les linéaires,...). Les premiers prix et les marques distributeurs y sont très disputés, avec notamment une concurrence féroce avec nos concurrents européens. Cette concurrence est encore plus importante dans la restauration hors foyer (RHF) où les produits sont peu différenciés et où le facteur prix est primordial. C'est la même situation dans les ingrédients de base.

Il existe, entre les différents maillons des filières, un soupçon permanent. Dans ce contexte de « guerre des prix », les relations entre industriels et distributeurs sont actuellement décrites comme plus tendues que jamais, chacun en rejetant sur l'autre la responsabilité.

En fait, la LME a focalisé la négociation sur les prix. Elle a posé les fondements de la guerre des prix, laquelle a été accentuée par la relative stabilité de la demande et les mouvements successifs de rapprochement des centrales d'achat qui accroît l'agressivité commerciale des acteurs pour assurer leur croissance. Même si la réponse par la loi n'est par principe pas la panacée, il convient de rééquilibrer les relations commerciales, dont les plus faibles sont les premières victimes. Et, en tout état de cause, d'assurer une forme de pacification des relations fondée sur la coresponsabilité de tous les acteurs de la filière.

À l'échelle macroéconomique, les consommateurs pourraient être considérés comme les grands gagnants.

Mais les clients ne s'en rendent pas compte, toutes les études démontrant qu'ils ne constatent pas de baisse de prix. Pour le consommateur, cette « guerre des prix » conduite par les distributeurs (déflation) a généré des économies immédiatement « réinvesties » par une montée en gamme. C'est le signe qu'il existe objectivement une aspiration à mieux consommer tout autant qu'à économiser.

## **2.2. Éléments de réflexion**

La filière laitière française se distingue par une grande diversité de systèmes de production, d'entreprises de transformation, de produits, de savoir-faire.

Cette diversité est un atout vis à vis de la concurrence internationale car celle-ci est moins vive sur les produits différenciés de qualité et d'origine que sur les « commodités ». Une large gamme de produits de grande consommation (PGC) et des marques à forte notoriété sont également des atouts français sur les marchés intérieur et internationaux.

Au sein de ses différents maillons, la filière française dispose de très nombreux atouts naturels, humains, techniques, industriels, technologiques (notamment fromagers, ...), d'approche qualité (sécurité sanitaire, traçabilité, ...) et d'une notoriété affirmée, avec une bonne image de la gastronomie française et une valorisation de notre culture.

Toutefois, à la différence de la plupart de ses concurrents du Nord de l'Europe, le contexte post-quotas est peu lisible en France avec le maintien de fait du contingentement de la production, un retour à la croissance coûteux (notamment en matériel), une autonomie alimentaire qui coûte cher (fourrages cultivés, récoltés, distribués mécaniquement) et/ou n'est pas assez valorisée par le marché, une diversification mise en place du fait de quotas contraignants et non marchands et qui

ne permet pas une dilution des charges, une main-d'œuvre essentiellement familiale avec peu de salariés.

En outre le système fiscal est peu adapté à la volatilité, désormais structurelle, et induit des comportements d'optimisation peu efficaces voire dangereux pour l'équilibre des exploitations. Enfin, à la différence d'autres pays concurrents, les exploitations françaises montrent une moindre capacité à engranger des réserves pendant les bonnes années (cf. conditions favorables en 2014, avant la crise).

En fonction de la diversité des zones (bassins laitiers denses, zones de montagne - typicité des productions, exploitations de polyculture-élevage) et de leur évolution prévisible (concentration, déprise, ...), différents modèles seront à mettre en œuvre selon les débouchés ciblés (grand export, marché intérieur, produits de « qualité », ...).

Quel que soit le bassin considéré, de nombreux facteurs de compétitivité et de résilience des exploitations individuelles s'affirment : cohérence et autonomie du système de production, savoir-faire technique, flexibilité des charges, adaptabilité à son environnement, capacité de gestion et de pilotage mais aussi respect de la dimension personnelle du producteur. Une des clés de l'équilibre est l'augmentation de la productivité du travail et donc la connaissance précise de ses coûts de production.

La recherche de valeur ajoutée (et de revenus supplémentaires) suppose un accroissement de l'intérêt du consommateur au mode de production du lait et donc à la plus forte autonomie des exploitations françaises. La compétitivité hors prix reste peu valorisée à l'export en raison de la faiblesse de la demande internationale en produits laitiers français très différenciés mais l'image de qualité/sécurité de la filière française est un atout.

À partir de cette première approche AFOM, quelques premiers éléments peuvent être identifiés, sur les actions mais surtout sur les modalités de mise en œuvre d'éventuelles orientations stratégiques de la filière et de ses conséquences territoriales.

Tout d'abord, il s'agirait de **restaurer la confiance au sein de la filière lait et tout particulièrement de l'interprofession**, en renouvelant les relations commerciales entre éleveurs et industriels et avec les distributeurs qui auront besoin à l'avenir de se connecter plus à la production et d'inciter à une « interdépendance intelligente » producteur / transformateur / distributeur. Cela suppose de **clarifier les rôles et responsabilités entre les différents intervenants** (producteurs, transformateurs (coopératifs et privés), distributeurs, consommateurs, pouvoirs publics (« politiques publiques » - UE, FR (national et régional) ).

Il convient également d'accompagner les évolutions en cours (concentration de la production et de la transformation / territoires) et d'admettre la rémunération différenciée (différents marchés, mais aussi rémunérations d'externalités, ...).

Pour faire face à la volatilité désormais structurelle, des modèles plus résilients aux fréquents « accidents » de marché, moins gourmands en capital<sup>31</sup> et permettant de réduire les charges fixes seront à réfléchir. Tout en tenant compte du blocage sociétal afférent, de nouveaux modèles de production adaptés aux marchés seront à concevoir, notamment les « grandes exploitations » mais aussi le développement de « coopérations » ou externalisations, pour optimiser les lourds investissements d'accès à l'innovation et aux technologies (robotisation).

---

31 Investissement de 6 à 9 pour 1 d'EBE généré (foncier, bâtiments, équipements, cheptel, ...

Il s'agit d'aider plus les éleveurs quand ils en ont réellement besoin et moins en période faste ; une réflexion sur la constitution d'épargne de précaution sur le moyen terme ou encore de systèmes assurantiels s'avère nécessaire.

### 3. STRATÉGIES D'ACTEURS ET COMPÉTITIVITÉ DE LA FILIÈRE

Quelles stratégies, pour quels acteurs, quels chantiers faut-il ouvrir ? (stratégie globale, stratégie publique, stratégie collective de la filière, stratégie « privée » des acteurs de la filière, ...).

Remarque préalable : l'élaboration d'une stratégie suppose d'être en capacité (et en responsabilité) de la mettre en œuvre sous la forme d'actions (ou à tout le moins de disposer des capacités d'influence pour conduire sa mise en œuvre).

#### 3.1. Des consommateurs aux attentes multiples

Dans la société de consommation, c'est le consommateur qui oriente directement la production en effectuant ses achats. Donc, au sens strict, quand on achète un produit, on achète la représentation du monde qui va avec !

Dans les pays comme la France où la consommation alimentaire a atteint une forme de maturité en volume, les consommateurs expriment des attentes multiples :

- prix
  - sécurité alimentaire et bénéfices nutritionnels (produits biologiques, Oméga 3, « gluten-free », allégés, ...)
  - origine des aliments, sur les produits locaux de proximité pour leur effet positif sur l'emploi et l'environnement ;
  - impact de la production des aliments sur l'environnement et sur le changement climatique (« ferme laitière bas carbone », produits biologiques, ...)
  - modes de production (bien-être animal, utilisation d'intrants (phytosanitaires, engrais, antibiotiques, ...).
- **Le régionalisme, un argument qui porte**

On constate une forte attente des consommateurs domestiques sur la fourniture de produits locaux. À l'heure de la globalisation, il est plus que jamais question de « déglobalisation » voire de « glocalisation ».

En France, les ventes des marques locales, au sens régional ou départemental, ont crû de 20 % en cinq ans, soit le double de la croissance globale des produits de grande consommation. La dimension marketing et la réponse apportée aux demandes des consommateurs sont également importantes ; ainsi un produit dont la dénomination comporte le terme « petit », comme le fromage «Petit Basque», progresse toujours plus vite que le marché. Depuis la crise de 2008, les consommateurs, de plus en plus nombreux, achètent « citoyen » non seulement le « fabriqué en France », mais aussi des produits de leur région, une façon de préserver l'emploi. Ensuite, les grandes enseignes, qui se livrent une lutte acharnée sur les marques mondiales, ont entrepris de se différencier avec des produits régionaux. Sur ces derniers, les prix ne sont pas comparables. Et en plus, les clients sont prêts à faire un geste en leur faveur. Ce cercle vertueux ne bénéficie pas qu'aux micro marques mais aussi aux ETI ou PME dont les marques rayonnent sur une grande partie du territoire, voire nationalement.

L'agriculture et la transformation agroalimentaire sont deux activités consommatrices de ressources, notamment énergétiques. Or, les ressources de la planète sont, par principe, limitées. Ce qui impose d'envisager le « produire plus » dans une logique plus économe. Produire « plus » avec « moins » induit aussi de produire « mieux ».

Avec les doutes croissants sur la capacité collective d'agir pour résoudre des problèmes qui apparaissent de plus en plus complexes, la tendance est au repli sur l'individuel et sur ce qui reste à portée, la proximité.

- **Une crise de confiance vis à vis des modes de production agricoles et agro industriels**

Il est frappant de constater la suspicion des consommateurs dès lors qu'il y a industrialisation des procédés et leur méconnaissance de la réalité de la production ; ils s'imaginent toujours que le lait provient de vaches paissant tranquillement sous les pommiers d'un verger... D'où une sensibilité particulière à la taille des troupeaux (« ferme des 1 000 vaches » dont le distributeur d'abord pressenti a été dans l'obligation de se récuser sous la pression de démarches militantes).

Les consommateurs sont séduits par les denrées en provenance d'exploitations à taille humaine et éprouvent un rejet des « grandes exploitations ». Selon un sondage réalisé par l'institut Odoxa en février 2016, 86 % des Français estiment que l'agriculture française doit s'orienter vers « de petites exploitations qui privilégient la qualité des produits » ; les 14 % restants préfèrent la voir miser sur « de grandes exploitations qui privilégient la quantité pour rester compétitives ».

Une distanciation s'est instaurée entre les consommateurs et les agriculteurs : distanciation géographique (les produits viennent de loin), économique (beaucoup d'intermédiaires) et cognitive (perte de connaissance directe de l'agriculture et de la capacité à évaluer la qualité d'un produit). Cette distanciation génère une crise de confiance. Les grandes entreprises sont suspectées de privilégier le profit au détriment de la qualité. Les « petits producteurs » apparaissent par contraste plus authentiques, plus soigneux, entretenant un rapport moins artificiel que celui de l'agriculture industrielle à la nature. Cette nostalgie d'un passé sans doute idéalisé est-elle compatible avec les réalités industrielles ?

Restaurer la confiance du consommateur dans son alimentation est un véritable enjeu qui passe notamment par la restauration de la confiance dans les industries de transformation, les producteurs agricoles mais aussi la confiance publique.

Pour rétablir la confiance des consommateurs, des engagements de qualité, d'information renforcée sur la composition des aliments, de transparence et de respect de l'environnement des fabricants seront nécessaires.

Par ailleurs, si le secteur laitier, jusqu'à présent, focalise moins l'attention des médias et des ONG de défense des animaux de rente, il n'en demeure pas moins que cette sensibilité des consommateurs doit être prise à sa juste valeur. Le consommateur a aujourd'hui une double attente qui, si elle est satisfaite, sera source de valorisation : la réassurance (notamment qualitative) et la transparence.

La transparence est aujourd'hui insuffisante, alors que les process et les méthodes sont à un haut niveau. En la matière, l'industrie ouvre peu ses portes, a tendance à se recroqueviller plus qu'à s'ouvrir (sans doute meurtrie par le traitement éditorial à charge de nombreux médias).

Il est indispensable de renouer le fil entre la filière alimentaire et le consommateur – citoyen. Mais il est également indispensable de renouer le lien entre les politiques publiques au sens général et les producteurs, les consommateurs, ...

L'opinion publique n'a que peu conscience des enjeux géopolitiques comme de santé publique et méconnaît les multiples rôles de ce secteur économique, pourvoyeur de croissance, d'emplois, d'influence, mais aussi élément essentiel de l'aménagement territorial et de la préservation de l'environnement. Les pouvoirs publics doivent contribuer à réaffirmer le rôle de l'alimentaire et à en faire véritablement un élément d'avenir.

**Pour rétablir le lien entre l'économie, les consommateurs et les citoyens il convient de renforcer les relations des entreprises qu'elles soient agricoles ou industrielles avec leurs territoires et de promouvoir notamment une plus grande ouverture au grand public (« ouvrir les portes »).**

- **Des comportements d'achat contradictoires**

Si le consommateur exprime une certaine compréhension aux manifestations des agriculteurs et une sensibilité à leur rémunération, il y a un écart sensible entre ces résultats de sondages et son comportement en magasin. Comme analysé par des sociologues, « les Français en disent plus que ce qu'ils font », « ils ont tendance à reporter le problème sur les autres ».

Le rapport qualité-prix demeure prépondérant ; un prix « français » plus élevé doit être justifié par rapport aux concurrents.

D'un côté, il est toujours réactif à l'offre de prix bas et à la promotion ; les exemples en sont nombreux. De l'autre, il est également réceptif à l'offre de produits valorisés, avec signes de qualité, mention d'origine, etc. Si, pour son alimentation, le consommateur affiche vouloir privilégier les filières « bio » pour la nature et sa santé, « locales » pour créer du lien social et « équitables » pour que chacun puisse en vivre, dans les faits, il se rallie à des produits pas chers, pratiques et vite préparés.

En 2014, les trois sociétés d'études suivant la consommation en grande distribution ont toutes trois mesuré le même phénomène (à des nuances méthodologiques près) : légère progression des volumes de PGC achetés (résultant de l'augmentation démographique), déflation (la guerre des prix), compensée par un fort effet de valorisation.

Le consommateur contemporain cherche à donner le maximum de valeur à l'euro dépensé.

D'ailleurs, il existe un niveau de qualité en dessous duquel le client n'est pas prêt à aller, et ce, quel qu'en soit le prix. En témoigne le recul de la part de marché des premiers prix en grande distribution (source : Kantar world panel). Le prix, en valeur brute, n'est donc pas le seul critère de performance.

La problématique qui se pose à l'agriculture et à l'agroalimentaire est de pouvoir répondre à ces multiples demandes en conciliant les attentes : volumes disponibles, prix, qualité (gustative ou sanitaire), etc. ; le tout en préservant la capacité de production pour les générations futures.

### **3.2. Des stratégies variées**

Au sein de la filière laitière, de multiples stratégies peuvent être conduites :

- stratégies privées autonomes résultant d'initiatives individuelles des opérateurs économiques ;
- stratégies collectives hors interprofession
- stratégie collective de l'interprofession, entre les différents maillons de la filière, avec un objectif de mieux répartir les efforts et les profits ultérieurs ;
- stratégie des pouvoirs publics européens, national et régional, responsables de l'intérêt général, qui, au-delà de l'amélioration des performances économiques de la filière (exploitations, entreprises de transformation, ...), doivent prendre en compte d'autres considérations, notamment de durabilité mais aussi d'équilibre du développement territorial, en répondant aux demandes non seulement des consommateurs, mais aussi des citoyens.

### **3.2.1. Exploitations laitières**

La crise laitière est d'autant plus mal vécue par les éleveurs, qu'elle met fin à une longue période de stabilité et qu'elle a été précédée d'une envolée des prix.

L'enjeu principal est désormais d'habituer les producteurs à gérer la volatilité ou la variabilité. C'est à dire à adapter leur gestion à leurs dépenses et ajuster leur production (alimentation, renouvellement,...) en fonction de leur environnement commercial.

Les producteurs laitiers prennent progressivement conscience que, dans le nouveau système économique dans lequel ils évoluent, ils doivent non seulement renforcer leur niveau technique, mais agir en véritables stratèges d'entreprises pour faire varier le niveau de leur production en fonction du prix des intrants et de la valeur du marché. Dans cet objectif, ils doivent disposer d'une exploitation « flexible » qui leur permettra de passer plus facilement les crises, à condition de constituer des réserves en période favorable.

Cela suppose une diversité de positionnements en fonction des caractéristiques de l'exploitation et de son environnement, une amélioration du niveau des compétences, un renforcement de la compétitivité des exploitations, au travers d'une baisse de ses coûts de production, avec recherche d'autonomie des systèmes, mais aussi de l'amélioration de la productivité par unité de travail.

Au-delà de la maîtrise technique qui se révèle déterminante dans les résultats, le pilotage stratégique de l'exploitation, le raisonnement des coûts de production, la gestion des risques, la prise en compte de la volatilité des marchés mais aussi la gestion des ressources humaines, sont désormais des éléments constitutifs indispensables de la dimension du chef d'exploitation.

Les producteurs devront gérer des équilibres et intégrer dans leur stratégie la variabilité de la production. Ils devront maîtriser non seulement de nouvelles pratiques techniques mais aussi de nouvelles compétences et capacités : le numérique, l'automatisation, la gestion du troupeau avec l'introduction des avancées génétiques (génomique, sexage,...). Dans ces conditions, l'implantation des robots de traite suppose de raisonner un nouvel équilibre investissement / travail, conduisant à une autre approche de la taille optimale et suscite une réflexion sur une éventuelle association avec d'autres exploitants pour optimiser cette modernisation.

Pour être en capacité de résister en période de prix bas, le producteur doit être capable de constituer et de gérer des réserves, de raisonner en mode pluriannuel son financement, ses risques et la résilience de son système. L'anticipation doit être promue, avec notamment la détermination d'un fonds de roulement cible. Alors que le contexte notamment fiscal pousse à

immobiliser, le producteur doit accepter des prélèvements les bonnes années pour se constituer une épargne de précaution, permettant de passer les périodes de conjoncture défavorable. Dans cette configuration, il doit être réactif et savoir bénéficier des périodes haussières pour augmenter sa production de manière rentable en raisonnant son coût marginal (accroissement du cheptel pour saturer les facteurs de production et notamment de main-d'œuvre, augmentation de la complémentation, etc.).

Comme évoqué ci-dessus, la productivité du travail-quantité de lait produite par unité de main-d'œuvre (1000 l / UTH), la saturation des facteurs de production au niveau de l'exploitation, mais aussi la réduction des coûts par le système de production adopté<sup>32</sup> et la flexibilité d'adaptation aux évolutions sont déterminants pour être compétitif et le rester.

S'il est vrai que le ratio de productivité du travail (1000 l / UTH) avait stagné en raison de la difficulté de maîtriser techniquement des exploitations de taille importante, il est désormais reparti à la hausse depuis quelques années. Dans une configuration technique maîtrisée, les économies d'échelle contribuent à réduire les charges de structure pour être moins vulnérable aux baisses de prix.

Toutefois, la recherche d'une plus grande autonomie fourragère, en diminuant les achats d'aliments du bétail, peut être une stratégie beaucoup plus « payante » qu'une augmentation automatique du volume de lait produit, en cas de baisse des prix. Comme mis en évidence précédemment, cette autonomie ne doit pas naturellement s'appuyer sur des investissements inconsidérés en matériel agricole.

Ainsi, les systèmes herbagers, dès lors que les coûts de production sont optimisés, peuvent contribuer à une intensification maîtrisée et durable : l'herbe est non seulement un atout économique car elle permet de produire à un coût modéré, mais elle présente aussi des avantages en termes de qualité organoleptique des produits, d'autonomie protéique des exploitations, de bien-être des animaux, d'acceptabilité et d'environnement (stockage de carbone et gestion de l'azote par les prairies).

Le producteur laitier doit disposer d'un cheptel productif avec un bon état sanitaire, maîtriser le coût alimentaire et tout particulièrement l'apport de concentré / 1000 litres ; ce poste représente 65 % du coût alimentaire et 40 % des charges opérationnelles. Compte tenu de la complexité des évolutions nécessaires pour maintenir des exploitations performantes et compétitives, un agriculteur seul ne peut (sauf de rares exceptions) disposer de toutes les compétences désormais requises pour piloter une exploitation. De nouveaux partenariats de production entre exploitants sont à construire (agriculture de groupe) en privilégiant la flexibilité de ces associations sur des projets bien délimités qui permettent à des éleveurs de mettre en commun uniquement la partie lait de leur activité. Ces coopérations sont à concevoir dans la stricte perspective d'un projet technique qui maintient chaque acteur pilote de son entreprise, de sa prise de risques et de ses ambitions patrimoniales. Si les atouts sont bien mis en avant - partage du temps / congés facilités, spécialisation dans les domaines maîtrisés, rempart à l'isolement – les risques encourus ne sont pas à occulter. Dans les GAEC, l'absence de chef mais aussi de mauvaises relations humaines entre les membres peuvent induire des perturbations dans le pilotage de l'exploitation et conduire à la dissolution de cette structure<sup>33</sup>. Cette approche de mise en commun des moyens pourrait être

---

32 ex lait produit à l'herbe, à coût inférieur et avec des évolutions de composition pouvant donner lieu à une meilleure rémunération

33 Spécificité française (loi 1962), le GAEC est une structure très intégrante ; avec l'application du principe de « transparence », il présente de nombreux avantages : fiscal, social, contrôle des structures, auxquels les producteurs sont particulièrement attachés.

une alternative à la concentration des exploitations, à la constitution de « méga-fermes » rejetées par la société civile ; l'économie numérique collaborative pourrait être mobilisée dans cette approche. Le salariat apparaît comme l'alternative pour les éleveurs qui ne sont pas sûrs de pouvoir travailler en association dans le futur.

La gestion humaine, que ce soit dans les structures associées ou en individuel, est un point de fragilité. Pour mener à bien leurs projets, les exploitants devront disposer de véritables compétences en ressources humaines.

Par ailleurs, la mise en évidence de la dispersion des performances individuelles entre agriculteurs doit avoir comme conséquences, outre l'amélioration de la productivité du travail, de promouvoir d'une part, la formation permanente pour rehausser les niveaux de compétence, d'autre part le conseil indépendant et adapté aux besoins réels de l'exploitant ; une part de ce conseil doit être réservée à appuyer les exploitants en difficulté.

Dans le secteur laitier, comme dans d'autres secteurs, un certain nombre d'exploitants, faute de revenus, n'aura pas d'autre solution que d'arrêter leur métier, alors qu'il s'agit souvent d'un « projet de vie ». Des initiatives doivent être développées pour accompagner, le plus en amont possible, ces exploitants mais aussi ceux qui vont devenir associés, salariés ou quitter le monde agricole. Les responsables professionnels sont désormais bien conscients de cette évolution, souvent perçue comme un sujet tabou, même s'ils demeurent très vigilants en termes de communication. Comme l'indique le président des Jeunes agriculteurs : « on ne peut pas motiver des jeunes à devenir agriculteurs et mettre en avant des dispositifs de sortie du métier ».

En ce qui concerne le financement des exploitations, les responsables bancaires rencontrés considèrent qu'il ne leur appartient pas de définir la stratégie des exploitants. Affichant ce principe de responsabilité, les banquiers souhaitent néanmoins vérifier la pertinence des investissements et intégrer la volatilité des prix ; les crédits d'investissement nouveaux pour les agriculteurs sont en hausse depuis 2010. Ils souhaitent promouvoir des réflexions plus collectives sur les opportunités d'investissements et poursuivre la réflexion sur les moyens de lissage notamment par l'épargne de précaution et par des dispositifs assurantiels.

Enfin, en cas de difficultés d'accès au financement bancaire, pour des projets particuliers, le financement participatif est à étudier.

En conclusion, les stratégies mises en œuvre par les exploitants laitiers devront répondre à de nombreuses exigences : compétences, compétitivité, adaptation aux attentes des consommateurs (prix/qualité/sécurité...), de la « société » (environnement/bien-être, attentes sociétales, etc.) tout en dégageant du revenu et donc donnant envie d'être producteur de lait.

L'éleveur laitier devra engager concomitamment trois orientations stratégiques complémentaires : technique, entrepreneuriale (choix des productions, investissements,...) mais aussi patrimoniale (cessibilité de l'entreprise, valorisation du capital accumulé). Ces orientations dépendent de la situation et des spécificités de chaque exploitation, d'où l'importance d'un diagnostic sans concession et approprié par l'exploitant.

Deux voies d'évolutions peuvent être envisagées, qui ne sont pas forcément exclusives ou antagonistes : l'agrandissement et l'amélioration de la valorisation.

La croissance en volume ne saurait constituer un objectif en soi, elle doit servir un projet raisonné de l'exploitant. La structure de coût doit être en adéquation avec le marché des volumes repris (cas du prix B par exemple). Les économies d'échelle, l'intensification, l'organisation du travail peuvent permettre d'améliorer la productivité du travail, tout en raisonnant les investissements engagés en fonction d'une valorisation accrue.

Les évolutions en cours impliquent de repenser la création de valeur ajoutée des systèmes d'exploitation et de promouvoir les flux « tirés » correspondant à une demande de l'aval plutôt que des flux « poussés ». La structuration des rapports avec l'aval, dans ses multiples configurations (contractualisation, capacité à négocier, à mieux vendre en avançant l'argument de la qualité) est déterminante ; cela suppose de développer la capacité des exploitations à valoriser leurs types de production auprès des consommateurs.

À la différence d'une approche de spécialisation, les économies de gamme, la diversification des productions et des activités peuvent permettre à certains exploitants de mieux rentabiliser leur activité tout en restant « petits » ; ils peuvent s'engager dans diverses voies telles que la transformation à la ferme, la vente directe, le bio, les produits de qualité, les circuits courts, les filières locales, etc., qui permettent de réduire les coûts et de renouer les liens entre producteurs et consommateurs.

Dans les deux cas, la réduction de la dépendance aux intrants (énergie, engrais, aliments, etc.), qui permet de développer la résilience du système, sera à renforcer.

### **3.2.2. Entreprises de transformation**

#### **3.2.2.1. Stratégies communes**

La responsabilité des entreprises est d'élaborer leurs stratégies de façon autonome, en recherchant l'optimisation de leur équation laitière, en se confrontant aux réalités des marchés, en fonction de leurs caractéristiques intrinsèques (diagnostic), d'appréhender les risques au travers de leur propre lecture appuyée par des analyses partagées, mais aussi en tenant compte d'éléments de contexte dont les politiques publiques peuvent être une composante. Ces stratégies sont multiples et diverses. Dans le cadre d'une économie concurrentielle, et comme tous les responsables - « acteurs de poids » - rencontrés le soulignent, ces stratégies ne peuvent être contraintes par une stratégie commune.

Les stratégies des entreprises dépendent de leur statut juridique (privés / coopératives) mais aussi de leur taille, de leur « mix-produits » (PGC, PI,...), du positionnement commercial avec les distributeurs et les autres débouchés (marques, MDD, marché français et/ou mondial), de leur extension géographique (nationale, régionale, locale), de leur capacité à investir, etc. Elles se traduisent dans les relations entre le producteur et le transformateur qu'il soit de statut coopératif ou privé (contractualisation obligatoire) : le producteur est-il un « fournisseur de matière première », un partenaire économique, avec une certaine association à la stratégie de l'entreprise ? En tout état de cause, ces stratégies privées, telles qu'elles sont communiquées, permettent de donner des signaux à l'ensemble de la filière sur l'état de la demande, ses évolutions possibles à long terme et en conséquence, d'induire les anticipations nécessaires chez les producteurs.

Au-delà du maintien de leurs positions sur un marché intérieur très concurrentiel, grâce à l'innovation, la recherche de relais de croissance se traduit par la poursuite du développement à l'international et des concentrations sur le territoire national.

La régression récente des ventes en volumes en GMS (- 5,5 % 2015 / 2012), tout particulièrement des marques de distributeurs (MDD), alors que les marques nationales se sont stabilisées, conduit les distributeurs à repositionner leur offre autour de produits apportant davantage de services et de liens au consommateur. Le débouché des MDD, s'il reste important avec 43 % des ventes, implique souvent une érosion des marges et de la rentabilité des transformateurs et entraîne une dépendance commerciale.

Que ce soit dans le secteur privé ou coopératif, les grands groupes ont adopté ou tentent de s'orienter vers des stratégies ciblées de conquête des marchés avec des produits sur lesquels ils sont peu concurrencés parce qu'ils disposent des savoir-faire, des réseaux, de la technologie et d'une capacité à adapter leurs produits à la demande. Ces groupes ont souvent une position dominante sur les marchés internationaux dans leurs secteurs. Ils vont profiter de cette situation de force pour accroître leurs positionnements.

Même sur des produits transnationaux, comme les fromages à pizza, les entreprises françaises ont tendance à se positionner sur une offre plus qualitative, à partir d'outils de taille plus petite, mais plus flexibles que ceux de leurs grands concurrents européens. La recherche d'une certaine différenciation est partagée par la plupart des opérateurs, qu'ils soient privés ou coopératifs avec pour objectif de se « désensibiliser de l'équation beurre-poudre ».

Des regroupements d'entreprises ou des partenariats industriels sont observés entre coopératives mais aussi entre entreprises privées et coopératives [(Sodiaal+ Entremont + 3A + CLHN, ...), fusion Agrial + Eurial + Guilloteau, Lactalis + Graindorge, regroupement plus ancien dans le cadre de Laita (Even, Terrena, Triskalia), projet commun Synutra (Sodiaal),..... etc.]. Dans ce mouvement, la reprise d'entreprises privées par des coopératives est à souligner.

Cette concentration en cours vise à améliorer à la fois leurs coûts, leur **capacité d'innovation et de négociation**, non seulement à l'international mais aussi entre maillons, tout particulièrement avec la grande distribution.

À terme, ces regroupements devraient conduire à moins d'une dizaine de groupes de production en France, ayant atteint une taille critique et capables de peser sur le marché.

Les coopératives engagent également une approche de regroupement pour devenir des acteurs qui comptent, mais aussi pour constituer un débouché durable pour leurs adhérents, en accordant une grande attention au prix du lait (et à la formule de répartition du résultat, selon des règles équitables), tout en maintenant la proximité du terrain et la territorialité des métiers. La fédération du monde coopératif est également évoquée.

Cette évolution dépend non seulement d'approches économiques mais également des hommes, que ce soit dans le secteur privé (succession de génération, dispersion du capital familial entre les membres de la famille qui favorise les prises de contrôle) ou dans le secteur coopératif où l'un des dirigeants peut être amené à s'effacer.

Ces stratégies s'expriment dans les importants investissements réalisés, en préparation de la sortie des quotas<sup>34</sup>. La modernisation de ces outils industriels est un facteur central de progrès des performances et d'économies sur les coûts de personnel.

34 Cf. Annexe 20 *Investissements des entreprises laitières*

Il n'y a pas de difficultés de financement des investissements industriels, sauf sur des projets en ultra frais, en raison de surcapacités, notamment dues à des investissements récents, ou sur certains projets de tour de séchage, si les débouchés ne sont pas clairement identifiés<sup>35</sup>.

Compte tenu de l'importance des investissements chinois dans des entreprises laitières françaises (notamment pour des poudres de lait infantiles *Synutra*, *Biostime*) mais aussi européennes et néo-zélandaises, le décryptage de la stratégie chinoise serait opportun, compte tenu de son importance sur l'équilibre des marchés mondiaux.

Par ailleurs, dans le cadre d'une meilleure prise en compte de leur responsabilité sociale et environnementale (RSE), les transformateurs laitiers, comme les producteurs, s'orientent déjà souvent vers une logique de « produire mieux », en s'efforçant de faire reconnaître par le consommateur, dans son acte d'achat, les efforts ainsi réalisés. Une meilleure information avec une ouverture plus grande des entreprises et des exploitations apparaît opportune, notamment pour reconnecter ces activités avec l'approche territoriale.

Pour élaborer une stratégie d'entreprise efficace, les transformateurs demandent d'abord aux politiques publiques d'assurer une stabilité de leur environnement réglementaire. Ils sont sensibles aux distorsions de concurrence entre opérateurs des États membres et qui pourraient affecter l'intégrité du marché unique européen.

Un large consensus se dégage pour que les politiques publiques (européennes et nationales) soient réorientées en faveur du développement des exportations de produits laitiers vers les pays tiers et de la promotion voire de la défense des produits laitiers tant sur le marché européen que sur les pays tiers. Ils soutiennent le développement d'outils de crédits ou de garantie à l'exportation, compatibles avec les engagements européens.

Enfin, bien que conscients des enjeux très différents selon les filières, ils sont en général favorables à la négociation d'accords commerciaux bilatéraux avec les pays importateurs de produits laitiers dans le monde, et notamment à l'entrée en vigueur de l'accord CETA avec le Canada et à la conclusion de la négociation du TTIP avec les États-Unis.

Selon leur positionnement commercial, l'opinion des transformateurs laitiers sur l'étiquetage de l'origine du lait en tant qu'ingrédient dans les produits laitiers vendus sur le marché européen varie ; certains, dont le chiffre d'affaires à l'exportation est important craignent que cette disposition soit considérée comme une mesure protectionniste déguisée et n'induisse des réactions négatives des consommateurs européens au nom du « patriotisme économique ». De plus, une telle mesure obligatoire se traduirait par des contraintes et des surcoûts dans la chaîne d'approvisionnement laitière que les consommateurs ne seraient pas prêts à payer.

### **3.2.2.2. Transformateurs privés**

Cette catégorie recouvre une grande hétérogénéité - 4 grands groupes, des PME « diversifiées » et un grand nombre de PME « fromagères » - tant dans leur taille, que dans leur stratégie industrielle, commerciale ou patrimoniale, avec une concentration engagée au profit des grands groupes. Le point commun affiché entre toutes les entreprises privées, qui constitue un fil rouge, est qu'elles n'ont pas vocation à acheter plus de lait qu'elles ne peuvent valoriser.

---

35 Cf. Annexe 19 *Analyse financière des entreprises de la filière lait*

**La stratégie des quatre grands groupes** (*Lactalis*<sup>36</sup>, *Bongrain/Savencia*, *Danone* et *Bel*) est désormais gouvernée par l'international. Considérant que le marché français est mature, ils estiment que la France n'est plus l'élément central de leur développement, leur « terrain de jeu » ; ils ont « la tête ailleurs ». Cependant, la France est considérée comme une base arrière disposant d'un savoir-faire, notamment fromager à l'exportation. Ils n'envisagent pas d'augmenter leurs capacités de transformation et, au travers de la contractualisation, encadrent strictement les volumes (pénalités en cas de dépassement). Ces opérateurs se développent sur les marchés étrangers par investissement local direct ou par croissance externe.

Toutefois, ces entreprises affichent leur attachement à leur localisation française et soulignent leur importance dans l'économie française, avec non seulement le nombre de leurs producteurs, mais aussi le nombre de leurs employés et le nombre de leurs implantations. Par ailleurs, certaines entreprises récusent le terme de « multinationale » pour mettre en avant le terme « entreprise familiale internationalisée ». Enfin, bien que conscientes de l'atteinte possible à leur image, elles affichent un esprit traditionnel de discrétion, et une volonté de ne pas communiquer, notamment de ne pas rendre publics les investissements réalisés en France<sup>37</sup>.

Ainsi, pour ces quatre grands groupes, la part relative de leur collecte réalisée en France s'établit désormais à 40 % (*Bongrain / Savencia*), 30 % (*Danone*), 25 % (*Lactalis*), et encore moins pour *Bel* (15 %) ; celle-ci devrait encore décroître au cours des prochaines années.

En 2015, cette évolution s'est traduite par des réductions de collecte en France ou au mieux par une stabilisation ; *Lactalis* a réduit de 2,5 % son volume de lait collecté, les autres ayant maintenu leur niveau de collecte mais prévoient une réduction (*Savencia* : réduction de 6 % de collecte « en échange » du maintien du prix). Par ailleurs, *Danone* diminue la référence des producteurs en contrepartie d'une augmentation du prix « incitatif » et a transféré une grande partie de sa collecte aux Pays-Bas (investissement de 240 millions d'euros aux Pays-Bas).

