

ÉCONOMIE
> RURALE

Économie rurale

Agricultures, alimentations, territoires

345 | Janvier-février 2015

345

FAITS ET CHIFFRES

Contractualisation et modes de coordination dans la filière laitière

Contractual relations and coordination in the dairy chain

Gérard You



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/economierurale/4580>

DOI : 10.4000/economierurale.4580

ISSN : 2105-2581

Éditeur

Société Française d'Économie Rurale (SFER)

Édition imprimée

Date de publication : 15 février 2015

Pagination : 87-100

ISSN : 0013-0559

Référence électronique

Gérard You, « Contractualisation et modes de coordination dans la filière laitière », *Économie rurale* [En ligne], 345 | Janvier-février 2015, mis en ligne le 15 février 2017, consulté le 20 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/economierurale/4580> ; DOI : 10.4000/economierurale.4580

Contractualisation et modes de coordination dans la filière laitière

Gérard YOU • Institut de l'élevage, Paris
gerard.you@idele.fr

Après la suppression des quotas laitiers en 2015, l'ajustement de l'offre de lait à la demande ne sera plus arbitré par des règles administratives, mais par les entreprises de la transformation au travers d'un système de contractualisation. Ce passage d'une régulation publique à une régulation privée n'est évidemment pas neutre sur la manière dont le secteur laitier français évoluera au fil des prochaines décennies. Après la mise en œuvre de mesures transitoires à l'échelle de l'UE et de la France pour préparer le secteur à la fin des quotas laitiers, de nouveaux modes de gestion de l'offre verront le jour, mettant, par le biais des Organisations de producteurs, les producteurs directement en relation avec les transformateurs.

MOTS-CLÉS : *quotas laitiers, contractualisation, organisations de producteurs, filière*

Contractual relations and coordination in the dairy chain

After the phasing out of milk quotas in 2015, the adjustment of milk supply to the demand will not be settled by administrative rules any longer, but by milk industry companies through a contracting scheme. This shift from public to private regulation is obviously not neutral on the way the French dairy farming sector will evolve over the coming decades. After the implementation of transitional measures across the EU and France to prepare the sector to the end of milk quotas, new rules of supply management will emerge, putting through the Producer Organizations, farmers directly in relation with transformers. (JEL: A11, Q13)

KEYWORDS: *quotas, contractual relations, producer organisations, dairy chain*

La filière laitière française est à la veille d'un tournant historique. En 2015, elle va sortir du régime des quotas laitiers. Pendant plus de trente ans, le contingentement de la production a permis de maintenir la production sur presque tout le territoire national (90 % des cantons possèdent encore au moins un élevage laitier) et a favorisé le développement d'exploitations de taille moyenne. La faible mobilité des quotas a probablement permis de maintenir des exploitations, y compris dans les régions où elles n'étaient pas compétitives. Le secteur laitier perd régulièrement 4 à 5 % d'éleveurs chaque année. Les effets de la politique des quotas laitiers sur l'installation des jeunes agriculteurs restent plus difficiles à interpréter dans la mesure où la capitalisation de la valeur de la production

laitière au sein des quotas peut rendre l'entrée dans le secteur plus coûteuse. Un encadrement fort de la production par les quotas et les mécanismes de soutien des marchés permettaient jusqu'en 2007 d'offrir une stabilité des prix et des revenus. Jusqu'en 2007, dans le cadre d'un encadrement de la production et des marchés par le système de quotas laitiers, les principales marges de manœuvre pour les éleveurs étaient la maîtrise des charges, notamment les charges opérationnelles, et la diversification des systèmes de production pour maintenir, voire accroître, leur revenu. Avec la disparition du système de quotas laitiers en 2015, les éleveurs laitiers bénéficieront d'une liberté accrue de croissance de leur atelier laitier, mais devront en contrepartie avoir l'assurance de pouvoir commercialiser la

collecte supplémentaire, perspective qui dépendra du statut de leur collecteur, de ses besoins et de ses débouchés.

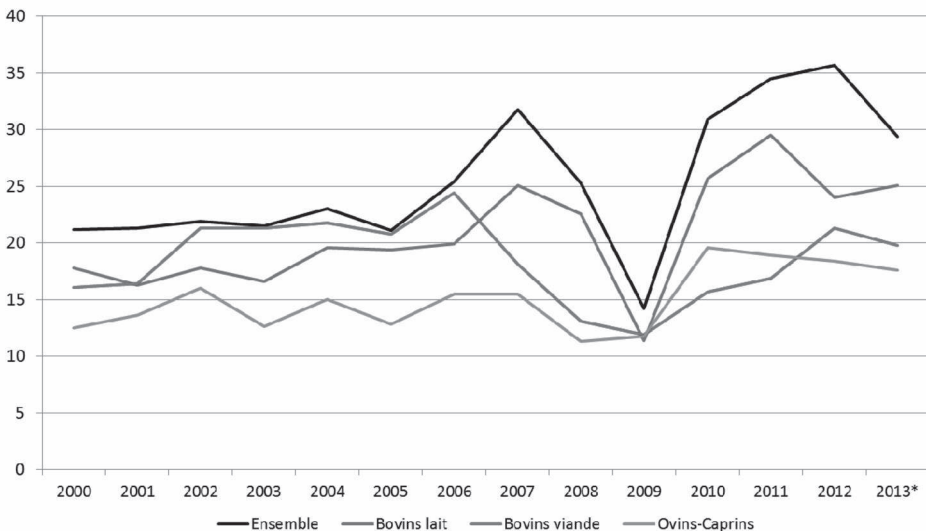
Le marché du lait Disparition progressive des quotas et risques exacerbés

Pour se préparer à cette échéance, les autorités européennes ont adopté une série de mesures visant à favoriser une transition en « douceur » vers un nouveau régime de gestion de l'offre. La réforme de la PAC adoptée en 2003 a d'une part attribué une augmentation, de +1 % par an, des droits à produire des États membres entre 2009 et 2014. Elle a d'autre part progressivement démantelé les mécanismes de soutien des marchés (baisse des prix d'intervention, réduction puis suppression des

aides à la consommation de beurre et de poudre de lait) (Chatellier *et al.*, 2013)¹. La dérégulation progressive de l'organisation commune de marché du lait et des produits laitiers s'est opérée dans un contexte de volatilité croissante des marchés et de renchérissement des matières premières agricoles. Vécue plutôt positivement en phase haussière, la convergence des marchés européens et mondiaux est devenue beaucoup plus problématique par la suite.

