

# La filière laitière en Italie : entre protection et libéralisme

M. KEMPF (1), G. HANUS (1)

(1) Institut de l'Élevage, 149, rue de Bercy, 75595 PARIS Cedex 12

**RESUME** – L'application des quotas laitiers est encore très confuse en Italie. Le dépassement de la référence nationale y est chronique, les notifications individuelles aux producteurs n'ont jamais pu être effectuées dans les délais, l'avalanche de recours en justice a constamment retardé le paiement des pénalités par les producteurs. En 2000/01, le transfert de la gestion des quotas laitiers vers les régions et l'octroi d'un supplément de quota de 600 000 tonnes au titre de l'Agenda 2000, de même que l'accroissement de la pression de Bruxelles mais aussi des différents acteurs agricoles italiens marquent cependant un nouveau départ, sans régler toutefois le problème des très gros dépasseurs. Le gouvernement italien ne parviendra pas à se dégager de cet imbroglio en prônant uniquement la sortie du système des quotas laitiers. Cette prise de position pour un système plus libéral, bien que peu soutenue par la plupart des producteurs laitiers, repose sur le pari d'un maintien d'un avantage certain sur les prix du lait à la production. Ces derniers, qui figurent parmi les plus élevés de toute l'Union européenne et autorisent des systèmes d'élevage relativement coûteux, s'expliquent par la situation structurelle déficitaire de l'Italie, autosuffisante à 70% seulement en produits laitiers, et par la stratégie des entreprises laitières italiennes de valoriser la production nationale au travers de produits à forte valeur ajoutée : le lait frais pasteurisé et les fromages sous Dénomination d'Origine Protégée (DOP). Avec la baisse de la consommation de lait frais et la crise récente sur le marché des fromages de type grana, ce pari pourrait être risqué.

## The dairy production in Italy : between protection and liberalism

M. KEMPF (1), G. HANUS (1)

(1) Institut de l'Élevage, 149, rue de Bercy, 75595 PARIS Cedex 12

**SUMMARY** – The application of the milk quotas system is still very confused in Italy. The country always exceed its national reference, the individual notifications to the milk producers have never been done at time, the multitude of recourses has delayed the payment of the milk penalties by the producers. In 2000/01, the transfer of the milk quotas management on the scale of the region, the attribution of an extra-quota of 600 000 tons by the Agenda 2000 Agreement, the increasing pressure of the different agricultural partners and of Brussels should improve the situation, but without solve the problem of the very high exceeding producers. The Italian government will not be able to turn aside this confusion only with demanding the end of the milk quotas system. This position in favour of a system more liberal is not followed by the dairy producers. But it bets on the maintenance of high milk prices for the producers. These price are still among the highest in the European Union and permit high costly production systems. They are due to the structural shortage of milk products in Italy, which production covers only 70% of the consumption, and to the strategy of the Italian dairy transformers in favour of products with high added value : fresh milk and cheese under Protected Origin Denomination. With the decrease in fresh milk consumption and the recent crisis on the market of grana cheeses, this bet could be risked.

## INTRODUCTION

En mars 1999, le compromis de Berlin sur l'Agenda 2000 a accordé à l'Italie une rallonge de son quota laitier national de 6%. L'octroi de ce supplément substantiel a été l'occasion pour l'Institut de l'Élevage, avec l'aide de l'ONILAIT, et l'appui de la FNPL, du Ministère de l'Agriculture et du CFCE, de mener une étude, destinée à approfondir la connaissance de la filière laitière italienne, à chercher à comprendre la réalité de l'application de ces quotas dans ce pays et à apprécier le positionnement de ce dernier lors de la prochaine discussion européenne sur l'avenir du régime des quotas laitiers.

### 1. METHODE

Outre les données statistiques et les sources bibliographiques, cette étude repose sur une quarantaine d'interviews auprès d'éleveurs laitiers, de transformateurs, de syndicats, d'organisations professionnelles, de consortiums de tutelle des fromages DOP (Dénomination d'Origine Protégée), des administrations régionales ou nationale... Trois grands bassins laitiers ont été étudiés : la plaine du Pô (Lombardie, Piémont, Vénétie, Emilie-Romagne), la zone alpine (Haut Adige) et le Sud (Campagne).

