

# Les outils de gestion des crises de marchés agricoles dans le cadre de la PAC post-2020

Etude pour le groupe S&D du Parlement européen

Jacques Carles et Frédéric Courleux,

Carles et Associés / Agriculture Stratégies

Décembre 2018

Carles & Associés



## Citation

Carles J., Courleux F., 2018, *Les outils de gestion des crises de marchés agricoles dans le cadre de la PAC post-2020*, Agriculture Stratégies, 23p.

## Auteurs

**Jacques Carles**, Président  
**Frédéric Courleux**, Directeur des études

## Contact et informations

<http://www.agriculture-strategies.eu/>

Vous pouvez également nous contacter par mail :

[contact@agriculture-strategies.eu](mailto:contact@agriculture-strategies.eu)

## Licence d'utilisation :

Les auteurs et Agriculture Stratégies autorisent toute exploitation de l'œuvre, y compris à des fins commerciales, ainsi que la création d'œuvres dérivées, dont la distribution est également autorisée sans restriction, à condition de l'attribuer à ses auteurs, en la citant (Licence Creative Commons).

## Table des matières

Synthèse .....	4
Summary .....	4
Introduction.....	5
Partie 1 : Evaluation de l'action de la Commission européenne lors de la crise du lait de 2015/16 et ses suites.....	6
1.1. La stratégie de sortie des quotas laitiers : de la douceur à la douleur .....	6
1.2. La crise de surproduction consécutive de la sortie des quotas laitiers.....	7
1.3. Des mesures de crise qui tardent à venir .....	10
L'aide à la réduction volontaire de la production laitière .....	11
Belgique et Irlande en tête de la participation .....	12
1.4. Une gestion des stocks publics qui laissent à redire .....	14
Une stratégie d'écoulement des stocks peu pertinente .....	15
Il aurait pu en être autrement .....	17
1.5. En conclusion .....	18
Partie 2 : Recommandations pour améliorer la réactivité et l'efficacité de la Commission comme régulateur sectoriel .....	19
2.1. Enseignements de la crise du lait de 2015/16.....	19
2.2. Recommandations d'évolution du Règlement OCM Unique .....	21
3. Conclusions.....	23
Annexe I.....	24

## Synthèse

La sortie des quotas laitiers et la stratégie de « l'atterrissage en douceur » resteront dans les annales des erreurs de politiques économiques en matière agricole. Les réponses à la crise de surproduction de 2015/16 ont été efficaces mais prises trop tardivement. L'aide à la réduction volontaire de la production laitière a été efficace et montre que la Commission dispose des bases réglementaires adaptées pour gérer les crises de marché. Pour être plus réactive et améliorer sa pratique, la Commission doit, comme toute autorité de gestion de fonds communautaire, inscrire son action dans un cadre de performance pour engager une démarche de progrès. Le règlement OCM doit évoluer en ce sens et également accroître les prérogatives de la Commission en matière de transparence des marchés. Avec la révision des directives de régulation financière (directives Barnier), les matières premières agricoles sont entrées dans le champ de la supervision financière et la Commission doit assumer sa fonction de régulateur sectoriel. Le stockage public constitue le filet de sécurité ultime en cas de crise sévère mais il convient d'améliorer le pilotage du marché intérieur par les leviers d'action disponibles. Les enseignements des difficultés d'écoulement des stocks de poudre sur les années 2017 et 2018 et, surtout, de l'effet de dumping qu'ont eu les adjudications à prix cassés – on estime à 2,3 milliards d'euros le transfert depuis les éleveurs vers les transformateurs -, doivent être tirés. En refusant d'utiliser la palette des solutions à sa main (notamment l'écoulement par l'aide alimentaire ou dans l'alimentation animale), la Commission n'a pas été en mesure de tirer parti des événements (forte hausse du prix du beurre en 2017, sécheresse à l'été 2018) et a mésestimé le comportement des entreprises du secteur qu'elle a réduit à une élasticité de demande alors que ces dernières avaient tout intérêt à la laisser s'embourber dans ses adjudications à prix cassés.

## Summary

The end of milk quotas and the "soft landing" strategy will remain in history as one of the major errors in agricultural economic policies. The responses to the 2015/16 overproduction crisis have been efficient but implemented too late. The milk production reduction scheme was a success and shows that the Commission has the appropriate regulatory framework to manage market crises. To be more reactive and improve its activity, the Commission must, like any other Community fund management authority, put its action into a performance framework in order to initiate a process of improvement. The CMO Regulation must evolve in this direction and also increase the Commission's prerogatives in terms of market transparency. With the revision of the financial regulation directives (Barnier directives), agricultural commodities have entered the field of financial supervision and the Commission must shoulder its function as a sectoral regulator. Public storage is the ultimate safety net in the event of a severe crisis, but the steering of the internal market needs to be improved with the available levers of action. The lessons learned from the difficulties encountered in disposing of the milk powder stocks over the years 2017 and 2018 and, above all, from the dumping effect of auctions undertaken with slashed prices – we estimate at 2,3 billion euros the transfer from producers to dairies -, must be drawn. By refusing to use the range of solutions it has (in particular disposals through food aid or animal feed), the Commission was not able to take advantage of the events (a sharp rise in the price of butter in 2017, drought in the summer of 2018) and underestimated the behavior of the companies of the sector that were reduced to an elasticity of demand whereas these companies interest was to let it get bogged down in its auctions at rock-bottom prices.

## Introduction

Depuis 2014, l'agriculture européenne a connu une série de crises de marchés qui a mis en évidence les limites de la dérégulation des outils d'intervention de la PAC, dans la mesure où les outils privés de gestion des risques (assurances, marchés financiers) se sont révélés incapables d'apporter les effets avancés par leurs promoteurs en termes de limitation à l'exposition à la volatilité des prix. En effet, ces instruments peuvent s'avérer pertinents quand les prix fluctuent régulièrement autour du niveau des coûts de production, et non quand les marchés restent déprimés durant plusieurs années par faute d'ajustement spontané de l'offre aux prix bas. Contrairement aux principales puissances agricoles, l'Union européenne n'a pas fait évoluer sa politique agricole pour chercher à réduire l'exposition de ses producteurs à la volatilité des marchés internationaux par des mécanismes permettant de limiter les effets des cycles économiques. Développer des outils contracycliques dans la PAC semble ainsi constituer un des objectifs centraux de la prochaine négociation afin d'améliorer l'efficacité et l'efficience de la PAC et redonner au budget de la PAC une réelle plus-value communautaire.

Dans ses propositions de réformes parues en mai dernier, la Commission reste toutefois peu encline à cette évolution, mise à part sur le sujet de la réserve de crise, où elle propose de pouvoir reporter d'une année sur l'autre les sommes non utilisées. Il faut rappeler que la réserve de crise n'a pas été utilisée depuis son instauration lors de la réforme de 2013. De même, elle ne propose aucun développement réglementaire s'agissant de l'utilisation des mesures de crises définies aux articles 219 à 222 introduits par le Commissaire précédent dans le règlement OCM. Cette situation semble pour le moins étonnante tant l'activation de l'aide à la réduction volontaire de la production laitière mise en place fin 2016 reste l'un des principaux succès du mandat du Commissaire Hogan.

Dans cette étude, nous proposons d'évaluer les mesures prises par la Commission lors de la crise du lait consécutive de la fin des quotas laitiers et de la stratégie de l'« atterrissage en douceur ». Nous reviendrons notamment sur les choix de la Commission en matière d'écoulement des stocks de l'intervention publique. Sur la base de cette analyse et pour nourrir la réflexion du député Eric Andrieu en charge du rapport du Parlement européen sur la réforme du règlement OCM (R(UE) 1308/2013), nous dégageons des recommandations d'ordre réglementaire pour permettre à la Commission d'être plus réactive et plus efficace dans sa fonction de régulateur sectoriel agricole et de garant de l'intégrité du marché commun face aux crises.

## Partie 1 : Evaluation de l'action de la Commission européenne lors de la crise du lait de 2015/16 et ses suites

### 1.1. La stratégie de sortie des quotas laitiers : de la douceur à la douleur

Le secteur laitier européen a connu une importante crise de surproduction en 2015/2016 suite à la fin des quotas laitiers. La stratégie de « l'atterrissage en douceur » restera dans les annales des erreurs d'analyse économique appliquée aux politiques agricoles. Il était en effet question d'augmenter progressivement les volumes de quotas laitiers de 2% en 2008/09 puis de 1% par an sur 5 années afin de faire baisser la « rente de quotas » et de retrouver une situation d'équilibre entre l'offre et la demande. La sous-réalisation des quotas laitiers (les producteurs ne produisaient pas autant qu'ils y étaient autorisés) était considérée à la fin des années 2000 comme la confirmation que la « rente de quotas » était en passe de disparaître et que la stratégie d'augmenter les volumes de quotas permettrait de supprimer les quotas sans impact sur l'équilibre des marchés<sup>1</sup>.

