



Basse ~ Normandie

Avis

du **Comité**
Economique
et **Social**

sur la filière lait
en Basse-Normandie



Session des 19 et 20 mai 1988

Le Comité Economique et Social de Basse-Normandie s'est réuni en session ordinaire les 19 et 20 mai 1988, à l'Abbaye-aux-Dames, sous la présidence de M. BRIER, à l'effet notamment d'émettre un avis sur la filière lait en Basse-Normandie, sujet de saisine du Comité.

LE COMITE ECONOMIQUE ET SOCIAL DE BASSE-NORMANDIE,

- Après avoir confié à la Commission n° 5 "Développement économique" le soin d'étudier cette question ;

- Après avoir pris connaissance du rapport de la Commission n° 5 intitulé "La filière lait en Basse-Normandie" ;

- Après avoir entendu l'avis de cette Commission spécialisée ;

- Après en avoir délibéré ;

A D O P T E, à l'unanimité moins 13 abstentions, l'avis ainsi rédigé et amendé :

/...

"Deux raisons majeures ont motivé la décision du Comité d'engager une étude sur cette question :

- Le Comité a jugé qu'il était bon, après quatre années de limitation de la production de lait dans la Communauté Economique Européenne, d'analyser les conséquences des mesures européennes sur la production laitière bas-normande et par induction sur l'activité de transformation régionale et d'apprécier l'efficacité des actions entreprises par les pouvoirs publics.

- Il a souhaité voir comment la filière lait régionale se place aujourd'hui dans les contextes français et européen et se prépare à la fois à l'échéance du 1er janvier 1993, date prévue de l'entrée en vigueur du marché unique européen et à l'expiration du régime actuel du contingentement de la production laitière.

*
* *
* *

La filière lait régionale représente un secteur puissant en Basse-Normandie. Elle réalise à elle seule un chiffre d'affaires de 13,4 milliards de francs et offre un emploi à plus de 40 000 personnes (32 000 exploitants agricoles, 8 500 salariés de l'industrie), soit 8 % de l'emploi total de la Basse-Normandie, sans compter les emplois et les activités qui se rattachent à la filière.

De plus, elle constitue la première filière agro-alimentaire de la région :

- 55 % des exploitations agricoles bas-normandes sont orientées de façon dominante dans la production laitière ;

- 58 % des effectifs employés dans les industries agro-alimentaires travaillent dans l'industrie laitière ;

- 45 % du Produit Agricole Final bas-normand, soit 5,4 milliards de francs sont à mettre à l'actif de la production laitière.

Cette puissance de la filière régionale permet à la Basse-Normandie d'occuper une place importante en France puisqu'elle se situe au troisième rang des régions françaises après la Bretagne et les Pays de la Loire. Ainsi :

- 1 vache laitière française sur 9 est bas-normande,

/...

- 1 litre de lait livré à l'industrie en France sur 9 est également bas-normand,

- les 8 500 salariés de l'industrie collectent et transforment quelque 30 millions d'hectolitres par an (12 % de la production et de l'emploi français) et produisent :

- . 2 % du lait de consommation français,
- . 21 % du beurre (une appellation d'origine contrôlée pour le beurre et la crème d'Isigny),
- . 22 % de la crème,
- . 17 % des fromages frais.

Avec ses trois appellations d'origine contrôlée : Camembert, Pont-l'Evêque et Livarot, la Basse-Normandie fabrique 32 % des fromages français à pâte molle.

*
* *
*

Bien que puissante, la filière lait régionale n'était pas bien armée au moment de l'adoption des mesures de limitation de la production de lait.

Les raisons de cette situation sont historiques et s'appliquent essentiellement à la production : pendant plus d'un siècle, la Basse-Normandie, dans le domaine du lait, a été, sans effort particulier, la première région française sinon d'Europe. Elle disposait d'herbages riches, élevait des troupeaux de race normande qui offraient des avantages de mixité (lait-viande) et de rusticité et se trouvait à proximité des grands marchés de consommation de la région parisienne (marchés de Sceaux et Poissy).

