

Article publié sur le site www.momagri.org

Aide pour la réduction de la production laitière : La Belgique et l'Irlande arrivent en tête

Frédéric Courleux, Marina d'Ivangin

L'année 2016 sera marquée par une innovation importante au sein de la Politique Agricole Commune. Pour faire face à la crise laitière et à l'accumulation de stocks publics, la Commission a utilisé les prérogatives offertes par la dernière réforme pour mettre en place une aide à la réduction de la production. Doté d'un budget de 150 millions, cette mesure a contribué à réduire la production sur le dernier trimestre 2016 et les effets sur les prix sont déjà observables. Mises à part l'Italie et la Pologne, l'ensemble des principaux pays producteurs ont franchement participé, avec la Belgique et l'Irlande en tête. Alors que le Président Juncker a indiqué que les maitres-mots de la PAC post-2020 seront « simplification » et « modernisation », ce programme d'un nouveau genre qui traite directement les causes des crises, sur une base volontaire, incitative et avec un large recours à la dématérialisation dans son administration constituera sans doute un précédent important pour la prochaine négociation.

Embargo russe, baisse des importations chinoises de produits laitiers et sortie des quotas laitiers : le secteur laitier européen est marqué depuis la fin 2014 par une crise de surproduction. Depuis l'été dernier, on observe toutefois une amélioration manifeste des prix des poudres et du beurre qui commence à se traduire par une augmentation du prix payé aux producteurs. Parmi les raisons de ce redressement figure une nouvelle mesure de maîtrise de la production européenne annoncée dans son principe dès mars 2016 et mise en place en septembre dernier : l'aide pour la réduction de la production laitière. Sur une base volontaire, les éleveurs laitiers européens ont en effet pu s'engager à réduire leur production contre une aide d'un niveau minimum de 14 centimes d'euros par litre de lait non produit. Cet article propose, dans sa première partie, une analyse de la mise en œuvre et des effets de ce nouveau dispositif européen de gestion de crise. Tout en retraçant sa genèse, les

premiers enseignements quant à la possible institutionnalisation de cette nouvelle mesure sont discutés dans une seconde partie.

150 millions d'euros pour réduire de 2.8% la production

Si l'objectif de réduire la production étaient connus depuis mars, le détail des mesures pour enrayer cette nouvelle crise du lait n'a été révélé qu'en juillet dernier¹. Les 500 millions d'euros promis ont été répartis en deux enveloppes : la première de 150 millions donnait 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 extensif, 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 jeunes bovins mâles légers².

150 millions d'euros à hauteur de 14 centimes par litre, cela correspond à un volume de 1.07 milliards de litres. Rapporté à la production de 154 milliards de litres collectés en 2015/16, c'est ainsi l'équivalent de 2.8% de la production d'un trimestre que la mesure visait à réduire. Autre caractéristique : la mesure n'était pas obligatoire mais 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. Les deux autres tours ont logiquement été annulés.

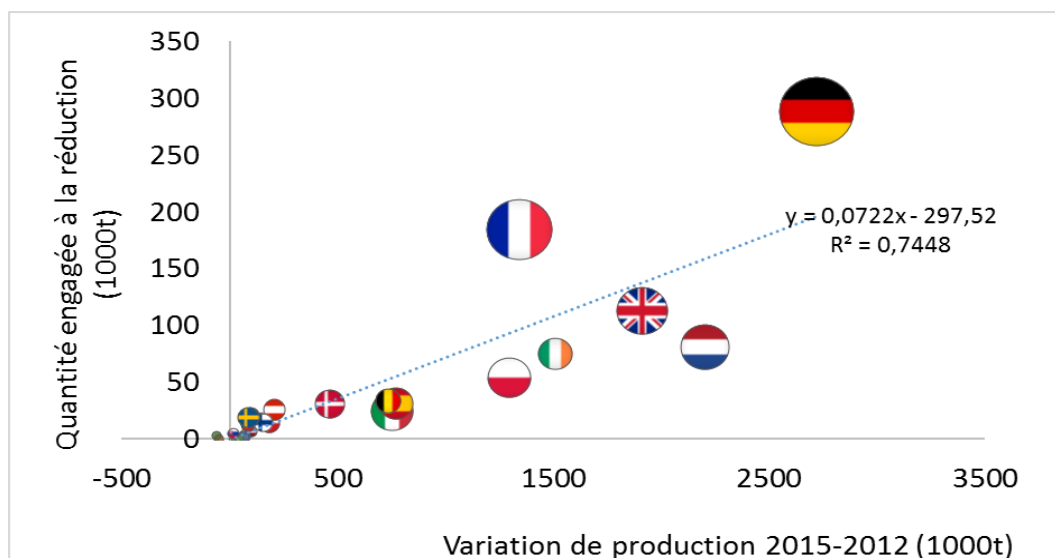
¹ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2563_en.htm