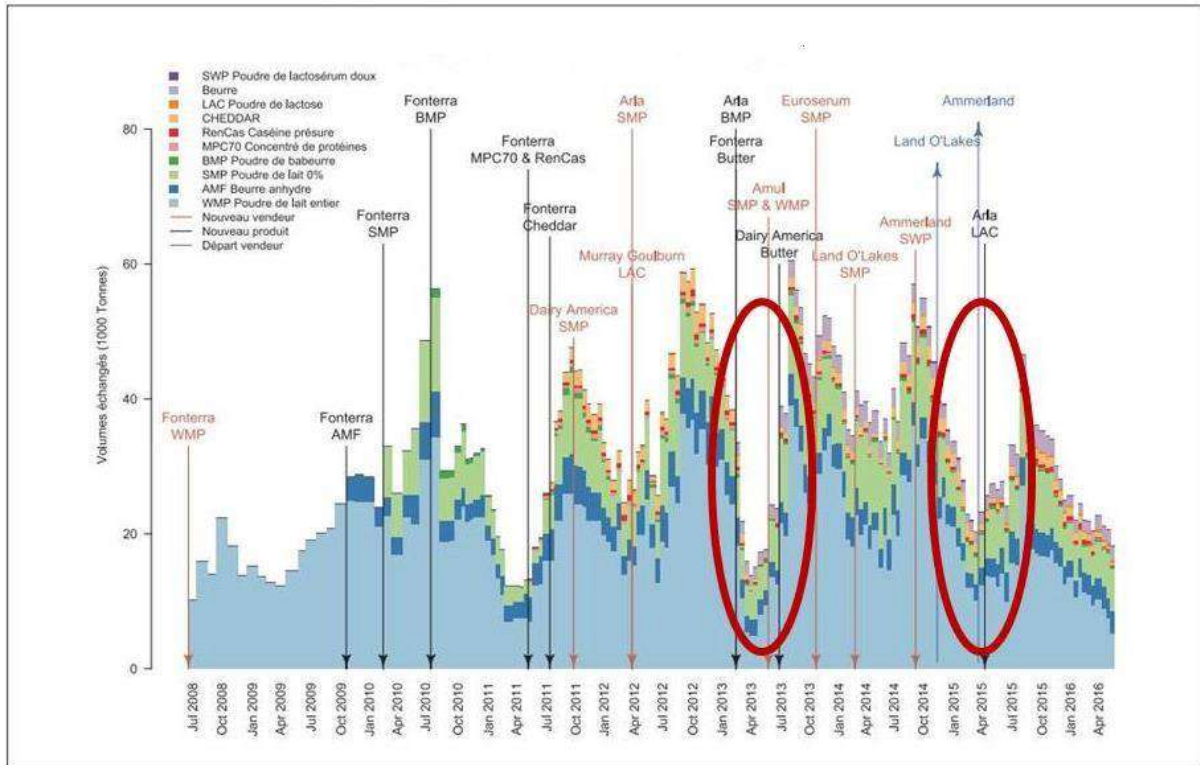
Cette belle histoire, basée sur l'hypothèse de l'efficacité des marchés, qui veut que le seul jeu de l'offre et de la demande permette un ajustement spontané par les prix, ne s'est pas réalisée et l'atterrissage fut très douloureux pour des producteurs confrontés à une importante crise de surproduction. La sous-réalisation tenait en effet à des prix en dessous des coûts de production – « la rente de quota » était déjà négative – et à des modes de gestion de la répartition des quotas nouveaux ou inutilisés, propres à chaque Etat, où certains ne permettaient pas une mutualisation des dépassements individuels de contingentement de la production voire, comme ce fut le cas de la France en 2009, ont utilisé les leviers de la répartition des quotas pour limiter un peu plus la production.

Il faut également intégrer le fait que les prix des échanges internationaux des produits laitiers en 2013 et 2014, très élevés, ont provoqué une euphorie chez les producteurs qui ont cherché à investir et augmenter leur production dans la perspective de la libéralisation du marché du lait. Il a ainsi été montré par Depeyrot et Duval (2016)<sup>2</sup> que cette hausse des prix internationaux des produits laitiers avait été provoqué par une manipulation de la plateforme de commercialisation GlobalDairyTrade dont le principal acteur, la coopérative néo-zélandais Fonterra, avait artificiellement baissé les volumes mis aux enchères alors que les volumes exportés par la Nouvelle-Zélande avaient continué d'augmenter dans le même temps (figure 1).

---

<sup>1</sup> Voir la Rapport de la Commission de 2010 : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC0727&from=en>

<sup>2</sup> <http://agreste.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/doctravail121216cep.pdf>



**Figure 1 : Historique des ventes de Global Dairy Trade**

(Source : Depeyrot J-N. et Duval M. (2016) "Global Dairy Trade, plateforme électronique néo-zélandaise de commercialisation : quelles opportunités pour les marchés mondiaux de produits laitiers ?, Centre d'Etudes et de Prospectives, Document de travail n°12)

## 1.2. La crise de surproduction consécutive de la sortie des quotas laitiers

C'est donc dans un contexte d'euphorie quant aux perspectives de croissance de la consommation mondiale, notamment de la part de la Chine, que la sortie des quotas a été réalisée. Il en a résulté une hausse de la production européenne de 9.9 % entre la campagne 2008/09 et la dernière période des quotas en 2014/15. Ce chiffre est supérieur aux 7% (2% puis 5 fois 1%) d'augmentation des quotas prévus dans la stratégie de sortie des quotas : cela s'explique par les sous-réalisations en début de période et les dépassements observés dans certains pays où l'on a préféré payer l'amende de dépassement, inférieure aux prix du lait alors élevés. En outre, l'embargo russe sur les exportations européennes de produits alimentaires en août 2014 eut d'autant plus d'impact sur le marché européen que l'Union européenne était en train de se débarrasser de ses outils de maîtrise de l'offre.

Campagne	Volume (Millions de L)	Variation d'une campagne sur l'autre	Variation par rapport à 2008-09
2006-07	130109		-0,5%
2007-08	130886	0,6%	0,1%
2008-09	130747	-0,1%	0,0%
2009-10	130529	-0,2%	-0,2%
2010-11	133422	2,2%	2,0%
2011-12	136297	2,2%	4,2%
2012-13	135203	-0,8%	3,4%
2013-14	139495	3,2%	6,7%
2014-15	143754	3,1%	9,9%
2015-16	149751	4,2%	14,5%
2016-17	147497	-1,5%	12,8%
2017-18	152316	3,3%	16,5%

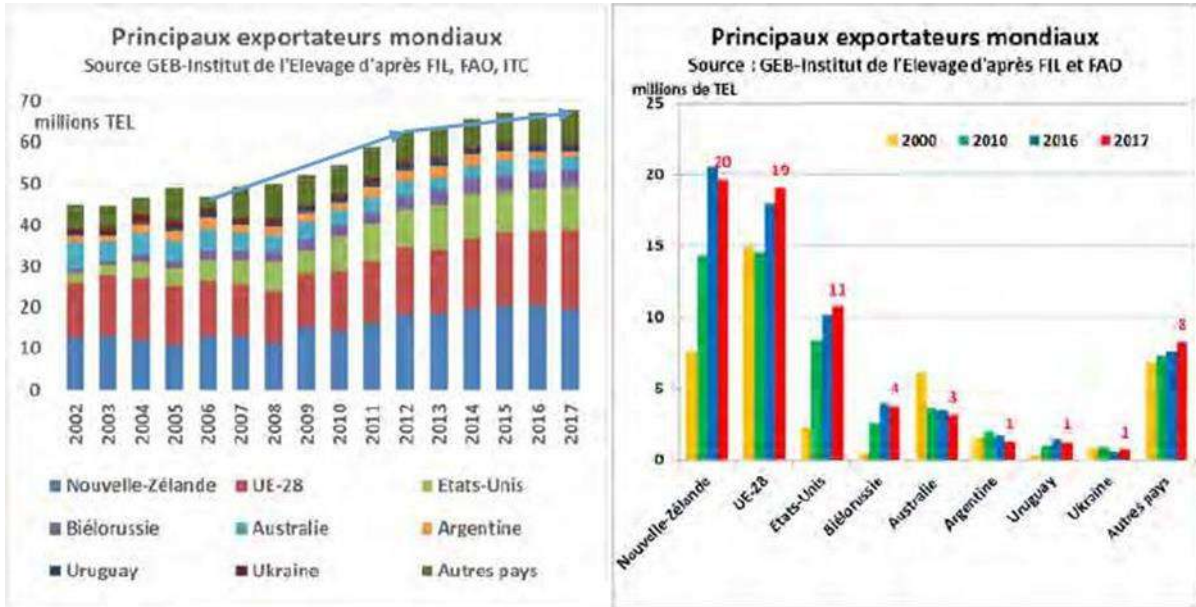
**Figure 2 : Evolution des volumes produits en Europe**

(Source : Eurostat)

La figure 2 renseigne également sur l'évolution de la production suite à la fin des quotas. Entre 2015/16 et 2017/2018 la production a cru de près de 6% en dépit d'un décrochage de 1.5% sur 2016/17. Sur la période de baisse des prix du lait entre début 2014 et 2016, les volumes de production ont le plus augmenté : l'augmentation de production sur chacune des 3 campagnes 2013/14, 2014/15 et 2015/16 a dépassé les 3%. Cela traduit l'inertie de la production voire l'absence de réponse de l'offre à la baisse des prix : l'euphorie de la fin des quotas a entraîné de nouveaux investissements qui sont entrés en fonction après le retournement de marché et, malgré les prix bas la campagne 2015/16 a vu une croissance record de la production européenne. Du fait de la structure des coûts de la production laitière, l'ajustement de l'offre à une baisse des prix est loin d'être immédiate.

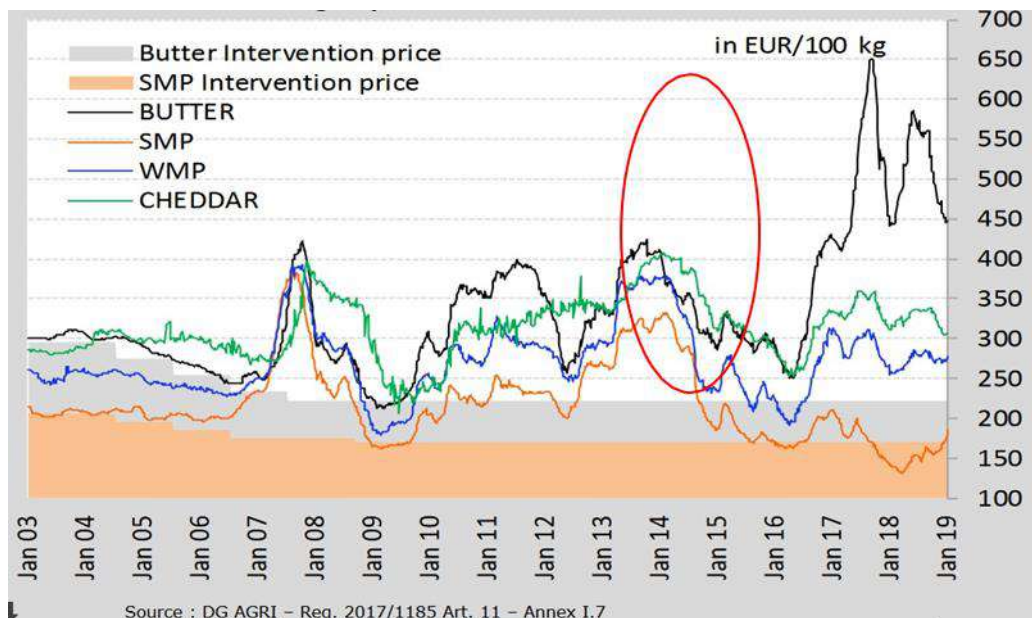
La hausse de la production de 22 Mt de lait depuis 2008 aura permis à l'Union européenne d'augmenter ses exportations d'environ 5 Millions de tonnes équivalent lait pour les porter à 19 Mt soit 12,5% de la production européenne (figure 3).