Mais depuis les années 1970, la Basse-Normandie connaît un déclin relatif. Des pays de la Communauté comme la Hollande et plus tard, dans une moindre mesure, des régions françaises comme la Bretagne et les Pays de la Loire ont, par obligation ou par souci de compétitivité, modifié leur système de production en utilisant au mieux les progrès génétiques et en s'appuyant sur une alimentation nouvelle.

Le recours à ces nouvelles techniques de production a permis à ces pays et à ces régions françaises d'obtenir des rendements bien supérieurs et d'acquiescer une position dominante dans la Communauté.

/...

Ce n'est que tardivement qu'une prise de conscience s'est opérée dans notre région et que des mesures essentielles ont été lancées :

- développement de troupeaux génétiquement performants et disparition simultanée d'animaux de qualité insuffisante ;
- introduction de nouvelles méthodes d'alimentation (ensilage, maïs, produits importés...) ;
- amélioration de l'état sanitaire (éradication de la brucellose à partir de 1980-1981) ;
- élévation du niveau de formation à l'installation, etc....

Et c'est à partir de 1975 que les gains de productivité ont vu le jour dans notre région. Au cours de la période 1975-1983, le rendement moyen par vache a gagné près de 3 % par an. En 1983, année précédant les mesures de limitation de la production, le rendement d'une vache laitière en Basse-Normandie put ainsi atteindre 3 700 l., ce qui était encore bien insuffisant puisque ce niveau était évalué à 4 000 l. en Bretagne, 3 770 l. dans les Pays de la Loire, se situait à plus de 5 000 l. aux Pays-Bas, au Danemark et au Royaume-Uni et approchait ce chiffre en Allemagne.

Le contingentement de la production a donc été doublement pénalisant pour la Basse-Normandie dans la mesure où, comme le note la Chambre Régionale d'Agriculture de Normandie : *"il a eu pour effet de bloquer le développement de sa production agricole dominante et de freiner la libération d'importantes réserves de productivité encore disponibles"*.

La PRODUCTION LAITIÈRE en BASSE-NORMANDIE : ANALYSE de la SITUATION et de l'ÉVOLUTION des STRUCTURES

On recensait en Basse-Normandie 68 300 exploitations ayant des vaches laitières en 1970, 33 000 en 1985, soit deux fois moins en l'espace de quinze ans. Au 31 décembre 1987, on en dénombrait 31 000.

Cette chute du nombre d'exploitations laitières est proportionnellement plus importante que celle enregistrée dans l'ensemble des exploitations agricoles, et notamment depuis l'instauration des quotas laitiers. C'est la raison pour laquelle la spécialisation laitière régionale s'atténue d'année en année : 87 exploitations sur 100 possédaient des vaches laitières en 1970, ce taux était de 60 en 1987.

/...

Le rythme des disparitions d'exploitations s'est accéléré dès l'instauration des quotas. Le nombre des disparitions d'exploitations laitières qui s'est élevé à environ 2 000 par an entre 1970 et 1983 (- 3,8 % par an) est passé à 4 000 entre 1983 et 1985 (- 10 % par an !). Aujourd'hui, on observe un net fléchissement de cette évolution (- 1 000 par an entre 1985 et 1987).

Les évolutions sont très différentes selon la taille du troupeau laitier. Alors qu'en 1970, les exploitations de moins de 10 vaches laitières représentaient 52 % de l'ensemble des exploitations faisant du lait et détenaient 23 % seulement du cheptel, ces mêmes exploitations en 1987 ne représentaient plus que 20 % du total des exploitations et ne possédaient que 5 % du cheptel. La part des élevages de moins de 10 vaches laitières diminue rapidement au profit de la classe des plus de 30 vaches laitières. Ainsi, le nombre des troupeaux de moins de 10 vaches laitières est passé de 35 000 à 6 000 entre 1970 et 1987 (ils représentent encore un élevage sur cinq en 1987), tandis que les troupeaux de plus de 30 vaches laitières sont passés de 3 000 à 9 000.

Ces deux évolutions différentes contribuent au doublement de l'effectif moyen de vaches laitières par exploitation : de 11 à 23 vaches laitières par exploitation entre 1970 et 1987.

