

## Forces et faiblesses du modèle laitier irlandais

YOU G. (1), MONNIOT C. (1)

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

### RESUME

Cette étude avait pour objectif d'évaluer le potentiel de croissance de la production laitière irlandaise dans la perspective de la suppression des quotas laitiers après 2015 et le devenir des autres productions herbivores, bovins et ovins allaitants, à l'horizon 2020.

Elle confirme les indéniables atouts dont bénéficie le secteur laitier : des conditions agro-climatiques très favorables, un dispositif de recherche/développement proactif, un modèle de production « low-cost », des revenus confortables et enviables, des éleveurs plutôt jeunes, formés et motivés... Cependant, la filière présente quelques faiblesses : une production très saisonnalisée et sensible aux conditions climatiques, un foncier cher et morcelé, une transformation encore peu concentrée pour affronter la concurrence sur les marchés des commodities laitières, des aides publiques et des banques plutôt frileuses. De plus, malgré une bonne image environnementale, l'élevage irlandais devra limiter ses émissions de gaz à effet de serre et d'ammoniac.

Enfin, la mise en œuvre de la nouvelle PAC, plutôt défavorable au secteur laitier en termes de revenu et dont les règles d'application sont toujours en débat, peut d'autre part avoir un impact négatif sur le potentiel de production de l'élevage allaitant, de bovins et d'ovins

## Strengths and weaknesses of the Irish dairy sector

YOU G. (1), MONNIOT C. (1)

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

### SUMMARY

This study was aimed at assessing the growth potential of Irish dairy production after the abolition of milk quotas in 2015 and the outlook for other grassland based livestock production systems (cattle and sheep meat) by 2020. This study confirms the indisputable assets enjoyed by the dairy sector: very favorable agro-climatic conditions, a proactive research and development organization, low-cost production systems, comfortable and enviable incomes, rather young, trained and motivated farmers... However, the sector also has some weaknesses: a very seasonal and weather-sensitive production, expensive and fragmented land, an industry not concentrated enough to compete on dairy commodity markets, limited government support and very cautious banks. Moreover, despite a good environmental image, Irish farming will have to reduce its emissions of greenhouse gases and ammonia. Finally, the implementation of the new CAP, although unfavorable to the dairy sector, will mainly impact the potential of suckler cows and sheep production under the terms adopted by Ireland.

### INTRODUCTION

La crise économique et financière, qui a durement frappé l'économie irlandaise depuis 2008, a ébranlé le modèle économique de ce pays, basé sur le dumping fiscal et social. Dans un paysage économique et social dévasté, l'agriculture et l'agroalimentaire, basés sur la valorisation de l'herbe qui couvre 92% de la SAU, sont devenus des secteurs stratégiques.

Ainsi le secteur laitier irlandais attend avec impatience la fin des quotas pour libérer sa production et tirer parti de la forte demande mondiale en produits laitiers. Si elle ne contribue que pour 4% à la production européenne, l'Irlande est devenue, depuis son adhésion à l'UE, un intervenant notable sur les marchés européen et mondial. Elle exporte 85% de sa production : l'essentiel des fromages au Royaume-Uni, la majorité des volumes de beurre, de caséines et de poudre maigre sur le marché mondial.

### 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 les caractéristiques technico-économiques des systèmes de production, la réglementation environnementale, la politique agricole nationale, ainsi que sur le traitement de données (structures, RICA, commerce extérieur...). Les principales données statistiques utilisées sont extraites du CSO (*Central statistics Office*), d'Eurostat, du RICA européen et de Teagasc (organisme national de recherche/développement).

Deux missions en septembre 2011 et juillet 2012 ont permis de rencontrer des conseillers agricoles, des éleveurs, des économistes, des zootechniciens, des représentants des organisations professionnelles, des agents de l'Etat dans le ministère de l'Agriculture en charge des politiques agricoles et environnementales ainsi que des transformateurs.

### 2. RESULTATS

Avec seulement 13% des exploitations agricoles sur 20% de la surface agricole du pays, le secteur laitier occupe cependant une place majeure dans l'économie agricole irlandaise. Il réalise presque 30% du produit agricole national, autant que le secteur bovin viande, et contribue pour 29% dans les exportations agro-alimentaires du pays, devant la filière bovins viande.

