



Stratégies des transformateurs laitiers européens face à la libéralisation de la politique laitière européenne

par Gérard Calbrix
Directeur des Affaires Economiques
de l'Association de la Transformation Laitière française

Résumé :

Les transformateurs se préparent activement à l'orientation vers le marché de la politique laitière européenne et la réduction des outils de régulation depuis l'accord de Luxembourg de juin 2003. Leurs stratégies prennent en compte les atouts naturels de l'Union européenne laitière, la croissance de la demande de produits laitiers sur le marché mondial et la volonté des producteurs laitiers européens de développer leur activité à travers une augmentation des volumes de lait produits. En prévision de la fin des quotas laitiers, les transformateurs laitiers européens se sont restructurés et ont investi massivement dans les outils industriels pour renforcer leur compétitivité sur le marché mondial. Ils souhaitent que la politique laitière européenne maintienne un minimum de régulation du marché au profit des producteurs de lait mais rejettent toutes mesures qui pénaliseraient la compétitivité du secteur laitier européen.

Mots-clés : politique laitière – transformation laitière

Préambule

Cette communication reflète les positions partagées par une large majorité des transformateurs laitiers européens de statut coopératif ou privé. Cependant, elle n'engage que son auteur et en aucun cas un transformateur laitier en particulier, ni les organisations professionnelles représentant la transformation laitière française, des autres états membres ou européenne.



1. La transformation laitière européenne

L'industrie de transformation laitière européenne transforme en produits laitiers environ 150 milliards de litres de lait par an dans plus de 12 000 sites industriels répartis sur l'ensemble du territoire de l'Union européenne. Elle génère plus de 300 000 emplois directs en Europe. Parmi les dix premiers transformateurs laitiers mondiaux, cinq sont des entreprises d'origine européenne.

Deux modèles de transformation industrielle du lait coexistent au sein de l'Union européenne. Le modèle coopératif, dans lequel les producteurs de lait sont propriétaires de leur entreprise de collecte et de transformation, représente plus de 50% du lait collecté dans l'Union européenne ; Il est largement majoritaire dans les pays d'Europe du nord : Allemagne du nord, Belgique, Danemark, Finlande, Irlande, Pays-Bas, Suède, Pologne...

Les industriels laitiers de statut privé, le plus souvent des entreprises à capitaux familiaux, transforment moins de la moitié du lait européen mais sont souvent majoritaires dans les pays du sud de l'Europe : Espagne, France, Grèce, Italie, Roumanie, Slovénie...

Les transformateurs laitiers européens ont bâti des relations de partenariat à très long terme avec les quelques 750 000 exploitations laitières européennes dont ils assurent la collecte, la transformation et la mise en marché de la production.

La transformation laitière européenne produit une très large gamme de produits laitiers : fromages, lait et crème de consommation, produits ultra frais, beurre et d'ingrédients laitiers : poudre de lait écrémé, poudres de lait entier, caséines, lactosérum et produits dérivés, protéines laitières, lactose.

L'Union européenne dispose d'un riche patrimoine de plus de 300 produits laitiers sous indications géographiques : surtout des Appellations d'Origine Protégées présentes surtout dans les pays du sud de l'Union européenne : France, Italie, Espagne, Grèce.



A côté de cet héritage du savoir-faire ancestral de la filière laitière européenne, les transformateurs laitiers européens ont créé et développé des marques de fabricants de notoriété mondiale avec des produits adaptés en permanence à l'évolution des besoins et des attentes des consommateurs européens et mondiaux.

L'industrie de transformation laitière européenne dégage un solde extérieur largement positif de 9,3 milliards d'euros par an pour la balance commerciale de l'Union européenne. Les exportations de produits laitiers européens vers les pays tiers représentent environ 13% du lait européen pour un volume de 20 millions de tonnes d'équivalents-lait à la production. Cette part de la production laitière européenne qui est exportée vers les pays tiers ne cessent d'augmenter à mesure que la production laitière européenne augmente face à un marché intérieur stagnant en volume de lait utilisé. Les transformateurs laitiers européens exportent chaque année des produits laitiers dans plus de 200 pays dans le monde. Ils disposent d'implantations commerciales et parfois industrielles sur les plus grands marchés mondiaux de produits laitiers.

