

Les Pays-Bas : une forte compétitivité de la filière lait mise à mal par les défis environnementaux

CHAUMET J-M. (1)

(1) Institut de l'élevage, Département Economie, 149 rue de Bercy, 75595 Paris cedex 12

RESUME

Cette étude avait pour objectif d'analyser l'évolution de la production laitière dans 5 pays européens, dont les Pays-Bas, qui ont longtemps bénéficié d'une forte compétitivité dans le secteur laitier reposant sur un non-respect des obligations réglementaires en matière d'environnement. La dynamique du secteur laitier néerlandais a été stoppée par l'obligation de respecter des mesures environnementales, mettant à mal la compétitivité de la filière. Car la croissance de la production laitière a eu comme conséquence une production accrue de déjections et donc d'azote et de phosphore par les vaches. Si cette contrainte environnementale semble désormais respectée par l'élevage laitier néerlandais, celui-ci doit relever de nouveaux défis (réduction des émissions d'azote, de gaz à effet de serre, la restauration de la biodiversité)... qui pourraient peser encore de nombreuses années sur le secteur. Face à ces contraintes, les transformateurs commencent à utiliser les défis environnementaux comme argument de vente pour améliorer la compétitivité hors-coût de leurs produits laitiers.

The Netherlands: a strong competitiveness in the milk sector undermined by environmental challenges

CHAUMET J-M. (1)

(1) Institut de l'élevage, Département Economie, 149 rue de Bercy, 75595 Paris cedex 12

SUMMARY

The purpose of this study was to analyze the evolution of milk production in 5 European countries, including the Netherlands, which have long benefited from strong competitiveness in the dairy sector based on non-compliance with regulatory obligations in terms of environment. The dynamism of the Dutch dairy sector has been stopped by the obligation to respect environmental measures, jeopardizing the competitiveness of the sector. Because the growth in milk production has resulted in increased production of excrement and therefore nitrogen and phosphorus by the cows. If this environmental constraint now seems to be respected by Dutch dairy farming, it must take up new challenges, such as reducing nitrogen and greenhouse gas emissions, restoring biodiversity, well-being animal... which could weigh on the sector for many more years. Faced with these constraints, processors are starting to use environmental challenges as an argument to improve the non-cost competitiveness of dairy products.

INTRODUCTION

Les Pays-Bas ont longtemps bénéficié d'une forte compétitivité dans le secteur laitier. Si, au stade de la production laitière, la compétitivité « coût » est faible avec un prix de revient élevé, elle est largement compensée par la performance de la transformation, emmenée par un leader dynamique (FrieslandCampina).

La compétitivité aux frontières, mesurée en termes de poids du pays dans la production européenne et les échanges, a fortement progressé avec la sortie des quotas. Entre 2014 et 2016, la production laitière nationale s'est accrue de 16% pour atteindre son record historique à 14,5 millions de tonnes. Cette hausse a reposé en grande partie sur l'accroissement du cheptel (+11% entre 2014 et 2016) qui est parvenu à son maximum historique avec près de 1,8 million de vaches fin 2016. Les éleveurs ont probablement aussi voulu maximiser leur cheptel en prévision de l'attribution de quota de phosphore, envisagée jusque fin 2016, avant d'être retoquée par la Commission européenne. L'amélioration de la productivité des vaches a peu contribué à l'envolée de la production, le rendement apparent affichant une hausse de 4,5% en deux ans, à 8 100 kg/vache.

Les exportations, le débouché principal des produits laitiers néerlandais, ont bondi de 66% en volume entre 2007 et 2017 pour atteindre 13,7 millions de tonnes équivalent lait (laits infantiles inclus) et ont doublé en valeur, à 10 milliards

d'euros. Elles représentent plus de 10% des exportations agroalimentaires du pays. En 2016 à l'échelle européenne, les Pays-Bas sont devenus, en incluant les poudres de lait infantiles, le premier exportateur européen de produits laitiers devant l'Allemagne, affichent le premier excédent commercial en valeur pour le secteur laitier (5,4 milliards d'euros en 2016) et conservent la première place pour les exportations de produits laitiers sur pays-tiers (hors UE)

Mais cette compétitivité a pendant longtemps reposé sur un, non-respect des obligations réglementaires en matière d'environnement (Perrot *et al*, 2017). La dynamique néerlandaise s'est enrayée avec l'obligation de respecter des mesures environnementales, mettant à mal la compétitivité de la filière laitière, en augmentant les coûts de production et en limitant les volumes produits.