**Figure 3 : Evolution des exportations de produits laitiers chez les principaux exportateurs**

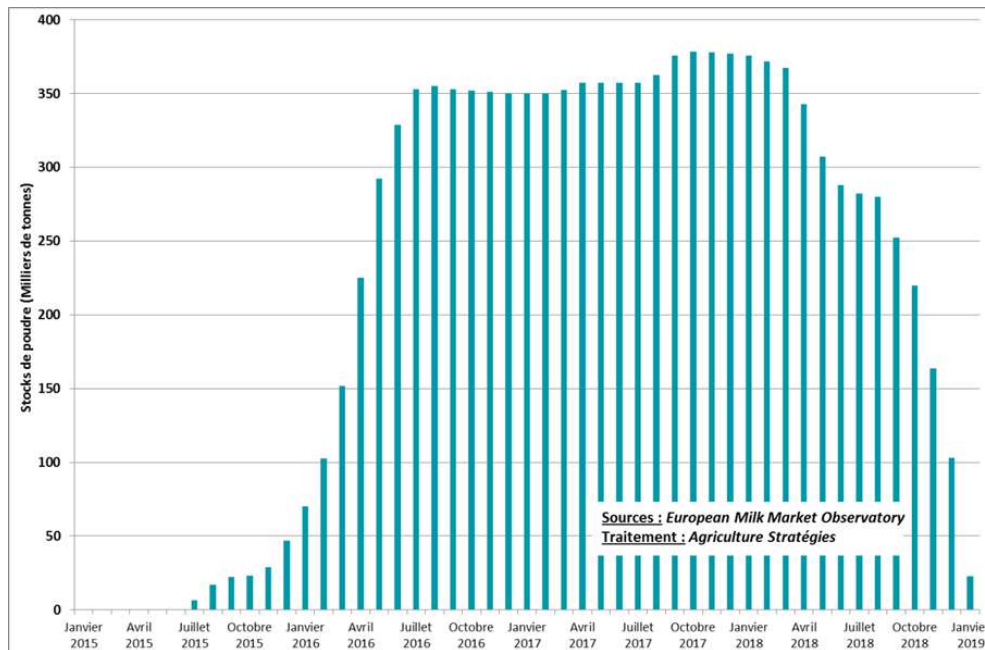
L'Union européenne étant le premier producteur de lait au monde derrière l'Inde et l'un des principaux exportateurs avec la Nouvelle Zélande et les Etats-Unis, l'accroissement de production européen a eu un impact important sur les prix des échanges internationaux de produits laitiers. Comme le montre la figure 4 ci-dessous les prix enregistrent une baisse continue du second semestre 2013 à la mi 2016.



**Figure 4 : Evolution des prix des produits laitiers sur le marché européen**

### 1.3. Des mesures de crise qui tardent à venir

Les premières annonces des autorités européennes pour remédier à la crise laitière datent de septembre 2015 où le Commissaire Hogan et les ministres européens de l'agriculture annoncent une enveloppe de plus de 300 Millions d'euros pour les producteurs laitiers dans le cadre d'un programme d'urgence plus large consacré aux conséquences de l'embargo russe. L'aide au stockage privé est également mobilisée et le prix de la poudre atteignant le prix plancher de l'intervention, les premiers achats par les stocks publics ont lieu à partir de juillet 2015 (figure 5).



**Figure 5 : Evolution des stocks de poudre depuis Janvier 2015**

A ce stade, la Commission ne se saisit pas des mesures de crises introduites par le précédent Commissaire Dacian Ciolos. En effet, sous l'impulsion de l'European Milk Board (EMB) d'un côté et du député européen Michel Dantin de l'autre, le règlement OCM a été enrichi d'articles de gestion « des déséquilibres graves sur les marchés », il s'agit des articles 219, 221 et 222. Ces articles ne sont pas spécifiques au secteur laitier, mais proviennent directement du rapport Dantin de 2012 qui prévoyait : « en cas de déséquilibre grave sur le marché du lait et des produits laitiers, la Commission peut décider d'octroyer une aide aux producteurs de lait qui réduisent volontairement leur production d'au moins 5% par rapport à la même période de l'année précédente et durant une période d'au moins 3 mois renouvelables. Lorsqu'elle octroie cette aide, la Commission impose également un prélèvement aux producteurs de lait qui augmentent leur production durant la même période et dans la même proportion »<sup>3</sup>.

Avec l'augmentation des stocks publics de poudre (figure 5) qui vient exploser le plafond de 108 000 tonnes, la Commission se trouve en mars 2016 devant l'obligation de proposer un nouveau train de mesures. Elle opte alors pour l'article 222 qui prévoit que dans des conditions de graves déséquilibres de marché (par ailleurs non spécifiées), les interprofessions et organisations de producteurs puissent

<sup>3</sup> [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/agri/pr/904/904214/904214fr.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/agri/pr/904/904214/904214fr.pdf)

déroger au droit de la concurrence pour mettre en place différentes mesures dont « une planification de la production » pour un temps limité. Le règlement d'exécution<sup>4</sup> d'avril 2016 donne ainsi aux interprofessions et aux organisations de producteurs le pouvoir de s'organiser en cartel pour coordonner une diminution de leur production pour une période de 6 mois.

Ainsi pour pallier aux conséquences de la suppression d'un des principaux outils de régulation de la PAC, on en arrive à autoriser des cartels alors même que la sortie des quotas s'inscrit dans la croyance dans le fonctionnement des marchés et des vertus de la concurrence ! Mais au final, il ne se passera rien, aucune action n'est entreprise en ce sens, les prix continuent de baisser et les stocks s'accumulent.

### L'aide à la réduction volontaire de la production laitière

Au final, il faudra attendre juillet 2016 pour que la Commission se saisisse de l'article 219 et annonce une mesure pour réduire la production : au niveau individuel, les producteurs auront la possibilité de réduire leur production moyennant compensation. Une enveloppe de 500 millions d'euros est ainsi décidée, répartie en deux enveloppes : la première de 150 millions donne la possibilité aux Etats membres de proposer à leurs éleveurs de réduire leur production sur une période de 3 mois moyennant 14 centimes d'euros par litre ; la seconde (350 millions d'euros) distribuée entre les pays au prorata de leur production offrait la possibilité aux Etats-membres de combiner différentes mesures complémentaires pour augmenter l'aide à la réduction de production ou pour soutenir des systèmes de production extensifs, des petits producteurs, des actions de coopération mais aussi pour venir en aide au secteur de la viande. La France a ainsi choisi de porter à 24 centimes le montant de l'aide pour la réduction de production dans la limite de 5% de la production et de verser 1000 euros aux éleveurs en difficulté ainsi que 150€ par jeune bovin mâle léger<sup>5</sup>.

Finalement, ce sont 108,7 millions issus de la première enveloppe et 281 millions issus de la seconde qui ont effectivement été utilisés (certaines demandes n'étant pas éligibles). Les chiffres définitifs fournis par la Commission montrent que cette mesure a permis de réduire de 2,2% la production d'un trimestre, en impliquant 8,3% des producteurs européens.

Une des caractéristiques principales de la mesure était son caractère volontaire : les producteurs eux-mêmes devaient faire la demande, via une procédure dématérialisée, dans la limite de 50% de leur production passée. La mesure a donc permis à la fois de financer des arrêts de production comme des réductions temporaires, la seule condition était d'être producteur avant la demande de l'aide. Vu qu'en moyenne la demande de réduction a porté sur un peu plus de 18 000 litres, soit l'équivalent de 7% de la production moyenne d'une ferme laitière européenne, on peut penser que la mesure a en grande partie été utilisée dans le cadre d'une réduction temporaire d'activité.

Initialement prévue pour être déployée en 4 étapes entre septembre et décembre, la mesure a connu un franc succès puisque 98,8% des aides ont été demandées dès le 21 septembre. Les producteurs qui ne s'étaient pas décidés dès le premier tour n'ont eu ainsi accès qu'à une portion congrue du dispositif, répartie au prorata, pour des volumes dix fois moindre en moyenne que ceux de la première période.

<sup>4</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0559&from=FRA>

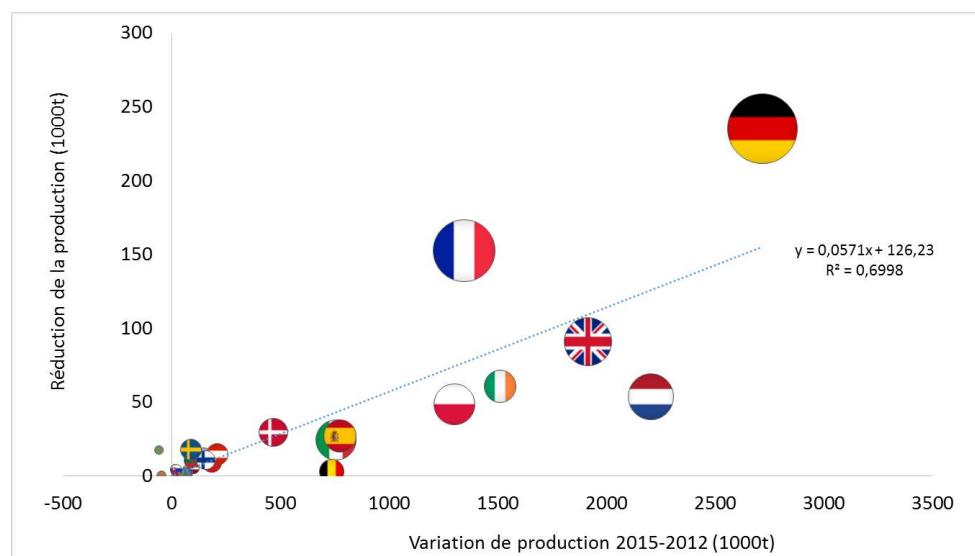
<sup>5</sup> <https://agriculture.gouv.fr/stephane-le-foll-annonce-de-nouveaux-dispositifs-de-soutien-aux-agriculteurs>

Les deux autres tours ont logiquement été annulés.