2. Contexte et perspectives pour la transformation laitière européenne

2.1. Potentiel de production laitière dans l'Union européenne

La plus grande partie de l'Union européenne bénéficie de conditions naturelles idéales pour la production de lait. Située dans une zone de climat tempéré, elle est généralement à l'abri des accidents climatiques extrêmes : sécheresse, froid sévère, chaleur caniculaire... qui, dans une large partie du monde, impactent négativement la production d'herbe et de fourrages ainsi que le bien-être des animaux et rendent la production laitière aléatoire et coûteuse.

Dans l'Union européenne, la production laitière est généralement assurée par des exploitations familiales de taille moyenne bien insérées dans leur milieu naturel et disposant de ressources fourragères majoritairement locales. Elle bénéficie d'un environnement technico-économique, d'une réglementation sanitaire et d'une stabilité politique extrêmement favorables au développement de la production dans un contexte de concurrence internationale. Ces atouts rendent les exploitations laitières européennes compétitives au niveau mondial et



relativement protégées et résilientes au regard des fluctuations de prix liées aux accidents climatiques, aux crises sanitaires ou économiques et aux aléas politiques. L'industrie de transformation laitière européenne peut s'appuyer sur un modèle laitier européen qui fait partie des plus performants du monde.

2.2. Perspectives des marchés laitiers à 10 ans

Toutes les projections réalisées par les organismes internationaux : OCDE-FAO, Perspectives agricoles de l'UE, FAPRI, sur les perspectives du secteur laitier mondial montrent que la demande mondiale de produits laitiers continuera d'augmenter à un rythme soutenu. Le taux moyen de croissance de la demande mondiale en produits laitiers, ramenée en équivalents-lait, devrait se situer autour de 2% par an au cours des dix prochaines années, ce qui représente un besoin supplémentaire de lait compris entre 15 et 20 millions de tonnes par an. En dehors de l'Inde, l'Union européenne est certainement la zone la plus apte à augmenter autant à moyen terme son volume de production pour couvrir ces besoins supplémentaires en lait.

Toutes les analyses économiques montrent que le marché laitier européen est mature, mesuré par la consommation en équivalents-lait par habitant. La modeste augmentation de la demande intérieure en produits laitiers provient principalement de l'augmentation de la population européenne et d'un rattrapage de consommation dans les nouveaux états membres de l'Europe Centrale et Orientale.

L'essentiel de la croissance de la demande laitière proviendra des pays tiers et plus spécifiquement des pays émergents : Asie, Amérique Latine, Afrique. En effet, la croissance démographique, l'urbanisation, l'enrichissement de la population avec l'émergence et le développement de la classe moyenne vont de pair avec une occidentalisation des régimes alimentaires, qui font exploser la demande en produits laitiers. Au-delà des fluctuations conjoncturelles qui peuvent impacter le rythme de croissance de la demande, cette croissance de la demande apparaît solide et pérenne.



La plupart des grands pays importateurs de produits laitiers sont situés dans des zones climatiques tropicales et équatoriales assez défavorables au développement de la production laitière. Ils disposent de ressources naturelles limitées en matière d'espaces agricoles et de potentiel de production de fourrages qui les contraignent à augmenter leurs importations de produits laitiers à mesure que la consommation intérieure augmente, avec peu d'espoir de réduire leur déficit en produits laitiers et donc le recours aux importations.

A moyen et long terme, la production mondiale de lait risque de suivre difficilement cette hausse de la demande, ce qui augure une tendance de long terme favorable pour la production et la transformation laitière européenne et des perspectives de tension sur l'équilibre offre-demande et donc une hausse structurelle des prix mondiaux dans le secteur laitier.

Beaucoup de transformateurs laitiers européens, et pas seulement ceux qui exportent déjà une large part de leur production sur les pays tiers comme l'Irlande, les Pays-Bas, la Belgique, le Danemark, l'Allemagne, la Pologne, l'Italie, la France, la Finlande ou les Etats Baltes entendent bénéficier de ces perspectives favorables pour augmenter leurs débouchés à l'exportation sur le marché mondial.

2.3. Evolution de la politique laitière européenne

Dès la fin des années 1990, il apparaissait clairement que les responsables politiques européens voulaient libéraliser le marché laitier et se désengager de l'encadrement et de la gestion publique du marché du lait et des produits laitiers. Au cours des années 2000, cette « orientation vers le marché » a été régulièrement confirmée à la quasi-unanimité par les responsables politiques européens, au niveau des instances européennes et des états membres. Dans la filière laitière, elle s'est traduite sur la période de 2004 à 2010 par le transfert progressif de la plus grande partie du budget des aides agricoles européennes versées aux transformateurs et exportateurs de produits laitiers européens vers des aides directes versées aux producteurs de lait.