### 2. RESULTATS DE L'ETUDE

#### 2.1. QUOTAS LAITIERS : SORTIR ENFIN DE LA CONFUSION

Au sein de l'UE, l'Italie fait traditionnellement partie des gros dépasseurs de sa quantité nationale garantie. Ainsi, pour les six campagnes entre 1995/96 et 2000/01, les excédents ont oscillé entre 300 000 et plus de 600 000 tonnes, portant l'amende totale sur la période à plus de 2 000 milliards de liras (1,03 milliard d'euros). Précédemment, de 1989 à 1994, le contentieux s'était déjà soldé par une amende forfaitaire de 3 600 milliards de liras. Mais jamais, ces pénalités n'ont été réellement prises en charge directement par les éleveurs laitiers.

##### 2.1.1. Une gestion retardée et chaotique

Cette « grande confusion » s'explique par une application toujours retardée des quotas laitiers et des dysfonctionnements incessants dans les procédures de gestion. Il a fallu ainsi attendre 1993/94 pour que soient effectivement mis en place des quotas individuels chez les producteurs, selon deux fractions distinctes : un « quota A », basé sur la production de la campagne 1988/89, et un « quota B », destiné à prendre en compte la réalité de la croissance de la production entre 1988/89 et 1991/92.

Parallèlement, l'Italie s'est engagée auprès de Bruxelles à mettre en place un plan de réduction du quota B, car ce système ouvrait la voie à un écart croissant entre la quantité nationale garantie d'une part, et la somme des références individuelles de l'autre. Ainsi, en 1993/94, l'organisme gestionnaire des quotas, l'AIMA, a attribué aux producteurs un quota total (A + B), de 11,472 millions de tonnes, pour une quantité garantie de 9,93 millions de tonnes. Cette situation a engendré des dépassements chroniques, d'autant que la réduction du quota B, effective entre 1993/94 et 1996/97, car alimentée par les cessations primées et l'interdiction de vendre le quota B au même titre que le quota A, est restée au point mort les campagnes suivantes.

Par ailleurs, les notifications de leur référence laitière aux producteurs n'ont jamais pu être effectuées dans les délais réglementaires. Ainsi, pas moins de 4 bulletins successifs ont été envoyés aux producteurs pour la campagne 1993/94, dont le bilan de clôture n'a été définitivement arrêté qu'en décembre 1996. Par la suite, chaque notification individuelle de début de campagne a connu de gros retards, motivant les producteurs et les syndicats à contester, dès 1996, les pénalités laitières pour non respect des procédures administratives. Ces démarches auprès de l'autorité juridique leur ont généralement permis d'obtenir une suspension des procédures de prélèvement, voire une restitution des pénalités payées. Mais les pénalités ont souvent été plus formelles que réelles, compte tenu des mécanismes divers mis en place pour différer leur paiement : coopé-

ratives écran, « confiance bancaire » permettant à l'éleveur d'être payé pour ses livraisons excédentaires sous couvert de sa banque...

S'ajoutent à cela contestations et révisions successives des statistiques de la production laitière italienne. En 1992, c'est d'ailleurs en contestant la fiabilité des informations élaborées par ses propres services et arguant qu'il avait sous-estimé le formidable essor de la production laitière dans les années 1980, que le gouvernement italien avait argumenté sa première demande de quota supplémentaire. En 1995 et 1996, une commission d'enquête parlementaire « LECCA », du nom de son président, a procédé à un travail extrêmement pointu de vérification des informations et de croisement des diverses sources d'information. Recensant des étables fantômes, des producteurs en très forte sous-réalisation de leur quota... cette enquête a alors permis de redistribuer 117 000 tonnes de quotas. Mais cette clarification, unanimement réclamée, n'est pas achevée, puisque l'AIMA a de nouveau identifié 339 000 tonnes de lait fantôme en 1999/2000.

#### 2.1.2. La rallonge de quotas de l'Agenda 2000

L'Agenda 2000 a accordé à l'Italie une rallonge de quotas de 600 000 tonnes, 384 000 tonnes pour la campagne 2000/01 et 216 000 tonnes pour la campagne 2001/2002, auxquelles s'ajoutent les quantités récupérées par la commission « LECCA ». En 2000/01, 521 000 tonnes ont finalement été redistribués. Ces suppléments permettront sans aucun doute de couvrir les « petits dépassements » et les « dépassements par réduction du quota B », qui sont les plus nombreux. Sur les 14 000 producteurs de lait théoriquement pénalisés depuis 1995/96, 60% n'auraient en effet qu'une amende moyenne de l'ordre de 500 euros. En outre, comme par le passé, et du fait d'une redistribution de la rallonge de quotas qui n'a pas vraiment pénalisé les régions du Sud, les producteurs du Nord pourront bénéficier durablement des fortes sous-réalisations structurelles du Sud de l'Italie. Cette compensation, déjà intégrée par les producteurs du Nord comme un supplément permanent de quota, est généralement proche de 10% de la référence nationale.

