

N° 481

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2008-2009

Annexe au procès-verbal de la séance du 23 juin 2009

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des Affaires européennes (1) sur le prix du lait dans les États membres de l'Union européenne,

Par M. Jean BIZET,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Hubert Haenel, *président* ; MM. Denis Badré, Michel Billout, Jean Bizet, Jacques Blanc, Jean François-Poncet, Aymeri de Montesquiou, Roland Ries, Simon Sutour, *vice-présidents* ; Mmes Bernadette Bourzai, Marie-Thérèse Hermange, *secrétaires* ; MM. Robert Badinter, Jean-Michel Baylet, Pierre Bernard-Reymond, Didier Boulaud, Mme Alima Boumediene-Thiery, MM. Gérard César, Christian Cointat, Pierre-Yves Collombat, Philippe Darniche, Mme Annie David, MM. Robert del Picchia, Pierre Fauchon, Bernard Frimat, Yann Gaillard, Mme Fabienne Keller, MM. Serge Lagache, Jean-René Lecerf, Mmes Colette Mélot, Monique Papon, MM. Jean-Claude Peyronnet, Hugues Portelli, Yves Pozzo di Borgo, Josselin de Rohan, Mme Catherine Tasca et M. Richard Yung.

SOMMAIRE

Pages

INTRODUCTION	5
I. LES MÉCANISMES DE FORMATION DU PRIX DU LAIT	7
A. LE CADRE COMMUNAUTAIRE	7
1. <i>Les prix du lait au temps de la PAC administrée (1984-1999)</i>	7
a) L'ancienne PAC : le prix du lait administré	7
b) Les critiques du système	8
2. <i>Les réformes 1999-2008</i>	9
a) La réforme de 1999	10
b) La réforme de 2003-2008	11
B. LE MARCHÉ	13
1. <i>Les produits</i>	14
2. <i>Les acteurs du marché</i>	15
3. <i>Le marché</i>	17
II. PANORAMA DU PRIX DU LAIT	19
A. PRÉSENTATION GÉNÉRALE	19
1. <i>L'évolution dans le temps</i>	19
2. <i>Des situations variables selon les États</i>	21
B. LA SITUATION DANS LES 15 ANCIENS ÉTATS MEMBRES	26
C. LA SITUATION DANS LES NOUVEAUX ÉTATS MEMBRES	31
1. <i>Les effets de l'adhésion sur le secteur laitier</i>	31
a) Les caractéristiques des nouveaux États membres	31
b) Les effets de l'adhésion	33
2. <i>L'évolution des prix</i>	35
a) L'évolution des prix en cinq ans	35
b) Les effets de la baisse des prix	37
III. PERSPECTIVES	39
A. RÉAFFIRMER LE BIEN-FONDÉ DES POLITIQUES PUBLIQUES	39
1. <i>Le maintien des instruments de régulation</i>	39
2. <i>Les DPU renouvelés</i>	40
3. <i>Et demain ?</i>	41
B. ÉTABLIR DE NOUVELLES RELATIONS ENTRE ÉLEVEURS ET ACHETEURS	43
1. <i>La situation actuelle</i>	43
a) Les rapports producteurs/acheteurs aujourd'hui	43
b) La fin programmée des quotas laitiers	44
c) Le nouveau cadre légal de formation des prix en France	44

2. <i>La piste de la contractualisation</i>	46
3. <i>La place et le rôle de la grande distribution</i>	48
C. LES ACTIONS LOCALES	51
1. <i>La restructuration des exploitations</i>	51
2. <i>Le lait bio</i>	53
3. <i>Le lait de proximité</i>	54
CONCLUSION	57
EXAMEN EN COMMISSION	59
ANNEXES	63

INTRODUCTION

L'effondrement du prix du lait depuis quelques mois n'est pas une spécificité française. Dans l'agriculture européenne, que la politique agricole commune (PAC) est parvenue à construire, les crises agricoles sont européennes.

En dépit de la résonance des crises locales, il faut nous habituer à raisonner à l'échelle européenne.

Trois raisons à cela.

Il y a d'abord une cohérence. On ne peut défendre la PAC, croire en la PAC, politique commune, en restant figé sur son cas d'espèce, sur son pays, sa région, son champ, son élevage. La notion même d'organisation **commune** des marchés, première expression de la PAC, évoque implicitement cette ouverture, cette cohésion, cette solidarité.

Il y a aussi, bien sûr, une évidence. Nous avons toujours à apprendre de nos voisins, de nos partenaires, de nos concurrents aussi. Il nous faut comprendre nos similitudes, connaître nos spécificités, découvrir et analyser les expériences ou les modes d'organisation qui pourraient être utiles, accepter de se comparer pour mieux s'améliorer.

Mais ce regard global s'impose aujourd'hui aussi et surtout par nécessité. Toutes les organisations professionnelles, tous les responsables politiques qui s'intéressent à l'agriculture, doivent avoir en tête la prochaine négociation du prochain cadre financier européen 2014-2020 qui, à bien des égards, déterminera le contenu et l'importance de la future PAC. Ce rendez-vous sera capital pour l'agriculture française. La négociation qui s'ouvrira en 2010 doit être préparée avec rigueur, avec inventivité aussi, car beaucoup d'anciennes procédures devront être révisées, mais surtout, elle doit être conduite dans un esprit de coopération. La posture nationale, quelle que soit sa justification, ne sert à rien si elle ne trouve pas d'écho chez nos partenaires. Il nous faut nous préparer à une stratégie d'alliances.

La crise du lait touche tous les États membres. Elle doit être l'occasion de réfléchir ensemble à la PAC de demain.

I. LES MÉCANISMES DE FORMATION DU PRIX DU LAIT

A. LE CADRE COMMUNAUTAIRE

1. Les prix du lait au temps de la PAC administrée (1984-1999)

a) L'ancienne PAC : le prix du lait administré

Jusqu'à la fin des années 90, le secteur laitier relevait du régime classique de la PAC d'alors, interventionniste et administrée. L'organisation du secteur était tout entière définie par une « organisation commune de marché », une « OCM lait » créée en 1968 et complétée par la création des quotas laitiers en 1984. L'OCM lait reposait sur deux dispositifs :

– un dispositif de gestion du marché, lui-même construit sur deux outils. D'une part, un système de quotas de production, c'est-à-dire un système de régulation de production, (il n'y a pas à proprement parler de limite de production autorisée, mais une pénalité financière en cas de dépassement des « quantités de références »). D'autre part, une batterie d'instruments destinés à assurer l'écoulement des productions en cas de surplus : stockage public des excédents (les stocks appartiennent à l'organisme d'intervention européen) ou privé (les stocks restent la propriété du producteur), aides aux exportations (restitutions), aides à la consommation (distribution du lait...) ;

– un régime de prix administrés. Chaque année, le Conseil avait la responsabilité de déterminer trois prix :

➤ le prix indicatif, qui était une sorte de prix objectif, qui représentait le prix du lait que le Conseil estimait juste et nécessaire versé aux producteurs au cours de la campagne laitière (du 1^{er} avril au 31 mars de l'année suivante) ;

➤ le prix d'intervention, qui était une sorte de prix de réserve, fixé pour le beurre industriel et la poudre de lait. Les organismes d'intervention avaient l'obligation d'acheter à ce prix les quantités présentées par les producteurs ;

➤ le prix de seuil, qui était une sorte de prix minimum d'importation. Afin de protéger les producteurs européens, lorsque le prix mondial était inférieur au prix de seuil, la Communauté européenne imposait des prélèvements agricoles, c'est-à-dire des droits de douane variables, destinés à

relever le prix de produits importés au niveau des prix communautaires. Le niveau du prix de seuil était voisin de celui des prix indicatifs.

Ainsi, même si, en théorie, le prix du lait était fixé par le marché, l'importance du prix communautaire était déterminante. De fait, le secteur laitier relevait d'un prix unique et administré, sous réserve d'ajustements locaux liés à la qualité du lait.

En 1995, le prix du lait était de 31 écus la tonne (soit, au prix actuel, 42 euros).

Ce système, appliqué pendant trente ans, n'a pas résisté aux critiques.

b) Les critiques du système

Les critiques de l'ancienne PAC sont bien connues. Le système mis en place conduisait à un emballement économique et budgétaire : les éleveurs, assurés du prix et de débouchés, étaient incités à produire, au-delà de la capacité d'absorption du seul marché européen, générant des stocks parfois considérables (jusqu'à près d'un million de tonnes de beurre en 1983-1985) et des dépenses très importantes – 5 milliards d'écus par an. La situation du secteur laitier, par l'image qu'il a donnée, a été le détonateur de la réforme de la PAC en 1992. On retiendra aussi que les États, qui avaient en leurs mains tous les moyens de maîtriser le secteur (en contrôlant à la fois les volumes par les quotas et les prix par le prix indicatif) ont été incapables de le faire. La réforme de la PAC, imposée par les faits, est surtout le résultat du manque de courage politique des États membres.

Pour rester sur le seul aspect des prix, le système présentait quelques défauts majeurs :

– le système était manifestement favorable aux producteurs. Il est nécessaire de rappeler les termes du traité de Rome, inchangés depuis 1957. L'article 33 (CE) prévoit que la PAC a pour but « ...b) d'assurer un niveau de vie équitable à la population agricole (...) d) d'assurer des prix raisonnables dans les livraisons aux consommateurs ». Il y a donc deux « cibles » : les producteurs et les consommateurs.

Le système des prix administrés était clairement favorable aux producteurs, avec des prix rémunérateurs, certes justifiés par les rigueurs du métier – l'élevage, en particulier l'élevage laitier est l'activité la plus exigeante de l'activité agricole. Le consommateur payant sa sécurité d'approvisionnement et la stabilité des prix (deux autres objectifs de la PAC) au prix fort.

Tant l'analyse économique mettant en relief les rentes des quotas laitiers et les surcoûts payés par les consommateurs, que les comparaisons internationales, révélant que le prix du lait en Europe était deux fois plus élevé que « le prix mondial », accusaient le système européen. Que pesait l'effort des éleveurs face aux partisans du libre marché et, plus encore, à l'ironie mordante d'un Premier ministre britannique accusant l'Europe de payer 2 € par vache, « *qui permettait d'offrir à chacune d'elle deux tours du monde en avion...* ».

– le système était également aveugle, insensible aux mutations du monde. La première réforme de la PAC en 1992, la première ayant imposé une baisse des prix compensée par ce qu'on appelait alors des « aides directes » (aux revenus), n'avait pas concerné le secteur laitier. Tandis que les prix de la viande et des céréales baissaient respectivement de 10 % et 40 % en cinq ans, le prix du lait restait à son niveau antérieur, autour de 30-32 centimes le litre. Un niveau stable qui occultait deux faits très importants : l'apparition de nouveaux producteurs mondiaux et les gains différenciés de productivité des différents États membres. C'est au début de l'année 1990 que les producteurs et les transformateurs d'autres pays de la communauté européenne ont acquis un avantage comparatif de 5 % à 10 % sur leurs homologues français. Un avantage peu perceptible puisque le prix administré avait l'effet d'un verre opaque.

Ainsi, d'une part, l'écart entre le prix communautaire et ce qu'il est convenu d'appeler « le prix mondial » s'est accru, et, d'autre part, de plus en plus d'États avaient intérêt à faire évoluer le système, afin de bénéficier d'avantages comparatifs par rapport aux pays producteurs traditionnels.

2. Les réformes 1999-2008

Trois réformes ont modifié la PAC en profondeur. La réforme de 1992, imposant une diminution de certains prix agricoles, compensée par une aide directe aux revenus des agriculteurs ; la réforme de 1999, affirmant le développement rural en tant que « deuxième pilier » de la PAC et généralisant la baisse des prix amorcée par la réforme de 1992 ; la réforme de 2003, introduisant le découplage : les aides européennes aux revenus – les droits de paiement unique – sont indépendantes – découplées - des productions. Si le secteur laitier a été à l'écart de la première réforme, il a été directement concerné par les deux suivantes. En dix ans, le régime du secteur laitier a été radicalement transformé.

a) *La réforme de 1999*

Le secteur laitier a été modifié une première fois, en 1999, par l'adoption d'une nouvelle « *Organisation commune de marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers* » (règlement (CE) 1255/1999 du 17 mai 1999).

La réforme oscille entre la nécessité d'améliorer la compétitivité et le maintien d'un dispositif d'intervention. Toute l'ambiguïté est résumée dans le considérant (4) du règlement : « *Considérant que, afin d'encourager la consommation de lait et de produits laitiers dans la Communauté et d'améliorer la compétitivité de ces produits sur les marchés internationaux, il y a lieu de réduire le niveau du soutien du marché, en particulier, en réduisant progressivement (...), les prix indicatifs et les prix d'intervention du beurre et du lait écrémé en poudre* ».

Le règlement apporte plusieurs changements qui se traduisent par une baisse sensible des prix. Le prix indicatif « *réputé être le prix que l'on tend à obtenir pour la totalité du lait vendu par les producteurs sur le marché de la Communauté et les marchés extérieurs* », censé donner le « la » au marché, est maintenu mais il est préfixé par le règlement et diminué à partir du 1^{er} juillet 2005. Ce prix, fixé à 30,98 € la tonne en moyenne entre 2000 et 2005, passe à 29,23 € en 2005/2006, à 27,47 € en 2006/2007 et 25,72 € à partir du 1^{er} juillet 2007, soit -17 % en quatre ans.

Le prix de seuil, instrument ostentatoire du protectionnisme européen, est supprimé, confirmant ainsi la suppression décidée en 1995, à la suite de l'accord commercial conclu à Marrakech en 1994.

Le régime des interventions (rachats/stockage) est maintenu, mais les prix sont désormais fixés par le règlement et les conditions d'ouverture sont durcies. L'intervention sur la poudre de lait est assurée à prix prédéterminé, mais sur une période donnée (1^{er} mars - 31 août) et dans la limite d'un certain volume (109 000 tonnes). Quand ce volume est atteint, les interventions sont « suspendues », jusqu'à l'année suivante. L'intervention sur le beurre est également maintenue, mais n'est appliquée que lorsque le prix a diminué suffisamment et suffisamment longtemps. En outre, l'intervention se fait par adjudication (dans la limite minimale de 90 % du prix d'intervention) (1).

(1) *Les modalités et le prix sont fixés aux articles 4 et 5 du règlement. Concernant le beurre, l'adjudication intervient quand le prix du marché est inférieur à 92 % du prix d'intervention (PI). Le prix d'achat ne peut être inférieur à 90 % du PI. Les achats sont suspendus quand le prix du marché dépasse 92 % du PI. Le PI est fixé à 328,20 € pour la période 2000-2005 ; 311,79 € (2005-2006) ; 295,38 € (2006-2007) ; 278,97 € à partir du 1^{er} juillet 2007. Concernant le lait en poudre, le PI est fixé à 205,52 € pour la période 2000-2005 ; 195,24 € (2005-2006) ; 184,97 € (2006-2007) ; 174,69 € à partir du 1^{er} juillet 2007.*

Le prix d'intervention est diminué de 15 %.

En marge de ces dispositions de prix, le règlement maintient des instruments de régulation de marchés agissant soit sur l'offre, telles que l'aide au stockage privé, soit sur la demande, telles que l'aide à l'utilisation de la poudre de lait pour l'alimentation animale, les restitutions à l'exportation. En complément du règlement, les quotas laitiers sont maintenus.

La réforme de 1999 engage donc le secteur laitier dans la baisse des prix. La baisse de revenus des éleveurs qui en résulte est compensée par des paiements directs fixés par l'Union européenne en fonction des quantités individuelles de référence (« l'aide directe laitière »). L'aide communautaire peut être complétée par une aide supplémentaire nationale.

Ainsi en 1999, la nouvelle organisation du secteur laitier se profile avec une baisse des prix compensée par des aides aux revenus. Ce mouvement sera amplifié en 2003-2008.

b) La réforme de 2003-2008

2003 : Le secteur laitier est évidemment inclus dans la grande réforme de 2003, transformant profondément la nature même de la PAC. La PAC cesse d'être un outil de régulation du marché, même si le dispositif d'intervention est gardé en réserve, et devient, principalement, un instrument de redistribution des revenus. L'aide européenne, accordée sous forme de droit à paiements uniques – DPU, et découplée, est une aide aux revenus.

La réforme de 2003 entraîne une nouvelle baisse des prix d'intervention - une baisse asymétrique de - 25 % pour le beurre et de 15 % pour le lait en poudre (1). Le recours aux achats d'intervention pour le beurre est découragé par l'application d'un plafond (d'abord fixé à 70.000 tonnes puis ramené à 30.000 tonnes). Au-delà, l'intervention n'a plus lieu à prix fixe, mais par adjudication.

Le système des DPU modifie considérablement la philosophie de l'intervention communautaire. Désormais, les éleveurs auront deux sources de revenus : les recettes issues des ventes – les prix –, et les aides européennes aux revenus – les primes. Les prix sont liés au marché. Les primes sont préfixées par État et par exploitation. Avec le découplage, les DPU sont indépendants des productions ... et des prix. Les montants sont fixés, quel que soit le marché. L'engagement d'un abandon des restitutions et l'annonce,

(1) Les prix d'intervention passent de 328,20 € à 246, 39 €/100 kg pour le beurre et de 205,52 € à 174,69 €/100 kg pour le lait écrémé en poudre.

concomitante de la suppression des quotas laitiers, ajoutent des perturbations supplémentaires au secteur.

La baisse des prix est toutefois compensée par la généralisation de l'aide directe aux revenus, sous forme de droit de paiement unique. Les services de la Commission rappellent que, lors de l'application du découplage, les éleveurs laitiers ont reçu 5 milliards d'euros d'aides directes aux revenus

2007 : Le règlement de 1999 est remplacé par le nouveau règlement introduisant une Organisation commune des marchés à tous les secteurs (règlement (CE) n° 1234/2007 du Conseil du 22 octobre 2007). 21 OCM de marché fusionnent dans une OCM unique. Le régime des quotas laitiers, encore fixé par une base juridique distincte de l'OCM lait, est, cette fois, incorporé dans l'OCM unique.