Compte tenu de leur développement à l'international, la collecte de ces groupes (et notamment de *Lactalis*) va-t-elle décroître ou se stabiliser à partir de la ressource française ?

De nombreuses **PME**, en l'absence d'une diversification réussie, s'exposent à être reprises que ce soit par des privés ou des coopératives [reprise récente de *Graindorge* (fabricant de Camembert de Normandie AOP) par *Lactalis* et de *Senoble* et *Guilloteau* par *Agrial*].

Si certaines PME présentent un avenir incertain ou sont en difficulté, notamment pour piloter au mieux leur collecte, des PME performantes ont adopté des stratégies variées de diversification (souvent, en complément de leur activité « lait de vache » dont le chiffre d'affaires était en réduction) : *Sill* (préparation de plats cuisinés,...), *Triballat* [jus de soja (*SojaSun*), péréquation entre laits de vache et caprin, entre produits marqués et d'appellation d'origine,...], *Laiterie Saint-Denis de l'Hôtel* (LSDH) [(innovations en interne : nouveaux conditionnements, opérations de croissance externe (acquisition de sociétés de jus de fruits et de légumes). Des approches partenariales sont également engagées (« tripartite ») (association en amont et en aval, avec la grande distribution (*Biolait* - LSDH et LSDH - Système U (2011),...)] ; si cette dernière initiative porte sur des volumes limités, elle a fait l'objet d'une très large couverture médiatique tant locale que nationale.

---

36 Après la reprise d'Entremont par SODIAAL

37 Dans certains groupes, le ratio « français » investissement FR / chiffre d'affaires FR serait supérieur au ratio « étranger » correspondant.

Enfin, tant pour les grands groupes familiaux que pour les PME, la transition générationnelle, même si elle semble organisée, peut induire des modifications de l'équilibre entre entreprises privées et coopératives.

Pour les entreprises privées, à la différence de la coopération, le rapport avec les producteurs est de nature commerciale. S'il ne peut être question de partager la valeur ajoutée - chaque maillon de la filière est responsable de sa propre valeur ajoutée -, l'affichage institutionnel est de reconnaître les fortes interdépendances entre le maillon de la production et celui de la transformation.

Toutefois, les postures des entreprises privées peuvent être diverses entre les PME, pour lesquelles ce désengagement n'apparaît pas possible, compte tenu des liens historiques très forts noués avec « leurs » producteurs de lait dans tous les bassins laitiers et certains grands groupes. Alors que *Lactalis* demeure très attaché à sa relation avec l'amont et est fondamentalement opposé à la transformation des organisations de producteurs (OP) en organisations de producteurs commerciales, avec transfert de propriété (OPC), *Danone* et *Savencia / Bongrain* pourraient vraisemblablement l'envisager, pour ne plus se consacrer qu'aux opérations de transformation et de valorisation. Disposant déjà d'une part importante de son approvisionnement en provenance de la coopération, *Savencia/Bongrain* s'est fortement investi dès le début de la contractualisation dans la mise en place des OP et souhaitera maintenir, selon des modalités à déterminer, une certaine relation individuelle avec ses producteurs.

### **3.2.2.3. Évolution des rapports entreprises privées et coopératives**

L'objectif de la coopération laitière est de promouvoir la transformation des OP, actuellement non commerciales, en OPC et ultérieurement leur adhésion possible à la FNCL (si elles sont constituées sous forme juridique de coopérative). Ainsi, la coopération au sens large maîtriserait 80 % de la collecte. Dans un positionnement possible de la coopération en amont pour la fourniture de lait aux entreprises privées, l'atteinte de ce seuil lui permettrait de peser dans les négociations. Dans cette configuration, la coopération structurerait l'offre de lait au plan national ; cela supposerait également qu'elle puisse disposer d'outils d'arbitrage pour gérer cette collecte.

Si la plupart des groupes privés sont ouverts à la création de filiales ou à l'établissement de partenariats avec des coopératives afin de poursuivre un développement commercial ou industriel, certains peuvent envisager un changement de modèle en se désengageant de la collecte pour s'approvisionner auprès de structures coopératives.

En effet, le ramassage du lait, qui nécessite une flotte de camions, est-il forcément de la compétence des industries privées de transformation ? N'y a-t-il pas intérêt pour ces entreprises à reconsidérer leurs relations avec les producteurs dans un sens du relâchement de ce lien ? Et ce, même si des relations historiques anciennes existent, certaines entreprises les considèrent surtout comme des « fournisseurs ».

### **3.2.2.4. Stratégies des coopératives**

La constitution des coopératives laitières a été fondée sur la volonté de s'associer, de s'organiser, de créer un rapport de force pour que les négociations, tant avec l'amont que l'aval, soient à l'avantage des producteurs. Alors qu'historiquement, les coopératives laitières étaient plutôt positionnées à l'amont, dans un marché qui se globalise avec d'importantes fluctuations, pour capter la valeur ajoutée, les coopératives développent une stratégie en direction de l'aval, en

construisant de grands ensembles industriels, en innovant et promouvant des marques fortes, qui ont du sens pour les consommateurs finaux.

Si le nombre de coopératives en France s'élève à 240, 200 sont des fruitières. Au cours des récentes années, une forte restructuration s'est opérée autour de 3 ou 4 leaders. Les quatre plus importantes que sont *Sodiaal*, *Agrial/Eurial*, *Laïta* et *Terra lacta*, totalisent 80 % du chiffre d'affaires (12,5 milliards d'euros), mais il faut aussi citer *l'Ermitage*, *les Maîtres laitiers du Cotentin*, *Isigny*,..

Les coopératives ont pour mission (et obligation statutaire) de valoriser au mieux la totalité des apports de leurs sociétaires et permettent, à la différence des industriels laitiers, une progression de production (quota A / quota B).

Dans les bassins à fort potentiel laitier, elles réalisent d'importants investissements afin de transformer les augmentations de production de leurs adhérents en produits exportables, en établissant des systèmes de double prix A/B (volume A payé au niveau de valorisation PGC et volume B payé au niveau de valorisation beurre/poudre). Dans les bassins à faible potentiel laitier, afin de compenser les cessations d'activités et les spécialisations céréalière de certains éleveurs, les contrats mis en œuvre sont peu contraignants ; la logique industrielle est plus à la restructuration (diminution des coûts de collecte et de transformation) et au partenariat (sécurisation des débouchés en lait) qu'au développement de nouveaux sites de production.

Compte tenu de l'objectif premier de valorisation de la production de ses adhérents et à la différence des entreprises privées qui ont réalisé d'importants investissements commerciaux, la coopération s'est concentrée beaucoup plus sur les investissements industriels. Toutefois, les résultats économiques d'une entreprise sont obtenus à la fois par la vente de produits mais aussi par la vente de services. Ainsi, les ventes des coopératives, qui ne disposent que de peu de marques à l'étranger, se font plus sur le marché « spot », en saisissant des opportunités commerciales. Elles envisagent également parfois la constitution de filiales de droit privé, souvent avec plusieurs coopératives comme actionnaires.

À l'exception notable de *Sodiaal* (essentiellement via des franchises), aucune coopérative ne s'est implantée à l'étranger, adoptant le principe d'exporter la production française à partir du territoire français.

*Sodiaal* présente des spécificités dans le secteur coopératif ; elle collecte dans 71 départements et contribue au maintien de la production laitière dans certains territoires. Elle est composée de huit régions coopératives et doit mettre en place une politique globale tout en préservant les spécificités régionales et les filières locales; les intérêts peuvent ainsi fortement diverger entre l'Ouest de la France et Auvergne-Rhône-Alpes et entre la production de fromages AOP et la production de commodités. Par ailleurs, comme ses responsables le soulignent, elle dispose de marques particulièrement valorisées (*Yoplait*, *Candia*, etc.) sur lesquelles elle souhaite s'appuyer pour « se désensibiliser » de l'équation beurre - poudre et travailler sur la valorisation de son mix-produit. Elle souhaiterait que son rôle territorial soit mieux reconnu par les politiques publiques notamment régionales.

Au-delà d'établir un groupe efficace et performant, en répondant à l'enjeu de renforcer l'adhésion des sociétaires au contrat coopératif, son projet stratégique vise à améliorer la compétitivité sur le marché intérieur, augmenter ses parts sur le marché international. Par ailleurs, cette coopérative affiche également l'ambition de constituer un pôle coopératif français puissant, au rôle de leader et

de fédérateur de la coopération laitière, tout en développant les partenariats avec les coopératives étrangères (*FrieslandCampina*).

Il semble difficile de parvenir à un seul modèle coopératif en France. Des trajectoires stratégiques différentes sont observées chez *Sodiaal* d'une part, et chez *Agrial/Eurial*, *Laïta* d'autre part, mettant en œuvre des postures de natures très diverses.

Les coopératives cherchent d'abord à sécuriser leurs adhérents. Cependant, avec la « réduction de voilure » des grands groupes et la restructuration de la transformation, certaines coopératives, au nom d'objectifs territoriaux, peuvent contribuer au maintien de la production laitière dans certains territoires. Au cours des entretiens, ce rôle d'acheteur de *Sodiaal* a été fortement souligné. Beaucoup de responsables de ce type d'organisation économique expriment l'intérêt et la volonté de promouvoir une stratégie « coopérative » concertée, commune pour se positionner en amont de la collecte et introduire un rapport de force avec les entreprises privées permettant de mieux valoriser le lait produit par leurs producteurs.

Les coopératives réfléchissent également à une approche commune à l'international avec création, par exemple, d'une plate-forme dédiée à l'exportation.

Au sein des grands groupes coopératifs, la technostucture (et notamment le directeur général) détient souvent la « main ». Face aux coopérateurs administrateurs, cette technostucture affiche souvent moins des objectifs commerciaux (et leur suivi) que dans les entreprises privées ; elle a parfois tendance à considérer que le manque de compétitivité relève uniquement de la responsabilité des producteurs et à mettre en avant le prix du lait qui leur est imposé.

De ce point de vue, la gouvernance mise en place dans les coopératives du nord de l'Europe est différente, avec une organisation répartissant les responsabilités entre d'une part, le Conseil de surveillance où siègent les producteurs qui fixe la stratégie et les objectifs et d'autre part, un Comité de direction en charge de mettre en œuvre ces orientations et d'atteindre ces objectifs. En cas de non atteinte des résultats envisagés, le Conseil de surveillance en tire les conclusions. Enfin, à la différence des directeurs généraux de coopératives françaises, une échéance maximale du mandat est fixée (maximum de 6/8 ans). Il est intéressant de noter que *Sodiaal* vient de faire entrer un représentant de *FrieslandCampina* dans son conseil d'administration.

Alors que les coopératives s'affichent comme le « prolongement naturel de l'exploitation », de nombreux responsables professionnels rencontrés s'interrogent sur les performances économiques de gestion mais aussi sur la légitimité des coopératives à s'impliquer dans la compétitivité des producteurs, alors que parallèlement existent de très nombreuses structures (France conseil élevage, BTPL, ...).

Dans un marché très concurrentiel, avec l'objectif d'éviter un acteur dominant (cf. reprise d'*Entremont* par *Sodiaal* et non *Lactalis*, en 2009), la présence d'acteurs coopératifs importants permet de maintenir un équilibre entre les secteurs privé et coopératif, le plus souvent à l'avantage du producteur.

Ce positionnement stratégique nécessite des évolutions au sein de la coopération et tout particulièrement en matière de gouvernance et d'efficacité. Ainsi dans le premier rapport de la mission, le nécessaire renforcement du dialogue au sein des coopératives avec appropriation de la stratégie de l'entreprise sur des territoires de taille adaptée avait été souligné.

Dans cette approche stratégique, pour construire des ensembles industriels performants, il est opportun de privilégier une vision à long terme en développant l'intéressement des producteurs :

renforcement de la part du capital souscrit dans la rémunération finale (cf. coopératives du nord de l'Europe).

En outre, pourrait être approfondie l'évolution du conseil d'administration vers un conseil de surveillance avec renforcement de la culture d'exigence vis à vis des managers, notamment sur la performance économique.

### **3.2.3. Distribution**

Les chaînes de la grande distribution se livrent une guerre des prix et la principale comparaison est le prix du concurrent, même si cette référence est déconnectée des prix de revient. Pour le lait et les produits laitiers qui sont souvent des produits standards, une grande enseigne éprouvera une forte difficulté à accepter une hausse du prix d'achat, jugée impérative par les éleveurs, si ses concurrents ne le font pas. Une telle majoration concertée du prix du lait risquerait d'être qualifiée d'entente au regard du droit de la concurrence.

Face aux soupçons de marges nettes « confortables », l'Observatoire de la formation des prix et des marges a rappelé que celles-ci étaient plus faibles que parfois imaginé : 3,7 % en 2012, 2,3 % en 2013 et seulement 0,2 % en 2014. Toutefois, si objectivement, la rentabilité de la distribution est faible en taux, elle est élevée en masse à l'échelle d'une enseigne, eu égard aux volumes considérés.

Comme la transformation qui a désormais intégré l'inversion de sens, « de la fourche à la fourchette » à « de la fourchette à la fourche » !, la grande distribution, elle-même menacée par de nouveaux modes de distribution, anticipe les évolutions des modèles de consommation et la mutation de la demande. Tout en restant dans l'hyper consommation, les consommateurs choisissent avec de plus en plus de maturité dans la gamme considérable qui leur est proposée. La distribution intègre, de plus en plus les nouvelles attentes sociétales, notamment des jeunes générations [environnement, conditions de production (vaches laitières avec un minimum de sortie extérieure, bien-être animal, écornage des vaches, changement climatique, préservation des ressources naturelles, etc..].

Pour renforcer leur positionnement, les distributeurs déclarent pouvoir aider les agriculteurs à transformer les contraintes environnementales et sanitaires en engagements permettant une montée en gamme. Ainsi mettant en avant sa connaissance des consommateurs, la grande distribution considère que c'est par son intermédiaire que le modèle agricole va s'adapter aux nouveaux modes de consommation. Elle propose un partenariat aux producteurs laitiers mettant en avant un accroissement de la valeur ajoutée et donc plus de rémunération pour les producteurs.

Ces derniers semblent en affichage assez réceptifs à cette alliance potentielle. Ainsi, en Allemagne, la grande distribution, bien consciente de la demande sociale en faveur du bien-être animal, s'est engagée à en financer les surcoûts en accordant une prime aux éleveurs (80 millions d'euros).

En outre, notamment dans une opération d'image ou pour éviter des événements très perturbants pour son activité (« opération caddy», ...), la grande distribution peut décider de s'ouvrir aux producteurs locaux et d'accorder un traitement différencié plus favorable aux PME régionales.

Les modes de commercialisation sont en plein bouleversement. Les circuits courts se développent et le numérique est en train de prendre une importance considérable. Par ailleurs, les Gafa (*Google, Apple, Facebook et Amazon*) s'intéressent de près à l'agriculture et envisagent d'investir le secteur agricole. Si Internet va créer un marché des commodités dans l'alimentaire (briques de lait, ..), la grande distribution considère que les consommateurs se déplaceront toujours pour les produits différenciés. Sa stratégie envisage donc de relancer le plaisir des courses en travaillant la présentation des produits, la segmentation des marchés, la relation affichée avec le producteur.

Dans la confrontation au sein de la filière pour la répartition de la valeur ajoutée, les relations tendues entre distributeurs et transformateurs se traduisent par une rude compétition pour établir des relations d'influence avec les deux extrémités de la chaîne (producteurs, consommateurs). Des projets d'alliances ambivalents entre distribution et producteurs, sont ainsi à considérer autant dans leur contenu intrinsèque que dans le message adressé aux maillons non associés.

Par ailleurs, la grande distribution réclame son intégration au sein de l'interprofession, demande très contestée par l'ensemble de la transformation. Une telle situation de rivalité relationnelle empêche de trouver les bonnes méthodes privilégiant la flexibilité et les accords au bénéfice de l'ensemble de la filière.

### **3.3. Une stratégie collective interprofessionnelle**

L'interprofession laitière (CNIEL) constitue un rouage essentiel de l'organisation économique dont les compétences ont été reconnues par les textes européens. Dans un cadre désormais contraint mais sécurisé, le dialogue interprofessionnel devrait s'appuyer sur la coordination des acteurs et des actions tout au long de la filière.

La stratégie de l'interprofession laitière, telle qu'elle apparaît dans le dossier de renouvellement de la CVO pour la période 2014-2016, retient cinq axes :

- *Axe 1 - améliorer la compétitivité de la production et de la transformation laitières françaises ;*
- *Axe 2 - créer les conditions de la confiance pour des relations fluides entre producteurs et transformateurs ;*
- *Axe 3 - soutenir le développement des exportations ;*
- *Axe 4 - développer et faire connaître les qualités du lait et des produits ;*
- *Axe 5 - donner une image positive et durable de la filière laitière.*

Malgré l'absence, à ce jour, de bilan communiqué sur cette stratégie, 4 de ces 5 axes semblent avoir été mis en œuvre de façon satisfaisante, poursuivant les missions « historiques » d'intérêt collectif, faisant consensus et permettant de consommer la CVO prélevée (40 M€) ; il s'agit notamment de la qualité<sup>38</sup>, la production de connaissances (économiques, scientifiques, techniques,..), la promotion du lait<sup>39</sup> et le soutien des exportations. Le contexte actuellement compliqué de gouvernance a rendu beaucoup plus problématique la mise en œuvre de l'axe 2.

<sup>38</sup> Actions sur la qualité du lait qualifiée de « colonne vertébrale » de l'interprofession

<sup>39</sup> Gonflement de ce budget avec un cofinancement européen passant de 50 % en 2015, à 80 % en 2016 et dont la France est fortement bénéficiaire.

Parmi les sujets sensibles, on peut citer la contractualisation avec la mise en place d'un contrat cadre, l'appui économique aux organisations de producteurs, la participation de la distribution et des OP<sup>40</sup> à l'interprofession.

L'émergence du niveau régional disposant désormais d'importantes capacités financières incite les CRIEL (sous l'impulsion du CNIEL qui a bien intégré la diversité des territoires) à se positionner comme interlocuteur des exécutifs régionaux- en concurrence possible avec d'autres structures agricoles (Chambres d'agriculture, ...) ; une modification des zones de compétence des CRIEL est en cours pour les faire correspondre au nouveau découpage administratif. La modification récente de dénomination de l'axe 2 « filières lait et territoires - CRIEL et Régions » est révélatrice de cette évolution.

Dans la crise que traverse l'interprofession laitière, antérieurement reconnue comme efficace, il s'agit de redéfinir, au-delà du fonctionnement administratif du CNIEL, une véritable dynamique professionnelle. La stratégie de l'interprofession affichée pour le renouvellement de la CVO sur la période triennale 2017-2019 reprend les actions traditionnelles et fixe des axes stratégiques pratiquement identiques à ceux de la période précédente, avec toutefois une formulation très légèrement différente pour l'axe 2 : « Fournir les éléments nécessaires à un dialogue objectif entre producteurs et transformateurs ».

L'approche stratégique interprofessionnelle supposerait d'identifier les points de convergence des familles pour les actions à mener en commun et d'en déduire le budget et sa répartition. Dans la situation dégradée par les épisodes récents, on ne peut exclure une approche inversée destinée à consommer les 40 M€ annuels de CVO au cours de la prochaine période de trois ans.

La définition de la stratégie collective de l'interprofession supposant, comme toute décision, l'unanimité de ses membres, implique une capacité à créer le consensus, un *affectio societatis*. La démarche interprofessionnelle est délicate, « toute d'exécution » ; cette organisation transversale n'ayant aucun pouvoir direct sur les parties prenantes des filières, aucun acteur ne voulant renoncer à son indépendance sur le marché concurrentiel. L'interprofession joue un rôle de facilitation mais non d'encadrement (sauf accords interprofessionnels étendus). Les transformateurs qu'ils soient privés ou coopératifs, affichant légitimement des stratégies d'entreprise, fondées sur la différenciation, la conquête de marchés et la maîtrise de leurs coûts et de leurs marges pour résister à la concurrence, s'interrogent (parfois) sur l'intérêt ou l'opportunité de les articuler avec une stratégie interprofessionnelle, à l'exception notamment des questions de qualité des matières premières, de promotion, d'éclairage du contexte « macro-économique, etc.., qui demeurent assez consensuelles. Cette affirmation d'une stratégie industrielle individuelle est amplifiée par le développement et la concentration de la grande distribution qui désormais réclame de faire partie de l'interprofession, souhaitant établir une liaison objective avec la production ; tentative qui peut être perçue comme une « entreprise d'encerclement » de la transformation.

Si les 3 familles affichent la nécessité pour les cotisants<sup>41</sup> de se réappropriier le CNIEL, parmi les points d'achoppement identifiés figurent la définition du périmètre de l'interprofession, la gouvernance des fonds collectés, la mise en œuvre de la contractualisation, notamment les modalités de soutien à apporter aux OP (organisation de producteurs), les modalités de financement (uniquement CVO, introduction d'une cotisation volontaire, etc.).

40 OPNC et OPC, respectivement dans le collège « producteurs » et « coopératives »

41 3/4 de la CVO sont prélevés auprès des producteurs

Pour élaborer une véritable *stratégie de filière*, compétence revendiquée par le CNIEL, celui-ci, conscient des enjeux, éprouve des difficultés à surmonter des intérêts contradictoires immédiats, à prendre acte d'évolutions, parfois difficiles en affichage comme la restructuration du secteur de la « production » (réduction du nombre de producteurs, grande hétérogénéité entre producteurs, etc.) ainsi que du secteur de la « transformation ». Dans cet exercice, outre des modalités de gouvernance et de représentation à renouveler, l'interprofession se heurte à la concentration de certains maillons (poids de certains opérateurs, notamment transformateurs) et à l'absence du commerce et de la distribution, comme préconisé dans le premier rapport. Cet allongement de l'interprofession serait à promouvoir. Les industriels privés, opposés à la création d'un quatrième collège, ont finalement accepté la réactivation d'un Comité de liaison, considérant que cette association peut contribuer à convaincre les distributeurs d'augmenter leurs tarifs, en freinant la guerre des prix mise en place par la LME (loi de modernisation de l'économie), notamment en cas de hausse des prix constatée sur le marché mondial.

Par ailleurs, l'analyse comparée des missions assurées par FranceAgriMer et le CNIEL fait apparaître des recoupements importants (connaissance des marchés, organisation des producteurs et des filières, développement des démarches contractuelles au sein des filières, efficacité économique, maintien du potentiel économique, adaptation de l'offre à la demande, qualité, démarches collectives, amélioration de la qualité des produits, développement durable des filières, promotion, ...). On doit s'interroger sur la nécessité de mieux structurer et de mieux formaliser les relations CNIEL/FAM. Les objectifs partagés entre FranceAgriMer et le CNIEL doivent prioritairement passer par la compétitivité.

Il s'agit de rechercher la meilleure synergie possible des actions et des financements publics et privés, laquelle passe par la recherche du meilleur lieu de gouvernance pour acter non seulement les responsabilités et les engagements de chacun, mais aussi suivre leur mise en oeuvre. FranceAgriMer, dans son rôle de concertation entre les pouvoirs publics et les professionnels, intervient d'autant plus efficacement qu'une véritable volonté commune se dégage.

### **3.4. Une stratégie de la filière laitière ?**

#### **3.4.1. Le « plan stratégique FAM »**

FranceAgriMer est un établissement public, mais il présente de façon originale une gouvernance publique et professionnelle.

Au-delà de la mise en œuvre des dispositifs nationaux et européens de soutien, les deux principales missions de FAM sont, d'une part de produire des données et des analyses économiques sur les filières agricoles et alimentaires, pour le compte de ses tutelles et de ses partenaires, d'autre part, de constituer, avec les conseils spécialisés par filière, un lieu de concertation entre les pouvoirs publics (nationaux et régionaux désormais) et les différents représentants professionnels de l'amont et de l'aval ; les éventuels débats au sein de cette instance sur les orientations stratégiques ayant vocation à éclairer les choix des politiques publiques agricoles.

En ce qui concerne la connaissance objective des marchés, FranceAgriMer est reconnu comme un « tiers de confiance », du fait de son indépendance vis-à-vis des différents acteurs économiques ; il contribue à l'éclairage tant des acteurs de la filière que des pouvoirs publics.

Dans le secteur laitier, sous la présidence d'un professionnel, ce sont les mêmes acteurs qu'on retrouve au conseil spécialisé et à l'interprofession, même si celle-ci n'est pas représentée en tant que telle.

Un document intitulé « Stratégies de filières – Pour une agriculture au service des hommes - **Plan stratégique de la filière laitière à l'horizon 2025** » a été élaboré par FranceAgriMer en 2013 pour répondre à une demande du ministre de l'agriculture. Il s'agissait, après avoir recensé les atouts, de définir une stratégie d'intérêts partagés entre les maillons de la filière (amont, aval, ...), d'identifier clairement les objectifs, d'élaborer des plans d'action, de les suivre et de les évaluer. Considérant que l'interprofession est censée porter la stratégie de la filière, la position initiale de FAM était de développer les synergies et les collaborations entre FAM et le CNIEL pour élaborer conjointement une stratégie commune de filière, avec une feuille de route partagée.

Ces travaux ont été conduits au sein du Conseil spécialisé « lait » et dans le cadre de groupes de travail ; prenant en compte différentes études, ces instances ont examiné les conditions de production, de transformation et de commercialisation. Dans ce contexte, le CNIEL a produit une note s'articulant autour des trois premiers axes mentionnés dans son document de stratégie collective ; n'apparaissent pas dans ce document les deux derniers axes : « développer et faire connaître les qualités du lait et des produits » et « donner une image positive et durable de la filière laitière » que l'interprofession considère comme étant de sa responsabilité.

Les enjeux identifiés par la filière se concentrent sur les conséquences de la sortie des quotas laitiers (1er avril 2015) qui induisent des évolutions structurelles de la production laitière et une évolution des relations contractuelles entre les producteurs et leurs acheteurs. Outre le point montagne clairement identifié (surcoûts de collecte), deux objectifs sont ainsi affichés :

- 1<sup>er</sup> axe : *maintenir le maximum d'exploitations et de laiteries viables sur l'ensemble des zones laitières* ; confirmant ainsi l'accrochage territorial, instauré par la gestion « à la française » ;
- 2<sup>me</sup> axe : *accompagner le développement de la production et de la transformation attendu dans les zones les plus performantes, pour profiter de la croissance des marchés émergents à l'international.*

Pour y parvenir, la filière préconise d'améliorer les marges dégagées à la production afin de préserver le revenu des producteurs, par la productivité du travail et la maîtrise des coûts de production. Par ailleurs, elle considère indispensable de combiner performance économique (productivité du travail, ...) et performance écologique des producteurs (autonomie alimentaire, réduction des intrants, eau et énergie, valorisation des effluents, ...), et transformer les contraintes environnementales en leviers de compétitivité, notamment dans les zones les plus fragiles.

En outre, elle promeut la valorisation des produits, tant sur le marché intérieur qu'à l'exportation pour se protéger autant que possible de la volatilité des marchés internationaux et redonner des marges aux entreprises afin qu'elles puissent innover et investir.

Enfin, elle suggère d'organiser, au moyen de dispositions européennes, les possibilités de s'adapter à la volatilité des prix et des charges sur le marché intérieur, et de prévenir et gérer les crises sur le marché européen, notamment en cas de perte de débouchés à l'exportation.

Le « Plan d'actions FAM pour la filière laitière » reprend 7 objectifs, énonce des actions pour les atteindre et un calendrier sensé permettre leur suivi<sup>42</sup>.

L'exercice a consisté à amener l'ensemble de la filière sur « un palier commun » en se concentrant néanmoins sur la partie amont, notamment compte tenu de la présence de nombreux « acteurs de poids ».

La filière a souhaité maintenir toutes les options ouvertes (marché intérieur et européen, mais aussi grand export). L'approche retenue est donc de consolider l'existant, c'est-à-dire un socle solide (marché national et marché européen) et de profiter des opportunités du marché mondial qui se développe.

La mission constate que dans une filière caractérisée par des situations très diverses (zones de production, types de production, etc.), cette « stratégie laitière », privilégiant le consensus, recense toutes les priorités mais ne fait pas de choix, à la différence de ses concurrentes de l'Europe du Nord qui affichent un nombre limité de priorités et une option claire de développement des volumes de production.

Ce document fait référence au caractère « viable » des exploitations et des entreprises. Il n'aborde pas la concentration annoncée<sup>43</sup> dans certains bassins de production, en fonction des stratégies de rationalisation des circuits de collecte des entreprises, autour d'unités de production de grande taille (doublement de la moyenne à 700 000 l/exploitation), même si des zones de production subsisteront en dehors de ces territoires. Cette évolution entraînera le non-maintien de la production laitière sur la totalité du territoire, la réduction des points de collecte (70 000 à 25 - 30 000 d'ici 2025) et représente également une véritable « rupture technique ».

Le risque est de freiner l'évolution de grandes structures adaptées aux nouvelles technologies, parfois qualifiées d'« industrielles » et ayant la capacité de se positionner sur les marchés internationaux. Ces « grandes » exploitations sont susceptibles d'adopter de nouveaux modes d'exploitation (un chef d'entreprise et des salariés), forme largement pratiquée dans de nombreux États membres mais s'éloignant du modèle traditionnel français et faisant débat tant au niveau professionnel que des consommateurs.

Par ailleurs, le risque est aussi de maintenir des structures intrinsèquement dépendantes d'un soutien public dont la pérennité n'est pas garantie en l'absence d'une diversification réussie (produits de qualité, locaux, de niche, etc.). Cette différenciation de la valorisation du lait en fonction des débouchés n'est pas identifiée clairement dans ce document.

Si le document met en évidence les différences entre bassins, qualifiées parfois de diversités « atouts qu'il convient de maintenir », et constate des hétérogénéités de résultats entre bassins, il ne fait pas apparaître les considérables disparités des performances individuelles entre les producteurs les plus « efficaces » et « les moins efficaces » (Marge Brute, coût alimentaire, dispersion du prix du lait, etc.) au sein d'une même région ou d'un même système d'exploitation.

---

42 Annexe 21 *Plans stratégique FAM - propositions d'actions*

43 Études prospectives de l'IDELE

Ce « plan stratégique » élaboré au sein du Conseil spécialisé « lait » de FranceAgriMer, avec participation des professionnels et contribution de l'interprofession, répond à une commande ministérielle précise et intègre les six grandes priorités transversales partagées : l'amélioration de la gouvernance, la volatilité des marchés, l'export, l'innovation, la triple performance (économique, environnementale et sociale), les investissements de modernisation et d'innovation, l'harmonisation des règles notamment au niveau européen et l'homogénéité dans leur application et enfin, la communication pour améliorer leur image auprès des consommateurs. Ces priorités se retrouvent dans le cas spécifique de la filière laitière.

La mise en œuvre de ces propositions d'actions dépend de nombreux intervenants, parmi lesquels, l'interprofession, les entreprises de transformation, les pouvoirs publics nationaux (avec FAM) et les Conseils régionaux, notamment dans le cadre du FEADER.

Même si dans la communication ministérielle, il est présenté comme le plan stratégique de la filière laitière, endossé par les pouvoirs publics, de fait, il ne fonde que le plan d'actions et au sein de celui-ci, plus précisément que les actions dont FAM se sent « en responsabilité » et sur lesquelles sa compétence s'exerce.

Dans sa présentation, le ministre avait préconisé d'utiliser ce document pour poursuivre et approfondir les travaux au sein du Conseil spécialisé afin de les compléter, de consolider des plans d'actions opérationnels, et d'en suivre la mise en œuvre ; ces recommandations ne semblent que très partiellement avoir été mises en œuvre.

Les entretiens menés par la mission ont fait apparaître que les principaux acteurs laitiers, souvent protagonistes de l'élaboration de ce « plan stratégique lait », n'en gardent qu'un souvenir vague et ne semblent pas s'y référer. Cette « stratégie FAM de la filière laitière » n'est pas appropriée par les professionnels et ne constitue pas dès lors une « référence » ou un « cadre d'actions ».

En conséquence, plus qu'un « plan » au sens directif du terme, il peut être considéré comme un document de réflexion et d'orientations ayant notamment servi lors des discussions sur la mise en œuvre du FEADER et plus particulièrement du PCAE (Plan de Compétitivité et d'Adaptation des Exploitations agricoles) mais n'ayant pas orienté les actions des opérateurs économiques.

### **3.4.2. Une filière française stratégique**

Économiquement, socialement, environnementalement et territorialement, la filière laitière est une filière « stratégique » pour l'agriculture et l'agroalimentaire français<sup>44 45</sup>.

Comme identifié ci-dessus, les différents acteurs économiques élaborent sous leur responsabilité des stratégies privées en fonction de leurs caractéristiques intrinsèques et de leurs intérêts particuliers.

L'élaboration d'une stratégie collective interprofessionnelle, avec un objectif de mieux répartir les efforts et les profits ultérieurs entre les différents maillons de la filière, est difficile; les relations sont tendues entre les différents maillons de la chaîne et la coordination dans les activités économiques est défectueuse.

---

44 Cf. Annexe 25 *Emplois dans la filière laitière*

45 Cf. Annexe 18 *L'industrie du lait dans les industries agroalimentaires*

En raison de leur positionnement entre les producteurs et les distributeurs, les entreprises de transformation (coopératives ou privées) affirment leur rôle central dans l'organisation économique, considérant que c'est de leur responsabilité de fixer les orientations. Elle souhaite souvent que les pouvoirs publics se limitent à leur champ de compétence.

À la différence de certaines coopératives, les entreprises privées expriment un fort scepticisme sur l'élaboration d'une « stratégie de filière », établissant des orientations à moyen terme, compte tenu de leur concurrence et de la difficulté à faire émerger des pilotes pour assumer cette responsabilité. En revanche, même si les expressions diffèrent entre transformateurs coopératifs et privés, construire une stratégie commune à partir des exploitations leur apparaît « difficilement gérable », en raison de leur nombre, de leurs caractéristiques, spécificités et diversité qui supposent des réponses tellement adaptées qu'il est difficile de dégager les indispensables lignes de force. La coopération, si elle souligne la nécessité pour « les acteurs de se prendre en main », reconnaît néanmoins une véritable difficulté à lancer une dynamique.

Cette diversité d'intérêts - et du manque de solidarité constaté entre les différents maillons constitutifs de la filière - nécessite sans doute des réflexions et l'élaboration de stratégies partagées, se détachant des aspects conjoncturels, prenant de la hauteur, éclairant de façon concertée les perspectives à moyen-long terme; à charge pour les intervenants de natures diverses de mettre en œuvre les actions permettant d'atteindre les objectifs retenus.

Ces intérêts « privés » sont légitimes même s'ils peuvent différer de ceux des pouvoirs publics. Ainsi, si la croissance des exportations en valeur est synonyme de compétitivité pour la France, l'objectif d'une entreprise est d'abord d'accroître son profit, quitte à diminuer ses exportations.

Si les pouvoirs publics n'ont pas leur mot à dire dans les « stratégies privées » sauf à ce qu'on les sollicite pour obtenir des aides, ils sont bien évidemment légitimes pour définir des stratégies, au titre de l'« intérêt général ». Ainsi, dans leurs multiples dimensions [verticale (national, régional), horizontale (compétences ministérielles ...)], ils peuvent afficher de multiples objectifs: activité économique, emploi, aménagement territorial, balance commerciale, environnement, sécurité alimentaire, positionnement géostratégique, etc. Dans un cadre stratégique global des politiques publiques, la stratégie de la filière laitière devra nécessairement être croisée avec les stratégies territoriales, tout particulièrement celles dont le ministère de l'agriculture a la charge.

Compte tenu de la procrastination constatée et du mauvais état des relations entre les familles de l'interprofession, l'intervention de l'État, dans sa dimension de stratège ou médiateur, clarifiant les enjeux, favorisant les échanges, peut se justifier pour parvenir à une vision cohérente et partagée de la filière.

