



Analyse du secteur laitier

Efficacité de différents instruments quant à leur effet stabilisateur sur le marché

Résumé

L'instabilité persistante du secteur laitier rend nécessaire l'utilisation d'outils de gestion de crise. Plusieurs instruments sont actuellement en cours de discussion et ce document analyse leur efficacité et leur adéquation pour le secteur laitier. Le résultat de l'analyse montre que nous avons besoin d'instruments qui n'intensifient pas davantage la pression sur le secteur et qui permettent aux producteurs de dégager leur revenu sur le marché. Le programme de réduction volontaire de la production, lancé l'année dernière, a marqué un premier pas dans cette direction. Il convient cependant de mettre en place un instrument permanent de gestion de crise qui s'inscrive dans un cadre législatif européen.

Ce cadre législatif doit :

1. Comprendre un indice du marché géré par l'observatoire du marché laitier (MMO)

Cet indice est calculé sur base de l'évolution des cours des produits, des prix du lait et des coûts de production (marge).

2. Prévoir un plafonnement

À l'avenir, en période de crise, la production doit être plafonnée pendant l'application de la mesure de réduction volontaire de la production, afin de permettre au marché de se rétablir durablement et suffisamment.

3. Permettre qu'un prélèvement soit effectué auprès des producteurs pour financer l'instrument de gestion de crise

Grâce à ce prélèvement, les producteurs assument en même temps une responsabilité financière pour ce programme.

Observer le marché – prévenir et éviter les crises !

Analyse des instruments

I Accroître la transparence du marché

L'accroissement de la transparence du marché est un aspect important pour le secteur laitier. Si l'on cherche à améliorer la situation des producteurs, il est toutefois essentiel d'exposer les coûts de production en prenant en compte un revenu équitable pour les agriculteurs. Ce n'est qu'une fois que les coûts sont clairement exposés qu'il est possible de procéder à une évaluation réaliste de la situation du marché.

La transparence du marché ne peut toutefois pas suffire à régler cette solution problématique. Seule une combinaison efficace de mesures peut contribuer à stabiliser le marché.

On peut illustrer ceci aisément par deux scénarios dans le secteur laitier.

Supposons que les producteurs voient dans les données du marché que :

Scénario 1) Le prix du beurre baisse – les prix au producteur aussi baisseront bientôt

Réaction réaliste des producteurs : la plupart des producteurs ne réagiront qu'une fois que les prix payés au producteur baisseront vraiment. On n'observe toutefois pas une réduction générale de la production. Au contraire, de nombreux producteurs augmentent justement leurs volumes en raison de la baisse des prix. Ils tentent ainsi de compenser leurs pertes.

Évidemment, certains producteurs réduiront leurs volumes, mais pas dans une mesure suffisante pour équilibrer le marché ou souvent pas avant que les prix n'aient atteint un plancher qui aura déjà fortement nuit au secteur.

Ce comportement des producteurs s'est répété constamment par le passé et montre clairement que les comportements individuels rationnels en cas de baisse des prix ne provoquent pas les réactions cumulées du marché que l'on souhaiterait.

Scénario 2) Le prix du beurre augmente – les prix au producteur aussi augmenteront bientôt

Réaction réaliste des producteurs : La réaction des producteurs aux cours et aux pronostics est peu marquée. Ce n'est que quand les hausses de prix deviennent tangibles, par exemple quand elles sont annoncées par les laiteries, que de nombreux producteurs réagissent. Ils s'efforcent alors d'augmenter rapidement la production des exploitations, surtout à une époque tendanciellement déficitaire. Le but étant de compenser, au moins partiellement, les pertes subies.

Comme nous l'avons vu précédemment, une transparence accrue ne suffit pas à provoquer la réaction souhaitée de stabilisation du marché. D'une part, les réactions n'interviennent pas avant que les prix ne se mettent à baisser ou à augmenter. D'autre part, le comportement suivi en cas de baisse des prix n'a pas pour effet de stabiliser le marché. La transparence doit donc être associée à des mesures afin de provoquer les réactions du marché souhaitées. On pourrait appliquer, par exemple, le **Programme de responsabilisation face au marché (PRM)**. Celui-ci permet d'analyser les données du marché, puis de prendre des mesures incitant les producteurs à réagir de manière appropriée. Par exemple, pendant la phase de crise, une réduction volontaire de la production provoquerait une baisse cumulée des volumes, c'est-à-dire une réaction dont le marché a besoin à ce moment pour retrouver son équilibre.

II Les instruments de gestion des risques

Les instruments de gestion des risques sont un élément très important de stabilisation du secteur laitier. Il importe de vérifier très attentivement dans quelle mesure les instruments proposés remplissent les conditions suivantes concernant les risques pour les prix agricoles :

L'instrument :

1. empêche une chute brutale de revenu chez les producteurs de l'UE et
2. n'aggrave pas davantage le déséquilibre du marché.

Deux exemples simples de mesures de couverture des risques et de prévention des crises

Les systèmes d'assurance, qui versent de l'argent en cas de chute des prix, ne remplissent pas véritablement ces deux conditions.

1. Certes, les sommes versées peuvent compenser quelque peu la chute des prix pour le producteur dans le court terme, mais elles entraînent plutôt la poursuite de la surproduction, et vont donc à l'encontre
2. d'une stabilisation du marché et aggravent encore le problème.