Mais le problème du millier de très gros dépasseurs du Nord, qui supporteront à eux seuls l'essentiel des pénalités italiennes, pour un montant moyen de 200 000 euros/exploitation/an n'est réglé que très marginalement par ce nouveau supplément.

#### 2.1.3. Quelles voies pour sortir de cet imbroglio ?

Malgré les apparences, jamais l'Italie n'a été si prête à appliquer le régime des quotas. Pour tous, la campagne 2000/01 a en effet été un nouveau départ. D'une part, les vérifications effectuées par la commission « LECCA » ont donné enfin aux quotas individuels les bases solides qui leur faisaient défaut. D'autre part, le transfert de la gestion du système des quotas aux régions, plus proches du terrain, et probablement plus efficaces que l'administration centrale, est potentiellement un gage de sérieux et de rigueur dans la mise en place de système.

De plus, tous les acteurs jouent leur crédibilité sur ce dossier : les syndicats traditionnels, vivement mis en cause pour leur participation à la gestion passée des quotas, peuvent difficilement défendre des dépasseurs qui ont conduit Bruxelles à procéder à une retenue de 600 millions d'euros, mettant l'AIMA en grand difficulté et dans l'obligation de rogner ses soutiens aux autres filières agricoles. Ils peuvent encore moins donner raison aux COBAS, des « Comités d'Action Spontanés » contestataires créés dans les années 90 et qui prônent ouvertement le boycott du système.

Enfin, si l'Etat italien prépare une sortie du système des quotas, il paraît difficile de concevoir celle-ci sans que les pendules ne soient au préalable remises à l'heure et les producteurs traités de façon équitable. L'Etat, dont la crédibilité est sérieusement remise en cause à Bruxelles, peut en effet de moins en moins prélever sur le budget général pour couvrir les importantes pénalités laitières. Tout ceci se résume aujourd'hui en un slogan, répété par tous « qui a dépassé doit payer ».

Reste à savoir quelle sera réellement la volonté politique du nouveau gouvernement issu des urnes au printemps 2001.

## **2.2. STRUCTURES ET SYSTEMES : PRODUCTIFS MAIS COUTEUX**

### **2.2.1. Une restructuration galopante**

L'importante restructuration des producteurs, qui ont vu leur nombre baisser de 182 000 à moins de 80 000 en l'espace de dix ans, n'a sans doute pas facilité la mise en application du régime des quotas. Accompagnée d'une augmentation de la production moyenne par exploitation de 60 000 à 138 000 kg de lait, elle se poursuivrait aujourd'hui autour d'une dimension de 200 000 kg de lait. D'ici 5 à 6 ans, le nombre de producteurs laitiers italiens pourrait n'être plus que de 50 000. Cette restructuration s'est accompagnée d'une concentration spatiale du quota et de la production dans les 4 principales régions du Nord (Lombardie, Emilie Romagne, Venetie, Piémont). Cette concentration marque aussi profondément les systèmes de production : le système « mais-Holstein » à haut niveau de production, s'impose aujourd'hui comme le modèle dominant à l'échelle de l'Italie.

### **2.2.2. Toujours plus de lait par vache**

La forte croissance des exploitations laitières s'est appuyée sur une politique génétique visant à obtenir des résultats rapides : holsteinisation du cheptel (87% de vaches Holstein au Contrôle Laitier), achats massifs de génétique étrangère (USA, Canada), soutiens publics importants au Contrôle laitier. Au Contrôle Laitier, la progression des rendements a suivi un rythme moyen de 3% par an soit 160 kg/vache/an sur les dix dernières années, avec à la clé des moyennes d'étable pouvant atteindre de 9 000 à 10 000 kg.