Dans cette approche complexe avec des intérêts multiples croisés, il semble opportun d'essayer de faire partager un projet à l'ensemble de la filière et en fonction de celui-ci de se définir un nombre limité d'objectifs, exprimant des intérêts communs et de les hiérarchiser. Face à l'affirmation de stratégies d'entreprise, cette approche prospective développe la capacité à réfléchir collectivement pour mieux appréhender l'avenir et éclairer le marché.

À la différence des pays de l'Europe du Nord, qui ont affiché clairement des objectifs à échéance 2020/2025 et se dotent des moyens pour y parvenir<sup>46</sup>, la filière française est dans une attitude « attentiste » : il y a toujours un risque à faire ou ne pas faire, mais le risque est plus grand de

---

46 Cf. Annexe 28 *Une stratégie cohérente pour l'agro alimentaire irlandais*

rester immobile face à la concurrence internationale. En outre, on constate une meilleure conscience de la mondialisation à l'œuvre en Allemagne, aux Pays-Bas, dans les pays « marchands ».

Les pouvoirs publics ont besoin de se concerter avec des interlocuteurs en charge de définir des stratégies argumentées pour la filière à moyen terme, mission en principe confiée à l'interprofession. Cette vision stratégique partagée entre tous les partenaires de la filière fixe le « cap » (à échéance de 10 ans..) et permet aux pouvoirs publics de procéder aux arbitrages nécessaires et aux choix des moyens à mettre en œuvre pour accompagner les acteurs économiques et contribuer à l'atteinte des objectifs retenus. Il s'agit tout particulièrement de se positionner de façon la plus efficace dans les négociations en cours sur la PAC 2020.

Les politiques publiques ont évolué, qu'il s'agisse du renforcement du droit de la concurrence, de l'abandon des politiques de régulation des marchés agricoles, de la décentralisation en cours avec accroissement des compétences régionales, sans parler de l'évolution économique générale : concentration industrielle, concentration de la distribution, globalisation qui conduit à amoindrir les politiques nationales.

Une stratégie-cadre de filière cohérente et concertée, bien articulée avec les autres stratégies apparaît opportune. Elle permettrait de renforcer le dialogue entre les différents acteurs (acteurs économiques et publics) et de mieux définir l'accompagnement des pouvoirs publics, contribuant ainsi à l'amélioration de la compétitivité.

Des expertises de grande qualité ont été réalisées, de très nombreuses études conduites, mais leur prise en compte réelle est délicate. Il apparaît signifiant que certains éléments de diagnostic ne sont pas mentionnés dans les documents « stratégiques » élaborés récemment, certains acteurs s'étant refusés pour des motifs divers à les faire apparaître explicitement.

Il y a un besoin de faire bouger les positionnements des acteurs de la filière, de définir les responsabilités dans l'élaboration de cette stratégie et donc d'identifier la bonne démarche à engager pour mettre en mouvement la filière. **La difficulté est de « faire bouger les lignes ». À ce propos, l'initiative de prospective menée par FAM avec échanges sur cinq scénarios est à saluer.**

Il convient tout d'abord de faire reconnaître les éléments fondamentaux de diagnostic voire l'acceptation que, vu la grande hétérogénéité des situations, il n'est plus possible d'établir une seule politique laitière, tout en définissant un « socle stratégique commun ». Dans ces conditions, il convient de bien identifier les responsabilités de chacun, de s'engager dans une action économique et non dans un débat idéologique.

L'élaboration de cette stratégie de filière est en principe de la compétence de l'interprofession.

Le dialogue interprofessionnel se focalise sur la création de valeur ajoutée au niveau de chaque maillon de la filière et de sa répartition ultérieure. Dans les circonstances actuelles, la capacité de l'interprofession à surmonter des intérêts contradictoires, acter des évolutions difficiles, pour piloter l'élaboration d'une « stratégie de la filière laitière à 10 ans » est questionnée. Au vu de ce constat, certains des interlocuteurs de la mission ont suggéré que les pouvoirs publics réunissent régulièrement les principaux acteurs de la filière (y compris la distribution et les autres débouchés) pour construire progressivement en établissant les points d'accord et en identifiant les domaines dans lesquels il est possible de faire progresser une réflexion commune sur des intérêts communs.

S'il n'appartient pas à l'État de se substituer aux professionnels pour définir leurs propres priorités, élaborer cette vision stratégique partagée, les pouvoirs publics peuvent appuyer ce processus de changement et surtout introduire la dimension territoriale dans les réflexions.

Dans la situation actuelle, plutôt que de vouloir bâtir une stratégie détaillée, l'objectif à afficher serait d'établir une déclaration de toutes les instances nationales, actant deux ou trois orientations fortes et permettant ainsi de lever certains tabous qui bloquent les évolutions nécessaires. S'il s'avérait que le CNIEL était dans l'incapacité d'y parvenir, d'autres démarches devraient être envisagées.

Ainsi, avec une feuille de route précise des pouvoirs publics, capitalisant sur les travaux de l'exercice conduits en 2013 mais en tirant également les principaux enseignements, une collaboration entre FAM et le CNIEL, permettant de développer les synergies, pourrait être engagée pour atteindre cet objectif d'une stratégie commune.

Le Conseil spécialisé « lait », instance uniquement consultative, considérée comme plus sereine que l'interprofession, pourrait être sollicitée. S'il est reconnu comme « performant » pour décrire les marchés de façon instantanée, son efficacité pour fixer des orientations apparaît plus relative. Sur ce sujet, ses modalités de fonctionnement devraient être adaptées. Pour susciter le débat et parvenir à des positions partagées, au-delà des présentations bien rodées, il conviendrait de développer l'interpellation des différents acteurs.

Un tel positionnement supposerait que les membres du Conseil spécialisé soient capables d'en assumer la responsabilité de façon collective et que les positions exprimées en Conseil spécialisé et au niveau de l'interprofession soient cohérentes. Une meilleure complémentarité et articulation des travaux entre CNIEL et Conseil spécialisé FAM apparaît indispensable.

Cette démarche aurait pu être abordée à l'occasion du renouvellement de la CVO du CNIEL.

### **3.4.3. Stratégie de filière ou vision stratégique partagée (filière / territoire) ?**

Depuis l'élaboration du plan stratégique FAM en 2013, des changements majeurs sont intervenus parmi lesquels notamment la sortie des quotas, la « crise laitière », la création des nouvelles grandes régions avec transfert de compétences, mais aussi l'évolution des relations avec la distribution, les consommateurs, ...

Comme évoqué ci-dessus, la concrétisation d'une stratégie élaborée suppose d'être en capacité (et en responsabilité) de la mettre en œuvre sous la forme d'actions (ou à tout le moins de disposer des capacités d'influence pour conduire sa mise en œuvre). En ce qui concerne les politiques publiques, celles-ci doivent désormais nécessairement renforcer le lien entre stratégie de filière et stratégies territoriales et mieux croiser les orientations nationales et locales.

Si l'échelon national permet d'aborder, à distance des problématiques locales, des questions relatives à l'avenir de la filière (compétitivité, développement de nouveaux débouchés, exportations, ...), l'approche locale (avec la dimension du « terrain»), par la moindre diversité des problématiques, contribue à une mise en œuvre cohérente.

La stratégie nationale de filière pourrait s'établir sur deux orientations, faisant l'objet d'un consensus affiché de toutes les instances nationales et destiné à lever certains tabous qui bloquent des évolutions nécessaires. Une telle évolution n'est possible que si les acteurs et notamment les producteurs s'approprient de nouvelles stratégies et de nouvelles visions. Il s'agit

également de trouver les bons mots, la bonne sémantique, avec des capacités à nommer ces difficultés.

Au titre de la première orientation, il s'agirait de :

- affirmer le maintien (voire la progression) de la collecte nationale en volume et les ambitions mais avec des évolutions territoriales différentes et ainsi
- assumer la réduction des points de collecte et le non-maintien de la production laitière sur la totalité du territoire ; assumer la dichotomie entre deux zones (zone dense, zone de déprise ou de montagne) - avec pour les zones de déprise, des conséquences non seulement pour les producteurs mais également pour les entreprises.

Au titre de la seconde orientation, il conviendrait de considérer, sans jugement de valeur, qu'une segmentation existe avec 2 types de lait :

- production laitière de masse, notamment dans le grand Ouest, « lait apte à toute transformation » ;
- production de lait « spécifique » : montagne, AOP/IGP, bio, modalités de production particulières (sans OGM, « au foin », 6 mois au pâturage, à l'herbe, etc.).

Ainsi, la diversité des systèmes de production français peut continuer à être affirmée en ne figeant pas les évolutions nécessaires et en acceptant que coexistent différents types d'exploitations, celles tournées vers les prix, celles dédiées aux produits de qualité, celles se rémunérant par la production de biens publics ; les aides devant être utilisées comme moyens d'orientation des structures en fonction des territoires. Pour l'avenir de la filière laitière française, l'exclusion des structures de grande taille serait dangereux dans le cadre de la concurrence internationale et européenne. L'agrandissement des structures s'il ne génère pas d'externalités négatives (gestion des effluents, gestion de la biodiversité) ne doit pas être pénalisé a priori.

Si cette approche était retenue, la nouvelle PAC 2020 devrait insister plus sur les obligations de résultats que de moyens et devrait concentrer les aides sur les réelles externalités et biens publics, dûment identifiés, et sur des politiques ciblant directement des objectifs sociaux, d'aménagements territoriaux.

Par ailleurs, des stratégies régionales pourraient être élaborées, tenant compte des spécificités (voire hétérogénéités) locales, elles devraient contribuer à la définition de la vision nationale et être convergentes avec ces orientations nationales.

La mission considère opportun d'instituer une enceinte, se substituant à la « conférence de bassin » qui a perdu beaucoup de son attractivité avec la fin des quotas laitiers. Une stratégie régionale concertée pourrait être élaborée par les acteurs économiques, les organisations professionnelles, les pouvoirs publics régionaux (Conseil régional, État en région), mais aussi les consommateurs et la société civile; dans cette configuration, le rôle des CRIEL serait renforcé.

Ces rencontres, notamment au niveau local, pourraient être l'occasion de réaffirmer le rôle de l'élevage laitier en matière de sécurité alimentaire, d'aménagement de l'espace et de préservation de l'équilibre rural.

FAM pourrait être sollicité pour contribuer aux débats, notamment dans la partie identification des enjeux et pour apporter les éléments de contexte et de prospective ainsi que ses connaissances du marché, de ses évolutions.

Cette approche suppose un couplage avec la stratégie propre des entreprises, notamment sur la cohérence entre la localisation des unités de transformation et le réseau de producteurs. Les échanges de collecte mis en place dans un objectif de rationalisation impliquent désormais une intrication des réseaux de production des différentes entreprises. Ainsi une décision (de réduction ou de cessation d'activité d'une unité de transformation ) affectera non seulement les producteurs de cette entreprise, mais également les autres entreprises de la zone. Il s'agit de réfléchir à l'accompagnement de cette restructuration, prenant en compte une double dimension: les producteurs et les unités de transformation.

Il s'agira d'éviter un débat idéologique, de privilégier une approche économique et d'établir clairement les responsabilités de chaque partenaire.

**R1.** Élaborer une vision stratégique partagée à moyen / long terme pour la filière lait, en fonction de scénarios de marché, répondant aux demandes des consommateurs et des citoyens et intégrant les différents enjeux (locaux, nationaux, européens et internationaux).

Le croisement des stratégies territoriales et de filière est une nécessité.

**R2.** Prendre en compte les spécificités régionales pour l'élaboration de cette stratégie dans le but d'assurer une bonne articulation et cohérence entre les stratégies, d'une part sectorielle (nationale et locale) et, d'autre part, territoriale.

Une telle approche prospective doit contribuer au renforcement de la compétitivité et permettre aux pouvoirs publics de mieux accompagner les opérateurs économiques, de mieux anticiper la définition de leurs propres stratégies notamment territoriales ou des négociations sur la PAC 2020.

**R3.** Inciter à un consensus interprofessionnel au sein du CNIEL explicite sur un « socle stratégique commun », permettant d'afficher une ambition commune et de lever d'éventuelles ambiguïtés.

Dans le nouveau contexte (fin des quotas, du prix unique, volatilité, ...), il s'agit d'assumer clairement les évolutions en cours, notamment en reconnaissant la diversité des productions, l'hétérogénéité des situations territoriales mais aussi les conséquences, tant pour les producteurs que pour les entreprises.

**R4.** Mobiliser le Conseil spécialisé lait de FAM en promouvant l'association avec le CNIEL pour aller au-delà du précédent exercice conduit en 2013 et « faire bouger les lignes ». Le MAAF devra participer activement à cet exercice et en assurer un suivi et une évaluation.

Dans cette configuration, l'approche par les scénarios, permettant d'évoquer des fondamentaux plausibles pourrait être approfondie.

## **4. PROPOSITIONS D'ÉVOLUTION DES POLITIQUES PUBLIQUES AU SERVICE DE LA FILIÈRE ET DES TERRITOIRES**

L'Union européenne qui a réformé le secteur en 2003, supprimant la plupart des outils de régulation et abaissant le niveau des prix à l'intervention doit faire face à une crise « structurelle » de grande ampleur. Avec la libéralisation des échanges et la suppression des quotas induisant une absence de contrôle de l'offre, la volatilité est désormais une composante économique du marché laitier.

Un certain nombre de producteurs ou d'États, persuadés de leurs avantages comparatifs, spéculent sur un retour à l'équilibre de marché, avec l'abandon des producteurs les plus fragiles. Ils se refusent à tout recours à la régulation et prennent position pour « laisser jouer le marché - au bénéfice des bassins laitiers les plus performants », d'où la « guerre des bassins laitiers » à laquelle on assiste.

En opposition à la théorie économique, le prix du lait n'est pas suffisant pour contrôler le marché. Au contraire, au niveau micro-économique de l'exploitation, notamment dans les pays du Nord de l'UE, son niveau déprimé incite de nombreux producteurs à augmenter leur production, dans un objectif de compensation. En outre, de façon macro-économique, capitalisant sur leur résilience qu'ils estiment supérieure à ceux de leurs concurrents, la stratégie des grands pays producteurs du Nord de l'Europe est de continuer à produire « pour sortir les concurrents » (exactement, comme certains pays producteurs de pétrole...), avec comme résultat la poursuite de la hausse des excédents et de la baisse des prix.

Prenant en compte toutes les conséquences (sociales, environnementales, d'aménagement territorial, d'avenir de la production, ....) d'une telle posture strictement libérale, après de longs attermoissements européens, une certaine régulation, ou au moins, une certaine responsabilisation est désormais mieux partagée, avec l'application de mesures homogènes pour l'ensemble des pays de l'Union européenne, tout en excluant le rétablissement d'un système permanent de maîtrise de la production.

Les réponses à apporter à cette situation de crise peuvent être de nature diverse: interventions sur le marché mais aussi dispositions ciblées, permettant d'adapter l'offre à la demande pour rééquilibrer les marchés, mise en place d'outils permettant de « prévenir » ou de « guérir », outils - mesures - qui s'attaquent aux causes de la volatilité ou qui atténuent ses effets sur les producteurs, en renforçant leur résilience. En toute hypothèse, « prévenir » coûtera toujours moins cher aux finances publiques que « guérir » mais nécessite la coopération entre tous les acteurs pour éviter les « passagers clandestins » - ce que les péripéties récentes illustrent. L'approche « curative » sera d'autant plus efficace et moins coûteuse qu'elle interviendra rapidement.

Comme déjà constatée dans différentes crises agricoles, et notamment l'actuelle crise laitière, l'association raisonnée de plusieurs outils (« couteau suisse »), plutôt que le recours à un seul « outil miracle » doit être privilégiée.

Pour anticiper la crise et prévoir des mesures de prévention adaptées, les outils d'observation et d'analyse des marchés au niveau européen doivent être mentionnés.

Pour limiter les effets négatifs de la volatilité et protéger les éleveurs en cycle bas, mais aussi mettre à profit les phases de cycle haut, des adaptations des politiques publiques qu'elles soient

européennes (mécanismes assurantiels, fonds de mutualisation, ..) ou « nationales » (politiques fiscale, sociale, ..) peuvent y contribuer ou renforcer/accompagner les initiatives déployées par les acteurs économiques privés : les agriculteurs individuels (épargne de précaution, lissage du revenu par la fiscalité, abaissement des charges, investissements ciblés sur la création de valeur, autonomie des systèmes, stratégies de diversification au niveau de l'exploitation, etc.) et les entreprises [mesures d'adaptation de l'offre à la demande (OP, coopératives) gestion des flux, gestion de trésorerie, contrats à prix garantis, etc.]. L'expression « *ne pas mettre tous ses œufs dans le même panier* » conserve toute sa pertinence et ce d'autant plus qu'en cas de hausses de prix, on peut constater des comportements d'optimisme collectif parfois injustifiés.

Par ailleurs, le recours aux marchés financiers avec transfert du risque nécessite d'être approfondi. La future PAC devrait permettre la mise en œuvre d'une combinaison d'instruments tels que les assurances récolte, les fonds de mutualisation sanitaires, les assurances « chiffre d'affaires » ou outils de stabilisation des revenus. Un rapport du CGAAER est en préparation sur les outils de lutte contre la volatilité.

Enfin, compte tenu de la concentration de la production, il paraîtrait opportun d'engager une réflexion sur des dispositifs adaptés, tenant compte de la situation individuelle des producteurs et permettant d'accompagner ceux qui ne souhaitent pas poursuivre ou n'ont plus d'avenir comme chefs d'exploitation laitière à en sortir dignement (en se reconvertissant de façon valorisante, parfois en devenant salariés).

En France, il faut convaincre que le « monde a changé » et qu'on ne peut rester en dehors des évolutions constatées partout ailleurs. Il faut faire admettre que « l'herbe n'est pas plus verte ailleurs », qu'il y a un changement d'époque et de contexte économique : fin de la « paie du lait mensuelle », du prix unique, évolution vers une véritable gestion d'entreprise pour les producteurs, du global (élargissement des horizons) au local pour les débouchés.

D'une façon quelque peu « invocatoire » (ou « magique »), et en négation de l'anticipation indispensable, la crainte, que le fait de nommer les choses ne les fassent advenir, induit une certaine résistance à l'acceptation de cette réalité ! Alors que, dans une démarche pro-active, une telle reconnaissance et identification de nos atouts peut engager la filière dans une stratégie commune.

## **4.1. L'Union européenne**

### **4.1.1. Une PAC, pour quoi faire ?**

Pour répondre aux demandes citoyennes, aux préoccupations des consommateurs et se légitimer, la PAC a progressivement évolué, au-delà de ses cinq objectifs initiaux<sup>47</sup>, pour en afficher trois supplémentaires : le respect de l'environnement, la sécurité sanitaire et le développement rural (Agenda 2000) instituant ainsi un « deuxième pilier », avec un budget spécifique.

Plus qu'une politique économique, la PAC est désormais un des leviers politiques de l'Union européenne.

---

<sup>47</sup> Cf. article 39 du Traité de Rome (1957) : la politique agricole commune a pour but d'accroître la productivité de l'agriculture, d'assurer un niveau de vie équitable à la population agricole, de stabiliser les marchés, de garantir la sécurité des approvisionnements et d'assurer des prix raisonnables aux consommateurs.

Concernant les marchés agricoles, malgré quelques aménagements récents dans le secteur laitier, l'orientation affichée de l'actuelle PAC est d'établir un « filet de sécurité » à bas niveau et de se dégager de la régulation du marché, se positionnant principalement sur la distribution d'aides.

La Commission a longtemps éludé l'existence même d'une « situation de crise », puis réfuté son caractère structurel de crise de surproduction. Il s'est agi, dans un premier temps, pour les États membres d'adoucir les conséquences de la crise pour les producteurs en détresse, en adoptant des mesures conjoncturelles classiques, parmi lesquelles figurent les allègements de cotisations sociales, les reports d'emprunt, les allègements fiscaux ; la Commission européenne se contentant d'assouplir les modalités de gestion des aides d'État pour l'attribution d'aides sur fonds nationaux. Les outils d'intervention ont alors été mobilisés, ce qui a démontré la pertinence de leur maintien, même a minima. Ce n'est que par la suite que, sous la pression active de la France, l'article 222 de l'OCM a été mis en oeuvre, permettant aux opérateurs de s'entendre pour réguler l'offre, en dérogation au droit de la concurrence. Enfin, tardivement, la Commission a utilisé l'article 219 pour mettre en place une incitation financière à la maîtrise volontaire de la production.

Face à cette crise dont le caractère structurel est désormais reconnu par les instances européennes, il s'agit de déterminer si l'UE qui, pour des motifs d'affichage ne peut pas ne rien faire, souhaite utiliser l'argent des contribuables pour avoir un impact réel sur la crise ou simplement prétendre intervenir. Pour les responsables politiques européens, au-delà même des conséquences pour les producteurs, il s'agit de déterminer l'intérêt à long terme non seulement des producteurs, mais aussi des consommateurs et des contribuables.

Concernant le premier pilier, on constate que le résultat des exploitations laitières françaises repose fortement sur les aides directes<sup>48</sup>, y compris dans les exploitations « intensives de plaine », modernisées, restructurées, et dont le responsable maîtrise avec compétence les leviers techniques et économiques. Les débats sur la future PAC d'après 2020 devront aborder les moyens, autres que les aides publiques directes, même couplées, d'améliorer la résilience des exploitations laitières modernisées.

Ainsi que recommandé dans le précédent rapport de la mission, il s'agit d'une opportunité pour renforcer le positionnement des producteurs par rapport aux acheteurs ; principe déjà reconnu dans le paquet lait, incorporé dans l'OCM unique, mais qui suppose l'établissement de marges de manœuvre par rapport au droit de la concurrence.

Les réflexions qui s'ouvrent devront aussi porter sur l'évolution de dispositifs classiques, qui font l'objet de développements ci-après, et qui visent à améliorer la transparence, la connaissance, la régulation des marchés<sup>49</sup>, la résilience des exploitations laitières.

De nouvelles orientations devront être débattues, qui concernent toutes les filières, comme la rémunération des services environnementaux, les systèmes assurantiels, le caractère plus alimentaire de la future PAC y compris dans sa dimension sociale.

---

48 Cf. Annexe 22 *Aides de la PAC aux exploitations françaises*

49 « *Le marché autant que possible, la régulation autant que nécessaire* » Karl Schiller, ministre fédéral de l'économie des finances (1972)

#### 4.1.2. Améliorer la transparence et la connaissance des marchés

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 possible du marché et pouvoir répondre rapidement aux signaux de celui-ci. Si la mise en place d'un observatoire européen du marché du lait et des produits laitiers répond à une vraie nécessité, son fonctionnement doit être amélioré pour accélérer les publications, réduire la dissymétrie d'information entre producteurs et industriels, augmenter sa représentativité et sa fiabilité.

Le marché à terme est un outil de gestion qui introduit de la souplesse en permettant de séparer dans le temps la vente ou l'achat d'un produit et la fixation de son prix. Un marché à terme qui fonctionne bien (bonne liquidité) devient la référence incontestée en matière de prix de marché. Cet outil de transparence met au même niveau d'information les différents acteurs d'une filière, ce qui favorise des négociations plus équilibrées. Des contrats adossés à des marchés à terme permettent d'évacuer le risque de la filière.

Les marchés à terme qui fonctionnent aujourd'hui tant bien que mal dans le secteur laitier visent avant tout le négoce international (lait en poudre, beurre, lactosérum). Il n'existe pas de corrélation satisfaisante entre le prix du lait frais et celui des produits actuellement cotés. Aux États-Unis, le prix du lait aux producteurs est réglementairement lié à ceux des contrats beurre et poudres.

L'outil « marché à terme » requiert une technicité dont ne disposent pas actuellement les producteurs laitiers en France.

Quant aux transformateurs laitiers, ils semblent réticents à utiliser des marchés à terme, alors que les industriels acheteurs de produits laitiers (biscuiterie, chocolaterie, ...) y auraient quelque intérêt. Ces derniers négocient un prix de vente à l'année avec la grande distribution. En cas de hausse des prix du « beurre - poudre », il leur est difficile de la répercuter à la grande distribution. Le marché à terme leur permettrait de fixer leur marge grâce à une couverture contre le risque de hausse, tout en s'interdisant de bénéficier d'une baisse.

#### 4.1.3. Régulation

Dans un marché européen mature, les volumes supplémentaires sont destinés principalement au marché mondial, objet d'une vive concurrence et de fortes fluctuations de l'offre (événements climatiques, ..) et de la demande (Chine, Russie), impactant les prix européens. Ces évolutions contribuent aux divergences croissantes des dynamiques de production entre États membres (au profit principalement de la zone nord-européenne) et au sein de ceux-ci.

Une mesure incitant à la réduction volontaire de la production de lait, avec un financement européen, a été mise en place dans tous les États membres<sup>50</sup>. En France<sup>51</sup>, près de 15 000 producteurs ont déposé des demandes pour un montant cumulé de 190 000 tonnes, correspondant à une aide moyenne d'environ 2 000 euros par producteur. Au niveau européen, la baisse de la production de lait est estimée à 1,07 Million de tonnes. Les résultats obtenus<sup>52</sup> vont souvent au-delà des prévisions initiales.

S'il est encore trop tôt pour tirer des conclusions précises, il convient de souligner qu'un grand nombre d'éleveurs européens ont souscrit cette mesure, de façon pragmatique, y compris dans les

50 Rgt (UE) n°1612/2016 du 8 septembre 2016 prévoyant une aide pour la réduction de la production laitière

51 Avant le 21 septembre 2016

52 Irlande : 4 500 bénéficiaires (2 380 €/exploitation, en moyenne) ; Royaume-Uni : 1 900 bénéficiaires (8 540 €) ; Pays-Bas 4 000 bénéficiaires (2 800 €) ; Allemagne : environ 10 000 bénéficiaires (4 060 €)

États membres de l'Europe du Nord, souvent hostiles à toute régulation de marché et en pleine croissance de production comme l'Irlande, certains de nos contacts irlandais notamment insistant sur l'intérêt financier de cette mesure, dès lors qu'elle est calculée sur une référence de production élevée. Il convient surtout de noter, notamment en Allemagne, une différence de position entre le niveau fédéral et certains Länder (Bavière, ...).

Dans la baisse importante de la production constatée depuis le début du mois de septembre 2016, notamment en France et en Allemagne, il est difficile d'établir quantitativement la part de cette mesure. De multiples autres facteurs peuvent être avancés : mauvaises conditions climatiques, réserves fourragères faibles, manque de trésorerie, etc. Bon nombre de producteurs avaient déjà ralenti leur activité dès le mois de juin. Cette aide est plutôt perçue comme un « effet d'aubaine ».

Aujourd'hui l'article 222 ne peut être activé que si les articles 219, 220 ou 221 ont déjà été utilisés ou si l'intervention publique a été ouverte ou le stockage privé activé. Les coopératives et les OP sont mises en avant pour construire les mécanismes de gestion de crise nécessaires pour permettre l'adaptation de l'offre à la demande. Cet affichage a au moins l'intérêt de souligner la nécessité d'une meilleure organisation de l'offre et de la recherche d'un meilleur équilibre des relations (notamment contractuelles) au sein de la filière.

Dans un marché globalisé, le recours à des dispositifs volontaires, nationaux, régionaux ou par entreprise, de contrôle de l'offre semble insuffisant. Comme au cours des crises précédentes, la régulation de l'offre européenne risque de reposer sur certains pays dont la filière française, sans effet réel sur les prix et au bénéfice des filières des autres pays. En effet, beaucoup d'élevages en croissance et sous pression bancaire auront tendance à jouer les passagers clandestins, en refusant de s'y associer et en spéculant sur l'efficacité de ces retraits volontaires pour redresser les prix, au bénéfice de tous.

Mettre en place à un stade précoce de la « crise » des dispositions applicables à la totalité des États membres plutôt que de multiplier les soutiens d'urgence gérés nationalement, non ciblés et sans coordination, apparaît pertinent et efficace. Elles seront d'autant plus efficaces qu'elles seront obligatoires avec une contrainte imposée à tous et plus particulièrement aux élevages qui produisent le plus. Un amendement à l'OCM unique avait été porté en 2013 au Parlement européen, introduisant l'idée qu'en cas de crise, un bonus pourrait être versé aux éleveurs qui baissent leur production sur une période donnée ainsi que l'imposition d'un malus pour les éleveurs qui l'augmentent (au-delà d'un certain seuil). Un système bonus/malus peut être envisagé au niveau des producteurs.

Une telle démarche, même si sa négociabilité est difficile, permettrait de réduire les dépenses publiques.

- R5.** Prévoir une obligation pour la Commission européenne de proposer des mesures de régulation, dès lors que le caractère de « crise grave » a été établi par l'Observatoire européen du marché du lait.
- R6.** Instaurer dans la réglementation européenne, en cas de situation de crise grave constatée, des mécanismes de responsabilité, permettant de limiter les surproductions individuelles : mesures obligatoires de réduction de la production et système de bonus-malus.

En tout état de cause, il conviendrait de permettre à la Commission d'activer en cas de crise l'article 222 de manière plus réactive, en supprimant la condition de déclenchement prévue au paragraphe 2.

#### **4.1.4. Conditionnalité à l'intervention**

Il n'apparaît pas légitime que les fortes hausses de production, enregistrées dans certains États membres (du nord de l'Europe) et qui ne trouvent pas de débouchés commerciaux, soient destinées systématiquement à la mise à l'intervention. Le prix d'intervention est aujourd'hui à un niveau très bas, de l'ordre de 0,21 €/L ramené au litre de lait, loin de couvrir les coûts de production mais permettant de couvrir les charges de structure des producteurs les plus compétitifs. Pour éviter que l'intervention soit mise à profit principalement par les États membres dont les augmentations de production sont en grande partie responsables de la situation actuelle, la possibilité et l'opportunité d'introduire une conditionnalité dans la réglementation européenne, corrélant l'ouverture nationale de l'intervention au niveau de la production devraient être étudiées. A fortiori, la hausse du prix d'intervention, parfois réclamée, n'a de sens que dans le cas d'un contrôle de l'offre à l'échelle de l'Union Européenne.

**R7.** Étudier la possibilité et l'opportunité de conditionner l'accès à l'intervention publique à une maîtrise de la production nationale.

#### **4.1.5. Accroître la résilience des exploitations laitières**

Les aides du premier pilier de la PAC (aides directes aux producteurs, couplées et découplées) qui représentent plus de 70 % du RCAI « lait » (2014), proportion qui s'élève encore en période de crise (moyenne 90 % du revenu lait) constituent un premier amortisseur pour prémunir les producteurs des effets de la volatilité des prix<sup>53</sup>. Dans le contexte d'une certaine subsidiarité de la PAC, au titre du deuxième pilier, les États membres peuvent mobiliser la mesure « gestion des risques » dont les modalités seraient à examiner pour la rendre plus efficace<sup>54</sup>.

Alors que 60 % des dépenses agricoles américaines sont orientées vers des dispositifs d'assurance et 1 % aux aides directes aux agriculteurs, la proportion est inversée au niveau européen: 1 % du budget de la PAC est consacré aux mesures liées à l'assurance, et plus de 60 % aux paiements directs aux agriculteurs. Pour la période de programmation 2014-2020, la PAC a renforcé les instruments de gestion des risques, introduits en 2009. Ces instruments ont été transférés du premier au deuxième pilier. Ce sont donc des mesures optionnelles qui doivent être cofinancées par les États membres.

Dans ces conditions, pour prendre en compte la volatilité qui devient une composante économique, il convient de s'interroger sur la montée en puissance non seulement des instruments privés/publics de gestion des risques<sup>55</sup> (mécanismes assurantiels) - nationaux ou européens, mais aussi sur les règles nationales relatives à la fiscalité en agriculture et sur les comportements de gestion à promouvoir dans les exploitations (épargne de précaution, recentrage des investissements sur la création de valeur, degré d'autonomie des systèmes techniques, etc.).

53 Cf. Annexe 22 *Aides de la PAC aux exploitations françaises*

54 Cf. Annexe 23 *Dépenses européennes totales pour les instruments de gestion des risques*

55 OCDE (Organisation pour la coopération et le développement économique) : « *La gestion des risques en agriculture est maintenant un outil essentiel pour permettre aux agriculteurs d'anticiper, d'éviter et de réagir aux chocs. Un système de gestion des risques efficace pour l'agriculture permettra de préserver le niveau de vie de ceux qui dépendent de l'agriculture, de renforcer la viabilité des entreprises agricoles, et de créer un environnement qui soutient les investissements dans le secteur agricole.* »

Sauf à mobiliser des moyens publics considérables pour prendre en charge une grande part de la prime qui serait versée par les professionnels, le système assurantiel « classique » éprouverait de grandes difficultés à répondre au risque systémique (touche tous les acteurs en même temps) de fluctuation des cours<sup>56</sup>. À la différence des risques climatiques et sanitaires, le risque « prix », que traite plus le présent rapport, n'est donc que partiellement assurable.

Dans ce type de configuration où les effets sur les producteurs individuels peuvent être insupportables (« catastrophiques »), d'autres outils publics doivent être également mobilisés (interventions sur le marché, aides d'urgence à la baisse temporaire de la production afin de responsabiliser les acteurs économiques, aides contracycliques qui donnent une visibilité aux producteurs en évitant certains effets pervers des aides découplées, etc.).

Toutefois, dans une approche de responsabilité, dans le cas de risques maîtrisables, il appartient aux acteurs collectifs ou privés d'intervenir, éventuellement en association avec les pouvoirs publics.

Une approche en trois étages doit être privilégiée :

- dispositifs décidés au niveau de l'exploitant : épargne de précaution, centrage des investissements sur la création de valeur, degré d'autonomie des systèmes techniques, etc.),
- dispositifs assurantiels ou mutualisation professionnelle,
- et intervention de l'État en dernier recours, si sinistre « lourd ».

Il s'agit de clarifier les responsabilités entre les différents niveaux: UE, États membres, régions, exploitants, en privilégiant simplification et complémentarité.

Comme envisagé récemment lors des discussions préliminaires sur la PAC 2020, la constitution d'une épargne de précaution pourrait se faire par prélèvement automatique et obligatoire sur les aides directes du premier pilier, qui constituerait une intervention anticyclique au niveau de l'exploitation et permettrait de s'exonérer du dogme de l'annualité budgétaire qui semble devoir demeurer intangible. En toute hypothèse, pour assurer une mise en place cohérente de ce prélèvement automatique et parvenir à une efficacité suffisante des choix opérés, une stratégie d'intervention au niveau de l'État membre doit être élaborée.

Cette épargne de précaution pourrait également se constituer de façon volontaire, avec introduction de modalités fiscales nationales, souples. Cette deuxième approche conforte la responsabilité du chef d'exploitation dans la gestion de son entreprise.

**R8.** Examiner l'opportunité de réorienter la PAC vers des mécanismes d'atténuation de la volatilité des prix agricoles, de sécurisation des marges et des revenus agricoles, dans le cadre du premier pilier.

Ainsi il apparaîtrait souhaitable de modifier les modalités d'application de la mesure « gestion des risques » instituée dans le cadre du deuxième pilier, pour la rendre plus efficace et de revoir le seuil de perte de 30 % imposé par l'OMC, que ce soit en production ou en revenus.

---

<sup>56</sup> Une partie des moyens publics consacrés au secteur agricole risquerait d'être dérivée au profit d'établissements financiers (compagnies d'assurance), en charge de la gestion du dispositif assurantiel.

En outre, pour renforcer le soutien aux producteurs subissant l'instabilité des marchés mondiaux et les conséquences de certaines mesures de politiques internationales, de nouvelles ressources financières devraient être recherchées. En ce qui concerne la mobilisation de la réserve de crise européenne, au-delà de la contrainte de l'annualisation budgétaire qui devrait être levée, les raisons de sa non-utilisation devraient être expertisées.

Enfin, des aides d'État d'urgence ont été mises en place dans le cadre du système *de minimis*. Le relèvement de ce plafond (individuel et national) pourrait être envisagé.

