

Potentiel laitier néerlandais : quelle production en 2020 ?

YOU G. (1), CHAUMET. J.M. (1), BROCARD V. (2),

(1) Institut de l'Élevage, 149, rue de Bercy 75012 Paris

(2) Institut de l'Élevage, BP 85225 35652 Le Rheu Cedex

RESUME

Cette étude avait pour objectif d'analyser le dynamisme de la production laitière néerlandaise et son potentiel de croissance dans la perspective de la suppression des quotas laitiers à l'horizon 2015. Les Pays-Bas possèdent de nombreux avantages économiques, aussi bien en amont qu'en aval de la filière, pour accroître sa production et conquérir de nouveaux marchés sur la scène européenne et mondiale, une fois le système des quotas abandonné. Mais la forte densité animale (vaches laitières, porcs et volailles) du pays a depuis longtemps des répercussions sur les sols, l'eau et l'atmosphère, qui ont progressivement obligé les pouvoirs publics à mettre en place des politiques restrictives freinant le développement de l'élevage.

La minimisation des atteintes à l'environnement sera ainsi le principal problème auquel sera confronté le secteur laitier néerlandais s'il veut retrouver le chemin de la croissance. L'azote et les phosphore contenus dans les déjections risquent d'être les facteurs limitant les plus importants, compte tenu de la faible surface agricole du pays. Mais les nouvelles mesures européennes concernant notamment les émissions d'ammoniac (Natura 2000 et directive sur les polluants atmosphériques) pourraient devenir une contrainte supplémentaire d'ici 2020. Différents scénarios d'évolution de la production sont envisagés, en fonction du devenir des divers secteurs animaux et des politiques environnementales nationales et européennes.

Dutch dairy potential: what level of production in 2020?

YOU G. (1), CHAUMET. J.M. (1), BROCARD V. (2),

(1) Institut de l'Élevage, 149, rue de Bercy 75012 Paris

(2) Institut de l'Élevage, BP 85225 35652 Le Rheu Cedex

SUMMARY

The purpose of this study was to assess the Dutch milk production's strength and its growth potential in the prospect of the abolition of a quota system. The Netherlands have numerous economic advantages, at the top as well as at the bottom of the chain. Once the quota system is abolished these advantages make it easy for the Dutch dairy sector to increase its production and to capture new market shares in Europe and around the world. But the country's high density animal (dairy cows, pigs, and poultry) has had consequences on the soil, water and atmosphere for many years already and have forced the Dutch authorities to take restrictive measures in order to curb the development of livestock farming.

Reducing the damage done to the natural environment will be the main issue for the Dutch milk sector on the road to growth. Nitrate and phosphate manure are likely to be the most important limiting factors considering the small agriculture land in the country. But new European measures regarding ammonia (Natura 2000 and the Göteborg protocol) could reinforce the constraints by 2020. Different scenarios regarding the evolution of milk production are elaborated taking into account the development of various livestock sectors as well as national and European environmental policies.

INTRODUCTION

La filière laitière néerlandaise dispose d'indéniables atouts dans son jeu pour accroître sa production et conquérir de nouveaux marchés sur la scène européenne et mondiale : des élevages bien structurés, techniquement efficaces et économiquement solides, ainsi qu'une transformation hyper concentrée pour affronter la concurrence européenne et conquérir de nouveaux marchés.

Cependant ce bel édifice présente un talon d'Achille : des contraintes environnementales fortes et croissantes qui pourraient bien brider son potentiel de croissance de la production après 2015, d'autant plus que la concurrence entre les différentes productions animales risque de s'exacerber.

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 CBS (Institut National de la Statistique), du LEI (*Landbouw Economisch Instituut*) 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, et des agents de l'Etat dans les ministères de l'Agriculture et de l'Environnement.