1. MATERIEL ET METHODES

L'étude combine une analyse documentaire et statistique avec une mission de terrain. L'étude documentaire a porté plus particulièrement sur la réglementation environnementale et son application, ainsi que sur le traitement de données (structures, RICA, commerce extérieur...). Les principales données statistiques utilisées sont extraites d'Eurostat, du RICA européen, du LEI de Wageningen et de l'Interprofession laitière (Productschap Zuivel). La mission d'une durée d'une semaine aux Pays-Bas a permis de

rencontrer des éleveurs, des économistes, des zootechniciens, des représentants des organisations professionnelles.

2. DES QUOTAS LAITIERS AUX QUOTAS PHOSPHATES

L'un des contrecoups du boom laitier néerlandais s'est exprimé à travers une production accrue de déjections et donc d'azote et de phosphore par les vaches laitières. Or, le respect du « plafond phosphore » est une des conditions du maintien de la dérogation à la directive nitrates qui permet aux élevages laitiers néerlandais d'épandre jusqu'à 230 ou 250 kg d'azote /ha selon les terres. En cas de non renouvellement de la dérogation, un retour à une limite de 170 kg d'azote serait alors automatique.

Les émissions de phosphate du secteur agricole ont dépassé le plafond prévu en 2015 et 2016, et celles du secteur laitier en 2015, 2016 et 2017. Dans le but d'obtenir une nouvelle dérogation à la directive nitrates fin 2017, la filière et les pouvoirs publics ont convenu d'un plan visant à réduire les émissions de phosphore des vaches laitières sous le seuil fatidique et de prendre ensuite des mesures ne plus le dépasser.

Les acteurs ont donc d'abord mis en place au 1^{er} mars 2017 un plan de maîtrise avec l'objectif annoncé de réduire de 8,3 millions de kg les émissions de phosphore au cours de l'année pour atteindre le plafond réglementaire. Trois leviers ont été identifiés pour atteindre cet objectif : réduction de 1,7 million par le changement de concentrés (baisse de la teneur en phosphore) ; réduction de 2,5 millions par les cessations d'activité subventionnées ; réduction de 4 millions par deux moyens complémentaires: la diminution du cheptel sur les élevages maintenant leur activité, au niveau atteint le 2 juillet 2015 moins 4%, via des bonus ou des pénalités, en fonction de la vitesse de réduction ; la baisse des volumes produits sur les exploitations, également au niveau atteint en juillet 2015 moins 4%. Ces évolutions ont été assorties de primes. Ce système très contraignant a empêché tout agrandissement des élevages au cours de l'année 2017.

A partir du 1^{er} janvier 2018, un système de quotas (droits) d'émissions de phosphore a été mis en place pour permettre de maintenir le niveau d'émission sous le plafond national. Ce système attribue à chaque exploitation laitière des droits individuels d'émissions de phosphate basés sur le nombre de vaches laitières détenues au 2 juillet 2015 (date à laquelle le système a été annoncé). Afin de s'assurer que la production nationale de phosphate retrouve un niveau inférieur au plafond, les autorités néerlandaises ont décidé que les droits distribués seraient forfaitairement diminués de 8,3%, sauf pour les exploitations disposant de suffisamment de terres pour épandre les déjections de leurs animaux laitiers. En 2018, les émissions de phosphates par l'élevage laitier étaient estimées à 78,7 millions de kg, soit 6,3 millions sous le plafond à respecter. Cette marge de sécurité représente environ l'équivalent de 140 000 vaches laitières.