Ce pays bénéficie de solides atouts propices au développement de la production laitière, mais la filière renferme aussi quelques faiblesses et sera confrontée à quelques éléments externes qui pourraient retarder voire limiter l'expression de son potentiel laitier.

#### 2.1. DE SOLIDES ATOUS

##### 2.2.1. Un climat propice à la production herbagère

Grâce à des hivers doux et des étés frais et pluvieux, les prairies, qui couvrent plus de 90% de la SAU du pays, produisent dès février et jusqu'à fin novembre. Elles sont plus productives dans le Sud, avec 12 à 15 tonnes de matière sèche/ha, où les conditions climatiques sont les plus favorables et où prédomine l'élevage laitier. L'élevage allaitant est plus présent dans le Nord et le Nord-Ouest du

pays où les conditions agro-climatiques sont moins favorables.

### 2.2.2. Un système de production à bas coût

La production laitière est calée sur la croissance de l'herbe, la principale ressource agricole du pays. Les vaches sont mises au pâturage généralement en février, plus ou moins tôt selon les régions. Les éleveurs tirent parti, grâce à des vêlages groupés à la fin de l'hiver, de la forte croissance printanière des prairies en début de lactation. Les apports d'aliments concentrés sont cependant conséquents, 800 à 900 kg/VL/lactation en moyenne, et distribués surtout en début de lactation.

La conduite des pâturages est rigoureuse: les vaches pâturent au plus 3 à 4 jours la même parcelle, dont la taille est adaptée à leurs besoins. Elles sont déplacées ainsi dans 6 ou 7 paddocks différents avant de revenir dans la même parcelle. Elles ont une productivité modérée, en moyenne 5 340 kg de lait par vache en 2011, malgré des apports significatifs de concentrés et la courte durée des lactations, les vaches étant taries à l'entrée de l'hiver.

Les surfaces dédiées à la production d'herbe conservée (ensilée ou enrubannée) sont ensuite pâturées lorsque la croissance de l'herbe est moins rapide en fin d'été et durant l'automne. Très économe en intrants et en investissements, un tel système permet de produire du lait à bas coût.

### 2.2.3. Un secteur agricole rentable et dynamique

Les exploitations laitières dégagent les meilleurs revenus, par exploitation ainsi que par actif, avant les exploitations spécialisées en grandes cultures et loin devant les allaitantes. Elles sont de plus dirigées par des agriculteurs plus jeunes et plus qualifiés que dans les autres secteurs agricoles. Un tiers a moins de 45 ans, contre 25% pour l'ensemble du secteur agricole) et 39% ont plus de 55 ans, contre la moitié dans toute l'agriculture. Plus de la moitié détient une qualification professionnelle contre un tiers pour l'ensemble des agriculteurs. Et la plupart des jeunes ont réalisé des stages à l'étranger, en premier lieu en Nouvelle-Zélande.

### 2.2.4. Des marges de croissance de la production laitière

Les éleveurs irlandais disposent d'indéniables marges de progrès techniques, d'après les résultats obtenus dans les fermes de démonstration. En 2011, les 15 000 élevages laitiers spécialisés ont produit en moyenne 5 300 kg de lait par vache et 6 400 kg par hectare de surface fourragère, avec 66 vaches sur 54 ha de SAU dont 53 ha d'herbe. Ces résultats sont bien inférieurs aux performances techniques d'élevages conduits avec précision dans des fermes de démonstration. L'une d'elles, située près de Kilkenny et gérée par Teagasc avec l'aide de Glanbia, produit 14 500 litres/ha de SFP avec 100 à 150 kg de concentrés distribués et une tonne de fourrages stockés par vache et par an.

**Tableau 1** : Chiffres clés de la filière laitière en 2011

Détenteurs de quotas livraisons	19 140
Collecte laitière (millions de tonnes)	5,5
Cheptel laitier (1000 vaches laitières)	1 055
Part de la production exportée	85%
Solde commercial (millions de tonnes de lait)	4,0
Solde commercial (millions d'euros)	2 200
Consommation/hab. (kg de lait/hab.)	340
Part du 1er collecteur	33%
Collecte nationale par les coopératives	90%