Conséquence d'une inadéquation forte entre une production mondiale dynamique et une demande affectée par le scandale de la mélamine en Chine, la crise de 2009 est apparue pour de nombreux éleveurs et observateurs comme une première démonstration des limites/risques de la libéralisation du secteur laitier et de la globalisation de l'économie laitière. Elle a

Graphique 1. Revenu par actif familial des exploitations agricoles professionnelles françaises par orientation



Source : GEB/Institut de l'Élevage selon la Commission des Comptes de l'Agriculture de la Nation.

1. Chatellier V., Lelyon B., Perrot C., You G. (2013). Le secteur laitier français à la croisée des chemins. *INRA Productions Animales*, vol 26, n° 2, pp 71-94.

entraîné des baisses violentes de revenus imputables à la fois à volatilité des intrants et la hausse de production (*graphique 1*).

1. Les caractéristiques microéconomiques du marché du lait conditionnent le mode de régulation

La crise de 2009 a mis en relief certaines spécificités du secteur laitier qui ne peut s'autoréguler par les seules lois du marché (Royer *et al.*, 2014² ; Trouvé et Kroll, 2011³ ; Dedieu, 2009⁴).

D'une part, sur le marché du lait, les éleveurs ont peu d'influence sur la formation des prix et le marché leur est très défavorable lorsque l'offre est excédentaire. Ils produisent un bien périssable et pondéreux (composé à 88 % d'eau) qu'ils ne peuvent pas stocker, comme le font les producteurs de céréales, ni réduire fortement du jour au lendemain, sauf à compromettre le capital animal productif. Le cycle de production est très long : de 24 à 36 mois entre la naissance d'un veau femelle et sa mise en production. D'autre part, l'offre est demeurée atomisée, avec 70 000 livreurs en 2013, face à des transformateurs moins nombreux (quelques centaines) dont les dix premiers transforment près des 3/4 de la collecte nationale. En bout de chaîne, les distributeurs eux ne sont plus qu'une poignée (5 centrales d'achat assurent 90 % des achats des ménages français).

De plus la demande en lait et produits laitiers est relativement inélastique. Un taux de croissance de la demande ralenti

de 0,25 % par an entraîne, 10 ans après, une baisse du prix de 5 à 10 % (Bouamra, Réquillart, Soregaroli, Trévisiol, 2008a⁵). Le lait est un produit unique dont la composition et les qualités biochimiques le rendent difficilement substituable dans de nombreuses fabrications. Certes, des transformateurs remplacent partiellement de la matière grasse laitière par de la matière grasse végétale ou utilisent des protéines végétales. Mais, dans les pays développés, ces substitutions répondent plus à des considérations nutritionnelles que de prix pour les produits commercialisés. La demande en produits laitiers en France est peu sensible aux variations de prix, tout comme les variations de revenus des consommateurs influencent surtout la nature des produits achetés (plus ou moins élaborés) et peu le volume de lait utilisé. La rigidité de la demande induit donc de fortes variations de prix face à de faibles variations d'offre. La sensibilité de la demande aux variations de prix est en revanche plus forte dans les pays émergents. Elle est surtout très sensible aux variations de revenus au sein des catégories sociales les plus pauvres (Bouamra-Mechemache *et al.*, 2008a, 2008b)⁶.

Autre caractéristique de l'offre laitière, celle-ci répond à court terme, et de façon asymétrique, à la variation du prix du lait : les éleveurs ont montré à plusieurs reprises une capacité de réponse rapide à des hausses fortes de prix du lait, en actionnant plusieurs leviers (distribution accrue

2. Royer A., Couture J.-M., Gouin D.-M. (2014). Démantèlement et pérennité des offices de commercialisation : une question de paradigme ? *Économie rurale*, n° 341, mai-juin.
 3. Trouvé A., Kroll J.-C. (2011). Faut-il encore réguler les marchés agricoles ? L'exemple des quotas laitiers. *Revue Économie appliquée*, n° 4.
 4. Dedieu M.-S. (2009). *Secteur laitier : Justifications d'une régulation, enjeux d'évolution et perspectives d'organisation de la filière*. Mémoire de fin d'études, AgroParisTech.

5. Bouamra-Mechemache Z., Réquillart V., Soregaroli C., Trévisiol A. (2008a). "Demand for dairy products in the EU", *Food Policy*, n° 33, pp. 644-656; Bouamra-Mechemache Z., Jongeneel Roel, Réquillart V. (2008b). "The dairy industry in an expanding European Union: policies and strategies". *European Review of Agricultural Economics*, vol. 35, n° 4, pp. 461-491.
 6. Bouamra-Mechemache Z., Jongeneel Roel, Réquillart V. (2008b). "The dairy industry in an expanding European Union: policies and strategies". *European Review of Agricultural Economics*, vol. 35, n° 4, pp. 461-491.

d'aliments concentrés, allongement des lactations, report des mises en réforme). En revanche, leur réponse est moins nette et parfois tardive ou inverse face à des baisses de prix du lait. Cela tient à la structure des coûts de production en France et en Europe composés majoritairement de charges fixes, incompressibles à court terme. Face à une conjoncture défavorable, les éleveurs dont les charges de structure sont prépondérantes dans le coût de production, ont intérêt à court terme à maintenir, voire accroître, leur production pour diminuer leur coût fixe moyen, malgré un prix du lait inférieur au coût marginal. Ils diluent ainsi leurs charges de structure qui découlent d'investissements importants. Autrement dit, même en période de prix bas, ils perdent souvent moins à produire plus à court terme, sous réserve de maîtriser l'efficacité alimentaire, qu'à diminuer la production. Ce comportement individuel est à la base des crises de surproduction dans les productions animales. Sans intervention publique, un tel cercle vicieux risque, dans un premier temps, de fragiliser puis d'éliminer les élevages les moins « compétitifs ». Ensuite, la fermeture d'importantes capacités productives pourrait provoquer un fort ralentissement de la production, probablement bien supérieur aux ajustements nécessaires pour rééquilibrer le marché.