Volontaire pour les éleveurs la mesure l'était aussi également pour les Etats-membres qui pouvaient choisir de ne pas ouvrir le dispositif sur leur territoire. A contre-pied de la crainte selon laquelle la mesure ne soit utilisée que par quelques Etats-membres, 27 des 28 membres de l'UE ont activé la procédure : la Grèce, petit producteur de lait de vaches et importateur net de produits laitiers, est la seule dans le cas contraire.

### Belgique et Irlande en tête de la participation

L'analyse de la répartition des demandes d'aides par pays fournit également des enseignements intéressants. Le graphique ci-dessous (figure 6) représente chaque pays selon trois paramètres : la taille du cercle où figure le drapeau est proportionnelle à la production totale du pays, l'axe des abscisses (à gauche) représente la quantité engagée à la réduction et l'axe des ordonnées (en bas) renseigne sur la croissance de la production entre 2012 et 2015. Il apparaît une corrélation assez forte entre l'engagement à la réduction de production en 2016 et la croissance de la production sur les dernières années. L'Allemagne, premier producteur européen (32,4 milliards de litre), avec la plus forte croissance en valeur absolue entre 2012 et 2015 est aussi l'Etat-membre qui a eu le plus recours à la mesure de réduction. De manière générale, on retrouve parmi les premiers bénéficiaires de l'aide les principaux pays producteurs européens : l'Allemagne, la France, le Royaume-Uni, les Pays-Bas, l'Irlande et la Pologne.



**Figure 6 : Volumes de production effectivement réduits en 2016 et variation de la production entre 2012 et 2015**

(Source : Commission Européenne)

L'hétérogénéité des profils des différents pays producteurs demande néanmoins d'aller plus avant. Pour ce faire nous avons construit un indicateur de participation au programme basé sur deux variables : la part de la production qui a effectivement été réduite et la part d'éleveurs enrôlés dans le programme. Pour chaque variable, la valeur maximale s'est vu attribuer la note de 100, et le classement est alors bâti selon la somme des scores de chacune des deux variables. Le tableau ci-

dessous (figure 7) représente les 12 premiers pays pour les deux variables et l'indicateur de participation qui synthétise l'ensemble des deux dimensions.

	% de réduction de la production	Score		% des producteurs enrôlés	Score		Indicateur de participation total	Score			
1	Bulgarie	3,6%	100,0	1	Belgique	40%	100,0	1	Belgique	174,85	100,0
2	Hongrie	3,5%	97,7	2	France	28%	69,5	2	Irlande	159,79	91,4
3	Irlande	3,5%	97,7	3	Irlande	25%	62,1	3	France	135,64	77,6
4	Portugal	3,2%	89,4	4	Pays-Bas	19%	48,3	4	Portugal	131,25	75,1
5	Lithuanie	2,9%	80,7	5	Luxembourg	19%	47,6	5	Allemagne	120,02	68,6
6	Allemagne	2,9%	80,1	6	Portugal	17%	41,9	6	Hongrie	105,97	60,6
7	Belgique	2,7%	74,8	7	Allemagne	16%	39,9	7	Bulgarie	101,8	58,2
8	Lettonie	2,5%	70,4	8	Rép. Tchèque	16%	39,1	8	Roy.-Uni	99,11	56,7
9	Suède	2,4%	66,8	9	Roy. Uni	13%	33,4	9	Luxembourg	98,25	56,2
10	France	2,4%	66,2	10	Finlande	13%	32,5	10	Lithuanie	96,17	55,0
11	Roy.-Uni	2,4%	65,7	11	Autriche	12%	30,1	11	Suède	91,12	52,1
12	Estonie	2,3%	64,2	12	Danemark	11%	26,2	12	Pays-Bas	90,96	52,0

**Figure 7 : Indicateur de participation à l'aide à la réduction de la production laitière**

(Source : Commission Européenne)

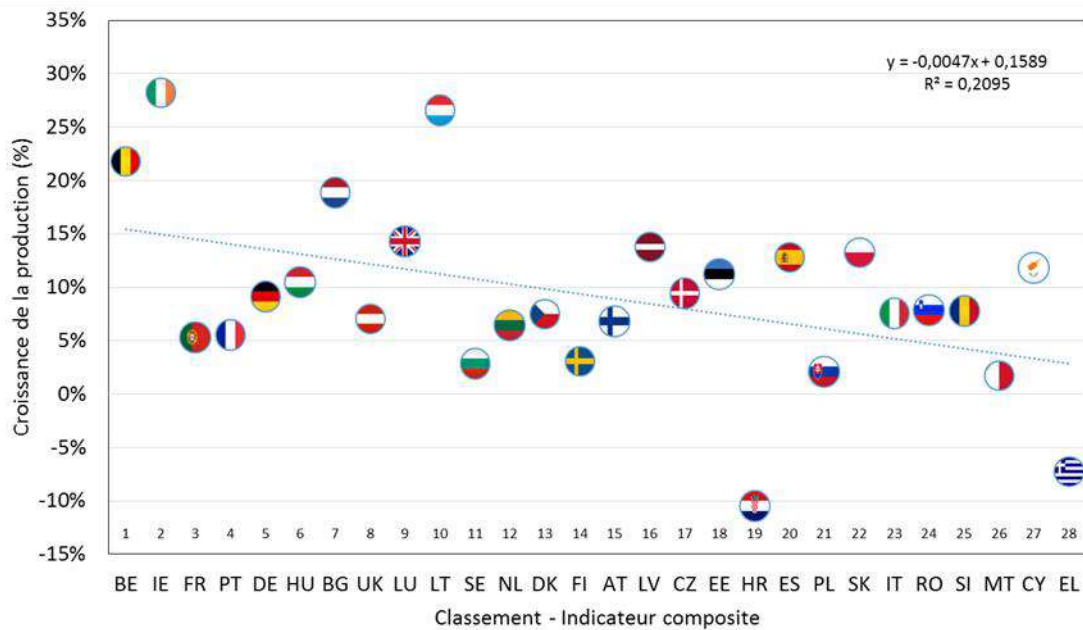
La Bulgarie ressort en tête des pays ayant le plus réduit leur production (-3,6% sur le trimestre), suivie de près dans ce classement par la Hongrie et l'Irlande (3,5% de réduction chacun).

Pour la seconde variable, on retrouve également l'Irlande, de nouveau en 3ème position avec 24,9% des producteurs enrôlés, devancée par la France (27,8%) et surtout par la Belgique (40,0%). Au final la Belgique arrive première sur l'indicateur de synthèse grâce à la différence qu'elle crée sur la part des producteurs enrôlés, suivie de près par l'Irlande. La France complète le podium grâce à la bonne participation de ses producteurs, qui lui permet de passer devant le Portugal qui a pourtant réduit davantage sa production (-3,2% pour les lusitaniens contre 2,4% en France).

Se classent ensuite l'Allemagne (16,0% des producteurs enrôlés et 2,9% de réduction de la production). La Hongrie comme la plupart des Etats- membres de l'Est est marquée par une faible mobilisation des éleveurs (3,3%, 18ème place) et malgré sa première place en volumes réduits elle se retrouve 6ème. Près d'un éleveur hollandais sur 5 a participé (4ème) mais pour de petites quantités (1,5% de volumes réduits, 21ème). A la 8ème place les Britanniques avec un profil équilibré (11ème en volumes, 9ème en participants).

Parmi les principaux pays producteurs, relevons le cas de l'Italie à l'histoire complexe avec les quotas et aux marchés plutôt porteurs qui se positionne en queue de peloton à la 23ème place (0,7% de volumes réduits, 3,3% de participants) et celui de la Pologne, 21ème (1,7% de volumes réduits et 2,3% de participants). Hormis ces deux derniers, l'ensemble des principaux pays producteurs qui représente 75% de la production européenne figure parmi les 12 premiers à l'indicateur de participation.

La figure 8 ci-dessous montre la corrélation négative (la corrélation reste faible) entre le classement sur l'indicateur de participation et la croissance de la production entre 2012 et 2015. Les pays ayant le plus participé à la mesure de réduction de la production en 2016 sont également ceux qui avaient le plus augmenté leur production précédemment.



**Figure 8 : Relation entre l'indicateur de participation à l'aide à la réduction de production en 2016 et la croissance de la production entre 2012 et 2015**

(Source : Commission Européenne)

Au final, la hausse des prix du lait et des produits laitiers intervenue à partir de la mi 2016 est le principal indicateur du succès de la mesure. La hausse saisonnière des prix sera très marquée et permettra de faire revenir la cotation européenne au-dessus de 300€/1000litres au 4ème trimestre.

