

Stocks de poudre de lait : la stratégie de la Commission a coûté 2,3 milliards d'euros aux éleveurs européens

Comment mieux gérer les crises de marché dans l'Union européenne ? C'est la question à laquelle Agriculture Stratégies a répondu dans le cadre d'une [étude](#) commanditée par le député européen **Eric Andrieu pour alimenter ses propositions de réforme du règlement OCM**, l'un des trois règlements de la Politique Agricole Commune. Alors que la Commission européenne se félicite d'avoir (enfin) écoulé les dernières tonnes de poudre de lait entreposées dans les stocks communautaires, cette étude a été l'occasion de **dresser un bilan évaluatif de la stratégie de la Commission européenne pour remédier à la crise du lait de 2015/16.**

Quand la stratégie d'« atterrissage en douceur » finit en sortie de piste

La crise du lait de 2015/16 est directement imputable à la suppression, le 31 mars 2015, des quotas laitiers. Actée en 2008, cette décision a été prise par le Conseil des Ministres européens dans l'euphorie de la hausse généralisée des prix des matières agricoles observées à partir de 2007. La proposition de la Commission intégrait **une stratégie dite de l'« atterrissage en douceur » qui voulait qu'en augmentant progressivement le plafond de production, les prix allaient diminuer jusqu'à atteindre leur niveau d'équilibre, niveau à partir duquel il ne serait plus intéressant pour les producteurs de produire la totalité de leur quota.** Une fois cette transition réalisée, la « rente de quota » aurait disparu et les quotas pouvaient être supprimés sans heurts.

Force est de constater que les choses ne se sont pas passées comme prévues : la stratégie de l'« atterrissage en douceur » restera dans les annales des erreurs de politique économique en matière agricole. En cause, **deux facteurs principaux : l'instabilité structurelle des marchés internationaux et la structure des coûts de production en élevage laitier.** La forte hausse des prix des produits laitiers observée entre 2012 et 2014, en partie imputable à la [réduction artificielle des volumes](#) vendues sur la plateforme néozélandaise Global Dairy Trade, a en effet conduit les producteurs à l'euphorie : les estomacs chinois allaient être insatiables. Alors que les quotas ont augmenté de 7% sur la période, la hausse de la production européenne a été de 9.9% entre 2008 et 2015, certains producteurs préférant payer l'amende de dépassement de quotas.

Parce qu'une fois que les investissements sont réalisés les agriculteurs n'ont pas intérêt individuellement à réduire leur production, la baisse des prix entamée dès 2014 et amplifiée par l'embargo russe, n'a eu aucun effet sur la dynamique de la production. Décidément, **l'ajustement spontané de l'offre par les prix ne fonctionne pas en agriculture et surtout dans le lait**, c'est d'ailleurs pour cela que l'option des quotas avait été prise en 1984 ! Et, comme on appuie sur l'accélérateur pour espérer traverser le mur, la fin des quotas n'a pas été remise en cause, aggravant un peu plus la crise de surproduction : la première année post quota, la production européenne a augmenté de 4,9% !

L'aide à la réduction volontaire de la production laitière, un succès certain mais partiel

Dès juillet 2015, la baisse des prix de la poudre déclenche les achats publics qui grimpent jusqu'à 350 000 tonnes, explosant le plafond initial de 108 000 tonnes. Face au désarroi des producteurs, les Ministres européens de l'agriculture s'interrogent en septembre 2015 sur les mesures à prendre : une enveloppe d'aides directes de 500 millions d'euros est débloquée sans pour autant enrayer la crise.

L'Union européenne étant l'un des principaux pays exportateurs, la surproduction s'est répercutée sur les cours internationaux entraînant les plaintes d'autres pays comme la Nouvelle-Zélande. Réduire la production a commencé à être envisagée dès lors que la coopérative hollandaise Friesland-Campina a annoncé une aide à ses producteurs qui lèveraient le pied, et il aura fallu attendre le mois d'avril 2016 pour que la Commission propose d'activer l'article 222.

Cet article permet à tous les acteurs de la filière, des entreprises aux producteurs en passant par les interprofessions de déroger au droit de la concurrence et de s'entendre pour limiter la surproduction. Il n'y eut aucun effet, ni même la moindre initiative entre les acteurs.