Le cheptel laitier connaît depuis l'instauration des quotas une évolution négative : réduit de 7 % sur la seule année 1984, il a diminué encore de 2 % chaque année entre 1985 et 1987.

Enfin, les structures d'âge des exploitants évoluent rapidement depuis quelques années comme le montre le tableau ci-dessous :

Unité : en milliers

Situation au 31 décembre	1970 R.G.A.		1983 (Enq. struct.)		1987 (Enq. bovine)		Evolution 1970-1987
Nombre d'exploitants laitiers	68,3	100,0 %	40,9	100,0 %	31,0	100,0 %	- 55 %
- 35 ans	6,9	10,1 %	4,4	10,8 %	2,9	9,3 %	- 58 %
35 à 44 ans	17,0	24,9 %	5,2	12,7 %	5,3	17,1 %	- 69 %
45 à 54 ans	17,0	24,9 %	13,5	33,0 %	9,0	29,0 %	- 47 %
55 à 64 ans	17,4	25,5 %	14,0	34,2 %	12,0	38,6 %	- 31 %
65 ans et plus	10,0	14,6 %	3,7	9,1 %	1,8	6,0 %	- 82 %

/...

Ces statistiques montrent l'importance des départs dans la classe des plus de 65 ans. L'évolution des moins de 35 ans et de la classe d'âge 35 à 44 ans indique que le renouvellement n'est pas assuré et qu'également les relativement jeunes (- 45 ans), sans abandonner pour autant leur activité laitière, sont les plus aptes à orienter leur exploitation vers d'autres productions.

Cette analyse rapide de l'évolution des structures dans le domaine de la production laitière montre que l'instauration des quotas a accéléré une adaptation de notre appareil de production qui était nécessaire et de toute façon inévitable.

Les pouvoirs publics, tant aux plans européen que national, ont tenu dès l'instauration des quotas laitiers à prendre des mesures d'accompagnement pour simultanément inciter à la cessation de production laitière et amortir les lourdes conséquences sociales de cette adaptation.

De son côté, le Conseil Régional, avec l'aide des trois Conseils Généraux, a tenu à apporter sa contribution financière pour faciliter et accélérer le mouvement de restructuration laitière dans la région. Il a été le premier en France à signer avec l'Etat et l'interprofession laitière une convention cadre établissant un dispositif d'encouragement à la cessation d'activité laitière, à la reconversion ou à la diversification des productions et une aide aux producteurs de lait en situation de cessation d'activité agricole. Cette participation renforce l'effort financier décidé par les producteurs de lait eux-mêmes.

Cette convention en favorisant la libération de quantités de références prévoyait également des réattributions prioritaires aux éleveurs engagés dans un processus de développement et aux nouveaux installés en production laitière, souvent lourdement endettés.

Il est bon de signaler que ce dispositif en direction de la restructuration laitière est d'autant plus difficile à réaliser que cette activité requiert une intensité capitaliste considérable : le ratio capital d'exploitation/produit brut indique qu'il faut investir deux francs pour produire un franc ; ce critère explique les difficultés de trésorerie que rencontrent les jeunes exploitants laitiers.

Sur le plan humain, la mise en place de la maîtrise de la production laitière ne s'est pas passée sans problème. Plusieurs raisons expliquent cette constatation :

- les pouvoirs publics sont constamment restés dans l'expectative en ce qui concerne l'application des quotas et l'élaboration de leur statut ;

/...

- la gestion des quotas par entreprise a créé des disparités entre producteurs, ce qui a fortement contrarié les exploitants les plus disciplinés ;

- la transparence dans l'attribution des volumes libérés, sans cesse réclamée par les exploitants et notamment par les responsables des syndicats professionnels, est toujours difficile à obtenir.

Parallèlement à ces problèmes se greffe celui que rencontrent les pouvoirs publics français concernant les transferts interrégionaux de quotas (régions de montagne et régions de plaine).