Source : GEB-Institut de l'Élevage d'après CSO & Eurostat

Les principales marges de progrès se situent d'une part dans la gestion des prairies (fertilisation, gestion du pâturage et des disponibilités fourragères) pour augmenter les chargements animaux et, de l'autre, dans l'amélioration des

performances techniques du troupeau (fertilité, durée de lactation...). De plus le chargement moyen (1,9 UGB/ha de SFP) est éloigné du plafond (2,9 UGB/ha) permis par la dérogation à la directive nitrates. L'Irlande a classé tout le pays en zone vulnérable et obtenu le renouvellement la dérogation jusque fin 2013 qui permet aux éleveurs d'épandre 250 kg/ha d'azote organique contre 170 kg au motif que l'essentiel des surfaces sont herbagères. Ils doivent en faire la demande tous les ans et peuvent en bénéficier dès que 80% de leur SAU est en herbe et qu'ils disposent de capacités de stockage : 16 à 22 semaines selon les régions. En 2011, 4 100 élevages, presque tous laitiers et situés dans le Sud, ont demandé et bénéficié de la dérogation.

Par ailleurs, la surface agricole dédiée à la production laitière peut progresser à l'avenir. En premier lieu dans les exploitations laitières où 15 à 20% de la surface est dédiée à l'élevage de bovins viande (vaches allaitantes et mâles destinés à la boucherie). Les deux tiers d'entre elles détiennent des vaches allaitantes (en moyenne 9) et les trois quarts élèvent des mâles de un à deux ans, 15 en moyenne selon le recensement 2010. Estimé à 350 000 UGB, ce cheptel bovin orienté viande équivaut à un réservoir de 200 000 vaches laitières, génisses de renouvellement comprises.

En second lieu, la production laitière peut aussi progresser par la conversion d'élevages allaitants, ou d'exploitations orientées vers les cultures de vente dans la région Sud-est. Celle-ci bénéficie d'un fort potentiel agronomique mais de conditions climatiques souvent défavorables pour réaliser des moissons dans de bonnes conditions. Hier inexistant, ce mouvement est encouragé grâce au *New Entrants Scheme*. L'Etat réserve le quart du 1% de quota national supplémentaire, accordé chaque année de 2009 à 2014, à de nouveaux élevages laitiers. Ce dispositif a contribué à l'inversion de la courbe des livreurs, pour la première fois orienté à la hausse entre 2011 et 2012.

Après 2015, il est possible que le mouvement de conversion s'amplifie si la conjoncture laitière demeure favorable. Toutefois, il demeure quelques facteurs qui pourraient contenir l'expression du potentiel laitier.

## 2.2. QUELQUES FACTEURS LIMITANTS

### 2.2.1. Un foncier cher et morcelé

Les exploitations laitières irlandaises peuvent difficilement grandir. La restructuration agricole est quasi nulle. Entre 2000 et 2010, le nombre d'exploitations agricoles (140 000 recensées en 2010) n'a pratiquement pas baissé, si bien que leur taille moyenne (32,7 ha) n'a sensiblement progressé (+1,3 ha) que du fait de la hausse de la surface agricole utilisée. L'évolution très lente de la taille des structures tient à l'attachement des Irlandais au foncier (seule 15% de la SAU est en location) et au développement de l'agriculture à temps partiel, phénomène accentué depuis la crise de 2008. Ainsi la plupart des exploitations agricoles qui ont arrêté le lait, généralement de petite taille, ont reconverti leur cheptel en troupeau allaitant.

### 2.2.2. La vulnérabilité aux aléas climatiques

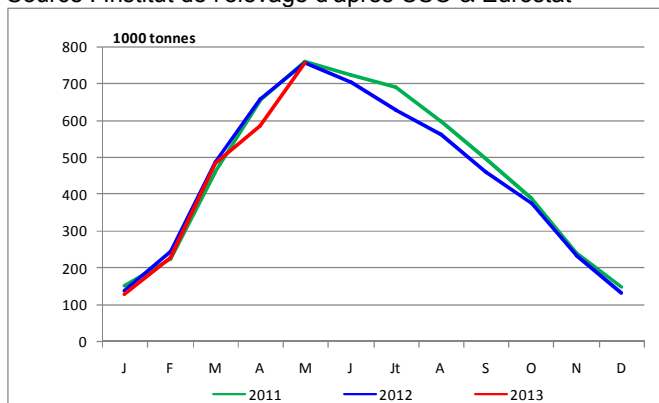
Revers de la médaille, le système irlandais présente une grande sensibilité aux aléas climatiques. Les stocks fourragers qui dépassent rarement les besoins hivernaux ne permettent pas aux éleveurs de satisfaire totalement les besoins alimentaires de leurs animaux lorsque la production herbagère est exceptionnellement insuffisante. De même, des étés exceptionnellement pluvieux affectent la qualité du pâturage et perturbent la récolte des fourrages enrubannés. De tels incidents climatiques, tels que celui de l'été 2012 pendant lequel les pâturages sont devenus temporairement impraticables, pénalisent fortement la production.