² <http://agriculture.gouv.fr/stephane-le-foll-annonce-de-nouveaux-dispositifs-de-soutien-aux-agriculteurs>

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 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 intéressants³. Le graphique ci-dessous (fig.1) 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.



Traitement : Momagri

Figure 1 : Volumes engagés à la réduction de production en 2016 et variation de la production entre 2012 et 2015

³ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2563_fr.htm

L'hétérogénéité des profils des différents pays producteurs demandent 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 engagée à réduction et la part d'éleveurs engagés. 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 (fig.2) représente les 12 premiers pays pour les deux variables et l'indicateur de participation qui synthétise l'ensemble des deux dimensions.

% de réduction de production			% des producteurs engagés			indicateur de participation	
		score			score		score
1 Hongrie	4,4%	100	1 Belgique	45,5%	100	1 Belgique	174,3
2 Irlande	4,4%	98,6	2 France	32,3%	70,9	2 Irlande	168,9
3 Portugal	4,3%	96,5	3 Irlande	32,0%	70,3	3 Portugal	140,0
4 Bulgarie	4,2%	94,8	4 Pays-bas	24,5%	53,9	4 France	136,1
5 Allemagne	3,6%	80,1	5 Luxembourg	21,7%	47,7	5 Allemagne	120,6
6 Lituanie	3,5%	79,8	6 Portugal	19,8%	43,5	6 Hongrie	109,2
7 Belgique	3,3%	74,3	7 Rep. Tchèque	18,7%	41,2	7 Pays-bas	106,5
8 Autriche	3,3%	74,1	8 Allemagne	18,4%	40,5	8 Autriche	106,5
9 Lettonie	3,3%	73,3	9 Roy.-Uni	17,5%	38,5	9 Roy.-Uni	105,2
10 Roy.-Uni	3,0%	66,8	10 Autriche	14,7%	32,4	10 Luxembourg	101,3
11 France	2,9%	65,1	11 Finlande	13,6%	30,0	11 Bulgarie	97,0
12 Estonie	2,7%	60,1	12 Suède	12,9%	28,3	12 Lituanie	95,3