Concernant les prix, la nouvelle OCM supprime la notion de prix indicatif, mais conserve les mécanismes d'intervention (stockage public) sur le beurre et la poudre de lait, dans les conditions adoptées en 2003. Le système fonctionne donc aujourd'hui « en double détente », avec une intervention automatique et à prix fixé dans la limite d'un plafond et une intervention optionnelle sur prix d'adjudication, au delà du plafond et « *sur la base des spécifications à déterminer par la Commission* » (1).

Sans être symbolique, l'intervention est considérée alors comme un instrument accessoire, une sorte d'héritage de l'ancienne PAC. D'ailleurs, à l'époque, les études envisageaient une hausse des prix laitiers. Les mécanismes d'intervention étaient supposés archaïques, révolus.

2008 : le bilan de santé de la PAC, fin 2008, est l'occasion d'une nouvelle étape pour le secteur laitier. Le régime des prix d'intervention est maintenu en l'état, sous une forme simplifiée, avec les mêmes plafonds précités. En revanche, la modification majeure concerne la fin des quotas laitiers, programmée en 2015. Afin d'assurer une sortie sans heurt du régime des quotas laitiers, une augmentation de 1 % par an est prévue à partir de 2009/2010. Deux rapports intermédiaires de la Commission évalueront la situation du secteur au plus tard en décembre 2010 et décembre 2012.

(1) Pour le beurre, l'intervention est actionnée sur la base d'un prix de référence et dans la limite d'un plafond de 30 000 tonnes. Au-delà, l'intervention peut se faire mais par adjudication. Le prix d'intervention correspond à 90 % du prix de référence. Pour la poudre de lait, le dispositif antérieur est repris avec une nouvelle baisse de prix en 2008 et dans la limite d'un plafond de 109 000 tonnes. Au-delà, l'intervention peut se faire par adjudication. Le prix de référence fixé en 2007 à 174,69 € pour 100 kg est ramené à 169,80 € en 2008. Règlement (CE) 361/2008 du 14 avril 2008.

En 2009, le prix du lait résulte donc avant tout des règles du marché. L'intervention est cependant maintenue à titre accessoire pour le beurre industriel et la poudre de lait. Ces deux mécanismes ont été actionnés en 2009.

Les DPU sont programmés jusqu'en 2013. La question de leur maintien au-delà n'est pas encore posée.

Récapitulatif du régime communautaire du prix du lait Présentation simplifiée			
	Avant 1999	1999-2008	2008
Prix indicatif (= prix souhaitable)	Oui – fixé chaque année par le Conseil	Oui – préfixé par la Réglementation communautaire	Supprimé
Prix d'intervention (= prix d'achat, stockage UE)			
Beurre	Oui – fixé chaque année par le Conseil	Oui – préfixé par la Réglementation communautaire – Pas de plafond	Oui – préfixé par la Réglementation communautaire – Plafond : 30.000 tonnes. Au-delà, prix d'adjudication
Poudre de lait	Oui – fixé chaque année par le Conseil	Oui – préfixé par la Réglementation communautaire – Plafond : 109.000 tonnes. Au-delà, prix d'adjudication.	Oui – préfixé par la Réglementation communautaire – Plafond : 109.000 tonnes. Au-delà, prix d'adjudication
Prix de seuil (= prix d'importation)	Oui – fixé chaque année par le Conseil	Supprimé	Néant

B. LE MARCHÉ

Depuis la disparition – progressive depuis 1999 et définitive depuis 2008 – du « prix indicatif », c'est-à-dire du prix souhaité pour les transactions sur le lait, le prix du lait résulte du jeu du marché, c'est-à-dire de la rencontre

entre une offre et une demande sur certains produits et dans certains lieux. Sur chacun de ces points, le secteur laitier présente des particularités.

1. Les produits

Le lait, si familier à tout humain, est surtout une matière première constituée de matières grasses (MG) et de matières protéiques (MP). Le lait doit correspondre à certains critères bactériologiques et sanitaires (nombre de germes...). En France, le lait « standard » est défini par une proportion de 38 grammes de matières grasses et 32 grammes de matières protéiques par litre (dit « lait 38 MG /32MP »). Chaque État peut avoir ses spécifications particulières ; aussi, la Commission européenne, pour établir des comparaisons pertinentes entre États membres, utilise un critère différent (3,7 % de MG/kg).

Cette matière première se transforme très facilement et la famille des produits laitiers est très large. On peut distinguer les produits par degré de transformation ou par destinataire :

Équivalence lait		Présentation simplifiée des usages du lait		
		Part dans la collecte de lait en France	Produit de grande consommation	Produit industriel
Lait liquide	1 l	11 %	X	
Produits ultra-frais	1 l/kg	13 %	X	
Fromage	2 à 12 l/kg	38 %	X	X
Beurre	22 l/kg	25 %	X	X
Poudre de lait	10 l/kg	12 %		X
Dérivés (caséine, lactosérum...)		6 %		X
Part dans la collecte de lait en France		100 %	75 %	25 %

Source CNIEL

Cette stratification est importante pour la détermination du prix du lait réellement payé aux producteurs :

– Le prix du lait moyen est établi sur la base du « lait standard 38 MG/32MP » (en France). Les laits qui présentent des qualités supérieures avec plus de MG et/ou de MP sont payés plus cher. Ainsi, si le prix moyen annoncé est de 226 € la tonne en avril 2009, et si l'accord négocié fin mai entre producteurs et transformateurs est entre 262 à 280 € la tonne, ce ne sont pas les prix réels perçus par les éleveurs. Le lait en France présente aujourd'hui des taux de MG et de MP supérieures. Le prix perçu est donc majoré de quelques euros par tonne, de quelques centimes par litre, par gramme de MG/ou MP supplémentaire. Ce lait standard 38/32 explique aussi les différences de cotation présentées par la Commission européenne.

– Plus un lait est destiné à des fabrications à forte valeur ajoutée, plus il est payé cher. Cette majoration est accentuée en cas de label d'origine (Appellation d'Origine Contrôlée, Indication Géographique Protégée...) qui permet de vendre le produit fabriqué plus cher. Ainsi, en France, le prix du lait n'est pas de 280 € la tonne, mais est compris entre 200 à 360 € voire 400 €, valeurs appliquées au lait correspondant à des AOC de montagne bien valorisées telles que le Beaufort. Les conditions d'élevage sont, il est vrai, particulièrement difficiles dans les régions correspondantes. Ces variations locales existent partout en Europe.

– Plus un lait est utilisé pour fabriquer des produits exportés et plus il est sujet à des variations de prix. Dans la fixation des prix, le facteur dominant est la poudre de lait, produit le plus commercialisé sur les marchés mondiaux.. Les pays spécialisés sur ces produits (l'Irlande par exemple) ont connu des chutes de cours très importantes, très supérieures aux pays où la part des consommations locales est décisive.

2. Les acteurs du marché

L'offre correspond à la collecte de lait. Il faut en effet distinguer la production et la collecte, constituée par les livraisons de laiteries. La différence vient des ventes directes, marginales dans l'UE à Quinze, à l'exception de l'Autriche, mais encore significative dans les nouveaux États membres.

L'offre de lait est proposée par les éleveurs. L'offre dépend de l'importance du cheptel et du rendement, lui-même résultat de la sélection génétique et de la mécanisation (passage de la traite manuelle, depuis longtemps abandonnée, à la traite mécanique puis à la traite automatisée, sans intervention humaine). Une vache ne produit du lait qu'après fécondation et

vélage à la suite duquel la lactation dure 10 mois. La production d'une vache laitière est comprise entre 4000 et 8000 litres. Ces différences de rendement sont un élément de fixation des coûts et des prix.

Rendements laitiers en 2007

(nombre de litres de lait par vache et par an)

Danemark	Suède	Pays-Bas	Royaume-Uni	Allemagne	Espagne	France	Italie	Irlande	Pologne
8350	8000	7600	7670	7000	6850	6450	6050	4800	4550

Source : Institut de l'élevage - L'économie laitière, 2008/2009 (mars 2009 n° 387)

L'offre est encadrée par le système dit des « quotas laitiers ». Pour l'ensemble de l'Union européenne, il existe deux quantités globales garanties (QGC) réparties entre États membres. L'une pour les livraisons aux laiteries et l'autre pour les ventes directes effectuées par les producteurs. Ces deux QGC sont réparties entre producteurs. Chaque producteur se voit attribuer une « quantité de référence » individuelle, un « quota », attaché à l'exploitation. Le dépassement national des QGC entraîne une pénalité financière.

Presque partout en Europe, l'offre est très atomisée. Il existe environ 2,5 millions d'exploitations laitières, dont deux tiers en Roumanie et en Pologne. L'Allemagne compte 100 000 exploitations, la France 93 000. Il existe des élevages laitiers dans tous les États membres et, au sein des États membres, dans presque toutes les régions. C'est le cas en France. Toutes les régions ont des élevages laitiers. À l'exception des départements de l'Île-de-France (hors Seine-et-Marne), il n'existe que sept départements (situés en Languedoc-Roussillon et en région PACA) sans exploitation laitière.

Il y a deux niveaux de **demande** : l'acheteur au producteur et l'acheteur du produit.

Pour l'éleveur, la demande n'est pas le consommateur mais l'acheteur du lait qui peut être soit une laiterie, le plus souvent sous forme de coopérative de producteurs, soit une société de l'industrie agro-alimentaire qui va collecter le lait, le transformer et le vendre soit sur le territoire national, souvent par le biais de la grande distribution, soit sur les marchés internationaux, selon les produits qu'il fabrique.

Les circuits d'achats sont très variables selon les pays, avec deux « modèles-type » : le modèle danois, où l'achat du lait est assuré presque exclusivement par une coopérative d'éleveurs, et le modèle français où l'achat de lait est assuré de façon majoritaire par les industriels transformateurs. Dans

la plupart des pays, la collecte est très concentrée et dominée par une laiterie coopérative ou privée.

Les grandes entreprises laitières (avec, par ordre de chiffre d'affaire, Lactalis, Bongrain, Sodiaal, Bel, Danone France) comptent chacune plusieurs milliers, voire plusieurs dizaines de milliers de producteurs : + de 10 000 pour Sodiaal, + de 25 000 pour Danone... On peut estimer qu'en France, les 2/3 des 25 milliards de litres de lait sont collectés par moins de dix entreprises.

A l'inverse de la production, atomisée, la demande des acheteurs est très concentrée.

Pour fixer les idées, en moyenne dans l'Union européenne, on compte un acheteur pour 100 producteurs.

La demande finale de produits laitiers repose sur le consommateur. Les millions de consommateurs. La consommation de produits laitiers croît avec le pouvoir d'achat. En période de crise, la « déconsommation » affecte de façon prioritaire les produits les plus chers – ultra-frais, fromages – tandis que la consommation de produits de base – le lait liquide – reste stable.

Pour simplifier, le marché du lait se présente sous la forme d'un sablier, avec, au sommet, une myriade de producteurs, à la base, une infinité de consommateurs, et au milieu, un filtre mince de collecteurs, de transformateurs et de distributeurs

3. Le marché

Quel est ce marché du lait ? Où est-il ? Quelques repères pour ces questions un peu abstraites.

Il y a deux marchés distincts. D'une part, un marché national, sur les produits de grande consommation, en particulier sur le lait liquide. Le lait ne voyage pas, ou voyage mal. 7 % seulement de la production laitière mondiale sont écoulés sur le marché mondial. L'essentiel du lait produit dans le monde est consommé dans les régions de production. Les prix s'établissent par « accord » entre producteurs locaux et acheteurs nationaux.

D'autre part, il existe un marché international sur les produits secs qui peuvent donc être transportés et commercialisés : le beurre, le fromage, et surtout, la poudre de lait, utilisée dans l'industrie alimentaire et pour l'alimentation animale. La poudre de lait est l'indicateur majeur du prix du lait. Quand un industriel détient des excédents ou a une stratégie internationale, il produit de la poudre de lait. Ce segment peut représenter

30 % à 40 % de son activité totale. Quand les échanges diminuent, le cours de la poudre de lait baisse, entraînant l'ensemble des cours. Plus un État est ouvert aux échanges laitiers sur la poudre de lait, et plus il est vulnérable aux fluctuations des cours. Certains fromages secs sont également de bons indicateurs d'évolution de prix (Gouda, Emmenthal...).

S'il existe bien un marché mondial de la poudre de lait, en revanche, la notion de « prix mondial » du lait est plus contestable. Il est particulièrement hasardeux de comparer le prix européen (autour de 30 centimes le litre) au prix pratiqué en Nouvelle-Zélande (autour de 14 centimes), acteur majeur sur les marchés d'exportation de poudre de lait, laissant supposer que le marché européen pourrait – devrait ? – se fournir sur ce marché afin que le consommateur puisse bénéficier des meilleurs prix. On rappellera que la Nouvelle-Zélande ne produit que 13 millions de tonnes de lait, soit à peine 10 % de la consommation européenne ...

Tous les États membres insistent sur la très grande liberté dans la négociation commerciale. Tout ce qui ressemble, de près ou de loin, à une forme d'entente, de cartel, par accord de groupe ou interprofessionnel, est totalement banni.

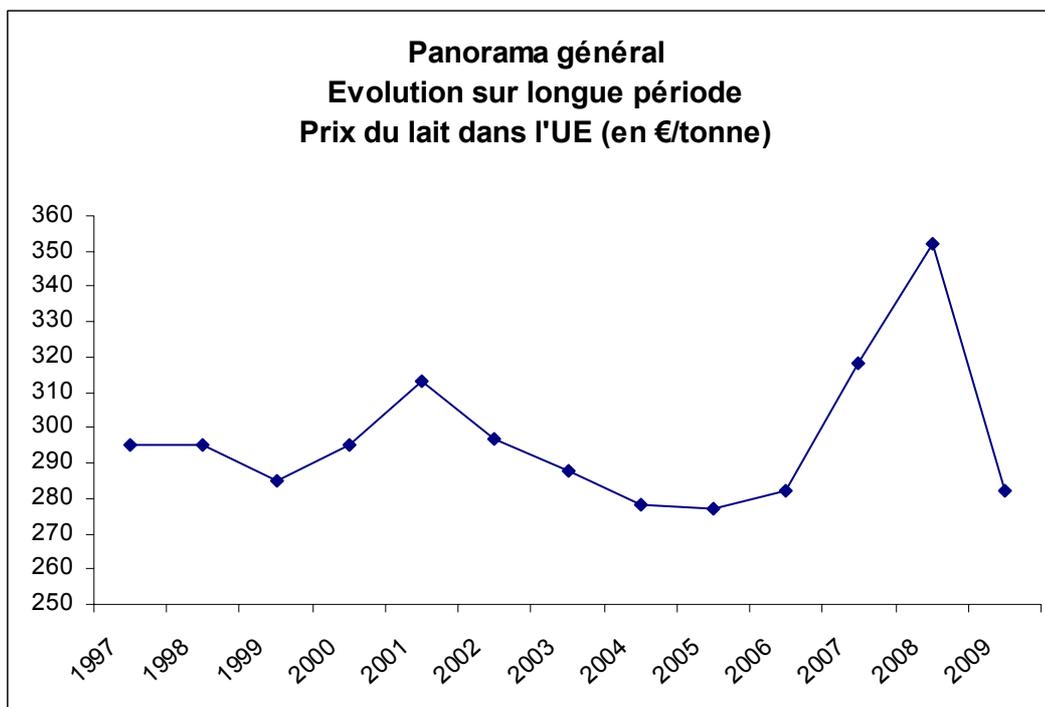
Le dispositif longtemps en vigueur en France d'une négociation de prix par l'interprofession laitière, c'est-à-dire rassemblant les producteurs, les coopératives laitières et les transformateurs industriels est une exception. (voir chap III B)

II. PANORAMA DU PRIX DU LAIT

A. PRÉSENTATION GÉNÉRALE

1. L'évolution dans le temps

En trois ans, entre 2007 et 2009, après une période marquée par une baisse lente mais constante, le prix du lait dans l'Union européenne a connu une volatilité considérable, avec une hausse de 43 % en dix-huit mois, suivie d'une baisse de 32 % en quinze mois.



Ces évolutions étaient inattendues. Le choix de la concurrence totale a fait entrer les marchés dans une espèce d'errance imprévisible comme en témoigne la lecture rétrospective des rapports « prospectifs » de la Commission, rédigés à un an d'intervalle et tous deux passablement erronés.

2006

*Les forces de marché constituent aujourd'hui le facteur le plus déterminant (des prix). On s'attend à ce que ces changements (baisse des soutiens au secteur du lait) fassent **baisser** le prix du lait dans la lignée des réductions de prix d'intervention et ce qu'ils s'alignent davantage sur les prix mondiaux.*

Commission - « lait et produits laitiers dans l'UE » - Août 2006

2007

*Le prix moyen des produits laitiers sur les marchés mondiaux devraient fortement **augmenter** au cours de la prochaine décennie par rapport à la décennie écoulée.*

Commission – Rapport de la Commission du Conseil « perspectives de marché dans le secteur du lait et de produits laitiers – COM (2007) 800 final – 12.12.2007

À deux reprises, l'analyse de la Commission - comme les autres - s'est montrée erronée. Quand elle programmait une baisse, il y eut une hausse. Quand elle programmait une hausse, il y eut une baisse... Que s'est-il passé ?

Pourquoi la hausse brutale des prix en 2007 ?

Après plusieurs années – dizaines d'années – d'excédents de production, la consommation mondiale de produits laitiers excède la production. La consommation européenne de fromage augmente régulièrement mais, surtout, la demande mondiale est tirée par la Chine. La consommation y est certes insignifiante par rapport aux standards européens, mais est multipliée par trois en cinq ans, pour atteindre 9 litres de lait par habitant (contre 90 litres pour le lait et 330 litres pour les produits laitiers en Europe).