Dernière caractéristique, la production laitière nécessite des investissements spécifiques importants, tant au stade de la production que de la transformation, qui s'amortissent sur longue période (10 à 15 ans). Les jeunes qui entrent dans le secteur et les éleveurs en place qui veulent se développer doivent donc disposer d'assurance et d'engagements dans la durée, hier *via* les quotas et demain *via* les contrats.

2. La mise en place chaotique des dispositions de 2012

La crise de 2009 a obligé la Commission européenne à reconsidérer ses positions

sur le mouvement de libéralisation du secteur laitier. Elle a constitué un groupe de travail à haut niveau qui, dans le paquet lait, a proposé des dispositions qui visent théoriquement à rééquilibrer le pouvoir entre éleveurs et transformateurs et qui introduisent des dérogations aux règles de la libre concurrence. Le règlement communautaire surnommé « paquet lait » publié le 30 mars 2012 contient quatre dispositions majeures :

- *Le droit pour les éleveurs de se regrouper en organisations de producteurs* avec ou sans transfert de propriété pour leur permettre de négocier collectivement les termes des contrats. Toutefois, le volume de lait, objet de négociation de ces organisations, doit représenter moins de 3,5 % de la production européenne et moins de 33 % de la production de lait de l'État concerné.
- *Le droit à la contractualisation pour les éleveurs*. Les États membres peuvent rendre obligatoire la conclusion et/ou proposition de contrats écrits entre livreurs et acheteurs de lait cru. Toutefois, les éleveurs livrant à leur coopérative ne sont pas tenus de conclure des contrats.
- *La reconnaissance dans le droit communautaire des Interprofessions*, dont l'existence ne relevait auparavant que du droit national. Mais leur action est placée sous le contrôle étroit de la Commission européenne et est très encadrée. Elles ne peuvent fixer le prix du lait ou encadrer les volumes.
- *La reconnaissance aux seules AOP/IGP du droit de réguler l'offre de lait*. Elles bénéficient ainsi d'une dérogation aux règles de la concurrence. Les organisations gestionnaires des AOP peuvent ainsi élaborer des plans de maîtrise des fabrications de fromages sous certaines conditions. Pour être acceptée pour une période de trois années renouvelables, la régulation doit avoir un impact limité

aux seuls produits concernés par l'AOP et l'organisation doit s'engager à rester ouverte à l'arrivée de nouveaux éleveurs laitiers.

La suppression des quotas laitiers en 2015 signifie la fin de l'économie administrée du secteur laitier. Les pouvoirs publics français ont décidé dès 2010 de lancer le développement de l'économie contractuelle. Dans un décret paru en décembre 2010, ils ont obligé les industriels laitiers non coopératifs à proposer dans un délai très court un contrat écrit à leurs livreurs, qui devait entrer en application pour la période 2011 à 2016. Leur préparation et leur négociation ne se sont pas faites sans heurt. Puis, en 2011, ils ont adopté un second décret qui reconnaît le droit aux éleveurs de s'organiser en organisations de producteurs pour négocier ces contrats, voire signer des contrats-cadres. La mise en œuvre de l'ensemble s'est faite à front renversé. La bonne logique aurait voulu que les éleveurs qui le souhaitent s'organisent dans un premier temps en Organisations de producteurs (OP), puis négocient le contrat de livraisons proposé par leur collecteur. Dans les faits, les deux étapes se sont progressivement chevauchées, entraînant le report à plusieurs reprises de l'échéance limite pour la signature des contrats.

La mise en œuvre et les caractéristiques des contrats dans la filière lait

Une enquête⁷ réalisée en 2011 auprès d'une vingtaine de transformateurs laitiers représentatifs de la diversité du

7. En 2011, le département Économie de l'Institut de l'Élevage et plusieurs conseillers de Chambres d'agriculture ont réalisé cette enquête dans le cadre d'une action intitulée « Flexisécurité dans le secteur laitier ». Les conclusions sont parues dans *Le Dossier Économie de l'Élevage* : « Le lait après 2015 : comment les transformateurs comptent gérer l'offre », n° 418, novembre 2011.

maillon-transformation montre que les premiers contrats mis en œuvre sont des contrats de commercialisation dont les dispositions génériques portent sur :

- la durée de l'engagement : au moins 5 ans et parfois plus, jusqu'à 10 ans pour les jeunes agriculteurs livrant chez Bongrain ;
- la définition des caractéristiques du lait à livrer ;
- les conditions de collecte ;
- les modalités de facturation et de paiement du lait.

Deux autres points essentiels et sensibles pour les éleveurs sont le mode de paiement du lait et le volume contractuel.

La contractualisation s'applique différemment pour les coopératives. Par sa nature juridique, le contrat coopératif fait de chaque éleveur un associé (détenteur de parts sociales) et un apporteur de lait. À la différence du contrat commercial, le contrat coopératif oblige plus la coopérative que son adhérent. Celui-ci a la possibilité de mettre fin au contrat à l'échéance. En revanche, la coopérative n'a pas cette liberté sauf raison grave justifiant l'exclusion. D'un côté, les éleveurs coopérateurs ont généralement l'obligation de l'apport total et de l'autre la coopérative doit collecter tout le lait de ses adhérents et le valoriser au mieux. L'instauration des contrats dans le secteur laitier a obligé les coopératives à réviser leurs règles de fonctionnement. La plupart ont modifié leur règlement intérieur, de sorte que les modalités de gestion des volumes à contractualiser et des prix soient du ressort du conseil d'administration plutôt que de l'assemblée générale. Ceci permet des ajustements plus aisés et réguliers, au gré de la situation des marchés et des débouchés de l'entreprise.