Traitement : Momagri

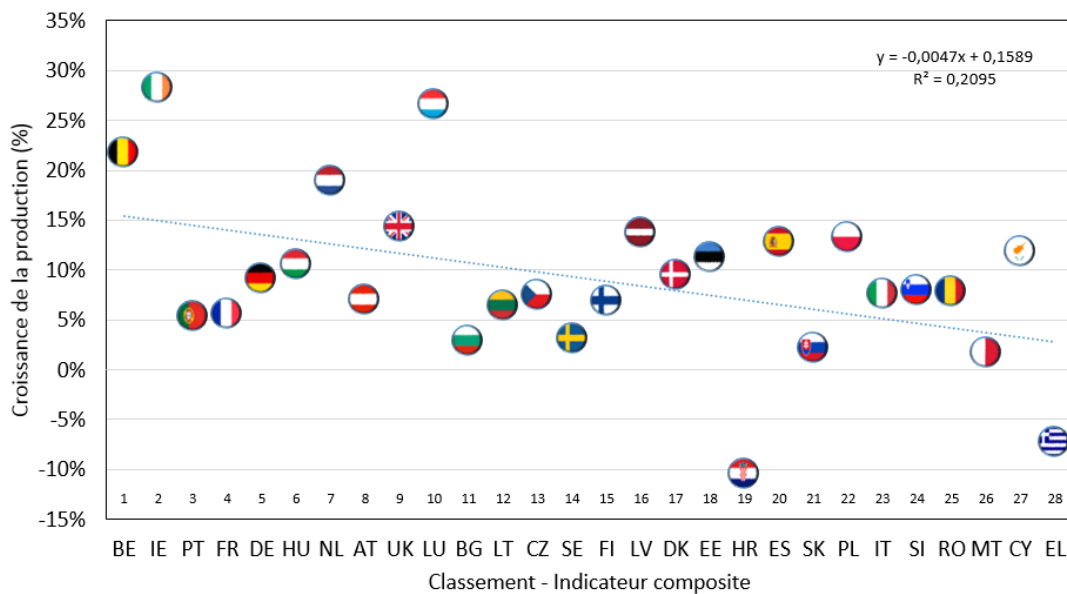
Figure 2 : Indicateur de participation à l'aide à la réduction de la production laitière

La Hongrie et l'Irlande ont engagé à la réduction l'équivalent de 4,4% de leur production de 2015. Pour la seconde variable, on retrouve également l'Irlande, cette fois-ci en 3^{ème} position avec 32% des producteurs engagés, devancée par la France (32,3%) et surtout par la Belgique (45,5%). Au final la Belgique arrive première sur l'indicateur de synthèse grâce à la différence qu'elle crée sur la part des producteurs engagés. L'Irlande et le Portugal complète le podium. Se classent après la France (32,3% des producteurs et seulement 2,9% de volumes engagés) et l'Allemagne (18,4% des producteurs mais davantage de volumes engagés 3,6%). La Hongrie comme la plupart des Etats-membres de l'Est est marquée par une faible mobilisation des éleveurs (4,2%, 18^{ème} place) et malgré sa première place en volumes engagés elle se retrouve 6^{ème}. Près d'un éleveur hollandais sur 4 a participé (4^{ème}) mais pour de petites quantités (2,3% des volumes engagés, 18^{ème}). Enfin, à la 9^{ème} place les Britanniques avec un profit équilibré (10^{ème} en volumes, 9^{ème} 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 23^{ème} place (0,9% de volumes engagés, 4,5% de participants) et celui de la Pologne, 22^{ème} (2% de volumes engagés et 4,1%

de participants). Hormis ces deux derniers, l'ensemble des principaux pays producteurs qui représente 75% de la production européenne figure parmi les 9 premiers à l'indicateur de participation.

La figure 3 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.



Traitement : Momagri

Figure 3 : 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.

Efficacité de la mesure

Evaluer l'efficacité de la mesure à rééquilibrer le marché n'est pas chose aisée compte tenu des nombreux facteurs qui influencent la formation des prix d'autant pour un marché où un petit décalage entre production et consommation provoque de fortes variations de prix. De plus, 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 spécialistes⁴ 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. Comme le montre le graphique ci-dessous les prix du lait (en bleu) et des produits laitiers industriels (en rouge) connaissent actuellement un rebond important depuis leur plus bas du printemps.