Les mesures prises pour respecter les engagements ont provoqué une rupture de tendance. Après s'être stabilisée en 2017, la production laitière a reculé de 3% en 2018 à 14 millions de tonnes, soit cependant le 3^{ème} niveau historique le plus élevé. Le cheptel laitier a également chuté de plus de 13% entre 2016 et 2018 (Figure 1). A 1,55 million de têtes fin 2018, il est revenu proche de son niveau de 2012. Ces évolutions contrastées montrent que la productivité apparente des vaches a sensiblement augmenté entre 2016 et 2018 de 8,0 à 9,0 tonnes/vache, à travers deux facteurs : le prix du lait élevé a en effet incité les éleveurs à réformer les vaches les

moins productives, dans un objectif de réduction des émissions de phosphates, et à augmenter la quantité de concentrés distribuée.

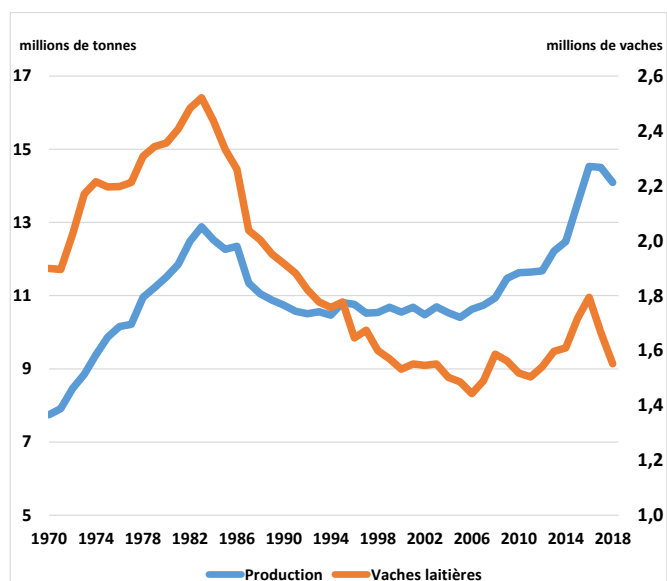


Figure 1 : Evolution de la production et du cheptel laitier néerlandais. GEB-Institut de l'Elevage d'après Eurostat

Les exportations ont également stagné en 2018 en valeur, à 10 milliards d'euros. Il est à noter que les performances néerlandaises à l'exportation reposent en partie sur des importations et des réexportations de produits laitiers. En 2017 et 2018, les exportations «étaient supérieures de de 1,3 milliard d'euros à celles de 2016, alors que la production laitière nationale reculait. La différence proviendrait en grande partie d'une hausse des importations plus de 700 millions d'euros.

3. ENCORE DE NOMBREUX DEFIS A RELEVER

Si cette contrainte environnementale semble désormais respectée par l'élevage laitier néerlandais, celui-ci doit relever de nouveaux défis, tels que la réduction des émissions d'azote, de gaz à effet de serre, la restauration de la biodiversité, le bien-être animal... qui pourraient peser encore de nombreuses années sur le secteur.

Ainsi, après 5 années de hausse consécutive, le niveau d'émission d'azote dans le secteur laitier, premier contributeur agricole, a légèrement diminué en 2018 pour s'établir à 292,8 millions de kg (-3,5% /2017). Compensant la hausse des émissions de bovins viande (+12% /2017), cette réduction cumulée avec celle des secteurs porcin (-1%) et avicole (-4%), a permis aux émissions agricoles totales de repasser juste sous le plafond à respecter de 504 000 t.

De plus, conformément au droit européen, les Pays-Bas ne devaient pas émettre sur la période 2010-2019 plus 128 000 t d'ammoniac/an. Ce plafond a été dépassé à plusieurs reprises (2010, 2011, 2017 et 2018), notamment suite à une hausse des émissions agricoles, qui représentent environ 85% des, émissions nationales. Le secteur laitier contribue pour près de la moitié des émissions agricoles. Pourtant, depuis 2013, toutes les exploitations d'élevage doivent réduire les émissions d'ammoniac issues des bâtiments. L'émission d'ammoniac maximale autorisée par animal est régulièrement revue à la baisse, passant de 12,2 kg en 2015 à 8,6 kg en 2018. En plus des émissions d'ammoniac autorisées par animal, des règles relatives à l'emplacement des nouvelles exploitations animales existent. Le permis environnemental nécessaire à la construction d'un élevage

peut être refusé si celui-ci se trouve dans ou proche d'une zone vulnérable, comme les zones Natura 2000. Mais les émissions agricoles ont cependant progressé et à partir de 2020, le plafond national d'émissions d'ammoniac sera réduit à 123 000 t/an.

