

Evolution de la filière laitière BIO dans quelques pays d'Europe

A. PFLIMLIN (1), M. KEMPF (1)

(1) Institut de l'Élevage 149, rue de Bercy 75595 Paris cedex 12

RESUMÉ – Au cours de la dernière décennie les surfaces en agriculture biologique en Europe ont été multipliées par dix, une large part étant due au développement de la filière laitière. En Autriche et dans les pays scandinaves le lait bio représente de 5 à 10 % de la production laitière totale, alors qu'il reste inférieur à 1 % en France et d'autres pays de l'UE, malgré un développement très conséquent depuis 5 ans.

A partir d'enquêtes dans les différents pays, notamment l'Autriche et le Danemark et de sources bibliographiques, il est proposé un cadrage général des pays et des systèmes d'élevage ainsi que des hypothèses pour cerner les freins et les conditions de réussite, au niveau de la production et de la distribution. Car le marché des produits laitiers bio progresse souvent moins vite que l'offre, laissant parfois une large part de la production bio sans plus-value commerciale alors que des pays voisins restent en sous-production.

Trends of the organic dairy industry in some european countries

A. PFLIMLIN (1), M. KEMPF (1)

(1) Institut de l'Élevage 149, rue de Bercy 75595 Paris cedex 12

SUMMARY – During the last then years land areas converted to organic farming have been multiplied by then in Europe where a large part of it has been devoted to milk production. In Austria and in den Scandinavien countries organic milk has reached 5 to 10 % of the total milk production while in most other countries it remains below 1 % despite a recent strong increase.

Through visits and inquiries in several countries, especially Austria and Denmark, and bibliographic sources, we try to describe the general framework and to explain the keys of success of organic milk production but also the constraints to a real market expansion.

As the organic dairy product market increases often slower as the production a large part of the production, must be sold in the conventional market. In the same time, neighbours countries can suffer shortage for organic milk products.

INTRODUCTION

En Europe, le concept et les bases de l'agriculture biologique (AB) se sont formalisés dans la période de l'entre-deux guerres, à partir des 3 principaux courants qui ont fortement contribué aux principes fondateurs :

- philosophique, avec l'Autrichien Rudolf Steiner qui jeta les bases de l'agriculture bio dynamique,
- politique avec le Suisse Hans Muller, défenseur d'une agriculture familiale autonome et des circuits courts producteurs-consommateurs,
- « organique », avec l'agronome anglais Albert Howard redonnant à l'humus un rôle fondamental pour l'équilibre biologique et la fertilité des sols (de Silguy 1991).

Dans la deuxième partie du 20^{ème} siècle, l'AB ne connut qu'un développement limité, mais avec des références identitaires et éthiques très affirmées. L'explosion du BIO en Europe date réellement du début des années 1990 sous l'impulsion conjointe de quelques pays pionniers et de la Commission européenne. Ainsi, au cours de la dernière décennie les surfaces en agriculture biologique ont été multipliées par dix, une très large part étant dévolue à la production fourragère et laitière, notamment dans les pays du Nord de l'Union. (Tableau 1)

A partir d'enquêtes dans différents pays et des sources bibliographiques, il est proposé un cadrage général et une analyse des freins et des conditions de réussite pour la filière laitière BIO.

Tableau 1
Principales caractéristiques des filières lait BIO de l'Union européenne (2000)

Pays	Autriche	Allemagne	Danemark	Suède	Royaume-Uni	Pays-Bas	Italie	France	U.E.
- % SAU en BIO	8,7	3,2	6,2	5,2	3,3	1,4	6,8	1,2	3,2
- % exploitations BIO	8,4	2,9	6,4	3,7	1,5	1,5	2,2	1,4	2,1
- % S. Fourragères BIO/SAU BIO	81	61	55	70	95	70	66	70	71
- % Lait BIO/Prod. Lait totale	10	(0,8)	6,5	2,3	-	0,5	-	0,5	-
-% BIO/dépenses Alimentation	2	1,5	2,8	1	1	0,9	1	1	-
-% Distribution du BIO/GMS	75	40	90	90	75	5	30	40	-
Δ Prix Lait BIO/Lait conv.	38	50	16	16	-	40	-	-	-