L'offre mondiale est insuffisante. La production de Nouvelle Zélande, a été très mauvaise en 2007. L'offre européenne stagne et même diminue légèrement. Depuis 2006, plusieurs États membres - la France et le Royaume-Uni, la Hongrie- n'épuisent pas leur quota. Au Royaume-Uni, la baisse organisée des prix a découragé les producteurs. En France, on ne peut exclure le fait que la baisse des prix de 2003, ajoutée à l'annonce de la fin des restitutions et celle de l'abandon des quotas laitiers, ait constitué de puissants facteurs de démobilité de la profession laitière.

Enfin, comme le reconnaît la Commission, dans le contexte de l'introduction des DPU indépendants des productions, « *des alternatives plus rentables que la production laitière sont apparues, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du secteur agricole* ». La réforme a donc pu être suivie de la conversion d'élevages vers la culture de céréales, voire comme en Allemagne, vers les cultures destinées aux biocarburants (cf. Revue laitière française n° 677 décembre 2007).

La pression du marché se traduit d'abord sur la poudre de lait, puis, par contagion, sur l'ensemble des produits laitiers. L'envolée des prix est brutale : + 51 % en Allemagne, + 77 % en Irlande, + 33 % en moyenne dans l'Union européenne en 2007, + 34 % en France. L'embellie dure un an.

Pourquoi la baisse des prix fin 2008 ?

La crise économique est l'explication commode, mais partielle.

La baisse est d'abord la conséquence de la hausse précédente. Au niveau des prix atteints, plusieurs industriels de l'agro-alimentaire ont cherché des produits de substitution, telles que les matières grasses d'origine végétale.

Dans le contexte plutôt déstabilisant de la réforme de 2003, la réponse des éleveurs à la hausse des prix n'a pas été immédiate. Beaucoup ont préféré attendre que la hausse soit pérenne. L'augmentation des productions, nécessairement décalée (il faut deux ans avant qu'une vache ne produise du lait) est intervenue peu de temps avant que le marché ne donne ses premiers signes d'inflexion.

Le mouvement est aggravé de façon impromptue par l'affaire du lait maternisé contaminé à la mélamine qui stoppe net la consommation de lait de un milliard de consommateurs.

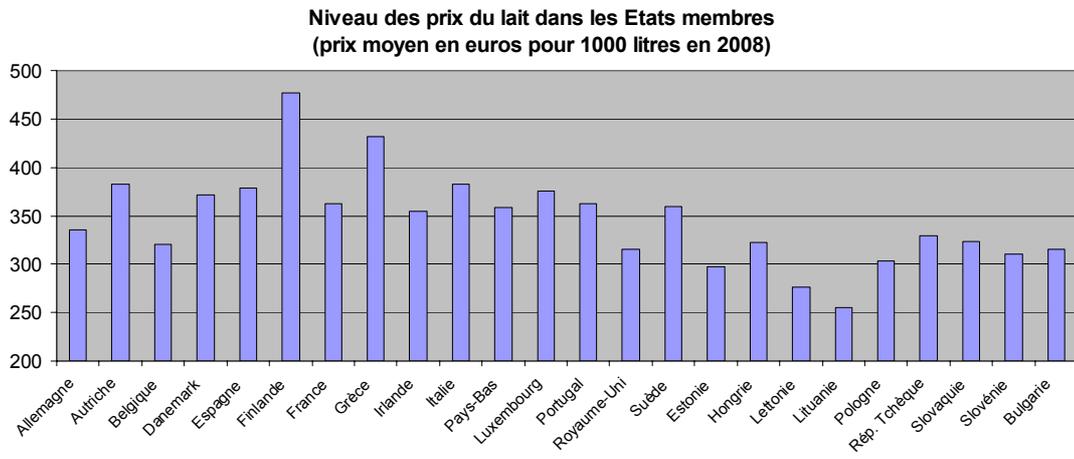
La crise vient amplifier un mouvement entamé et inéluctable. Les produits qui « tiraient » le marché – fromage, lait fermenté – sont devenus trop chers pour une nouvelle clientèle assommée par la crise. Les produits qui résistent sont les produits de base, avec une pression sur les prix déjà évoquée.

Enfin, une fois encore, la poudre de lait est l'indicateur maître. Les prix s'effondrent, entraînant l'ensemble du secteur. C'est donc l'amplitude des variations et leur rapidité qui sont les plus marquantes.

2 Des situations variables selon les États

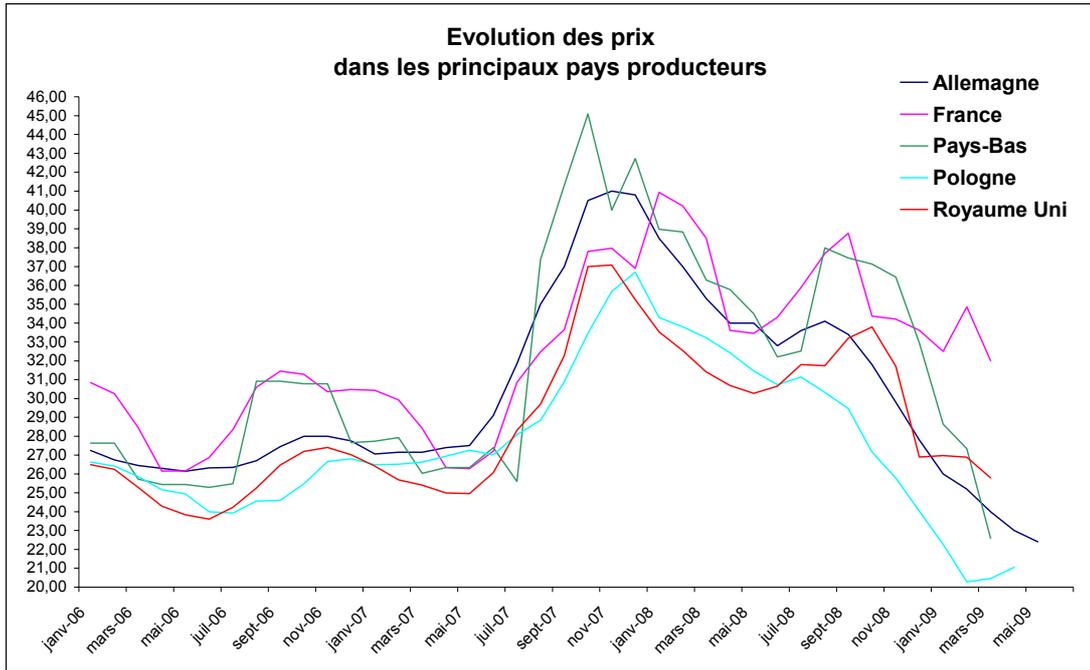
Cette marge de fluctuation est cependant inégale selon les États (1), avec une sorte de record pour l'Irlande (+ 80 %) tandis que la hausse dans les nouveaux États membres était inférieure à 40 %. La France est dans une situation moyenne, avec une hausse de 50 % suivie d'une baisse de 22 %.

(1) Les prix mentionnés dans la suite du rapport sont issus des données transmises régulièrement par la Commission européenne aux États membres. Pour des raisons d'harmonisation, les prix référencés par l'Union européenne peuvent présenter des différences par rapport aux prix nationaux.

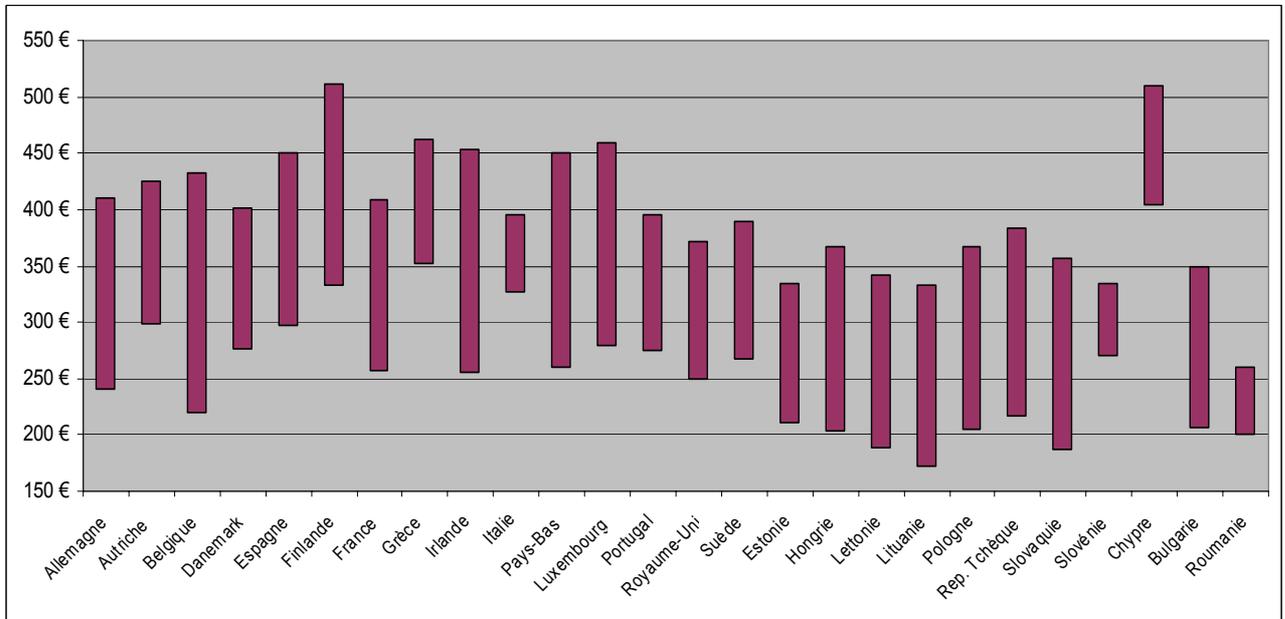


L'amplitude des variations du prix du lait dans les États membres
(prix en euros pour 1 000 litres)

	Point bas 2006/2007	Point haut 2007/2008	Prix moyen 2008	Mars 2009	Variation en 2 ans
Allemagne	261	410	335	240	+57% / -41%
Autriche	281	425	383	318	+51% / -25%
Belgique	249	432	320	219	+73% / -49%
Danemark	279	402	372	320	+44% / -20%
Espagne	290	451	379	310	+55% / -31%
Finlande	319	511	477	374	+60% / -27%
France	262	409	363	226	+56% / -44%
Grèce	345	463	432	390	+34% / -16%
Irlande	253	454	355	200	+79% / -56%
Italie	310	396	383	320	+24% / -19%
Pays-Bas	253	451	359	270	+78% / -40%
Luxembourg	285	464	376	280	+53% / -40%
Portugal	262	394	363	325	+50% / -17%
Royaume-Uni	236	371	315	260	+57% / -30%
Suède	275	387	360	208	+40% / -30%
Estonie	239	336	297	211	+41% / -37%
Hongrie	216	369	322	204	+31% / -45%
Lettonie	228	342	276	189	+51% / -43%
Lituanie	181	333	255	172	+84% / -48%
Pologne	239	367	303	204	+53% / -44%
Rép. tchèque	260	383	329	211	+47% / -45%
Slovaquie	237	356	323	187	+50% / -47%
Slovénie	255	335	310	281	+31% / -16%
Bulgarie	207	348	315	246	+68% / -29%
Roumanie				200	



Fourchette d'évolution des prix du lait dans les différents États membres 2007/2009
(en € par 1000 litres)



Cette volatilité, variable entre les États, est aussi variable au sein des États et selon les périodes. Sans qu'il soit possible d'en déterminer les raisons, on peut constater par exemple que la crise du prix du lait depuis quinze mois creuse les écarts régionaux en France et au Royaume-Uni et les restreint en Allemagne et en Pologne.

Prix du lait - Écarts régionaux
(prix en euros par 100 litres)

	Prix moyen	Prix mini	Prix maxi	Écart
• FRANCE				
- Avril 2008	30,9	28,8 (Franche-Comté)	33,1 (Alsace)	4,3
- Avril 2009	22,6	21,0 (Nord-Pas de Calais)	30,1 (Auvergne)	9,1
• ALLEMAGNE				
- Mars 2008	36,0	29,1 (Schleswig Holstein)	40,5 (Hesse)	11,4
- Mars 2009	23,7	20,0	27	7
• ROYAUME-UNI				
- Moyenne 2008	25,9	22,9 (Irlande du Nord)	26,4 (Grande-Bretagne)	4,5
- Mars 2009	24,4	17,7 (Irlande du Nord)	25,5 (Grande-Bretagne)	7,8
• POLOGNE				
- Décembre 2007	36,7	30,7 (petite Pologne)	39,7 (Podlachie)	9
- Février 2009	18,9	15,8 (Mazovic)	20,5 (Opole)	4,7

B. LA SITUATION DANS LES 15 ANCIENS ÉTATS MEMBRES

L'ancienne Union européenne (UE) à Quinze compte de très grands producteurs laitiers : l'Allemagne, la France, le Royaume-Uni, les Pays-Bas, l'Italie. Bien entendu, la baisse des prix est générale, mais avec des différences sensibles entre États membres, avec par exemple une baisse décalée en France par rapport aux autres États membres (résultat du système de fixation des prix, en vigueur jusqu'à la fin 2008), une baisse considérable pour certains pays ouverts aux marchés internationaux (Irlande), une baisse parfois accélérée par un phénomène de contagion quand un pays ou une région d'un État membre est limitrophe d'une région d'un autre État membre où la baisse est plus sensible (cas de certaines régions d'Allemagne et de l'Irlande du Nord).

Au-delà des chiffres et au terme du tour d'information réalisé auprès des services économiques des Ambassades de France dans les pays de l'UE comme auprès des services agricoles des ambassades des États membres à Paris, il semble que la crise soit perçue de façon assez différente selon les États. La crise affecte tous les États, le malheur est partout, car dans la plupart des pays, les prix du marché ne couvrent pas les coûts de production. Mais la réponse est variable. Dans quelques États, la crise est perçue comme un mauvais moment, avant le rebond généralisé. Une périπέtie et même une opportunité pour devenir plus compétitif encore. Ailleurs, la colère est grave. De nouvelles solidarités se forment dans l'épreuve et les manifestations de dimension européenne sont des appels politiques qui doivent être écoutés.

Quelques situations particulières peuvent être évoquées.

Allemagne – Les prix ont évolué comme suit: 27,3 €/100 kg en 2006, 33,4 € en 2007, 33,8 € en 2008, 23,5 € en avril 2009. Entre le pic atteint en novembre 2007 (41,6 €) et avril 2009, la chute est de 43,5%. Elle est globalement plus forte qu'en France et affecte les différentes régions de façon différenciée. L'Allemagne est un pays fédéral. Chaque land a son propre gouvernement et son ministre de l'agriculture. Il y a un fort sentiment régional mais avec beaucoup d'écarts - de compétitivité, de sensibilité - entre régions. Les nouveaux länder paraissent exposés aux concurrences d'Europe centrale. Certaines laiteries ont installé des établissements à la frontière tchèque, destinés à la consommation allemande. Des contacts similaires ont été pris en Pologne.

On pourra observer que les écarts de prix entre länder se sont réduits pendant la crise, contrairement à la France (voir tableau page suivante).

Concernant la fixation des prix, il n'y a pas de tradition de fixation de prix du lait par accord interprofessionnel comme en France. Il n'y en a jamais

eu. Cela est interdit. Les négociations se font laiteries par laiteries, avec des contrats de livraison très longs, de plusieurs années (en moyenne de deux ans). Chaque laiterie discute avec ses producteurs. Ainsi, une grande laiterie avec des marchés à l'exportation doit s'aligner sur le marché mondial (c'est le cas des grandes coopératives du nord et les prix les plus bas sont ceux du land de Schleswig-Holstein) tandis qu'une laiterie qui a des produits de niche avec une bonne valorisation (comme en Bavière par exemple) a plus de possibilités de s'affranchir des conditions mondiales.

Concernant les quotas, la position allemande est ambiguë. La Bavière soutient le maintien des quotas, mais pas le reste de l'Allemagne. La ministre fédérale de l'agriculture, Mme Aigner, d'origine bavaroise, a défendu la non-augmentation des quotas laitiers lors du bilan de santé. En septembre 2009, lors du changement de gouvernement, rien ne dit que l'Allemagne reprendra un ministre bavarois. Le premier land agricole allemand, la Basse-Saxe, est totalement en faveur de l'abandon des quotas laitiers. Les ministres de l'agriculture des länder se sont réunis le 29 mai 2009 et n'ont pas décidé d'inflexion de leur position sur les quotas laitiers : fin des quotas en 2015 et distribution des quotas supplémentaires aux éleveurs. (source : mission économique en Allemagne).

France – La France est dans une situation moyenne : un niveau de prix moyen et une baisse dans la moyenne des baisses constatées dans les autres États membres. La France a cependant trois caractéristiques fortes :

– la variation des prix est en décalage d'environ un trimestre par rapport aux autres États membres, tant à la hausse qu'à la baisse. En Allemagne, aux Pays-Bas, au Royaume-Uni, en Irlande, le pic haut est atteint en octobre/novembre 2007, mais seulement en janvier 2008 en France. Pour ces mêmes pays, la baisse est nette à partir de septembre 2008 mais n'apparaît vraiment en France qu'au début 2009 ;

– la France compte parmi les acheteurs de nombreux industriels de l'agroalimentaire, souvent considérables voire de dimension mondiale. L'établissement des prix se fait moins entre éleveurs et laiteries coopératives, comme c'est le cas dans de nombreux États membres, qu'entre éleveurs et industriels. Le déséquilibre entre l'offre et la demande n'en est que plus fort ;

– enfin, jusqu'en 2009, la fixation des prix, sans être administrée, était très encadrée par des « recommandations d'évolution » établies par l'interprofession laitière, réunissant éleveurs, coopératives et transformateurs. Il s'agit, sous cette forme, d'un cas unique. Les évolutions étaient établies pour trois mois, ce qui explique le décalage évoqué (dans beaucoup d'autres États membres, la fixation est mensuelle).

