



OFFICE DE L'ÉLEVAGE

## Synthèse

# La problématique de la matière grasse dans la filière laitière européenne

Bilan depuis 1990 et perspectives à l'horizon 2014

Au début des années 90, les pays de l'Union européenne sont soumis à deux contraintes : d'une part la volonté de la Commission de résorber ses stocks agricoles et de réduire les dépenses publiques et d'autre part la mise en œuvre des accords du GATT. Les pays étrangers reprochent en effet à l'Union européenne de surprotéger son marché intérieur tout en favorisant la présence de ses états membres sur le marché mondial. La réforme de la PAC de 1992 a été une étape décisive pour aborder les négociations qui ont conduit aux accords du GATT en 1994 et dont le but a été de libéraliser le commerce (baisse du soutien interne, réduction des subventions aux exportations et mise en place de droits de douane fixes progressivement réduits). Avec l'adhésion de nouveaux pays, l'Union européenne a décidé de simplifier sa gestion des marchés agricoles et la PAC : les Accords de Berlin en 1999 ont ainsi instauré le découplage des aides et préparé la négociation à l'OMC (cycle de Doha).

Au fil des années, l'Union européenne a été contrainte de modifier la PAC afin de restreindre ses mesures de protection et de libéraliser les échanges. Les conséquences de ces changements sur le marché des produits laitiers, notamment des produits laitiers à forte teneur en matière grasse, se sont déjà fait sentir et pourraient s'accroître dans les années à venir, en particulier si les volumes fabriqués devaient augmenter.

L'objectif de cette étude est réaliser des modélisations afin de déterminer l'évolution des excédents éventuels de matière grasse qui pourraient se former sur le marché intra-communautaire. Ces simulations sont basées sur les données historiques de 1990 à 2005 et sont faites en tenant compte, autant que possible, des accords européens et mondiaux.

## **PARTIE I : Situation de l'Union européenne de 1990 à 2005**

Le but de cette première partie est de dresser un panorama de la situation sur le marché des produits laitiers à forte teneur en matière grasse dans l'Union européenne à 25. Ce bilan est basé sur les **quantités de matière grasse** contenue dans le lait collecté et dans les produits laitiers fabriqués, consommés, importés, exportés, stockés et sur les 25 pays appartenant à l'Union européenne au 1<sup>er</sup> mai 2004.

La **collecte** de lait au sein de l'UE à 25 est en augmentation lente mais constante depuis 1994 ; elle représente en 2005 5,3 millions de tonnes de matière grasse. La collecte de l'UE à 15 représente en moyenne sur les seize années 88 % de la collecte de l'UE à 25. Alors que le taux butyreux moyen du lait collecté dans les 10 NEM est égal à 3,69 %, celui du lait des quinze anciens pays s'élève en moyenne à 4,02 %.

Les évolutions des niveaux de **fabrication** et de **consommation** des produits laitiers riches en matière grasse sont similaires, les fabrications s'adaptant au comportement des consommateurs. Ainsi, les fabrications de beurre ont chuté de 31 % entre 1990 et 2005 alors que les fabrications de fromage ont nettement progressé (+ 38 %), en particulier celles des fromages à pâte molle. Les quantités de lait entier produites ont régressé au profit du lait demi-écrémé et du lait écrémé. Les fabrications de crème ont augmenté ; cependant, alors que la production de crème dont le taux de matière grasse est supérieur à 30 % a baissé ces cinq dernières années, la hausse des fabrications de crème dont le taux de matière grasse est inférieur à 30 % s'est intensifiée sur la même période. En tenant compte de tous les produits (c'est-à-dire en incluant le lait concentré, la poudre de lait entier, la poudre de babeurre, la MGLA, les yaourts et desserts lactés), la quantité de matière grasse incorporée dans les fabrications a augmenté entre 1992 et 2005.

La mesure de réduction de droits de douane fixes (- 36 % en six ans) à partir de 1995 semble avoir eu un impact sur les **importations** européennes puisque les achats de beurre et de butteroil ont augmenté jusqu'en 1999. Néanmoins, à partir de 2001, les achats de fromages à pâte pressée cuite ainsi que de butteroil ont ralenti, les importations de beurre restant constantes.