Institut de l'Elevage d'après différentes sources citées en bibliographie

1. DES DYNAMIQUES DIFFERENTES

1.1. CHEZ LES PIONNIERS : DU BIO SURTOUT EN MONTAGNE

La Suisse se fait une fierté de s'afficher « Pays bio », sachant que c'est aussi un pays où l'agriculture a toujours été fortement subventionnée, notamment en zone de montagne pour maintenir un paysage ouvert et accueillant pour un tourisme haut de gamme. En 2001 l'agriculture biologique représentait 7,5 % des exploitations et 8,5 % de la SAU. Le pourcentage d'exploitations biologiques augmente très nettement avec l'altitude : de 2 à 3 % en plaine, la part passe à 30-40 % en piémont et semi-montagne et à plus de 60 % en montagne et haute-montagne avec une orientation laitière prédominante (SÖL 2001).

L'Autriche, pour préparer son entrée dans l'UE en 1995, avait développé un programme d'encouragement à la conversion en agriculture biologique dès 1991, puis elle a négocié avec l'UE un programme agri-environnemental spécial (OePUL 95) faisant une large place à l'agriculture bio. Les niveaux d'aides à la conversion étaient élevés, garantis pour 5 ans et renouvelables. Le nombre d'agriculteurs BIO est ainsi passé de moins de 2 000 en 1991 à plus de 20 000 en 1999, puis s'est réduit à 18 000 lors du renouvellement des contrats quinquennaux. Plus des 2/3 sont des exploitations laitières. La taille moyenne des fermes est de 15 ha et 10 vaches laitières, la majorité étant située en zone de montagne, notamment dans la région de Salzbourg et du Tyrol.

L'Allemagne s'est saisie des mesures d'extensification dès 1989 puis des mesures d'accompagnement de la réforme de la PAC en 1992 pour encourager le développement de l'agriculture biologique, y compris dans les nouveaux Lander. Cette orientation a été nettement renforcée fin 2000 après la découverte du 1^{er} cas de vache folle et la création d'un nouveau Ministère regroupant la Défense du Consommateur, l'Alimentation et l'Agriculture, et qui a affiché l'agriculture biologique parmi ses toutes premières priorités. Aujourd'hui les Länder qui marquent le plus d'intérêt pour la filière laitière BIO sont les zones herbagères de Bavière et du Bade-Wurtemberg avec de petits troupeaux (15-20 vaches) de race Fleckvieh.

1.2. EN SCANDINAVIE : UN BIO MODERNISÉ

La Finlande et la Suède ont amorcé les encouragements à l'AB dès 1990, puis renforcé les programmes et les niveaux d'aides à partir de 1995 (SÖL 2001).

Si la Finlande présente de nombreux points communs avec l'Autriche, notamment par la taille des exploitations, la Suède dispose de structures plus importantes, notamment en élevage laitier et les motifs de conversion affichés par les éleveurs sont d'abord d'ordre économique (prix du lait et primes), alors que pour les pouvoirs publics et la Société c'est principalement la protection de l'environnement qui justifie ces aides.

Au Danemark, le gouvernement a encouragé le développement du BIO pour réduire les nuisances de l'intensification en agriculture et en élevage, pour la qualité de l'eau. Ce petit pays parfois considéré comme un modèle pour l'AB, a développé sa stratégie autour de 4 axes :

- un encadrement réglementaire déjà ancien, des aides attractives et des contrôles assurés par l'Etat,
- des structures d'élevage modernes, avec des stabulations à logettes de 80-160 places,
- une filière très concentrée et très efficace depuis la collecte (une seule laiterie ramasse plus de 80 % du lait BIO) jusqu'à la distribution assurée presque entièrement par les GMS,
- une bonne coordination de la R et D.