L'INDUSTRIE LAITIÈRE en BASSE-NORMANDIE

Forte de 63 établissements privés ou coopératifs et de 8 500 employés, l'industrie laitière bas-normande est dominée par deux grands groupes leaders de dimension internationale :

- l'un privé, BESNIER (5 300 emplois, dont 920 en Basse-Normandie) ;

- l'autre coopératif, U.L.N.-PREVAL (5 442 emplois, dont 2 770 en Basse-Normandie) ;

chacun d'entre eux pesant le tiers de l'industrie bas-normande. Le dernier tiers est également réparti entre les secteurs privé et coopératif.

A l'inverse de la production qui a connu un déclin relatif au cours des quinze années précédant les mesures de limitation de production, l'appareil de transformation bas-normand a renforcé sa puissance en s'orientant systématiquement vers les produits laitiers à haute valeur ajoutée, en se spécialisant notamment dans les fabrications fromagères. Cette orientation de production qui s'appuie peu sur les marchés d'intervention constitue une force pour l'avenir.

L'industrie laitière a connu dans les années 1970 un mouvement de restructurations qui s'est traduit par de nombreux regroupements et fermetures. Depuis 1980, et surtout depuis 1984, cette évolution s'est accélérée et s'est faite selon deux axes :

- une diversification des productions accompagnée d'une politique de qualité accrue ;

- la libération de gains de productivité.

/...

Aujourd'hui, la Basse-Normandie est une des seules régions françaises à avoir une gamme étendue de produits laitiers (fromages frais, fromages à pâte molle, beurre, crème...).

Cependant, à l'image de l'industrie laitière française, ces mouvements de restructurations ont été accompagnés de pertes d'emplois très lourdes : entre 1977 et 1987, 38 établissements (soit près d'un tiers) ont été fermés. Le nombre des emplois a régressé sur la période de 25 %, soit la disparition d'un emploi sur quatre.

Les mouvements de concentration et de restructurations sont loin d'être achevés. Les transformateurs subissent les contre-coups des mesures de limitation de la production ; certains, placés en situation de surcapacité, connaissent des difficultés d'approvisionnement.

L'AVENIR de la FILIERE LAIT BAS-NORMANDE - Les ACTIONS à ENTREPRENDRE

D'après la Commission Européenne, les réductions de production décidées depuis 1984 devraient suffire pour retrouver en 1993 une adaptation de l'offre et de la demande dans la Communauté avec le maintien d'un léger courant à l'exportation. Le Comité remarque que l'Europe devra toutefois être attentive à sa place sur le marché international. Depuis l'instauration des quotas, les Etats-Unis ont, à titre d'exemple, doublé leur part de marché. Au-delà des conséquences sur le marché international, le marché intérieur lui-même pourrait devenir plus vulnérable.

Ces prévisions de la Commission Européenne restent soumises à des aléas dans la mesure où elles reposent sur l'hypothèse que l'essor des produits de substitution (ou d'imitation) et le recours à l'utilisation de matières grasses végétales dans la composition des produits laitiers seront négligeables.

Ces produits bénéficient d'un faible coût : ils sont exemptés de droits de douane et ne sont soumis ni aux quotas de production, ni aux taxes de coresponsabilité.

En cas d'introduction massive, on pourrait assister à une modification des pratiques de consommation des produits laitiers telles qu'elles existent déjà dans les pays anglo-saxons.

/...

Signalons que la Cour de Justice européenne de Luxembourg a condamné, en février dernier, comme contraire au Traité de Rome la réglementation française qui interdit la commercialisation de produits d'imitation du lait.

Décidées en 1984, les mesures de limitation de production étaient prévues pour une durée de cinq ans. Elles sont d'ores et déjà prorogées de trois ans.

La Basse-Normandie se prépare-t-elle suffisamment à "l'après-quotas" ?

Si la région doit veiller à affirmer sa spécialisation laitière, à optimiser sa référence de production et à positionner ses produits sur des marchés à valorisation maximale, elle doit avant tout profiter de la période de contingentement pour combler son retard en matière de compétitivité.