Parallèlement, les restitutions sur les **exportations** ont été réduites, tant en niveau d'aide (- 36 % en six ans) qu'en volume aidé (- 21 %). Si les exportations ont d'abord régressé de 1995 à 1998, du fait de la baisse des ventes de beurre et butteroil, elles se sont ensuite maintenues à un niveau avoisinant les 400 000 de tonnes de matière grasse pendant quatre ans. Depuis 2003, les exportations sont exceptionnellement élevées en raison de la sécheresse en Océanie qui a été favorable à l'Union européenne sur le marché mondial.

Afin de réguler les disponibilités en matière grasse sur le marché européen et de limiter la variation des prix entre les périodes de faible et de forte production, la Commission européenne soutient le marché du lait par des aides aux **stockages public et privé**. Les modalités d'intervention pour le stockage public ont été revues à la baisse en 2004 ; le plafond notamment a été abaissé à 60 000 tonnes de beurre en 2005 (30 000 tonnes en 2008). Ces dernières années, les stocks ont tendance à se vider, les sorties étant supérieures aux entrées du fait d'un manque de produit sur le marché européen.

Le beurre circulant au sein du marché intra-communautaire est acheté à un **prix** tournant en moyenne autour de 3000 euros / t depuis 2000. Il est nettement plus élevé que le cours du beurre des trois grands pays laitiers (la Nouvelle-Zélande, l'Australie et les Etats-Unis) qui oscille entre 2000 et 1500 euros / t. Les restitutions octroyées par la Commission permettent aux opérateurs européens d'exporter sur le marché international à un prix proche du prix mondial. Ainsi, le cours du beurre communautaire à l'exportation est presque constamment inférieur à 2000 euros / t.

## **PARTIE II : Perspectives sur 2006-2014**

---

Dans le contexte européen et international actuel, la matière grasse d'origine animale risque d'avoir de plus en plus de mal à trouver un débouché. Les réformes de la PAC et les accords de l'OMC mettent l'Union européenne dans une position fragile vis-à-vis des autres grands pays producteurs de produits laitiers. La matière grasse butyrique doit de plus faire face à la matière grasse d'origine végétale encore bien moins chère et qui par conséquent peut être préférée par les industries agroalimentaires. Enfin, le comportement des consommateurs est en train de changer et s'oriente vers des produits allégés en matière grasse, en particulier en matière grasse d'origine animale.

L'objectif de cette seconde partie est de savoir si, dans les années à venir, l'équilibre du marché européen de la matière grasse pourra être assuré et avec quelle incertitude. Les résultats de la première partie servent de base pour réaliser les simulations.

## METHODE ET HYPOTHESES

Le bilan de matière grasse est centré sur le produit « beurre » et trois hypothèses ont été retenues :

- ✓ Hypothèse 1 : le beurre est la forme de stockage des excédents de matière grasse. Cette hypothèse sous-entend que les stocks de fromage ne sont pas pris en compte dans les analyses. Du fait des faibles quantités mises en jeu, ils sont considérés comme négligeables ;
- ✓ Hypothèse 2 : la matière grasse collectée et non utilisée dans les fabrications de produits laitiers est transformée en beurre. En effet, toute la matière grasse contenue dans le lait collecté doit être valorisée dans des fabrications de produits laitiers mais les niveaux de production étant adaptés aux besoins des consommateurs, le surplus de matière grasse est employé dans le seul produit qui peut être stocké (cf. hypothèse 1) c'est-à-dire le beurre ;
- ✓ Hypothèse 3 : le beurre ni consommé ni exporté est mis en stockage public ou privé sur le marché intra-communautaire. Pour ne pas déséquilibrer les prix du marché européen avec des quantités trop importantes de beurre offertes par rapport à la demande, dues notamment à la transformation du surplus de matière grasse en beurre (cf. hypothèse 2), il est nécessaire de stocker, au moins momentanément, ces excédents.