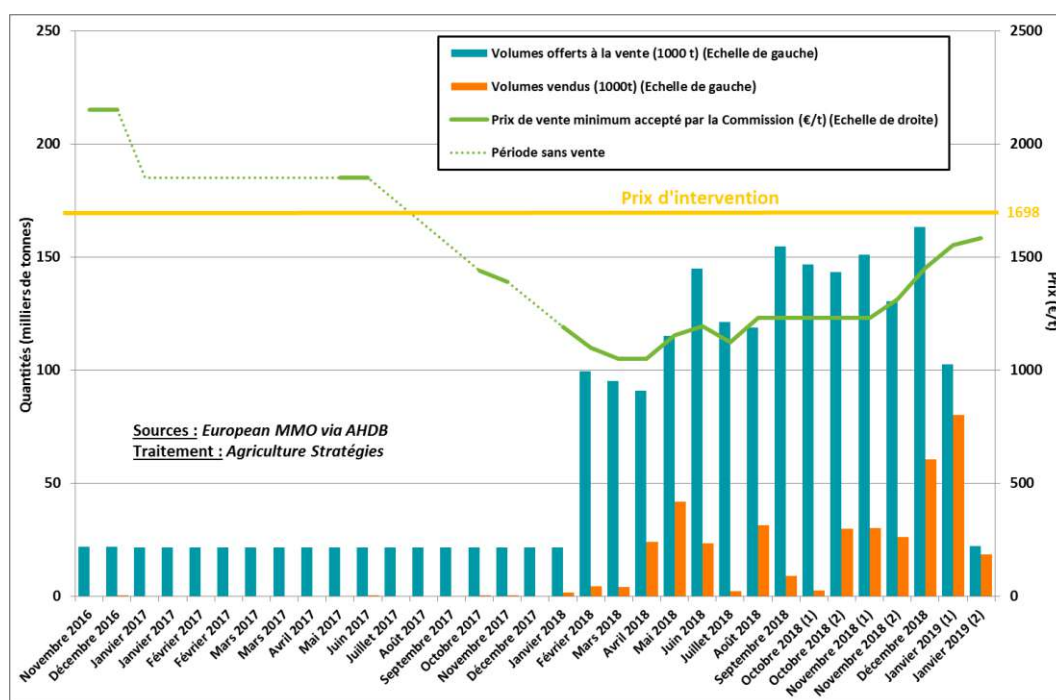
Outre l'effet de la seule réduction de la production imputable à l'aide à la réduction, l'annonce de mesures de crises dès mars a eu un impact non négligeable sur les cours des produits industriels. En effet, en économie la psychologie des agents entre également en jeu : l'annonce d'une mesure peut déjà produire les effets recherchés dès lors qu'elle pousse les agents économiques à modifier leur perception et leurs anticipations sur le futur. C'est particulièrement le cas pour les produits stockables comme le beurre et la poudre de lait où les anticipations d'évolution des prix jouent directement sur la décision de « porter » des stocks ou non ; les spécialistes de la finance des matières premières nomment ainsi « convenience yield » l'intérêt de porter des stocks quand une hausse des prix est anticipée et vice-versa. Aussi on peut dire que sans attendre les décisions de réduction des producteurs, les mesures de crise ont eu un effet sur les marchés des produits laitiers.

#### 1.4. Une gestion des stocks publics qui laissent à redire

L'aide à la réduction volontaire de la production laitière a permis de faire remonter les prix et d'arrêter les achats automatiques de poudre par les stocks publics. Toutefois, en tardant à prendre les mesures de crise adaptées, ce sont environ 350 000 tonnes de poudre qui se sont accumulés dans les stocks publics communautaires entre juillet 2015 et août 2016. Ce montant reste à relativiser puisqu'il représente environ 2% de la production annuelle de lait. Toutefois, il aura eu des conséquences importantes tant la stratégie de la Commission pour les écouler tira les prix de la poudre vers le bas.

## Une stratégie d'écoulement des stocks peu pertinente

La figure 9 représente le déroulement de l'écoulement des stocks communautaires de poudre de lait. Les premiers volumes offerts à la vente (bâtonnet bleu) datent de décembre 2016 mais les premières ventes significatives (bâtonnet orange) ont lieu en janvier 2018. La Commission a choisi de n'avoir recours qu'au mécanisme d'adjudication – une sorte de vente aux enchères – et non à des mesures d'écoulement via des aides pour l'écoulement dans des programmes d'aides alimentaires ou pour l'alimentation animale. Les adjudications permettent d'écouler les stocks à des prix inférieurs au prix d'intervention situé à 1698€/t.

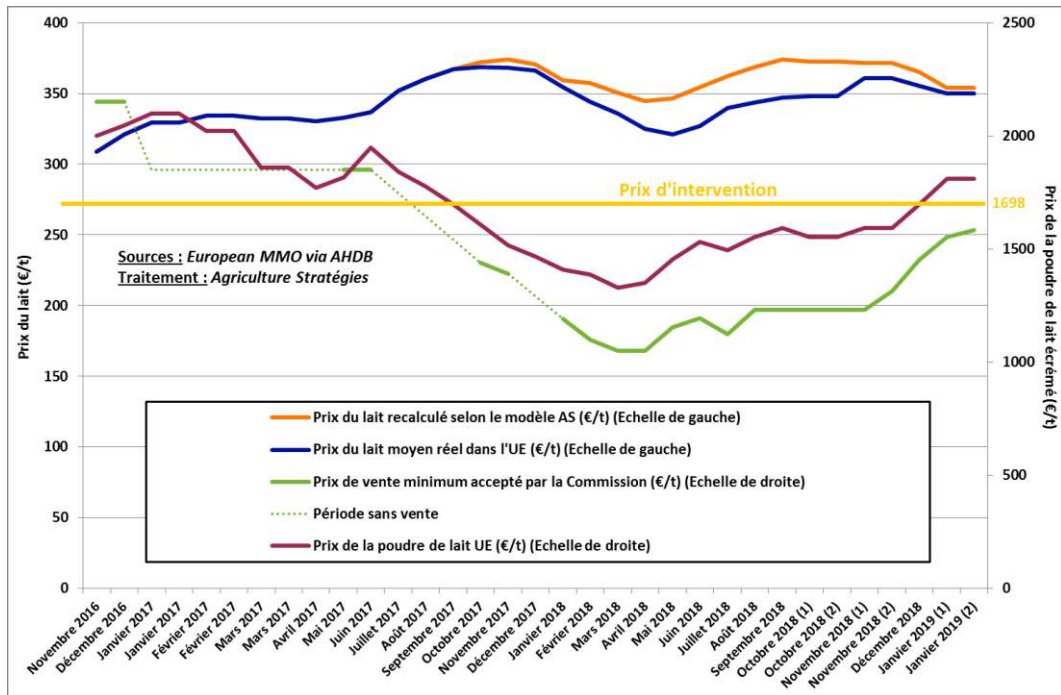


**Figure 9 : Représentation de l'écoulement des stocks de poudre**

A partir d'octobre 2017, la Commission a accepté des offres en deçà du prix d'intervention à environ 1400 €/t (en vert sur le graphique). Elle a réitéré à partir de janvier en acceptant des offres légèrement supérieures à 1000 €/t sans pour autant que les volumes vendus soient importants. Il faudra attendre avril 2018 pour voir la première vente de plus de 5 000 tonnes, et ce avec un prix cassé à 1051 €/t très en deçà du prix d'intervention qui est censé être le plancher communautaire. L'importante vente de mai 2018 (41 958 tonnes) laisse alors espérer que la stratégie de casser les prix permette d'écouler au plus vite les stocks. Cela ne sera pas le cas car les volumes adjudés retombent aussitôt. Il faudra alors attendre octobre 2018, dans un contexte marqué par une sévère sécheresse sur les principales zones de production laitière pour que les acheteurs se montrent à nouveau suffisamment intéressés pour que les ventes ne redécollent.

Au final, la Commission aura mis 2 ans pour écouler les stocks de poudre qui représentent seulement 2% de la production laitière annuelle européenne (soit l'équivalent d'une semaine de production). L'effet dépressif de ces stocks sur les prix de la poudre aura été amplifié par la stratégie adoptée par la Commission de les écouler à prix cassés. Sur la figure 10, la courbe violette représente le prix de marché de la poudre sur la période. Les adjudications ont entraîné les prix en deçà du prix

d'intervention sur près de 15 mois de septembre 2017 à décembre 2018. Les acheteurs de poudre ont traîné des pieds pour acheter la marchandise. On ne dispose pas d'informations sur le profil des acheteurs et des vendeurs de stocks publics, cette information ne semble pas être à la disposition des services de la Commission. Mais on peut supposer qu'il était plus intéressant pour ces acteurs de laisser la Commission s'empêtrer dans sa stratégie qui leur profiterait par une pression à la baisse sur les prix de la poudre, et donc sur les prix du lait.



**Figure 10 : Représentation de l'évolution réelle et simulée des prix du lait et de la poudre de lait**

En supposant que les vendeurs et les acheteurs de poudre sont les mêmes, la stratégie de la Commission d'écouler à prix cassés ces stocks peut s'apparenter à une subvention que l'on chiffre à environ 140 millions d'euros (prix achat – prix vente minimum accepté).

Mais surtout, l'effet de la baisse des cours de la poudre sur le prix du lait, qui correspond à un transfert direct des producteurs vers les transformateurs, a eu d'importantes répercussions. Nous avons pu évaluer ces effets grâce à un modèle économétrique (voir Annexe I) expliquant la variation du prix du lait en fonction de plusieurs facteurs, dont le prix de la poudre de lait écrémé. Notre modèle ayant un pouvoir explicatif très satisfaisant ( $R^2 > 97\%$ ), nous avons pu simuler l'évolution du prix du lait dans une situation où le prix plancher de la poudre de lait (1698 €/t) aurait été respecté.