2. RESULTATS

La filière laitière néerlandaise occupe une place centrale dans l'économie agroalimentaire des Pays-Bas. D'une part la production laitière, 11,8 millions de tonnes en 2009, est une activité agricole majeure, présente dans le tiers des exploitations néerlandaises. Elle valorise l'essentiel des surfaces fourragères et occupe ainsi près de la moitié de la surface agricole utile (SAU) du pays. Elle emploie le quart de la main d'œuvre agricole totale, salariés compris, et contribue autant dans la production agricole finale du pays. D'autre part, la transformation laitière, très concentrée et efficace, exporte l'essentiel de ses fabrications et occupe une place centrale dans le négoce entre l'Union européenne et les pays tiers.

2.1. DES ELEVAGES SPECIALISES, SIMPLES ET TRES PRODUCTIFS

Familiales, les exploitations laitières néerlandaises, presque toutes spécialisées (OTEX 41), se révèlent d'une redoutable efficacité technique et économique. Sur une surface agricole utile relativement limitée, 47 ha en moyenne en 2008, les éleveurs, essentiellement spécialisés, conduisent en moyenne un cheptel de près de 80 vaches laitières et produisent plus de 600 000 kg de lait. Le système fourrager diffère peu d'un élevage à l'autre. Il repose sur la valorisation et la conduite intensive des prairies, le plus souvent permanentes, qui recouvrent en moyenne 75% de la SAU ; la place du maïs ensilé étant secondaire. Malgré un apport relativement modéré d'aliments concentrés, la productivité du cheptel et des surfaces fourragères est remarquable, respectivement 7 980 kg/vache et 13 500 kg/ha en 2009.

De plus, avec une main d'œuvre limitée, la productivité du travail est élevée, proche de 400 tonnes par UTA. Les éleveurs se centrent sur la gestion et le suivi du troupeau, recourent peu à l'emploi salarié et préfèrent déléguer les travaux jugés non stratégiques, notamment saisonniers, à des tiers. Ils privilégient généralement les investissements qui augmentent leur potentiel de production (quotas, foncier) et la productivité du travail (bâtiments et équipements de traite). Ils dégagent ainsi un revenu agricole par UTA familiale parmi les plus élevés, qui leur permet non seulement de réaliser des prélèvements familiaux honorables, mais aussi d'autofinancer une bonne part des investissements.

Tableau 1 : Caractéristiques des 18 470 élevages spécialisés en 2008

Main d'œuvre	
UTA totales	1,65
UTA familiales	1,50
Foncier	
SAU (ha)	47,4
SAU en propriété (%)	62
Surface fourragère (ha)	45,4
Surface en herbe (ha)	36,4
Surface en maïs (ha)	9,0
Cheptel	
Vaches laitières	76,6
UGB totales/ha de SFP	2,25
Production laitière annuelle (kg)	611 800
Production laitière/UTA(kg)	370 788
Production laitière/vache (kg)	7 980
Production laitière/ha de SFP (kg)	13 480
Alimentation concentrée (kg)	
Volume/vache	2 180
Volume/tonne de lait	273

Source : GEB-Institut de l'Elevage d'après LEI Wageningen
La forte efficacité économique du modèle laitier néerlandais n'est pas indépendante de la valeur très élevée du foncier agricole, tant échangé que loué, qui constitue à la fois un atout, une excellente garantie bancaire pour emprunter, et une exigence. Les éleveurs laitiers doivent ainsi demeurer techniquement performants et économiquement efficaces pour honorer les charges locatives et dégager des revenus qui leur permettent d'achat du foncier, considéré comme le meilleur investissement pour développer leur entreprise et un placement sûr et rentable sur le long terme.

S'il a montré son efficacité pour affronter la volatilité croissante des marchés, le secteur laitier ne pourra pas pour autant exprimer son dynamisme, sans entrave après 2015

une fois les quotas laitiers supprimés. Il est d'ores et déjà encadré par des réglementations environnementales qui s'annoncent encore plus draconiennes.

2.2. DES CONTRAINTES ENVIRONNEMENTALES CROISSANTES ET MULTIPLES

Le développement d'un élevage très intensif sur des surfaces agricoles réduites a dès les années 70 provoqué des pollutions agricoles, imputables pour l'essentiel à des déjections excessives : eutrophisation des eaux, concentration importante de nitrates dans les eaux superficielles. Les pouvoirs publics ont cependant pris des premières mesures bien avant l'adoption en 1991 de la fameuse directive « nitrates ». Ils stoppèrent la croissance des productions de porcs et de volailles, tandis que l'adoption des quotas laitiers en 1984 a progressivement réduit, via la baisse du cheptel, l'emprise de ce secteur sur le milieu. Cependant, elles ne suffirent pas à résorber les problèmes.