En juin 2019, le gouvernement néerlandais a annoncé vouloir réduire les émissions de gaz à effet de serre de 49% d'ici 2030 par rapport aux niveaux de 1990 (Figure 2). Entre 1990 et 2018, la baisse n'a été que de 15%. Des discussions ont eu lieu sur 5 plateformes sectorielles de l'accord sur le climat : bâtiments, électricité, industrie, mobilité et agriculture et ont abouti à des objectifs par secteur. La baisse supplémentaire des émissions agricoles est chiffrée à 18%, notamment à travers la réduction des émissions de méthane et l'incitation à une consommation alimentaire respectueuse du climat et à la réduction du gaspillage alimentaire. Ce dernier objectif est interprété par certains néerlandais comme un appel à réduire la consommation de produits animaux.

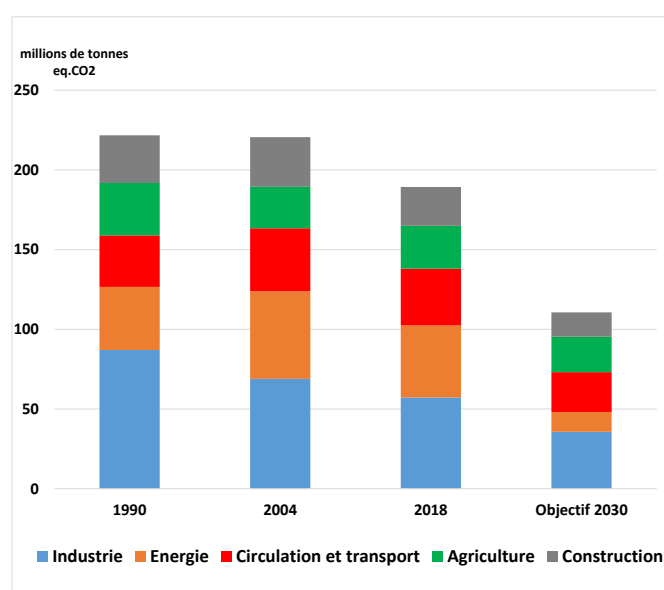


Figure 2 : Emissions de gaz à effet de serre aux Pays-Bas. GEB-Institut de l'Elevage d'après CBS.nl

Enfin, les thèmes de la biodiversité et de l'agriculture biologique prennent une importance croissante : la disparition des insectes et le déclin de la diversité végétale due à l'agriculture intensive sont de plus en plus discutés. Une initiative nommée Deltaplan a vu le jour en décembre 2018 avec l'objectif de restaurer la biodiversité aux Pays-Bas. Le syndicat néerlandais LTO et la Rabobank se sont associés à cette initiative, les transformateurs laitiers comme des chaînes de distribution se sont déclarées intéressées. La thématique du bien-être animal demeure au centre des préoccupations de la société néerlandaise. Jusqu'à présent, la réponse de la filière a majoritairement consisté à promouvoir le pâturage des animaux. Pour LTO, de nouvelles exigences sur le bien-être animal pourraient être régulées par le marché (prix du lait plus élevé si respect d'un certain nombre de critères), mais de nombreux éleveurs s'opposent à ce type de démarche.

Le cumul de toutes ces pressions devrait avoir des conséquences sur le secteur laitier au cours des prochaines années, à travers des modifications de pratiques et des investissements, et donc sur les coûts de production et la compétitivité de la filière. Si la production progresse à nouveau en 2020, elle pourrait reculer si les obligations visant les exploitations sont telles que des éleveurs préfèrent jeter l'éponge que de s'engager dans un cycle d'investissements sans fin.