#### **4.1.6. Favoriser les exportations européennes et la promotion des produits laitiers**

Dans l'objectif de rétablir l'équilibre du marché, les entreprises doivent être encouragées à exporter et sécurisées dans cette activité. À cet égard, malgré de récents avis réservés de la Commission<sup>57</sup>, l'étude d'un dispositif européen de crédit à l'exportation pour les produits agricoles devrait être poursuivie. Par ailleurs, les modalités de mise en œuvre d'un fonds d'assurance pour les crédits à l'exportation, pour couvrir les risques financiers pris par les entreprises, doivent être expertisées dans les meilleurs délais. Compte tenu de la saturation du marché laitier européen, l'accès à ce marché doit être protégé avec le maintien des droits de douane, y compris dans le cadre des accords de libre-échange bilatéraux.

Dans cet objectif, le financement européen de la promotion des produits laitiers que ce soit pour explorer les marchés d'exportation potentiels ou renforcer la consommation sur le marché intérieur doit être conforté. Dans le Règlement UE 1308/2013, ces éléments apparaissent clairement comme des objectifs des interprofessions laitières.<sup>58</sup>

La promotion des produits laitiers et de la filière française à l'international est déjà largement soutenue par l'UE avec des cofinancements à hauteur de 80 % en 2016 et donc un important effet de levier pour ces actions du CNIEL qui bénéficie jusqu'alors de la plus grosse part des contributions européennes. Avec l'intérêt croissant d'autres États membres (Pologne, ...) pour ces programmes, le « gâteau européen » devra être partagé, avec le risque de devoir abandonner certains projets et revoir à la baisse les ambitions.

L'appui financier de l'UE concerne également les actions de promotion en Europe dans le cadre de l'European Milk Forum, dont le CNIEL assure la présidence.

**R9.** Promouvoir la création d'un outil de crédit export européen et/ou d'un fonds d'assurance couvrant les risques à l'exportation.

Le financement européen de la promotion des produits laitiers devrait être conforté que ce soit pour l'exploration des marchés d'exportation potentiels ou le renforcement de la consommation domestique.

<sup>57</sup> Les règles de l'OMC ne permettraient pas de mettre en place des crédits à l'exportation mais uniquement des assurances ; la participation de la BEI (banque européenne d'investissement) ne s'avérerait pas possible en définitive, ne pouvant pas s'engager sur des prêts à court terme (moins de deux ans).

<sup>58</sup> Innovation, communication, recherche de produits à valeur ajoutée (plus attractifs pour le consommateur, mieux adaptés aux besoins du marché, aux goûts et aspirations des consommateurs), soutien à l'agriculture biologique, aux appellations d'origine, labels, indications géographiques,...

#### **4.1.7. Soutien spécifique aux exploitations des zones défavorisées (1er pilier)**

Les exploitations laitières des zones difficiles (montagne, piémont, ...) cumulent de nombreux handicaps (faible densité laitière, coûts de collecte et de production élevés, ...). Dans de nombreux cas, la suppression des quotas laitiers et la dérégulation des marchés mettent en cause leur survie. Une politique publique spécifique relevant d'objectifs publics bien identifiés devrait être mise en œuvre pour rémunérer les importants biens public fournis, dont de très nombreux services environnementaux, dans le cadre de leur activité agricole. Les aides de la PAC du premier pilier devraient être mobilisées. Cette orientation globale devrait être mieux prise en compte dans les réflexions d'ores et déjà engagées sur la PAC 2020.

Compétitivité, préservation de l'environnement et soutien aux revenus ne seront plus des objectifs contradictoires dès lors que les agriculteurs pourront être considérés comme des producteurs de biens publics et rémunérés comme tels. Ceci suppose de revoir le mode d'attribution des aides au niveau européen, mais aussi de mettre en œuvre au niveau national des politiques visant le long terme, comme une politique de formation et de recherche ambitieuse et la préservation du capital naturel.

Toutefois, pour les modalités de mise en œuvre de cette recommandation, il conviendrait de veiller à ce que ces soutiens permettent une rémunération de l'exploitant tout en ne le déconnectant pas de la réalité économique.

### **4.2. Politiques publiques nationales**

#### **4.2.1. Articulation et cohérence**

De nombreuses mesures de la politique agricole commune relèvent dans leur mise en œuvre de la compétence des États membres, même si elles sont encadrées (subsidiarité). Il s'agit notamment des « fonds structurels », au premier rang desquels, le deuxième pilier de la PAC (FEADER) qui accompagne tout particulièrement les investissements dans les exploitations<sup>59</sup> et les entreprises, promeut la production accrue de valeur ajoutée, la diversification des débouchés et des produits, contribuant ainsi à augmenter la résilience des exploitations.

Au-delà de la mise en œuvre des fonds européens, les pouvoirs publics peuvent intervenir selon différentes modalités (investissements, P3A, fonds régionaux, pôles de compétitivité, etc.) et disposent également de compétences qu'ils peuvent mobiliser en formation, recherche, développement, transfert des connaissances, innovation (développement des nouvelles technologies).

En outre, les États membres disposent d'une certaine latitude quant à l'application de règles touchant à l'environnement économique des entreprises, notamment les règles fiscales, sociales, de promotion, ou environnementales. Les États membres faisant du libéralisme un dogme, s'ils se refusent à intervenir sur le marché, utilisent ces marges de subsidiarité pour appuyer leurs producteurs ou leur filière, contribuant ainsi à créer de fortes disparités.

Dans l'espace ainsi consenti, les politiques publiques françaises doivent faire les choix permettant de renforcer à long terme (moyen terme) la compétitivité de la filière. Dans la nécessaire clarification des priorités, ces choix doivent, en appui d'une stratégie de filière concertée,

---

<sup>59</sup> Cf. Annexe 24 *Plan de compétitivité et d'adaptation des exploitations (P3AE)*

contribuer à atteindre les objectifs hiérarchisés et prioritaires retenus, en accompagnant les acteurs économiques. Ils doivent en outre pour des considérations autres que strictement économiques, dessiner une stratégie d'action publique, répondant à ses propres intérêts légitimes et compétences. Tout en privilégiant la clarté et la cohérence des orientations, il convient de distinguer entre ce qui relève de l'accompagnement des évolutions économiques et ce qui relève d'autres domaines d'intervention, tels que l'aménagement et l'équilibre territorial. Ainsi, en l'absence de politiques publiques, l'exercice des seules forces économiques pourrait conduire notamment à la concentration de la production dans le seul croissant laitier (bassins laitiers denses) et dans certaines zones de montagne caractérisées par une valeur ajoutée élevée.

Au sein de la filière laitière, plusieurs modèles doivent pouvoir coexister avec des problématiques de compétitivité différentes dans les zones suivantes : bassins laitiers denses, zones de polyculture-élevage, zones de montagne diverses (Massif central et autres).

Malgré un débat professionnel, non tranché à ce stade, il convient d'afficher clairement la juxtaposition, d'une part, des systèmes de production « économiques », branchés directement sur le marché et, d'autre part, des systèmes de production dont une partie des ressources viendrait de la rémunération des « biens publics ».

Compte tenu de la diversité (disparité) de modèles productifs (les « performants », les « intermédiaires », les « montagnards »,...) et des zones laitières, une stratégie unique ne peut répondre aux multiples problématiques ; des stratégies multiples doivent être envisagées pour prendre en compte concomitamment ces spécificités et définir une politique adaptée à des situations diverses. Selon les zones, notamment dans le cas d'une compétition avec les grandes cultures (Grandes plaines, Picardie, ...), il est difficile de maintenir une « ambiance laitière » et la création de grandes exploitations avec salariés peut être promue. S'il convient de maîtriser des agrandissements, il ne s'agit pas de les stigmatiser.

Des orientations claires sont indispensables pour une bonne articulation transversale entre les politiques publiques de toutes natures, et verticale entre les différents niveaux de décisions. Il convient d'éviter que les différents dispositifs poursuivent des objectifs contradictoires. On peut s'interroger à ce propos sur l'articulation entre les politiques nationale et régionales (les Conseils régionaux sont désormais autorités de gestion du FEADER).

Dans le cadre de la « régionalisation », les montants alloués et les conditions générales, fixées dans le cadre stratégique national, sont définis en concertation avec les Régions ; celles-ci les distribuent selon des « plans de développement régionaux » validés par la Commission Européenne, pour éviter les distorsions manifestes de concurrence.

Si l'attention se focalise souvent sur l'amont (amélioration de la compétitivité et de la résilience des élevages), l'amélioration de la compétitivité de la filière dans son ensemble (producteurs, transformateurs, distributeurs, ...) doit également être considérée par les politiques publiques, associant, selon les domaines de responsabilités, une dimension interprofessionnelle.

L'État et les Régions disposent de nombreux leviers pour accompagner la mise en œuvre de ces stratégies en soutenant les investissements concourant à la modernisation, à l'adaptation structurelle, à l'innovation ou au développement de certains marchés, notamment à l'export. Mais c'est à l'État qu'il appartient de veiller à la cohérence de ces soutiens.

Une fois ces choix réalisés, le fonctionnement des marchés est très largement entre les mains des acteurs privés ; il dépend des arbitrages réalisés au niveau micro-économique par les divers acteurs de la filière avec un rôle croissant du consommateur qui devient prescripteur.

Par ailleurs, ces politiques doivent répondre rapidement aux signaux du marché et être capables de s'ajuster pour que les transformateurs mais aussi les éleveurs disposent de perspectives, indispensables à toute activité économique.

Ainsi l'État peut jouer divers rôles : stratège, médiateur, facilitateur, régalién, régulateur, etc.

#### **4.2.2. Les multiples rôles de l'État et les outils à sa disposition**

Pour faire face à la crise laitière, de nombreuses mesures conjoncturelles ont été mises en place. Celles-ci ont eu pour effet d'alléger les charges des agriculteurs et d'améliorer leur trésorerie dans un contexte particulièrement dégradé.

Toutefois, la volatilité est devenue un élément structurel de l'activité laitière. Dans ces conditions, il convient de privilégier les mesures permettant d'accroître la résilience des exploitants et de les responsabiliser dans cette nouvelle approche.

Une stratégie d'entreprise efficace implique d'être compétitif, d'être résilient (savoir anticiper, résister, éviter et réagir aux chocs, en conjoncture défavorable).

Cela suppose notamment que l'éleveur dispose d'une « trésorerie ». Or, quand les cours sont élevés, les éleveurs ont tendance à privilégier l'investissement individuel dans du matériel ou du foncier : alors que d'autres solutions sont envisageables permettant de garder une trésorerie suffisante et de réduire leurs charges : portage du foncier, mise en commun de matériel, sous-traitance de certains travaux, ...

##### **4.2.2.1. Accroître la résilience des exploitations laitières**

Les coûts de production sont très marqués par les charges fixes (70 %). Si la maîtrise des paramètres techniques (alimentation, reproduction, etc.) est désormais généralement bonne, les coûts de production varient encore fortement d'une exploitation à l'autre; l'amélioration de la marge laitière sur coût alimentaire est déterminante. La recherche d'une optimisation des coûts de production est une stratégie qui s'impose non seulement pour générer du revenu, mais également pour bénéficier des opportunités de croissance.

Face aux «accidents» de marché, devenus plus fréquents et imprévisibles (crises sanitaires, embargo de certains pays, aléas climatiques, ...), les modèles à promouvoir doivent être moins gourmands en capital<sup>60</sup> et plus souples.

- **Fiscalité agricole**

Les matériels ne sont plus pris en compte dans le calcul de la DPI et constatant un fonctionnement non satisfaisant de la DPA<sup>61</sup> (notamment sur les conditions de constitution et de réutilisation), celle-ci a été réformée et assouplie dans ses conditions d'utilisation par la loi<sup>62</sup>. Il est encore trop tôt pour en évaluer les effets.

---

60 Investissements (foncier, bâtiments, équipements, cheptel) de 6 à 9 pour générer 1 d'excédent brut d'exploitation, ratios rencontrés dans l'industrie lourde.

61 Prévues à l'article 72 D bis du code général des impôts, la dotation pour aléas (DPA) permet de réduire du revenu imposable des exploitations agricoles soumises à un régime réel d'imposition une somme pour faire face à un aléa climatique, économique ou sanitaire.

62 No 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015.

Encouragés par leur conseiller en gestion, les concessionnaires de matériel, etc., les exploitants ont pour objectif premier d'échapper aux prélèvements « obligatoires » ou de les réduire le plus possible (« phobie à payer l'impôt »). Il s'agit des prélèvements MSA (cotisations personnelles des exploitants agricoles) et fiscaux calculés sur le résultat de l'exploitation. Les amortissements, liés aux investissements, viennent augmenter les charges et donc diminuer le résultat et le revenu professionnel. Ces comportements d'optimisation fiscale, conduisant à des surinvestissements dans des matériels souvent coûteux à entretenir, entraînent des risques et grèvent lourdement la trésorerie ; les producteurs ne raisonnant pas en revenu mais en capitalisation<sup>63</sup>... Des dispositions fiscales insuffisamment encadrées contribuent fortement à renforcer ce phénomène. Ainsi, en cas de revente de matériel agricole, les plus-values professionnelles sont exonérées de tout prélèvement fiscal (16 %) et sociaux (8,7 % - CSG-CRDS), totalement si les recettes annuelles sont inférieures ou égales à 250 000 € et partiellement au-delà<sup>64</sup>. En outre, puisque la plus-value se définit comme la valeur de revente à laquelle on soustrait la valeur nette comptable (après amortissements), tout bon conseiller de gestion connaît les « ficelles » en termes d'amortissement comptable, amplifiant ce phénomène d'achat-revente de matériel, néfaste à l'équilibre de l'exploitation. L'éventuel aménagement de cette « niche fiscale », induisant des effets pervers, pourrait donner lieu à négociation.

Enfin, certaines dispositions récentes de « sur-amortissements », censées compenser le « retard d'investissement » notamment dans le secteur agricole, ont en fait contribué à grever la situation financière de beaucoup d'exploitants ; ce sont ceux qui ont investi récemment qui sont le plus en difficulté aujourd'hui.

L'actuelle fiscalité, avec ces incitations aux conséquences non anticipées et qui poussent à la capitalisation, doit être adaptée. Différer le recouvrement de charges fiscales pour les exploitants faisant face à des conditions de marché défavorables les aiderait à faire face à des aléas temporaires, sans pour autant créer de risque important de dérive budgétaire. Ainsi, dans un contexte de forte volatilité des marchés, les outils fiscaux de lissage des revenus, très fluctuants désormais, devraient être privilégiés.

L'adaptation de la comptabilité agricole permettrait l'exonération de taxation sur des provisions (réserves) constituées en année favorable, afin de faire face aux mauvaises années.

Cette incitation des exploitants à mettre à profit les périodes de conjoncture haute renforcerait le nécessaire raisonnement pluriannuel, et leur permettrait de disposer d'une visibilité à moyen terme, à la fois en trésorerie et dans leur capacité d'investissement.

**R10.** Instaurer une épargne de précaution volontaire, réellement attractive et efficace qui responsabilise le producteur (amélioration de la DPA actuelle?).

### **C'est une recommandation forte de la mission.**

À la différence de la plupart des autres États membres, la France a mis en place un système fiscal spécifique pour l'agriculture. Il conviendrait d'engager une réflexion pour distinguer fiscalité de l'individu et fiscalité de l'entreprise.

63 Cf ; Importance du poste mécanisation en France par rapport aux autres États membres (tableau page 27)

64 Code général des impôts Article 151 septies

Ainsi dans la situation actuelle, si le résultat de l'exploitation est 100, et même si seulement 50 sont consacrés aux revenus du ménage, l'imposition se calcule sur la base de 100. Pour les exploitations assujetties au régime du bénéfice réel agricole, la détermination de l'imposition et des cotisations sociales dues par l'exploitant ne devrait prendre compte que les revenus prélevés.

Un régime d'impôt sur les sociétés accessible à la production agricole devrait être étudié ; avec des modalités de calcul du résultat comptable adaptées aux spécificités agricoles.

Dans cette même approche « entrepreneuriale », il conviendrait de prendre en considération certaines évolutions : ainsi par exemple dans le cas de la DPA, pour un même chiffre d'affaires, dans le cadre d'une société agricole, le plafond de 27 000 € est multiplié par le nombre d'adhérents alors qu'une entreprise avec X salariés ne bénéficie que du seul plafond initial . Ces déductions basées sur des critères économiques devraient s'appliquer à l'activité agricole et non au statut d'agriculteur.

**R11.** Engager une réflexion sur l'instauration d'une fiscalité de l'entreprise agricole, distincte de la fiscalité individuelle de l'exploitant.

- **Formation et conseil**

Dans le secteur laitier, les compétences nécessaires à un éleveur efficace et « d'avenir » nécessitent une formation très poussée : il doit être compétent techniquement dans de nombreuses disciplines, mais aussi être un gestionnaire de haut niveau.

Les lycées agricoles apportent une formation professionnalisante et ont souvent mis en place des approches novatrices. La réforme récente introduit une vision systémique de l'agriculture, ouvre à d'autres métiers et valorise les acquis professionnels. Mais aujourd'hui, l'exigence va plus loin pour former des chefs d'entreprise.

Au cours de nos entretiens, nos interlocuteurs ont insisté, souvent de façon appuyée, sur la part insuffisante accordée au raisonnement des coûts de production, à la gestion des ressources humaines et à la gestion des risques ; certains professionnels considèrent que la formation initiale prépare plus au profil de technicien qu'à celui d'entrepreneur / chef d'exploitation.

Ce point de vue peut être partagé si on considère uniquement la formation initiale conduisant aux diplômes du Bac professionnel CGEA (conduite et gestion des exploitations agricoles) ou du BTSA ACSE (analyse et conduite des systèmes d'exploitation), dont l'objet n'est pas seulement et exclusivement de préparer au métier de chef d'exploitation.<sup>65</sup>

Cet enseignement, réalisé sous forme de modules, devant conduire à la délivrance du diplôme, vise à mettre en avant des éléments d'analyse, de diagnostic conduisant à une prise de décision.

Les référentiels de ces diplômes incorporent désormais des aspects relatifs à l'entreprise, au diagnostic, et au pilotage stratégique (pilotage économique et financier). Il est toutefois exact que les éléments de gestion du risque (gestion des incertitudes) font défaut, ainsi que de management des ressources humaines pour le Bac pro CGEA. Toutefois, ces compétences ne sont pas acquises en situation professionnelle et font référence à des situations virtuelles (forces, faiblesses, ...).

Ces compétences doivent pouvoir être déclinées dans n'importe quel cadre professionnel et non pas uniquement dans le cadre d'une future installation. La formation initiale diplômante n'est pas

---

<sup>65</sup> Cf. Annexe 26 *Formation initiale dans les domaines économiques, de gestion ou de pilotage de l'exploitation pour les futurs chefs d'exploitation*

conçue comme permettant de reprendre une exploitation, mais pour « *donner des capacités à...* », être capable de se confronter à la réalité et de permettre l'acquisition de compétences utilisables dans le pilotage d'une exploitation.

Compte tenu de l'âge moyen à l'installation (environ 28 ans) et de l'âge moyen des titulaires du baccalauréat professionnel (18/19 ans), c'est au cours des années suivant l'obtention du diplôme, dans les premières années d'exercice du métier qu'il importe de consolider les compétences de chef d'entreprise dans les parcours individuels des (futurs) chefs d'exploitation. Les titulaires du baccalauréat professionnel compléteront, pour l'écrasante majorité, cette formation par une formation d'un niveau supérieur (BTSA par exemple) ou par une activité professionnelle en tant que salarié. L'installation en agriculture sera aussi, dans la plupart des cas, complétée par un plan de professionnalisation personnalisé ; ce plan consiste à mettre en commun (partager) des phases d'expérience, à définir des projets et à adapter la formation pour répondre à ce projet.

Les élèves titulaires du baccalauréat professionnel ont donc suivi une formation complète leur donnant des capacités à être, **dans le futur**, chef d'exploitation.

Les notions de stratégie d'entreprise sont difficiles à introduire et à approprier au niveau du bac et nécessitent une approche, un vécu, une expérience personnelle à confronter pour être bien appropriées.

De façon générale, si ce type de formation spécifique « gestion des risques et management » est difficile à aborder en formation initiale, car les « apprenants » n'ont aucune expérience, néanmoins il conviendrait de mettre en place une initiation ou sensibilisation et bien mettre en évidence qu'ils font partie de la dimension de chef d'exploitation (entreprises).

C'est pourquoi, il est nécessaire de mettre en place d'autres phases après l'obtention du diplôme pour construire le projet professionnel du futur agriculteur.

Pour des jeunes qui ont souvent une passion pour l'élevage laitier, ces formations doivent leur permettre d'acquérir la capacité à élargir leur champ de vision du monde (au-delà de la cellule familiale ou de frontières géographiques resserrées..), de développer leur réflexion en interrogeant leurs choix d'avenir : reprendre la suite de l'exploitation parentale ou décider de se lancer dans le salariat, quitte à s'installer plus tard, après avoir vécu une expérience professionnelle dans le secteur agricole voire dans un autre secteur. En outre, un chef d'entreprise doit être capable d'autonomie de décision et ne pas être soumis aux conseils de tout le système qui l'entoure : entreprises, coopératives, chambre d'agriculture, banque, contrôle laitier, contrôle de performance, centre de gestion, ...

### **Ces sujets relèvent davantage de la formation continue que de la formation initiale.**

Les orientations sont largement partagées entre l'État et les organisations professionnelles. Malgré de récentes impulsions de VIVEA sur les thèmes du pilotage stratégique, de la commercialisation, des systèmes de production innovants, il faut relever la part, encore insuffisante, accordée au raisonnement des coûts de production, à la gestion des ressources humaines, à la gestion des risques.

En ce qui concerne le secteur laitier, la principale difficulté est de faire venir les éleveurs à ces formations. On constate un manque d'appétence pour ces formations continues si elles font apparaître dans leur libellé la dénomination « *gestion des risques et management* ». Beaucoup

des éleveurs laitiers non-utilisateurs avancent en premier lieu le manque de temps ; derrière cette justification se dissimule le plus souvent un manque de motivation pour la formation qui n'est pas considérée comme une priorité par une majorité d'éleveurs. Par ailleurs, le coût de la formation et l'aspect scolaire de celle-ci sont parfois invoqués et constituent des freins ; le terme « formation » reste associé au cursus scolaire avec une connotation défavorable<sup>66</sup>.

Pour répondre à ces difficultés, des appels à projets ou des appels d'offres spécifiques doivent être mis en place dans le cadre de l'ingénierie de formation, avec des critères régionaux élaborés par VIVEA. Pour un stage de deux jours sur le lait, il faut surtout déterminer une approche concrète et adaptée au public-cible, pour aborder ces points de gestion des risques et de management, au-delà des modules incontournables sur le prix du lait, ou les approches économiques et juridiques. Les dispositifs de remplacement devraient être également promus.

Pour accrocher les participants et enclencher un cercle vertueux<sup>67</sup>, ces formations sur le pilotage stratégique de l'exploitation associent non seulement les chambres d'agriculture, le contrôle laitier, des groupements d'éleveurs et autres organismes de conseil, mais aussi les entreprises laitières, coopératives et privées, véritables acteurs de la formation.

L'action de formation auprès des producteurs, en synergie avec l'appui technique, promouvant l'échange de pratiques et l'analyse chiffrée de leurs propres données, permet de renforcer leurs compétences et la résilience de leur exploitation. L'optimisation économique recherchée réside sur des capacités d'adaptation et de flexibilité qui nécessitent au delà de la connaissance des leviers un véritable savoir faire pour leur mise en œuvre.

Enfin, il conviendra d'impulser une animation territoriale du dispositif pour développer le nombre d'éleveurs formés et de s'assurer de la cohérence de ces thématiques avec les orientations des politiques publiques de l'agriculture et de l'emploi, tout particulièrement pour le Conseil régional, désormais « pilote du développement économique territorial ».

En résumé, cette formation continue doit s'ajuster le mieux possible aux besoins réels de l'éleveur, en le mettant en situation de « chef d'exploitation » dans le cadre de son projet, en l'amenant à réfléchir avec d'autres éleveurs, en partant de ses propres expériences et capacités, en impliquant son environnement et tout particulièrement son aval (débouchés) et enfin réfléchissant l'insertion (ciblage) de son projet dans son environnement territorial mais aussi national voire international.

**R12.** Faire accéder le maximum d'éleveurs à la formation continue ciblant sur le pilotage stratégique de l'exploitation, en renforçant la mobilisation des organisations professionnelles, et l'implication des conseils régionaux ; veiller à l'articulation entre formation initiale et continue.

### **Les salariés dans la production laitière**

Les exploitations d'élevage recrutent peu et recourent à la main d'œuvre familiale dans 90 % des cas. Des structures comme les groupements d'employeurs ou les services de remplacement génèrent une nouvelle forme de travail, l'emploi partagé. De plus en plus d'exploitants font appel aux entreprises de travaux agricoles qui ont embauché 35 % de salariés supplémentaires depuis 2000. Une petite partie du travail est aussi externalisée vers les CUMA. Dans le secteur laitier, les

66 Cf. Annexe 27 *Formation continue VIVEA*

67 « La formation quand on y goûte, on y revient ».

exploitants peuvent rencontrer des difficultés pour recruter un bon vacher - agent d'élevage laitier - métier spécialisé à haute responsabilité et « en tension ».

### **Les salariés de l'agroalimentaire**

En 2013, alors que le secteur agroalimentaire comptabilisait 460 000 salariés - soit 15 % de l'emploi industriel du pays - l'industrie laitière en employait 55 000<sup>68</sup>.

De façon générale, le secteur de la transformation n'est que peu présent dans les filières de formation initiale et continue agricole (3 % seulement des effectifs - ENIL) et relève le plus souvent de l'Éducation nationale.

Les difficultés de recrutement sont récurrentes, s'expliquant notamment par un déficit d'attractivité du secteur, auquel est souvent associée une image négative des IAA. Des compétences pointues telles que la conduite de chaînes sont parfois difficiles à trouver. Des initiatives visant à organiser des séances d'informations pour la promotion du secteur agroalimentaire, de ses métiers et de ses formations (ABEA<sup>69</sup>) sont à encourager et à soutenir. La mobilisation de Coop de France et de l'ANIA (et de leurs représentations régionales) pourrait être renforcée pour organiser un programme spécifique aux besoins de la transformation laitière, coopérative comme privée.

### **Autres moyens de formation**

La presse spécialisée est une forme d'acquisition de connaissances, très appréciée par les éleveurs. Si sa facilité d'accès et d'utilisation est mise en avant, le manque d'interactivité et la difficulté à appliquer les conseils sur son exploitation sont des freins importants.

Enfin, Internet et les nouvelles technologies de l'information prennent de plus en plus d'importance auprès des éleveurs avec une catégorie d'agriculteurs « autonomes » (principalement une population jeune) mais aussi une catégorie d'agriculteurs « à accompagner ». Les MOOC<sup>70</sup>, cours en ligne gratuits, constituent une « fenêtre ouverte », dont l'utilisation efficace est à réfléchir.

### **Conseil**

L'expression de beaucoup de nos interlocuteurs est assez critique sur l'accompagnement des producteurs laitiers par les organismes de conseil (Chambre d'agriculture, Contrôle laitier,...), considérant souvent que « *l'aspect technique n'est plus un sujet !* »... Ils critiquent l'accumulation d'intervenants sans coordination (Contrôle laitier, Chambre d'agriculture, CER, BTPL, CRIEL,...) voire l'hétérogénéité des recommandations, se plaignent du coût de ces prestations et cotisations volontaires ou obligatoires<sup>71</sup> et de l'absence de retours d'informations de l'interprofession (CRIEL), notamment sur les problèmes de qualité. Par ailleurs, les coopératives et les entreprises privées laitières intègrent cette activité de conseil dans leurs relations commerciales avec les producteurs et n'ont fourni qu'assez peu de données à la mission.

Tout en insistant sur leur autonomie de décision, les producteurs réclament un accompagnement technico-économique performant et coordonné. Dans cette même approche, l'entrepreneur laitier doit également disposer d'outils d'aide à la décision et d'outils de gestion technique et financière de son exploitation (tableaux de bord, suivi du coût de production, méthode de calcul d'un coût marginal, efficacité alimentaire, ...) avec des méthodes de calcul harmonisées.

---

68 Cf. Annexe 25 *Emplois dans la filière laitière*

69 Association bretonne des entreprises agroalimentaires

70 Massive Online Open Courses

71 Pour un producteur laitier « moyen » (400 000 l), les seuls prélèvements au bénéfice des interprofessions lait et viande (CNIEL ; INTERBEV, CNE) s'élèvent à 1 000 €

Avec l'avènement de la génomique, notamment laitière, les informations de base sont nécessaires pour étalonner en permanence (équation d'ajustement) ; la collecte de ces données, nécessaires au contrôle de performances, pouvant être réalisée par le producteur lui-même qui, en outre, en a besoin pour le pilotage de sa propre exploitation. Une réflexion devrait être engagée sur les modalités à mettre en œuvre pour restituer les résultats de cette collecte aux producteurs laitiers (Big data).

- **Diversification des exploitations**

Outre les règles nationales relatives à la fiscalité en agriculture évoquées ci-dessus (épargne de précaution) et les instruments privés/publics de gestion et de pilotage des risques (mécanismes assurantiels), certains comportements de gestion sont à promouvoir dans les exploitations (centrage des investissements sur la création de valeur, degré d'autonomie des systèmes techniques, diversification, etc.) pour renforcer la résilience.

À côté de la production conventionnelle, en vue de rechercher une valeur ajoutée accrue, une diversification de l'activité laitière peut être promue ; elle peut prendre diverses formes et concerner tant les modes de production (SIQO, labels et l'agriculture biologique<sup>72</sup>) que les circuits de commercialisation (circuits courts et de proximité, vente directe, plate-forme commune de commercialisation, ...).

Ainsi, par exemple, l'élevage à l'herbe peut être promu. Cette forme de production présente non seulement un atout économique au niveau de l'exploitation (diminution des charges, autonomie, ...), mais également des avantages en termes de qualité organoleptique des produits, de bien-être des animaux, d'acceptabilité et d'environnement (stockage de carbone et gestion de l'azote par les prairies) ; ces éléments pouvant être valorisés dans une approche collective, auprès des consommateurs.

Les éleveurs engagés dans des démarches de commercialisation en circuits courts et de proximité ont des revenus plus élevés que ceux qui demeurent dans des modes de commercialisation traditionnels. Outre le renforcement du lien social entre exploitants et consommateurs, l'ancrage territorial de l'alimentation comporte des externalités positives en termes d'environnement, d'aménagement du territoire, d'emplois locaux et de revenus pour les exploitants.

Enfin le développement des revenus complémentaires non agricoles des éleveurs (agro-tourisme, méthanisation, ..) pourrait être encouragé.

**R13.** Accroître la résilience des exploitations laitières, non seulement par l'augmentation de la productivité du travail, mais aussi par le renforcement de l'autonomie des systèmes techniques (autonomie fourragère, protéines végétales avec l'émergence de filières territorialisées – GIEE, ...), et la diversification, qu'elle soit agricole ou non agricole.

#### **4.2.2.2. Compétitivité et baisse des charges sociales**

- **CICE, Pacte de responsabilité et de solidarité**

Alléger le coût du travail, par le levier des cotisations sociales, pour améliorer la compétitivité-prix des entreprises, est souvent présenté comme permettant de regagner des positions sur les marchés domestique ou extérieurs. Si la production de lait elle-même n'implique que peu de main-

---

72 En prenant garde à la non-saturation de ce débouché.

d'œuvre extérieure, à l'exception des services de conseil, la transformation requiert une plus forte intensité de main d'œuvre que chez la plupart de nos concurrents.

La mise en œuvre du Pacte de responsabilité et de solidarité complète le Crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE) avec des allègements de charges sociales et fiscales. À compter de 2016, les exploitants agricoles bénéficient d'une réduction de 7 points de leur cotisation personnelle d'assurance maladie, ce qui représente 480 M€ de moindres charges sociales en 2017.

L'agriculture, l'agroalimentaire et les entreprises relevant du secteur des services bénéficient pleinement des mesures de baisse des charges ainsi engagées. Le niveau global des allègements aura ainsi plus que doublé entre 2012 (2,06 milliards d'euros) et 2017 (4,82 milliards d'euros). On peut estimer que les exploitations et entreprises agricoles et agroalimentaires bénéficieront en 2016 de 2,16 milliards d'€ d'allègements de charges sociales et fiscales supplémentaires par rapport à 2012.

Pour l'OTEX « bovins lait », en 2017 par rapport à 2012, les allègements supplémentaires de charges sociales et fiscales, y compris la réduction de la cotisation personnelle d'assurance maladie des éleveurs, pourraient être estimés à 120 M€ pour un total « production agricole » de réductions supplémentaires de 1,2 milliard d'€.

Ces exonérations bénéficient principalement aux entreprises de transformation et de services. À titre indicatif, on peut considérer qu'en 2017, l'allègement des charges sociales et fiscales pour les transformateurs laitiers serait de l'ordre de 200 M€, très majoritairement affecté aux entreprises privées, bénéficiaires du CICE, soit environ 120 M€ supplémentaires par rapport à 2012.

Alors que certaines études mettaient en évidence une certaine perte de compétitivité des entreprises françaises par rapport à leurs homologues européennes, en raison des frais de personnel et de productivité, ces mesures ne sont pas négligeables, malgré le sentiment mitigé, recueilli au cours de mission. Les effets cumulés du CICE et du pacte de responsabilité permettent de ramener le coût du travail au SMIC à 9,82 €/h pour les saisonniers et à 10,29 €/h pour les autres salariés agricoles contre 13,56 €/h sans allègement.

Sous réserve d'éventuels biais dans le calcul des coûts salariaux moyens qui doit inclure les charges, les primes, les heures supplémentaires et l'ancienneté, et à partir des informations dont nous disposons sur les filières laitières en Europe, ces dispositions permettent de rétablir l'équilibre avec l'Allemagne, l'Espagne et les Pays Bas ; les coûts salariaux étant très supérieurs au Danemark (20,7 €/h) et très inférieurs en Pologne (3 €/h). L'introduction d'un SMIC en Allemagne en 2014 et son accroissement progressif dans les nouveaux Länder contribue également au rétablissement de cet équilibre.

Interrogés dans le cadre de la mission sur l'intérêt et les performances du Pacte de responsabilité et de solidarité, les responsables agricoles laitiers n'ont pas conscience des montants engagés alors que les responsables des entreprises privées, quant à eux, minimisent fortement le montant, voire l'intérêt de ces allègements...

En ce qui concerne les producteurs, le faible taux de salariat dans le secteur laitier explique ce faible taux de retour ; le coût des salaires ne représente que 1,4 % des coûts totaux de production. Si le secteur laitier ne recourt que faiblement à la main-d'œuvre salariée, les services à l'exploitation ont bénéficié pleinement de ce « Pacte de responsabilité et de solidarité ». En revanche, les éleveurs bénéficient depuis 2015 d'un taux réduit de la cotisation familiale lorsque

leurs revenus sont inférieurs à 54 000 € par an, ce taux étant diminué de 5,25 % à 2,15 % (3,1 points en moins) pour les revenus inférieurs à 42 000 €. S'ajoute en 2016 la réduction de 7 points de leur cotisation maladie. Au total, un agriculteur qui dégage un revenu équivalent au SMIC bénéficie d'un allègement de cotisations personnelles de 1778 €.

Compte tenu des caractéristiques du secteur laitier décrites ci-dessus et de la complexité de la mise en œuvre tant aux plans national qu'europpéen, la mission ne propose pas de nouvelles mesures pour alléger le coût du travail. L'objectif assigné à ces politiques est de réduire le coût du travail pour favoriser l'emploi salarié.

Dans une approche globale de l'emploi, et dans un objectif de renforcer la compétitivité des exploitations, l'emploi non salarié doit être privilégié : 70 % des non salariés agricoles avaient un revenu professionnel 2013 inférieur au SMIC (62 % pour ce qui concerne les exploitants au réel).