⇒ Ainsi, estimer les excédents de matière grasse de 2006 à 2014 revient à déterminer les quantités de beurre mises en stock (toujours raisonnées en quantités de matière grasse) chacune de ces années. Soit :

$$\text{Excédents de matière grasse} = \Delta \text{ stocks de beurre}$$

La variation des stocks de beurre peut se calculer de la façon suivante :

$$\Delta \text{ stocks de beurre} = (\text{Fabrication} + \text{Importation}) - (\text{Consommation} + \text{Exportation}) \text{ de beurre}$$

Et les fabrications de beurre sont déduites de la collecte et des fabrications des autres produits :

$$\text{Fabrication de beurre} = \text{Collecte} - (\Sigma \text{ fabrications de produits laitiers autres que le beurre})$$

La méthode de prévision utilisée dans cette étude s'appuie sur les données historiques et suppose en partie que la tendance d'évolution des dernières années va se prolonger sur les années à venir. Ensuite, selon les cas et les variables considérées, diverses hypothèses peuvent être prises en compte, pour obtenir différents scénarios.

## PREVISION DE LA COLLECTE DE LAIT

En 1999, les Accords de Berlin ont entériné une augmentation des quotas de 1,5 % pour onze des quinze plus anciens états membres, en trois hausses de 0,5 % sur trois campagnes successives, à partir de 2006.

Dans la présente étude, afin de tenir compte de cette augmentation des quotas dans l'UE à 15 mais aussi de la progression plus rapide de la collecte dans les NEM et des écarts de taux butyreux entre le lait collecté dans l'UE à 15 et dans les NEM, le choix a été fait d'étudier séparément l'évolution de la collecte dans ces deux groupes de pays.

De plus, l'évolution de la quantité de lait collecté d'une part et des valeurs du taux butyreux de lait d'autre part a été modélisée, le produit des deux permettant d'obtenir les quantités de matière grasse collectées.

Pour les prévisions du taux butyreux du lait collecté, que ce soit dans l'UE à 15 ou dans les NEM, une seule hypothèse a été retenue : celle de la tendance linéaire historique. C'est également cette unique hypothèse qui a été conservée pour estimer l'évolution de la quantité de lait collectée dans les NEM.

En revanche, pour les quinze anciens pays de l'Union européenne, il est important de tenir compte à la fois de la tendance historique et de l'augmentation des quotas de 1,5 % : les deux effets s'ajoutent.

Trois hypothèses sont envisagées pour inclure l'augmentation des quotas laitiers :

- ✓ Hypothèse basse : aucun des onze pays dont les quotas augmentent à partir de 2006 ne va les utiliser. Cela signifie que la collecte de l'UE à 15 va varier selon la tendance historique uniquement, comme s'il n'y avait pas de hausse des quotas ;
- ✓ Hypothèse haute : les onze pays vont profiter de l'ajout de 1,5 % de quotas pour accroître plus rapidement leur collecte de lait ;
- ✓ Hypothèse moyenne : parmi les onze pays, sept sont régulièrement en dépassement de leurs quotas, les autres étant en sous-réalisation depuis plusieurs années. Dans cette hypothèse, on considère que seuls les sept pays en dépassement vont utiliser l'augmentation des quotas ; les quatre autres états sont considérés comme ne bénéficiant pas d'une hausse.

Trois scénarios d'évolution de la collecte de l'Union européenne à 25 sont ainsi obtenus. Dans les trois cas, la collecte augmente de façon régulière. Seule le taux de croissance varie ; il est plus ou moins élevé en fonction de l'hypothèse sur les quotas considérée. L'augmentation est la plus importante dans le cas de l'hypothèse haute et elle est minimale dans le cas de l'hypothèse basse, l'hypothèse moyenne étant une situation intermédiaire.

Il est probable que les pays en fort dépassement de leur référence laitière jusqu'en 2005 profitent de la hausse des quotas pour accroître d'autant leur collecte. Parmi les trois scénarios obtenus, celui construit à partir de l'hypothèse basse est donc celui qui a le moins de probabilité de se réaliser.