Les variations régionales du prix du lait en France et en Allemagne
(en euros par tonne)

Région	France		
	<i>Avril 2008</i>	<i>Avril 2009</i>	<i>Baisse</i>
Alsace	331	238	- 93
Aquitaine	313	263	- 50
Auvergne	301	218	- 83
Basse-Normandie	310	211	- 99
Bourgogne	330	236	- 94
Bretagne	305	210	- 99
Centre	302	223	- 79
Champagne-Ardennes	307	210	- 97
Franche-Comté	330	288	- 42
Haute-Normandie	304	214	- 90
Ile-de-France	305	237	- 68
Languedoc-Roussillon	309	229	- 80
Limousin	301	218	- 83
Lorraine	330	238	- 92
Midi-Pyrénées	309	229	- 80
Nord Pas-de-Calais	304	210	- 94
Pays de Loire	305	240	- 65
Picardie	305	237	- 68
Poitou-Charentes	305	242	- 63
PACA	309	229	- 80
Rhône-Alpes	312	219	- 93
Moyenne	309	226	- 83

Land	Allemagne		
	<i>Mars 2008</i>	<i>Mars 2009</i>	<i>Baisse</i>
Bade-Wurtemberg	385	254	- 131
Bavière	392	258	- 134
Berlin, Brandebourg	384	246	- 138
Hesse	405	270	- 135
Mecklembourg-Poméranie occidentale	336	219	- 117
Basse-Saxe, Brême	321	218	- 103
Rhénanie du Nord-Westphalie	359	245	- 114
Rhénanie Palatinat, Sarre	369	240	- 129
Saxe	372	233	- 139
Saxe-Anhalt	347	221	- 126
Schleswig-Holstein, Hambourg	291	200	- 91
Thuringe	390	251	- 139
Anciens Länder	360	240	- 120
Nouveaux Länder	359	229	- 130
Moyenne	360	237	- 123

Source : France : CNIEL - Allemagne : Mission économique à Berlin

Belgique – Même s’il y a une différence non négligeable entre le prix indicatif public et le prix effectif payé aux producteurs, entre laiteries privées et laiteries coopératives dans lesquelles les producteurs sont représentés, la Belgique a connu une chute très importante de l’ordre de 49 % entre le prix de novembre 2007 et avril 2009 (de 43 centimes à 22 centimes en prix réel).

En mars 2009 la Belgique n’avait pas encore de position officielle sur les quotas dans la mesure où les deux principales régions institutionnelles – Flandre et Wallonie – ont des visions radicalement opposées. Néanmoins, nombreux sont ceux qui pensent que l’augmentation des quotas n’a pas été un facteur déterminant dans l’adoption des prix du lait. Le problème vient avant tout d’un effondrement de la demande conjugué à une faible valorisation des produits. La Belgique est convaincue qu’il faut mettre en place une nouvelle gouvernance dans le secteur via la contractualisation des relations entre producteurs et laiteries. Il faut, avant tout, donner plus de visibilité et de prévisibilité aux producteurs sur l’évaluation des marchés.

Source : mission économique – Belgique

Royaume-Uni – Le pays présente des spécificités fortes. La baisse des prix qu’il a connue est l’une des plus faibles de l’UE. Trois raisons à cela : d’une part, les prix sont déjà très bas et parmi les plus faibles de l’UE et ne peuvent descendre en-dessous. D’autre part, le pays est depuis plusieurs années en-dessous des quotas et ce déficit s’accroît. Les principaux facteurs de cette baisse de la production sont la diminution du cheptel et les prix bas à la production qui ont prévalu entre 1998 et 2007, qui ont entraîné un désintéressement et/ou un sous-investissement de la part des producteurs. Selon une enquête réalisée par DairyCo en mars 2009, 13 % quitteraient la profession à l’horizon 2011. Si le déclin de la production devait continuer au même rythme, la production chuterait à 7,5 Md de litres à l’horizon 2030, entraînant l’importation de 53 % des produits laitiers consommés au Royaume-Uni. Cette pénurie entretient donc un niveau de prix stable. Enfin, la population est grande consommatrice de lait frais pasteurisé, qui ne se conserve pas, ne voyage pas, et qui doit donc être produit localement. Cette demande captive est un élément supplémentaire de stabilité de prix.

Une dernière spécificité tient à l’écart important -et même croissant avec la crise- entre le prix du lait en Grande-Bretagne et le prix du lait en Irlande du Nord (respectivement 24,4 et 17,7 pence par litre en mars 2009). Les très faibles prix d’Irlande du Nord seraient tirés par les prix encore plus faibles pratiqués dans le reste de l’Irlande.

Source : mission économique du Royaume-Uni

L'Irlande a en effet pour caractéristique d'avoir connu la plus forte hausse en 2007, avec un pic à 44,6 € les 100 litres en novembre 2007, suivi de la plus forte baisse de l'UE à 15 pour atteindre 22 € en mars 2009, soit une chute de 50 %. Cette extrême volatilité tient au positionnement de l'Irlande sur les marchés internationaux. 80 % de la production est exportée (beurre et poudre de lait). La crise affecte à plein les pays exportateurs.

Danemark – *« Après une moyenne de 38 centimes par litre en 2008, le prix du lait est tombé à 28 centimes en avril 2009. Les prix de détail sont restés relativement stables. Le Danemark a pour particularité que la collecte est assurée par une « laiterie dominante », Arla Foods. Arla Foods est une coopérative, ce qui signifie que le prix est décidé par un « board » constitué des représentants des éleveurs propriétaires de la compagnie. Le prix fixé sert de référence aux autres collecteurs privés. Les petites laiteries privées perdraient leurs fournisseurs s'ils faisaient différemment et s'éloignaient du prix d'Arla Foods.*

La structure coopérative au Danemark signifie que, d'une certaine façon, les éleveurs ont le contrôle du prix du lait. Mais, bien sûr, ils doivent tenir compte des conditions générales du marché. La baisse générale des prix n'est guère différente des autres États membres.

A notre point de vue, cette méthode est un moyen raisonnable d'établir le prix de base – a quite round and reasonable way to settle the milk price –. La structure coopérative assure que l'intérêt des producteurs n'est pas écrasé –dwarfed- par l'intérêt des grandes entreprises laitières.

Le secteur a souffert de la baisse des prix comme les autres États membres. Mais le Danemark a aussi beaucoup souffert des dévaluations de la livre sterling et de la couronne suédoise qui sont deux pays très importants pour les laiteries danoises.

Ni la position officielle, ni la position des professionnels – Danish Dairy Board – n'a changé sur les quotas. Nous sommes convaincus que la sortie progressive de quotas n'a rien à voir avec la crise du prix du lait. D'ailleurs si les quotas ont augmenté de 1 % en avril 2008, la production a diminué, alors que pays pouvait produire davantage.

Nous croyons en un marché libéral, sans soutien aux exportations, sans intervention, sans quota ni autre instrument susceptible de dénaturer le marché (market distorting instrument). »

Source : Ambassade du Danemark

Pays-Bas – La baisse des prix a été brutale : - 50 % entre le pic de novembre 2007 et mars 2009. Une particularité du pays est que le prix établi par le leader national Friesland-Campina, troisième groupe laitier mondial, présenté comme un « prix garanti » aux éleveurs, est calculé sur la moyenne des prix pratiqués par les autres laiteries hollandaises, le prix moyen en Allemagne, le prix des principales laiteries danoise (Arla Foods) et belge (Milcobel). Ainsi, le prix hollandais est le plus proche de ce qui peut être caractéristique d'un « prix européen ».

C. LA SITUATION DANS LES NOUVEAUX ÉTATS MEMBRES

L'adhésion de nouveaux États membres (NEM) en deux vagues (2004 et 2007) a mêlé de part et d'autre, c'est-à-dire tant chez les anciens États membres que chez les nouveaux, appréhensions et espoirs. Y aurait-il de nouvelles concurrences ou de nouveaux marchés ? Une disqualification des productions ou leur restructuration ? Un coût pour la PAC ou une occasion de démontrer son utilité ? En fait, il y eut tout à la fois. La crise des prix ne fait qu'ajouter une secousse supplémentaire à un secteur déjà ébranlé par les effets de l'adhésion.

1. Les effets de l'adhésion sur le secteur laitier

a) Les caractéristiques des nouveaux États membres

L'importance du secteur agricole dans les nouveaux États membres (NEM), en particulier dans les pays d'Europe centrale et orientale (PECO) – qui excluent Chypre, Malte et les États baltes – est bien connue (1). Comme dans le reste de l'Union européenne, tous les pays sont producteurs de lait, du plus modeste, avec des productions inférieures à 1 million de tonnes, aux plus importants. La Pologne est le cinquième producteur européen et représente près de la moitié de la production et de la collecte de lait dans les NEM. Les douze NEM comptaient à la veille de leur adhésion 2,6 millions d'exploitations laitières.

Cette disparité et cette concentration des productions sur quelques États membres sont générales en Europe. En revanche, les NEM présentent

(1) L'agriculture emploie 6,5 millions de personnes représentant 8 % de la population active (jusqu'à 17 % et 32 % en Pologne et en Roumanie) et 3,5 % de la valeur ajoutée totale (jusqu'à 12 % en Roumanie).

deux spécificités. Il y a, d'une part, une très forte hétérogénéité dans les structures d'exploitation. Les NEM vivent dans le double héritage de l'agriculture de subsistance et de l'agriculture collectiviste. À une extrémité, la Roumanie où 95 % des exploitations n'ont qu'une à deux vaches. À l'autre, la République tchèque, habituée aux grandes fermes collectives.

D'autre part, les NEM ont pour caractéristique de garder des modes de commercialisation très traditionnels. Nulle part mieux que dans les NEM, la distinction s'impose entre production et collecte. Tandis que la quasi-totalité des productions dans les Quinze est livrée à des laiteries, ce n'est pas le cas dans les NEM qui comptent beaucoup d'autoconsommation et de ventes directes aux consommateurs (voisinage, marchés...). En Roumanie, par exemple, le circuit de collecte est encore plutôt archaïque. Tandis qu'en Europe de l'ouest, la laiterie vient chercher le lait chez le producteur, conservé dans des « tanks » réfrigérés, les petits producteurs roumains amènent par leurs propres moyens leur lait dans les points de collecte après chaque traite.

Production/collecte de lait dans les NEM (2007-2008)

	Production (en millions de litres)	Collecte (en millions de litres)	% de collecte par production	Nombre de vaches par exploitation
Pologne	12,1	8,8	72,3 %	4,3
Rép. tchèque	2,7	2,4	90,6 %	74,0
Hongrie	1,8	1,5	78,6 %	21,8
Lituanie	1,9	1,3	70,0 %	3,2
Roumanie	5	1,1	22,7 %	1,6
Autres	4,3	3,5	81,0 %	ns
Total NEM	27,8	18,6	67,0%	ns
Total UE	148,0	134,0	90,0%	9,8

Dans ces conditions et pour beaucoup de nouveaux entrants, l'adhésion relevait aussi du défi.

Trois pays avaient un potentiel laitier : la Pologne, qui avait le cheptel le plus important, la Hongrie qui avait les rendements les plus élevés, et la République tchèque, qui avait de grandes exploitations et un bon potentiel de produits transformés.

Le premier impact attendu était l'augmentation des productions laitières, non seulement en raison du gros potentiel de certains États membres, mais aussi en raison de l'effet aspirant des prix communautaires dans la plupart des cas supérieurs aux prix nationaux. La hausse rapide du prix du lait

était une incitation forte à la production. À condition, bien entendu, que les quotas soient fixés en conséquence et n'entraient pas le développement attendu et espéré des producteurs. La restructuration des exploitations était un autre challenge. Chacun pouvait comprendre que, en dépit de coûts de production faible, les « fermes » de une (en Roumanie) à trois ou quatre vaches (en Lituanie et en Pologne) étaient très éloignées du modèle européen de production et des conditions sanitaires exigées. L'adhésion ne pouvait qu'être anxiogène pour beaucoup d'éleveurs d'Europe de l'Est.

Pourtant, la principale difficulté de l'adhésion était ailleurs et d'ordre financier. Les NEM gardent aussi en mémoire l'accord agricole qui, certes, permit leur adhésion, mais qui n'a jamais été vraiment « digéré » par une partie de la population. Il faut rappeler en effet que le montant des aides agricoles européennes attribuées aux NEM fut le nœud de la négociation d'adhésion. Les nouveaux entrants revendiquaient l'application immédiate, pleine et entière, du régime des aides directes du premier pilier, introduit en 1992, tandis que d'autres États rappelaient que ces aides aux revenus avaient été attribuées pour compenser une baisse des prix et que, par conséquent, ne pouvaient s'appliquer à la situation présente puisque, en l'espèce, les prix communautaires étaient plus élevés que les prix locaux. Deux logiques défendables mais contradictoires. Le nœud se dénouera finalement par l'accord conclu au Conseil européen de Bruxelles les 24 et 25 octobre 2002, au terme duquel le principe de l'attribution des aides directes aux NEM fut retenu, mais serait appliqué de façon progressive, selon la procédure dite de « *phasing in* » : 35 % du montant théorique en 2006, 40 % en 2007, puis une augmentation de 10 % par an pour atteindre le taux plein, 100 % en 2013.

Même si ces aides directes entraînaient une augmentation du niveau de vie très supérieure à la moyenne de leur pays, les agriculteurs des NEM ont toujours considéré cet accord comme une injustice et une humiliation. Certains députés européens se font forts de rappeler que les agriculteurs des NEM perçoivent la moitié de ce que perçoivent les autres agriculteurs européens. On rappellera que ce régime différencié sera supprimée en 2013.

b) Les effets de l'adhésion

L'adhésion s'est accompagnée d'une restructuration des élevages avec une amélioration rapide des rendements, grâce notamment à la généralisation des machines à traire et la restructuration des exploitations. Même si le cheptel moyen polonais est très faible, la Pologne compte aussi quelques très grosses exploitations, fabriquant plus d'un million de litres, dirigées par des managers étrangers.

**La restructuration des exploitations dans les NEM
Évolution sur cinq ans**

	Nombre d'exploitations 2004-2008	Cheptel 2003-2007	Rendement 2003-2007	Collecte 2003-2007	Nombre moyen de vaches 2004-2008
Pologne	-40%	-5%	+12%	+12%	3,3 → 4,3
Rép. Tchèque	-13%	-9%	+23%	-6%	55 → 74
Hongrie	-28%	-14%	+10%	-16%	13 → 22
Lituanie	-43%	-10%	+20%	+31%	2,3 → 3,2

Source CNIEL – L'économie laitière 2009

Mais c'est surtout sur la transformation de produits laitiers que l'adhésion a eu le plus d'impact, avec une arrivée massive d'investisseurs ouest-européens, poussés par l'euphorie industrielle qui a accompagné l'élargissement, par le potentiel d'un marché en expansion, tant pour les produits fabriqués localement que pour des produits industriels de moyenne gamme fabriqués en Europe de l'ouest, et enfin par des perspectives commerciales à l'exportation. Le phénomène a été très visible. La présence étrangère est particulièrement forte en Roumanie, avec Danone et Lactalis (France) et plusieurs groupes hollandais (Friesland), allemand (Hockland), grec (Bronac pour la fabrication de la feta) et même israélien (TNUVA). De même, les principaux groupes laitiers français sont présents en Pologne : Danone, Lactalis, Bongrain, Bel, Entremont ... Cette implantation, démarrée à la fin des années 90, a entraîné la modernisation de la filière et un changement d'orientation des productions, avec une diminution du lait liquide, consommé localement, et un développement des productions fromagères et des productions d'exportation. En Pologne, le montant des exportations de produits laitiers a triplé en cinq ans (2003 à 2007) et représente plus d'un milliard d'exportations, 850 millions d'excédent commercial. Les produits laitiers constituent le poste agro-alimentaire le plus important du commerce extérieur polonais.

2. L'évolution des prix

a) L'évolution des prix en cinq ans

Avant l'adhésion, l'écart des prix du lait entre la Communauté et les pays candidats était très important. En 1994, la moyenne des prix en vigueur dans les PECO ne représentait que 40 % du prix communautaire (30 % en Pologne). La préparation de l'adhésion s'est accompagnée d'un rattrapage progressif, au point qu'en 2004, les prix en Slovaquie et en Hongrie étaient même légèrement supérieurs au prix communautaire. Un phénomène isolé puisque, à la même période, la Pologne, premier pays producteur, connaissait un bond de + de 50 % en un an !

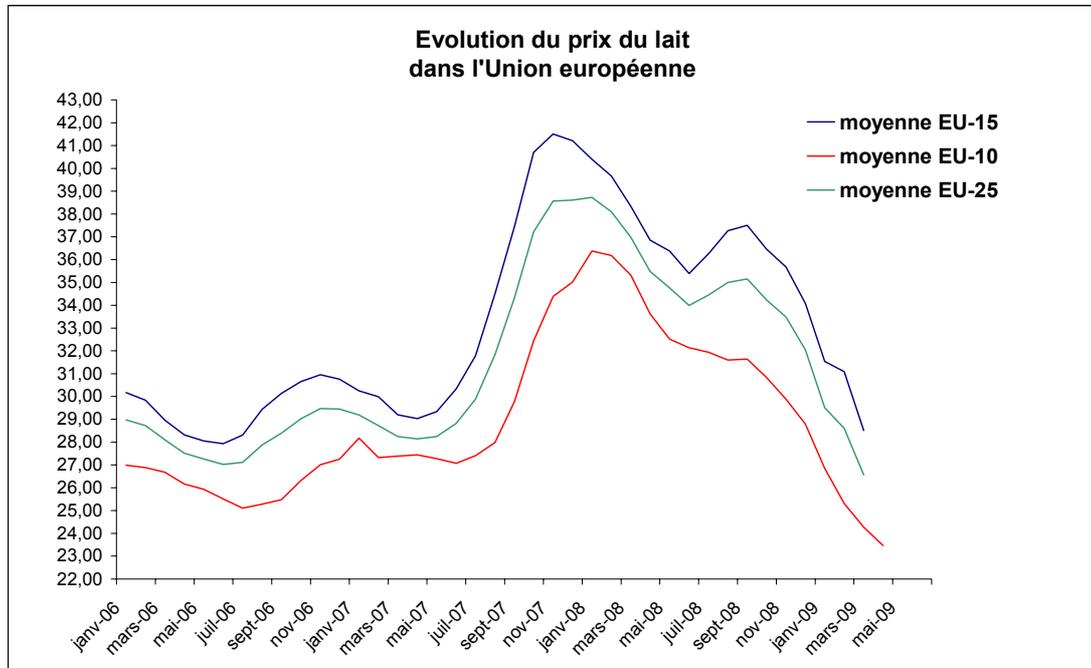
Ainsi les écarts de prix entre anciens et nouveaux membres se sont rapidement estompés. En moins de cinq ans, les prix ont augmenté pour se hisser au niveau des prix moyens européens. Au premier trimestre 2007 par exemple, le prix moyen en Pologne ne présentait qu'un écart d'un centime par litre par rapport aux prix en Allemagne, en Irlande et aux Pays-Bas.