1. Engagement du contrat selon le statut du collecteur

Jusqu'en 2015, les éleveurs ont un droit à produire qui leur assure la vente de lait

indépendamment de leur statut vis-à-vis du collecteur (fournisseur d'une entreprise privée ou associé coopérateur). En revanche, après 2015, les règles changent selon que le collecteur est coopératif ou non. D'un côté, les éleveurs livrant à des transformateurs non coopératifs deviennent progressivement des fournisseurs de lait sur une durée limitée et moyennant des modalités à respecter. De l'autre, les éleveurs livrant à des coopératives redécouvrent les vertus (les droits), mais aussi les devoirs du statut de coopérateur ou associé : livrer tout son lait, participer au capital social de l'entreprise au prorata de ses livraisons...

Cette différence de statut se répercute sur les logiques d'approvisionnement des transformateurs et donc sur les dispositifs concernant les livraisons. Les facteurs déterminant la stratégie d'approvisionnement, et donc le contenu des contrats, sont au nombre de quatre :

- *Les caractéristiques du bassin de collecte et le potentiel de développement de la production après 2015.* Selon la zone considérée (zones d'élevage dense de plaine, de polyculture-élevage ou de montagne), les industriels laitiers n'envisagent pas leurs approvisionnements futurs de façon identique.
- *Le lien des entreprises à leur territoire de collecte.* Celui-ci est très fort pour les entreprises, privées ou coopératives, qui transforment du lait sous signe de qualité AOP. Pour les coopératives laitières de petite ou moyenne taille, dont les « sociétaires » sont les livreurs, ce lien est consubstantiel à leur existence. En revanche, il est plus ténu dans les grands groupes privés nationaux et internationaux, implantés dans de multiples régions et dont le bassin de collecte est un agrégat de zones de collecte.
- *L'éventail des fabrications des transformateurs (ou mix-produit).* Les industriels spécialisés dans les produits frais ont des attentes et des exigences différentes

de celles des fromagers, des fabricants d'ingrédients laitiers ou des entités plus généralistes présentes dans toutes les familles de produits. Pour les premiers, la réduction de la saisonnalité apparaît comme un axe majeur. Pour les fabricants de fromages de garde et les fabricants généralistes, la saisonnalité semble moins problématique que l'ajustement de la collecte annuelle aux débouchés.

- *Le niveau d'utilisation des outils de transformation.* La stratégie d'approvisionnement d'un transformateur sera différente s'il est dans l'obligation d'investir dans des capacités de transformation supplémentaires pour traiter les volumes additionnels, ou si ses installations actuelles lui permettent de faire face à une hausse de la collecte.

Logique d'accompagnement de l'offre par les coopératives

Les coopératives et les groupes à capitaux coopératifs s'inscrivent dans une logique d'accompagnement de l'offre laitière. Ils doivent statutairement collecter, transformer et valoriser tout le lait de leurs adhérents sans discrimination entre eux. Cette logique se décline cependant de manière différente selon le potentiel laitier du bassin. Ainsi, dans les bassins à haut potentiel, notamment ceux du Grand-Ouest et du Nord de la France, les coopératives laitières se préparent à une progression de leur collecte à compter de 2015 (contrairement à celles localisées dans les zones défavorisées du Massif Central ou dans les zones à faible densité de polyculture-élevage). Le principal enjeu pour elle consiste alors à permettre aux éleveurs qui le peuvent et qui le souhaitent d'augmenter leur production en valorisant au mieux les volumes supplémentaires.

Pour répondre à ce double défi, de nombreuses coopératives ont instauré un contrat à volumes et prix différenciés, dit également contrat « double volume/double prix ». Dans ce schéma, un volume A est

attribué aux producteurs sur la base de tout ou partie du quota historique et payé au prix de valorisation du lait en produits frais commercialisé sur le marché intérieur français et européen (prix A) ; un volume B, additionnel et facultatif, est accordé aux producteurs, mais à un prix spot qui correspond à la valorisation du lait en produits industriels (beurre et poudre). Un tel dispositif pourrait permettre aux industriels transformateurs de devenir plus réactifs et plus compétitifs sur des marchés concurrentiels (produits à faible valeur ajoutée ou les marchés d'exports). Certaines coopératives souhaitent en revanche maintenir un même prix du lait pour tous les volumes collectés. Après 2015, un tel scénario sera délicat à piloter dans les régions agricoles à fort potentiel laitier. Les coopératives devront soit plafonner et pénaliser la production au-delà d'un certain seuil, ce qui revient à encadrer la collecte, soit verser un prix du lait plus volatil.

*Logique d'encadrement de l'offre
par les transformateurs non coopératifs*

À quelques exceptions près, les entreprises privées s'inscrivent dans une logique d'encadrement de l'offre laitière de leurs fournisseurs à leurs besoins de lait. Elles souhaitent ainsi adapter les livraisons à leurs capacités de transformation et de commercialisation sur les marchés. Dans ce cadre, les éleveurs sont considérés comme des fournisseurs. Les entreprises privées possédant un mix-produit étendu proposent de reprendre les dispositions en vigueur dans le cadre du quota administratif et de les transposer au contrat commercial. Le producteur disposera d'un volume de lait contractuel à produire au cours de l'année, sans contrainte forte sur la saisonnalité de la production. Ce volume sera revu à la hausse ou à la baisse d'une année sur l'autre en fonction de l'évolution des débouchés de l'entreprise. Tout dépassement de la référence sera alors sanctionné par

des pénalités financières dissuasives, voire par un arrêt temporaire de collecte.