## **PREVISION DES FABRICATIONS DES PRODUITS AUTRES QUE LE BEURRE**

Pour chacun des produits, il est supposé que l'évolution des fabrications suit la tendance linéaire historique. Pour la plupart des produits (lait, crèmes, yaourts et desserts lactés, lait concentré, poudre de lait entier, poudre de babeurre, MGLA), les quantités mises en jeu relativement faibles et les évolutions limitées sur la période 1990-2005 permettent d'envisager une unique hypothèse sans risque d'entacher les résultats globaux. La situation est néanmoins différente pour le fromage car il s'agit d'un produit important en terme de quantité de matière grasse valorisée. Deux cas sont dissociés :

- ✓ Un cas avec hypothèse haute dans lequel les fabrications de fromage vont augmenter de 2006 à 2014 selon la tendance historique ;
- ✓ Un cas avec hypothèse basse dans lequel les fabrications de fromage se stabilisent au bout de cinq ans, après avoir connu une hausse selon la tendance linéaire historique.

Globalement, en tenant compte des neuf produits, deux scénarios sont obtenus. Dans le scénario avec hypothèse haute, les quantités de matière grasse utilisées dans les produits fabriqués augmentent de façon constante. Par contre, dans le scénario avec hypothèse basse, le niveau d'incorporation de la matière grasse diminue progressivement au bout de cinq ans, à partir du moment où les fabrications de fromage se stabilisent. La différence entre ces deux scénarios, en 2014, est d'environ 200 000 tonnes de matière grasse.

## **PREVISION DES FABRICATIONS DE BEURRE**

La totalité de la matière grasse collectée devant être valorisée dans les fabrications de produits laitiers, les excédents sont utilisés dans les fabrications de beurre. Celles-ci sont

ainsi déduites de la différence entre la collecte et les fabrications des autres produits. En combinant les trois scénarios de la collecte aux deux scénarios des fabrications, six cas sur les productions de beurre sont obtenus.

Dans trois de ces scénarios, les fabrications de beurre diminuent jusqu'en 2014 (du fait d'importantes fabrications de fromage), à des niveaux plus ou moins hauts en fonction de l'hypothèse faite sur la collecte : ce sont des situations de faibles disponibilités en matière grasse sur le marché européen. Dans les trois autres scénarios, les fabrications de beurre augmentent assez fortement à partir de 2009, en raison d'une baisse globale des fabrications des autres produits laitiers : ce sont des situations de fortes disponibilités en matière grasse sur le marché européen.

Pour simplifier la suite de l'analyse et afin d'éviter de conserver un trop grand nombre d'hypothèses, trois hypothèses moyennes sont retenues : une hypothèse moyenne basse, regroupant les trois situations de faibles disponibilités en matière grasse, une hypothèse moyenne haute rassemblant les trois situations de fortes disponibilités en matière grasse et une hypothèse moyenne centrale qui représente le scénario moyen des six cas.

### **PREVISION DES ECHANGES DE BEURRE**

Chaque année depuis 2000, les restitutions diminuent d'un montant équivalent à celui de la baisse du prix du beurre sur le marché (elle-même engendrée par la baisse du prix d'intervention). Il est possible, sinon probable, qu'à plus ou moins long terme ces aides aux exportations disparaissent ce qui pourrait rendre difficile la vente des produits laitiers européens sur le marché international. Cela dépendra également de l'évolution du prix du beurre européen tout comme du prix mondial. Compte tenu de la suspension des négociations à l'OMC, il est difficile de savoir précisément quelles mesures seront prises et quelles conséquences elles pourront engendrer. De plus, les exportations particulièrement hautes les trois dernières années (2003 à 2005), grâce à une situation favorable sur le marché mondial, ne peuvent pas servir de référence pour évaluer le niveau des exportations dans les années à venir. Il a donc été choisi de fixer les exportations à une valeur égale à la moyenne des ventes sur les années 2001 à 2005, tout en sachant qu'il est fort probable que les exportations ne restent pas constantes en réalité pendant neuf ans.

Comme pour les restitutions, les négociations à l'OMC n'ont pour l'instant pas permis d'aboutir à un accord sur les droits de douane, qui sont donc actuellement maintenus en l'état. Néanmoins, ces droits pourraient être diminués à courte échéance, dans le sens d'une libéralisation des échanges. Sans savoir exactement les changements qui seront mis en place, il est difficile de tenir compte de ces futures mesures à l'OMC pour réaliser les prévisions. Aussi, la simulation est basée sur la tendance linéaire historique des importations, orientée à la hausse.