Toutes les mesures prises en matière de restructuration laitière ont amélioré sensiblement la position de la région. Même s'il ne faut pas porter un jugement sur les seuls critères quantitatifs, il est clair que des efforts soutenus sont encore à réaliser au cours des prochaines années :

- la production annuelle moyenne d'une exploitation est de 80 000 l. en France, 200 000 l. aux Pays-Bas, 300 000 l. en Grande-Bretagne ;
- les rendements laitiers par vache, nous l'avons vu, sont toujours insuffisants ;
- la taille du troupeau moyen par exploitation est de 22 en Basse-Normandie, 40 aux Pays-Bas, 62 en Grande-Bretagne.

Les pouvoirs publics français, confrontés aux conséquences sociales des mesures de restructuration et aux problèmes d'aménagement du territoire, mettent un frein au rattrapage nécessaire en matière de compétitivité. En effet, ils interdisent le transfert de quotas de la réserve nationale en direction des exploitations produisant 200 000 l. et plus par an. En outre, ils réduisent depuis 1984 le droit à produire des départements laitiers de l'Ouest au profit de zones de montagne et défavorisées qui ne représentent que 12 % de la collecte nationale, régions les moins aptes naturellement à réaliser des progrès notoires de compétitivité. Sans contester qu'il soit nécessaire de maintenir et même de développer certains bassins laitiers de montagne, le Comité attire l'attention sur les impératifs de compétitivité (vis-à-vis des pays de l'Europe du Nord principalement) auxquels seront confrontées les régions laitières spécialisées dont fait partie la Basse-Normandie.

Enfin, la réforme de la politique fiscale en France modifiant notamment les critères d'imposition sur le foncier non-bâti se fait attendre.

/...

La Région, quant à elle, doit déployer tous les moyens dont elle dispose, prioritairement en direction des producteurs qui assureront l'avenir de la filière, pour améliorer la compétitivité régionale, pour promouvoir la qualité du lait et pour valoriser les produits normands. Cet objectif implique donc que soit mené de pair un ensemble d'actions complémentaires :

- poursuite des actions de restructuration laitière avec accompagnement par l'Etat de mesures sociales incitatrices c'est-à-dire décentes ;

- développement des actions d'appui technique et de conseil en direction des exploitants et notamment les jeunes installés, sans oublier les producteurs qui ne bénéficient pas du statut de "prioritaires" mais qui sont en position d'assurer l'avenir de la production régionale ;

- renforcement des actions sur le plan sanitaire. Celles-ci doivent régler définitivement les problèmes de leucose, de mammites et de contamination butyrique, néfaste pour les fabrications fromagères ;

- actions sur le plan génétique auxquelles doit se greffer un programme lié à la composition du lait. Le contingentement de la production a pour effet de mettre en avant les aspects plus qualitatifs de la production laitière. Les enjeux sont importants puisqu'ils touchent à la compétitivité des entreprises de transformation, à l'image de marque des produits et à leur aptitude à répondre à la réglementation européenne de plus en plus contraignante dans ce domaine. Cette observation met en lumière l'intérêt majeur que représente la race normande si on fait évoluer rapidement son capital génétique. Un travail en symbiose entre producteurs et transformateurs est essentiel : il convient, côté producteurs, de favoriser au maximum la richesse du lait et son adaptation à toute forme de fabrication et de rechercher la régularité des approvisionnements ; côté transformateurs, il est indispensable de suivre l'interprofession dans la voie de la revalorisation du gramme différentiel à la matière protéique.

Dans le même esprit, l'amélioration génétique de la race normande doit être poursuivie par l'ensemble des partenaires concernés et notamment par les centres d'insémination artificielle. La situation de monopole de ces centres ne doit en aucun cas conduire à priver les producteurs du bénéfice du potentiel génétique actuellement disponible sur le marché.

- actions sur les structures (remembrement, hydraulique)*.

Ces opérations qui concourent également à l'amélioration de la compétitivité méritent d'être menées plus efficacement. Aussi serait-il

* Cf. réponse de la Commission n° 3 du Comité Economique et Social de Basse-Normandie au Président de la Commission "Agriculture" du Conseil Régional sur l'optimisation de l'utilisation des crédits publics en matière d'aménagement des structures agricoles.

opportun, à titre d'exemple, de faciliter l'accès à la retraite d'agriculteurs à l'occasion d'opérations de remembrement, de mieux cibler les opérations hydrauliques coûteuses, ou de conduire localement un remembrement en même temps que la mise en place d'Opérations Groupées d'Aménagement Foncier (O.G.A.F.).