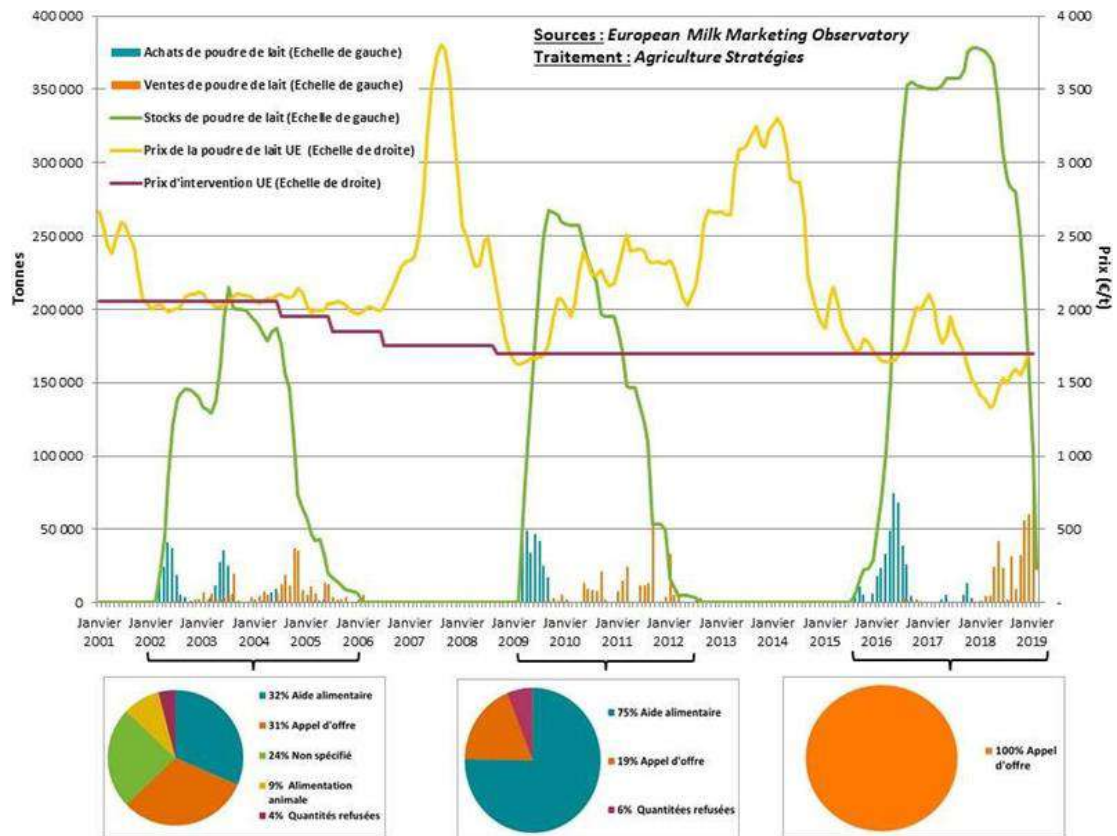
Cette simulation - représentée sur la figure 10 par la courbe orange et les prix réels étant en bleu - , nous montre une différence de prix moyenne de 15€/t sur la période où les adjudications à un prix inférieur au plancher ont été opérées. Plus qu'une perte pour les producteurs, il s'agit d'un transfert 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 (350 000 tonnes à 1698€) aura coûté 2,3 milliards aux producteurs !



## Il aurait pu en être autrement

Notre hypothèse de simulation reposait sur un prix de la poudre maintenu au niveau du prix plancher. Or si la Commission a peut-être mésestimé l'intérêt d'acteurs qui avaient sans doute plus intérêt à voir les prix être tirés à la baisse par la stratégie d'adjudication à prix cassé qu'à acheter des stocks vieillissants, de quelles alternatives disposaient-elles ?

En comparant la stratégie de la Commission avec celles retenues lors de l'écoulement des stocks de 2002 à 2006 et de 2009 à 2012, des éléments importants apparaissent (figure 10).



**Figure 11 : Ecoulement des stocks et prix de la poudre depuis 2001**

La figure 10 représente les achats (bâtonnets bleus) et les sorties (bâtonnets orange) des stocks publics de poudre. Les courbes verte et jaune représentent respectivement le volume total de stocks de poudre et le prix de la poudre. Enfin, les camemberts représentent les types d'écoulement.

Il apparaît que pour les périodes 2002/06 et 2009/12, les adjudications (appel d'offre) n'ont jamais été le principal outil mobilisé pour liquider les stocks. Sur la première période, 32% des stocks ont été octroyés pour l'aide alimentaire et 9% ont bénéficié d'aides à l'écoulement dans l'alimentation animale. Sur la deuxième période, c'est l'aide alimentaire qui a en premier lieu (75%) bénéficié de l'écoulement des stocks publics. On observe dans les deux cas que les prix de la poudre sont repartis à la hausse et surtout ne sont pas descendus en deçà du prix d'intervention.

Paradoxalement, la Commission a justifié l'utilisation du mécanisme d'adjudication par le fait de ne pas déstabiliser le marché. Il semble qu'elle ait mésestimé les stratégies des acteurs que l'on ne peut

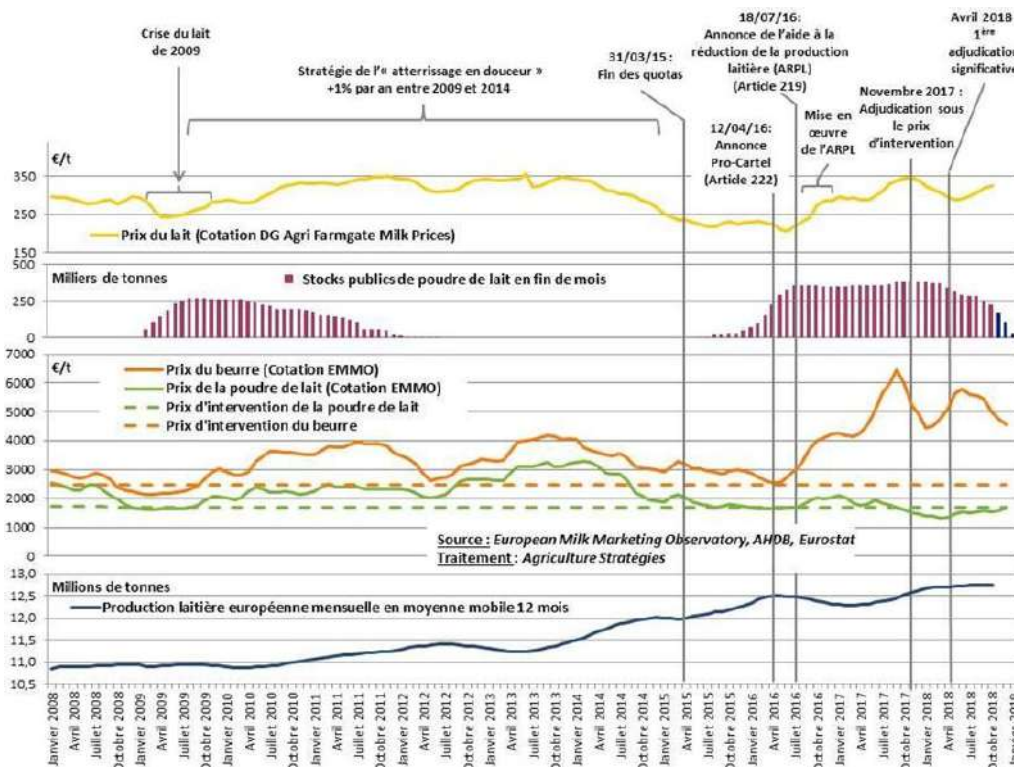
résumer à une élasticité de la demande de poudre. Et au final, relativement aux deux autres cas de figures, la stratégie de la Commission aura été celle qui aura le plus déstabilisé les marchés. Espérons que ces enseignements soient retenus à l’avenir.

De surcroît, il est regrettable que la Commission n’ait pas cherché à affiner sa stratégie quand de fortes tensions sont apparues sur le marché du beurre à partir de 2017. On a en effet assisté à une divergence complète et totalement inédite entre les prix de la poudre et du beurre, qui mena même à des ruptures d’approvisionnement. L’une des explications est que le bas prix de la poudre a encouragé les industriels à produire davantage de fromage-lactosérum et moins de poudre-beurre.

Ce contexte de tension sur le marché du beurre aurait nécessité une action de la Commission. Si elle avait agi en véritable régulateur sectoriel elle aurait dû annoncer des mesures d’écoulement de la poudre dans l’alimentation animale ou pour l’aide alimentaire, comme plusieurs acteurs l’ont proposé<sup>6</sup>, afin de modifier les anticipations des acteurs du marché de la poudre. Ces seules annonces auraient eu un impact significatif sur le prix de la poudre et aurait même pu offrir la possibilité de liquider une partie des stocks par appel d’offre mais cette fois-ci à un prix supérieur au prix d’intervention.

### 1.5. En conclusion

En conclusion, que retenir de l’atterrissage en douceur et de la gestion des stocks communautaires par la Commission ? La figure 11 rassemble les différents éléments nécessaires à une compréhension d’ensemble du sujet.



**Figure 12 : Production et prix du lait, prix du beurre et de la poudre et stocks de poudre**

<sup>6</sup> <http://www.agriculture-strategies.eu/2018/01/les-vraies-causes-du-desequilibre-des-marches-des-produits-laitiers/>

En ce début 2019, alors que son mandat arrive à terme, le Commissaire Hogan se félicite d'avoir liquidé les stocks de poudre<sup>7</sup>. Il indique notamment que « les stocks ont été prudemment relâchés, en assurant l'équilibre du marché et en soutenant la reprise du secteur laitier, après la crise du marché en 2015/16 ».

L'analyse ci-dessus permet toutefois de rester dubitatif face à ce satisfecit. La « crise du marché en 2015/16 » résulte directement du choix porté par la Commission de supprimer les quotas laitiers sans proposer une autre forme de régulation publique dans un secteur où la réponse de l'offre au prix est plus qu'hypothétique (c'est d'ailleurs ce constat qui avait fait préférer la solution des quotas au début des années 1980 à une baisse des prix). La stratégie de l'atterrissage en douceur restera ainsi dans les annales des erreurs de politiques économiques en matière agricoles.

De plus, il est directement imputable au Commissaire Hogan d'avoir tardé à prendre les mesures adéquates en 2015. Il le fit, contraint par l'explosion des stocks de poudre. La mesure de réduction volontaire de la production laitière mise en œuvre en septembre 2016 aura été un succès qui, paradoxalement, n'aura pas été porté par la suite par la Commission dans ses propositions de réforme pour la PAC post 2020.

Enfin, la stratégie de gestion des stocks aura été trop statique et trop prévisible pour les acteurs économiques qui auront laissé s'empêtrer la Commission. Les tensions sur le marché du beurre n'auront pas été exploitées et il aura fallu une importante sécheresse à l'été 2018 pour sortir de l'impasse.

Pas assez réactive, trop statique et trop prévisible, la Commission qui dispose pourtant des leviers nécessaires pour assurer la gestion des crises dispose d'une marge de progrès importante pour véritablement assumer son rôle de régulateur sectoriel. Comme nous le développons dans la partie suivante consacrée aux recommandations, il conviendrait en premier lieu que la Commission, comme toute autre autorité de gestion de fonds communautaire, dispose d'un cadre de performance de manière à construire sa stratégie ex ante et à disposer des indicateurs de suivi pour rendre compte de son action.