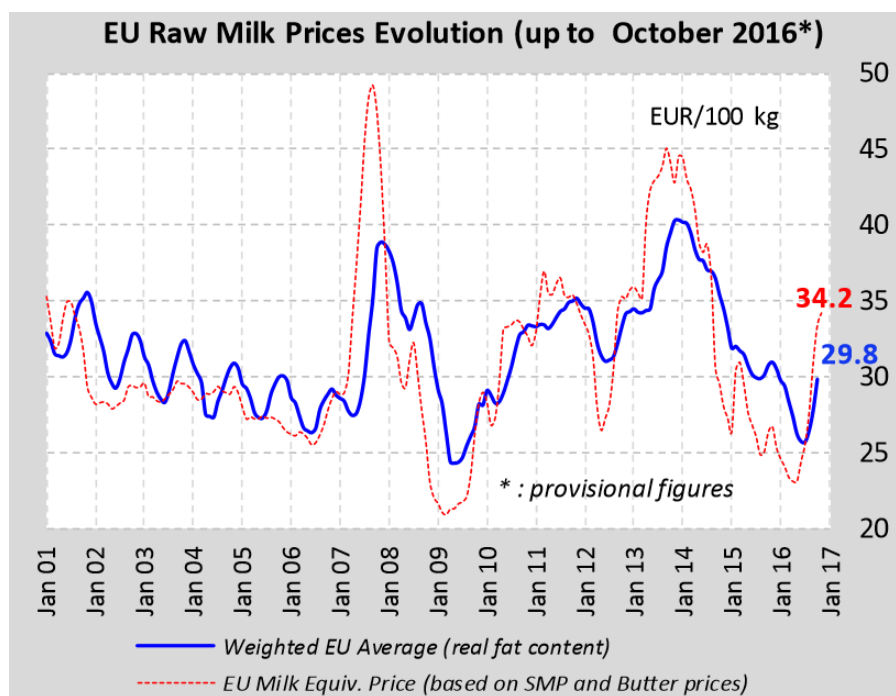


Figure 4 : Evolution des prix du lait et des produits laitiers

Source : Observatoire européen du marché du lait

Depuis juin, la production européenne de lait a commencé à refluer. Outre l'annonce de la mesure de réduction de la production, les faibles niveaux de prix observés depuis fin 2014 ont également commencé à se traduire en baisse de production : en septembre la collecte de lait retrouvait son niveau de 2014 alors qu'en mai elle atteignait encore un plus haut historique. Le délai d'ajustement de l'offre peut paraître long mais, rappelons-le, la structure des coûts de production laitière marquée par des coûts fixes très importants implique une faible réactivité de la production à une baisse des prix : les producteurs restent individuellement rationnels à maintenir leur niveau de production dès lors que les coûts variables sont couverts et qu'ils peuvent supporter une faible rémunération de leur travail et des capitaux qu'ils mobilisent.

⁴ Voir en particulier Delphine Lautier http://www.ifd.dauphine.fr/fileadmin/mediatheque/recherche_et_valo/FDD/CAHIER_22_LA_UTIER.pdf

Recours massif au stockage public

La remontée des prix s'explique également par le recours massif au stockage public pour la poudre de lait. Ouvert depuis l'été 2015 en raison de la baisse des cours sous le prix d'intervention de 1698 € la tonne, les plafonds de stockage ont dû être révisés à la hausse pour faire face à l'encombrement du marché. En mars dernier, le Commissaire Hogan annonçait ainsi comme mesure exceptionnelle le doublement du plafond qui passait de 109 000 tonnes à 218 000 tonnes⁵. Au final, les stocks de poudre ont atteint 355 000 tonnes en septembre⁶, soit l'équivalent d'environ 4 milliards de litre (2.6% de la production européenne). A hauteur d'environ 1698€ la tonne, c'est ainsi aux alentours de 600 millions d'euros qu'il a fallu mobiliser pour cette opération de stockage entre juillet 2015 et septembre 2016.