2.2.1. La directive « nitrates » assouplie pour les élevages laitiers

Adoptée en 1991, la directive « nitrates » a contenu l'élevage, même si l'obtention de la dérogation pour le secteur laitier (le droit d'épandre 250 kg/ha d'azote organique au lieu des 170 kg/ha), reconduite jusqu'en 2013, a permis à ce secteur de s'adapter et de conforter son modèle basé sur la conduite intensive des prairies. Elle est en revanche beaucoup plus problématique pour les secteurs avicole, mais surtout porcine, qui doivent exporter l'essentiel de déjections faute de surface suffisante.

La réduction des épandages de phosphore est une contrainte encore plus forte pour l'élevage laitier, d'autant plus que les autorités nationales ont décidé de réduire les seuils dans le but d'arriver en 2015 à un bilan de phosphate équilibré.

2.2.2. L'élevage sous la pression des gaz polluants

L'agriculture néerlandaise est soumise à une réglementation européenne qui vise à plafonner les émissions de gaz, ammoniac et oxydes d'azote, qui proviennent pour une bonne part du secteur laitier. Les émissions d'ammoniac devront de plus être limitées dans et autour d'un certain nombre des 162 sites « Natura 2000 » retenus dans le pays. Selon leur surface, ce sont entre un tiers à la moitié des élevages laitiers qui pourraient devoir réduire leurs émissions.

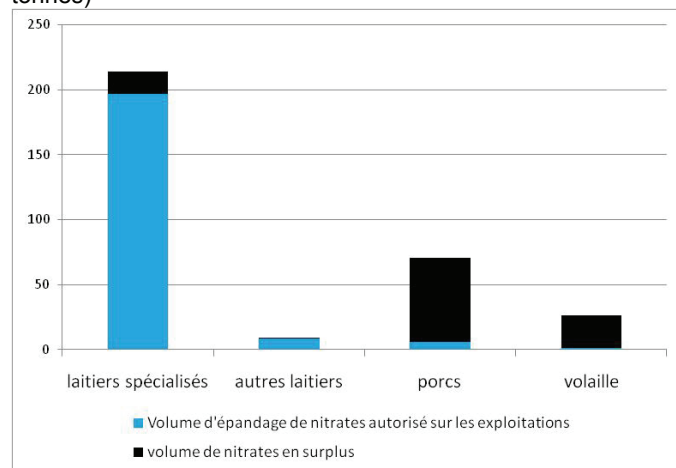
2.2.3. Les gaz à effet de serre pris en compte d'ici 2020

Au plan national, comme au plan européen, il n'existe pas encore de loi nationale sur les gaz à effet de serre (GES) d'origine agricole. Cependant, en 2008, un accord (« *Clean and Efficient Agricultural Sector Covenant* ») a été passé entre le gouvernement et les principaux syndicats agricoles pour que les émissions de GES d'origine agricole soient réduites de 30% en 2020 sur celles émises en 1990.

L'effort demandé, baisser de 5% les émissions de méthane par vache laitière en 2020 sur 1990, paraît difficile à atteindre, alors que les émissions de GES par animal progressent avec la hausse de la productivité laitière. L'élevage laitier émet 54% des GES agricoles qui représentent 13% des émissions totales du pays (9% si l'énergie et le fuel consommés sur les exploitations ne sont pas pris en compte).

Soumise à autant de contraintes réglementaires, la production laitière peut-elle croître, comme le prédisent de nombreux experts et acteurs économiques néerlandais ? Et de combien ?

Figure 1 : Surplus d'azote organique par rapport au plafond de la dérogation par secteur d'élevage – 2009 (en 1000 tonnes)



Source : GEB-Institut de l'élevage d'après CBS

2.3. QUELLE EVOLUTION DE LA PRODUCTION ?

2.3.1. Croissance modérée jusqu'en 2015

D'ici à 2015, les Pays-Bas sont techniquement et économiquement en mesure de réaliser le quota supplémentaire (1% par campagne), dont bénéficient tous les Etats membres entre 2010 et 2014 dans le cadre du bilan de santé de la PAC.