### **PREVISION DE LA CONSOMMATION DE BEURRE**

La forte variabilité de la consommation de beurre sur la période 1995-2005 oblige à examiner trois scénarios relativement différents :

- ✓ Un scénario avec hypothèse moyenne, dans lequel l'évolution de la consommation de beurre suit la tendance linéaire historique. Cette régression linéaire est cependant assez approximative puisqu'aucune tendance ne se dessine sur les dix dernières années ;
- ✓ Un scénario avec hypothèse haute, dont l'évolution suit la droite maximisant la consommation sur la période 1995-2005 (c'est-à-dire qui passe par les deux points les plus élevés) ;
- ✓ Un scénario avec hypothèse basse, dont l'évolution suit la droite minimisant la consommation sur la période 1995-2005 (c'est-à-dire qui passe par les deux points les plus bas).

Dans les trois cas, la consommation de beurre est orientée à la baisse mais le niveau de départ diffère ainsi que le taux de décroissance. Même si elle est difficile à évaluer, la consommation de beurre devrait donc reculer jusqu'en 2014.

Le scénario découlant de l'hypothèse moyenne est le plus probable puisqu'il est basé sur toutes les données historiques de la consommation. Les deux autres scénarios, extrêmes, constituent des bornes supérieure et inférieure entre lesquelles toutes les valeurs de consommation de beurre sont considérées comme plausibles. Entre le scénario de l'hypothèse haute et le scénario de l'hypothèse basse, il existe un écart de 278 000 tonnes de matière grasse en 2006 (soit 337 000 tonnes de beurre) et de 408 000 tonnes de matière grasse en 2014 (soit 495 000 tonnes de beurre). Néanmoins, le scénario prenant en compte l'hypothèse haute est peu probable car il est basé sur deux valeurs maximales et est relativement éloigné des valeurs moyennes sur la période 1995-2005. Les deux autres scénarios (avec les hypothèses moyenne et basse) sont donc plus vraisemblables.

### **MODELISATION DES EXCEDENTS DE MATIERE GRASSE BUTYRIQUE**

Les excédents de matière grasse correspondent à la variation des stocks de beurre entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 31 décembre d'une année. Cette variation de stocks est déduite des variables estimées précédemment, à savoir les fabrications de beurre (F), les importations de beurre (I), les exportations de beurre (E) et la consommation de beurre (C) :

$$\text{Variation de stocks} = (F + I) - (C + E)$$

En combinant les trois hypothèses moyennes sur les fabrications de beurre aux trois hypothèses sur la consommation et en tenant compte de l'unique hypothèse sur les importations et sur les exportations, neuf scénarios sont obtenus. Parmi eux, les trois prenant en compte l'hypothèse haute de consommation de beurre sont écartés puisque cette hypothèse a été considérée comme extrême et donc peu pertinente.

Six cas sont donc conservés. Tous prévoient un déficit de matière grasse sur le marché communautaire de 2006 à 2009 environ, puis la création d'excédents de plus en plus importants jusqu'en 2014. Ainsi, selon les scénarios, il devrait manquer entre 150 et 50 000 tonnes de matière grasse sur le marché en 2006 (soit entre 182 et 61 000 tonnes de beurre à 82,5 % de matière grasse). Entre 2008 et 2010, selon les scénarios, une situation d'équilibre devrait être atteinte. En 2014, les excédents de matière grasse pourraient s'élever à des valeurs comprises entre 50 et 350 000 tonnes (soit entre 61 et 424 000 tonnes de beurre à 82,5 % de matière grasse).

### **BILAN**

Ces résultats mettent en évidence l'importance du niveau de consommation du beurre dans l'équilibre du marché européen de la matière grasse. En effet, la variation de la consommation peut entraîner le déséquilibre de tout le marché intra-communautaire, comme c'est le cas dans certains scénarios obtenus. Il est probable que la consommation continue à baisser dans l'Union européenne à 25, même si on peut penser pouvoir compter sur l'amélioration du niveau de vie et du pouvoir d'achat dans les NEM.