Ainsi les aides versées aux transformateurs laitiers pour favoriser la consommation de beurre pâtissier-glacier dans l'industrie alimentaire et chez les artisans boulangers-pâtisseries, pour l'utilisation de poudre de lait écrémé dans l'alimentation des veaux de boucherie, pour la production de caséines et les restitutions pour rendre compétitive en prix l'exportation de produits laitiers sur les pays tiers ont été progressivement mises à zéro puis supprimées de l'arsenal législatif de la PAC.

Seuls, le filet de sécurité des achats de poudre et de beurre à l'intervention publique et des aides optionnelles aux stockages privés de beurre, de poudre et de fromages ont été maintenus comme outils d'intervention publique sur les marchés, mais avec une réduction des niveaux de soutien du prix de la poudre (-15% en trois ans) et du beurre (-25% en quatre ans) destinés à ne les rendre utilisables qu'en dernier ressort en cas de crise grave sur le marché laitier, sans constituer une incitation à produire pour les producteurs.

Le processus de libéralisation du marché laitier européen est arrivé à son terme en mars 2015 avec l'abolition des quotas laitiers en place depuis 1984. Cette libéralisation des volumes de production est la base des stratégies élaborées et mises en œuvre par les transformateurs laitiers européens.

3. Stratégies de développement des transformateurs laitiers européens

3.1. Orientation vers le marché : les avantages comparatifs

Les transformateurs laitiers européens ont pris acte de l'évolution inéluctable de la politique laitière européenne dès l'accord de Luxembourg sur la Politique agricole Commune de juin 2003. Ils se sont mis en ordre de bataille pour s'adapter à la future « orientation vers le marché » du secteur laitier européen et à une concurrence accrue entre les transformateurs laitiers et leurs producteurs de lait au sein de l'union européenne et sur le marché mondial.

Pour définir leur stratégie de développement, ils se sont appuyés sur les avantages comparatifs de l'Union européenne en matière de production laitière par rapport à ses grands concurrents mondiaux : Etats-Unis, Nouvelle-Zélande, Australie, Argentine..., sur les perspectives de



croissance de la demande mondiale et enfin sur le souhait de la grande majorité des producteurs de lait européens d'augmenter leurs volumes de production, en particulier dans les régions européennes les plus dynamiques et les plus compétitives en matière de coûts de production.

3.2. Stratégie de développement par les volumes

Poussés par leurs associés-coopérateurs avides d'augmenter leurs volumes de production pour bénéficier d'économies d'échelle et optimiser leurs exploitations laitières tout en réduisant leurs coûts de production, les grandes coopératives de l'Europe du Nord se sont engagées dans des stratégies de développement basées principalement sur une croissance des volumes de lait collecté. La fin des quotas laitiers représente pour ces coopératives et leurs producteurs actionnaires une formidable opportunité de développement en misant sur l'exportation sur pays tiers de produits laitiers de commodités : poudres de lait, fromages ingrédients, lactosérum. Ces producteurs de lait considèrent que le niveau de leurs coûts de production du lait et leur amélioration permanente leur permettront de rester compétitifs sur le long terme sur le marché mondial des produits laitiers de commodités.

Ces coopératives hollandaises, irlandaises, danoises, polonaises, belges et du nord de l'Allemagne ont massivement investi dans la construction de nouvelles capacités de transformation industrielle du lait, en prévision d'augmentations très fortes de leur collecte laitière permises par la fin des quotas laitiers. Dans leurs investissements, elles ont mis l'accent sur deux catégories de produits laitiers: les fromages ingrédients et les poudres de lait et de lactosérum. Pour écouler ces nouvelles productions, elles ont musclé leur réseau commercial à l'export pays tiers en ciblant les zones les plus prometteuses pour l'exportation de produits laitiers industriels : Asie, Proche et Moyen-Orient, Afrique et Amérique Latine.

3.3. Stratégie de développement par la valeur ajoutée

Les transformateurs laitiers de statut privé d'une manière générale, mais aussi les coopératives laitières opérant à des régions laitières moins dynamiques ou à handicaps naturels ont adopté une stratégie de développement orientée vers la recherche de valeur ajoutée apportée au lait. Leur finalité première ne consiste pas à permettre à leurs producteurs d'augmenter leur



production, même s'ils doivent en tenir compte dans leur stratégie. Ces transformateurs cherchent à développer leur mix produits sur les marchés à plus forte rentabilité et minimiser dans leur mix les produits commodités dont les prix seront toujours très volatils en fonction des déséquilibres entre l'offre et la demande mondiales.