Les entreprises ayant un positionnement axé sur les fromages de garde ou les produits laitiers frais souhaitent collecter un volume de lait qui soit au plus près de leurs besoins. Tout en continuant à créer de la valeur ajoutée au travers de leurs stratégies de marques commerciales, ces entreprises déplorent l'existence d'une saisonnalité trop marquée de la collecte ; cette dernière génère des excédents d'offre au printemps et, à l'inverse, est source de tensions durant les mois d'été. Ces entreprises concernées chercheront, au travers des contrats, à contenir l'offre et à lisser la production tout au long de l'année. Ces contrats seront donc susceptibles d'influencer les éleveurs dans le sens d'une modification de leur système de production (période de vêlage, modèle alimentaire, assolement...). Pour donner plus de flexibilité, la question de la saisonnalité pourrait cependant être gérée à l'échelle d'une OP et non pas au niveau de chaque éleveur.

2. La fixation du prix et des volumes de lait par les transformateurs

Demain, *via* les contrats, les industriels laitiers disposeront de trois leviers pour gérer l'offre de lait et accompagner leurs démarches stratégiques. Le premier, commun à toutes les entreprises, est l'instauration d'un volume contractuel annuel qui se substituera aux actuels quotas laitiers. Cette référence annuelle qui s'apparente à un quota s'annonce très contraignante pour les éleveurs qui subiront des pénalités ou des refus de collecte au-delà de ce seuil. Elle sera plutôt discriminante pour les adhérents de coopératives qui comptent mettre en œuvre un prix du lait différent au-delà de ce seuil de livraisons. Le deuxième concerne la gestion de la saisonnalité qui s'annonce plus ou moins encadrée selon les entreprises. Le troisième concerne la gestion des références laitières libérées par

les cessations laitières (lesquelles seront probablement plus conséquentes dans les bassins à faible potentiel).

Les contrats de la première génération, signés pour la période 2011 à 2016, définissent des règles plutôt claires sur les volumes et les modalités de gestion. Ils sont en revanche moins engageants sur le prix du lait. Ils ne mentionnent pas de niveau (mini ou maxi) de prix du lait sur la période considérée. Lors de notre enquête (2011), presque tous les transformateurs ont accepté d'indexer l'évolution du prix du lait sur les indicateurs économiques fournis mensuellement par le Cniel. Avec toutefois des clauses de sauvegarde en cas de crise grave. En tout état de cause, les transformateurs privés ne veulent pas amortir à la hausse comme à la baisse la volatilité des marchés ou indexer l'évolution du prix du lait sur celles des intrants qui entrent dans la production laitière.

Le prix moyen dépendra donc d'abord, comme pour les autres produits agricoles, du positionnement produits/marché du transformateur, mais aussi de l'équilibre général entre l'offre et la demande. Les principaux enjeux de la négociation entre les représentants des producteurs et les industriels porteront sur les principaux points suivants : la planification de la production (à l'échelle individuelle ou collective) et les pénalités liées en cas de non-respect ; les modalités de transmission d'un contrat d'un agriculteur à un autre ; le transfert de propriété du lait à une OP chargée de négocier collectivement le prix du lait ; et la mise en place ou non de contrats collectifs. Dans les coopératives, le principal enjeu portera sur l'adaptation des modalités de rémunération du lait produit en volume A et B à un contexte laitier de plus en plus incertain et volatil.

Signés entre les éleveurs et les transformateurs, les contrats ne règlent en rien l'équilibre général des marchés, même si les transformateurs privés français veulent

ajuster leurs besoins (donc l'offre) à leurs débouchés, et qu'ils transforment 55 à 60 % de la collecte laitière française. L'équilibre des marchés est désormais international. De plus, les éleveurs d'Europe du Nord, accompagnés par des transformateurs en majorité coopératifs, dynamiques et expansionnistes, comptent croître rapidement. Ce dynamisme risque de peser sur l'équilibre des marchés, désormais très volatils et très sensibles à de petites inadéquations offre/demande. Certes, l'UE maintient dans la future PAC le recours à l'intervention publique (retrait de beurre et de poudre maigre du marché). Toutefois, le niveau de déclenchement est si bas (200 €/tonne) et les volumes en jeu si faibles qu'ils ne suffiront pas à résorber une seconde crise majeure, comme le secteur laitier en a connu en 2009.

Le rôle des OP Émergence d'un nouvel acteur dans le paysage laitier

Un nouvel acteur est entré dans le jeu contractuel : les Organisations de producteurs (OP). Certaines préexistaient et fonctionnaient plus ou moins formellement, le plus souvent en relation avec une laiterie ou un site de fabrication. D'autres se sont constituées à l'initiative du syndicalisme pour accroître leur pouvoir de négociation des contrats proposés. Certaines, éparpillées sur le territoire et livrant à un même transformateur se sont rapidement coordonnées pour négocier de concert un même contrat. Et la plupart ont fait la demande d'agrément. Début 2014, 35 OP étaient agréées par le ministère de l'Agriculture. La procédure est longue et les rejets nombreux, le plus souvent en raison de dossier administratif incomplet⁸.

8. Voir la liste des OP agréées sur le site de FranceAgriMer : <http://www.franceagrimer.fr/>

L'essentiel des OP agréées sont à vocation non commerciale. Les trois quarts d'entre elles sont nées dans le giron des entreprises laitières et elles réunissent en tout près de 10 000 livreurs sur les 30 000 qui livrent à des entreprises privées. Elles disposent d'un mandat de négociation de leurs éleveurs, le plus souvent avec la même laiterie. D'où le qualificatif d'OP « verticale ». Certaines se fédèrent en associations d'OP pour massifier davantage leur offre. Par exemple, une association nationale l'Unell a vocation à devenir une association d'OP nationale du groupe Lactalis en France. Dans l'immédiat, trois OP Lactalis des Pays de la Loire ont rejoint l'Association des producteurs de lait de Bretagne (APLBL) pour former l'Association des producteurs de lait des Pays de la Loire Bretagne Lactalis. L'ensemble réunit ainsi 1 800 livreurs Lactalis sur les 8 000 collectés dans le bassin Grand Ouest. Autre configuration, Bongrain réunit régulièrement les responsables des OP verticales, liées chacune à un ou deux sites de fabrication. En tout état de cause, les entreprises laitières vont avoir un fort rôle structurant.