Aujourd'hui encore, les éleveurs italiens privilégient la recherche des performances quantitatives, l'amélioration de la morphologie des animaux et de l'état de la mamelle, au détriment des critères de composition. Ils considèrent généralement que les limites quantitatives à la production individuelle se situent bien au-delà des performances atteintes par leurs animaux, même si ces dernières sont déjà de l'ordre de 10 000 kg.

### **2.2.3. Dans la plaine du Pô, des systèmes spécialisés et intensifs**

Sur des structures d'exploitation plutôt exiguës, partout où l'irrigation était possible, c'est à dire dans la totalité de l'immense plaine du Pô, le maïs a supplanté l'herbe et le foin. Ce dernier est souvent acheté à l'extérieur, de même que les concentrés. Aujourd'hui, seules les exploitations de collines, et surtout les livreurs de lait à Parmigiano Reggiano, une des seules DOP à posséder un cahier des charges réellement contraignant en matière d'alimentation, ont conservé un système à base de foin.

La croissance de la production, jusqu'à 600 000 ou 700 000 litres de lait par exploitation en Piémont ou en Vénétie, voire 1 million en Lombardie, s'est accompagnée du passage à la stabulation libre, puis à la ration complète, considérée comme une simplification indispensable pour limiter le temps de travail. En général, une même ration complète très énergétique, est distribuée toute l'année à toutes les vaches, quel que soit leur stade physiologique.

Pour la traite, les éleveurs ayant les plus grands troupeaux font appel à de la main d'œuvre salariée (extracommunautaire) plutôt qu'au robot de traite. Et au-delà de 100 vaches, la détection des chaleurs repose fréquemment sur l'usage de podomètres couplés au système informatique de l'élevage.

Ces systèmes intensifs apparaissent finalement coûteux. Avec des coûts de production, calculés par l'Observatoire laitier, de l'ordre de 600-650 liras/litre de lait (0,31 à 0,34 euro), dont la moitié pour le poste alimentation, la maîtrise des charges est une préoccupation constante des éleveurs italiens. Les plus gros d'entre eux, titulaires d'un quota supérieur à 1 million de litres, semblent pouvoir diminuer le coût total jusqu'à 500 liras. A l'inverse, les systèmes foin du Parmigiano Reggiano se situeraient au-delà de 800 liras/litre. Ces résultats illustrent

l'importance pour les éleveurs laitiers italiens de conserver des prix du lait élevés.

### **2.2.4. en montagnes alpines, des petites structures politiquement soutenues**

S'appuyant sur l'impossibilité de transférer des quotas laitiers de la montagne vers la plaine, les élevages laitiers des montagnes alpines ont plutôt bien résisté à la restructuration. Ainsi, le Trentin Haut Adige, fort de 10% des éleveurs italiens, est avec la Lombardie la seule région à enregistrer une croissance de son cheptel, de race Brune des Alpes, Fleckvieh ou Pie Noire.

Près de 70% des producteurs laitiers possèdent 4 à 5 vaches et vivent d'une autre activité (usine, artisanat, tourisme). Les éleveurs à temps plein, qui produisent en moyenne 120 000 litres de lait gèrent un troupeau de 20 à 25 vaches laitières sur une SAU de 15 à 20 ha, tout en herbe, mais tirent aussi de bons revenus de la forêt (30 à 40 ha par exploitation). Les troupeaux, alimentés avec du foin et des concentrés, sont en stabulation toute l'année. Les bâtiments sont récents, de haute qualité architecturale, et intègrent souvent un séchage en grange.

La politique du Haut Adige est orientée vers le maintien d'un tissu d'exploitations dense, réparti sur tout le territoire montagnard au moyen d'aides spécifiques : système d'ICHN « à l'autrichienne » (points de handicap), aides spécifiques aux investissements, au transport du lait, quotas liés au foncier contrairement au reste de l'Italie, règles spécifiques de succession rendant l'agrandissement des exploitations difficile et exceptionnel. Aujourd'hui, la demande de Bruxelles de supprimer les aides indirectes à la production suscite toutefois un climat d'incertitude dans ces régions.

### **2.2.5. Centre et Sud, une autre Italie**

Dans les régions du Sud, où les exploitations laitières sont de taille modeste (70% livrent moins de 20 000 kg de lait), et diversifiées (tabac, maraîchage, horticulture), rien ne semble fait pour résister à la forte restructuration. Les exploitations disparaissent au rythme de 7% par an, au profit de structures spécialisées et productives. Dans un contexte de disponibilités en foncier et en quota plus favorable qu'au Nord, l'essentiel de la production se concentre entre les mains de quelques très grandes structures capitalistes, aux intérêts croisés avec ceux de l'industrie. Ainsi, en Campanie, 3% des producteurs commercialisent à eux seuls plus du tiers de la production laitière régionale.