Le supplément de prix garanti par les laiteries étant de 20 % minimum, le succès fut tel que la production a dépassé rapidement la demande. La part de lait BIO collectée, mais non valorisée en bio, est de l'ordre de 50 % malgré une recherche active pour l'export (Institut de l'Elevage 2002).

1.3. UN DÉMARRAGE PLUS TARDIF AILLEURS

Le Royaume-Uni connaît la plus forte demande d'aliments BIO d'Europe (Yussifi, Willer 2002), car le consommateur a été traumatisé par plus de 10 ans de crise de vache folle, et plus récemment par l'épidémie de fièvre aphteuse en 2001. Les pouvoirs publics ont renforcé les aides à la conversion et les prix payés aux producteurs, notamment en lait, ont été parmi les plus attractifs de toute l'UE (+ 50 %). En 2000 le pays était déficitaire en lait BIO, mais la crise de la fièvre aphteuse a fortement perturbé le marché en 2001 entraînant une sous-valorisation

importante de la production BIO, une baisse des prix et une sur-production apparente.

A l'inverse, aux **Pays-Bas**, le BIO n'est pas encore sorti de son cadre traditionnel avec 95 % des ventes en magasins spécialisés et des prix supérieurs de 40 % en moyenne à ceux des produits conventionnels. Comme le consommateur hollandais moyen dépense peu pour l'alimentation, les perspectives de développement du marché bio restent parmi les plus faibles de l'Europe du Nord. L'offre reste également limitée du fait de l'absence d'aide à la conversion par les pouvoirs publics et du manque d'intérêt des laiteries pour ce créneau (Yussifi, Willer 2002).

Pour les autres pays où l'on observe aussi un développement accéléré ces dernières années de la filière laitière BIO, les facteurs favorables semblent moins cohérents et peuvent ainsi rapidement entraîner un déséquilibre du marché, malgré une production encore faible en valeur absolue, comme en **France**.

Pour les pays du Sud, notamment l'**Italie** qui connaît un très fort développement du BIO, ce sont principalement les cultures, les fruits et légumes et les cultures méditerranéennes qui représentent l'essentiel du marché tourné vers l'exportation pour le Nord de l'UE (SÖL 2001).

2. LES CLES DU DEVELOPPEMENT DE LA FILIERE LAITIERE BIO EN EUROPE

2. 1. UNE POLITIQUE DE MARKETING PLUS CIBLÉE

Avec les différentes crises alimentaires (ESB, dioxine) et sanitaire (fièvre aphteuse) la demande pour les aliments BIO, et pour la viande notamment, augmente mais retombe assez vite lorsque le risque sanitaire est écarté, les prix restant assez dissuasifs. Néanmoins la plupart des études de marché restent très optimistes pour le marché des aliments BIO, estimant le taux de croissance à 10-15 % pour les 3 à 5 prochaines années pour les pays à développement lent du BIO (Allemagne, Pays-Bas), 15 à 20 % dans la plupart des autres pays de l'UE et même 25 à 30 % pour le Royaume-Uni (Yussifi, Willer 2002). (Tableau 2)

Tableau 2
Perspectives du marché Bio et politiques officielles affichées

Pays	Perspectives de croissance du marché bio à 3-5 ans (1)	Objectifs annoncés des pouvoirs publics (2)
Autriche	10 - 15 %	10 % de la SAU en 2000
Danemark	10 - 15 %	10 % de la SAU en 2005
Suède	20 - 25 %	10 % de la SAU en 2000 (PA 1995)
Allemagne	10 - 15 %	20 % de la SAU en 2010
Pays-Bas	10 - 15 %	5 % de la SAU en 2005
		10 % de la SAU en 2010
Royaume-Uni	25 - 30 %	10 % de la SAU en 2005 pour le Pays de Galle
France	15 - 20 %	3,5 % de la SAU en 2005 (1 million d'ha)