Il convient d'observer le régime encore particulier de la Roumanie qui dispose d'une grille tarifaire différenciée selon qu'il s'agit de lait dit « de qualité européenne » (c'est-à-dire aux normes sanitaires communautaires), à 250 € par tonne en 2008, et du lait dit « de qualité roumaine » payé entre 155 € et 200 € par tonne. Ce régime dérogatoire est prévu jusqu'au 31 décembre 2009, mais la Roumanie a demandé sa prolongation pour une année supplémentaire.

La crise a stoppé ce rapprochement. Déjà, un début de différenciation avait commencé lors de la flambée des cours de la fin 2007. L'augmentation avait été rapide mais légèrement en deçà des performances de certains pays (+ 50 % en Allemagne, + 64 % aux Pays-Bas contre + 30 % en Pologne, entre le début et la fin 2007). Mais c'est surtout au début 2009 qu'une sorte de décrochement est apparue par rapport aux autres États membres.

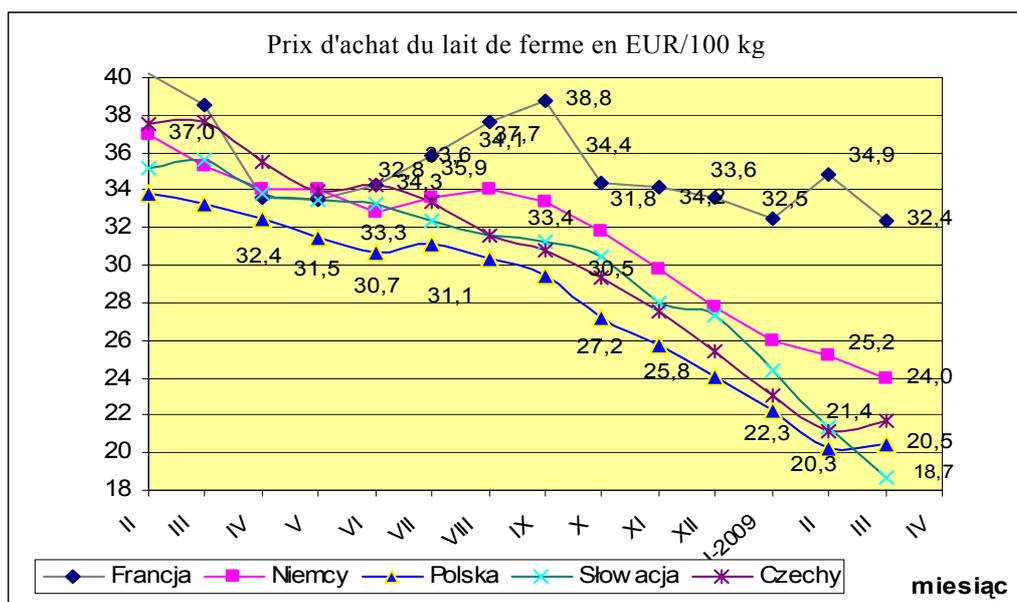
Ainsi, si la crise est générale en Europe, dans les PECO, elle est aussi particulièrement brutale. Les prix avaient moins augmenté que dans le reste de l'Union européenne pendant la flambée des cours, et ont plus diminué pendant la crise qui lui a succédé. Les comparaisons sont difficiles car tout dépend des mois comparés (pics mensuels, moyenne trimestrielle, moyenne annuelle) et de la monnaie considérée. Car si la baisse est généralisée dans les NEM comme ailleurs, les écarts sont accentués quand les prix nationaux sont convertis en euros en raison de la dévaluation généralisée des monnaies par rapport à l'euro. Ainsi, pour la Pologne, la baisse – calculée sur le cours moyen des premiers trimestres 2008 et 2009 – est de - 27 % en zlotys et

de - 42 % en euros. La baisse entre le point haut de 2007 et février 2009 est de - 34 % en zlotys et - 49 % en euros.



Cette crise a des conséquences particulièrement fâcheuses dans ces nouveaux États membres. D'une part, elle intervient au plus mauvais moment, cinq ans seulement après l'adhésion et alors que les frais de production ont beaucoup augmenté après les programmes de modernisation des exploitations. La stratégie d'exportation largement inspirée par les industriels internationaux qui se sont implantés s'est avérée risquée, puisque plus un pays est ouvert et plus il est vulnérable à la crise.

D'autre part, elle contribue à un sentiment d'iniquité, latent depuis la négociation d'adhésion, et réactivé à cette occasion. Le graphique ci-dessous, réalisé par le ministère de l'agriculture et du développement rural polonais, montre clairement que les nouveaux États membres ont été davantage pénalisés que les anciens, en particulier, les plus importants d'entre eux (pour la production laitière), l'Allemagne et – surtout – la France (pays sélectionnés par le ministère à partir des données de la Commission sur les 27 États membres). Les écarts réels en monnaie locale n'auraient pas été aussi importants. Mais c'est en euros que la comparaison est faite.



Source : Ministère de l'agriculture et du développement rural polonais

b) Les effets de la baisse des prix

La Pologne profite-t-elle de ses prix compétitifs ?

Le marché du lait évolue en Pologne de façon de plus en plus libéralisée. La concurrence est forte pour trouver le meilleur prix, entraînant de nouvelles relations commerciales. Le lait polonais est à la fois abondant et l'un des moins chers d'Europe centrale. Ainsi, certains gros éleveurs laitiers du nord-ouest de la Pologne auraient été démarchés en avril par des opérateurs allemands pour fournir leur lait dans des usines situées en Allemagne. Des contacts similaires se sont produits entre éleveurs polonais et tchèques. À l'inverse, le cours du lait en Lituanie étant encore plus bas, certains transformateurs du nord-ouest de la Pologne ont pu se fournir en Lituanie. L'idée a été émise d'échanges comparables avec les Pays-Bas. Cette hypothèse paraît peu probable, en tout cas pour le lait frais, peu transportable (en revanche, les importations de poudre de lait sont toujours possibles).

Qu'en est-il avec la France ?

Les importations de lait de Pologne ?

Y a-t-il, en France, des importations de lait et de produits laitiers de Pologne, afin, bien entendu, de bénéficier du différentiel de prix ? Cette question est évidemment très sensible, tout particulièrement dans le contexte actuel. Les industriels expliquent que leur investissement est un investissement de marché pour être présent sur un marché régional en expansion et non un investissement de délocalisation pour bénéficier de prix inférieurs aux prix français.

Les statistiques douanières sont, *in fine*, l'arbitre neutre de ce débat et conduisent à trois conclusions :

- les importations en Pologne sont tout à fait marginales et ne représentent que moins de 1 % des importations totales ;
- il y a, depuis la crise, une **baisse** des importations de **produits laitiers** ;
- il y a également, depuis la crise, **hausse** des importations de **lait**.

Les montants en jeu restent tout à fait marginaux mais l'évolution mérite d'être notée.

Les importations françaises de produits laitiers de Pologne (en millions d'euros)

	1 ^{er} trimestre 2007	2007	1 ^{er} trimestre 2008	2008	1 ^{er} trimestre 2009
Lait de Pologne	0,08	2,17	0,16	1	1,16
Lait total	72,7	400,00	100,00	387,00	92,00
Produits laitiers de Pologne	7,36	37,03	8,27	33,74	4,28
Produits laitiers Total	495,00	2573,00	582,00	4847,00	506,00

Source : douanes

III. PERSPECTIVES

A. RÉAFFIRMER LE BIEN-FONDÉ DES POLITIQUES PUBLIQUES

Ce tour d'Europe montre que si la crise du secteur du lait est générale, il y a une certaine unanimité pour défendre le jeu du marché et la liberté contractuelle. Beaucoup de pays considèrent que la crise est un passage avant un rebond. Pour quelques-uns, l'épreuve est aussi une sorte de mode de sélection des plus compétitifs. Néanmoins, il est certain que l'amplitude des variations de prix est excessive et parfois dévastatrice et que les éleveurs ont besoin de davantage de stabilité.

1. Le maintien des instruments de régulation

Malgré les réticences exprimées par la Commission européenne et quelques États membres, le Conseil a toujours maintenu les instruments d'intervention sur le beurre et la poudre de lait dans les règlements communautaires. Le mécanisme actionné par la Commission est à double détente : une intervention automatique et à prix fixé dans la limite d'un plafond, et une intervention supposée plus aléatoire au delà du plafond, puisque « *la Commission peut suspendre les achats à l'intervention ; les achats peuvent être effectués par voie d'adjudication sur la base de spécifications à déterminer par la Commission* » (article 8 du Règlement (CE) n° 1234/2007).

Force est de constater que dans l'épreuve provoquée par la baisse du prix du lait, la Commission a pleinement joué son rôle, procédant à des achats répétés, réguliers et à des prix adaptés à la gravité du moment. Le principe même de l'adjudication (au moins offrant) pouvait laisser envisager une concurrence à la baisse. Cela n'a pas été le cas. Le prix d'intervention appliqué a été de 99 % du prix réglementaire. La Commission a également actionné certains leviers pour accroître les débouchés, tels que les restitutions aux exportations et les programmes d'assistance alimentaire.

Ce mécanisme est l'ultime outil de régulation du marché. Selon le directeur général de la DG Agri, il n'est pas question pour la Commission de revenir aux « montagnes de beurre » de la PAC administrée. Pourquoi rappeler cet épisode de l'histoire tant le contexte a changé ? L'intervention de l'époque servait à absorber des excédents d'une production passablement irresponsable (avec près d'un million de tonnes de beurre stocké en 1983-1985). Il n'y a plus de montagnes de beurre. Il n'y en aura plus. La Commission a même annoncé

– par provocation ? – que « *en 2014, l'UE devrait être sur le point de devenir un importateur net de beurre.* » (rapport de la Commission du Conseil sur les perspectives de marché dans le secteur du lait 12.12.2007 – COM (2007) 800 final p.10).

Jadis, ces interventions étaient conçues comme un stockage d'excédents. Le concept peut et doit être renouvelé.

Après l'intervention au prix réglementaire, en mars 2009, la Commission a procédé à six adjudications entre mars et mai 2009, pour un total de 80 000 tonnes, soit 30 000 tonnes au prix d'intervention et 50 000 tonnes achetées par adjudication. 20 % soit 16 654 tonnes ont été retenues pour la France.

Les trois années écoulées ont montré que la principale caractéristique du marché est l'extrême volatilité des prix. Une sécheresse en Nouvelle-Zélande, une crise sanitaire en Chine, sans compter l'effet amplificateur des éventuelles spéculations sur les marchés agricoles peuvent bouleverser un marché.

Dans ce nouveau contexte, l'intervention ne doit donc plus être considérée comme un moyen de retirer des excédents, mais comme un moyen de lisser des prix. Il n'y a plus, il n'y aura plus d'excédent structurel, le marché assure au moins cet avantage. Mais il y a et il y aura toujours une grande volatilité des prix.

Aux stades atteints, cette volatilité est meurtrière. Meurtrière pour les éleveurs qui ont besoin d'un minimum de stabilité et de visibilité. Comment s'engager dans une production quelconque, dans un investissement, si le prix du produit peut varier du simple au double en un an ? Meurtrière aussi pour le citoyen consommateur. Car, in fine, c'est la sécurité alimentaire des Européens qui est en jeu.

Dans une PAC raisonnée, l'intervention peut prendre ce rôle économique et social. Une extension des périodes d'intervention et une majoration significative des plafonds d'intervention (30 000 tonnes de beurre – 109 000 tonnes de poudre aujourd'hui) permettrait d'assurer ce rôle régulateur et donnerait un signal sécurisant à une profession déstabilisée et meurtrie.

2. Les DPU renouvelés

Il ne faut pas oublier que les éleveurs reçoivent également des aides aux revenus : les droits de paiement uniques (DPU), censés apporter un

complément de ressources particulièrement adapté aux périodes de baisse de prix. Tous les agriculteurs européens préféreraient vivre dignement de leur production sans être dépendant de cette sorte d'assistance européenne, incomprise et humiliante. L'argument est connu : « *Des prix plutôt que des primes* ».

« *Assurer un niveau de vie équitable aux producteurs* » est l'un des cinq objectifs de la PAC énoncés à l'article 33 du traité de Rome. L'objectif des éleveurs est de vivre de leurs produits et non de l'assistance européenne. Les éleveurs préféreront toujours des prix rémunérateurs à des aides communautaires. Néanmoins, ces DPU peuvent garder un rôle tampon dans les situations de crise. Ces DPU permettent à cette profession de vivre. Dans le secteur laitier, le montant des aides directes représentaient en 2007, environ le quart du revenu total. Pour de nombreux éleveurs, l'abandon des DPU serait une condamnation à mort.

Pourtant, il faut bien reconnaître que le système doit être réformé. Tout particulièrement en France où le système a été calculé sur des références historiques de 2000-2002, chaque année plus injustifiables. Les DPU sont également indéfendables par leur inertie. Dans le système actuel, les DPU sont versés chaque année, quelles que soient les productions et quels que soient les prix. Versés quand les prix sont bas. Et versés quand les prix sont élevés. Il peut donc se produire des situations paradoxales et indéfendables où les agriculteurs, à certains moments, ont à la fois des prix élevés rémunérateurs et des primes européennes.

Ce système ne peut se maintenir en l'état et doit être réformé. Il paraît nécessaire d'imaginer un système de DPU, plus équilibré, plus juste, mieux ciblé sur les secteurs les plus vulnérables, mais aussi modulable en fonction du marché. Est-il pertinent de maintenir des DPU lorsque les prix flambent ? Ne vaudrait-il pas mieux les utiliser comme des amortisseurs de crise qui viendraient en complément des autres instruments de régulation ?

3. Et demain ?

Cette crise est une épreuve. Mais demain, le marché repartira. On anticipe déjà que la collecte de l'automne 2009 sera la plus faible des dix dernières années. La pénurie jouera son rôle : les prix augmenteront.

Faudra-t-il oublier ce mauvais moment, comme certains déjà, semblent oublier que la crise générale a eu, un moment, le mérite de forcer à une réflexion sur le fonctionnement et les repères de nos sociétés ?

Les Français ne peuvent se résigner à ce passage si rapide de la sécurité à l'insécurité alimentaire, de l'indépendance à la dépendance alimentaire. Les Français ne peuvent se résigner non plus à faire du prix le **seul** indicateur de performance d'un secteur.

En 1992, le secteur laitier avait provoqué la réforme de la PAC. Aujourd'hui, il peut encore jouer ce rôle en orientant la PAC – seule politique commune pleine et entière – sur de nouvelles bases.

Plusieurs pistes peuvent être évoquées. La première est celle de **l'évaluation**.

Paradoxalement, toutes les autres politiques – recherche, politique de cohésion... – ont intégré le concept d'évaluation. La PAC, même la nouvelle PAC de 2003 et de l'OCM unique, ne fait pas mention de ce concept. Pourquoi ne pas évaluer la PAC, le secteur laitier, comme les autres secteurs ? Évalue-t-on la recherche au **prix** des brevets ou à la qualité des innovations ? Évalue-t-on les fonds structurels au **prix** des fournisseurs ou à la cohésion qu'ils entraînent ?

Il faut faire ce même travail pour la PAC. Évaluer la PAC appliquée au secteur laitier en prenant en compte sa compétitivité, bien sûr, mais aussi ses performances en termes d'emploi, de cohésion sociale, d'équilibre des territoires, d'harmonie, de solidarité, d'environnement ... Autant de critères complémentaires, mais justes et défendables.

L'une des missions de la prochaine PAC sera de définir des critères d'évaluation qui ne seront pas les seuls crédits budgétaires et les prix les plus compétitifs.

Dans cette liste, il faudra faire une place à la **biodiversité**. Quel est l'apport des élevages laitiers « à la française » ou « à l'irlandaise » ou « à la polonaise » en termes de biodiversité ? Dans ces pays, les vaches sont encore dans les champs, c'est-à-dire vivent dans des espaces ouverts et entretiennent la vie, un foisonnement, un écosystème complet et crucial.

La France, à plusieurs reprises, a exprimé ses réserves à l'égard du « modèle alimentaire unique » proposé, par petites touches, par la Commission européenne (profils nutritionnels, coupage du vin, alimentation issue d'animaux clonés ...). De même qu'il ne peut y avoir de modèle alimentaire unique, il ne doit pas y avoir de race unique conservée, multipliée, clonée à l'infini sous prétexte qu'elle assure les meilleurs rendements laitiers. L'Europe pourrait aussi faire le choix de préserver son patrimoine animal, ses dizaines de races bovines dont certaines disparaissent – la vache de Bazougers, dont il ne subsiste que quelques spécimens issus du clonage –, ou régressent telle que

la Jersiaise, vache magnifique utilisée jadis dans les troupeaux pour accentuer la proportion de matières grasses dans le lait... Le différentiel de « rendement » les condamne sur l'autel de la compétitivité et au détriment de la biodiversité. Le maintien de la biodiversité est une responsabilité collective qui pourrait être soutenue par l'Union européenne.

L'agriculteur, parfois accusé de polluer, peut aussi avoir pour mission de préserver la biodiversité et cette mission essentielle peut et doit être rémunérée au juste prix.

