

# Les systèmes laitiers dans le Finistère : segmenter les marchés pour faire face aux changements politiques ?

## Résumé court

### Mots clés

labellisation ; marché ; segmentation ;

### Résumé long

Le découplage progressif des aides de la PAC ainsi que la libéralisation des marchés laitiers, scellée par la sortie du régime des quotas en 2015, ont exposé le secteur laitier français à une mutation forcée. Alors que certaines régions tournées vers des productions à forte valeur ajoutée, protégées par des labels de type AOP, ont relativement bien traversé la crise, les régions dans lesquelles la production s'organise en fonction d'une recherche de compétitivité prix restent toujours fortement exposées à la baisse des prix du lait et à la volatilité des marchés.

Parmi ces régions françaises tournées vers la production d'un lait indifférencié (au stade de la production), le Grand Ouest se distingue par une dynamique de spécialisation laitière ainsi que par sa capacité à rester dans la course européenne à la compétitivité. La région possède de surcroît des atouts pédo-climatiques pour la production laitière, dont elle cherche à tirer profit dans le contexte actuel de libéralisation des marchés laitiers européens. La déclinaison française du régime des quotas y a assuré pendant de nombreuses années un filet de sécurité aux exploitations laitières. Une fois ce filet retiré, on constate une érosion rapide de la compétitivité des exploitations françaises au regard de celles des pays concurrents nord-européens (source : Idele). Parallèlement à cela, les déclinaisons en plans successifs des directives environnementales ne permettent pas de réduire de manière significative la pression en nitrates qu'exercent les systèmes laitiers intensifs sur les sols. En conséquence, la profession a opéré un tournant dans son discours ces derniers mois, à l'image du message sur lequel elle a construit son plan de filière dans le cadre des États généraux de l'alimentation : mieux valoriser son excellence. Plusieurs rapports (APT, Civam) ont récemment souligné un atout indéniable des systèmes laitiers français de plaine : une part importante de pâturage dans l'alimentation des vaches (au regard des pays du Nord de l'Europe) et un bon potentiel de développement de systèmes herbe à herbe-mais, plus économes et à impact environnemental moindre.

Dans ce contexte, cette contribution s'interroge sur la manière dont, sur le terrain, les acteurs des filières laitières de Bretagne et du Finistère se saisissent de cette idée en développent des innovations dans la gouvernance de leur secteur pour faire face aux évolutions du cadre de politiques publiques. Elle s'appuie sur un travail de terrain mené depuis 2016 et articulé autour de quatre sources de données : le dépouillement de la littérature grise ; 20 entretiens approfondis avec des acteurs clés du secteur entre juin et novembre 2016 ; deux focus groupes organisés avec des groupes de 7 éleveurs (un groupe « herbe-mais » et un autre « maïs-soja ») ; et un atelier multi-acteurs ayant rassemblé 15 représentants de l'amont à l'aval de la filière, des collectivités territoriales et des acteurs associatifs du territoire.

A travers les résultats des entretiens semi-directifs et *focus groups* que nous avons conduits dans le Finistère, assortis des résultats d'études socio-économiques récemment publiées, nous pouvons définir des systèmes-types. Ainsi, on identifie dans le Finistère deux pôles stratégiques majeurs dans les trajectoires que prennent les exploitations laitières (source : AgroParisTech) :

- La majorité des exploitations (70 à 95%) privilégient la productivité physique du travail en recherchant un accroissement continu de la production laitière par actif pour un produit brut à l'hectare élevé en ayant recours à des consommations intermédiaires et de capital fixe plutôt élevées.
- Une minorité d'exploitations (5 à 30%) donnent priorité à la productivité économique du travail en réduisant l'ensemble des coûts par actif. Cela passe par une recherche d'autonomie globale en augmentant la place du pâturage dans le système fourrager – le système herbager économe en est un témoin éprouvé (méthode Pochon/CEDAPA).

Les systèmes privilégiant la productivité physique du travail se révèlent être les plus vulnérables en période de baisse des prix du lait. La maîtrise des charges alimentaires et des charges de structure reste actuellement le premier facteur de durabilité économique des exploitations. Cette résilience augmente à mesure que la part de pâturage dans le système fourrager augmente, ce qui contribue également à l'augmentation des externalités environnementales positives générées par le système de production. En ce sens, la transition vers des systèmes plus pâturants pourrait assurer la résilience socio-économique du secteur en même temps qu'elle permettrait d'accompagner la transition agroécologique de l'agriculture bretonne.

Les verrous socio-techniques d'une telle transition des systèmes sont nombreux mais doivent être encouragés par la mise en place de conditions favorables sur le plan économique et foncier. L'enjeu d'une labellisation dans ce contexte est de créer les incitations économiques nécessaires à l'amorce de cette transition. Le premium garanti par la labellisation doit être en mesure de couvrir le coût de transition vers un système plus pâturant, notamment le manque à gagner issu de la baisse de production par vache. Une labellisation repose par ailleurs sur trois hypothèses principales :

- Un marché qui rémunère un produit dont les critères qualitatifs reposent sur un cahier des charges strict ;
- Un cahier des charges qui renvoie à des changements de pratiques effectives ;
- Une vérification tierce partie qui construit la confiance dans l'initiative.