## **Partie 2 : Recommandations pour améliorer la réactivité et l'efficacité de la Commission comme régulateur sectoriel**

### **2.1. Enseignements de la crise du lait de 2015/16**

L'offre de lait répond très peu à la baisse des prix, car la structure des coûts est celle d'une industrie lourde : les producteurs perdent moins à continuer à produire qu'à baisser leur production. Cela est particulièrement vrai dans le secteur laitier, c'est d'ailleurs ce qui avait conduit à la création des quotas laitiers qui avaient été préférés à une baisse des prix européens.

Dans ce secteur, la maîtrise de l'offre est indispensable. Les coopératives et les autres formes d'organisation de producteurs doivent assurer un premier niveau de régulation et assurer une mise en

---

<sup>7</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-19-623\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-19-623_en.htm)

marché ordonnée, facteur de stabilisation. L'extension des « interventions sectorielles » à l'œuvre dans le secteur des fruits et légumes, à l'ensemble des secteurs est un point important de la proposition de la Commission pour la prochaine PAC.

Toutefois, la responsabilisation de producteurs mieux organisés ne sera pas suffisante en cas de déséquilibre important du marché intérieur communautaire. Un second niveau de gestion des crises doit être assuré par les pouvoirs publics et donc par la Commission qui est garante de l'intégrité du marché communautaire en tant que régulateur sectoriel.

Avec les articles 219 et 221, la Commission dispose des moyens nécessaires pour intervenir en cas de crises, l'aide à la réduction laitière a été un succès, mais aurait dû être activée plus tôt. En revanche, l'article 222 qui permet aux industriels et aux coopératives d'organiser des cartels temporaires (6 mois) n'a pas fonctionné. Cet instrument ne semble pas acceptable politiquement tant il révèle une contradiction majeure au cœur de l'agenda de dérégulation à l'œuvre actuellement : si pour solutionner les conséquences d'une dérégulation voulue au nom de la croyance dans les biens faits de la concurrence, on en vient à autoriser les cartels, c'est le serpent qui se mord la queue !

L'intervention et le stockage public restent des outils importants, mais ils ne sont pas neutres sur les anticipations des acteurs et donc sur les prix. Il convient d'être plus réactif pour éviter que les stocks ne s'accumulent et pour gérer leur écoulement. L'utilisation de ces outils doit s'intégrer dans un cadre d'ensemble où le régulateur sectoriel est en mesure de piloter le marché, comme le font les autorités de régulation pour l'électricité.

Les marchés de la poudre et du beurre fonctionnent mal, ils sont contrôlés par quelques grands acteurs qui avaient tout intérêt à laisser la Commission faire baisser les prix de la poudre et du lait par les adjudications à prix cassés. Avec un stock public de 350 000 tonnes de poudre, c'est seulement l'équivalent de 2% de la production laitière européenne annuelle qui suffisent à déstabiliser une filière à 100 milliards d'Euro pendant plus de deux années.

La transparence sur les marchés et sur l'intervention publique doit être améliorée. Devant des situations d'oligopoles, les pouvoirs publics doivent être en mesure d'imposer une centralisation des échanges sur des plateformes électroniques pour assurer une transparence des cotations réelles. De plus, les vendeurs à l'intervention comme les acheteurs de l'adjudication ne sont pas connus par la Commission : l'adjudication à prix inférieur au seuil d'intervention est-elle une forme de subvention à l'agro-alimentaire ?

Enfin, l'adjudication à prix inférieur au seuil d'intervention a entraîné les prix en deçà du prix d'intervention qui est censé être un prix plancher : sur une période aussi longue, l'adjudication à prix inférieur au seuil d'intervention a des effets de transfert importants entre producteurs et transformateurs, ces derniers ayant moins intérêt à acheter même pour un prix cassé, qu'à profiter de l'effet sur la baisse du prix du lait.

## 2.2. Recommandations d'évolution du Règlement OCM Unique

Le projet de réforme de la Politique Agricole Commune (PAC) proposé par la Commission n'est pas à la hauteur des enjeux. Depuis 2014, la crise des revenus agricoles touche la plupart des productions affectant un peu plus le renouvellement des générations au sein de la population agricole. Après le secteur laitier, les producteurs européens de sucre ont à leur tour été touchés par la fin des quotas sucriers.

Il est temps de faire le bilan des fables des années 1990 où l'orientation par le marché a été érigée en totem de la PAC alors que la concentration monopolistique de l'agrofourmure, de l'agroalimentaire et de la distribution n'a jamais été aussi forte. La connexion directe aux échanges internationaux se révèle être problématique pour les producteurs européens car les prix sur ces marchés sont rarement des prix d'équilibre mais la plupart du temps des prix de dumping, et que la PAC n'offre pas de protection suffisante comme, par exemple, les Etats-Unis avec les aides contracycliques.

La proposition de réforme présentée par le Commissaire Hogan s'inscrit dans la stricte continuité des précédentes, alors que les préceptes de l'OMC en matière agricole sont remis en cause de toutes parts y compris par les États-Unis via les droits de douanes antidumping imposés aux olives de table espagnoles. S'agissant du règlement OCM, la proposition de la Commission est particulièrement faible, ce qui laisse le champ au député Andrieu pour faire des propositions ambitieuses. En dépit de la faible probabilité que cette réforme soit entérinée avant la fin de la mandature, cela doit être l'occasion de faire avancer l'idée du besoin d'une refonte en profondeur du règlement OCM pour en faire un véritable règlement de gestion des crises agricoles.

La fin des subventions à l'exportation proposée la Commission est nécessaire compte tenu de nos engagements internationaux et des effets nocifs de ces instruments sur la coopération internationale et les économies agricoles des pays qui n'ont pas les moyens de se protéger du dumping. Pour autant, ne plus exporter les déséquilibres de notre marché intérieur supposent de véritablement disposer de leviers d'action pour gérer les crises.

Les outils sont déjà présents dans le règlement, la réforme de 2013 ayant permis de les renforcer. La mise en place d'une aide à la réduction volontaire de la production laitière en 2016 a démontré que ce type d'outils est efficace et peut faire consensus dans l'Union. Mais la réactivité dans la mobilisation des outils au service d'un véritable pilotage du marché commun doit être améliorée. La révision de la réserve de crise proposée par la Commission va y contribuer. Il convient cependant de préciser qu'il ne s'agit pas de limiter les prérogatives de la Commission et de revenir au déclenchement automatique des outils, bien au contraire : il faut davantage responsabiliser la Commission en lui permettant, comme chaque autorité de gestion, d'établir une stratégie d'action dans un cadre de performance qui constituera le support d'un dialogue avec le Parlement et le Conseil.

Les mesures de stockage public doivent continuer à constituer un filet de sécurité de dernier ressort quand les prix sont très en deçà de leur niveau d'équilibre, mais la mobilisation des autres outils doit permettre d'éviter la constitution de stocks trop importants. Compte tenu des difficultés rencontrées dans le secteur du sucre notamment, il conviendrait de proposer que la plupart des productions éligibles à l'aide au stockage privé puisse également bénéficier du filet de sécurité public.

Afin d'initier l'élaboration de la stratégie d'action de la Commission en matière de gestion de crise, deux rapports devraient être demandés à la Commission : le premier sur les réponses à apporter en cas de crises agricoles post Brexit ; le second sur la caractérisation des différents types de crises des marchés agricoles. Ces travaux permettront d'initier la stratégie d'action que la Commission se doit d'avoir comme chaque autorité de gestion de fonds communautaire afin de rendre compte de son action et d'engager une démarche de progrès. Il faut également relever que l'activité de la Commission en matière d'évaluation s'agissant des mesures du 1er pilier est notoirement insuffisante, notamment au regard des exigences qui incombent aux autorités de gestion du 2nd pilier.

Il est indispensable que la Commission définisse son rôle dans la gestion publique des crises afin de trouver une bonne complémentarité avec les choix des Etats-membres en matière de gestion privée des risques assurée par les agriculteurs et leurs organisations. Il faut insister sur le fait qu'il s'agit de complémentarité car les solutions de type assurantiel comme les assurances et les fonds mutuels ne peuvent se substituer à l'intervention publique car elles ne sont d'aucun secours face à des marchés durablement déprimés ou souffrant de dysfonctionnements dus aux déséquilibres dans les pouvoirs de négociation.

La gestion des crises doit relever du niveau communautaire, garant de l'intégrité du marché commun. La Commission doit assumer son rôle de régulateur sectoriel. Pour cela il s'agit de valoir des évolutions réglementaires introduites par la révision des directives et règlements financiers (Directives Barnier). En effet, les matières premières agricoles font maintenant partie du cadre de supervision couvert par les autorités en charge de la régulation des marchés financiers. L'article 25.1 du règlement n°596/2014 et l'article 79.7 de la directive 65/2014 mentionnent pourtant le règlement OCM et prévoient des obligations de coopération pour la Commission en matière de produits agricoles.

Pour pallier cette carence caractéristique de la marginalisation des services en charge de l'agriculture au sein de la Commission, il conviendrait de faire référence à cette obligation de coopération et d'ajouter des dispositions rendant automatique le transfert d'informations depuis les Etats membres vers la Commission notamment celles relatives aux certificats d'importation ou aux stocks publics. Il s'agit également de compléter l'article 223 en donnant à la Commission le pouvoir d'imposer l'utilisation de plateformes électroniques d'échange pour accroître la transparence des marchés de gré-à-gré les plus opaques. Plus généralement, il est surprenant que la Commission ne propose rien concernant l'emploi des nouvelles techniques de l'information et de la communication, et en particulier la technologie blockchain, pour améliorer le fonctionnement des marchés et alléger la charge administrative. Alors que le rapport de la Task Force sur le fonctionnement des marchés agricoles avait pointé ce sujet en 2016, la Commission n'a fait aucune proposition en la matière alors que la simplification et la modernisation sont censés être les mots d'ordre de cette réforme.