### 2.2.3. Des coûts de transformation élevés

La collecte irlandaise varie de un à cinq entre le creux de lactation, qui dure deux mois (décembre et janvier) et le pic qui intervient en mai. À l'été, seuls 10% des élevages livrent du lait qui entre dans la fabrication de laits conditionnés et de produits ultra-frais destinés au marché intérieur.

Si elle permet de produire du lait à bas coût, cette forte saisonnalité oblige les transformateurs à investir dans des outils surdimensionnés calibrés sur le pic de lactation, ce qui accroît les coûts de transformation et de stockage.

**Figure 1 :** Evolution de la collecte mensuelle irlandaise  
Source : Institut de l'élevage d'après CSO & Eurostat



De plus, la transformation est moins compétitive en Irlande qu'en Nouvelle-Zélande, le principal leader et concurrent sur le marché mondial des commodities laitières. Il demeure en Irlande une trentaine de coopératives dont la plupart n'assure que la collecte. Une dizaine de coopératives, plutôt de taille moyenne et d'implantation régionale, transforment leur collecte en produits basiques qui sont surtout commercialisés par l'*Irish Dairy Board*, coopérative de deuxième niveau spécialisée à l'export.

À côté prédominent quatre transformateurs, Glanbia en tête, puis Kerry Group, Golden Vale et DairyGold, qui collectent ensemble près des deux tiers de la production nationale. À l'exception de DairyGold, ces entreprises ne sont plus la propriété des seuls éleveurs. Elles ont créé des holdings ou des filiales afin d'obtenir des fonds extérieurs et de se développer à l'international.

La gouvernance de ces sociétés s'en trouve modifiée et le pouvoir des éleveurs coopérateurs dilué. Implantées dans d'autres grands pays laitiers, elles ont les ressources financières pour investir en Irlande dans des capacités de transformation supplémentaires.

### 2.2.4. Un secteur bancaire timoré

La filière laitière doit compter sur elle-même pour investir et préparer l'avenir. Les crédits publics sont limités. Et le secteur bancaire irlandais, qui a subi d'importantes dépréciations d'actifs lors de la crise financière, demeure convalescent. Il dispose de faibles capacités de prêts. Cette situation affecte l'économie irlandaise et constitue un handicap majeur pour les transformateurs laitiers qui doivent investir dans des capacités nouvelles ou supplémentaires de transformation du lait, mais qui ne disposent pas des fonds propres suffisants.

Or les investissements nécessaires pour accroître de 20% en dix ans le potentiel laitier sont considérables. L'*Irish Farmer's Association* (IFA) les estime à 800 millions d'euros à l'horizon 2020, dont une moitié pour financer les équipements et l'autre moitié les fonds de roulement supplémentaires. Dans le même temps, les éleveurs devront investir au moins le double, entre 1,5 et 2 milliards d'euros dans leur atelier (équipements de traite, bâtiment d'élevage, aménagements de chemins pour le pâturage ...). Pour relever un tel défi, les organisations professionnelles réfléchissent à un dispositif,

type exonération fiscale, qui incite les éleveurs à investir dans les outils de transformation de leur coopérative.

## 2.3. MAIS AUSSI DES MENACES

### 2.3.1. L'élevage laitier sous la pression des gaz à effet de serre

Les engagements européens de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) et de réduction des émissions d'ammoniac peuvent aussi être des freins à la croissance de l'élevage laitier. L'agriculture contribue à hauteur de 30% dans les émissions de GES du pays. Même si l'objectif de réduire de 20% les émissions nationales en 2020 n'est pas encore ventilé entre les secteurs de l'économie, l'élevage d'herbivores se retrouve en première ligne. Or, il bénéficie d'une très bonne image environnementale, notamment auprès de la distribution et des consommateurs et ses marges de réduction sont faibles.