B. ÉTABLIR DE NOUVELLES RELATIONS ENTRE ÉLEVEURS ET ACHETEURS

1. La situation actuelle

a) Les rapports producteurs/acheteurs aujourd'hui

Il a été évoqué (II B 2. Les acteurs du marché) le rapport entre producteurs et acheteurs. Pour schématiser, on compte en moyenne un acheteur pour 100 producteurs. Ce rapport peut aller jusqu'à 1 à 1 000, voire 1 à 10 000 pour les grandes laiteries et/ou transformateurs. Mais ce seul déséquilibre est à lui seul insuffisant pour mesurer le vrai rapport de force entre producteurs et acheteurs, qui mêle une sorte de paternalisme et d'intimidation.

Les contacts entre les deux sont très étroits. La collecte a lieu une fois tous les deux jours. L'industriel vient « relever » les « tanks » réfrigérés qu'il met à la disposition de l'éleveur (la traite a lieu deux fois, voire trois fois par jour). En France, cette proximité est doublée par une curiosité commerciale. Les ventes de lait se font par contrat oral. Il n'y a pas de contrat écrit. Mieux : la facture est rédigée par l'industriel : en d'autres termes, le vendeur reçoit une facture **établie** par l'acheteur ! L'éleveur est à la fois dans sa logique paysanne, à l'ancienne, avec le contrat oral, et dans une logique de « feuille de paye », comme un salarié ordinaire.

Cette relation du quotidien n'est pas équilibrée. Elle l'est d'autant moins que, d'une part les éleveurs doivent vendre leur lait, qui ne se conserve pas et que dans les faits, tous les acheteurs de lait se connaissent et, s'ils sont concurrents, sont aussi soudés par une solidarité de métier. L'hypothèse peut être émise de possibles « listes noires » contre des producteurs jugés indéliques. Comme, par exemple, un éleveur livrant son lait en Espagne lorsque les prix sont plus élevés qu'en France et qui peine à retrouver des

acheteurs en France lorsque le marché espagnol s'est fermé, ou bien encore des sanctions inavouées à l'encontre des producteurs casseurs ou établissant des points de vente sauvages sur les parkings de grandes surfaces... La profession regorge d'anecdotes – non vérifiées – de ce type.

Jusqu'en 2008, cette « négociation » entre producteurs et laiteries était toutefois encadrée par des recommandations d'évolution des prix du CNIEL (Centre national interprofessionnel de l'économie laitière) et par un encadrement des productions : les quotas laitiers.

b) La fin programmée des quotas laitiers

L'abandon des quotas laitiers a été décidé en 2003 et programmé par les conclusions du bilan de santé fin 2008. La chute du prix du lait était alors déjà amorcée mais sans atteindre les niveaux de mars/avril 2009. Mais l'effondrement du prix du lait ne modifie en rien la position des États membres. La question a été posée aux représentants de tous les États de l'Union européenne. La réponse est catégorique. Nulle part la crise n'a modifié la position officielle des États membres sur les quotas. Il y a bien les partisans d'un maintien des quotas, en l'état, des partisans d'une augmentation des quotas, assez généreuse, soit pour développer un potentiel de production (Pologne), soit pour éviter une chute brutale des prix au moment de l'abandon des quotas (Irlande), et les partisans d'un abandon des quotas. Les décisions adoptées en 2008 ne seront pas modifiées par la crise du lait.

La France avait un allié crucial sur ce thème, mais le rapprochement franco-allemand sur ce point ne doit pas faire illusion. La position allemande, présentée supra – page 27-, peut être ambiguë au départ, l'est de moins en moins. « *Les ministres des länder se sont réunis le 29 mai 2009, et n'ont pas décidé d'inflexion de leur position sur les quotas laitiers : fin des quotas en 2015* ». D'ailleurs, il n'est pas dans l'habitude allemande de revenir sur des décisions adoptées.

Les éleveurs français, très majoritairement favorables au maintien du système actuel, ne doivent pas se leurrer. Certes, la crise actuelle doit entraîner une réflexion sur la régulation du marché. Mais il est à craindre que les seuls « rapports d'étape » rédigés par la Commission en 2010 et 2012 ne suffisent pas à faire revenir l'Union européenne sur ce choix collectif. Selon toute vraisemblance, les quotas disparaîtront en 2015. Même s'ils étaient conservés, les éleveurs devraient se préparer comme s'ils disparaissaient.

c) Le nouveau cadre légal de formation des prix en France

Jusqu'en 2008, le cadre général de détermination du prix est « une recommandation » d'évolution de prix fixé par le CNIEL (Centre national

interprofessionnel de l'économie laitière) qui réunit les trois parties prenantes du marché à savoir la fédération des producteurs de lait et les deux fédérations de transformateurs (les coopératives et les industriels). Cette recommandation nationale valable pour 3 mois était déclinée au niveau régional au sein des CRIEL (Centres régionaux de l'interprofession de l'économie laitière). Les ajustements locaux se faisaient sur la qualité (bilan MG/MP), ainsi que sur la prise en compte d'éventuelles spécificités type AOC...

En avril 2008, ce régime, qui fonctionnait depuis dix ans, a été critiqué par la DGCCRF (Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes) considérant que le système contrevenait aux règles de la concurrence fixées par l'article 81 du traité de Rome. La DGCCRF a adressé une injonction au CNIEL afin de faire cesser ces pratiques anticoncurrentielles. La critique portait sur une entente verticalo-horizontale puisqu'il y avait à la fois une association producteurs/fabricants, une concentration de la demande (des acheteurs), et de troublantes similitudes dans les achats des grands groupes.

Le système de recommandation nationale a été modifié fin 2008 par la loi de finances pour 2009. Le dispositif, codifié à l'article L632-14 du code rural, consiste à remplacer le système antérieur de « recommandation » par l'élaboration d'**indices** (élaborés par le CNIEL) et de **valeurs** (élaborées par les CRIEL), censés constituer des éléments objectifs qui peuvent servir de base à l'établissement du prix du lait.

Ainsi, l'interprofession laitière reste compétente pour établir des bases statistiques, des comparaisons pertinentes (par exemple, l'évolution des charges des producteurs, le prix de la poudre de lait, le différentiel entre le prix de l'emmental et du cheddar) mais la négociation des prix est libre.

Cette limitation du rôle du CNIEL est censée mettre un terme aux critiques d'entente. A priori, toute critique concernant l'entente verticale (producteurs-fabricants) n'a plus de fondement. Au contraire, l'abandon du système de recommandation, associé au maintien de pratiques commerciales très traditionnelles, a accentué la **dépendance** des producteurs à l'égard des fabricants. Une fois le lait produit, il **doit** être acheté. Ainsi, dans les faits, le prix est fixé par le fabricant.

Ce pouvoir des fabricants est même accru en temps de crise. En période de tension sur le marché, c'est-à-dire en cas de forte demande de produits laitiers, les fabricants ont intérêt à négocier les prix afin de ne pas acheter trop cher. La négociation est équilibrée car chaque partie a intérêt à s'entendre. Quand la demande baisse, les fabricants bénéficient d'un avantage réel : les producteurs n'ont pas le choix, doivent vendre leur lait, et, de plus, ce sont les fabricants qui font leurs factures ! Ainsi, les producteurs constatent,

sans être prévenus, que les prix ont baissé, d'un trimestre à l'autre, de 10, 20, 30 % !... Les producteurs sont dans une dépendance économique totale. Il y a aujourd'hui 40 000 prix du lait différents. Le système des indices fonctionne convenablement en période de petit temps mais est inadapté en période de tempête et de retournement brutal.

Le cas des ententes horizontales entre fabricants (acheteurs) reste posé.

2. La piste de la contractualisation

La profession laitière, pas plus qu'une autre, ne peut vivre dans cette instabilité meurtrière. La volatilité des prix est excessive et le sera d'autant plus que la régulation physique de l'offre, au niveau européen par les quotas sera vraisemblablement abandonnée. Certes, le marché opère cette régulation, mais toujours à contretemps et à quel coût !

L'idée d'une contractualisation est celle d'une régulation privée, entre producteurs, regroupés en organisations de producteurs – OP – et acheteurs, avec des engagements de prix et de quantités. Des sortes de quotas professionnels à prix garantis. Mais privés. Une formule de contrats privés qui se substituerait au régime administré des quotas publics, régime perçu par les éleveurs français comme une sorte de contrat moral public.

Sur le plan juridique, quelle est la possibilité de contractualiser dans ces domaines ? L'intervention de la DGCCRF en 2008 auprès de l'interprofession laitière montre la grande vigilance des pouvoirs publics à l'égard du respect des règles de concurrence. Pourtant, en dépit de cette alarme sérieuse, il semble que la possibilité d'accords professionnels soit ouverte, dans les conditions fixées par l'article 81 du traité CE.

Article 81 du traité CE

Les règles de concurrence

Section 1

1. Sont compatibles avec le marché commun et interdits tous accords entre entreprises, toutes décisions d'associations d'entreprises et toutes pratiques concertées, et notamment ceux qui consistent à (...)

a) fixer de façon directe ou indirecte des prix d'achat ou de vente ou d'autres conditions de transaction ;

b) limiter ou contrôler la production, les débouchés, le développement technique ou les investissements,

2. Toutefois, les dispositions du paragraphe 1 peuvent être déclarées inapplicables à toute pratique concertée ou catégorie de pratiques concertées qui contribuent à améliorer la production ou la distribution des produits.

Sur le plan politique, quelle est la situation au niveau communautaire ? Plusieurs États membres sont satisfaits de leur mode de fixation des prix qui n'est d'ailleurs pas toujours éloigné de ce concept de contractualisation. Certes, les contrats entre producteurs et livreurs sont des contrats privés et non des contrats professionnels. Toutefois, quand l'acheteur est une laiterie qui occupe 80 ou 90 % du marché, comme c'est le cas aux Pays-Bas par exemple, l'accord « privé » est de fait, un accord « professionnel ».

Néanmoins, la fiction des relations contractuelles individuelles demeure. Ces États, satisfaits de leurs procédures, n'ont en vérité aucune raison d'en changer.

Enfin, sur le plan technique, même s'il est a priori plutôt attractif, le concept doit être accueilli avec une certaine prudence.

Les questions techniques sont nombreuses. Contrat type ou contrat individuel ? Contrat local, régional, national, rendu obligatoire par l'État membre – une spécificité française parfaitement incompréhensible pour tout autre État membre. Sur quelle durée, dans quelle fourchette de prix ? Sur quelles quantités ? L'étude précise fera remonter les difficultés... et les pièges.

Aujourd'hui, les deux parties – producteurs / acheteurs – sont déséquilibrées. L'équilibre sera-t-il rendu meilleur par la contractualisation, fut-elle professionnelle et régionale ? D'ailleurs, qui a le plus intérêt à contractualiser ? Les producteurs qui peuvent avoir ainsi une visibilité des prix et des quantités. Certes. Mais sur des prix et des quantités négociées avec l'acheteur. Aujourd'hui, la laiterie achète en pratique tout le lait porté par le producteur. Il utilise et transforme le lait pour ses propres produits finis, et gère les éventuels surplus comme il peut, en transformant le lait en poudre quand il y a un marché, voire en jetant le lait, comme c'est arrivé en début d'année chez un grand fabricant. Mais il va de soi que la contractualisation change les choses. L'acheteur ne s'engagera que sur la seule quantité qu'il est certain d'écouler.

L'accord se fera donc sur une quantité minimale. Les prix seront peut-être un peu plus élevés mais sur des quantités, qui elles, seront réduites. L'excédent restera « hors contrat », c'est-à-dire en réalité sans prix. L'excédent serait alors acheté au « meilleur prix », c'est-à-dire, bien entendu au prix le plus bas.

Une solution envisagée pour inciter à cette contractualisation serait l'incitation budgétaire. De même que les DPU actuels sont subordonnées au respect de règles d'écoconditionnalité, on peut imaginer que les aides du second pilier seraient majorées voire seraient subordonnées à leur tour à la conclusion de contrats laitiers professionnels. Cette hypothèse fragilise toutefois le producteur en le mettant en état d'infériorité puisqu'il y a davantage besoin d'un contrat pour continuer à bénéficier des aides européennes que l'acheteur.

On le voit, la voie de la contractualisation peut s'avérer délicate à mettre en œuvre. Néanmoins, la régulation privée entre entreprises de transformation et agriculteurs réunies en organisations de producteurs donnerait un cadre utile à tous. Le mécanisme serait moins rigide que celui des quotas et serait ouvert aux évolutions des prix et de la demande mondiale.

3. La place et le rôle de la grande distribution

Quel est dans ce schéma le rôle et l'importance de la grande distribution ? Ou, pour poser la question autrement, y-a-t'il une pression de la distribution sur les prix ? Cette question est plutôt délicate dans le contexte qui entoure la préparation de ce rapport et est très suivie par tous les acteurs – politiques, économiques, syndicaux – impliqués dans cette question. On se bornera à quelques remarques.

Il serait tentant d'accuser la grande distribution, dont chacun connaît le poids et le fonctionnement en méga-centrales d'achats, de faire pression sur les prix du lait.

L'observation, qui doit être affinée, conduit à une analyse plus nuancée.

Première observation : les marges des distributeurs dépendent du produit vendu. La règle simple, générale, vérifiée sur tous les produits, est que plus un produit est élaboré, plus les marges de la distribution sont élevées.

Cette règle s'applique à tous les produits, y compris aux produits laitiers sans qu'il soit possible à ce jour, de connaître les données précises. **Au moins en France ...** car on s'apercevra que ces données sont accessibles au Royaume-Uni, comme l'indique le tableau ci-dessous réalisé à partir de données publiques, disponibles sur internet, établies par Datum, le service d'information de Dairy Co, sorte d'organe de promotion du secteur laitier britannique.

	Répartition des marges fabricant / transformateur, détaillant l'exemple britannique (en pence/litre)			
	Lait		Fromage Cheddar	
	Juillet 2008	Mars 2009	Juillet 2008	Mars 2009
Prix producteur	25,82	23,37	25,82	23,37
+ marge brute fabricant	21,31	23,76	9,29	8,01
+ marge brute détaillant	13,16	19,13	31,06	38,36
= prix de détail	60,29	66,26	66,17	69,74

Source : DATUM, Dairy Co.

Ce tableau montre que la marge de distribution est au moins deux fois plus importante sur le fromage que sur le lait, que le gain du distributeur est supérieur au prix payé à l'éleveur pour le fromage, et inférieur pour le lait liquide, et enfin – curiosité britannique ? – que les marges réalisées par les distributeurs sont plus importantes en période de crise ! L'économie obtenue sur le prix du lait (en payant au producteur 2,5 pences de moins par litre) étant intégralement récupérée par les distributeurs. Une spécificité britannique

probablement, mais générant suffisamment de doute pour qu'il soit nécessaire de le lever en France.

Deuxième observation : La crise conduit à certains mouvements commerciaux qui ne sont pas sans incidence sur le prix du lait

La crise affecte la consommation des produits chers (produits frais, fromages...), pas la consommation de lait, plus rigide. La concurrence se fait non sur la qualité – le lait est pratiquement le même partout, quelles que soient les marques – mais sur les prix. Les comparaisons sont faciles, immédiates. Le lait, produit de base, joue un rôle comparable à celui de l'essence aux abords des grandes enseignes. Le produit est identique et les prix sont immédiatement comparables et comparés. Ainsi, à travers quelques produits repères – l'essence, le lait...- une enseigne commerciale peut se positionner en une enseigne « bon marché ». **Le lait est donc un produit banal mais au cœur d'une compétition entre grands distributeurs.**

Le lait liquide étant un produit qui n'est pratiquement pas transformé – à l'exception du conditionnement et du transport –, la compétition se fait en trois temps. D'abord, en glissant du lait de marque (« Candia », « Lactalis ») vers le lait de MDD, puis vers les premiers prix, proposés par les enseignes de hard discount et, maintenant (juin 2009) par toutes les enseignes de grande distribution (le lait « premier prix » en pack blanc et bleu est proposé autour de 60 centimes d'euros). Ensuite, en réduisant au maximum les marges commerciales. Enfin, en cherchant à payer la matière première le moins cher possible, c'est-à-dire en faisant pression sur le producteur – maillon le plus faible de la chaîne.

Ainsi, selon toute vraisemblance, il n'y aurait pas de marges nettes irresponsables sur le prix du lait liquide. La question se pose davantage pour les produits à valeur ajoutée puisqu'on peut estimer que les marges prises par les distributeurs sont alors supérieures aux prix payés aux producteurs.

Cette question des « marges » est au cœur des préoccupations du moment. En 2008, le Conseil économique et social a décrypté le circuit des marges entre les différents opérateurs-producteurs, transformateurs, transporteurs, distributeurs. Les tableaux réalisés montrent que les marges réalisées sur les MDD sont très inférieures aux marges réalisées sur les produits de marque. Selon toute vraisemblance, et même si l'exemple britannique évoqué ci-dessus est plutôt troublant, ces marges diminuent encore en période de grande compétition.

Éléments constitutifs du prix du lait au début 2008

	Lait grande marque	Lait MDD
Prix producteur.....	0,32 €	0,32 €
Marge brute transformateur.....	0,25 €	0,12 €
Marge brute distributeur.....	0,40 €	0,25 €
Autres.....	0,08 €	0,07 €
TOTAL	1,05 €	0,76 €

Source : Mme Christiane Lambert - Rapport du CES sur la formation des prix alimentaires 2009.