Au regard de la hausse des prix des produits industriels, il est bien évidemment impossible de mesurer l'effet respectif du stockage public et de l'aide à la réduction de production. La combinaison des deux instruments paraît en tous cas perfectible, peut-être aurait-il mieux valu mettre en place l'aide à la réduction plus tôt ? Cela aurait limité la constitution de stocks publics qui conservent toujours un effet dépressif sur les prix et dont il n'est pas aisé de se défaire sans empêcher la remontée des prix⁷. C'est certes toujours plus facile à dire à posteriori, mais il faut surtout prendre en considération que la mesure d'aide à la réduction de la production a été conçue dans l'urgence sur des bases juridiques étroites ce qui témoigne à la fois de l'impréparation face une crise que la sortie des quotas laissait présager à nombres d'experts, et ce qui montre aussi que, poussée dans ses retranchements, **la Commission est capable de sortir des propositions fortes, ambitieuses et en rupture avec les dogmes habituels.**

La genèse d'une mesure novatrice pour la PAC

Alors que les déclarations du Commissaire Hogan et des ministres de l'Agriculture européens de septembre 2015 ne l'évoquent à aucun moment, il a fallu attendre les annonces du second train de mesures de mars 2016 pour que la Commission mette en avant les articles 219 et 222 de l'OCM Unique. Ce dernier article prévoit en effet que dans des conditions de graves déséquilibres de marché (par ailleurs non spécifiées), les interprofessions et organisations de producteurs (dont font partie les coopératives dans l'esprit de la Commission) puissent déroger au droit de la concurrence

⁵ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-806_en.htm

⁶ https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/market-observatory/milk/pdf/eu-stocks-butter-smp_en.pdf

⁷ Seul 40 tonnes ont été vendus lors du premier appel d'offre portant sur 22 000 tonnes lancé en novembre et dont les résultats ont été rendu publics le 16 décembre cf. http://ec.europa.eu/agriculture/newsroom/319_fr.

pour mettre en place différentes mesures dont « une planification de la production » pour un temps limité. Cet article potentiellement très large dans son application ne renvoie pourtant à aucune précision quant aux modalités pratiques : seul le principe est établi.

Le règlement d'exécution d'avril 2016⁸ ne va d'ailleurs pas beaucoup plus loin et, à ce stade, aucune aide spécifique à la réduction volontaire de la production n'était prévue. Il faudra donc véritablement attendre juillet pour qu'un budget spécifique à la réduction de la production soit annoncé et que la mesure soit destinée aux producteurs directement et non aux interprofessions et organisations de producteurs⁹. Ce revirement montre à nouveau qu'en période de crise, tout devient possible ! Faut-il l'interpréter comme la crainte de mettre en germe une gestion monopolistique de la filière comme conséquence d'un désengagement des pouvoirs publics au nom de la libre concurrence ? Ou plus simplement faut-il y voir une prise en compte du niveau d'organisation réel de cette filière dont, mis à part 4 ou 5 pays, les coopératives de producteurs ne sont pas suffisamment développées pour mettre en œuvre rapidement ce type de mesures ?

Plus concrètement, il convient de mettre en perspective ce revirement avec les événements antérieurs à la rédaction des articles 222 et consorts. Il faut en effet rappeler que le précédent Commissaire, Dacian Ciolos, avait fait sienne la proposition que le député européen Michel Dantin avait portée dès 2011 et qui visait explicitement à mettre en place un dispositif incitatif d'aides à la réduction de la production en cas de crise. La proposition allait même plus loin en promouvant une taxation pour ceux qui au contraire augmentaient leur production dans une telle situation. L'« amendement Dantin » discuté dans le cadre de la négociation sur le règlement de l'OCM Unique à partir de juin 2012 suit en effet la rédaction suivante : « *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* »¹⁰.

Cette impulsion politique ne fut pas suffisante pour établir un dispositif abouti pour préparer l'après quota laitier, mais elle a tout de même permis de donner lieu à la série d'articles qui mettra, 4

⁸ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0559&from=FRA>

⁹

[http://www.franceagrimer.fr/content/download/47081/450445/file/R\(UE\)%20n%C2%B01612_2016.pdf](http://www.franceagrimer.fr/content/download/47081/450445/file/R(UE)%20n%C2%B01612_2016.pdf)

¹⁰

http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/agri/pr/904/904214/904214fr.pdf

années plus tard, la Commission et les Etats-membres au pied du mur. Le Commissaire lui-même chercha à aller dans ce sens en organisant la « Milk Conference » de septembre 2013 qui devait aboutir au « freeze scheme ». Mais comme il l'a concédé dernièrement : « *il n'y a pas d'instruments de régulation quand il n'y a pas de volonté politique. Après la crise laitière de 2008-2009, quand j'étais commissaire européen à l'Agriculture, j'avais fait des propositions mais les États n'en ont pas voulu* »¹¹.