Hors de ces quelques mastodontes laitiers, et en particulier parce qu'elle échappe aux quotas et permet de bénéficier de larges subventions européennes, la bufflonne semble désormais l'alternative à la vache laitière. Soutenue par le succès de la mozzarella, bénéficiaire aujourd'hui d'une DOP, la production de lait de bufflonne a en effet été multipliée par trois entre 1990 et 1997 pour atteindre 148 000 tonnes, le cheptel quant à lui passant de 60 000 à 120 000 têtes entre 1990 et 1998.

## **2.3. LE CHOIX DE LA VALEUR AJOUTÉE**

Tous les arguments italiens pour ne pas appliquer réellement les quotas reposent sur le constat que la production nationale ne permet de couvrir que 70% des besoins en produits laitiers. Quelle que soit la réalité de l'évolution de la production nationale, les importations italiennes de produits laitiers ont en effet augmenté entre 1990 et 2000 de près de 10% en volume. Dans ces importations, dominent les matières premières à retransformer localement (lait et crème en vrac, poudres de lait, fromages en blanc...).

Les entreprises laitières italiennes se concentrent sur les marchés captifs du lait frais pasteurisé et des fromages, qui utilisent respectivement 10% et plus de 60% des disponibilités italiennes en lait. Avec un volume total de 422 000 tonnes en 2000, absorbant plus de 36% du lait italien, les fromages sous DOP (les plus prestigieux étant le Parmigiano Reggiano, le Grana Padano le Gorgonzola...), constituent aussi une pièce maîtresse au sein de la filière tournée. Mais la consommation de lait frais décline au profit du lait UHT et des produits frais

comme les yaourts et le dérapage des fabrications de fromages de type grana a provoqué une crise sur ce secteur en 1999 et 2000.

Les prix du lait italiens sont encore les plus élevés de toute l'Union européenne, supérieurs par exemple de 18% aux niveaux français en 2000, mais les écarts se sont nettement resserrés par rapport au début des années 90. La dérive des volumes de fromages d'appellation, les innovations technologiques dans le domaine du lait frais, le développement de la grande distribution dans le Sud du pays et l'agressivité commerciale croissante des exportateurs pourraient fragiliser l'exception italienne au sein de l'Union européenne, avant même un éventuel démantèlement du régime des quotas laitiers.

#### CONCLUSION

Aujourd'hui, la filière laitière italienne est prise entre deux feux : maîtriser la production pour protéger ses marchés captifs ou sortir rapidement du régime des quotas laitiers. La plupart des producteurs et certains consortiums de tutelle des fromages DOP sont favorables à la première solution et donc au maintien du régime des quotas laitiers. Mais le gouvernement, empêtré dans une gestion du système quasi inextricable, certains syndicats libéraux, les très gros dépasseurs de quotas et

les grandes entreprises laitières prônent une libéralisation rapide de la production, en pariant malgré tout sur le maintien d'un avantage sur le prix du lait. Si ces protagonistes s'accordent à dire que la filière laitière est capable de supporter des niveaux de prix « européens », jamais pourtant, ils ne font référence aux prix « mondiaux », la conquête de ce marché n'étant pas un enjeu pour l'Italie.

#### **Informatore Zootecnico, 1999 à 2001**

**Institut de l'Elevage, 2001.** Dossier Economie de l'Elevage, mai, 44 p.

**ISMEA, 2000.** Filiera Latte, 142p.

**Osservatorio sul Mercato dei Prodotti Lattiero-caesari, 1999,** Annuario del latte, 325 p.

**Osservatorio sul Mercato dei Prodotti Lattiero-caesari, 1993,** Annuario del latte, 517 p.

**Eurostat Databases, 1997.** Newcronos.

#### **SOURCES STATISTIQUES**

AIA, AIMA, ASSOLATTE, CFCE, CNIEL, Consorzi di tutela, EUROSTAT, ISMEA, ISTAT, MIPAF, Osservatorio Latte, UNALAT, ZMP (Pour plus de précisions, consulter les auteurs)