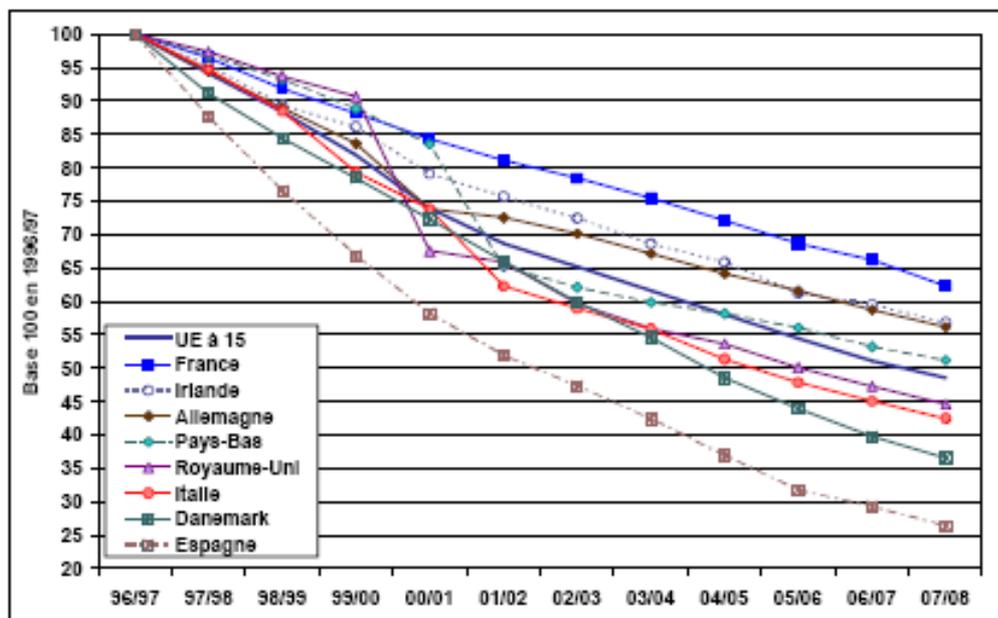
C. LES ACTIONS LOCALES

Si le secteur du lait ne peut se passer de politiques publiques et de relations commerciales assainies, la profession doit aussi chercher des voies d'amélioration en son sein. Bien entendu, ce travail doit être mené par la profession elle-même. Une commission parlementaire, même animée des meilleures intentions, est mal placée pour proposer des solutions ou même des pistes qui ne peuvent être étudiées que par la profession. Cependant, quelques voies, glanées au cours des entretiens, peuvent être évoquées.

1. La restructuration des exploitations

La restructuration des exploitations a été massive et radicale partout en Europe. Partout, elle s'est accompagnée d'une amélioration de la compétitivité et des rendements. On observera que, malgré la marche forcée des éleveurs français, la France n'a pas été le plus rapide à se restructurer.

Evolution du nombre d'exploitations laitières - « livraisons »



Source : Office de l'Elevage d'après la Commission Européenne

Source : Agrimer – Le marché des produits laitiers, rapport 2009.

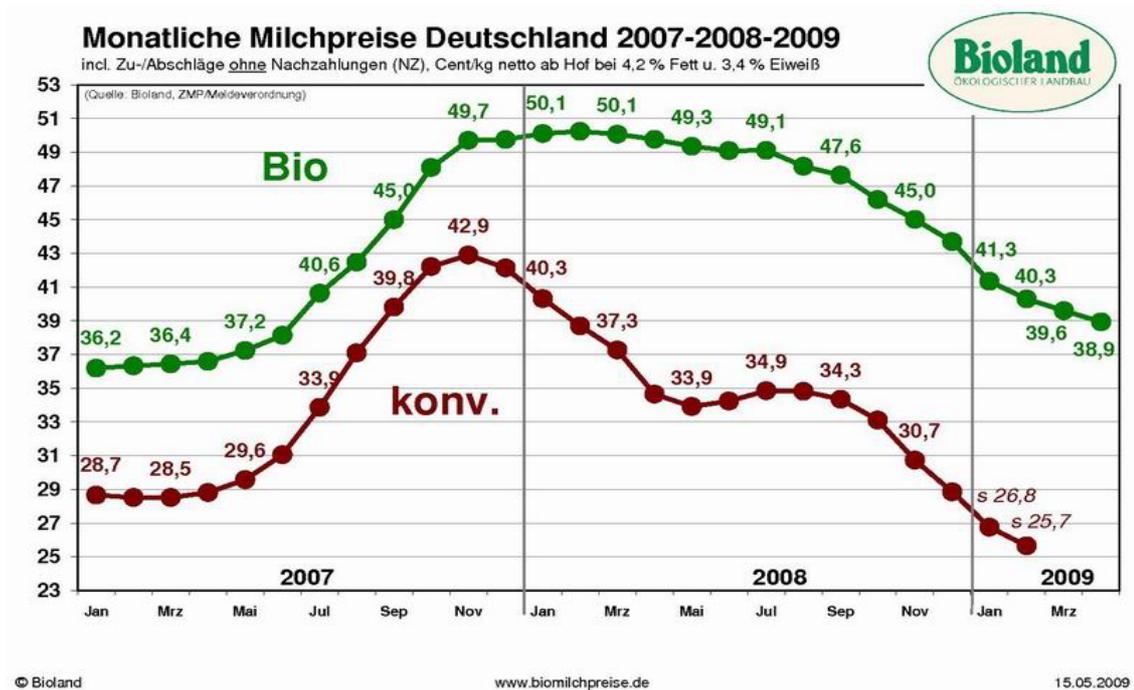
Faut-il aller plus loin ? Il existe un débat économique sur le point d'inflexion, le seuil au-delà duquel une augmentation de la taille du cheptel n'est plus rentable (quand le cheptel impose d'autres bâtiments, d'autres équipements, etc). Il existe aussi un débat sociétal sur le modèle d'exploitation souhaité. Au-delà d'un certain seuil, l'élevage est nécessairement « hors sol », c'est-à-dire que les vaches sont enfermées dans des bâtiments industriels et ne sont plus sorties. L'image de la vache dans les champs devient alors un modèle bucolique, mais dépassé, face aux impératifs du rendement. Ce « modèle » est très loin de la conception française. Néanmoins, on retiendra qu'il n'est pas exclu que la restructuration se poursuive et s'avère même inéluctable dans certaines régions. La restructuration des élevages est aussi dépendante de la restructuration de l'industrie. Quand une laiterie ferme, les élevages sont condamnés.

2. Le lait bio

En France, le lait bio est une production marginale (1 % de la collecte), contrairement à certains pays de l'Union européenne. L'Allemagne, le Danemark et l'Autriche produisent à eux seuls la moitié de la production européenne (2,5 millions de litres en 2008 ; jusqu'à 10 % de la collecte de lait en Autriche) (1). Le lancement de la production de lait bio, encouragé à la fin des années 90, a été, en France, un échec. De nombreux exploitants ont choisi de revenir au lait conventionnel. Le lait bio n'avait pas trouvé son marché et cet échec rappelle que, dans la plupart des cas, la réussite d'une offre nouvelle est liée à la promotion concomitante de la demande. En 2002, le lait bio n'avait pas de marché en France, mais il avait un avenir. En 2008, le lait bio représente 5 % de la consommation de lait liquide. 30 % de la consommation est importée.

Un nouveau facteur pourrait accélérer les conversions. De même que le lait destiné aux fabrications de produits AOC, le lait bio, même plus cher, résiste mieux que le lait conventionnel. En Allemagne, le prix du lait bio a chuté de 22 % en un an contre 40 % pour le marché conventionnel. Il en va de même lorsque le lait est associé à une production valorisée par des critères géographiques.

(1) Le lait bio est subordonné pour l'essentiel à des critères d'alimentation animale définis par un cahier des charges. Contrairement aux autres produits bio pour lesquels l'avantage concernerait surtout le moindre impact environnemental (moins d'engrais et pesticides), le lait bio aurait des avantages nutritionnels par rapport au lait conventionnel. Ce lait « bon pour la santé » explique son succès en Autriche.



3. Le lait de proximité

Le lait liquide ne voyage pas ou très peu. Cette contrainte commerciale peut aussi se transformer en atout lorsque le lait est valorisé comme un produit de proximité. Cela peut se faire de façon implicite, comme c'est le cas du Royaume-Uni, qui a pour caractéristique d'être un pays gros consommateur de lait frais pasteurisé et par conséquent à durée de conservation courte (1). Le lait consommé au Royaume-Uni est donc par nécessité un lait produit localement. Il en va de même en Autriche.

Mais cette valorisation peut aussi être explicite comme c'est le cas chez certaines grandes enseignes commerciales qui vendent du « lait de montagne » ou bien encore en Alsace, où, avec l'appui des autorités locales, les laiteries ont proposé du « lait d'Alsace ». Une sorte de label fraîcheur établissant un lien de proximité et de confiance entre le producteur local et le consommateur. Cette initiative rencontre un succès certain.

Il faut bien entendu trouver le bon niveau local de communication entre l'information « protectionniste » et l'information « payse ». L'objectif étant de développer le concept d'agriculture de proximité, sorte de substitut aux appellations d'origine.

(1) Le lait pasteurisé est chauffé quelques secondes à 72°. Il ne se conserve que quelques jours. Contrairement au lait stérilisé, chauffé à 100 ° ce qui détruit tous les microorganismes et permet d'allonger la conservation (type laits UHT longue conservation)

Dans le même ordre d'idée, il faut citer l'expérience des « tanks » de distribution directe, sortes de distributeurs automatiques de lait, qui permettent de livrer du lait frais pasteurisé, sans intermédiaire, ni conditionnementni marge de distributeur.

L'initiative semble avoir été lancée dans le Tarn, mais elle a été reprise et amplifiée par la région Alsace, toujours très innovante dans le domaine alimentaire. Il faut bien entendu s'assurer de la parfaite salubrité des distributions, car un accident sanitaire porterait un coup fatal à ce mode de distribution. Il faut aussi que la grande distribution accepte cette concurrence, modeste et ponctuelle, sans esprit de revanche, mais ces initiatives participent à l'idée que les agriculteurs peuvent aussi trouver des modes de distribution qui leur sont plus favorables.

*

Le secteur laitier a besoin de visibilité et de cohérence. Le citoyen européen a besoin de bon sens et d'espoir. Home... Dans la maison européenne, il y a des vaches.

CONCLUSION

La crise laitière est une crise européenne. Elle est vécue, de manière plus ou moins aigue par les différents états membres et s'avère être une crise de la demande et non une crise de l'offre c'est-à-dire de la surproduction puisque de nombreux pays, dont la France, n'ont même pas atteint leur propre quota...

La demande s'est effondrée, conséquence de la baisse du pouvoir d'achat liée à la crise économique et financière mondiale.

Parallèlement, la dernière réforme de l'OCM laitière de 2008 a, il est vrai, laissé le marché fixer les prix, avec un mécanisme de régulation moins lisible aujourd'hui politiquement, bien que réellement présent. Cette volatilité des prix va malheureusement devenir une réalité incontournable avec la disparition des quotas en 2015.

Il conviendra de réinventer d'autres mécanismes de régulation afin d'assurer une garantie de revenus aux agriculteurs engagés dans une production particulièrement contraignante. Cette garantie de revenus est explicitement annoncée dans le traité de Rome de 1957, à l'article 33 « *assurer un niveau de vie équitable aux producteurs* ». Les mécanismes de régulation que sont l'intervention et les restitutions ne doivent plus être appréhendés comme des mécanismes de gestion des excédents mais plutôt comme des mécanismes de lissage des prix. Ils doivent donc être correctement dimensionnés et les montants actuels nettement réévalués.

Il est illusoire d'imaginer qu'une majorité d'États membres reviendra sur l'abandon de la politique des quotas. Notre principale alliée, l'Allemagne, au travers d'une réunion des länder le 29 mai 2009 n'est pas revenue sur cette orientation. S'il n'y a plus de quotas, fixés par l'autorité publique, il reste malgré tout une autre forme de régulation, celle-ci privée, c'est la contractualisation entre une entreprise de transformation et les agriculteurs réunis en O.P. (Organisation de Producteurs). Cette contractualisation, tout en respectant les règles communautaires en matière de concurrence, devra être validée par l'État et assurer cette garantie de revenus aux producteurs. Ceux-ci seront liés avec l'entreprise par des volumes sur une durée. Mécanisme moins rigide que celui des quotas, ouvert vers une certaine flexibilité liée aux évolutions de la demande alimentaire mondiale. Un marché essentiellement européen, mais lui-même intégré dans un environnement mondial que l'on ne peut négliger sous peine de pénaliser à terme nos propres éleveurs.

Cette remise en cause des relations entre éleveurs et transformateurs ne peut faire abstraction de 2 autres paramètres :

– la restructuration de certaines entreprises laitières dans certains bassins de production pour orienter leur fabrication vers davantage de valeur ajoutée. La production de beurre et de poudre a moins que jamais d’avenir.

– le partage de la valeur ajoutée tout au long de la filière, problème récurrent mais de plus en plus conflictuel et incontournable.

La Loi de Modernisation de l’Économie du 4 Août 2008 devait répondre à ce dilemme. Il le faudra, quitte à réécrire la loi sans tomber dans une économie administrée d’un autre âge...

Si les circuits courts sont ici où là des réponses locales pertinentes, ils ne peuvent se décliner au niveau national. La grande distribution doit prendre conscience que la morale dans la répartition des marges est un paramètre qu’elle doit impérativement intégrer... et pourquoi pas imaginer être partie prenante dans cette contractualisation. Elle ne pourra de toute manière rester spectatrice et indifférente à cet article 33 du traité de Rome qui s’adresse et aux agriculteurs et aux consommateurs.

La crise est européenne. La réponse doit donc être européenne. C’est ainsi qu’il faut comprendre les conclusions du Conseil européen des 18 et 19 juin 2009 : *« le Conseil européen a examiné la situation actuelle du marché des produits laitiers. Il a invité la Commission à présenter d’ici deux mois une analyse approfondie du marché, indiquant notamment les formules possibles pour stabiliser le marché des produits laitiers, tout en respectant les résultats du bilan de santé de la PAC »*.

Mais le dossier laitier est aussi un dossier fondamental pour l’aménagement de notre territoire national. Les pouvoirs publics n’ont pas le droit de laisser les seules « forces du marché » le gérer...

L’État doit s’impliquer dans la mise en œuvre de cette contractualisation et redonner ainsi espoir aux producteurs de lait Français.

Ils en ont besoin.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission s'est réunie le mardi 23 juin 2009 pour l'examen du présent rapport. À l'issue de la présentation faite par le rapporteur, M. Jean Bizet, le débat suivant s'est engagé :

M. Hubert Haenel :

Chacun connaît l'actualité économique du sujet, mais il faut aussi rappeler l'actualité politique européenne puisque, en effet, le dernier Conseil européen des 18 et 19 juin a consacré une partie de ses conclusions sur la situation du secteur laitier, missionnant la Commission pour étudier des formules de stabilisation.

Je relève aussi le mot d'intimidation utilisé par le rapporteur. J'ai le souvenir de la manière dont certains ramasseurs de lait traitent les producteurs, avec même des menaces plus ou moins ouvertes. Il faut une volonté politique forte et des soutiens financiers pour faire face à la grande pression qui est ainsi exercée. Ainsi, j'ai pu créer une laiterie dans mon canton, mais avec combien de difficultés !

M. Jacques Blanc :

Le lait de montagne a ses spécificités. Il faut développer tout ce qui peut aider à la valorisation des produits, même en marge du système des appellations d'origine qui est, bien évidemment, très profitable aux productions. Je ne peux pas ne pas évoquer le lait de chèvre et le lait de brebis, apparemment plus facilement valorisés que le lait de vache.

Enfin, je ne crois pas que l'on puisse parler de crise européenne. L'Europe n'a pas provoqué la crise, mais fournit peut être, au contraire, un moyen d'aider à une meilleure organisation.

M. Simon Sutour :

La crise est emblématique mais je veux élargir le débat à d'autres productions. La production laitière a augmenté, mais les éleveurs vendent leur lait, même s'ils le vendent moins cher. Ce n'est pas le cas dans le secteur viticole puisque, même quand les produits sont moins chers, les viticulteurs ne vendent pas. Même s'il faut défendre la richesse et la diversité des productions agricoles, il me semble que les aides européennes sont déséquilibrées. En d'autres termes, les aides vont toujours aux mêmes et on ne pense jamais, ou, en tout cas, pas assez, aux productions méridionales.

La production de lait de chèvre se défend mieux, apparemment, que la production de lait de vache parce que les éleveurs valorisent eux-mêmes leurs produits. Ils s'en sortent alors même que le secteur n'est pas du tout aidé malgré des normes sanitaires drastiques. En d'autres termes, j'exprime le souhait d'une PAC mieux répartie. Les petits exploitants du sud doivent trouver leur place car ils enrichissent le tissu social au même titre que les éleveurs laitiers.

M. Gérard César :

Je crois devoir insister sur le fait que les producteurs de lait ne sont pas assez organisés, notamment au niveau régional. Je rappelle aussi que les producteurs étaient très opposés à l'introduction des quotas laitiers en 1984. Le retour à un protectionnisme européen, parfois revendiqué par les éleveurs français, me paraît aussi plutôt illusoire car l'Europe n'est pas un marché fermé.

M. Pierre Bernard-Reymond :

Ce rapport est utile, non seulement pour tous les sénateurs intéressés à un titre ou à un autre par la crise du lait, mais pour l'image même de notre commission. Comme l'a indiqué le rapporteur, il ne faut pas seulement travailler sur des propositions de textes ou en réaction à ces propositions, mais il nous faut prendre des initiatives. C'est ainsi que notre commission peut apparaître comme un centre de réflexion sur des questions d'actualité et celles du futur, notamment sur l'avenir de la PAC.

Même si l'interprofession est très difficile à organiser, surtout au niveau local, je pense que c'est une piste essentielle à suivre. La situation des éleveurs de montagne est très fragile car il existe des régions où la production est faible et où, surtout, les coûts de ramassage sont très importants, voire insupportables. Lorsque notre rapporteur indique que la collecte sera une des plus faibles des dix dernières années à l'automne, je suis plutôt inquiet pour les producteurs de montagne car, si l'un d'entre eux vient à défaillir ou se retire de la production, il peut entraîner tous les autres – contre leur volonté – car ils sont dépendants de la collecte d'ensemble. Cette collecte est souvent à la limite de la rentabilité et le retrait de quelques producteurs peut entraîner sa disparition. Or, si le lait n'est pas collecté, il ne peut plus y avoir de production. Ainsi, la crise générale en France et en Europe peut entraîner dans certaines régions des retraits définitifs.

M. Michel Billout :

La production laitière est liée à la sécurité alimentaire de la population. L'avenir de la filière est donc un enjeu public. En général, on

n'envisage l'intervention publique que comme un moyen de corriger des situations ou des excès, et pas comme un moyen de les prévenir. Dès lors que le libre marché peut avoir des effets déstabilisateurs que l'on constate tous les jours, je milite pour une intervention publique plus importante et plus précoce.