Ainsi, ils privilégient en général les marchés de produits de grande consommation avec des produits sous marques de fabricants. Ils travaillent les segments de marché différenciateurs : innovations, produits bio, produits sans lactose, AOP, produits locaux et marques régionales, laits de chèvre et de brebis....

Cette stratégie s'applique aussi aux ingrédients laitiers avec un mouvement général de montée en gamme vers des produits plus sophistiqués, adaptés à des utilisations spécifiques. Elle requiert cependant dans cette catégorie de produits des coûts de recherche et de développement élevés et un réseau de vente international qui n'est pas à la portée des transformateurs de petite taille.

3.4. La course à la compétitivité-prix

Pour tous les transformateurs laitiers européens, la libéralisation du marché laitier et l'orientation vers le marché décidée par les responsables politiques européens signifient une concurrence accrue sur les prix, tant sur le marché européen que pour les exportations sur le marché mondial. Les transformateurs laitiers européens se sont lancés dans une course à l'amélioration de leur compétitivité-prix et la recherche des économies d'échelle en se regroupant par fusions ou rachats, au niveau de leur pays d'origine au départ, puis au niveau européen pour les plus gros d'entre eux qui avaient fait le plein sur leur marché d'origine. A l'intérieur de chaque groupe de transformation laitière, les outils industriels ont été rationalisés, regroupés et modernisés pour réduire les coûts de production et devenir plus flexibles pour s'ajuster à l'évolution de la demande des marchés.

Parallèlement, dans un marché libéralisé où les positions se prennent et se défendent par la concurrence sur le rapport qualité-prix et la valeur ajoutée au lait, les transformateurs ont cherché à renforcer leur pouvoir de négociation vis-à-vis de leurs clients : la grande distribution - elle-même extrêmement concentrée dans chaque pays - pour les produits de



grande consommation, les groupes alimentaires acheteurs d'ingrédients laitiers, la restauration hors foyer elle aussi très concentrée et les importateurs publics ou privés de produits laitiers dans les pays tiers. Ce processus de concentration est plus ou moins avancé selon les pays et n'est pas terminé dans certains d'entre eux un an après la fin des quotas laitiers.

3.5. Cap sur l'international

Un marché européen mature se traduit par une exacerbation de la concurrence sur les prix, sur laquelle les autorités de la concurrence nationales et européenne veillent soigneusement au bénéfice supposé des consommateurs. Le développement des ventes à l'international sur les pays tiers est crucial pour tous les transformateurs laitiers européens, mais aussi pour l'équilibre du marché laitier européen et sa résultante en terme de prix de marché des produits laitiers.

Pour accompagner leur développement à l'export sur pays tiers, les transformateurs laitiers européens développent leur réseau commercial à l'export, y compris par des implantations commerciales dans les pays les plus prometteurs. Les coopératives privilégient l'exportation vers les pays tiers de produits laitiers fabriqués en Europe avec le lait collecté auprès de leurs associés-coopérateurs européens. Les transformateurs laitiers privés suivent la même stratégie de commercialisation à l'export de produits laitiers fabriqués avec du lait européen, mais peuvent également décider plus facilement de s'implanter localement dans les pays de destination si le marché est d'une taille suffisante et si du lait local est disponible dans des volumes et à des prix de revient satisfaisants.

4. Position des transformateurs laitiers vis-à-vis de la politique Agricole Commune

4.1. Stabilité du contexte politique

Les transformateurs laitiers européens ont pour la plupart pris acte de l'orientation vers le marché et de la dérégulation de la PAC voulue par les responsables politiques européens.

Quels que soient le contexte et les décisions prises au niveau de la politique laitière européenne, ils sauraient s'y adapter sous peine de disparaître. Mais ils demandent aux



responsables politiques européens d'assurer une stabilité de leur environnement réglementaire, sans laquelle aucune stratégie d'entreprise ne peut réussir.

4.2. Maintien du filet de sécurité de l'intervention

Une grande partie des outils de gestion des marchés existant dans l'ancienne PAC ont été démantelés dans le cadre de l'orientation du secteur laitier européen vers le marché. Une large majorité des transformateurs laitiers européens souhaitent que le filet de sécurité de l'intervention sur le beurre et la poudre, qui constitue en pratique le seul outil restant ayant un effet direct sur la gestion du marché laitier européen, soit maintenu sur le long terme. Ils sont généralement favorables à ce que le niveau des prix d'intervention puisse être adapté à l'évolution de la conjoncture, ce qui n'est plus le cas aujourd'hui avec des prix d'achat décidés en 2003.