Tout le territoire bas-normand doit bénéficier de la politique d'aménagement des structures, mais celle-ci doit être modulée en fonction de la vocation économique des terres afin d'en optimiser les résultats.

- actions en direction de la formation des hommes : la formation initiale doit impérativement permettre d'installer des jeunes avec un niveau de formation convenable (niveau IV ou III). Cette condition est d'autant plus nécessaire qu'un producteur de lait doit aujourd'hui investir 800 000 F, savoir gérer ce capital et s'adapter aux évolutions rapides que connaît l'agriculture actuelle (sur les plans sanitaire, génétique, de l'alimentation animale...). Cette observation montre que la formation continue est également essentielle.

D'une manière générale et dans la perspective du marché unique qui coïncide avec l'expiration du régime actuel du contingentement de la production laitière, le Comité souhaite qu'une réflexion s'engage au niveau régional sur les modalités de cession des références laitières. Il est, en effet, impératif de rechercher, à l'instar d'autres pays de la Communauté et de pays tiers, des systèmes plus souples, plus simples, plus transparents et moins administrés.

Enfin, le Comité croit souhaitable de mettre sur pied une politique d'installation favorisant la mobilité intrarégionale. Il remarque, en effet, que les jeunes agriculteurs se font rares dans le Pays d'Auge et dans le Perche alors qu'ils sont en surnombre dans la Manche et plus généralement dans les zones de Bocage.

Cette remise à niveau en matière de compétitivité s'accompagnera inévitablement de lourdes conséquences sociales. Selon la Chambre Régionale d'Agriculture de Normandie, l'activité laitière emploiera, en 1993, 18 000 producteurs de lait, soit deux fois moins qu'en 1984, ce qui libérera le tiers de la production régionale. Cette estimation est, pour l'essentiel, le résultat de l'évolution démographique. Sur la base du maintien de la production régionale, les livraisons moyennes par exploitation atteindraient 160 000 litres par an à l'horizon 1993 ; il s'ensuivrait une amélioration sensible de la compétitivité de la filière régionale.

Quelle que soit la nature du produit, la compétitivité doit également être présente à l'esprit des industriels laitiers. En premier lieu, les entreprises devront poursuivre largement l'intégration des mécanismes

d'automation et de régulation pour avoir un produit plus constant et à moindre coût. La Région devra porter une attention particulière en direction des salariés concernés par ces opérations de modernisation et notamment en leur proposant des actions de formation continue (qualification, reconversion...).

En second lieu, les industriels devront réserver leurs efforts pour la recherche, l'innovation, le conditionnement et le marketing, baser leur stratégie commerciale avant tout sur une politique de marque et poursuivre leurs travaux visant à satisfaire les goûts naturels des consommateurs. Pour sa part, la Région doit soutenir et développer les actions de promotion des produits normands.

De même, les actions coordonnées entre toutes les formes de la recherche (entreprises, université, instituts) devront être encouragées. A ce titre, l'expérience conduite par l'A.D.R.I.A. et appuyée par la Région doit être poursuivie et développée.

Toutes ces propositions visent à améliorer la compétitivité de la filière lait tout entière et constituent les conditions du maintien de la puissance de ce secteur essentiel dans notre région.

La mise en place des mesures régionales devra s'accompagner d'une politique spécifique d'aménagement du territoire. Ses conséquences posent en effet le problème de l'occupation de l'espace régional, problème qui mérite une large réflexion et qui doit être raisonné à la lumière des évolutions prévisibles en agriculture.

Le Comité croit bon de rappeler que la filière lait n'est pas isolée et s'insère dans l'économie régionale et que les actions prioritaires du deuxième plan régional 1989-1993 en faveur des communications, de la formation des hommes, de la recherche et de la promotion de la région concourent indirectement à son développement".

LE PRESIDENT,

Max-André BRIER