C'est en juillet 2016 qu'émergera finalement la solution, pourtant disponible depuis le début de la crise : l'aide à la réduction volontaire de la production laitière (article 219). La Commission propose alors une enveloppe de 500 millions d'euros pour récompenser les éleveurs qui s'engagent à réduire leur production sur une période de 3 mois. **Le succès est immédiat** : alors que l'aide devait être déployée en quatre étapes, 98,8% des aides sont demandées dès la première, et **le prix de la poudre remonte dès l'annonce de la mesure par son impact psychologique sur les anticipations des acteurs du marché.**

Sur les 500 millions d'euros annoncés, ce sont finalement 390 millions d'euros qui seront dépensés – certaines demandes n'étant pas entièrement éligibles - pour une réduction de 2,2% de la production européenne sur le dernier trimestre de 2016. Elle a concerné 8,3% des éleveurs laitiers, la Belgique et l'Irlande arrivant en tête. **Compte tenu de son succès pour rééquilibrer le marché, on peut regretter qu'elle n'ait pas été prise plus tôt** : cela aurait permis d'accumuler moins de poudre dans les stocks publics.

Une stratégie d'écoulement des stocks qui dumpes le prix de la poudre pendant plus d'une année

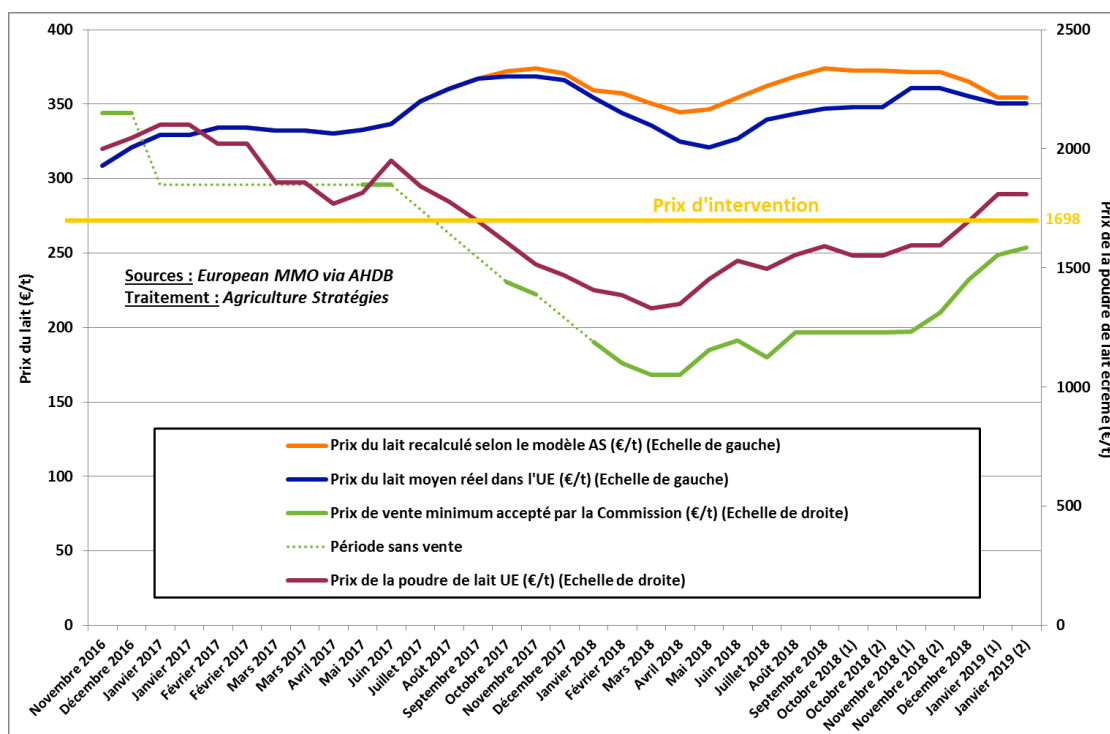
L'année 2017 fut celle du redressement pour les prix du lait qui se rapprochèrent du niveau des coûts de production. C'est en septembre 2017 que la Commission décide d'être offensive pour écouler les 350 000 tonnes de poudre stockées. Ce volume est à relativiser : il représente environ 2% de la production annuelle en Europe. Contrairement aux [épisodes de déstockage précédents](#) où plusieurs outils avaient été employés, comme des dons aux associations caritatives ou des aides à l'alimentation animale, **la Commission choisit d'écouler la poudre uniquement par appels d'offres.**

Cette mesure offre la possibilité de vendre en deçà du prix d'intervention ce qui permet d'envisager de liquider très rapidement les stocks en les bradant.