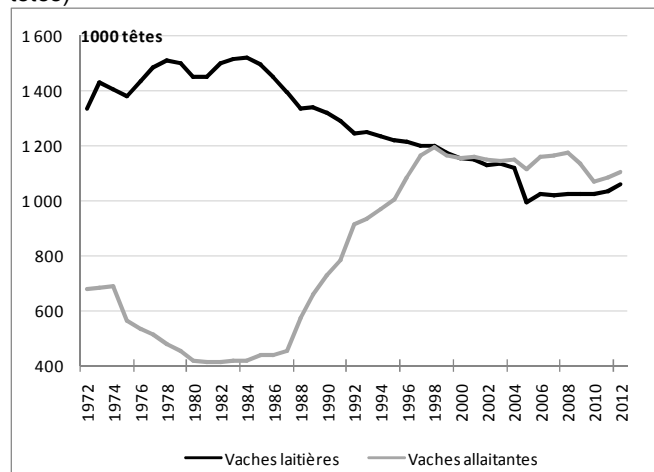
La nouvelle réduction du plafond d'émissions d'ammoniac à l'horizon 2020 (109 000 tonnes/an en 2020) peut être encore plus contraignante pour l'élevage laitier dans un pays où l'agriculture produit 98% des émissions d'ammoniac et d'oxydes d'azote. En revanche, la réglementation sur les «nitrates» n'est pas un obstacle à la croissance du secteur laitier ; la teneur en nitrates des eaux de surfaces étant globalement bonne ; tant que le pays bénéficie de la dérogation (le droit d'épandre 250 kg/ha d'azote organique au lieu des 170 kg/ha dans les exploitations dont la surface en herbe dépasse 80% de la SAU).

### 2.3.2. La convergence des aides PAC pénalisera l'élevage laitier

La nouvelle réforme de la PAC pénalisera le secteur laitier irlandais, même si les autorités utiliseront toutes les mesures disponibles pour limiter la convergence des aides ramenées par ha. La convergence réduira les aides directes versées aux exploitations intensives, essentiellement laitières, au profit des exploitations plutôt allaitantes, bovins et ovins viande. Cela provoquera en corollaire un transfert budgétaire des régions agricoles intensives de L'Est et du Sud, vers les régions défavorisées du pays (Ouest et Nord-ouest). Même s'il est atténué, un tel scénario risque d'affecter la solidité des exploitations laitières économiquement et financièrement les moins solides, notamment lors d'incidents climatiques ou économiques majeurs.

## 2.4. QUELLES CONSEQUENCES POUR LA PRODUCTION DE VIANDE ?

**Figure 2 :** Evolution des cheptels bovins en Irlande (1000 têtes)



Source : Institut de l'élevage d'après CSO & Eurostat

La croissance du secteur laitier aura peu d'impact sur le secteur ovin, les deux productions étant très dissociées

géographiquement. En revanche, l'expansion laitière impactera le secteur bovin viande. D'une part, les éleveurs laitiers risquent de vouloir privilégier le cheptel trait aux dépens des 100 000 vaches allaitantes présentes sur leurs exploitations, des vaches qui pourront certes être reprises par les éleveurs de bovins viande.

D'autre part, ils diminueront fortement leur taux de croisement viande afin d'accroître leur cheptel de vaches laitières. Les génisses croisées F1, qui alimentaient encore 25% du cheptel allaitant en 2011, seront beaucoup moins nombreuses. En parallèle, plus de veaux mâles laitiers seront disponibles, dont une partie pourra alimenter la production de taurillons.

Les éleveurs allaitants peuvent théoriquement compenser la moindre production de viande dans les élevages laitiers, sous réserve d'intensifier. Un tel schéma obligerait les éleveurs allaitants à ralentir leurs réformes et/ou à diminuer leur production de génisses de boucherie. Il y aura alors un peu moins de femelles issues du troupeau allaitant dans les abattages. Ils disposent d'importantes marges de progrès comme l'illustre leur faible niveau de chargement : 1,12 UGB/ha de SAU en moyenne en 2010. Cependant, leur comportement diffère de celui des éleveurs laitiers. Plus âgés, souvent pluriactifs, ils sont à la tête d'exploitations de petite taille (près de la moitié a moins de 20 ha), peu productives et peu modernisées. Ils seront incités à intensifier et développer leur production si les marchés de la viande sont bien orientés et si la situation économique du pays ne redécoule pas (ce qui limitera l'emploi extérieur et incitera à intensifier la production). Auquel cas, le cheptel allaitant irlandais pourrait se maintenir.