4.3. Intégrité du marché unique européen

Les transformateurs laitiers européens sont généralement attachés au maintien de l'intégrité du marché unique européen et opposés aux différences de traitement entre pays qui pourraient se traduire par des distorsions de concurrence entre les opérateurs. Ils considèrent en général que les opportunités de réallocation des aides directes au niveau national permises au titre du deuxième pilier de la PAC actuelle sont suffisantes pour traiter les handicaps des zones défavorisées et périphériques.

La renationalisation de la PAC observée à la faveur de la crise de surproduction en 2015 et 2016 et acceptée au Conseil agricole européen d'avril 2016 est perçue comme négative pour le retour à l'équilibre du marché laitier européen. De plus, elle favorise les filières laitières des pays les plus riches, qui peuvent dégager des ressources financières pour soutenir leurs opérateurs au détriment de celles des autres pays.

Si l'ensemble des transformateurs laitiers européens sont favorables à la possibilité existant dans la réglementation européenne d'étiqueter volontairement l'origine du lait présent dans les produits laitiers vendus sur le marché européen, beaucoup de transformateurs voient dans un étiquetage obligatoire de l'origine du lait dans les produits laitiers une mesure



protectionniste déguisée, négative pour le fonctionnement du marché unique européen. De plus, une telle mesure obligatoire se traduirait par des contraintes et des surcoûts dans la chaîne d'approvisionnement laitière que les consommateurs ne sont pas prêts à payer.

4.4. Politique commerciale européenne

Parmi les transformateurs laitiers européens, il existe un large consensus pour demander que les politiques publiques européennes soient réorientées en faveur du développement des exportations de produits laitiers européens vers les pays tiers. Plusieurs outils peuvent être développés dans ce sens :

- La négociation d'accords commerciaux bilatéraux avec les pays importateurs de produits dans le monde, en l'absence de conclusions sur le cycle de Doha à l'OMC,
- La promotion des produits laitiers européens sur les pays tiers,
- Le développement d'outils de crédits à l'exportation, compatibles avec les engagements pris dans l'accord OMC de Nairobi conclu en décembre 2015.

Ainsi, les transformateurs laitiers se félicitent des accords conclus avec la Corée du Sud, les pays du Pacte Andin (Pérou, Colombie, Equateur) et ceux d'Amérique Centrale. Ils sont favorables à la ratification de l'accord CETA avec le Canada et à la conclusion de la négociation TTIP avec les Etats-Unis. Ils pressent la Commission européenne de finaliser et mettre en œuvre des accords bilatéraux avec les pays de l'ASEAN (Vietnam, Philippines, Thaïlande, Malaisie, Indonésie...) et avec le Japon et de moderniser les accords existants avec le Mexique et le Chili. Ils demandent instamment à la Commission européenne d'ouvrir une négociation bilatérale avec la Chine, premier importateur mondial de produits laitiers, pays avec lequel la Nouvelle-Zélande bénéficie d'un accès préférentiel au marché.



5. Conclusions un an après la fin des quotas laitiers

Un an après la fin des quotas laitiers, la filière laitière européenne est plongée dans une crise profonde et durable de surproduction dont les producteurs laitiers européens sont en grande partie responsables, même si le contexte économique et politique en Chine et en Russie a contribué à aggraver la situation.

Les responsables politiques et la Commission européenne ont imposé au secteur laitier européen une orientation vers le marché sans anticiper que l'ajustement naturel de la production laitière sur la demande des marchés ne se fait pas facilement ni rapidement.

Les débouchés et le revenu des producteurs de lait dépendent de moins en moins directement des politiques publiques, mais de plus en plus de la réussite de la stratégie de leur transformateur.

Pour les transformateurs laitiers européens, il est essentiel que les politiques publiques restent cohérentes, quels que soient les aléas conjoncturels croissants d'un marché mondialisé et libéralisé. Ce n'est pas en imposant des contraintes supplémentaires aux transformateurs laitiers qu'on améliorera leur position concurrentielle sur les marchés et par contrecoup le sort de leurs producteurs de lait. Face à des marchés devenus extrêmement volatils, les politiques publiques doivent au contraire favoriser l'adaptation de l'ensemble de la filière laitière à la nouvelle donne qui lui est imposée.