Mais là aussi la Commission semble avoir fait une erreur d'analyse en présumant de l'intérêt des opérateurs économiques à acheter au plus vite ces volumes bradés. **Il apparaît qu'au final ils aient préféré profiter de l'effet de dumping des appels d'offres à prix cassés sur le prix de la poudre et donc du lait, mettant ainsi en échec la stratégie de la Commission.** Cette dernière a été jusqu'à accepter des offres à 1050€/tonne, très en deçà du prix plancher européen de 1698€/tonne. Et, si les stocks ont finalement été écoulés fin 2018, c'est en grande partie grâce à la sécheresse qui toucha d'importantes zones productrices à l'été 2018.

Plus de deux ans pour écouler l'équivalent d'une semaine de production laitière, il aurait sûrement mieux valu utiliser d'autres instruments d'écoulement et profiter des tensions sur le prix du beurre pour jouer sur les anticipations des acteurs comme [cela a été préconisé alors](#). Au demeurant, via la baisse du prix de la poudre qu'ils ont engendrée, les appels d'offres à prix cassé ont causé un effet de dumping sur le prix du lait.

A l'aide d'un modèle économétrique expliquant 97% de la variation du prix du lait par différentes variables dont le prix de la poudre, nous avons cherché à simuler le prix du lait si le plancher de prix de la poudre avait été respecté. Sur le graphique ci-dessous le prix réel observé est représenté en bleu et le prix simulé en orange. **La différence correspond donc à un manque à gagner pour les producteurs laitiers européens, notre estimation l'établit à 15€/tonne en moyenne, soit 2.3 milliards d'euros sur la période où le prix de la poudre a été inférieur au prix d'intervention.** Plus qu'une perte pour les producteurs, il s'agit d'un transfert de valeur depuis les producteurs vers les transformateurs. Et en définitive, voilà comment l'écoulement d'un stock d'une valeur d'un peu moins de 600 millions d'euros aura coûté 2.3 milliards aux producteurs !



En outre, en achetant moins cher la poudre qu'ils avaient vendue à 1698€, **les acteurs du marché de la poudre considérés globalement ont réalisé un bénéfice que l'on peut estimer à 140 millions d'euros en fourchette haute** (des achats ont pu avoir lieu à un prix supérieur au prix minimum accepté). Il semble que la Commission ne dispose pas d'informations sur l'identité des acheteurs, mais on peut présumer **qu'une partie de cette subvention de 140 millions correspond à une subvention à l'exportation**, instrument que l'Union européenne s'est pourtant engagé à ne plus utiliser. Enfin pour compléter le bilan budgétaire, il convient d'évoquer les coûts de stockage public et privé, pour lesquels nous n'avons pas trouvé d'information publique.

Au final, on ne peut que rester dubitatif quand, à propos de l'écoulement des stocks, le [Commissaire à l'Agriculture déclare](#) en janvier 2019 : « J'ai choisi cette stratégie dans le clair objectif que nous devons nous débarrasser de la plupart des stocks sans exercer de pression sur les prix ». A ce stade, les services de la Commission n'ont pas publié de travaux évaluant leurs actions au cours de la crise du lait. **Cela semble nécessaire autant pour engager une démarche de progrès dans le pilotage des marchés communautaires que pour rendre compte de l'argent public mobilisé.** Ces travaux devront également établir les raisons pour lesquelles, à l'approche de la sortie des quotas laitiers, **les Etats-membres n'ont pas tous mis en œuvre les dispositions relatives au renforcement des organisations de producteurs, dont le rôle dans la mise en adéquation entre l'offre et la demande est d'autant plus nécessaire en production laitière où l'offre ne répond pas spontanément à la baisse des prix.**

Jacques Carles

Frédéric Courleux

Le 16 Avril 2019