### 3. Conclusions

La crise du lait de 2015/16 restera dans les annales par l'échec de la stratégie de sortie des quotas qu'elle a conclu. Le succès de l'aide à la réduction volontaire de la production laitière ne doit pas être éclipsé par la gestion laborieuse des stocks communautaires qui a résulté du manque de réactivité de la Commission. Un investissement important dans la compréhension des phénomènes économiques à l'origine des crises agricoles devrait être engagé du côté de la Commission afin d'être plus à même d'assurer son rôle de régulateur sectoriel. Surtout, la Commission doit, comme chaque autorité de gestion, inscrire son action dans un cadre de performance afin de définir sa stratégie, les indicateurs de suivi pertinents et rendre compte aux autres institutions concernées afin d'engager une démarche de progrès.

## Annexe I

### 1. Choix des variables et des données

L'objectif de cette modélisation est d'expliquer l'évolution du prix du lait par le prix de la poudre de lait écrémé et le prix du beurre. Ces deux produits qui constituent le plus souvent la valorisation marginale du lait sont généralement pris comme référence dans la définition de la rémunération des agriculteurs. Leurs prix constituent donc les premières variables explicatives que nous avons utilisées.

A ces deux premières variables s'ajoute la production laitière, qui joue un rôle évidemment crucial dans l'équilibre offre-demande. Le niveau de production influence de manière indubitable le prix du lait, une baisse de production ayant tendance à faire augmenter les prix du lait et inversement.

Enfin notre réflexion nous a également amené à noter la place prédominante de l'UE dans le commerce international de produits laitiers (2ème exportateur mondial derrière la Nouvelle-Zélande). De plus, l'impact du taux de change sur les prix des matières premières étant souvent souligné dans la littérature, nous avons inclus l'influence du taux de change euro/dollar dans nos variables explicatives.

Notre modèle comporte donc cinq variables pour lesquelles nous avons compilé les données mensuelles de Janvier 2001 à Janvier 2019. Les données de prix et de production correspondent à des données agrégées pour l'ensemble des 28 états de l'UE et sont issues de l'Observatoire Européen du Lait. Les données de taux de change proviennent de la Banque de France. L'ensemble de ces données ont été converties en logarithme.

### 2. Construction du modèle

#### 2.1. Test de la racine unitaire

Pour les séries temporelles, la première étape est de tester si les variables sont stationnaires (non-présence de la racine unitaire). Le test d'ADF (Augmented Dickey Fuller) est appliqué pour tester la racine unitaire. Les résultats du tableau suivant (Tableau 1) montrent que nos variables de prix sont stationnaires, mais que celles de production et de taux de change ne le sont pas (I(0) correspond à une variable stationnaire, I(1) à une variable non stationnaire).

	ADF
Prix Lait	I(0)*
Prix Poudre de lait	I(0)**
Prix Beurre	I(0)**
Euro-Dollar	I(1)***
Production Lait	I(1)***

\*, \*\*, \*\*\*: rejeté la présence de racine unitaire à 10%, 5%, 1%

**Tableau 1 : Test ADF et PP sur nos variables explicatives**



## 2.2. ARDL – Autoregressive Distributed Lag Model

L'Autoregressive Distributed Lag Model (que nous avons utilisé) est un modèle très flexible basé sur la méthode des Moindres Carrés Ordinaires (MCO). Il permet de déterminer la dynamique à court-terme et l'interdépendance entre les variables, ainsi que d'analyser la relation à long-terme sous sa version de correction d'erreur entre les séries temporelles. Le principe de ce modèle est d'expliquer la variable à analyser par les valeurs précédentes et actuelles de cette variable, ainsi que les valeurs précédentes des variables explicatives. Dans notre cas, compte tenu de notre variable à expliquer – le prix du lait – qui est stationnaire (I(0)), nous ne nous intéressons qu'à la dynamique du prix.

Le modèle spécifié est : le prix actuel du lait est expliqué par les prix précédents du lait, les prix actuels et précédents de la poudre de lait, les prix actuels et précédents du beurre, les taux de change euro/dollar actuel et précédents ainsi que les productions actuelles et précédentes du lait. De plus, un Trend est ajouté dans l'équation en raison de la présence d'une tendance au cours du temps détectée dans certaines séries.

## 2.3. Résultats

Le tableau 2 présente les résultats du modèle. L'équation 1 utilise la période 2001M01-2019M01. Le prix du lait est expliqué par les prix précédents du lait, le prix actuel et les prix précédents du beurre et de la poudre. L'équation 2 est sur la même période que l'équation 1, en incluant le taux de change. La production du lait est incluse dans l'équation 3, par conséquent, l'estimation n'a été effectuée que sur la période 2006M01-2019M01.

Variable à expliquer : Lait Pt - Prix actuel du lait						
	E1 : 2001M01-2018M10		E2 : 2001M01-2018M10		E3 : 2006M01-2018M10	
Variable	Coefficient	t-Statistic	Coefficient	t-Statistic	Coefficient	t-Statistic
Lait P (t-1)	1,2759	19,53***	1,2653	19,71***	0,9456	8,56***
Lait P (t-2)	-0,4388	-7,99***	-0,4323	-7,75***	-0,1369	-1,51
Beurre P (t)	0,0987	2,34**	0,118	2,77***	0,107	2,62***
Beurre P (t-1)	-0,0826	-0,92	-0,1095	-1,22	-0,0604	-0,75
Beurre P (t-2)	0,0439	0,76	0,0555	0,97	0,0387	0,71
Poudre P (t)	-0,0372	-0,72	-0,0494	-0,97	-0,0562	-1,09
Poudre P (t-1)	0,1559	1,71*	0,17	1,86*	0,186	2,28**
Poudre P (t-2)	-0,0567	-1,11	-0,0569	-1,12	-0,0541	-1,16
Euro-Dollar (t)			-0,0957	-1,5	-0,1019	-1,58
Euro-Dollar (t-1)			-0,0568	-0,88	-0,0849	-1,29
Euro-Dollar (t-2)			0,0481	0,57	0,0083	0,1
Production (t)					-0,1724	-5,56***
Production (t-1)					-0,1202	-3,01***
Production (t-2)					0,006	0,18
Trend	0	1,65*	0	1,19	0	-0,31
Constant	-0,0293	-0,33	-0,0496	-0,53	-0,1655	-1,6
	a.R2	0,9703	a.R2	0,9712	a.R2	0,9792
	Nb.Obs.	212	Nb.Obs.	211	Nb.Obs.	151

\*, \*\*, \*\*\* significative à 10%, 5%, 1%.

**Tableau 2 : Résultats obtenus pour les différentes équations du modèle**

Les prix précédents du lait ont une influence importante sur le prix actuel. Ce résultat semble raisonnable, le prix du lait du mois n n'étant pas établi indépendamment du prix du lait du mois n-1. Le prix du beurre du mois n et le prix de la poudre du mois n-1 montrent des impacts significatifs et positifs sur le prix du lait du mois n.

La parité monétaire entre l'Euro et le Dollar ne présente aucun impact significatif sur le prix du lait au sein l'UE dans notre modèle (de futures recherches avec un taux effectif pourraient être effectuées). Une baisse de production entraîne en revanche comme attendu une augmentation du prix. Les trois équations ont un très bon pouvoir explicatif, compris entre 97 et 98%. L'équation ayant le meilleur R<sup>2</sup>, et qui sera donc finalement retenue, est l'équation 3.

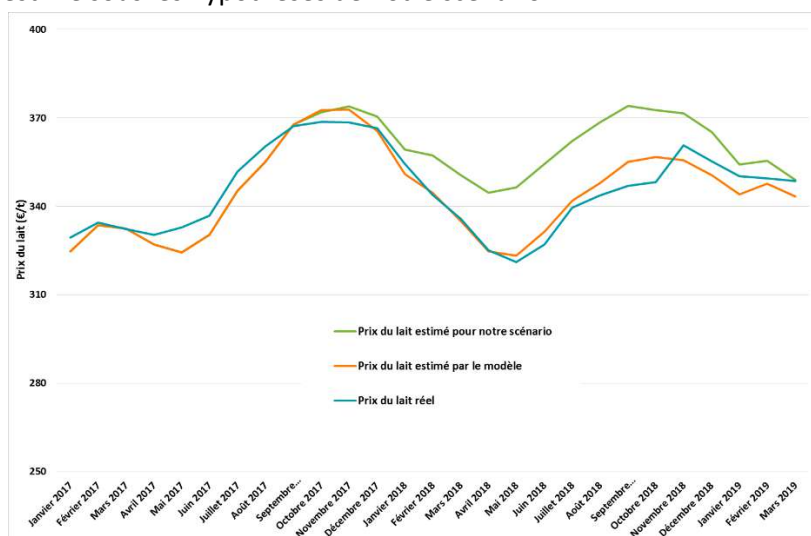
### 3. Scénario

Dans le cadre de l'écoulement des stocks de poudre de lait, la Commission a effectué des adjudications à prix cassés. Ces ventes ont permis de se débarrasser des stocks, mais à des prix bien inférieurs au prix d'intervention, censé constituer un prix plancher pour la poudre sur le marché européen. Notre objectif était donc d'évaluer l'impact de cette stratégie sur le prix du lait payé aux producteurs.

Notre hypothèse : sur la période 2017M09-2018M10 (où la poudre de lait écrémé était vendue à des prix inférieurs au prix d'intervention), nous avons substitué le prix réel de la poudre de lait écrémé par un prix fixe à 1698€/t (le prix d'intervention).

D'après notre modèle, sur la période concernée, le prix moyen réel du lait est de 343,38€/tonne, le prix moyen estimé est de 343,85 €/t, et le prix moyen avec les hypothèses de notre scénario est de 358,99 €/t. Le volume total de la collecte de lait sur cette période est de 152902 millions de litres. Multiplié par la différence de prix causés par les prix de "dumping" pratiqués par la Commission, c'est au total 2,35 milliards d'euros en moins que les agriculteurs ont touché sur la période pour leur lait.

La figure 2 représente la comparaison entre le prix réel du lait, le prix du lait estimé par notre modèle et le prix du lait estimé sous les hypothèses de notre scénario.



**Figure 2 : Comparaison entre le prix du lait réel, estimé par notre modèle, et estimé avec notre scénario**