4. MISER SUR LA COMPETITIVITE HORS COUT ET LA VALEUR AJOUTEE PLUS QUE SUR LES VOLUMES

Les transformateurs laitiers, et au premier chef FrieslandCampina, semblent avoir intégré le plafonnement de la ressource laitière nationale et la probable hausse des coûts de production. Face à ces contraintes, les transformateurs misent sur la valeur ajoutée et la compétitivité hors-coûts plus que sur les volumes. Ils accompagnent le mouvement vers un secteur plus vert avec l'objectif d'utiliser le relèvement des défis environnementaux comme argument pour améliorer la compétitivité hors-coût, d'abord sur le marché national et ensuite à l'export. Ainsi, les initiatives « durables » dans la filière laitière se multiplient dans le pays.

Face à la pression des pouvoirs publics et de la société néerlandaise, les acteurs de la filière laitière multiplient la création de labels. Ils se concentrent tous sur la biodiversité, le bien-être animal et le climat, les thèmes sur le devant de la scène. Si les transformateurs sont en première ligne, les distributeurs sont souvent moteur de ces initiatives.

Ainsi, la chaîne Albert Heijn, leader de la distribution aux Pays-Bas, a lancé sa nouvelle marque de distributeur de produits laitiers exclusivement réalisée à partir de lait « durable ». L'enseigne s'est engagée à verser 3 €/t de lait conforme au respect d'un certain nombre de critères liés aux animaux, à la terre...

Son concurrent Jumbo a décidé de commercialiser du lait sous le label 'Beter leven », approuvé par la Société néerlandaise pour la protection des animaux et déjà présent sur les œufs, la viande de poulet et de porc depuis des années. Pour le lait, les vaches doivent sortir au moins 120 jours, 6 heures par jour, comme avec le lait de pâturage. En outre, les agriculteurs doivent respecter 21 critères sanitaires et s'engager à protéger voire à améliorer la vie et à la nature autour de son exploitation. Mais le nombre d'éleveurs adhérant à cette démarche demeure encore faible.

Un certain nombre de produits Frieslandcampina portent depuis fin 2018 le label de durabilité « On the way to Planet Proof », mis au point par SMK (Stichting Milieukeur) un organisme de certification indépendant. La certification est basée sur trois piliers: bien-être animal, nature et climat. Les exigences imposées aux producteurs de lait incluent par exemple l'utilisation d'énergie renouvelable, une baisse des émissions de CO2, moins de pesticides, des brosses à vache, des durées minimales de pâturage...

Enfin, la production de lait biologique poursuit sa progression, avec près de 250 000 t en 2018, soit un peu moins de 2% de la production nationale. FrieslandCampina gère une liste d'attente d'éleveurs qui veulent se convertir.

Mais ces initiatives de compétitivité hors-coûts sont en priorité destinées au marché national, qui n'absorbe qu'une faible partie du lait produit aux Pays-Bas. L'enjeu, à terme, sera donc de porter le message de ces labels et marques hors des frontières néerlandaises pour conserver ou gagner des parts de marché dans le commerce international.

CONCLUSION

Le secteur laitier néerlandais devra donc composer au cours des prochaines années avec la stabilité de sa production. En outre, les nouveaux défis qui se profilent, et qui commencent à être pris en compte par la filière pourraient avoir des effets ambivalents. D'un côté, cette accumulation de contraintes et de règles à respecter, officielles ou privées, pourraient non seulement décourager de nombreux éleveurs laitiers mais

également peser sur la compétitivité-coût. De l'autre, elles peuvent se révéler être une opportunité pour la filière, en devançant les demandes sociétales et en permettant de

Texte de remerciements
Cette étude a bénéficié du concours financier du Centre national interprofessionnel de l'économie laitière (CNIEL) et de FranceAgriMer.

BARON B., BOUYSSIÈRE S., CHAUMET JM, PERROT C., THIOLLIER A., YOU G., 2019. L'Europe laitière du Nord

mettre sur la compétitivité hors coût et de créer de la valeur ajoutée.

dans l'après-quotas. La concurrence aiguisée amplifie les différences. Dossier Economie de l'Elevage n°502.

Perrot C., Foray S., Chaumet JM, 2017. Filière laitière aux Pays-Bas : Hyper-compétitivité ou dumping environnemental. Communication au Colloque SFER, 22-23 juin 2017