L'équilibre sur la consommation est fragile. Des changements peuvent survenir subitement ; relayé par les médias, l'impact santé peut soit décourager les consommateurs à acheter du beurre soit au contraire leur rappeler que la matière grasse d'origine animale est importante pour la santé. De plus, la disparition de l'aide au beurre pâtissier risquerait de ne pas être favorable à la consommation de beurre puisqu'elle pourrait favoriser l'incorporation de matière grasse végétale, vendue à un meilleur prix.

Il est cependant difficile de faire un unique et probable scénario de prédiction sur la variation des stocks, notamment en raison de la variation des données de consommation sur 1995-2005, ce qui se traduit par une forte amplitude des prévisions. Cette étude montre néanmoins que dès 2009 et probablement en 2014, des excédents de beurre pourraient réapparaître.

### **PARTIE III : Des pistes pour limiter le déséquilibre du marché de la matière grasse**

Les scénarios les plus pessimistes, c'est-à-dire ceux dans lesquels les excédents sont maximaux, risqueraient d'entraîner une baisse des prix des produits riches en matière grasse et éventuellement un déséquilibre du marché laitier européen dans sa globalité.

La dernière partie de cette étude a pour objectif de fournir quelques pistes de réflexion pour maîtriser, si besoin est, la mise en place de volumes de matière grasse excédentaire sur le marché intra-communautaire.

La première possibilité serait de limiter la matière grasse prélevée à la ferme, soit en réduisant la collecte de lait, soit en diminuant le taux butyreux du lait collecté. L'inconvénient de cette solution est son impact direct sur la quantité de matière protéique collectée, qui a plutôt tendance à être en déficit sur le marché européen.

L'utilisation de la matière grasse dans des débouchés non alimentaires, tels que la production d'énergie, pourrait être une façon directe et efficace de consommer les excédents. La combustion des graisses animales représente ainsi 723 000 tonnes en 2005 dans l'Union européenne. Mais le secteur des biocarburants reste le principal débouché des utilisations non alimentaires de corps gras animaux. Il se développe depuis quelques années sous l'impulsion des Nations Unies et de l'Europe dans le but de limiter les émissions de gaz à effet de serre. En ce qui concerne la matière grasse laitière, le développement de cette filière ne pourrait évidemment avoir qu'un objectif de dégagement des excédents.

Il est également possible d'envisager une modification de l'organisation économique de la filière : instituer des classes de prix du lait en fonction de son utilisation de façon à pouvoir vendre le beurre à un prix plus bas en compensant par la vente à des prix plus élevés de produits à forte valeur ajoutée. Ce n'est pas seulement la France, mais tous les pays de l'Union européenne, qui doivent mettre en place ces classes de prix : il serait en effet vain pour un pays de faire des efforts si un autre état agit dans la direction opposée.

Malgré l'allègement, voire la mise à zéro, des aides sur les produits riches en protéine et l'augmentation de la collecte, la situation sur le marché de la matière protéique est actuellement plus favorable que celle du marché de la matière grasse et devrait le rester. Une meilleure valorisation des produits riches en matière protéique (caséines, caséinates, poudre de lait écrémé, poudre de lactosérum...) pourrait permettre de compenser une baisse des prix des produits riches en matière grasse, nécessaire pour écouler plus facilement ces fabrications. C'est d'ailleurs la voie indiquée en 2003 à travers la réforme de la PAC.

Enfin, les produits riches en matière grasse laitière et en particulier le beurre sont perçus de façon de plus en plus négative par les consommateurs. Le maintien d'une bonne image, en insistant sur les aspects nutritionnels de ces produits, pourrait soutenir leur consommation.

Ces quelques points ont pour objectif de donner des idées directrices sur les moyens de limiter les excédents de matière grasse dans l'Union européenne à 25. Cette liste n'est pas exhaustive. Néanmoins, les modélisations ayant montré qu'il était possible que les quantités de matière grasse excédentaire ne soient pas trop importantes, une évaluation permanente de l'offre et de la demande s'avère nécessaire pour assurer une relative stabilité des prix et des marges au sein de la filière.