Cette hausse, qui peut se faire à cheptel constant grâce à la seule croissance de la productivité des vaches laitières, paraît compatible avec la dérogation à la « directive nitrates » en cours jusqu'à fin 2013¹, si les autres productions demeurent tout au plus stationnaires. Le surplus de phosphore serait en revanche le principal facteur limitant, de même que les émissions de gaz à effet de serre.

2.3.2. Croissance incertaine au-delà de 2015

Après 2015, les principaux acteurs, les chercheurs, l'interprofession comme les transformateurs, tablent sur un rebond de la production. Ils s'appuient sur différents travaux dont une étude réalisée par le laboratoire d'économie internationale de l'Université de Wageningen, qui prévoit une croissance de 10% de la production néerlandaise entre 2015 et 2020, même dans une conjoncture économique peu favorable. Portée à 13 millions de tonnes, elle retrouverait ainsi le niveau record atteint en 1983 juste avant l'instauration des quotas laitiers. Or, cette perspective économiquement ambitieuse paraît à ce jour incompatible avec le strict respect des principales réglementations environnementales.

Si elle était reconduite, la dérogation à la « directive nitrates » autoriserait une croissance modérée de la production avec un cheptel stationnaire dont la hausse de productivité prolonge la tendance amorcée depuis 2000. Dans ce scénario, seul le phosphore contenu dans les déjections poserait réellement problème.

Une croissance plus rapide (+20% depuis 2008) de la production laitière supposerait une accélération de la productivité (+100 kg/VL/an) et une hausse du cheptel laitier le tout entraînant un bond de près de 13% de la production d'azote organique. Auquel cas, l'élevage laitier devrait accroître la surface d'épandage pour se conformer aux objectifs de la dérogation à la « directive nitrates ». Cela n'est possible qu'aux dépens d'autres secteurs, notamment du porc qui est confronté à des défis de mises aux normes encore plus difficiles et qui selon certains experts pourraient

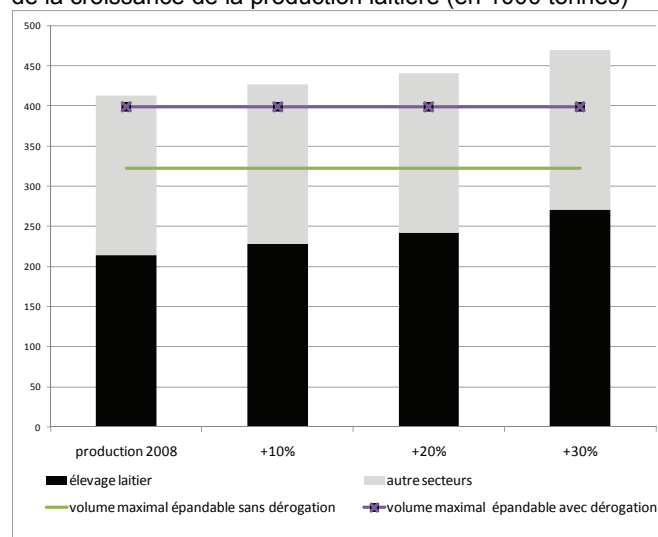
¹ Nous faisons ici l'hypothèse que même si la dérogation n'était pas reconduite après 2014, un temps d'adaptation serait laissé aux Pays-Bas pour se conformer aux nouvelles exigences et la production laitière ne serait affectée qu'après 2015.

subir, sur la même période, un recul de 20% de son cheptel. L'élevage laitier devrait également gérer un surplus considérable de phosphore, le volume des déjections étant proportionnel à la production laitière, et la réduction des GES serait limitée (-12%), bien inférieure aux 30% visés.