(1) International Trade Center - Genève CH - 2000

(2) Organic Agriculture World Wide 2002

On peut toutefois s'interroger sur les effets des récents scandales, en Allemagne par exemple, sur la demande en aliment BIO. Les produits laitiers biologiques font partie des segments les plus dynamiques en Europe (Marfeing 2000). La demande est forte pour le lait et les yaourts qui représentent 85 à 90 % des produits laitiers BIO, celle des fromages reste plutôt faible (10-15 % du marché) et sans grande perspective d'augmentation. Plusieurs études de marché montrent que les consommateurs bio sont assez typés et appartiennent aux catégories

ayant un pouvoir d'achat supérieur à la moyenne (cadres moyens et supérieurs) (Sylvander 1991) et pour les produits laitiers, les familles avec enfants (Parusel, Wietbrauk 2002). Cette forte préoccupation santé des mères de famille pour leur jeunes enfants ... pourrait justifier l'élaboration d'autres produits laitiers pour ce type de public. En revanche la conquête d'un public plus âgé sans enfants mais ayant des revenus suffisants, devra renforcer les axes de communication santé, respect de l'environnement, bien-être des animaux, etc. Cependant, les segments de marché seront très différents d'un pays à l'autre et selon le type de consommateur (« militant », occasionnel, etc.) (Sylvander 1991).

2.2. UNE DIVERSITÉ DES FILIÈRES

La grande distribution a un rôle déterminant pour l'accès à de nouveaux consommateurs bio. Au Danemark elle a réellement ouvert le marché en annonçant des marges très modérées sur plusieurs produits bio, notamment les produits laitiers (16 %) (Institut de l'Elevage 2002). On constate la même évolution dans d'autres pays où les magasins spécialisés bio sont encore bien implantés comme en Allemagne voire prédominants comme aux Pays-Bas : la percée des GMS y a été particulièrement forte au cours des dernières années. Cependant ces magasins spécialisés s'appuient sur une clientèle plus fidèle, exigeante envers la filière BIO, gage de qualité pour l'avenir. Enfin la vente directe, à la ferme via Internet ou sur les marchés, reste le plus souvent assez limitée en volume. Elle se situe entre 5 et 10 % du marché BIO, pour les Pays Scandinaves, l'Autriche et la Suisse et entre 15 et 20 % pour l'Allemagne, la Belgique, la France et l'Italie (Yussifi, Willer 2002). Les entreprises laitières jouent également un rôle majeur pour stimuler ou réguler l'offre par des contrats plus ou moins attractifs. Une certaine concurrence est, là aussi, souhaitable (malgré l'exception danoise avec un quasi-monopole). Ainsi le maintien des 3 voies de distribution, avec des parts de marché sans doute très différentes selon les pays et une certaine diversité des entreprises, semblent souhaitables pour l'ensemble de la filière bio pour éviter le risque de banalisation avec la prédominance de la grande distribution.

2. 3. UN SOUTIEN PUBLIC PÉRENNE

Avec la publication du règlement sur l'agriculture biologique en 1991 puis de l'avenant sur les productions animales en 1999, l'UE s'est dotée d'un outil commun assurant à la fois la protection du consommateur et du producteur et régulant la concurrence entre pays.

Ainsi, les agriculteurs peuvent recevoir des aides à la conversion dans le cadre des mesures agri-environnementales reprises dans le programme de Développement Rural (Agenda 2000). Cependant, ces primes cofinancées par chaque Etat peuvent être plus ou moins élevées et plus ou moins pérennes, selon les pays. A ces primes s'ajoutent des aides à l'investissement, à l'organisation des marchés, à la transformation, à la R&D, très variables selon les pays.

Actuellement les Pays-Bas figurent parmi les moins généreux : ils n'accordent pas de prime à la conversion. D'autres pays proposent le maintien de primes élevées, reconductibles par tranche de 5 ans comme l'Autriche. Le plus souvent les primes de conversion sont dégressives sur 3 ans et ne sont pas suffisantes pour assurer le maintien des pratiques agrobiologiques à moyen terme.

Aussi, du fait des effets particulièrement positifs des pratiques de l'agriculture biologique sur l'environnement et sur la préservation des ressources naturelles en particulier (eau, air, sol...) une aide publique spécifique, non incluse dans le prix au consommateur, semble pleinement justifiée.