La mission note qu'entre les mesures du pacte de responsabilité entrées en vigueur en 2015 et portant sur la réduction de 3,1 point de la cotisation famille des exploitants et celle intervenue en 2016 réduisant de 7 points la cotisation maladie, au total la baisse des cotisations des agriculteurs atteint 10 points soit environ 25 % des charges par rapport à 2014. Ces allègements représenteront en 2017 plus de 686 M€ compensés à la Mutualité sociale agricole par le budget du ministère chargé de l'agriculture et par des taxes affectées. L'effort réalisé par l'État est considérable mais encore éloigné de celui fait en faveur de l'emploi salarié : l'employeur d'un salarié touchant le SMIC ne paie désormais plus aucune cotisation de sécurité sociale.

#### **4.2.2.3. Compétitivité et soutien de l'exportation**

En France, sur 10 litres de lait produits, 4 sont exportés dont 1,5 hors UE ; les exportations s'élèvent à environ 7 milliards d'euros pour un solde positif de 3,7 milliards d'euros. Alors qu'en Allemagne, huit sociétés agroalimentaires sur dix exportent, elles ne sont que deux sur dix en France (source Ania).

Sur le marché intérieur, l'attente de proximité, de productions locales donne un argument majeur aux produits français face aux produits importés ; la réputation passe par des marques commerciales ou des spécifications. Si labels rouges et appellations d'origine permettent des différenciations efficaces sur le marché intérieur et chez quelques voisins européens, ils sont peu lisibles à l'international. À l'international, les exportations sont portées par des marques reconnues et une image de qualité ; celle-ci est avant tout sanitaire et technique.

Le contrôle sanitaire, la traçabilité intégrale, l'absence d'antibiotiques, de promoteurs de croissance et le respect de l'environnement ou du bien-être animal, garants de la « qualité française » est un atout majeur pour nos exportations ; les récents investissements chinois en France dans les laiteries, malgré des prix plus élevés que la concurrence suggèrent qu'il est possible de mieux « vendre » collectivement l'excellence sanitaire française. Il faut faire en sorte que les multiples contraintes sanitaires, éthiques et réglementaires imposées se transforment en atouts commerciaux.

Dans le contexte d'une concurrence mondiale croissante, avec l'objectif de conquérir de nouveaux marchés, la France doit viser un leadership alimentaire en matière de qualité, au sens large du terme : d'abord sanitaire qui est notre principal atout mais également gustative, environnementale.

Ces considérations fondent les positions de l'UE et particulièrement de la France dans la négociation du traité transatlantique TTIP (indications d'origine, modalités de production, etc.).

Les opérateurs laitiers rencontrés, bien que conscients des problèmes posés dans d'autres filières, soutiennent la conclusion de ce traité qui représente pour eux d'importantes opportunités de marché.

Pour parvenir à cet objectif affiché dans toutes les approches stratégiques, les dispositifs à mettre en œuvre sont de nature diverses : publiques, collectives, privées et leurs différentes combinaisons.

La principale demande des entreprises laitières porte sur un appui aux négociations « sanitaires » que ce soit pour l'ouverture des marchés ou pour résoudre des situations particulières. Nombre de pays, arguant de prétextes notamment sanitaires, ont établi des barrières non tarifaires à l'entrée de leur marché. Ces barrières, parfois majeures, parfois plus anecdotiques, compliquent l'exportation dans tous les cas. La négociation pour supprimer ces barrières est certes du registre des pouvoirs publics (État, Union européenne), via leurs relations bilatérales ou multilatérales et au plus haut niveau. Pour autant, les filières doivent établir une veille sur ces obstacles non tarifaires aux échanges pour sensibiliser et alerter les autorités publiques.

**R14.** Appuyer les opérateurs dans les négociations avec les autorités publiques des pays de destination (ouverture des marchés, considérations sanitaires, ...) en renforçant notamment la capacité opérationnelle d'intervention de la DGAI.

Au cours des entretiens, certains opérateurs rencontrés ont fait état de besoins de prospective géostratégique sur les marchés mondiaux pour mettre en place leur propre stratégie.

Au-delà des réunions conduites par FranceAgriMer sur la connaissance de nouveaux marchés, appréciées par les opérateurs, il apparaît opportun de conduire une analyse stratégique collective des exportations, notamment en incorporant des données géostratégiques et de prospective. Cette ambition internationale doit à la fois intégrer l'exportation (depuis la France) et l'implantation hors frontières.

Ainsi, par exemple, compte tenu de l'importance de la Chine sur l'équilibre des marchés mondiaux, de l'importance de ses investissements dans des entreprises laitières françaises notamment pour des poudres de lait infantiles<sup>73</sup> (Synutra, Biostime..) mais aussi européennes et néo-zélandaises, la stratégie chinoise serait à décrypter. Certains s'interrogent en effet sur une possible manipulation<sup>74</sup> du cours mondial du lait par cette grande puissance.

#### • Dispositifs d'appui à l'exportation

De nombreuses structures d'accompagnement à l'export existent tant en France (Paris et province), ou implantées à l'étranger, Dans la pratique de l'export, les industriels ressentent une certaine désorganisation et font part d'une visibilité insuffisante des outils mis à leur disposition. En particulier, les PME ont du mal à les identifier. Pour accroître leur visibilité, un Guide de l'accompagnement à l'export pourrait être élaboré.

Un des principaux défis à l'exportation pour les PME est non seulement de trouver des partenaires, mais aussi de gérer les aspects administratifs et réglementaires de l'export, tout en ne

<sup>73</sup> La Chine est un des pays où le défi alimentaire est majeur, avec en outre, l'importance de garantir sur la qualité des laits infantiles dont on sait que l'administration au cours des 1000 premiers jours est déterminante pour la mise en place des principales fonctions métaboliques.

<sup>74</sup> La responsabilité des excédents de production européens dans cette crise laitière mondiale étant clairement établie

possédant que peu de ressources. En cas de PME « monoproduit », il est encore plus difficile de se positionner à l'export. Une réflexion pourrait être engagée sur la constitution d'« un plateau de fromages » à l'export comme le font déjà les grossistes auprès de la grande distribution.

En outre, les entreprises françaises éprouvent des difficultés à s'engager dans des démarches collectives.

Le concept de diplomatie économique est désormais entré dans les mœurs, y compris dans l'organisation de l'État avec le rattachement d'un département ministériel comme le commerce extérieur au Ministère des Affaires étrangères et du Développement international ; l'agroalimentaire a même été identifié comme l'une des priorités de cette diplomatie économique, ce dont se félicitent les opérateurs rencontrés qui attendent beaucoup de l'appui de nos services à l'étranger.

Les dimensions culturelle, gastronomique, de diète, d'alimentation saine ou d'identité (image et représentations de la France) sont de plus en plus porteuses et participent à la compétitivité. De nombreux consommateurs éduqués, prioritairement dans les grands pays développés (États-Unis, Japon, UE, Chine,...) ou ayant un consentement à payer, recherchent cette approche.

Comparée à d'autres origines, la mise en avant de la qualité française et de l'origine France, le *French way of life* apparaît moins appropriée par les opérateurs français que ceux d'autres pays.

On peut suggérer de mobiliser les ambassades pour organiser des événements mettant en avant la gastronomie française, promouvant les nombreuses confréries (fromages, ...), diffusant des supports de publication et renforçant l'influence française.

Même lorsqu'elles sont différentes, les entreprises sont souvent confrontées aux mêmes interrogations, aux mêmes difficultés dans leur stratégie export. Le partage d'expériences et de contacts, dès lors qu'il s'opère dans un groupe, suffisamment éclectique pour diluer les problématiques de concurrence, est source d'efficacité : pour gagner du temps, comme pour éviter les écueils que d'autres ont déjà rencontrés. Cette approche du « chasser en meute » - comme le pratiquent les entreprises allemandes - a été très largement rejetée lors des entretiens de la mission.

À l'image de ce qui se pratique par d'autres États membres, un réseau des opérateurs déjà présents sur le marché considéré pourrait être mobilisé pour appuyer les nouveaux venus, avec pour mission d'être des référents, des facilitateurs, des têtes de pont pour ceux-ci.

Des démarches de « maisons communes » ayant pour mission de faciliter les exportations pourraient être généralisées avec l'éventuel appui des services des ambassades. Ces « clubs » rassembleraient des compétences existantes, mais éparpillées et constitueraient des lieux d'échange, de partage d'expérience, de réseautage. Pour renforcer leur influence et visibilité, ils pourraient être abrités au sein des locaux de nos représentations diplomatiques à l'étranger.

Remettre au goût du jour les « semaines françaises » dans les grandes chaînes de distribution, en les profilant culturellement, solliciter les médias, les relais d'opinion, les prescripteurs de ces pays sont des pistes à explorer.

Si l'argument *France* est déjà utilisé à l'étranger par la grande distribution tout particulièrement dans les pays ciblés, l'absence d'une stratégie collective ne permet pas d'en tirer tous les bénéfices pour la filière. Ainsi, une démarche nationale associant grande distribution,

interprofession(s), entreprises, avec l'appui des pouvoirs publics, en direction des marchés extérieurs, pourrait être promue.

Quelques régions, quelques filières dont la filière lait ont implanté des maisons dans divers pays. Dans cet esprit, il convient de saluer l'initiative du CNIEL qui vient d'installer à New York, le *French Cheese Board*, nouveau *concept store* dédié exclusivement aux fromages et au beurre français, et ayant pour ambition de devenir le point de ralliement de tous les *foodistas* de Manhattan, en s'associant à l'art et au design. Toutefois, compte tenu du coût de tels investissements, il convient de s'interroger sur l'opportunité d'associer plusieurs interprofessions dans un objectif partagé de promotion de l'origine France.

Dans ce même esprit, la multiplication d'initiatives non coordonnées entre les différents intervenants (État, régions, ...), ne peut que brouiller les messages. Pour ces actions de communication, il apparaît souhaitable que les opérateurs se rassemblent sous une ombrelle commune, identifiant clairement l'origine France et compatible avec la réglementation européenne, telle « France Bon Appétit ».

En outre des événements, rencontres, ..., pourraient être organisés régulièrement en France avec les distributeurs. Ces derniers feraient venir leurs acheteurs à l'étranger et les entreprises françaises intéressées seraient invitées à les rencontrer, à présenter leurs produits. Ces acheteurs pourraient présenter les tendances de la consommation du pays où ils se trouvent et leurs analyses aux entreprises françaises intéressées. L'idée est de faciliter la mise en relation de l'offre française avec ces acheteurs internationaux, tout en valorisant des solidarités de filière afin de conforter la compétitivité de nos produits.

Enfin dans l'objectif de promouvoir les exportations françaises, la fiscalité pourrait être utilisée pour encourager les entreprises dans cette voie. Il pourrait être ainsi envisagé de rendre déductibles de l'impôt sur les sociétés les coûts directement afférents à une stratégie export (embauche d'un commercial, ...) ou à une implantation commerciale hors frontières.

#### **4.2.2.4. Innovation recherche P3A**

Toutes les études en attestent, l'innovation est le moteur du développement des ventes, particulièrement sur les marchés matures. Cette source de valeur (par le niveau de transformation des produits, par exemple) constitue le meilleur rempart contre la concurrence de produits à prix plus compétitifs, tout en répondant aux besoins de variété des consommateurs. Elle concerne tous les maillons de la filière, y compris les producteurs.

Ainsi, dans l'objectif de produire plus et mieux, l'exploitant devra adopter des systèmes de production performants, économes en intrants, favorisant l'autonomie fourragère et l'autonomie énergétique de l'exploitation ; la formation des producteurs joue un rôle essentiel dans un environnement qui réclame des compétences de plus en plus poussées.

L'amélioration des technologies modifie les rapports au travail dans ce secteur exigeant et offre l'opportunité de disposer d'informations précises sur les performances individuelles des bovins. Le *big data* et l'informatique doivent être utilisés au maximum des possibilités offertes pour affiner les pratiques agricoles et d'élevage. L'accès à l'innovation demande de lourds investissements, qu'il

convient de mutualiser et incite, pour des raisons de coût, à des regroupements, des coopérations entre exploitations.

Avec la modernisation (mécanisation, numérique, robot de traite...), la question de l'utilisation des données collectées devient un enjeu majeur ; ces données appartiennent-elles à l'éleveur, à un collectif ou à des firmes (entreprise de collecte et de transformation, firmes privées, de matériel, marchands de robots,...). L'information spatialisée sur les pratiques et performances (données de masse localisées, collectées par les outils agricoles) ouvre l'ère d'une agriculture de précision qui permettra de conjuguer le « produire plus » et le « produire mieux » et devient un élément stratégique convoité. Et ce, avec un double bénéfice : économique et écologique, grâce, notamment, à une moindre utilisation de produits chimiques ou d'énergie fossile pour les travaux agricoles.

Une réflexion de filière pourrait être conduite pour déterminer l'organisation à mettre en place pour rendre disponible l'usage des données collectées et déterminer les modalités de finalisation de ces données pour qu'elles soient utiles / utilisables dans le cadre du conseil aux producteurs. Une organisation efficace de l'élevage avec la participation des éleveurs conditionne la mise en place d'un développement agricole à leur service. Si certaines institutions paraissent d'ores et déjà favorables à une telle « plate-forme », certains acteurs majeurs, notamment des grands groupes laitiers ne sont pas disposés, à ce stade, à mettre en commun avec leurs concurrents des données récoltées auprès de leurs livreurs.

Dans les grands thèmes d'avenir à considérer, le numérique, qui va changer les relations de pouvoir et les intermédiations, présente un enjeu stratégique et un point d'intérêt collectif.

De façon plus générale, pour créer les conditions d'une agriculture innovante, il convient de ne pas laisser à quelques grandes entreprises internationales des innovations biologiques prometteuses, des données spatialisées, etc., qui deviennent stratégiques pour l'avenir de la filière.

**R15.** Organiser l'utilisation des données collectées au bénéfice collectif de tous les acteurs de la filière ; promouvoir un plan de soutien aux technologies numériques innovantes appliquées à l'élevage laitier.

- **Recherche agricole**

Le risque de décrochage de la France en termes d'innovation ne doit pas être sous-estimé. Biologie synthétique et génétique moléculaire figurent parmi les grands réservoirs de progrès technique. De nouvelles technologies permettent une accélération de la sélection (génomique,...), avec des enjeux considérables.

Si les nouvelles techniques de sélection, les biotechnologies et l'innovation ouverte (portails, Open data,...) doivent être promues, les recherches devraient être renforcées sur les espèces et variétés qui soient à la fois productives et résilientes, pour s'adapter en particulier aux changements climatiques et sanitaires à venir, mais aussi sur les pratiques les plus économes en intrants (biologique, systèmes herbagers, cultures associées, ...), en phase avec des régulations biologiques ; ces travaux, paradoxalement les plus complexes doivent faire l'objet d'une priorité.

Une attention particulière devrait être portée sur les modalités de diffusion aux éleveurs des résultats obtenus.

Une recherche-développement pragmatique, s'appuyant notamment sur l'expérience d'agriculteurs et de groupes d'agriculteurs expérimentateurs, ainsi que sur des partenariats pertinents, doit être

impulsée avec la préoccupation du transfert aux différents acteurs, permettant de renforcer la compétitivité du plus grand nombre de producteurs et donc de la filière. Le changement de pratiques suppose une prise de risques économiques pour l'exploitant qu'il convient de mutualiser par une approche collective. Dans un contexte fluctuant et volatil, la compétitivité des exploitations nécessitera une adaptation rapide des itinéraires techniques, quel que soit le système de production.

Malgré les activités de recherche sur la transformation prévues dans le projet stratégique du CNIEL, les entreprises rencontrées n'ont exprimé que peu d'appétence pour mettre en œuvre des projets de recherche commun, estimant qu'il s'agit d'un élément déterminant de leur stratégie.

**R16.** Conjuguer les moyens de la recherche publique, collective et privée, en ciblant sur des objectifs prioritaires, notamment l'acquisition de connaissances liées à l'agro-écologie et s'assurer de leur diffusion efficace, à un coût raisonnable, aux éleveurs.

### **P3A (Projets Agricoles et Agroalimentaires d'Avenir)**

En 2014, les pouvoirs publics ont décidé de dédier une action du PIA (Programme d'investissements d'avenir mis en place en 2010) aux secteurs agricole et agroalimentaire ; ce P3A (Projets Agricoles et Agroalimentaires d'Avenir), doté de 120 millions d'euros sur 3 ans, est centré sur la reconquête de la compétitivité du secteur, en soutenant l'investissement et l'innovation des entreprises et en accélérant l'adaptation des secteurs d'activité aux mutations économiques et à la concurrence internationale.

FranceAgriMer est chargé d'organiser des appels à projets dont les critères d'appréciation sont, notamment, efficacité collective des filières, renforcement de la compétitivité de l'offre alimentaire française, durabilité des systèmes de production et ancrage territorial.

Bien que fortement impliqué dans les objectifs visés, aucun dossier n'a été déposé dans le secteur laitier. Cette carence mérite d'être expertisée pour éventuellement apporter des aménagements à cette procédure. Alors que le PIA a été conçu dans une période où la liquidité était rare, dans la conjoncture actuelle, une ressource financière abondante est prête à s'investir dans des projets jugés rentables, que ce soit par les organismes bancaires ou des fonds de participation, au bénéfice tant des entreprises privées que coopératives. Dans certains cas, les fonds mis en place font double emploi avec des fonds privés et conduisent à des effets d'éviction ou d'aubaine.

En outre, les entreprises, contactées lors de notre mission, pour certaines confirment leur volonté de ne pas recourir aux aides publiques et expriment une difficulté avec la disposition du remboursement des aides octroyées, en cas de retour à bonne fortune. Ces règles de remboursement sont relativement uniformes alors même que la temporalité de l'innovation et du retour sur investissement varient fortement d'un secteur ou d'une entreprise à l'autre.

Il s'agirait de trouver le bon équilibre entre le « sur-mesure » adapté au secteur agroalimentaire (particulièrement laitier) et le « prêt-à-porter » applicable à l'ensemble des secteurs. Dans le cas où ces investissements revêtent un enjeu de politique nationale ou d'équilibre régional majeur, il conviendrait d'en rediscuter les modalités.

Expertiser l'absence de réponse aux appels à projets P3A par la filière laitière et éventuellement ajuster les modalités semble utile.

#### 4.2.2.5. Autres dispositions réglementaires

Une réglementation nationale, d'inspiration fortement européenne, s'applique aux diverses activités de la filière laitière. De nombreux objectifs sont visés en matière de protection de l'environnement et de la santé publique, de bien-être des animaux, d'information du consommateur, d'organisation des contrôles officiels. Elle vise également des objectifs économiques comme le rééquilibrage des pouvoirs de négociations au sein de la filière.

S'agissant de la contractualisation entre les producteurs laitiers et leurs acheteurs, la mission, dans son premier rapport, a formulé des recommandations.

Des entretiens qu'elle a conduits il ressort que les normes réglementaires sanitaires ou relatives au bien-être animal sont bien intégrées dans le fonctionnement des exploitations agricoles. Des initiatives professionnelles accompagnent leur mise en œuvre<sup>75</sup>. Le CNIEL joue un rôle central en matière de qualité du lait.

Les normes environnementales et de sécurité sanitaire sont également bien prises en compte dans les processus des industries de transformation. Elles sont d'ailleurs généralement considérées comme des facteurs de compétitivité d'une filière dont la qualité des produits est mondialement reconnue.

Concernant la lutte contre le changement climatique, la profession agricole prend des initiatives<sup>76</sup> par exemple pour anticiper les nouvelles obligations, de résultats, prévues par la loi de transition énergétique et pour la croissance verte de 2015.

Les interlocuteurs de la mission ont cependant exprimé de nettes attentes d'évolutions des contenus ou du mode d'élaboration de certaines normes réglementaires. Ainsi, les représentants des producteurs critiquent la complexité et le caractère peu applicable de certains règlements, environnementaux en particulier. Ils dénoncent fréquemment une « sur-transposition » française des directives européennes.

Actuellement les principales organisations professionnelles agricoles défendent vigoureusement l'objectif d'une réglementation française non distortive, plus facile à mettre en œuvre par les producteurs et à contrôler par l'État. Elles proposent de la construire sur la bases de principes établis d'un commun accord avec l'administration: proportionnalité, équivalence de charges des producteurs français avec leurs concurrents européens, simplicité-lisibilité-applicabilité, évaluations d'impact ex-ante et ex-post, approche globale des obligations des entreprises agricoles, droit à l'expérimentation.

Ces demandes ont déjà donné lieu à des réponses des pouvoirs publics ; des chantiers d'évolution réglementaire sont en cours.

Notons tout d'abord que l'affirmation d'une « sur-transposition » française systématique des directives européennes est largement infondée. Ainsi, par exemple, les contentieux « nitrates » ouverts par la Commission à l'encontre de la France l'ont-ils été pour des motifs de « sous-transposition » de la directive.

Lors de la présentation des stratégies des filières par FAM en juin 2014, le Ministre de l'agriculture a souligné « *la nécessité de prendre en compte l'harmonisation des règles, notamment au niveau*

---

75 Cf. par exemple la formation « écornage des veaux » organisée par FNPL-VIVEA dans le cadre du Réseau Mixte Technologique « bien-être animal ».

76 Par exemple avec la « ferme laitière à bas carbone », le projet « crédit carbone » FNPL-CNIEL-IDELE.

*communautaire, et l'homogénéité dans leur application et ce dans toutes les filières en situation de concurrence internationale ».*

D'autres réponses aux demandes professionnelles de « simplification » ont été apportées par la loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques (publiées le 6 août 2015), ainsi que par d'importants chantiers réglementaires de rénovation des normes applicables aux exploitations agricoles, en matière d'ICPE par exemple<sup>77</sup>.

Une instance consultative de dialogue entre l'État, les organisations professionnelles agricoles et les Régions vient d'être mise en place, le Comité pour la rénovation des normes en agriculture qui est chargé de préparer des recommandations à l'intention du Gouvernement en matière de construction réglementaire et de simplification du « stock » de normes existant. Parmi les thèmes actuellement pris en compte par ce Comité, citons l'expérimentation « nitrates autrement », l'anticipation des évolutions réglementaires européennes (exemple du phosphore), les zonages territoriaux, la méthanisation agricole.

Les transformateurs dénoncent la dureté des négociations avec des distributeurs désormais très concentrés, qui se livrent une guerre des prix destructrice de valeur, au seul bénéfice du consommateur ; cette situation oblige le secteur de la production à rechercher de façon permanente une amélioration de sa compétitivité.

Des interlocuteurs de la mission estiment que depuis la loi Raffarin, en passant par la loi Dutreil / Chatel jusqu'à la loi sur la modernisation de l'économie (LME) de 2008, « le balancier est allé trop loin », et qu'il convient de revenir à un certain équilibre de « Dutreil2 », notamment sur le marché intérieur qui constitue un enjeu fondamental. Ils estiment que la loi doit être simplifiée et que les contrôles, ainsi que les sanctions, doivent être renforcés afin de mieux déceler les pratiques commerciales abusives et déloyales, l'atteinte à l'image de la distribution est efficace. La loi Macron a augmenté les sanction de 2 M€ à 5 % du chiffre d'affaire, mais cela reste à la discrétion du juge.

**Nonobstant les éventuelles avancées de la loi Sapin II, il conviendrait de dresser un bilan de la mise en œuvre de la LME et de sa responsabilité dans l'actuelle guerre des prix.**

### **4.2.3. La convergence des politiques territoriales et de filière, un enjeu pour les collectivités territoriales**

#### **4.2.3.1. Approches filière des politiques des collectivités territoriales**

La loi « NOTRe » renforce la compétence des régions dans le domaine économique. Elles sont désormais reconnues comme « pilotes du développement économique territorial » et notamment depuis 2012 « autorités de gestion » du deuxième pilier de la PAC (FEADER).

Face à une approche nationale globale, souvent qualifiée de « théorique », voire taxée de « dogmatique », l'intention initiale était de mieux prendre en compte les spécificités territoriales et de rapprocher les dotations des besoins identifiés par le « terrain ». Les politiques conduites au niveau régional peuvent permettre de définir avec un œil neuf, voire innovant, quels types d'exploitations sont à privilégier au niveau régional.

---

<sup>77</sup> Par exemple : réduction des délais de recours; suppression du régime de déclaration avec contrôle périodique pour les élevages de vaches laitières; relèvement du seuil d'autorisation pour les élevages de vaches laitières à 400 vaches au lieu de 200 (en attente d'arbitrage au mois d'avril) ce qui divisera par 20 le nombre de ces élevages soumis aux contraintes de l'autorisation ICPE.

Les treize pôles régionaux exposent un large spectre de compétences et disposent de moyens financiers conséquents leur permettant de développer une influence accrue sur les décisions opérationnelles de la politique agricole tant nationale qu'européenne. Leurs décisions ont des répercussions importantes sur la compétitivité des filières, des exploitations et des entreprises de leur territoire.

Pour la mise en œuvre du FEADER, les conditions générales et la répartition des crédits ont été fixées, après consultation des autorités régionales et des organisations professionnelles, dans le « Cadre stratégique national » ; s'agissant plus particulièrement du PCAE<sup>78</sup> (Plan de compétitivité et d'adaptation des exploitations agricoles), les « Plans stratégiques de filière » élaborés par FAM, à la demande du Ministre, en 2013, ont été pris en compte.

Après cette concertation approfondie entre l'État et les régions, sensée garantir une certaine cohérence au système d'allocation des fonds, celles-ci ont élaboré leur PDRR « Plan de développement rural régional », soumis à la validation de la Commission européenne, pour éviter des distorsions manifestes de concurrence. Dans ce contexte, le Ministère de l'agriculture imposait de ne pas répartir par filière les crédits disponibles, considérant que, dans un contexte de rareté de la ressource budgétaire, il était économiquement rationnel de considérer que les crédits devaient aller aux « meilleurs projets », quelles que soient leurs productions, compte tenu des priorités affichées au plan national et par les PDRR.

Les priorités nationales et régionales du plan de soutien à l'investissement en matière d'élevage ont été fixées par catégories d'actions, mais leur déclinaison diffère d'une région à l'autre en termes de plafonds, de taux de subvention, et de grilles de notation. Les objectifs nationaux affichent l'ambition d'*« assurer à long terme la pérennité de l'élevage en visant la performance économique, environnementale, sanitaire et sociale du secteur et de pérenniser l'élevage sur l'ensemble du territoire en tenant compte de ses spécificités territoriales, et d'y ancrer les filières locales de transformation »*. Les actions visent à soutenir les investissements, tout particulièrement dans les bâtiments d'élevage, les équipements productifs en faveur d'une agriculture durable, dans les industries agro-alimentaires, dans la transformation et la commercialisation dans les exploitations agricoles mais aussi les infrastructures en faveur de la préservation de la qualité de l'eau et les investissements non productifs en faveur de l'environnement.

Chaque action se voit allouer un plafond d'investissement éligible, et un taux de subvention par rapport à ce montant. Des majorations sont prévues pour certaines actions prioritaires (installation de jeunes agriculteurs, exploitations situées en zone de montagne ou en zone défavorisée, ...). L'ordre de priorité est enfin fixé par les commissions régionales d'examen des dossiers, en allouant à chaque dossier un nombre de points (« scoring »).

Selon sa taille, sa « richesse », le nombre et les perspectives de ses exploitants, chaque région, compte tenu des crédits disponibles, a adapté les plafonds, les taux de subvention, les modalités de « scoring », en fonction de ses priorités économiques, écologiques ou stratégiques.

**Avec cette extrême diversité voire disparité de critères, les conditions d'attribution d'aides peuvent varier sensiblement selon les régions, risquant d'introduire des distorsions.**

Ainsi, deux éleveurs laitiers appartenant à la même entreprise de transformation et produisant dans le même bassin, mais se trouvant d'un côté ou de l'autre d'une frontière administrative régionale, recevront un soutien différent pour un projet identique. Le même constat peut être

---

78 Priorité accordée à l'élevage dont le secteur laitier

dressé pour le soutien aux industries agroalimentaires dont le choix de la localisation peut éventuellement dépendre des soutiens régionaux, tous éléments susceptibles d'introduire une concurrence entre régions.

Les programmes de développement rural 2014-2020 affichent comme ambition de réduire les disparités importantes constatées entre les producteurs français et ceux des bassins laitiers européens les plus compétitifs au cours de la programmation précédente ; nos concurrents ayant concentré les aides sur un nombre limité de producteurs d'avenir, en préparation de la sortie des quotas laitiers. En France, le niveau moyen d'aides par projet devrait doubler et passer à 30 000 €. Le montant de l'enveloppe du plan de compétitivité s'établit à 350 millions d'euros par an. Selon l'IDEELE, ramenés à la vache, les niveaux de subvention français seraient très proches de ceux constatés chez nos concurrents.

Même si cette mise en œuvre a fait l'objet d'un certain encadrement, voire d'une « co-construction » pour définir les moyens à mettre en œuvre, se posent les questions d'une part, de la cohérence avec la stratégie nationale des décisions et actions adoptées, et de la coordination entre régions, d'autre part. Une multiplication de « stratégies régionales » non concertées présente des risques de gaspillage, de distorsions de concurrence, potentiellement néfastes pour les filières dont la filière « lait », en l'occurrence.

Si cette approche a été fondée sur des analyses approfondies des spécificités agricoles locales, elle a également pris en compte la remontée des besoins locaux, avec l'expression de lobbies qui se développent au niveau régional. Elle est susceptible de développer les filières locales, voire de favoriser le développement des programmes alimentaires territoriaux, notamment par l'intermédiaire de la restauration collective. Les circuits courts et de proximité sont en plein développement et répondent à une véritable attente des consommateurs mais aussi à une demande d'approvisionnement des collectivités publiques territoriales en produits de qualité. Dans la recherche d'une meilleure résilience des exploitations, exposées à une grande variabilité des cours, ces initiatives sont à soutenir.

Toutefois, une telle approche n'est pas en mesure d'éclairer les agriculteurs sur une stratégie de filière qui doit être conduite au niveau national ; elle ne peut fournir aux éleveurs de perspectives à long terme dans la production nationale, et encore moins internationale.

La plupart des groupes industriels privés (*Savencia, Lactalis, Danone, Bel, ...*), rencontrés par la mission, manifestent une certaine indifférence à l'égard de ces politiques régionales, leur vision stratégique privilégiant la dimension nationale, voire le plus souvent internationale. Les PME, les coopératives, avec leur dimension territoriale souvent mise en avant, sont plus impliquées.

S'il semble légitime que les aides du FEADER à l'investissement soient adaptées, par les collectivités territoriales en coopération avec les services de l'État, à l'environnement local, « au terrain », il convient de souligner que la stratégie laitière des pouvoirs publics est tout d'abord déterminée dans le cadre européen, ensuite au niveau national. Ces interrogations conduisent à la nécessité de disposer d'orientations nationales permettant une bonne articulation verticale entre politiques publiques nationale et régionale, mais aussi transversale entre les politiques publiques de toutes natures, afin d'éviter que les différents outils ne poursuivent des objectifs différents voire contradictoires. On constate par ailleurs, depuis le renforcement des compétences régionales, un affaiblissement des relations entre régions voisines, notamment celles appartenant à un même bassin de production. Une concertation formelle serait à promouvoir.

**Après une période de mise en œuvre au cours de laquelle les collectivités régionales voulaient légitimement affirmer leurs nouvelles compétences, il semble opportun que l'État promeuve la compatibilité des différentes stratégies régionales entre elles et leur cohérence avec sa propre stratégie.**

- **Soutien spécifique aux exploitations des zones défavorisées (2<sup>me</sup> pilier)**

Les zones de montagne sont diverses : certaines (Massif central,..) sont en risque de décrochage structurel : aggravation des écarts de coûts de production avec la plaine et limites à la productivité du travail, alors que d'autres (montagnes de l'Est, Rhône-Alpes,..) sont capables de valoriser commercialement leur production.

Outre le renforcement des aides du premier pilier de la PAC évoqué ci-dessus, celles du deuxième pilier devraient également être mobilisées pour tenir compte des difficultés spécifiques de ces zones.

#### **4.2.3.2. Approche territoriale des collectivités**

Au titre de leur rôle de « pilotes du développement économique territorial », elles sont désormais en charge de multiples politiques : emploi<sup>79</sup>, formation professionnelle, aménagement territorial au niveau régional, etc. Cette concentration des pouvoirs territoriaux, si elle doit permettre une prise de décision plus rapide et une gouvernance transparente, doit aussi s'assurer de la compatibilité et de la cohérence des différentes stratégies régionales et des initiatives territoriales.

Il apparaît particulièrement opportun de structurer et de conforter la prise en compte de l'agriculture dans ces multiples dimensions. De nombreux schémas directeurs et cadres de référence étant prévus dans les textes (PRDR, PRAD, SRDSEA, SRDADDET, SRDEII, ...), il conviendrait d'élaborer un document régional unique de référence, pour garantir une cohérence de la mise en œuvre des différentes politiques dont la collectivité régionale doit se porter garante.

**R17.** Amener les collectivités territoriales à s'inscrire dans un ensemble d'enjeux nationaux et européens par la recherche de cohérence des politiques sectorielles (nationale et locale) et la convergence des stratégies territoriales élaborées notamment dans le cadre du FEADER au sein de la Région. Promouvoir les concertations entre régions voisines, notamment celles appartenant à un même bassin de production

---

<sup>79</sup> Cf. Annexe 25 *Emplois dans la filière laitière*

## CONCLUSION

La crise laitière actuelle affecte toutes les filières européennes. Au-delà des évolutions européennes ou internationales, évoquées dans ce rapport (fin des quotas laitiers, affaiblissement de la gestion publique des marchés, ouverture des marchés, accroissement de la volatilité, ...), la difficulté de la filière française à assumer clairement les diagnostics établis renforce ce climat d'incertitudes : changements du contexte national et notamment des relations entre acteurs (gouvernance au sein de la filière et de l'interprofession, privatisation des rapports entre producteurs et transformateurs, remise en cause de la gestion associant pouvoirs publics et professionnels, ...). En outre, de nombreux éleveurs laitiers ressentent à la fois une certaine défiance par rapport aux institutions et un manque de reconnaissance de la société.

Les enseignements de cette crise doivent être tirés objectivement. Si en situation de crise, on peut comprendre que le court terme l'emporte, d'éventuelles améliorations de marché ne sauraient exonérer la filière et ses partenaires, au premier rang desquels les pouvoirs publics mais aussi les organisations professionnelles, de cet examen.

Comme mis en évidence dans le présent rapport, la compétitivité de la filière française, mesurée par les parts de marché à l'exportation s'érode et ce, même si les exportations laitières demeurent dynamiques et contribuent très positivement à la balance commerciale française. Statistiquement, si elles profitent moins du dynamisme du commerce mondial<sup>80</sup> que celles de nos partenaires du Nord de l'Europe, ce constat est toutefois à nuancer au regard du développement des filiales à l'étranger de grands groupes<sup>81</sup> qui ont su s'imposer parmi les leaders mondiaux et s'orientent résolument vers l'international.

La même évolution de compétitivité est relevée sur les marchés intérieur et européen qui, bien que matures, constituent néanmoins un socle solide. L'exportation, qui bénéficie principalement aux grands groupes mais peu aux PME, constitue un moyen pour permettre la croissance de la production mais aussi diminuer la pression de la grande distribution nationale.

La nécessité de restaurer la confiance entre acteurs de la filière et dans l'avenir s'impose. Pour être compétitif, il faut d'abord être confiant et donc bénéficier de relations équilibrées. Il s'agit de renforcer la cohésion au sein de la filière et d'en renforcer la gouvernance, de développer le dialogue interprofessionnel pour rechercher une vision stratégique partagée et des approches de coopération entre acteurs économiques. Il convient notamment de développer la diffusion d'informations permettant aux éleveurs de faire leurs choix en toute connaissance de cause, même à partir de « signaux faibles » et de se confronter à des prévisions qui s'avèrent souvent « auto-réalisatrices ».