En revanche, la non reconduction de la dérogation à la directive nitrates serait très problématique. Pour résorber un excédent considérable d'azote, les éleveurs néerlandais disposeraient alors de trois leviers pouvant se combiner : désintensifier leur système et ainsi réduire leur production, exporter davantage d'excédents et ainsi exacerber le marché de l'épandage, ou/et investir dans des unités de traitement du lisier. Dans tous les cas, les coûts économiques seraient conséquents. S'il lève toutes les contraintes environnementales, un tel scénario paraît peu probable tant les enjeux économiques sont considérables, d'autant plus que les autorités politiques mais aussi professionnelles et scientifiques mettront en avant les progrès obtenus, notamment sur la qualité de l'eau.

Ce sujet est très sensible, les études peu nombreuses et les seuls prélèvements disponibles remontent à 2006. Certes, la qualité de l'eau s'améliore : entre 1992 et 2006, le taux de nitrates dans les eaux de surface a diminué, plus particulièrement dans les sols sableux, mais il demeurerait, en moyenne à 65 mg/l en 2006, supérieur au seuil maximal de 50 mg/l autorisé. En revanche, les concentrations dans les eaux souterraines étaient au mieux stationnaires, voir en hausse dans celles situées à plus de trente mètres, conséquence des pratiques en vigueur avant 1987. Une prolongation de la dérogation à la directive « nitrates au-delà 2013 suppose au préalable un état précis en de nombreux points du pays, ainsi qu'une nette amélioration de la qualité de toutes les eaux, en particulier des eaux de surface, de telle sorte que les eaux à plus de 50 mg/l devienne l'exception et non plus la règle.

Figure 2 : Production d'azote organique en 2020 en fonction de la croissance de la production laitière (en 1000 tonnes)



Source : GEB-Institut de l'élevage d'après CBS

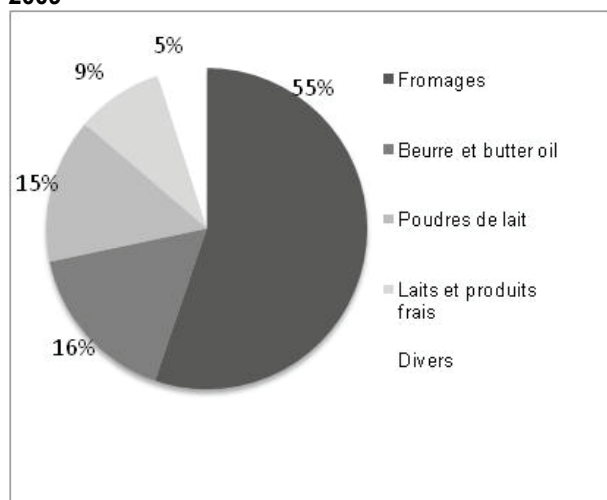
2.3. UNE TRANSFORMATION CONCENTREE ET EFFICACE

La filière laitière néerlandaise valorise plutôt bien la production laitière, avec un prix départ ferme du lait brut le plus élevé parmi les grands pays européens. Cela tient à de très bons taux butyreux et azotés, des frais de collecte réduits et une très bonne efficacité de la transformation laitière, malgré des fabrications fromagères dont le prix de vente est bien moins élevé qu'en France.

Avec le Danemark, les Pays-Bas disposent probablement de la filière laitière la plus concentrée et la mieux organisée qui soit au sein des grands pays laitiers européens. Depuis 2009, la principal industriel laitier FrieslandCampina, né de la fusion de deux grandes coopératives, collecte et transforme aux alentours de 80% de la production laitière néerlandaise. Les dix-neuf autres sociétés laitières, de plus petite taille, possèdent un, exceptionnellement deux sites de fabrication aux Pays-Bas. La plupart sont des sociétés indépendantes, familiales ou à capitaux coopératifs. Seules quatre sociétés appartiennent à des groupes laitiers étrangers à capitaux européens, Bel étant le seul groupe français possédant un site de fabrication aux Pays-Bas.