Autre cas de figure, en Basse-Normandie, une association d'OP réunit trois OP d'éleveurs livrant du lait sous signe de qualité, sous Appellation d'origine protégée (AOP) camembert, à trois laiteries différentes (Lactalis, Gillot et Grain d'Orge). Les éleveurs ainsi réunis veulent se doter d'outils d'analyse et de suivi de la production de lait sous AOP, et obtenir une prime liée à l'AOP plus élevée (50 €/1000 litres au lieu de 25). Et l'association n'exclut pas d'interdire les OGM pour renforcer sa démarcation et améliorer sa notoriété. Les OP réunissant des livreurs de lait bio s'organisent aussi. « Lait bio de France » née au printemps 2013, est une association d'OP qui réunit les sept OP « bio » : l'association des producteurs « bio » d'Eurial, Biolait, la coopérative lait bio du Maine, l'association

des producteurs laitiers bio Seine-et-Loire, le syndicat de vente alliance, le syndicat de vente du Doubs Ognon, le syndicat de vente Mulin.

Les OP horizontales ou « transversales » sont en revanche peu nombreuses. Trois ont été créés dans la mouvance du mouvement syndical qui a donné naissance à l'APLI : France Mik Board dans l'Ouest, le Sud-Ouest, la Basse-Normandie. Autre cas de figure : une OP transversale s'est constituée dans le bassin Centre dans le but de défendre les éleveurs face à des collecteurs dont le siège social est hors du bassin.

Enfin, notons la reconnaissance de Biolait comme organisation de producteurs de vocation commerciale. À la différence des OP non commerciales, Biolait achète le lait à ses adhérents, assure la facturation et commercialise la collecte comme une coopérative de collecte à des transformateurs.

Ce paysage organisationnel naissant est amené à fortement évoluer et se structurer d'ici la fin de la première génération des contrats et la négociation de la seconde génération, les quotas étant alors abolis. Déjà on observe des regroupements et des fusions d'OP.

Leur rôle est d'ores et déjà variable selon les transformateurs. Si Lactalis a tardé à reconnaître ce nouvel acteur, Bongrain en fait au contraire un interlocuteur privilégié dans la gestion de l'adéquation entre livraisons et besoins des sites de fabrication. Si ses contrats sont contraignants en termes de saisonnalité, ce groupe propose une gestion consolidée des livraisons au niveau de l'OP. À charge pour elle de gérer au mieux l'adéquation et de limiter les écarts. De même Bongrain souhaite confier aux OP le soin de répartir entre les adhérents les volumes contractuels libérés ou les volumes contractuels supplémentaires.

Le devenir des OP n'est pas écrit. Et leur rôle dépendra non seulement de l'attente de leurs adhérents et des transformateurs,

mais aussi de l'équilibre général des marchés. Elles peuvent occuper une place croissante dans la filière dès lors que le pouvoir économique entre éleveurs et transformateurs restera déséquilibré. Leur devenir et leur pouvoir dépendront aussi plus globalement de la situation générale de la France laitière. Si les marchés demeurent excédentaires et déséquilibrés, les éleveurs seront probablement incités à rester groupés pour améliorer leur pouvoir de négociation, voire massifier davantage l'offre. En revanche, si les cours des produits laitiers demeurent relativement élevés ou si la France laitière connaît une situation de relative « pénurie », les éleveurs seront probablement plus enclins à faire cavalier seul, d'autant plus s'ils sont courtisés par les transformateurs. Ils pourraient alors avoir le choix de leur collecteur, voire de commercialiser du lait à plusieurs transformateurs.

Certaines OP sont incitées dès à présent à cogérer la collecte avec le transformateur et demain à la gérer à la place du transformateur. Elles sont d'ores et déjà incitées à prévoir au plus près les livraisons de leurs adhérents.

*
* *

En France, la mise en œuvre de la contractualisation dans la filière bovin-lait recouvre des enjeux variables selon les zones géographiques et la densité laitière des différentes régions. L'exercice du pouvoir de marché, la gestion de la qualité, l'incitation à la performance et la gestion des risques dans la filière seront variables selon que le transformateur a un statut coopératif ou non, et selon la forme et la place que prendront les organisations de producteurs dans ce nouveau schéma. Ces équilibres conditionneront le mécanisme de fixation du prix et des volumes de production.

Au sein de l'Union européenne, l'application du paquet lait est très contrastée. Douze États membres ont rendu les

contrats commerciaux obligatoires entre éleveurs et transformateurs (Rapport de la Commission européenne, 2014)⁹. Dans les pays du Sud (Espagne, Italie, Portugal) et de l'Est (Bulgarie, Croatie, Lettonie, Lituanie, Hongrie, Slovaquie, Roumanie), la part des transformateurs privés est prédominante dans la collecte nationale. Sept de ces pays ont prévu une durée minimale : de six mois pour la plupart, à un an pour l'Espagne et cinq ans pour la France.

Au Royaume-Uni, où les entreprises privées sont aussi prépondérantes, un code de bonnes pratiques sur une base volontaire a été convenu entre les producteurs et les transformateurs. Il prévoit des contrats dans des conditions semblables à celles figurant dans le « paquet lait » et couvrant plus de 85 % de la production de lait cru. En Belgique un code de bonnes pratiques a aussi été signé par 98 % des transformateurs et les trois principales organisations agricoles.

Dans les pays du Nord (Pays-Bas, Danemark, Irlande, Finlande, Suède), où 85 à 95 % du lait est collecté par des coopératives, l'instauration de contrats commerciaux est anecdotique. En Allemagne, où la coopération est prépondérante (68 %) sans être écrasante, les livraisons aux transformateurs privés se font essentiellement par l'intermédiaire d'associations de producteurs qui négocient les conditions de commercialisation et les prix.