Avec ce changement d'époque et de contexte économique, une nécessaire période de transition s'ouvre pour anticiper et être proactif face à la rude concurrence internationale et européenne ; l'intensité de la valeur ajoutée produite en France sera déterminante. Cette confrontation concerne tous les territoires, même si en raison de leurs caractéristiques, certains territoires ou productions

---

80 Perspectives très favorables de croissance des échanges de produits laitiers pour les 10 prochaines années (+ 30 %) (source OCDE).

81 Ces filiales ont un chiffre d'affaires cinq fois supérieur au montant des exportations.

sont plus abrités (SIQO<sup>82</sup>) et que des politiques de valorisation des circuits courts ou de promotion de l'économie des fonctionnalités peuvent être envisagées.

Cette démarche à engager suppose de considérer la réalité, de reconnaître les atouts de la filière française, d'accepter la diversité des productions, des exploitations et des territoires laitiers français. Des adaptations, des remises en cause de pratiques des exploitations, voire parfois de leurs systèmes de production, avec une grande diversité de solutions et selon les territoires sont inéluctables ; elles constituent également des opportunités à saisir. Pour beaucoup de producteurs, passer de la « paye de lait mensuelle » à une véritable gestion d'entreprise nécessitera un accompagnement. Compte tenu de la volatilité qui devient un élément structurel, le producteur devra développer des compétences lui permettant d'être compétitif, de savoir passer les mauvaises périodes et bénéficier des hausses.

Même si les opérateurs économiques ont leur propre stratégie et que leur compétitivité passe par les coûts et l'innovation, il est nécessaire d'élaborer une vision stratégique partagée à long terme, un « socle commun » associant tous les maillons de la filière mais aussi les autres partenaires ; cette plate-forme, résultant de compromis explicites, constituera un cadre de référence et de communication, notamment vis à vis du consommateur. Un des enjeux majeurs concerne une meilleure adaptation de l'offre à la demande avec une montée en gamme de la production et l'amélioration du couple qualité/prix. Cette recherche de la création de valeur concerne tous les maillons de la chaîne, aussi bien les producteurs que les transformateurs (innovation, montée en gamme, ...).

Malgré la réduction de ses capacités d'intervention financière, l'État dispose encore d'une panoplie d'outils de nature à favoriser le regroupement d'acteurs non seulement économiques mais aussi territoriaux.

Ainsi, le soutien public à l'investissement (PCE) constitue un vrai levier pour l'élevage laitier ; ces dispositifs d'aide sont d'autant plus efficaces pour la compétitivité qu'une coordination a été établie entre les financeurs et les maillons de la filière, non seulement au niveau local mais aussi national. Si la vision stratégique de certaines grandes entreprises laitières est clairement nationale voire internationale, les politiques conduites au niveau régional peuvent permettre de définir quels types d'exploitation sont à privilégier à ce niveau.

Cette vision stratégique partagée, identifiant les enjeux communs prioritaires à traiter collectivement, permettrait de construire des accords stratégiques entre tous les acteurs: acteurs économiques de la filière mais aussi acteurs institutionnels (État central, collectivités territoriales, ...) ; des alliances stratégiques entre l'échelon central et les territoires mais aussi entre territoires devraient être promues. Ces enjeux ne concernent qu'une partie de l'activité des acteurs économiques concernés.

Toute politique publique, particulièrement dans une logique de soutenabilité, est confrontée à des contradictions et des tensions. Ainsi, au-delà des aspects majeurs de compétitivité économique des acteurs de la production et de la transformation, la compétitivité durable de la filière (et de ses différents maillons) doit également être pris en compte avec des paramètres tels que la croissance, l'emploi, l'activité et le maintien de l'équilibre territorial; le seul raisonnement économique (rationalisation stricte,...) peut conduire à des coûts induits pour la collectivité

---

82 Ils représentent 15 % du marché intérieur

nationale. Il s'agit donc de raisonner en production de biens mais aussi de services répondant aux attentes, que ce soit des consommateurs ou des citoyens et donc croiser approche stratégique de filière et approche stratégique territoriale.

Les territoires dont l'autonomie de décision est reconnue, mais qui sont souvent aut centrés, devraient devenir des contributeurs des politiques publiques nationales ; l'agrégation des stratégies locales ne peut constituer une stratégie nationale.

Dans cet objectif, il conviendrait d'amener les territoires à s'inscrire, chacun avec ses capacités, dans les enjeux nationaux et européens, de façon à contribuer à la constitution de « masses critiques » par la convergence des stratégies territoriales et la cohérence de la politique sectorielle. L'organisation voire la massification de l'offre, tant au niveau de la production agricole que de la transformation est un élément de compétitivité.

Au vu de ce qui précède, ce rapport ne propose pas une stratégie globale et encore moins un programme, mais plutôt une feuille de route. Il insiste sur le croisement des approches de filière et territoriales, avec l'objectif d'une certaine convergence des politiques autour d'enjeux communs et suggère d'amener tous les acteurs (économiques et territoriaux) à énoncer leurs priorités stratégiques, avec une sollicitation particulière de l'Interprofession.

Dans une telle approche stratégique, il s'agit de définir ce qu'on veut faire, quels sont les intérêts communs, d'identifier les responsabilités de chacun avec le questionnement sur le « qui fait quoi ? », « comment ? », « où ? » et « avec qui ? ».

La PAC 2020 devra notamment considérer l'introduction de la rémunération des services et une approche par les résultats.

Cette vision stratégique partagée (filrière / territoire) peut contribuer à fonder les positions de négociation françaises dans les discussions européennes à venir. Cette réforme constitue une opportunité pour redonner du sens à cette première politique européenne, non seulement économique en améliorant la compétitivité des productions agricoles et des industries agroalimentaires européennes, en assurant un revenu plus stable pour les producteurs leur offrant ainsi une meilleure visibilité, mais aussi politique vis à vis des consommateurs et des citoyens.

### **Signatures des auteurs**



Yves RICO



François CHAMPANHET



Yves MARCHAL



# ANNEXES



# Annexe 1 : Lettre de mission



MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DE L'AGROALIMENTAIRE ET DE LA FORÊT

15053

LE DIRECTEUR DU CABINET

Paris, le 23 MARS 2015

N/Réf : CI 0726196

à

Monsieur Bertrand HERVIEU  
Vice-Président du Conseil Général  
de l'Alimentation, de l'Agriculture et  
des Espaces Ruraux  
251, rue de Vaugirard  
75732 PARIS CEDEX 15

Les quotas laitiers, institués en 1984, prennent fin le 31 mars 2015. Plus généralement, l'encadrement du marché européen du lait de vache et des entreprises françaises du secteur a fait l'objet d'évolutions importantes depuis une dizaine d'années, afin de renforcer l'adaptation de l'offre de lait et de produits laitiers à la demande. Parallèlement, des mesures d'accompagnement, à l'échelle européenne et nationale, ont été mises en œuvre (contractualisation écrite obligatoire, reconnaissance des Organisations de Producteurs (OP) avant tout aux fins de concentration de l'offre et de la négociation collective des contrats, accompagnement des investissements des entreprises et des restructurations dans les bassins, formation des éleveurs).

La filière du lait de vache connaîtra encore des évolutions importantes dans les années à venir, au niveau des exploitations et des industries laitières, de leur environnement économique et des dynamiques territoriales.

Afin d'éclairer ces évolutions, je souhaite que le Conseil Général de l'Alimentation, de l'Agriculture et des Espaces Ruraux (CGAAER) établisse une synthèse des forces et faiblesses de la filière laitière française au regard des enjeux de ce secteur et de l'évolution des marchés des produits laitiers à l'échelle internationale.

Une analyse comparative avec les principaux pays producteurs ou présents sur le marché international sera nécessaire. L'analyse de la stratégie mise en œuvre à la fin de la période de gestion administrée sera confrontée à la stratégie des principaux groupes laitiers, qui sera déterminante dans les évolutions à venir.

.../...

78 rue de Varenne – 75349 PARIS 07 SP – Tél : 01 49 55 49 55

L'étude devra s'attacher particulièrement au cadre réglementaire des relations contractuelles. En effet, un dispositif de contractualisation écrite, entre les producteurs de lait de vache et leurs acheteurs, a été rendu obligatoire en France à compter du 1<sup>er</sup> avril 2011. Ainsi, les premiers contrats écrits signés en 2011 dans le secteur du lait de vache vont arriver à échéance dans les prochains mois.

Le rapport CGAAER n° 12100 sur la contractualisation dans le secteur agricole de juillet 2012 a permis de dresser un premier état des lieux de cet outil et de proposer des recommandations d'évolution du cadre contractuel applicable à ce secteur. Certaines de ces recommandations ont été mises en œuvre par une modification du cadre réglementaire relatif à la contractualisation écrite dans ce secteur (intégration de la clause de sauvegarde). D'autres ont servi de base aux propositions de modification du dispositif contractuel de la Loi d'avenir pour l'Agriculture, l'Alimentation et la Forêt du 13 octobre 2014 et de ses textes d'application, concernant les producteurs dits « nouvellement engagés » et les OP. Par ailleurs, la Loi de consommation a prévu l'intégration, pour tout contrat supérieur à 3 mois, d'une clause de renégociation (du prix) en cas de fluctuation du prix des matières premières agricoles et alimentaires entrant dans le coût de production de certains produits. Cette mesure est applicable au secteur du lait de vache.

Dans ce contexte, je souhaite que soit dressé un bilan de l'application des dispositifs relatifs à la contractualisation écrite et aux OP dans le secteur du lait de vache, en termes quantitatif et qualitatif, en liaison avec le Médiateur des Relations Commerciales Agricoles (MRCA). Ce bilan devra concerner l'ensemble de la filière, quel que soit le type d'entreprises (coopératives et non coopératives). Il s'attachera à présenter un état des lieux comparé de la mise en place de la contractualisation écrite dans le secteur non coopératif et coopératif, en dressant les principales difficultés rencontrées par les opérateurs économiques dans l'application de ces dispositifs et, le cas échéant, les solutions mises en œuvre pour les régler.

L'étude devra fournir les éléments d'appréciation sur ce que les contrats écrits et les OP ont apporté et sur les évolutions du cadre contractuel qui pourraient contribuer à rééquilibrer davantage les relations commerciales entre les producteurs de lait et leurs acheteurs.

Comme vous le savez, les relations entre les producteurs et leurs coopératives obéissent à un cadre spécifique. Vous veillerez à les intégrer dans votre bilan, en terme quantitatif et qualitatif, et à formuler, le cas échéant, les propositions d'amélioration qui vous paraîtront opportunes.

Enfin, la mission pourra également dresser un bilan de l'application des dispositions relatives à la régulation de l'offre de fromages d'Appellation d'Origine Protégée/d'Indication Géographique Protégée et de leur articulation avec celles portant sur les OP et la contractualisation écrite et formuler des propositions d'amélioration.

.../...

D'une façon générale, l'étude pourra faire des propositions pour améliorer le cadre de la contractualisation écrite et des OP, compte tenu des dispositions du règlement de l'Organisation Commune des Marchés, dont celles relatives au droit de la concurrence.

Une évaluation des différentes instances de gouvernance de la filière dans lesquelles les services de l'Etat sont présents (Conseil spécialisé pour les filières laitières, Comités, Conférences de bassin laitier) devra être effectuée afin de proposer les évolutions nécessaires aux nouveaux contexte et enjeux.

Je vous serais reconnaissant de bien vouloir nommer les membres du CGAAER chargés de la conduite de ces travaux, qu'il conviendra de mener en concertation étroite avec les services de la Direction Générale des Politiques Agricole, Agroalimentaire et des Territoires, de la Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes et du Médiateur des Relations Commerciales Agricoles (MRCA).

Je souhaite pouvoir disposer d'un rapport d'ici au 30 juin 2015 en ce qui concerne les relations contractuelles, et du rapport final pour le 30 octobre 2015.



Philippe MAUGUIN

## Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées

Date	Organisme	Nom Prénom	Fonction
15-10-2015	IDELE	YOU Gérard	Chef de service Économie des filières
		PERROT Christophe	Chargé de mission Économie et territoire
	Observatoire de la formation des prix et des marges	BOYER Philippe	Secrétaire général
		HOURT Amandine	Chargé d'étude
04-11-2015	FAM	BLANCHARD Olivier	Délégué filière lait
		ENNIFAR Myriam	Chargée d'études économiques lait
		BRUGIÈRE Françoise	Chef de la mission prospective
02-03-2016		JAMET Jean-Paul	Ex Directeur du CNIEL
22-03-2016	Conseil régional de Normandie	MEUNIER Isabelle	Dr agriculture et Ressources Marines
23-03-2016	Laiteries H. TRIBALLAT	VERNEAU Dominique	Directeur production laitière
24-03-2016	SODIAAL	LACOMBE Damien	Président
		CHARGÉ Dominique	Président
05-04-2016	FNCL	HUMBERT Carole	Directrice
07-04-2016	FNIL	MOREAU Jehan	Directeur
14-04-2016	SILL	FALC'HUN Gilles	PDG
15-04-2016	CNIEL	ROUYER Benoît	Dr Économie et Territoires
		ROUBIN Jean-Christophe	Dr de l'Agriculture
18-04-2016	Crédit Agricole SA	LELYON Bastien	Expert filières animales
		ANDRIEU Jacques	Chef de la Mission Affaires européennes et internationales
19-04-2016	FAM	BARLIER André	Directeur Marchés, études et prospective
		BLANCHARD Olivier	Délégué filière lait
		TREGARO Yves	Chef de l'unité Produits animaux, Pêche et Aquaculture
22-04-2016	SAVENCIA	BRZUSCZAK Robert	Vice Pdt -Dir. général délégué - Dr Gal CLE
		CHEVREUL Daniel	Dr général des appro. laitiers
29-04-2016	DGPE – BFE	ABT Vincent	Chef de bureau
		JAUBERTIE Clément	Adjoint
04-05-2016	LAÏTA	CHARGÉ Dominique	Président
11-05-2016		SERONIE Jean-Marie	Agro économiste
12-05-2016	Ambassade des Pays-Bas	VAN OPSTAL Nico	Conseiller aux affaires agricoles

Date	Organisme	Nom Prénom	Fonction
13-05-2016	Crédit Agricole SA	CHAPUIS Philippe de BANTEL Arnaud	Directeur de l'agroalimentaire Chargé d'affaires agroalimentaire
16-05-2016	Coopérative de l'Ermitage	GREMILLET Daniel	Président Sénateur des Vosges
17-05-2016	Fromageries BEL SA	DEVELET Laurent	Directeur Achats alimentaires
19-05-2016	Ambassade d'Irlande	WALSH Karl	Premier secrétaire aux affaires agricoles
24-05-2016	Coordination rurale	LE FLOC'H Véronique	Présidente OPL
27-05-2016	Ambassade d'Allemagne	OHLHOFF Juergen	Conseiller Agriculture et Alimentation
30-05-2016	FNPL	ROQUEFEUIL Thierry	Président
31-05-2016	Confédération paysanne	SAUVAGET Yves	Commission lait de vache
		PEIRERA Victor	Animateur pôle élevage
01-06-2016	CNIEL	LE POULTIER Caroline	Directrice
03-06-2016	LACTALIS	NALET Michel	Directeur Comm. et relations extérieures
03-06-2016	IGF	BERT Thierry	Inspecteur général des finances
13-06-2016	ARF	AUSSIGNAC Hélène	Conseillère agriculture, agroalimentaire
24-06-2016	DANONE	LEBRUN Perrine	Dir. Relations institutionnelles
		GODET-MORISSEAU Sophie	Directrice Lait

### Annexe 3 : Liste des sigles utilisés

ABEA	Association bretonne des entreprises agroalimentaires
ACSE	Analyse, conduite et stratégie de l'entreprise agricole
AFOM	Atouts Faiblesses Opportunités Menaces
ANIA	Asociation nationale des industries alimentaires
AOP	Appellation d'origine protégée
BAL	Büro für Agrarsoziologie & Landwirtschaft
BEI	Banque européenne d'investissement
BTPL	Bureau technique de promotion laitière
BTSA	Brevet de technicien supérieur agricole
CETA	Comprehensive Economic and Trade Agreement (Canada)
CGAAER	Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des forêts
CGEA	Conduite et gestion des exploitations agricoles
CICE	Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi
CNIEL	Centre national interprofessionnel de l'économie laitière
CRIEL	Centre régional interprofessionnel de l'économie laitière
CUMA	Coopérative d'utilisation de matériel agricole
CVO	Cotisation volontaire obligatoire
DGAI	Direction générale de l'alimentation
DPA	Déduction pour aléas
DPI	Déduction pour investissement
DPU	Droit à paiement unique
EBE	Excédent brut d'exploitation
EMB	European milk board
ENIL	École nationale d'industrie laitière
ETI	Entreprise de taille intermédiaire
FAM	FranceAgriMer
FEADER	Fonds européen agricole pour le développement rural
FNCL	Fédération nationale des coopératives laitières
GAEC	Groupement agricole d'exploitation en commun
GIEE	Groupement d'intérêt économique et environnemental
GMS	Grandes et moyennes surfaces
IAA	Industrie agroalimentaire
ICPE	Installation classées pour la protection de l'environnement
IDELE	Institut de l'élevage
IGP	Indication géographique protégée
INRA	Institut national la recherche agronomique
LME	Loi de modernisation de l'économie

LSDH	Laiterie Saint-Denis de l'Hôtel
MDD	Marque de distributeur
MSA	Mutualité sociale agricole
OCM	Organisation commune de marché
OGM	Organisme génétiquement modifié
OMC	Organisation mondiale du commerce
ONG	Organisation non gouvernementale
OP	Organisation de producteurs
OPC	Organisation de producteurs commerciale
OTEX	Orientation technico-économique
PDRR	Plan de développement rural régional
P3A	Projets agricoles et agroalimentaires d'avenir
PAC	Politique agricole commune
PB	Produit brut
PCAE	Plan de compétitivité et d'adaptation des exploitations agricoles
PGC	Produits de grande consommation
PI	Produits industriels
PIA	Programme d'investissements d'avenir
PME	Petites et moyennes entreprises
PRAD	Plan régional d'agriculture durable
RCAI	Résultat courant avant impôt
RHD	Restauration hors domicile
RHF	Restauration hors foyer
RICA	Réseau d'information comptable agricole
RSE	Responsabilité sociale et environnementale
SFER	Société française d'économie rurale
SIQO	Signe d'identification de la qualité et de l'origine
SMIC	Salaire minimum de croissance
SRDADDET	Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires
SRDEII	Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation
SRDSEA	Schéma régional directeur des structures des exploitations agricoles
TTIP	Transatlantic Trade and Investment Partnership (USA)
UE	Union européenne
UTA	Unité de travail annuel
UTH	Unité de travail humain
VA	Valeur ajoutée
VIVEA	Fonds pour la formation des entrepreneurs du vivant

## Annexe 4 : Bibliographie

- AGRICULTURES ET TERRITOIRES CHAMBRES D'AGRICULTURE, 2016. *Note de conjoncture Lait*, no 16, mars 2016
- BAL (BÜRO FÜR AGRARSOZIOLOGIE & LANDWIRTSCHAFT), 2013-14. *Études sur le coût de la production laitière en Allemagne (2016), aux Pays-Bas (2015), en France (2013), en Belgique (2014), au Danemark (2015)*, pour European Milk Board
- BERGER Y, CHAMPANHET F, MARCHAL Y et RIOU Y, 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*, CGAAER, Rapport n° 15053, décembre 2015
- BERT Th, 2016. *Rapport relatif au pilotage de la politique de l'investissement dans les filières d'élevage*, Inspection générale des finances, juin 2016
- BOURNIGAL J-M, HOULLIER F, LECOUCVEY P, PRINGUET P, 2015. *#AgricultureInnovation2025 – 30 projets pour une agriculture compétitive & respectueuse de l'environnement*, octobre 2015
- BOUYSSIÈRE S, CARLIER M, CHAUMET J-M, CHOTTEAU P, FORAY S, MILET G, RICHARD M, PERROT C, YOU G, « Lait en Europe du nord – De grands écarts entre pays, mais pas de gagnant sur toutes les lignes », IDELE, *Les Dossiers économie de l'élevage – Bovins lait*, n° 460, septembre 2015, IDELE
- BOUYSSIÈRE S, CHAUMET J-M, CHOTTEAU P, MILET G, RICHARD M, PERROT C, YOU G, 2015. « Lait en Europe du nord – Forces, faiblesses et potentiel en 2020 », IDELE, *Les Dossiers économie de l'élevage – Bovins lait*, n° 462, novembre 2015, IDELE
- CALBRIX G, 2016. « Stratégies des transformateurs laitiers européens face à la libérisation de la politique laitière européenne », *Colloque de la SFER « La libéralisation des marchés laitiers »*, Clermont-Ferrand, 9-10 juin 2016
- CHATELLIER V, 2015. « La dynamique récente des échanges français de produits laitiers », *Renc. Rech. Ruminants*, 2015, 22
- CHATELLIER V, LELYON B, PERROT C, YOU G, 2013. « Le secteur laitier français à la croisée des chemins », *INRA Prod. Anim.*, 2013, 26 (2), 77-100,
- CNIEL, 2016. *L'économie laitière en chiffres – Édition 2016*
- CNIEL, 2016. *Les firmes laitières françaises*, Direction Économie & Territoires, février 2016
- CNIEL, Direction Économie & Territoires, *Les firmes laitières françaises*, février 2016
- COFACE, 2015. « Fin des quotas laitiers européens : une nouvelle ère pour la filière française », Les publications économique de Coface, mai 2015
- COMMISSION EUROPÉENNE - DG AGRI, 2016. *Short-Term Outlook for EU arable crops, dairy and meat markets in 2016 and 2017, juillet 2016*
- CRÉDIT AGRICOLE S.A., 2015. *L'Observatoire financier des Entreprises Agroalimentaires*, n° 5, novembre 2015
- DEPEYROT J-N, PERROT C et DEDIEU M-S, 2015. « Les fermes laitières de polyculture-élevage : atouts et défis pour l'avenir », CENTRE D'ÉTUDE ET DE PROSPECTIVE, *Analyse* n° 86, décembre 2015
- DERVILLÉ M, 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 Prod. Anim.*, 2014, 27 (1), 17-30

DIRECTION GÉNÉRALE DES DOUANES ET DROITS INDIRECTS, 2015. « Les produits laitiers rapportent 3,5 milliards d'excédent commercial à la France », *Le chiffre du commerce extérieur - Études et éclairages*, n° 56, avril 2015

DORFMANN H, 2013. *Rapport sur le maintien de la production laitière dans les zones montagneuses, les régions défavorisées et les régions ultrapériphériques après l'expiration des quotas laitiers* Parlement européen - Commission de l'agriculture et du développement rural, A7-0383/2013, novembre 2013

EDA EUROPEAN DAIRY ASSOCIATION, 2016. Annual Report 2015/16

ERNST & YOUNG, 2010. *Étude sur la compétitivité de la filière laitière (lait de vache)*, pour FranceAgriMer, novembre 2010

ERNST & YOUNG, 2013. *Analysis on future developments in the milk sector*, prepared for the European Commission - DG Agriculture and Rural Development, AGRI-2012-C4-04, septembre 2013

EU MILK MARKET OBSERVATORY, *Milk Market Situation, eu-dairy-commodity-prices, eu-historical-price-series, eu-prices-margins, eu-raw-milk-prices, eu-raw-milk-spot-prices, world-nz-auction-results*

EUROPEAN COMMISSION, 2015. *EU Milk Margin Estimate up to 2014 - An overview of estimates of costs of production and gross margins of milk production in the EU*, EU Agricultural and Farm Economics Briefs N° 7, juin 2015

FNPL, 2016. *Charte Laitière de Valeurs*, février-mars 2016

FOURDIN S, DOCKES A-C, 2010. *Les transformations en cours du métier d'éleveur laitier - Quelles compétences clés pour demain ?* IDELE – VIVEA, OCTOBRE 2010

FRANCEAGRI-MER, (2014.), *Stratégies de filière – Pour une agriculture compétitive au service des hommes*, « La filière laitière », juin 2014

FRANCEAGRI-MER, 2015. « Évolutions des exploitations laitières françaises et dynamiques des territoires laitiers », *Les synthèses de FranceAgriMer*, n° 6, novembre 2015

FRANCEAGRI-MER, 2015. « Facteurs de compétitivité sur le marché mondial des produits laitiers – Veille concurrentielle 2015 », *Les études de FranceAgriMer*, décembre 2015

FRANCEAGRI-MER, 2015. « Prospective filière lait de vache », *Les synthèses de FranceAgriMer*, no 4, juin 2015

FRANCEAGRI-MER, 2015. « Les grandes exploitations laitières françaises en 2013/14 – Caractérisation à l'échelle nationale et déclinaison par bassin laitier », *Les synthèses de FranceAgriMer*, n° 5, septembre 2015

FRANCEAGRI-MER, 2016. « Évolution des structures de production laitière en France – Dernière image sous le régime des quotas laitiers - Lait de vache », *Les études de FranceAgriMer*, mars 2016

FRANCEAGRI-MER, 2016. « La transformation laitière française – État des lieux et restructuration - Données 2014, évolution 2002/2008/2014 », *Les études de FranceAgriMer*, juillet 2016

HAUT C, RAISON M, 2015. *La situation du secteur laitier après les quotas*, Rapport d'information du Sénat, juin 2015

IDELE, 2012. Département Économie, « Les modèles laitiers du nord de l'Union européenne à l'épreuve de la volatilité », Département Économie, *Le dossier Économie de l'Élevage* n° 428, octobre 2012

- IDELE, 2016. « 2015, de la dérégulation... aux désordres des marchés en 2016 », *Les Dossiers économie de l'élevage – Bovins lait*, n° 465, février 2016
- KEANE M, O'CONNOR D, 2013. *Analysis of the Crisis Dairy Supply Management Proposal in the Report of the Committee on Agriculture and Rural Development (COMAGRI) on CAP Reform 2012/2013*, for Irish Dairy Industries Association (IDIA) and European Dairy Association (EDA), septembre 2013
- LE LOCH A et BENOIT T, 2016. *Rapport d'information sur l'avenir des filières d'élevage*, Assemblée nationale, Commission des affaires économiques, mars 2016
- LELYON B, CHATELLIER V, DANIEL K, 2012. « Fin des quotas laitiers, contractualisation et stratégies productives : enseignements d'une modélisation bioéconomique », *INRA Prod. Anim.*, 2012, 25 (1), 67-76
- LIPPERT C, 2016 *Positions d'importants acteurs de la politique agricole en Allemagne (et comment ces positions se sont traduites dans la mise en œuvre de la Politique Agricole Commune récente)*, Institute of Farm Management, Universität Hohenheim, Exposé au groupe PAC de l'Académie d'Agriculture de France, 10 Février 2016
- MAAF, 2013. *Orientations relatives à la préparation du programme national de développement agricole et rural 2014-2020, financé par le compte d'affectation spéciale « développement agricole et rural » (CASDAR)*. Circulaire DGER – DGPAAT CAB/C2013-0003, 20 juin 2013
- NICHOLSON J, 2015. *Rapport sur l'avenir du secteur laitier européen : bilan de la mise en œuvre du « paquet lait »*, Parlement européen - Commission de l'agriculture et du développement rural, A8-0187/2015, juin 2015
- NICHOLSON James, *Rapport sur l'avenir du secteur laitier européen : bilan de la mise en œuvre du « paquet lait »*, Parlement européen, Commission de l'agriculture et du développement rural, juin 2015
- OBSERVATOIRE DE LA FORMATION DES PRIX ET DES MARGES, 2016. *Rapport au Parlement 2016*
- PERROT C, CAILLAUD D, CHAMBAUT H, 2013. « Économies d'échelle et économies de gamme en production laitière », *Notes et études socio-économiques* n° 37, janvier-juin 2013
- PERROT C, Caillaud D, CHATELLIER V, ENNIFAR M, YOU G, 2015. « La diversité des exploitations et des territoires laitiers français face à la fin des quotas », *Renc. Rech. Ruminants*, 2015, 21
- PERROT C, CHATELLIER V, GOUIN D-M, 2015. « Les exploitations laitières françaises sont-elles compétitives ? », *Renc. Rech. Ruminants*, 2015, 22
- PERROT C, CHATELLIER V, GOUIN D-M, RICHARD M, YOU G, 2016. « Le secteur laitier est-il compétitif face à la concurrence européenne et mondiale ? », *Colloque de la SFER « La libéralisation des marchés laitiers »*, Clermont-Ferrand, 9-10 juin 2016
- RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL, *Évolution de la situation du marché des produits laitiers et de la mise en œuvre du «paquet lait»*, COM(2014) 354 final, juin 2014
- Stratégie « lait » à l'horizon 2025 élaborée par le Conseil spécialisé de FranceAgriMer,
- TROUVÉ A, DERVILLÉ M, GOUIN D-M, POUCH T, BRIOT X, FINK-KESSLER A, KROLL J-C, LAMBARÉ P, RAT-ASPERT O et JONGENEEL R, 2016. *Étude sur les mesures contre les déséquilibres de marché : quelles perspectives pour l'après quotas dans le secteur laitier européen ?*

## Annexe 5 : Chiffres-clés de la filière laitière

Données 2014

<b>Cheptel</b>	3,7 millions de vaches laitières
<b>Rang UE</b>	deuxième producteur laitier de l'Union européenne derrière l'Allemagne
<b>Production</b>	25 milliards de litres de lait
<b>Nombre d'éleveurs</b>	66 000 producteurs
<b>Zones de production</b>	Élevage de plaine 29 200 exploitations (45 %)
	Polyculture élevage 19 800 exploitations (29 %)
	Montagne et piémont 15 000 exploitations (23 %)
	Autres 2000 exploitations (3 %)
<b>Transformation</b>	450 établissements 55 000 salariés CA 30 Md€ coopératives : 55 % de la collecte - 45 % de la transformation privés 45 % de la collecte – 55 % de la transformation
	75 % du lait collecté transformé en produits de grande consommation (PGC) et 25 % en produits industriels :
<b>% Production démarquée</b>	15 % (10 % AOP, 2,5 % AB, lait de montagne, identités, ...)
<b>Consommation</b>	environ 300 l d'équivalents lait/ habitant/ an (lait liquide : 54kg, beurre:7,4 kilos, fromages : 26 kg) soit 20, 7 Mt éq lait
<b>Exportations</b>	40 % en volume du lait français sont exportés ; 6,9 Md€ dont 3 Md€ de fromages
	principaux clients : UE : 2/3 du total (Allemagne, Italie, Espagne, Royaume-Uni, Belgique et Pays-Bas) pays tiers : 1/3 du total (Chine, USA, Algérie, Japon, Emirats,...)
<b>Importations</b>	Environ 29 % du volume d'équivalent lait consommé– 3,3 Md€ de produits laitiers importés
	principaux fournisseurs : UE: 97 % (Allemagne, États-Unis, Pays-Bas, Belgique) pays tiers : 3 % (Suisse, Nouvelle-Zélande,...)

## Annexe 6 : Production laitière française et évolutions

### Zones de production laitière françaises

Zones	élevage de plaine	polyculture élevage	montagne – piémont	non laitières
Nombre d'exploitations	46 %	30 %	22 %	2 %
Références laitières	49 %	33 %	15 %	3 %

Un quart des exploitations françaises livrent plus de 500 000 l et près de 6 000 exploitations laitières ont plus de 100 vaches tandis que les vendeurs directs produisent moins de 100 000l pour la moitié d'entre eux et sont principalement situés en zones de montagne.

Selon l'Institut de l'élevage, en prolongeant les évolutions constatées lors des 7 dernières campagnes sous quotas, on devrait passer de 64 000 exploitations en 2015 (58 vaches laitières par exploitation et une livraison moyenne de 370 000l)- à 52 000 en 2020 (moyenne de 74 VL). À l'échéance de 2035, selon les scénarios notamment selon les hypothèses d'installation, le nombre des exploitations laitières devrait être compris entre 36 000 (moyenne de 100 VL) et 20 000 (moyenne de 200 VL) - pour un cheptel laitier fluctuant de 3,6 millions à 4 millions (avec des conséquences sur le marché de la viande bovine).

Toutefois, malgré l'augmentation de la taille des exploitations laitières, leur diversité se maintient. Ainsi, selon les estimations :

- *La taille des exploitations laitières augmente, mais leur diversité se maintient*

Nbre de vaches	2000 (RA)	2013 (BDNI)	2020 (projection)	2035 (projection)
< 25	31 %	14 %	8 %	9 %
25 - 50	51 %	37 %	27 %	27 %
50 - 75	14 %	29 %	31 %	19 %
75 - 100	4 %	13 %	16 %	14 %
> 100	< 1 %	7 %	18 %	31 %

- *Nombre d'exploitations de plus de 100 vaches*

Nbre de vaches	2000 (RA)	2014 (BDNI)	2020 (projection)	2035 (projection)
100 - 150	1 056	4 957	6600-7500	6 900
150 - 200	91	706	1900-2300	
> 200	20	180	700-1000	4 100
Total > 100	1 167	5 843	9300-10800	11 000
Total	120 000	67 000	52 000	36 000
% >100VL/Total	< 1 %	9 %	18 %	31 %

Source : Agreste-RGA-BDNI . Institut de l'élevage

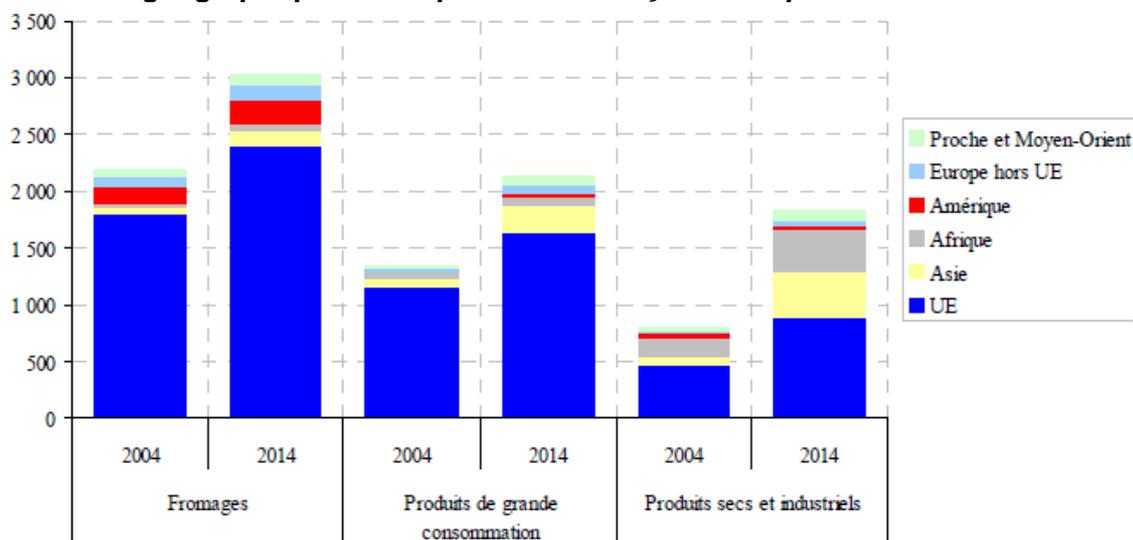
70 % des exploitations sont en croissance entre 2008 et 2014 avec des variations selon les territoires. C'est dans les bassins laitiers de plaine que cette croissance est maximale. Elle atteint 78 % dans l'Ouest, 66 % dans les zones de montagne piémont qui restent des régions très dynamiques, mais avec des variations. Ainsi, alors que dans le Jura, plus de 77 % des exploitations ont augmenté leurs livraisons, elles sont 68 % dans le Massif central est et 62 % dans le Massif central ouest, du fait de la concurrence avec l'élevage allaitant.

Dans les zones de polyculture élevage, la proportion d'exploitations en croissance n'atteint que 65 % du fait de la concurrence des cultures végétales, et même 47 % dans la zone de polyculture élevage du Sud-Ouest.

Si la tendance est à l'agrandissement des exploitations, elle est aussi au maintien de leur diversité. Diverses par leur taille et leurs implantations territoriales, les exploitations françaises sont aussi moins spécialisées dans la production laitière que leurs concurrentes d'Europe du Nord.