De plus, une labellisation rentre en complémentarité avec des approches plus régulatrices, de la part du conseil agricole et des politiques publiques. Ces approches se superposent aux opportunités déjà existantes mais peu incitatives que sont les aides du deuxième pilier (aides à la conversion, MAEC, ...).

Afin qu'une labellisation du « Lait de Pâturage » permette d'amorcer une réelle transition agro-écologique des systèmes laitiers, le cahier des charges doit fixer des exigences techniques significatives. Ainsi, on estime qu'un minimum de 20 à 30 ares accessibles par vache est nécessaire afin d'atteindre une part de pâturage dans la ration qui engage une baisse significative des coûts fourragers. Le morcellement foncier hérité de la politique des quotas reste actuellement le premier facteur limitant d'une telle transition. Ainsi un travail important doit être conduit sur les politiques foncières et l'aménagement du territoire.

Une fois les critères de segmentation déterminés, la filière doit pouvoir disposer de moyens de valorisation de la production sous label. Cela suppose d'y dédier des chaînes de transformation, puis de disposer de débouchés stables et durables pour une telle production. Une étude plus approfondie du paysage industriel finistérien nous permet de donner quelques éléments de réponse à ces questions.

La quasi-totalité de la production laitière bretonne est actuellement destinée à une valorisation en circuits longs, pour moitié sur le marché français – où coexistent déjà diverses formes de segmentation selon l'origine du produit – et pour l'autre moitié sur les marchés export européen et pays-tiers. Ces marchés export sont les moins pourvoyeurs de valeur pour le producteur. En effet, ils assurent des débouchés plutôt instables du fait d'une concurrence exacerbée et pour une production à faible valeur ajoutée, peu différenciée (produits industriels). Compte tenu de ce contexte, trouver des débouchés pour un lait labellisé nécessiterait de la part des industriels d'opérer certains changements dans leurs stratégies de valorisation. Une valorisation du lait de pâturage au niveau national pourrait être permise moyennant une réduction des initiatives de segmentations déjà existantes pour une

meilleure lisibilité. Au niveau international, la filière française pourrait s'appuyer sur la demande naissante pour un *lait à l'herbe* initiée par les pays concurrents (Pays-Bas, Danemark, Allemagne) mais sur la base d'un cahier des charges peu ambitieux. En surenchérissant sur la part de pâturage dans le système fourrager, la filière française pourrait-elle répondre aux enjeux de compétitivité auxquels elle se trouve confrontée ?

Les conditions de réussite d'une telle initiative de segmentation dépendent également des possibilités de ségrégation du lait différencié au niveau de la transformation, ce qui représente de fortes contraintes – stratégies de valorisation, investissements – pour les industriels. Ainsi, une ségrégation a pu être instaurée dans le cas du label AB. Cela s'est fait via une incitation substantielle de la part des pouvoirs publics et de manière concomitante à un volontarisme de la part des industriels sous impulsion des producteurs. Cependant, le « Lait de Pâturage » devrait représenter des volumes beaucoup plus importants que le lait sous label AB. Les industriels du secteur pourront-ils porter des investissements afin de soutenir une filière segmentée pour des volumes beaucoup plus importants ? Cette question nous conduit à interroger certains des mécanismes de gouvernance qui ont orchestré l'internationalisation de la filière laitière française. Les coopératives laitières opèrent, depuis les années 90, une restructuration et une internationalisation par « mimétisme » des industriels laitières et des coopératives géantes du Nord de l'Europe (source : Filippi). Cette internationalisation s'est faite par accompagnement des pouvoirs publics (lois sur la coopération agricole). Elle a eu pour conséquence une redirection des investissements pour l'internationalisation au détriment du soutien aux bassins de production (rétribution des parts sociales).

Enfin, les initiatives récentes de segmentation émanent principalement de l'aval. Non seulement la distribution, via les marques de distributeurs, a déjà créé une segmentation du lait à son origine, mais ces différentes marques et labels constituent son levier principal de mise en concurrence des produits sur ses étals.

Ainsi, la discussion du niveau d'ambition du label « Lait de Pâturage » nous permet-elle de discuter des conditions nécessaires afin d'encourager une transition agro-écologique des systèmes laitiers qui, par son ampleur, puisse améliorer la résilience et à la compétitivité de la filière laitière bretonne. Les critères du cahier des charges discutés actuellement, qui se rapportent à une surface pâturable par vache de 15 ares, ne nous semble pas suffisamment ambitieux pour favoriser une réelle transition des pratiques. De plus, l'incitation économique qu'il propose n'est pas suffisante pour couvrir les coûts de transition des systèmes laitiers, dont la majorité reste engagée dans des voies technico-économiques fortement verrouillées. Or, un investissement initial plus important en matière de conseil agricole et de politiques publiques (foncier, aménagement, installation, emploi agricole) pourrait être une réponse à l'érosion de la compétitivité des exploitations laitières bretonnes. En outre, malgré une diminution des volumes produits, la balance commerciale pourrait s'en retrouver affectée positivement en valeur.