2. 4. UN MÉTIER D'ÉLEVEUR REVALORISÉ

Pour l'éleveur, les contraintes à la conversion BIO sont nombreuses pour se conformer au cahier des charges (JOCE 1999).

- disposer de surfaces supplémentaires ! La productivité des surfaces fourragères est généralement inférieure de 10 à 25 %, celle des cultures de 30 à 40 %. Par ailleurs, l'éleveur est souvent conduit à produire son concentré (céréales et protéagineux) pour son auto-consommation. Ce supplément de surface peut être un critère rédhibitoire lorsque le foncier est rare et cher comme aux Pays-Bas

- aménager les bâtiments pour permettre de l'exercice quotidien des animaux, ce qui peut signifier la fin de la stabulation entravée même pour les petits troupeaux alpins !

- maintenir ou revenir au pâturage pendant 150 jours alors que la tendance actuelle est à la stabulation permanente avec ration complète dans la majorité des pays de l'UE.

- assurer une conduite d'élevage et une alimentation les plus saines possibles et ne recourir aux traitements curatifs avec des produits conventionnels qu'en dernière solution, en respectant les consignes d'isolement des animaux et les délais (doublés) de non-livraison du lait. C'est sans doute un des points les plus insécurisant pour l'éleveur, surtout s'il s'agit de troupeaux de grande taille et à haut niveau de production.

Malgré ces contraintes, les conversions BIO sont nombreuses dans tous les pays, dès lors que le différentiel de prix du lait atteint ou dépasse 20 % et que les pouvoirs publics assurent des primes à la conversion sur 3 ans minimum.

Ces conversions sont souvent des réussites techniques et économiques avec de bons niveaux de production et une conduite d'élevage bien maîtrisée. Mais c'est la reconnaissance sociale qui pourrait devenir un critère de choix plus important à l'avenir. C'est déjà le cas du Danemark où les éleveurs BIO sont nettement plus confiants dans l'avenir de leur métier que les autres, car ils se sentent mieux reconnus et respectés par la société.

CONCLUSIONS ET PERSPECTIVES

La fin des années 90 et le début du nouveau millénaire ont marqué l'explosion de la filière laitière bio dans plusieurs pays

européens. A partir de contextes structurels et culturels très différents la réussite de ce secteur, sorti de sa marginalité, semble liée à la convergence de plusieurs facteurs :

- une politique claire et pérenne de soutien des Pouvoirs Publics et de l'Union Européenne,

- la prise en compte de ce segment par les entreprises de transformation et la grande distribution,

- la demande croissante des consommateurs dont la confiance a été ébranlée par des crises sanitaires successives.

Toutefois des signes de ralentissement de la croissance de ce marché sont apparus récemment et la surproduction de lait biologique, déjà réelle dans certains pays de l'Union, semble s'annoncer pour d'autres. La filière laitière BIO prendra-t-elle le risque de perdre de la valeur ajoutée au fur et à mesure de son développement ou fera-t-elle le choix d'un cahier des charges plus sévère ? Les soutiens publics ne devraient-ils pas d'abord conforter la demande et ajuster davantage le rythme des conversions au marché ?

Institut de l'Elevage 2002 - (Dossiers Economie de l'Elevage N° 314).

JOCE 1999 - Règlement CE 1804/1999

Marfeing V. 2000 - Biofach - CFCE - produits laitiers N° 4 .

SÖL 2001 - Organic Europe country reports.

Parusel O., Wietbrauk 2002 - Ökonomische Aspekten der Bio Milch in LEH

de Silguy C. 1991 - Que sais-je ? PUF. 2632

Sylvander B. 1991 - Courrier de l'Environnement de l'INRA N° 18.

Yussifi M., Willer H. 2002 - Organic farming World Wide, SÖL N° 74 (160 p.)

Ainsi que **Biofil - Actualités Europe** N° 7, 8, 9, 11, 12, 13, 15, 18, 21, 22.