En pourcentage de la livraison initiale, la croissance des exploitations de montagne est parfois supérieure à celle des exploitations de plaine ; cependant en volumes, les progressions restent modestes - entre 40 000 et 70 000 l suivant les massifs ; d'où la nécessité de maintenir des productions à meilleure valeur ajoutée, comme les indications géographiques, et une politique de soutien.

### Structure géographique des exportations françaises de produits laitiers



Source : Direction générale des douanes et droits indirects 2015

## Annexe 7 : Évolution des échanges de produits laitiers de la France

- avec ses principaux partenaires

	Milliers de tonnes d'équivalent lait				Millions d'euros courants			
	Exportations		Solde		Exportations		Balance commerciale	
	2015	2015/2004	2015	2015/2004	2015	2015/2004	2015	2015/2004
<b>UE</b>	<b>7 691</b>	<b>+ 34 %</b>	<b>1 723</b>	<b>+ 48 %</b>	<b>4 518</b>	<b>+ 45 %</b>	<b>1 456</b>	<b>+ 33 %</b>
Italie	1 683	+ 48 %	1 271	+ 43 %	608	+ 23 %	193	- 28 %
Royaume Uni	740	+ 59 %	499	+ 180 %	624	+ 80 %	507	+ 122 %
Allemagne	1 534	+ 34 %	476	+ 83 %	952	+ 38 %	343	+ 20 %
Espagne	850	- 8 %	458	--	589	+ 28 %	337	+ 34 %
Belgique	1 307	+ 46 %	- 59	: 4	740	+ 43 %	190	+ 180 %
Irlande	111	+ 76 %	- 213	--	65	+ 116 %	- 94	- 32 %
Pays-Bas	653	+ 17 %	- 991	X 3	318	+ 29 %	- 369	- 170 %
<b>Pays tiers</b>	<b>3 062</b>	<b>+ 38 %</b>	<b>2 951</b>	<b>+ 43 %</b>	<b>2 391</b>	<b>+ 113%</b>	<b>2 303</b>	<b>+ 120 %</b>
Chine	319	+ 370 %	319		300	X 10	300	+ 900 %
Algérie	287	- 30 %	286		233	+ 47 %	232	+ 47 %
États-Unis	178	- 19 %	177	- 20 %	180	+ 33 %	179	+ 34 %
Arabie Saoudite	141	- 10 %	141		136	+ 77 %	136	+ 77 %
<b>Monde</b>	<b>10 754</b>	<b>+ 35%</b>	<b>4 674</b>	<b>+ 45 %</b>	<b>6 910</b>	<b>+ 63%</b>	<b>3 759</b>	<b>+ 75 %</b>

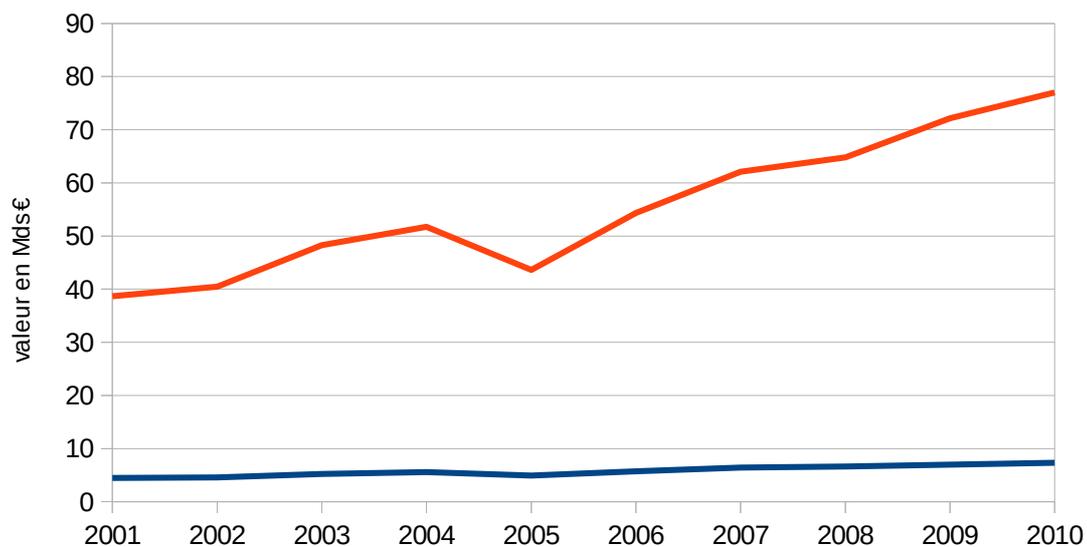
Source : Comext / Méthodologie CNIEL (pour le calcul en équivalent lait) / Traitement INRA, SMART-LERECO ; in Perrot et coll. 2016

- selon les types de produits

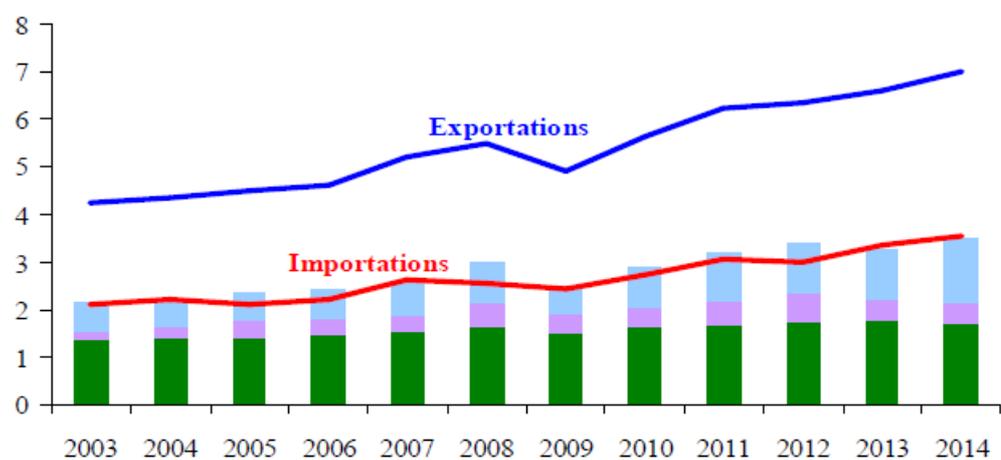
	Milliers de tonnes d'équivalent lait				Millions d'euros			
	Export	Solde des échanges			Export	Balance commerciale		
	2015	2000-04	2015	2015 / 2000-04	2015	2000-04	2015	2015 / 2000-04
Laits liquides (total)	677	131	399	+ 204 %	382	54	189	+ 250 %
Lait liquide vrac	438	61	321	+ 426 %	202	3	118	X 39
Yaourt et laits fermentés	303	142	243	+ 70 %	505	182	413	+ 126 %
Laits secs	2 136	1 180	1 784	+ 51 %	1 535	552	1 240	+ 125 %
Poudre de lait écrémé	1 363	121	1 223	x 10	550	52	487	X 9
Poudre de lait entier	515	1 018	376	- 63 %	248	390	193	- 50 %
Lait infantile	151	37	93	+150 %	701	108	529	X 5
Beurre et butteroil	1 223	- 677	- 1 063	+ 57 %	404	- 197	-218	+ 11 %
Fromages	3 334	1 525	1 439	- 6 %	3 001	1 279	1 667	+ 30 %
Poudre de lactosérum	435	398	346	- 13 %	387	170	299	+ 76 %
Caséines et caséinates	511	305	447	+ 46 %	210	130	178	+ 37 %
<b>Produits laitiers (total)</b>	<b>10 754</b>	<b>3 229</b>	<b>4 674</b>	<b>+ 45 %</b>	<b>6 910</b>	<b>2 145</b>	<b>3 759</b>	<b>+ 75 %</b>

Source : Comext / Méthodologie CNIEL (pour le calcul en équivalent lait) / Traitement INRA, SMART-LERECO, ; in PERROT et coll. 2016

## Évolution des exportations françaises et du marché mondial de produits laitiers



## Évolution des échanges de la France en produits laitiers (Milliards d'euros)



Excédents :

■ Fromages ■ Produits de grande consommation ■ Produits secs et produits industriels

## Annexe 8 : Exportations européennes de produits laitiers vers les pays tiers

### • Destination

Mio €	2012	2013	2014	2015
Total export pays tiers	8717	9331	10 210	9330
États-Unis	720	778	838	1016
Chine	468	693	782	918
Arabie Saoudite	316	323	435	470
Algérie	438	355	791	415
Suisse	336	344	361	360
Japon	302	260	298	330
Émirats arabes unis	228	235	295	304
Égypte	205	164	254	284
Hong Kong	153	199	276	272
Corée du Sud	165	183	250	244
Indonésie	238	295	287	233
Australie	140	163	161	203
Nigéria	231	288	309	193
Liban	137	155	175	171
Oman	141	189	174	158
Singapour	122	150	164	51
Koweït	97	125	120	114
Mexique	72	48	55	95
Maroc	81	83	135	95

### • Évolution 2015/2004

	Fromages		Lait écrémé en poudre		Lait entier en poudre	Poudre de lactosérum	Caséines	PGC	Beurre et butter-oil	Total
	M€	Mt	M€	Mt						
2004	1 961	545.2	416	252	1 063	203	362	440	592	5070
2015	3 472	718	1 495	685.6	1 220	721	525	1296	708	9643
2015/2004	+77%	+32%	+260%	+172%	+15%	+260%	+45%	+190%	+20%	+90%
FRANCE		+30%		X10						
Pays-Bas		+87%		+120%						
Allemagne		-10%		+160%						

## Annexe 9 : Production laitière européenne : évolution 2015 / 2012 et perspectives 2020 / 2014

États membres	Augmentation de production 2014 +2015 (Mt)	Evolution 2015- 2012	Prévisions 2020- 2014	Collecte 2020 (Mt)
IE	1,005	+ 23 %	+ 30 %	7,6
NL	1,113	+ 14 %	+ 14%	14,2
UK	1,508	+ 12 %	+ 8 %	16,0
PL	1,010	+ 10 %	+ 14 %	12,1
DK	-	+7 %	+ 20 %	6,1
DE	1,145	+ 6 %	+ 10 %	34,4
FR	1,348	+ 3 %	+ 11 %	28,0
UE	9,700 + 6,8 %			160,0

Prévisions : GEB-Institut de l'Élevage

On constate une croissance très rapide en IE, NL, PL et même au UK, alors que la croissance est plus modérée en DE, FR.

Ces prévisions du GEB - IDELE ont été réalisées sur la base de prévisions nationales et à dire d'experts. On constate des évolutions de même ampleur entre 2014 et 2020 qu'entre 2008 et 2014, + 9 % (+ 13 millions de tonnes) en 6 ans à l'échelle de l'UE ; la collecte européenne est estimée à 160 millions de tonnes en 2020.

Ces prévisions sont par définition discutables au regard des évolutions récentes - d'importants écarts ont souvent été constatés entre prévisions et observations : sous estimations collectives du potentiel laitier de l'UE entre 2012 et 2015. Toutefois, dans le contexte actuel, des prévisions à long terme sont plus que jamais utiles.

# Annexe 10 : Analyse AFOM de la filière laitière française

## 1. Production

### Atouts

- **Contexte pédoclimatique favorable** (bons rendements fourragers, ...) ; intensification des surfaces plus modérée qu'ailleurs; forte densité de production dans certains bassins (limitation des coûts de collecte) ; prix modéré du foncier agricole ; organisation sociétale de la production laitière (GAEC- réduction de l'astreinte) ; grande diversité de modèles productifs ( forte diversité des produits finis, ) ; coût de production compétitif (point mort relativement bas, dans certains bassins) ; nombreux territoires valorisés (dont certaines zones de montagne) avec des filières (notamment fromagères), rentables, à forte valeur ajoutée et avec une dynamique entrepreneuriale de différenciation, ..
- **Avantages du système des « quotas laitiers » en France.** Au travers d'une gestion territorialisée des quotas laitiers (selon les départements, puis selon les bassins de production) et largement administrée (gratuité des droits à produire, transfert des volumes libérés aux agriculteurs jugés prioritaires, etc.), les autorités françaises ont favorisé, pendant près de trois décennies, l'ancrage territorial de la production et le développement d'exploitations familiales de taille moyenne, avec son corollaire de faciliter de nombreuses installations ; une discrimination positive étant établie en faveur de la montagne. Ces orientations ont conduit à une stabilité de la production sur le territoire national jusqu'en 2007 (« sortie progressive des quotas »), conduisant à la diversification des productions en zone de contraintes (Ouest de la France) et à l'émergence de grandes exploitations dans les zones laitières les moins denses (là où la demande de quotas était la moins forte). Depuis, ont été observées des hausses de collecte dans les zones d'élevage ou de polyculture-élevage à bonne densité laitière et des baisses (marquées) dans les zones à faible densité ayant des difficultés à maintenir un « minimum d'activité laitière » du fait, notamment, de la concurrence des productions végétales.

### Faiblesses

- **Inconvénients résultant du système des « quotas laitiers » en France** : en France, plus que dans les États membres de l'Europe du Nord (70 % production UE), la fin des quotas constitue une rupture forte dans le mode de régulation de l'offre laitière et dans les mentalités collectives, avec la mise en place de la contractualisation entre les producteurs et des industriels aux stratégies variées ; celles-ci dépendant de leur degré d'internationalisation, de leur mix-produit (produits industriels tournés vers le grand export, produits de grande consommation, AOP destinés au marché régional, national ou européen, ...), de leur taille, de la localisation de leurs implantations industrielles ou de leur statut (privé ou coopératif). Si les contrats de première génération, qui viennent à échéance en 2016, se sont focalisés sur le prix en reconduisant à l'identique la référence « quota », l'affectation des volumes libérés, suite aux nombreux départs en retraite des producteurs âgés ou à l'arrêt de la production (en raison de la concurrence des productions végétales, dans certains territoires), sera un enjeu stratégique; les transformateurs ont un intérêt majeur à ce qu'ils soient alloués au bénéfice des producteurs et des territoires les plus compétitifs.

- **Difficulté collective des producteurs à aborder la question de la restructuration de l'élevage**, à reconnaître clairement sa nécessité et à afficher des systèmes de production « économiques », « connectés directement au marché », compétitifs par rapport aux leaders ( taille, ..), d'une part et des systèmes de production dont une partie des ressources viendrait de la rémunération des « biens publics », d'autre part- cf soutien nécessaire à la zone de montagne au travers d'une « politique de l'herbe »; dans de nombreuses zones, la structure de valorisation en aval est insuffisante pour procurer une valorisation suffisante à une part significative des producteurs ;
- **Difficultés des producteurs à intégrer les fluctuations du prix du lait** (cf «paye du lait »- instauration de « cycles, ... ) même s'ils s'ajustent notamment sur les marchés de produits industriels, à ceux du Nord de l'UE, pour maintenir la compétitivité de l'aval (coopératives et privés). Les exploitations laitières françaises sont mal préparées à l'actuelle volatilité des prix et à raisonner leurs choix stratégiques (investissements, installations, ..) en fonction de règles économiques génériques liées à l'existence d'économies qu'elles soient d'échelle, de gamme ou d'agglomération et persistent dans le recours à l'intervention de l'État, pour assurer leur protection.
- **Grande hétérogénéité des exploitations laitières françaises** - les « performants », les « intermédiaires », les « montagnards » - avec une forte variabilité des performances économiques (100 €/1000 L, soit 1/3 du prix payé) et des variations importantes pour atteindre le point mort pour des exploitations laitières spécialisées ; des coûts de production très marqués par les charges fixes (70 % ), ce qui expose les producteurs français à la volatilité des prix – parfois méconnaissance de ceux-ci (selon différentes sources, plus de 80 % des producteurs ne connaîtraient pas leurs coûts de production). Certaines exploitations (25 % « non compétitives ») ne pourront pas dégager suffisamment d'EBE pour survivre et investir !); des possibilités d'économies d'échelle limitées en production herbagère dans certaines zones et types d'élevage ;
- **Exigences d'investissement** pour de nombreuses exploitations grevant leur rentabilité à venir (normes, bâtiments adaptés, ...) ; fragilité des exploitations ayant investi récemment.
- **Pénibilité du travail et concurrence avec les grandes cultures**, notamment dans les zones de déprise laitière (Nord-Est, Midi-Pyrénées, Poitou-Charentes, plaines de Rhône-Alpes.
- **Handicap des coûts de collecte dans certaines zones** dû à une taille moyenne trop réduite des exploitations et une densité insuffisante (Massif central, Sud Ouest - 40€ /1000L contre 9/11 € dans l'Ouest ) et qui ne trouvent pas leur valorisation dans le produit final [vs certaines zones de montagne (Alpes du Nord et Jura)].

On peut s'interroger sur la recherche/innovation /développement, la formation des éleveurs, la qualité de l'appui technique [grand nombre de réseaux de conseil (rapport coût/efficacité? manifestement inférieur à certains États-membres (NL) ] et également sur l'emploi [salariat agricole (coût, ..) mais aussi sur la capacité à rémunérer l'emploi familial mobilisé].

Au-delà des compétences techniques multidisciplinaires, les compétences en pilotage stratégique, indispensables à un exploitant d'avenir sont parfois insuffisantes. Malgré de récentes impulsions de VIVEA - en formation continue- il faut relever la part, encore insuffisante, accordée au

raisonnement des coûts de production, à la gestion des ressources humaines, à la gestion des risques. On constate un manque d'appétence pour ces formations « continues ». En outre, il convient de relever la faiblesse du taux d'accès à la formation continue pour les agriculteurs sans diplôme et les difficultés de recrutement de salariés sur certains métiers.

## **Opportunités**

- Différenciation et valorisation des territoires : de nombreux territoires valorisés ; des filières (notamment fromagères) rentables, à forte valeur ajoutée, avec une dynamique entrepreneuriale de différenciation.
- Démarches environnementales (ferme « bas carbone. »)
- Redéfinition des rôles et actions de l'Interprofession

## **Menaces**

- Après la suppression des quotas, la concentration de la production laitière devrait se poursuivre dans les zones et les exploitations les plus compétitives, principalement le Grand-Ouest, avec la baisse programmée du nombre d'exploitations laitières. Cet abandon de la production laitière dans certains territoires sera d'autant plus important que la densité laitière est faible et que les alternatives sont accessibles et séduisantes. Le passage à une régulation privée induira un relâchement progressif de l'ancrage de la production au territoire et des traitements différenciés des producteurs. Cette évolution dépendra aussi des nouvelles formes de relations contractuelles entre producteurs et industriels (modalités de transfert des contrats entre agriculteurs), de l'évolution du prix de l'énergie, des modalités d'attribution des aides directes de la PAC, des futurs rapports de prix entre productions agricoles et des dispositions adoptées dans le cadre du développement rural désormais de la compétence des Conseils Régionaux mais aussi des politiques environnementales jouant parfois un rôle de contrepoids face aux phénomènes d'agglomération, à une dimension moindre toutefois que dans certains pays de l'UE (Pays-Bas,...).
- vieillissement des chefs d'exploitation avec 20 % environ de plus de 55 ans dont la moitié sans successeur; difficultés de transmission des outils et des installations- fragilité des exploitations laitières françaises ayant investi (et tout particulièrement les jeunes en phase d'installation) avec des emprunts contractés en année « faste » ; une volatilité non gérée peut décourager les investissements et le renouvellement des générations d'éleveurs ;vieillessement des chefs d'exploitation
- exigence d'investissements pour de nombreuses exploitations grevant leur rentabilité à venir ( normes, bâtiments adaptés, ..) ;
- coût excessif de reprise de ces exploitations (financements extérieurs à trouver)
- évolutions de l'interprofession avec des difficultés à établir un dialogue objectif entre producteurs et transformateurs.

## 2. Transformation

### Atouts

- **Grande diversité des entreprises**, entre des leaders mondiaux et des PME, d'où une diversité de modèles productifs, propice à offrir une palette diversifiée de produits finis, notamment sur un marché intérieur fort, dopé par les marques, la valorisation, l'innovation et le marketing : des champions de produits internationaux, des grands « leaders » de l'optimisation des coûts mais aussi des spécialistes de produits de niche différenciés ( à l'exception de la Bretagne), voire des productions de « qualité » (AOP et IGP) ;
- **Restructuration en cours** autour des "leaders" tant dans le secteur coopératif (autour de 3 pôles - récemment *Sodiaal+ CLHN* après la reprise d'*Entremont, Agrial+Eurial+ Guilloteau*, et regroupement plus ancien dans le cadre de *Laïta (Even, Terrena, Triskallia)* que dans le secteur privé (4 ou 5 grands groupes - *Lactalis, Bel, Savencia, Danone, ...*), à terme regroupement en 7/8 groupes de transformation en France.
- **Bonne adaptation de la taille des unités fromagères** aux caractéristiques du marché français de « petites séries » (grand nombre de références disponibles dans la grande distribution française vs magasins discounts allemands) mais pas au marché mondial ;
- **Présence de groupes industriels puissants**, disposant de savoir-faires technologiques (cracking,...) - capables de fabriquer des produits à forte valeur ajoutée (PGC et PI spéciaux)- de plus en plus internationalisés se positionnant sur les marchés dits « industriels », soumis à la compétitivité internationale mais aussi sur les segments de marchés à plus fort potentiel de valorisation - d'où une exposition moindre aux concurrents « mondiaux " (FONTERRA, ... ) que ses homologues européennes ;
- **Des implantations industrielles à l'étranger** de quelques groupes privés (a contrario des groupes coopératifs qui adoptent une stratégie d'exportation et/ou de partenariats) et qui ont contribué fortement à leur développement international ;
- **Crédibilité sur les thèmes de la maîtrise de la qualité et de la traçabilité**. La fabrication en France suppose, outre une production de qualité, des contrôles, une normalisation et des garanties apportées par les services de contrôle (services vétérinaires, DGCCRF, ...). Cette notion de traçabilité, de continuité « de la fourche à la fourchette » permet aussi d'avoir une communication marketing à laquelle sont sensibles les consommateurs et les distributeurs.
- **Bonne image de la gastronomie française**, valorisation culturelle.

### Faiblesses

#### Sur le marché domestique :

- **des coûts trop élevés du lait vrac et du lait conditionné standard** produits dans des zones à productivité et compétitivité insuffisantes (Massif Central, Poitou Charentes, ...), face à la concurrence allemande - meilleure compétitivité à la fois du prix du lait et industriel (gros volumes / taille des séries de fabrication / gamme réduite de références en Hard Discount ) mais aussi de l'emmental, « produit stratégique » de la filière française, face à la production allemande, produite avec moins de contraintes technologiques ;
- **mauvaise valorisation de la transformation des grandes AOP du Massif Central**, parfois déconnectées de la demande des consommateurs et

- **faible segmentation du « lait montagne »** qui représente seulement 4 % des ventes de lait de longue conservation valorisées en MDD (marque de distributeur), ...

#### À l'exportation :

- **des exportations orientées vers les autres États membres de l'UE** ; des gains de productivité plus limités que dans d'autres pays; un niveau d'investissements, notamment des groupes privés qui sont plus du renouvellement que des augmentations de capacité.
- **Des doutes d'une partie de la transformation française sur sa vocation exportatrice**, la stratégie à mettre en œuvre et ses capacités à concurrencer l'ensemble « conquérant » du Nord de l'UE.
- **Une capacité limitée à répondre à la seule perspective de croissance que représente la demande mondiale** : les entreprises françaises ne sont pas des spécialistes des PI mais de la valorisation en PGC face aux leaders : NZ, Argentine (poudre de lait entier), USA ; insuffisante concentration industrielle et commerciale sur les segments industriels et fromagers ; taille insuffisante des outils de production de PI destinés à l'exportation hors UE, n'atteignant pas la dimension critique pour être en phase avec leur marché cible; quasi-absence des groupes français sur les marchés de fromages industriels internationaux (Cheddar, Gouda et à un degré moindre fromages à pizzas) ;
- **Une grande dispersion des opérateurs** qui ne permet de proposer qu'une offre « morcelée », très éloignée de l'approche allemande du « chasser en meute ».
- **Une absence de capacité de recombinaison** dans la filière française.
- **Une perte de parts de marché** : même si le secteur laitier demeure un secteur très performant à l'international (à la différence d'autres secteurs animaux, il a perdu des parts de marché sur le marché mondial face à certains de nos concurrents européens et des pays tiers (Nouvelle-Zélande, États-Unis, ...) et éventuellement sur le marché domestique. Cf analyse de la compétitivité. Toutefois, des parts de marchés sont prises par des implantations locales d'entreprises françaises ; l'intérêt de telles implantations pour l'ensemble de la filière française serait à analyser plus profondément.

### 3. Distribution

La distribution en France est caractérisée par l'importance des hypermarchés et le grand nombre de références disponibles (50 000 références VS 5 000 dans les magasins discounts allemands). Cette gamme beaucoup plus courte en Allemagne optimise des outils aux capacités de production très supérieures (100 000 t) alors que cette caractéristique structurelle n'induit pas un besoin de très grosse capacité de production en France. Si cette caractéristique permet de disposer d'un très grand nombre de fournisseurs, notamment de petite taille et d'une diversification des produits proposés, elle freine la restructuration et les gains de productivité (compétitivité). La taille des unités fromagères notamment est bien adaptée aux caractéristiques du marché français « petites séries » mais pas au marché mondial.

En outre, les modes de commercialisation sont en plein bouleversement avec le développement des circuits courts et du numérique (Internet va créer un marché des commodités dans l'alimentaire).

#### **4. Filière et interprofession**

De mauvaises relations « éleveurs / transformateurs » (yc coopératives) et toujours conflictuelles « transformateurs / distribution » (MDD, érosion des marges et de la profitabilité, ...). Une organisation économique déficiente de la filière (formation et transmission des prix, etc.) et un partage peu équitable de la valeur ajoutée, avec une contractualisation insuffisamment évoluée et pas encore stabilisée, appréhendée comme un rapport de forces et un objet de lutte de pouvoirs entre le syndicalisme et les OP mises en place. Des « industriels » qui cherchent à assurer le rôle de régulation privée qui leur est désormais attribué (renouvellement des générations, organisation spatiale de la production, ...) et un amont insuffisamment flexible et dynamisant pour répondre à l'attente de l'aval et des marchés ...

Une certaine convergence de vue se dégage pour soutenir la production à l'herbe avec une image « qualité » (nature, santé- oméga 3, ...) permettant de mieux valoriser l'autonomie alimentaire, le développement de la production AB et les productions « montagne ».

Toutefois, affichant le maintien de la diversité des systèmes de production français, la dualité entre des systèmes de production « économiques », « branchées directement sur le marché » et des systèmes de production dont une partie des ressources viendrait de la rémunération des « biens publics » n'est pas clairement affichée. La résolution de cette ambiguïté permettrait de soutenir spécifiquement la zone de montagne, notamment au travers d'une « politique de l'herbe ».

Alors que les relations interprofessionnelles sont confuses avec une difficulté de positionnement et de gouvernance du CNIEL, la cohérence des options stratégiques et la qualité du dialogue entre producteurs et transformateurs seront déterminants pour l'avenir de la filière. Dans cette évolution nécessaire, l'intégration du commerce et de la distribution dans les discussions interprofessionnelles apparaît opportune.

## Annexe 11 : Coûts de production du lait français

### • Coûts de production selon les régions administratives

Cette expertise se base sur le schéma d'évaluation de l'UE développé pour le *Dairy Farms Report*. Toutefois, la base de données de l'UE présente un grand inconvénient : à leur parution, les chiffres datent de trois ans. C'est pourquoi le BAL a développé une méthode d'extrapolation permettant de réaliser une projection.

Si les bases méthodologiques de cette étude peuvent être discutées, le choix du RICA et une méthode d'analyse commune permettent d'obtenir des **résultats indicatifs qui permettent d'établir des comparaisons entre États membres et au sein des États membres**.

**Les calculs de coûts effectués dans le cadre de cette expertise se réfèrent exclusivement à des exploitations laitières spécialisées. Il s'agit d'exploitations dont les recettes proviennent du lait pour deux tiers minimum.** L'attribution des coûts et la détermination des coûts directement imputables à la production laitière comportent d'autant plus de risques d'erreur que l'exploitation est polyvalente.

Ces coûts de production totaux intègrent les coûts « incorporables » (1), c'est à dire le coût financier de la production du lait et la rémunération de la main d'œuvre familiale non salariée (2), desquels sont déduits tous les paiements directs publics perçus par l'exploitation (3).

Régions	Coûts de production* (1) + (2) - (3)	Coûts incorporables (1)	Paramètre des revenus (2)	Aides (2009) (3)
Lorraine	32,23	28,93	10,60	7,30
Bretagne	33,56	28,66	10,54	5,64
Pays de la Loire	35,47	30,75	10,64	5,92
Champagne-Ardenne	38,29	34,93	10,71	7,35
Centre	38,85	36,29	8,24	5,68
Poitou-Charentes	39,89	37,16	8,48	5,75
Alsace	40,35	37,00	10,61	7,26
Basse-Normandie	40,62	35,57	11,13	6,08
Limousin	43,00	35,55	13,79	6,35
Nord-Pas-de-Calais	43,12	39,43	10,04	6,35
Picardie	43,57	41,20	7,93	5,56
Midi-Pyrénées	44,46	37,88	13,67	7,09
Aquitaine	44,51	38,14	13,21	6,84
Auvergne	46,28	38,04	16,32	8,08
Haute-Normandie	46,44	44,33	9,79	8,08
Franche-Comté	46,81	39,13	14,06	6,38
Rhône-Alpes	48,58	39,61	17,18	8,21

En ct/kg, \*sans les charges supplétives

Source : BAL

- **Coûts de production dans les bassins laitiers**

À partir des coûts de la production laitière en France élaborés selon les régions « programme », ceux-ci ont été recalculés pour ces neuf bassins laitiers, en étant pondérés en fonction de la production de lait de chaque région.

Régions laitières	Coûts de production (totaux)* (1)+(2)	Aides (3)	Coûts de production après déduction des aides (1) + (2) - (3)
Grand Ouest	40,02	5,74	34,28
Centre	44,53	5,68	38,85
Poitou-Charentes	45,64	5,75	39,89
			<b>40,00</b>
Grand Est	47,66	6,84	40,82
Normandie	47,41	6,24	41,17
Nord-Picardie	49,33	6,04	43,29
Sud-Ouest	51,48	7,00	44,48
Auvergne/Limousin	53,82	7,89	45,93
Sud-Est	56,79	8,21	48,58

En ct/kg,

\* sans les charges supplémentaires

## **Annexe 12 : Prix moyen du lait dans l'UE en 2015**

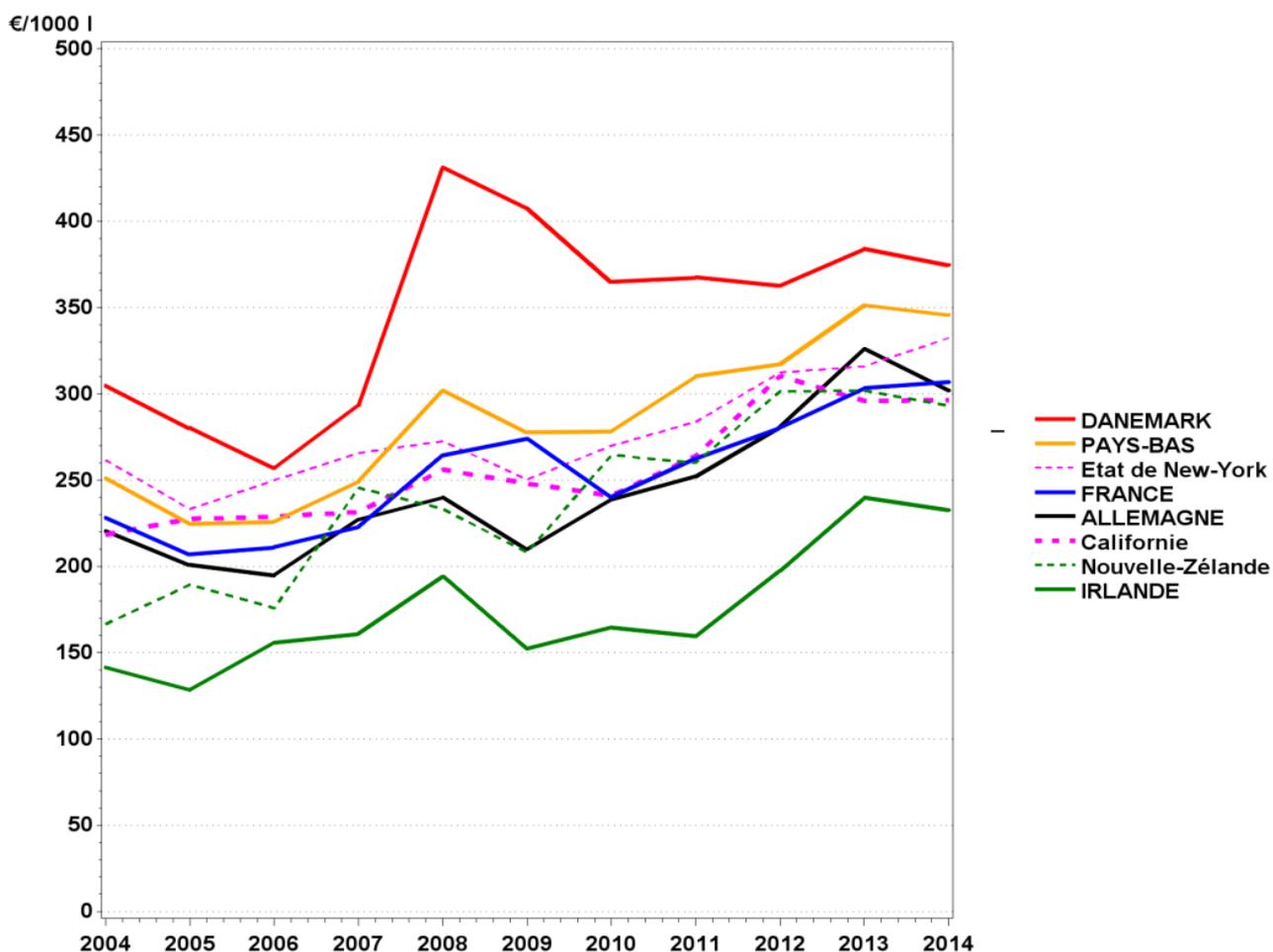
France	Allemagne	Pays-Bas	Irlande	Danemark	Royaume-Uni	UE
328 €	305 €	315 €	309 €	320 €	340 €	316 €

Source : Commission européenne - calcul ATLA

Des écarts considérables de prix du lait se sont créés entre les pays européens en 2015, en fonction des expositions respectives au marché du « beurre-poudre » ; la valorisation du lait sur la base « beurre- poudre » s'élève à environ 210 €/1000 litres.

Le prix moyen du lait en France a été supérieur de 12 €/1000 litres à la moyenne européenne.

## Annexe 13 : Évolution du point mort pour les exploitations laitières spécialisées de différents pays



Source : DairyNZ Economic Survey; Dairy Farm management - Business Summary New York State; Dairy Marketing California, Cost of Production Annual Summary ; DG AGRI RICA UE – traitement des auteurs ; Trouvé et coll. 2016.