Tous les pays sont tenus de reconnaître officiellement les organisations de producteurs. Ils fixent le nombre minimal de membres et/ou le volume minimal commercialisable pour être reconnu. Le poids cumulé des OP et associations d'OP est très faible en Espagne (4 % de la collecte

9. Rapport de la commission au Parlement européen et au Conseil (2014). *Évolution de la situation du marché des produits laitiers et de la mise en œuvre du « Paquet lait »*. COM(2014), n° 354, final, juin, 15 p., http://ec.europa.eu/agriculture/milk/milk-package/com-2014-354_fr.pdf.

nationale), modéré en France (25 % de la collecte nationale réalisée par des transformateurs privés), à fort en Allemagne (100 % de la collecte des transformateurs privés). Dans ce pays, deux associations

d'OP, ainsi que les 143 OP couvrent presque toutes les livraisons de lait à des transformateurs laitiers non coopératifs. On en est loin en France où le mouvement de structuration progresse lentement. ■

Encadré 1. Contractualisation et modes de coordination dans la filière ovine

Fabien CHAMPION, Marie CARLIER • IDELE
fabien.champion@idele.fr

La filière viande ovine a commencé à s'organiser avant même la mise en place de la Loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche (LMAP) de juillet 2010 pour faire face à une gestion difficile de la saisonnalité de la production comme de la demande et à la concurrence des importations.

L'organisation de la filière, un élément de protection vis-à-vis du marché international

Même si le marché français de la viande ovine est totalement ouvert sur l'extérieur, le prix national de l'agneau payé au producteur est largement supérieur aux prix en vigueur chez nos principaux fournisseurs (Nouvelle-Zélande, Royaume-Uni, Irlande, Espagne). Il est en outre moins volatil. La saisonnalité particulière de la production ovine française, en phase avec la demande, peut en partie expliquer ce phénomène. Mais d'autres paramètres contribuent à protéger le marché français des échanges internationaux : la part importante des signes de qualité, la structuration du marché français autour des carcasses alors que l'offre internationale se recentre sur les découpes, mais surtout l'organisation de la filière, dans un contexte de pénurie d'offre nationale qui contraint les opérateurs d'aval à sécuriser leurs approvisionnements en agneau français.

Tout d'abord, 60 % de la production est gérée par des organisations commerciales de producteurs (coopératives). Ce regroupement de l'offre permet, en particulier, une

meilleure gestion des volumes. De plus, plusieurs formes d'organisation ont vu le jour au niveau local ou régional, parfois même avec le concours de la grande distribution (Engagement Qualité Carrefour, « c'est du coin » chez Leclerc...). Elles restent minoritaires, mais progressent, notamment dans la moitié Nord du pays où la production est très limitante. Plusieurs opérateurs (abatteurs, grossistes ou distributeurs) offrent en effet aux producteurs des prix plus avantageux que sur le marché « spot » et un lissage des prix payés aux producteurs sur une période allant jusqu'à un an. Ces formes de contractualisation sont souvent associées à des cahiers des charges et à des marques privées, qui permettent aux distributeurs de répartir les surcoûts aux consommateurs.

La contractualisation mise en place par l'Interprofession

Dans la filière ovine, la question de la contractualisation à grande échelle s'est tout d'abord posée à travers le prisme de la gestion des volumes. En effet, face à une adéquation encore partielle entre pics de production et pics de consommation, l'objectif de la première ébauche de contractualisation (contrat type non obligatoire) dans la filière au début de l'année 2010 était d'inciter les producteurs à fournir des prévisions de mise en marché à leurs clients et à l'Interprofession nationale (Interbev – section ovine), afin de mieux anticiper d'éventuelles périodes d'encombrement au niveau local puis national.

L'accord interprofessionnel du 1^{er} décembre 2010 a mis en place plusieurs réajustements afin de respecter les règles dictées par LMAP. Comme précisé dans la LMAP, le premier acheteur est tenu de proposer un contrat aux éleveurs. L'éleveur n'a pas d'obligation de contractualiser, mais y est incité. En effet, une majoration de la prime à la brebis (environ 3 € brebis) est conditionnée à la contractualisation avec le premier acheteur ou à l'adhésion à une Organisation de producteurs commerciale (OP) qui permet d'améliorer la gestion des volumes.

Dans un contrat entrant dans le cadre de l'Interprofession et donnant éligibilité à la majoration de la prime à la brebis, l'éleveur s'engage à :

- fournir au moins 50 % de sa production d'agneaux à 3 opérateurs au maximum (engraisseurs, abatteurs et commerçants) ou à commercialiser au moins 50 % de ses agneaux en circuits courts en signant un contrat d'apport avec son prestataire d'abatage ou de découpe ;

- fournir une quantité prévisionnelle mensuelle de mise en marché aux opérateurs avec lesquels il a contractualisé.

Le premier acheteur s'engage à :

- limiter initialement ses achats hors contrats auprès de l'éleveur à 30 % du total de ses achats en 2014 pour à terme ne plus acheter hors contrat ;

- commercialiser les animaux faisant l'objet de ce contrat ;

- rassembler les prévisions et les fournir à l'Interprofession (sauf si la vente est réalisée sur les marchés ou en OPC, qui alors doivent s'en charger).

Les contrats doivent contenir six clauses obligatoires, comme le prévoit la LMAP, dont la mention des volumes concernés, des caractéristiques des produits, et des modalités de détermination des prix (avec un support de renégociation des prix proposé par l'Interprofession : les indicateurs de contractualisation).

En 2013, les éleveurs concernés par ce dispositif de contractualisation détenaient 70 % des brebis, responsables d'environ 90 % de la production d'agneau.