Il faut également compter parmi les acteurs à l'origine de l'aide à la réduction de la production laitière le syndicat agricole européen European Milk Board (EMB) qui a porté dès 2009 des propositions de plus en plus détaillées allant vers une maîtrise dynamique de la production. Une étude d'impact sur le « programme de responsabilisation des marchés » a d'ailleurs été publiée en juin dernier¹².

Enfin, il semble que l'ensemble des réflexions sur le sujet ait été, en partie au moins, influencé par les discussions aux Etats-Unis où, dès 2006, des projets d'instruments de maîtrise dynamique visant une meilleure adaptation de l'offre à la demande ont été discutés en amont des deux derniers Farm Bills¹³. Le Dairy Market Stabilization Program (DMSP) travaillé notamment sous l'égide de l'économiste Andrew Novakovic n'a finalement pas été retenu dans la dernière loi agricole, faute là aussi d'une conjoncture de prix favorable et également d'un régime performant de fixation du prix payé aux producteurs¹⁴.

Un précédent pour la PAC post 2020 ?

L'aide à la réduction de la production laitière s'inscrit ainsi dans cette filiation. Le succès de ce nouveau programme en termes de participation et d'effet sur les prix laisse entrevoir aux éleveurs laitiers une sortie de crise prochaine, même si la formation des prix payés au producteur et la transmission des prix entre produits industriels et prix du lait restent des sujets cruciaux pour la filière. Ce programme d'un nouveau genre connaîtra sans doute des évolutions : au moins la courbe d'apprentissage d'un outil nécessaire à la régulation du secteur laitier commence à se (re-)dessiner.

¹¹ <http://www.ouest-france.fr/europe/dacian-ciolos-attention-une-europe-verticale-4470229>

¹² <http://cor.europa.eu/fr/news/Pages/dairy-crisis-temporary-cap-on-production-is-essential.aspx>

¹³ Voir la note très complète du Centre d'Etudes et de Prospective de décembre 2010 http://www.agreste.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf_noteveille40.pdf

¹⁴ Lire à ce sujet l'article de Momagri « Crise laitière : le pragmatisme made in USA » http://www.momagri.org/FR/articles/Crise-laitiere-le-pragmatisme-made-in-USA_1787.html

Certaines propositions venant notamment du Parti Populaire Européen plaident d'ailleurs à construire des dispositifs analogues pour d'autres productions comme la production porcine¹⁵.

Alors que le président de la Commission, Jean-Claude Juncker, a annoncé le 6 décembre dernier que la réforme de la PAC pour l'après 2020, serait placée sous les mots « simplification » et « modernisation », nul doute que, même s'il est loin d'être parfait, ce nouveau type de programmes volontaire, incitatif, largement dématérialisé dans son administration pourra constituer une référence pour enfin doter la PAC d'outils de régulation modernes. Il était temps ! Et il est regrettable d'avoir à en passer par une crise aussi lourde pour que les discours et les actes deviennent plus pragmatiques afin de réfléchir et de mettre en œuvre les outils de régulation nécessaires pour limiter la volatilité structurelle des marchés agricoles.

¹⁵ Lire à ce sujet l'article de Momagri « Crise agricole : les Allemands s'en mêlent et c'est tant mieux » http://www.momagri.org/FR/regards-sur-l-actualite/Crise-agricole-les-Allemands-s-en-melent-et-c-est-tant-mieux_1789.html