## Annexe 14 : Évolution des gains de productivité du travail

Production laitière	Grand Ouest Br, PdL, BNo	Allemagne du Nord	Irlande	Pays-Bas	Danemark
I/UTA en 2012	231 000	355 000	221 000	418 000	526 000
2012/2005 (%)	+ 35 %	+ 32 %	+ 30 %	+ 30 %	+ 26 %
2012/2005 (I/UTA)	+ 60 000	+ 87 000	+ 50 000	+ 94 000	+ 110 000
Investissements bâtiments et matériels (€/t lait)	66 €/t	52 €/t	56 €/t	82 €/t	84 €/t
Dont % en matériel	65 %	59 %	37 %	43 %	50 %

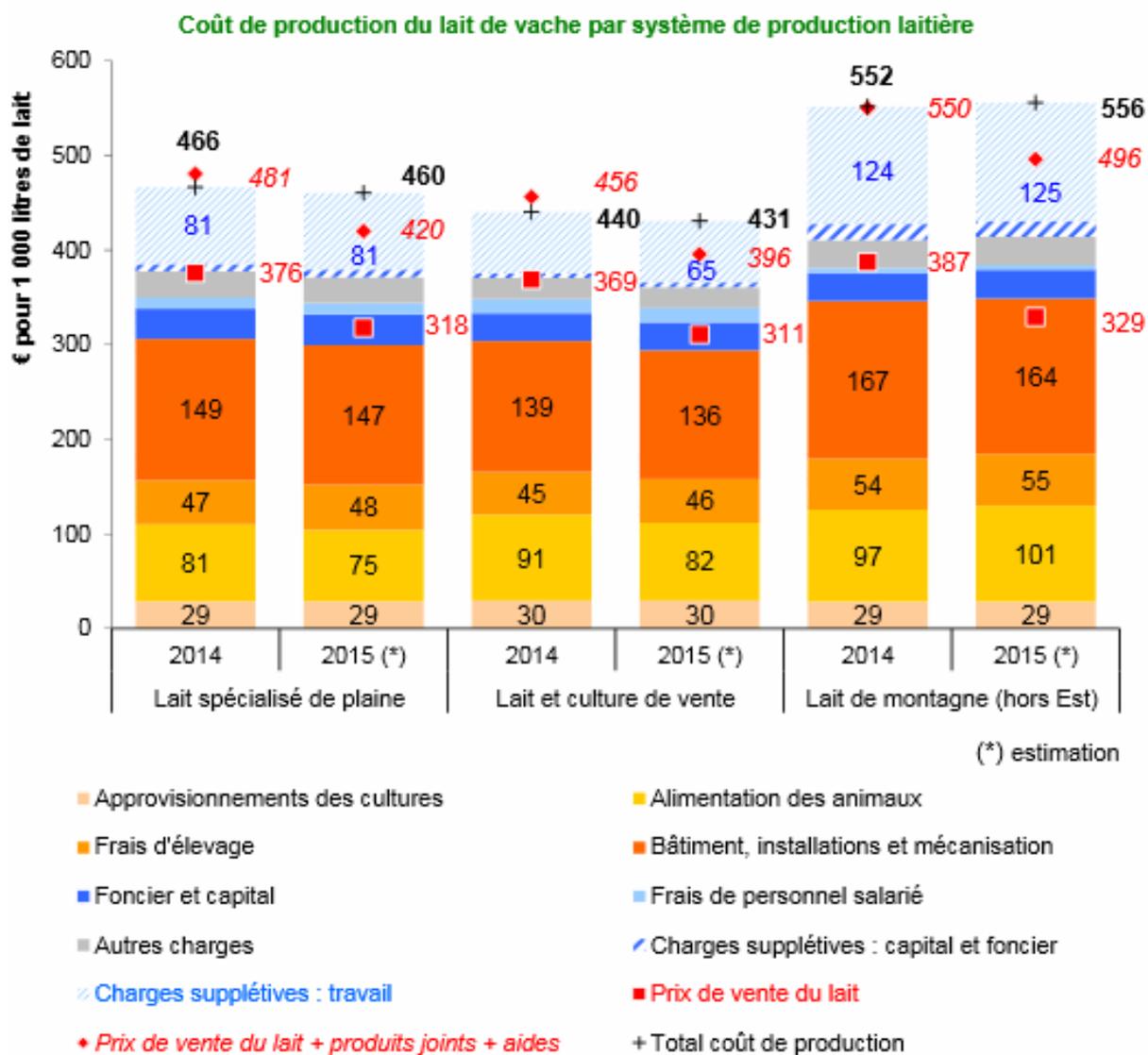
## Annexe 15 : Effet de la taille sur le résultat

Taille	< 200 000	200-300 000	300-500 000	500-750 000	+750 000
Lait vendu	153 837	248 071	391 213	597 317	990 504
<b>Lait vendu/UTAF</b>	<b>130 370</b>	<b>175 936</b>	<b>247 843</b>	<b>244 802</b>	<b>340 379</b>
Produit brut	95 46	155 385	248 032	377 576	580 211
Charges opérationnelles	45 259	65 018	112 984	203 726	262 048
EBE	16 451	43 966	71 576	116 457	195 344
<b>EBE/1000 l</b>	<b>107</b>	<b>177</b>	<b>183</b>	<b>195</b>	<b>197</b>
Revenu disponible	536	20 487	24 938	49 993	91 136
<b>Revenu disponible/UTAF</b>	<b>454</b>	<b>14 529</b>	<b>15 783</b>	<b>20 489</b>	<b>31 318</b>

Source : CER Ouest France 31-12-2013

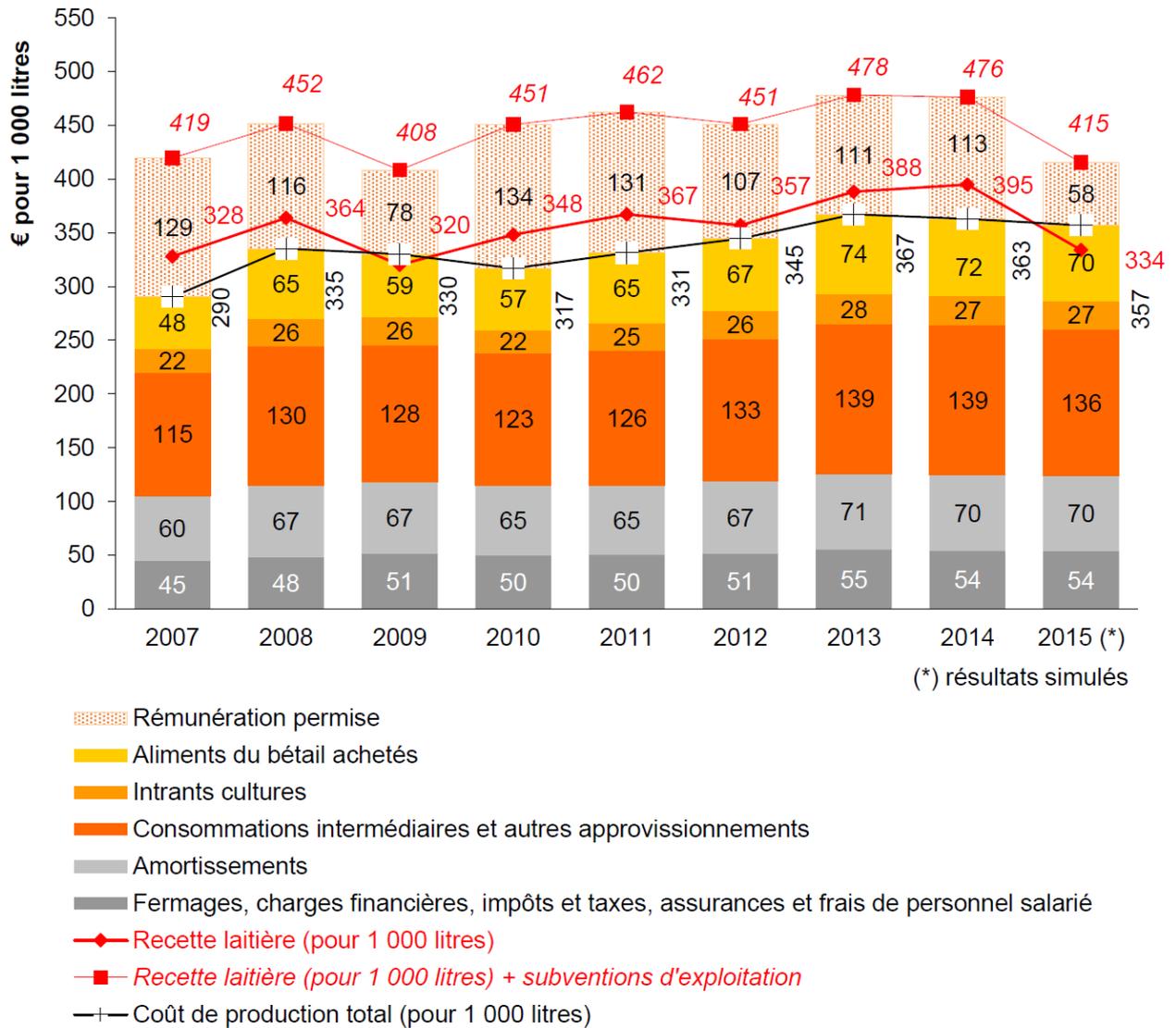
## Annexe 16 : Coûts de production et résultats par système de production (2012-2015)

Source : Observatoire de la formation des prix et des marges – Rapport 2016



Source : Inosys – Réseau d'élevage, traitement Institut de l'Élevage

## Coût de production comptable moyen du lait de vache dans les exploitations spécialisées



Source : OFPM, d'après Rica (SSP) et indices Insee-Idele pour simulation 2015

## Annexe 17 : Classement des 25 leaders laitiers mondiaux

Rang	Entreprise	Pays	Statut	CA lait (Md\$)
1	Lactalis	France	privé	21,9
2	Fonterra (1)	Nouvelle- Zélande	coopératif	18,7
3	Nestlé (2)	Suisse	privé	18,3
4	DFA	États-Unis	coopératif	17,9
5	FrieslandCampina	Pays-Bas	coopératif	15,0
6	Danone (2)	France	privé	14,8
7	Arla Foods	Danemark	coopératif	14,1
8	Dean Foods (3)	États-Unis	privé	9,5
9	Saputo (4)	Canada	privé	9,4
10	Yili	Chine	privé	8,8
11	Mengniu	Chine	privé	8,1
12	Sodiaal	France	coopératif	7,2
13	DMK	Allemagne	coopératif	7,0
14	Savencia	France	privé	6,1
15	Meiji Dairies (4)	Japon	privé	5,8
16	Morinaga Milk Industry (4)	Japon	privé	5,6
17	Land'O Lakes	États-Unis	coopératif	5,4
18	Schreiber	États-Unis	privé	5,1
19	Müller (5)	Allemagne	privé	4,9
20	Glanbia Plc	Irlande	privé	4,7
21	Megmik Snow Brand(3) (4)	Japon	privé	4,3
22	Agropur	Canada	coopératif	4,2
23	Kraft Foods	États-Unis	privé	4,1
24	Emmi	Suisse	coopératif	3,7
25	Bel	France	privé	3,7

(données 2014)

## Principales marques des entreprises françaises

- **Lactalis**, numéro 1 mondial du lait, : Lactel, Bridel, Président, Société, Galbani, etc.



- **Danone** : numéro 1 mondial en produits laitiers frais, et numéro 4 mondial du lait : Gervais, Jockey, Taillefine, Activia, Danette et Actimel ;



- **Bongrain** : numéro 1 mondial en spécialités fromagères : Tartare, Saint Môret, Caprice des Dieux, Boursault, Elle & Vire ;



- **Sodiaal** : premier groupe coopératif français du lait, numéro 2 mondial des produits frais : Yoplait (51 % General Mills), Candia, EntreMont, Cœur de Lion ;



- **Bel** : La Vache qui Rit, Kiri, Boursin, Babybel et Apéricube.



## Annexe 18 : L'industrie du lait dans les industries agroalimentaires

	Industrie alimentaire	Industrie laitière
Nombre d'unités légales	57 478	1 273
Chiffre d'affaires hors taxe HT(M€ )	154 703	29 761
Chiffre d'affaires export HT( M€ )	26 862	6 196
Effectifs salariés au 31/12	528 674	56 214
Frais de personnel (M€ )	20 918	2 638
Excédent brut d'exploitation (M€ )	7 633	1 275
Valeur ajoutée (M€ )	30 479	4 192
Résultat courant avant impôts (M€ )	4 835	583

Données 2013

## Annexe 19 : Analyse financière des entreprises de la filière lait

### • Par métier

ACTIVITÉ & RENTABILITÉ	Fromagers	Multi-produits	PGC	Spécialistes	TOTAL
Part à l'international	57 %	56 %	25 %	55 %	53 %
VA/CA	17,4 %	18,8 %	15,1 %	10,7 %	18,1 %
EBITDA/CA	5,9 %	5,7 %	5,4 %	2,1 %	5,9 %
CAF/CA	4,8 %	5,0 %	3,7 %	1,3 %	4,8 %
ROCE	6,4 %	5,7 %	10,2 %	0,0 %	6,2 %

### • Par taille

ACTIVITÉ & RENTABILITÉ	2-10 M€	10-50 M€	50-500 M€	> 500 M€	TOTAL
Part à l'international	7 %	13 %	27 %	57 %	53 %
VA/CA	19,1 %	10,7 %	14,3 %	18,5 %	18,1 %
EBITDA/CA	6,9 %	3,2 %	4,5 %	6,0 %	5,9 %
CAF/CA	5,3 %	2,3 %	4,4 %	4,9 %	4,8 %
ROCE	7,8 %	5,8 %	5,0 %	6,3 %	6,2 %

Source : Observatoire Crédit agricole

Une étude comparée entre les entreprises laitières françaises et européennes fait apparaître que la productivité du personnel (VA/effectif) serait plus faible, avec un certain retard dans les investissements et des actifs économiques plus vieux

La recherche de relais de croissance se traduit par la poursuite du développement à l'international (principalement des Leaders vers les pays émergents) et des concentrations sur le territoire national: *Coop 3A / Sodial, Terra Lacta / Savencia* (activités fromagères), *Coralis / Agrial*. L'internationalisation des Leaders Multi-produits et Fromagers se traduit par une sensibilité plus forte aux marchés acheteurs (embargo russe, ralentissement de la demande en Asie) ainsi qu'à une exposition aux variations monétaires qui, en 2014, ont sensiblement impacté à la hausse leurs performances. Le retournement du marché international des produits secs a pesé sur les entreprises concernées, notamment les Spécialistes.

La Filière lait présente un profil de risque satisfaisant, parmi les meilleurs des IAA: 64 % des entreprises sont qualifiées « risque faible », et le nombre d'entreprises en « risque fort » atteint un point bas (6 % vs 11 % en 2010).

## Annexe 20 : Investissements des entreprises laitières

En prévision de la fin des quotas laitiers (1er avril 2015), des investissements considérables ont été réalisés dans la filière laitière. Ainsi, à partir d'informations publiques (données publiées dans la presse), le CNIEL a recensé plus de 1,4 milliard d'euros investis entre 2012 et 2015.

94 projets ont ainsi été répertoriés (dont 70 avec le montant financier afférent), concernant 58 entreprises, dans 48 départements.

Les projets, dispersés géographiquement, sont de dimension très variable de 1 M€ à > 100 M€ et concernent des investissements très divers : construction de tours de séchage<sup>83</sup>, (très majoritairement réalisées par des coopératives et qui représentent 45 % à 50 % de l'investissement total), fabrication de fromages, produits PUF (yaourt, dessert lacté, fromages frais, lait liquide, boisson lactée, matière grasse laitière, produits laitiers secs, mais aussi installation de chaudières (à bois, à biomasse,...)...

À titre de comparaison, les investissements annoncés ou finalisés en Europe concernent pour 50 % les ingrédients secs, 17 % les fromages, 9 % les lait et boissons lactées, 5 % les yaourts et desserts lactés et 2 % le beurre; les investissements en Europe dans les ingrédients secs représentent environ 4,5 milliards d'euros.

Investissements réalisés selon les bassins laitiers entre 2012 et 2015 (montant financier publié)

Bassins laitiers	Investissements		
	Montants	%	Nbre de projets
Grand Ouest	670	47	16
Basse et Haute Normandie	221	16	8
Charentes-Poitou	60	4	4
Auvergne-Limousin	22	1,5	3
Sud-Ouest	55	4	7
Nord-Picardie	130	9	7
Grand Est	140	10	12
Sud-Est	48	3,5	10
Centre	78	5,5	3
TOTAL	1420	100	70

Le total des investissements réalisés dans le bassin grand Ouest s'élève à 670 M€- soit environ la moitié des investissements recensés; les coopératives ont investi 380 M€, soit environ 57 % de l'ensemble . Ces investissements se répartissent entre

- de nouvelles tours de séchage (modernisation et renouvellement) pour un montant de 300 M€ réalisés aux 3/4 par les coopératives
- des unités de fabrication (PPC, protéines, PUF, ingrédients nutritionnels, boissons lactées, crèmes glacées, lait UHT, spécialités fromagères) pour un montant de 280 M€ aux 2/3 réalisés par des privés.

83 Avec l'arrivée de groupes chinois (Synutra avec *Sodiaal* à Carhaix (29), mais aussi de *Biostime* avec *Isigny Ste Mère*)

## Annexe 21 : Plans stratégique FAM - propositions d'actions

OBJECTIFS	ACTIONS À METTRE EN ŒUVRE	CALENDRIER ENVISAGÉ
<b>TOUTES FILIÈRES LAITIÈRES</b>		
1. Réduire les coûts de production, améliorer les performances économique et écologique	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Mobilisation des outils nationaux et communautaires d'aides aux investissements (productivité du travail, autonomie alimentaire, économie d'intrants, eau et énergie, valorisation des effluents).</li> <li>▶ Aides à l'assistance technique sur les mêmes thèmes.</li> <li>▶ Recherche appliquée sur les mêmes thèmes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Mise en œuvre immédiate pour les aides FAM</li> <li>2015 : mise en place d'une aide couplée aux éleveurs implantant des légumineuses dans le cadre du premier pilier de la PAC</li> <li>▶ Plan de compétitivité (FEADER) en cours.</li> </ul>
2. Consolider la production des zones de déprise (dont montagne « fragile »)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Aides spécifiques à la valorisation du lait en zone de montagne (coût de production, performance économique et écologique).</li> <li>▶ Mise en place d'une aide ciblée sur les situations de déprise (exploitations et IAA)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Fait : décision FAM du 14 février 2014.</li> <li>▶ Fait : décision FAM d'aides aux IAA.</li> </ul>
3. Innover en termes de produits et de marchés	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Orientation des aides aux investissements des IAA.</li> <li>▶ Orientation de la R et D vers la recherche de produits innovants et adaptés aux marchés en développement.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Fait : décision FAM d'aide aux IAA. Intégré dans les aides DGER (CASDAR) et FAM</li> </ul>
<b>LAIT DE VACHE</b>		
4. Accompagner les exploitations à la sortie des quotas et maintenir le potentiel de production.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Investissement « bloc de traite » à prioriser.</li> <li>▶ Renouvellement des générations : mise en synergie des politiques publiques et contractuelles en faveur de l'installation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 2015 vis le plan de compétitivité (FEADER)</li> <li>▶ 2014 : mobilisation des bassins sur le renouvellement des générations et l'après-quota (décret « bassins » modifié)</li> </ul>
5. Passer des quotas aux contrats écrits	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Accompagnement des producteurs dans le cadre relatif aux dispositions contractuelles et à la négociation de contrats, via les OP.</li> <li>▶ Accompagnement des producteurs dans leur gestion technique de la volatilité.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 2014 et 2015 (inscrit dans la loi d'avenir).</li> </ul>
6. Prévenir les crises	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Contribution française à l'observatoire européen des marchés.</li> <li>▶ Maintien d'outils de régulation communautaire en cas de déséquilibre des marchés (mobilisation du filet de sécurité : stockage privé, intervention).</li> <li>▶ Accompagnement des producteurs dans l'utilisation d'outils permettant de s'adapter à la volatilité des marchés</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ En cours.</li> <li>▶ Selon le calendrier MAAF/FAM communautaire</li> <li>▶ Mise en œuvre à définir</li> </ul>
7. Rechercher des débouchés rémunérateurs à l'exportation	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Accompagnement public « appui export », notamment sur les obstacles non tarifaires.</li> <li>▶ Promotion pays tiers à prioriser.</li> <li>▶ R et D à orienter sur les produits d'exportation.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ En cours</li> <li>▶ En cours</li> <li>▶ Priorité confirmée DGER (CASDAR), FAM</li> </ul>

## Annexe 22 : Aides de la PAC aux exploitations françaises

	Aides directes totales (Pilier I et II)			
	€/Exploitation	€/UTA	€/Ha de SAU	% du RCAI
Exploitations laitières	39 500	19 800	382	70 %
Exploitations bovins-viande	43 400	27 600	412	134 %

## Annexe 23 : Dépenses européennes totales pour les instruments de gestion des risques

Dépenses totales (FEADER + national) en millions d'euros	Primes	Fonds de mutualisation	Assurance revenu
Belgique (Flandres)	5,0	-	-
Espagne (Castilla y León)	-	-	14,0
France	540,7	60,0	-
Croatie	56,6	-	-
Hongrie	76,5	-	18,8
Italie	1 396,8	97,0	97,0
Lituanie	17,5	-	-
Lettonie	10,0	-	-
Malte	2,5	-	-
Pays-Bas	54,0	-	-
Portugal (Continent)	49,7	-	-
Portugal (Madère)	0,8	-	-
Portugal (Açores)	2,3	-	-
Roumanie	-	200,0	-
TOTAL	2 112,5	357,0	129,8

## **Annexe 24 : Plan de compétitivité et d'adaptation des exploitations (PCAE)**

### **Bâtiments d'élevage**

- Accroître les rendements physiques (diminution de la mortalité et de la morbidité, qualité et rapidité de l'engraissement) par l'amélioration des conditions sanitaires des élevages (et notamment la maîtrise des risques autour de la naissance) et la mécanisation de la distribution des aliments ;
- Améliorer le bien-être des animaux, lui-même facteur de productivité et de rendement en lait et en viande, mais aussi d'acceptation sociale (abri des troupeaux de vaches allaitantes, élevages de porcins sur litières, qualité de l'air et de l'eau) ;
- Améliorer le rendement financier des exploitations ;
  - par des économies d'énergie (isolation, plaques photovoltaïques), même si on ne va pas jusqu'à la fabrication d'énergie par la méthanisation,
  - par la réduction du volume d'intrants (antibiotiques, nourriture),
  - et par l'agrandissement et la rationalisation des ateliers (porcs, vaches laitières, poulets) pour des raisons d'économies d'échelle, notamment sur le coût de la main d'œuvre agricole ;
- Contribuer au respect de l'environnement par la combinaison des trois facteurs précédents, mais également par des dispositifs spécifiques (traitement des effluents ou au moins protection contre leurs effets négatifs) ;
- Aider à l'acceptabilité sociale des élevages, notamment par une meilleure adaptation des bâtiments aux souhaits des voisinages et aux paysages.

### **Équipements**

Pour autant qu'ils ne soient pas isolés des bâtiments, et qu'ils soient donc intégrés à un projet d'ensemble, les équipements font également partie des priorités affichées.

Certains d'entre eux, comme les blocs de traite ou les équipements de stabulation automatisée, sont cités comme permettant des améliorations indispensables à l'accroissement de la productivité des élevages.

Mais les problèmes posés sont souvent des problèmes d'ensemble, qui ne sont solubles que moyennant des modifications de l'organisation de l'exploitation. À titre d'exemple, l'investissement dans des robots de traite sera d'autant plus utile qu'il sera mis en commun par des éleveurs décidés à se regrouper pour exploiter ensemble leurs troupeaux, en vue de desserrer les contraintes de leur métier et de réaliser dans le même temps des économies d'échelle, notamment sur les charges de personnel.

## Annexe 25 : Emplois dans la filière laitière

Les emplois liés aux élevages bovins « lait » s'élèvent à environ 238 000 ETP ; ils se répartissent à parts presque égales entre les élevages - 115 000 ETP (48 %) - et les autres secteurs de l'économie - 124 000 ETP emplois hors élevage. La grande majorité des emplois indirects sont très dépendants et reposent pour l'essentiel sur l'activité de l'industrie laitière.

### Répartition des 124 000 ETP hors élevage

Domaines d'activité	Emplois
Collecte, transformation et commerce de gros Industrie laitière, commerce de gros, fournisseurs de l'industrie	63 200
<b>dont Industries de collecte et transformation laitière :</b>	<b>49 000</b>
Services publics et parapublics, Administration, recherche, enseignement	8 200
Alimentation animale (aliments composés, complémentation, coproduits...)	2 500
Autres biens et services (matériel, bâtiments, santé animale, génétique et contrôle de performances...)	25 600
Viande * – Collecte, transformation et commerce de gros Abattage découpe, commerce de viande en gros, organisations de producteurs, stockage, gestion des coproduits, fournisseurs de l'industrie	10 300
Distribution Fromagers-crémiers, artisans bouchers charcutiers, boucherie en GMS	7 100
Transport d'aliment	900
Transport de lait	1 300
Transport de produits finis	5 000

\* la part du volume d'emploi découlant de l'abattage découpe des vaches laitières de réforme a été rattachée à la filière lait.

**La production d'1 million de litres de lait produits en France mobilise 9,8 ETP dont 4,7 pour l'élevage, 3 pour l'aval, 1,5 pour l'amont et 0,7 la distribution + public et parapublic.**

## **Annexe 26 : Formation initiale dans les domaines économiques, de gestion ou de pilotage de l'exploitation pour les futurs chefs d'exploitation**

Deux diplômes de la formation initiale [ Bac professionnel CGEA (conduite et gestion des exploitations agricoles), BTSA ACSE (analyse et conduite des systèmes d'exploitation)] préparent (non exclusivement) au métier de chef d'exploitation.

### **• Niveau BTS**

Le BTSA ACSE a été rénové à la rentrée 2014. Si cette rénovation a permis d'augmenter le nombre d'heures d'enseignement consacrées aux domaines scientifiques (agronomie, zootechnie, biologie-écologie, agro-équipements), en lien avec le plan « Enseigner à produire autrement » et la formation des futurs exploitants à l'agroécologie, le diplôme reste avant tout centré sur l'entreprise agricole et sa gestion : économique, financière, sociale, administrative, juridique.

Le référentiel professionnel, analyse prospective des métiers des techniciens supérieurs, auxquels le diplôme doit les préparer, indique par exemple : « *Piloter une entreprise agricole et produire renvoient à une évolution des outils d'analyse et des compétences mobilisées. Ainsi, les outils de mesure des performances de l'entreprise agricole évoluent-ils vers plus d'analyse systémique et stratégique combinée. La gestion des risques à l'échelle d'une entreprise dans son territoire est de plus en plus intégrée dans le pilotage. Concilier les performances économiques et environnementales implique l'utilisation d'indicateurs de durabilité et la comparaison des résultats technico-économiques à un groupe sur une période longue.* ».

Le diplôme rénové introduit donc dans la formation **l'approche stratégique de l'entreprise**, en complément de l'approche systémique. Il développe, en outre, la notion **d'innovation**, au sens à fois technique, appliquée aux méthodes d'exploitation, mais également pour les débouchés de l'entreprise agricole, les modes de mise en marché... Sans renoncer à l'étude des systèmes d'exploitation conventionnels, il aborde toute la diversité des entreprises agricoles : filières sous signe de qualité, circuits courts, internationalisation des marchés, transformation et commercialisation des productions, nouvelles productions, prestations de services, ...

On retrouve ces objectifs dans le référentiel de certification, qui définit la liste des capacités attendues du diplômé à l'issue de sa formation : capacités C5.3, C6, C7, C9.3, C10.2, C10.4

Les capacités visées doivent être acquises par l'étudiant dans le cadre des modules de formation professionnel, mais aussi à l'occasion des stages (12 à 16 semaines obligatoires), des activités pluridisciplinaires, par exemple autour de l'étude de cas concrets ou sur des thématiques comme « entreprise agricole et territoire », ou dans le cadre des modules d'initiative locale.

**Six des neuf modules professionnels sont consacrés à l'acquisition des capacités liées à la gestion de l'entreprise agricole** (de M51 à M56 « Stratégies de l'entreprise agricole »).

Les sciences économiques, sociales et de gestion représentent un volume de **444 h d'enseignement**, auquel on peut également ajouter 93 h de sciences économiques et sociales générales dispensées dans le cadre des modules de tronc commun.

Les autres BTSA du secteur de la production, à dominante plus scientifique et spécialisés sur un type de production déterminé (Productions animales, Agronomie : Productions végétales, Production horticole, Aquaculture, Viticulture-œnologie), comportent tous au moins un module de

formation dédié à la connaissance du marché et de la filière et un module centré sur la gestion de l'entreprise agricole, avec un volume horaire autour de **250 h de sciences économiques, sociales et de gestion**.

- **Niveau baccalauréat**

Le baccalauréat professionnel « conduite et gestion de l'exploitation agricole » est le diplôme de référence de niveau IV pour former les futurs chefs d'exploitation. Il comporte une option « Systèmes à dominante élevage ». L'aptitude à la conduite d'entreprise constitue un des objectifs de formation de ce diplôme.

Le référentiel de diplôme identifie ainsi les situations professionnelles significatives suivantes : diagnostic de l'exploitation et de son environnement, prise de décisions, élaboration d'un projet pour l'entreprise, ajustements et changements d'orientation du système, acte de vente (directe ou à des intermédiaires), négociation de marges, promotion des produits, prospection, enregistrement des données comptables, analyse de résultats économiques et financiers, prévisions et suivi de trésorerie.

Par ailleurs, plusieurs capacités (C7, C8) et modules de formation (MP1, MP2, MP3) intègrent la gestion et le pilotage de, MP l'entreprise.

Par ailleurs le « cursus » menant au baccalauréat professionnel comprend un nombre conséquent de semaines de stage en entreprises (14 à 16 semaines). Il comprend aussi en moyenne 3,5 heures hebdomadaires (horaire indicatif) en sciences économiques, sociales et de gestion.

## Annexe 27 : Formation continue VIVEA

Au vu de la grande diversité entre producteurs laitiers, la formation continue doit être adaptée aux caractéristiques des producteurs. Une étude de VIVEA, fonds d'assurance formation pour les non-salariés du secteur agricole (chefs d'exploitation ou d'entreprise, conjoints collaborateurs, aide-familiaux, cotisants de solidarité), réalisée en octobre 2010, pour accompagner au mieux les transformations en cours du métier d'éleveur laitier, établissait 6 profils d'agriculteurs, en fonction de leurs aspirations personnelles, de leurs relations au conseil, de leur vision de l'agriculture: les agriculteurs « modernistes » (30 à 50 %), les agriculteurs « en retrait » (15 à 25 %), les agriculteurs « dépendants » (10 %), les « créateurs entrepreneurs » (moins de 10 %), les entrepreneurs agricoles (10 à 20 %), les agriculteurs porteurs de projet personnel (5 à 15 %).

Il s'agit pour le chef d'exploitation de renforcer son pouvoir de décision et donc ses compétences sur le pilotage de l'entreprise et de pouvoir construire une stratégie d'entreprise en intégrant les dimensions économique, environnementale, organisationnelle ainsi que les aléas et incertitudes.

Une véritable « professionnalisation » doit être mise en place, face à ce qui s'apparente parfois encore à une « économie de cueillette ». Si le discours évolue avec une affirmation de produire ce que demande le marché - flux « tirés » vs flux « poussés » - ce basculement du statut de « livreur de lait » à celui de « gestionnaire » doit être approfondi.

Si pour certains, arguant de la spécificité de leur système de production, la connaissance de leurs coûts en tant que telle apparaît suffisante, pour la majorité, la phase de comparaison avec ses voisins, ou des groupes plus larges, est indispensable.

Le producteur performant doit connaître ses coûts et la flexibilité potentielle de son système aussi bien technique (variation des volumes) qu'économique (variation des charges, des produits, de la trésorerie) : points faibles et points forts et être capable de mener une analyse prospective et/ou de risques. Il doit être notamment capable d'identifier les conséquences des variations des prix du lait ou du concentré pour son atelier, réaliser des estimations de fluctuations de trésorerie, recenser les « risques » qui pèsent sur son exploitation et les éventuels recours, mais aussi réfléchir ses coûts d'opportunité [intérêt à produire en volume B, gain marginal en cas de modification de ration alimentaire (oméga 3 / tourteau de lin)].

Enfin, en référence à la première partie de ce rapport, les compétences de négociation seraient à développer.

**Pour résumer, au niveau de l'optimisation économique de l'exploitation, le besoin des éleveurs porte plus sur la mise en œuvre des leviers de la flexibilité que sur la connaissance des leviers en eux-mêmes.**

L'action de formation auprès des producteurs, en synergie avec l'appui technique, permet de renforcer leurs compétences pour analyser leurs coûts de production et ainsi trouver des leviers et marges de manœuvre pour optimiser leur revenu grâce à l'échange de pratiques et l'analyse chiffrée de leurs propres données. Il conviendra d'impulser une animation territoriale du dispositif pour développer le nombre d'éleveurs formés.

## Comment faire venir les éleveurs en formation ?

L'étude de VIVEA souligne que beaucoup des éleveurs laitiers « non-utilisateurs » avancent en premier lieu le manque de temps. Derrière cette justification se dissimule le plus souvent un manque de motivation pour la formation qui n'est pas considérée comme une priorité par une majorité d'éleveurs. D'autres considérations sont également invoquées : « double coût » de la formation - financement du service de remplacement ajouté au financement de la formation ; « freins scolaires », etc. Le tableau ci- après recense ces freins et envisage des leviers en insistant sur l'attractivité des formations proposées, tout particulièrement de la première formation.

Freins	Leviers
« Pas le temps »	Communiquer sur l'importance de la formation Démontrer le retour sur investissement potentiel
« Trop coûteux »	<b>Si possibilités de financement,</b> communiquer sur les possibilités de financement et les coûts réels
Éleveurs hors des réseaux connus	Passer par les pairs (voisins, ...) pour relayer l'information
« Trop scolaire »	Rassurer sur la forme (groupe restreint, prise de parole volontaire, format ludique/interactif et non scolaire...)
Remplacement jugé nécessaire	Adapter la formation (date, horaires...) pour que le remplacement ne soit pas nécessaire et communiquer sur cet aspect <b>Si remplacement indispensable,</b> communiquer sur les possibilités de remplacement (coût, coordonnées des organismes...)
« Trop loin »	Faire la formation à proximité
« Formation, pas pour moi »	Mettre la priorité sur la 1ère formation (gratuité/coût moindre, format et thème attractifs, visites...)

## Annexe 28 : Une stratégie cohérente pour l'agro alimentaire irlandais

Les filières agroalimentaires irlandaises, en lien avec leur gouvernement, ont défini une stratégie globale et ambitieuse de développement intitulée *Food Wise 2025* qui prend la suite de *Food Harvest 2020*.

Depuis 2000, l'Irlande a mis en place plusieurs stratégies dans le secteur agroalimentaire dont l'échéance est sur 10 ans et qui sont révisées tous les cinq ans. *Food Harvest 2020*, stratégie mise en place en 2010, est poursuivie avec la stratégie *Food Wise 2025*. Celle-ci a été pensée et acceptée par les parties prenantes que sont les organisations agricoles, l'industrie alimentaire, l'industrie de vente au détail, les O.N.G. environnementales et les universités, avec l'appui des ministères et des organismes gouvernementaux.

*Food Wise 2025* constitue une feuille de route dédiée au développement du secteur agroalimentaire pour les décennies à venir. Elle a permis d'identifier les opportunités qui vont découler d'une importante croissance démographique et d'un meilleur accès aux marchés internationaux. Un engagement quant à la durabilité de l'environnement est au cœur de la stratégie *Food Wise* qui stipule que « la viabilité économique et la durabilité environnementale sont sur un pied d'égalité. Elles sont des notions complémentaires : l'une ne peut pas être développée au détriment de l'autre ».

### Objectifs affichés de *Food Wise 2025*

- augmentation de 80 % de la valeur des exportations agroalimentaires pour atteindre un montant de 19 milliards d'euros ;
- hausse de la valeur ajoutée dans le secteur agroalimentaire, pêche et produits de la filière sylvicole à hauteur de 70 % pour atteindre plus de 13 milliards d'euros ;
- progression de 65 % de la valeur de la production primaire à hauteur de près de 10 milliards d'euros ;
- création de 23 000 emplois directs supplémentaires dans le secteur agroalimentaire.

*Food Wise 2025* a identifié plus de 400 recommandations qui contribuent à permettre d'atteindre les objectifs souhaités.

Le secteur laitier est un secteur majeur et prioritaire dans la mise en place de cette stratégie.