Encadré 2. Contractualisation et mode de coordination dans la filière viande bovine

Caroline MONNIOT, Fabien CHAMPION • IDELE

L'organisation de la filière viande bovine est complexe en raison de la variété des produits et de la diversité des acteurs. Il existe de nombreux systèmes de production conduisant à une grande variété d'animaux commercialisables. La complexité ne s'arrête pas à l'entrée de l'abattoir puisqu'une carcasse de bovin ne contient pas moins de 30 morceaux ou muscles qui emprunteront des circuits de commercialisation différents en fonction de leur destination culinaire. Ainsi, le regroupement de l'offre et la vente des produits qui s'effectue tout au long de la filière par les commerçants, les coopératives, les abattoirs, transformateurs et grossistes constituent un jeu d'assemblage et de désassemblage particulièrement ardu.

Place des coopératives dans la commercialisation des animaux

Les bovins peuvent changer de propriétaires plusieurs fois dans leur vie et les stades de commercialisation sont très variables selon qu'ils sont mâles ou femelles, issus du cheptel laitier ou allaitant, voire même selon les races ou les régions.

Les éleveurs indépendants (50 % des animaux commercialisés en 2010 selon FranceAgriMer), ainsi que ceux qui sont membres d'une association d'éleveurs, d'organisation de producteurs non commerciale (13 % des bovins commercialisés), s'occupent seuls de la vente de leurs bêtes. Les animaux sont vendus sur les marchés aux bestiaux (960 000 bovins en 2012, de gré à gré ou au cadran), à un marchand de bestiaux, ou directement à un abattoir.

Les coopératives agricoles représentent un deuxième circuit de commercialisation des bovins pour 37 % des animaux. Outre l'appui technique, celle-ci assure le regroupement de l'offre et la commercialisation. Elle peut également contribuer à des transferts d'animaux entre adhérents, au cours du cycle de production (comme le placement de bovins d'un éleveur chez un autre pour la phase de finition). Les éleveurs coopérateurs

peuvent par ailleurs choisir de vendre une partie de leur production à des commerçants privés.

L'exportation de bovins vivants, principalement les broutards, est réalisée pour moitié par des commerçants privés et pour l'autre par des structures « export » coopératives, regroupant les animaux de plusieurs structures.

La fixation des prix

Les marchands de bestiaux fixent les prix de gré à gré. Les marchés, qu'ils soient de gré à gré ou au cadran, diffusent à l'issue de chaque marché hebdomadaire les cotations reflétant les tendances du commerce. Les abattoirs et les coopératives proposent eux chaque semaine une grille de prix.

Par ailleurs, des commissions de cotations se réunissent chaque semaine pour établir des cotations officielles régionales et nationales diffusées par FranceAgriMer pour tous les types d'animaux, selon leurs poids, leur conformation, voire leur race. Ces commissions sont composées de représentants des pouvoirs publics ainsi que des acteurs commerciaux, avec notamment un collègue « producteurs » et un collègue « acheteur ».

Les cotations ont été réformées en 2012 pour les gros bovins finis dans le but de mieux définir les classes. Le critère racial a par exemple été introduit.

La contractualisation n'en est qu'à ses débuts

La contractualisation est vue non seulement comme un moyen d'adapter l'offre à la demande, mais également comme un moyen de sécuriser l'approvisionnement ou un débouché. Elle est toutefois encore marginale dans la filière viande bovine et concerne essentiellement les jeunes bovins, c'est-à-dire la production la plus standardisée. La contractualisation entre éleveurs et coopératives ne concernerait que 10 à 30 % des jeunes bovins selon les structures, une proportion qui a pour l'instant du mal à progresser.

S'appuyant sur les coopératives, Mc Key, principal fournisseur de Mc Do, a mis en place un contrat pour la fourniture de viandes de jeunes bovins mâles et bœufs de race laitière. Ce contrat spécifie un produit, une date de livraison et un prix de référence fixé en fonction du coût de production (le coût de production étant actualisé une fois par an, voire tous les 3 mois pour la composante « aliment »). Ce contrat n'a concerné que 3 à 4 % des bovins achetés par Mc Key en 2013 (soit 12 000 têtes sur 330 000). En 2014, l'entreprise s'engage dans une contractualisation portant sur des jeunes femelles de race à viande. D'autres types de contrats existent dans la filière, certains proposent aux producteurs un prix moyen situé entre un prix de référence fixé à l'avance et le prix de marché au moment de la livraison. D'autres contrats offrent une plus-value par rapport au prix de marché.

Un accord interprofessionnel a été signé le 18 avril 2013. Il prévoit les clauses minimales à respecter dans les contrats de vente s'appliquant aux jeunes bovins, génisses et bœufs ainsi que la création d'une « caisse de sécurisation des paramètres économiques » qui serait sollicitée en cas de perturbation des prix de marché. Début 2014, le fonctionnement de cette caisse était encore en débat au sein de la filière.

La contractualisation entre les abattoirs et la grande distribution est limitée à quelques filières spécifiques (labels, filière qualité Carrefour, bio...), qui ne représentent pas

plus de 5 % des volumes de viande bovine consommés en France. Les prix sont en général revus chaque semaine, leur évolution étant indexée sur celle des cotations de FranceAgriMer. Hormis ces filières spécifiques qui représentent des volumes faibles, les enseignes de grande distribution ne s'engagent pas dans la contractualisation. L'absence des GMS autour de la table des négociations sur la contractualisation constitue un frein au développement des contrats. Les abatteurs souhaiteraient en effet une contractualisation tripartite (éleveur-abatteur-distributeur) afin de mieux répartir les risques tout au long de la filière. Un autre frein au développement de la contractualisation semble se jouer du côté des éleveurs, qui souhaitent pouvoir bénéficier des prix élevés du marché, ce que l'offre actuelle de contrats ne leur permet pas. Certains vont donc jusqu'à ne pas honorer leurs contrats préférant vendre au commerçant le plus offrant comme lors de l'ouverture du marché turc aux bovins vivants français en 2011.

Pour en savoir plus :

Production animale et contractualisation : histoire et enjeux. Les synthèses de France-AgriMer, n° 8, juillet, 2011.

Où va le bœuf ? Quel produit pour quel marché ? Dossier Économie de l'Élevage, n° 417, octobre, 2011

<http://www.fmbv.asso.fr/>
www.interbev.fr