M. Robert del Picchia :

Je veux simplement évoquer le cas de l'Autriche, qui a lancé une grande campagne de publicité pour relancer la consommation de lait et de produits laitiers. L'Autriche est le premier pays consommateur de lait bio. Je rappelle cette situation pour dire que, en complément des régulations de l'offre, on peut aussi agir sur la demande.

M. Hubert Haenel :

Cette étude vient d'une initiative personnelle de Jean Bizet. Il est très important que notre commission puisse être un organe de réflexion et de contribution aux débats en cours. Ce travail pourra être pris en compte par nos collègues sénateurs, notre administration nationale, mais aussi par la Commission européenne. J'ai évoqué les conclusions du Conseil européen, mais il va de soi que sur ce sujet, c'est la PAC du futur qui est en jeu.

M. Jean Bizet :

Il y a bien sûr une articulation avec la réforme de la PAC. Plus on avance, et plus on voit la nécessité de créer des alliances entre États membres pour sécuriser le budget. Quelques États sont très réservés à l'égard de la PAC, comme c'est le cas de la Suède qui va assurer la présidence de l'Union européenne dans quelques jours. La négociation du futur cadre financier sera difficile et toute action collective doit être encouragée.

Dans la suite des propos de mes collègues, je crois que l'Europe pourrait être un acteur majeur de la sécurité alimentaire des Européens.

Il me faut nuancer la comparaison avec le secteur du vin. Le lait a trois spécificités fortes : une contrainte de traite quotidienne, des investissements lourds et des contrôles sanitaires très pointilleux. Ce n'est peut-être pas suffisant pour justifier un différentiel avec d'autres productions, mais il faut garder à l'esprit les contraintes considérables de l'élevage laitier.

L'importance des circuits de distribution courts a été rappelée. Plus le produit final est fabriqué par le producteur, et plus le prix qu'il perçoit peut être rémunérateur. Là encore, le filtre de la distribution est crucial car, par exemple, c'est sur le lait bio que les grandes enseignes commerciales font le plus de marge. Je ne crois pas qu'il faille déplorer les normes sanitaires car il

est très peu probable qu'elles aillent en diminuant, tant l'attente des consommateurs en matière de sécurité est grande.

L'organisation de l'interprofession, même difficile, est très utile. La formule du CNIEL – Centre national interprofessionnel de l'économie laitière – me paraît intéressante. Elle a été, hélas, entravée l'année dernière, mais devrait pouvoir servir de modèle régional à condition, bien entendu, de ne pas tomber dans l'entente illicite.

Concernant les quotas, il faut rappeler qu'une majorité d'États est opposée aux quotas, surtout pour pouvoir augmenter leur propre production. La France n'aime pas les mutations, et beaucoup de corporations n'aiment pas non plus qu'on leur dise une vérité qui les gêne. Je ne suis pas sûr que la France puisse faire revenir les États membres sur la décision collective d'abandonner les quotas en 2015. D'ailleurs, le pourrait-elle que ce ne serait pas une solution pérenne. Même si les productions nationales étaient limitées, l'Europe est un marché ouvert et il y aurait toujours, à un moment ou à un autre, des questions de surproduction ponctuelle. D'ailleurs, on peut parler de spécificité communautaire, mais pas de préférence communautaire, qui est un leurre.

La sécurité alimentaire est un concept fort, même s'il n'est pas toujours partagé par tous les États membres, qui craignent le retour à des systèmes de régulation trop administrés. Je partage, avec Michel Billout, l'idée d'une présence et d'une action forte de la puissance publique, tout en gardant la possibilité d'être réactif afin de profiter des opportunités du marché. Je remercie Pierre Bernard-Reymond. Je crois en effet que ce type de rapport, totalement ancré dans l'actualité, est certainement très porteur pour notre commission des affaires européennes.

Au-delà de la prospective, j'ai essayé d'agrémenter le rapport de quelques pistes originales. J'ai ainsi découvert la formule des distributeurs automatiques, tout spécialement en Alsace.

M. Hubert Haenel :

En effet, plusieurs producteurs et laiteries ont proposé des distributeurs automatiques de lait cru réfrigéré. Les machines sont d'origine suisse et donnaient satisfaction jusqu'à ce qu'elles soient interdites par la DRIRE – Directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement – en raison de débitmètres actionnés manuellement. Elles devraient être à nouveau en service à l'automne 2009.

À l'issue de ce débat, la commission a autorisé la publication du rapport d'information.

ANNEXES

Panorama européen de la production laitière

	Production (en millions de tonnes)	Collecte (en millions de tonnes)	Exploitations (en milliers)	Vaches (en milliers)	Vaches par exploitation (moyenne)
Belgique/Lux	3,2	3,1	14	564	39,1
Danemark	4,6	4,5	5	545	101,4
Allemagne	28,4	27,6	101	4076	40,3
Irlande	5,3	5,2	21	1058	49,6
Grèce	0,8	0,7	8	157	19,6
Espagne	6,3	5,7	37	975	26,1
France	24	22,9	93	3815	41,0
Italie	11,1	10,3	63	1891	30,1
Pays-Bas	11,1	10,7	25	1468	60
Autriche	3,1	2,7	49	522	10,5
Portugal	2	1,8	14	273	20,2
Finlande	2,3	2,3	14	296	20,6
Suède	3	3	7	370	52
Royaume-Uni	14,1	13,6	28	1953	69,4
<i>S/total</i>	<i>120</i>	<i>114,6</i>	<i>481</i>	<i>17964</i>	<i>39,3</i>
Pologne	12,1	8,5	651	2768	4,3
Rép. Tchèque	2,7	2,4	6	417	74,1
Hongrie	1,8	1,4	12	265	21,8
Lituanie	1,9	1,3	123	398	3,2
Lettonie	0,8	0,6	44	182	4,2
Slovénie	0,7	0,5	19	124	6,5
Slovaquie	1	1	12	177	15,4
Estonie	0,7	0,6	6	108	17,7
Malte/Chypre	0,2	0,2	-	31	75
Roumanie	5	1,1	1012	1587	1,6
Bulgarie	1,1	0,8	121	350	2,9
<i>S/total</i>	<i>28</i>	<i>18,4</i>	<i>2006</i>	<i>6407</i>	
TOTAL	148	133	2487	24371	9,8

Source : CNIEL – L'économie laitière en chiffres - 2009

PRIX DU LAIT DANS LES 27 ÉTATS MEMBRES DE L'UNION EUROPÉENNE (en euro/100kg)

(MARS 2009)

(Cow Raw Milk)

		be	bg	cz	dk	de	ee	el	es	fr	ie	it	cy	lv	lt	lu	hu	mt	nl	at	pl	pt	ro	si	sk	fi	se	uk	EU-15	EU-10	EU-25
	Countries Missing	Belgium	Bulgaria	Czech Rep.	Denmark	Germany	Estonia	Greece	Spain	France	Ireland	Italy	Cyprus	Latvia	Lithuania	Luxembourg	Hungary	Malta	Netherlands	Austria	Poland	Portugal	Romania	Slovenia	Slovakia	Finland	Sweden	U.K.	Avg. EU-15	Avg. EU-10	Avg. EU-25
2006m01	-	28,35		27,56	30,16	27,25	24,63	35,33	30,32	30,84	28,11	32,28	41,12	24,02	21,65	31,83	25,40		27,64	30,70	26,62	29,20		26,78	25,11	35,60	28,39	26,49	30,17	26,99	28,97
2006m02	-	27,54		27,63	29,74	26,75	25,02	35,46	29,56	30,26	27,70	32,28	40,85	24,09	21,47	30,18	24,80		27,64	30,64	26,41	29,20		26,55	25,11	35,47	28,86	26,24	29,83	26,88	28,73
2006m03	-	26,73		27,36	29,76	26,45	24,54	35,39	29,45	28,46	26,98	32,28	40,57	23,99	21,54	29,92	24,15		25,73	30,05	25,87	26,90		26,77	25,28	32,58	28,38	25,29	28,96	26,67	28,10
2006m04	-	25,67		27,16	28,95	26,30	24,31	35,22	29,16	26,16	26,46	32,00	40,57	23,95	20,48	28,57	23,06		25,44	29,15	25,16	26,50		26,01	24,78	32,38	28,54	24,29	28,32	26,16	27,51
2006m05	-	25,38		27,00	28,42	26,15	24,15	34,71	29,04	26,17	26,46	32,00	40,33	23,55	19,66	28,56	23,15		25,44	28,14	24,94	26,50		26,03	24,61	31,95	28,04	23,83	28,05	25,94	27,26
2006m06	-	24,91		26,62	28,02	26,32	23,93	34,55	29,02	26,87	25,74	32,00	40,28	23,25	19,12	27,98	22,28		25,29	28,06	24,00	26,20		25,81	24,29	32,70	27,70	23,60	27,93	25,51	27,02
2006m07	-	24,86		26,01	27,62	26,35	23,74	34,56	29,10	28,35	25,30	32,00	40,48	22,77	18,12	28,52	21,64		25,49	28,21	23,93	26,20		25,54	23,73	36,38	27,52	24,23	28,31	25,11	27,11
2006m08	-	26,30		26,83	27,88	26,70	23,94	34,54	29,13	30,60	27,70	32,00	38,90	22,61	18,61	29,69	22,08		30,92	29,05	24,56	26,40		25,80	24,18	37,38	27,98	25,26	29,44	25,28	27,88
2006m09	-	27,60		26,11	28,95	27,45	24,02	34,54	29,60	31,45	27,70	32,00	38,88	22,82	19,52	31,26	22,20		30,92	29,72	24,61	26,40		26,41	24,74	38,90	29,07	26,47	30,14	25,48	28,39
2006m10	-	28,57		26,40	29,36	28,00	24,46	34,96	30,06	31,28	27,70	32,00	40,55	23,19	20,80	32,39	23,70		30,78	31,00	25,48	27,40		26,92	25,30	39,60	29,43	27,20	30,65	26,31	29,02
2006m11	-	29,27		26,82	29,65	28,00	24,82	35,03	30,43	30,36	27,70	32,00	40,86	23,70	21,60	33,35	25,19		30,78	32,00	26,66	28,60		27,21	26,22	39,93	29,77	27,41	30,95	27,01	29,47
2006m12	-	29,01		27,20	29,24	27,75	24,38	35,21	30,57	30,48	29,10	32,00	41,11	24,02	21,79	33,17	25,63		27,66	32,72	26,81	29,10		27,27	27,06	38,26	30,16	27,02	30,76	27,25	29,45
2007m01	-	28,10	22,39	27,32	29,11	27,05	24,63	35,20	30,41	30,44	28,30	32,80	41,00	23,92	21,79	31,75	30,81		27,73	31,40	26,49	29,10		27,29	30,38	36,60	29,30	26,41	30,25	28,18	29,19
2007m02	-	27,78	22,27	26,90	29,24	27,15	24,25	35,27	30,25	29,93	27,18	32,80	40,90	24,03	22,28	30,21	26,45		27,93	31,31	26,52	29,10		27,14	27,45	36,65	29,36	25,69	29,99	27,32	28,72
2007m03	-	27,51	21,83	27,03	28,98	27,15	24,69	35,09	30,04	28,42	25,64	32,80	40,48	23,68	22,01	29,81	26,63		26,03	30,68	26,62	28,20		27,10	28,24	33,71	28,44	25,41	29,19	27,39	28,25
2007m04	-	27,36	20,96	27,08	28,86	27,40	24,72	35,23	29,73	26,34	27,29	33,16	41,00	24,06	21,70	29,51	26,98		26,34	29,97	26,94	27,50		26,74	27,77	33,50	28,32	24,99	29,03	27,44	28,14
2007m05	-	28,63	20,78	26,90	28,18	27,50	24,75	35,37	29,97	26,28	29,76	33,16	40,63	24,12	21,24	30,36	26,54		26,34	29,51	27,26	28,10		26,46	27,57	33,32	28,63	24,96	29,34	27,27	28,25
2007m06	-	32,71	21,86	26,57	27,65	29,10	24,71	36,26	31,32	27,21	32,64	33,16	41,72	23,84	20,37	31,60	26,04		27,40	29,82	27,02	28,10		26,23	27,15	34,00	28,00	26,07	30,34	27,07	28,82
2007m07	-	35,85	23,63	27,06	27,95	31,85	25,62	36,70	32,90	30,86	34,50	33,16	40,40	23,83	20,80	33,31	26,56		25,60	31,63	28,09	28,30		26,55	27,75	37,70	28,20	28,32	31,79	27,41	29,88
2007m08	-	38,48	26,68	28,24	29,83	35,00	26,22	38,09	36,20	32,47	38,50	33,16	40,40	25,43	21,19	37,06	26,61		37,36	32,93	28,84	30,30		27,05	27,82	38,64	29,72	29,70	34,50	27,98	31,84
2007m09	-	40,57	28,27	29,95	32,77	37,00	27,95	40,58	40,63	33,65	42,30	35,16	41,90	27,45	24,18	41,25	28,43		41,32	37,08	30,90	35,00		28,40	28,91	40,24	31,88	32,28	37,45	29,79	34,32
2007m10	-	43,20	28,00	33,38	36,89	40,50	30,75	44,10	42,98	37,80	44,60	37,65	42,23	30,07	30,08	45,67	31,51		45,09	38,75	33,47	37,40		29,54	30,90	42,82	36,08	37,00	40,70	32,44	37,22
2007m11	-	43,20	32,13	36,35	40,24	41,00	31,57	45,84	44,64	37,97	45,40	37,43	43,26	32,39	33,34	46,42	32,59		40,00	42,00	35,69	39,40		31,58	32,68	42,96	39,01	37,08	41,51	34,38	38,57
2007m12	-	42,15	31,78	36,96	40,10	40,80	32,96	46,36	45,10	36,90	43,25	38,00	43,52	33,88	33,28	45,97	33,64		42,73	42,53	36,70	39,40		32,29	31,94	40,95	38,69	35,25	41,21	35,02	38,61
2008m01	-	39,50	34,83	37,54	39,84	38,50	33,46	46,34	44,71	40,93	41,09	38,00	49,46	34,05	33,11	42,66	36,87		38,97	42,46	34,30	39,40		33,41	35,22	42,15	37,87	33,54	40,40	36,38	38,73
2008m02	-	37,58	31,82	38,30	39,58	37,00	33,61	45,26	42,63	40,22	40,67	38,00	48,96	34,19	32,21	41,74	35,80		38,83	42,02	33,80	39,50		33,54	35,22	41,92	37,53	32,54	39,67	36,18	38,10
2008m03	-	36,32	31,48	37,45	38,77	35,30	33,55	44,28	40,42	38,51	39,64	37,58	48,90	32,06	29,25	39,27	34,53		36,29	41,52	33,22	38,70		33,30	35,61	38,95	38,15	31,41	38,34	35,32	36,98
2008m04	-	34,65	31,62	35,71	36,47	34,00	31,18	43,80	38,62	33,61	35,52	38,09	48,40	28,46	26,12	37,46	33,48		35,78	40,88	32,43	38,70		32,92	33,87	38,84	35,72	30,69	36,86	33,62	35,48
2008m05	-	32,43	30,56	33,90	34,98	34,00	29,16	42,88	37,69	33,46	34,29	38,09	48,73	26,70	24,07	36,44	32,42		34,50	39,34	31,46	38,40		32,78	33,44	43,42	35,50	30,28	36,38	32,52	34,76
2008m06	-	30,35	29,78	34,26	32,44	32,80	28,89	43,15	37,14	34,31	32,85	38,09	48,54	25,70	23,17	35,96	32,28		32,21	38,19	30,73	34,90		32,37	33,28	44,17	33,62	30,66	35,39	32,14	33,99
2008m07	-	30,06	29,78	33,41	35,53	33,60	28,13	42,95	36,93	35,89	33,57	39,59	48,32	25,69	22,96	36,04	33,09		32,52	37,16	31,14	34,80		32,42	32,32	47,98	35,38	31,80	36,25	31,94	34,44
2008m08	-	30,09	31,56	31,62	38,87	34,10	28,06	42,89	36,67	37,69	33,88	39,59	50,47	25,28	22,71	36,66	31,93		37,99	37,08	30,32	35,50		32,42	31,61	49,00	37,23	31,74	37,27	31,60	35,00
2008m09	-	29,46	31,68	30,74	39,56	33,40	28,44	42,72	35,94	38,76	33,26	39,59	51,07	25,53	23,72	37,50	31,57		37,45	38,07	29,46	34,80		32,95	31,24	50,63	38,16	33,20	37,50	31,64	35,16
2008m10	-	29,06	31,68	29,31	38,47	31,80	27,81	41,85	35,41	34,38	33,98	38,59	50,88	25,45	23,86	37,92	29,27		37,13	31,80	27,16	35,10		33,28	30,45	51,17	36,43	33,79	36,46	30,83	34,24
2008m11	-	27,65	33,05	27,55	36,50	29,80	27,53	41,26	35,02	34,21	33,98	38,09	51,05	24,94	22,75	35,99	28,09		36,44	36,27	25,78	33,10		33,30	27,99	51,10	34,08	31,71	35,68	29,89	33,49
2008m12	-	27,21	30,75	25,46	35,03	27,80	26,40	40,98	34,08	33,62	33,71	35,78	51,07	23,58	21,48	34,12	26,76		32,95	34,93	24,02	33,00		33,04	27,30	49,08	31,90	26,90	34,07	28,79	32,04
2009m01	-	24,99	29,25	23,04	28,84	26,00	24,27	40,63	33,11	32,50	27,60	33,73	51,31	23,02	19,40	31,56	23,57		28,64	33,16	22,27	32,50		30,41	24,39	46,91	25,92	26,98	31,54	26,85	29,51
2009m02	-	23,21	27,78	21,12	28,66	25,20	22,91	39,78	32,38	34,86	26,15	32,75	51,85	21,33	18,45	29,72	21,22		27,34	33,14	20,28	32,50		22,00	29,23						