À l'horizon 2020, la production de viande bovine progressera au mieux de 1 à 2% par rapport à la moyenne 2008-2012, avec une proportion croissante d'animaux laitiers. L'Irlande exporte 90% de sa production de viande bovine et plus de 85% de sa viande ovine. Autrefois exportée à bas prix vers les pays tiers à grand renfort de restitutions, la viande bovine irlandaise s'est vue forcée de se recentrer sur les pays de l'UE avec la fermeture de nombreux marchés tiers suite aux épisodes d'ESB puis de fièvre aphteuse. Ceci a incité la filière irlandaise à s'orienter vers un positionnement de plus en plus qualitatif. La viande ovine irlandaise est montée en gamme également. Avant les années 1990, la France constituait quasiment l'unique débouché. Les ventes se sont ensuite diversifiées notamment vers les pays du Nord de l'UE, le Royaume-Uni, ou des marchés de niche en Asie.

Tournés vers l'export, mais excentrés géographiquement, les abatteurs irlandais ont en permanence cherché à réduire les contraintes logistiques et à optimiser les coûts de transport. Ainsi, une grande partie des ventes est maintenant réalisée sous forme de muscles sous vide ou de découpes, y compris en viande ovine qui est exportée à près de 40% sous forme désossée. Cela permet en outre de vendre les différentes pièces là où elles seront le mieux payées et d'optimiser la valorisation de la carcasse.

Aujourd'hui, les abatteurs, bovins comme ovins, visent les segments haut de gamme du marché, avec des produits de plus en plus marketés, en mettant en avant l'élevage à l'herbe, ainsi que l'agriculture biologique ou les races allaitantes anglo-saxonnes. Une stratégie qui paye, mais qui a du mal à suivre du côté des éleveurs bovins, quand ceux-ci optent pour le jeune bovin plutôt que le bœuf pour gagner en rentabilité et quand le cheptel laitier reprend de l'importance.

### 3. CONCLUSION

L'Irlande est incontestablement engagée dans un mouvement d'expansion de son secteur laitier. Le cheptel de vaches laitières progressera après 2015, dans la limite des disponibilités en génisses laitières, à un rythme annuel compris entre 1 et 3%, soit une hausse de 100 000 à 200 000

têtes à l'horizon 2020. La hausse des rendements devrait en outre se poursuivre, au rythme de 1% l'an. La production laitière se situerait alors entre 7,0 et 7,4 millions de tonnes, 30 à 40% au-dessus de la production de 2010.

Le dynamisme laitier n'affectera qu'à la marge le potentiel de production de viande bovine. Les exploitations allaitantes, présentes sur presque tout le pays, disposent de marges de progrès techniques importantes, pour peu que les signaux du marché soient incitatifs. A l'horizon 2020, l'Irlande semble en mesure de maintenir son potentiel de production de viande bovine. En revanche, les évolutions paraissent moins nettes pour la production ovine dont l'élevage se situe essentiellement dans les régions défavorisées (Ouest et Nord-Ouest du pays). Le découplage des aides a précipité son déclin entre 2000 et 2010. Qu'en sera-t-il avec la mise en œuvre de la nouvelle PAC qui s'annonce certes plus généreuse pour les systèmes extensifs, essentiellement bovins et ovins viande, mais pas pour autant incitative si l'Irlande renonce à tout recouplage ?

*Cette étude a bénéficié du concours financier du Centre national interprofessionnel de l'économie laitière (CNIEL), d'Interbev (Interprofession bétail et viandes) et de FranceAgriMer.*

**Institut de l'Élevage, 2012.** « Les modèles laitiers du nord de l'Union européenne à l'épreuve de la volatilité », *Dossier Economie de l'Élevage* n°428.

**Institut de l'Élevage, 2013.** « L'élevage irlandais et ses filières : quel paysage à l'horizon 2020 ? », *Dossier Economie de l'Élevage* n°436.