Les fromages sont le fer de lance de la filière laitière néerlandaise. Certes volumineux, le plateau de fromages est en revanche peu varié. Les pâtes pressées non cuites sont ultra-dominantes et fabriqués dans la vingtaine de grandes fromageries. En revanche, les fabrications de pâtes molles à croûte fleurie, les fromages frais à tartiner et les pâtes persillées sont marginales et proviennent pour une bonne part de fromageries artisanales. Les fabrications de produits industriels, poudres grasses et maigre, laits condensés, beurre et *butter oil*, sont le deuxième axe fort de l'industrie laitière néerlandaise.

Figure 3 : Utilisation de la matière utile du lait collecté en 2009



L'excédent commercial, de 2 milliards d'euros en 2009 sans les produits à base de lait, provient pour l'essentiel du solde positif des échanges de fromages, loin devant celui des poudres grasses et du beurre/*butter oil*. Il découle pour une part non négligeable de la réexpédition de produits importés si bien que les importations de produits laitiers, en volume comme en valeur, sont relativement importantes. Sans surprise, les produits laitiers importés proviennent des pays frontaliers, Allemagne en tête, et se composent pour l'essentiel de fromages, de laits liquides, de produits frais et de poudre de lactosérum.

Les exportations néerlandaises de produits laitiers sont variées, considérables, eu regard de la production nationale, et vitales pour la filière laitière néerlandaise. Elles ont rapporté 3,8 milliards d'euros de devises en 2009, soit presque autant que les exportations françaises (sans les produits à base de lait). Enfin, la part exportée vers les pays tiers représente presque le quart des exportations

Source : GEB-Institut de l'Elevage d'après *Productschap Zuivel*

européennes totales de produits laitiers sur le marché mondial, avec 8%, seulement, de la collecte laitière européenne. Les exportations de fromages ont rapporté la moitié des devises, loin devant les poudres grasses, le beurre/*butter oil* et les laits condensés, au coude à coude. Avec 16,6 millions d'habitants, 3,3% de la population de l'Union européenne, les Pays-Bas font partie des pays occidentaux où la demande de produits laitiers est arrivée à maturité. Au mieux stationnaire en volume de lait utilisé, elle se diversifie notamment en produits frais. Cependant, les fournisseurs étrangers occupent une place modeste sur ce marché intérieur des produits frais et des fromages qui demeure la chasse gardée de l'industrie laitière néerlandaise.

CONCLUSION

L'avenir de la production laitière dépendra pour une bonne part du maintien ou non de la dérogation à la directive « nitrates » après 2013, mais aussi et surtout du rapport de force entre d'un côté une filière laitière unie et dynamique qui met en avant les enjeux économiques (emploi, commerce extérieur) et de l'autre des associations écologistes et des instances politiques (ministère de l'Environnement, collectivités locales) en charge de la protection de l'environnement. Le rythme de mises en œuvre, plus ou moins long, des réglementations qui concernent les émissions d'ammoniac et de gaz à effet de serre sera déterminant. En attendant leur mise en œuvre, les éleveurs laitiers seront probablement tentés, comme ils l'avaient été juste avant l'instauration des quotas laitiers, d'accroître leur production considérant que ce qui est fait est acquis. Ils seront d'autant plus incités à le faire que la transformation s'est mise en ordre de marche en ce sens.

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

Institut de l'Elevage & INRA-Nantes, 2007. « Productivité et rémunération du travail dans les exploitations laitières du Nord de l'UE », *Dossier Economie de l'Elevage* n°364.

CLM, 2008. "Afschaffing zuivelquotering, Analyse van de milieueffecten".

CNIEL, 2008. "Produits laitiers et fromages".

Fourth Dutch action Programme concerning the Nitrates directive (2010-2013).

Henkens et Keulen, 2001. "Mineral policy in the Netherlands and nitrate policy within the European Community", *Netherlands Journal of Agricultural Science*, n°49, pp117-134.

LEI Wageningen UR, 2009. "Land en Tuinbouwcijfers"

LEI Wageningen UR, 2009. "European dairy policy in the years to come : quota abolition and competitiveness".

Netherlands Environmental Assessment Agency, 2009 : "Greenhouse Gas Emissions in the Netherlands 1990-2007 National Inventory, Report 2009".

RIVM 2008. "Agricultural practice and water quality in the Netherlands in the 1992 – 2006 period".