-> Il serait toutefois possible de coupler les prestations d'assurance à une réduction de la production, et ainsi de réduire le déséquilibre du marché. Celui-ci ne peut toutefois être réglé que si tous les producteurs voient leur production plafonnée en période de crise.

À l'opposé, une mesure de réduction volontaire de la production répond aux deux exigences. En effet :

1. la compensation pour les volumes non-livrés permet aux producteurs participant à la mesure de recevoir de l'argent et à l'ensemble des producteurs de bénéficier d'une hausse des prix et
2. le déséquilibre du marché (les excédents) s'en trouve réduit ou même réglé ; le problème n'est donc pas aggravé ou simplement occulté temporairement. (Ici aussi, il est important de plafonner la production de tous les producteurs en période de crise.)

Afin d'évaluer l'adéquation des instruments possibles de gestion des risques et des crises, il faut toujours se demander s'ils remplissent les points 1 et 2.

III Les marchés à terme – *De quoi sont-ils capables et incapables ?*

1) Comment les opérations à terme fonctionnent-elles ?

2 marchés sont importants pour les opérations à terme

1. le marché au comptant : il s'agit ici du marché réel sur lequel on échange des marchandises (c'est-à-dire du lait ou des produits laitiers). C'est de ce marché que les producteurs de lait reçoivent leur prix à la production (par l'intermédiaire de leur laiterie).
2. le marché à terme : c'est là que l'on échange les contrats à terme.

Le rapport entre le marché au comptant et le marché à terme :

Les prix réels sur le marché au comptant ont une influence sur les prix sur le marché à terme. *Le marché à terme ne fait donc que copier le marché au comptant.* Si les prix, ou les perspectives de prix,

sont élevés sur le marché au comptant, ils le sont aussi sur le marché à terme. Si les prix sur le marché au comptant sont bas, cela se reflète également dans les prix sur le marché à terme.

2) Les marchés à terme peuvent-ils amortir les fluctuations de prix ?

Prenons un exemple, afin de comprendre si les marchés à terme peuvent véritablement amortir les fluctuations des prix pour les producteurs : un producteur vend des contrats sur 12 mois sur le marché à terme en octobre 2016 pour 10 % de sa production annuelle pour l'équivalent de 34 centimes / kg de lait (converti en contrats de beurre et de lait écrémé en poudre)¹. Il « gèle » ainsi le prix de son lait pour ce volume à 34 centimes / kg.

En octobre 2017, il rachète ses contrats. Si le prix réel sur le marché au comptant (= prix payé au producteur pour son lait) est supérieur à 34 centimes / kg, il devra également verser une somme plus élevée pour le racheter sur le marché à terme. Il enregistre ainsi une perte boursière, qu'il compense toutefois grâce au prix plus élevé du lait sur le marché au comptant (la somme payée pour son lait). Il recevra donc l'équivalent de 34 centimes / kg. (Il aurait gagné plus par kg sans contrats à terme.)

À l'inverse, si le prix réel du lait sur le marché au comptant avait baissé, il aurait dû dépenser moins pour racheter ses contrats sur le marché à terme que ce qu'il avait reçu l'année précédente. Il aurait alors réalisé une plus-value boursière. Celle-ci vient compenser la baisse des prix payés aux producteurs de lait (prix du marché au comptant) pour atteindre en fin de compte le niveau de 34 centimes/kg. (Dans ce cas, il aurait gagné moins par kg sans contrats à terme.)

Nous voyons donc qu'il est théoriquement possible d'amortir les fluctuations des prix.

Dans la pratique, toutefois, on observe les problèmes suivants :

- a) Si les perspectives de prix sont positives, le producteur peut aussi vendre des contrats pour un prix plus élevé. En effet, les acheteurs s'attendent à réaliser un bénéfice lors du rachat par le producteur.
Si les perspectives de prix sont négatives, le producteur ne parviendra pas à vendre des contrats pour un prix plus élevé. En effet, les acheteurs ne s'attendent pas à réaliser de profit à la bourse quand ils achètent les contrats.
➔ *Ainsi, en cas de perspectives négatives, qui sont particulièrement fréquentes sur le marché du lait, il n'y aura que peu de possibilités de garantir véritablement les prix.*
- b) Les contrats à terme lissent le prix du lait dans le temps en comblant les creux profonds mais en écrétant aussi les pics de prix. Dans le long terme, toutefois, un producteur ne gagnera pas plus s'il échange sur les marchés à terme.
- c) Il ne faut jamais garantir le volume total produit par une exploitation. Par exemple, si celle-ci fournit du lait à une laiterie qui produit du fromage, il ne faudrait pas dépasser 50 %.
- d) Pouvoir échanger sur les marchés à terme demande toutefois de disposer de beaucoup de liquidités. Par exemple, un producteur qui voudrait garantir 3,5 millions de kilos aura besoin d'environ 400 000 euros. Peu de producteurs ont accès à ce genre de sommes. On peut douter que ce problème puisse être réglé par des prêts ou des fonds de garantie.

¹ À l'Eurex de Francfort, par exemple, on n'échange pas de contrats de lait cru mais des contrats de beurre et de lait écrémé en poudre. Les producteurs ne peuvent donc garantir leurs prix que par le biais de ces contrats. Ceci suppose que la valeur contractuelle du beurre/du lait écrémé en poudre correspond à une certaine valeur du lait comme matière première et que la valeur de la matière première, les prix des contrats et celui versé pour le lait par les laiteries connaissent une évolution parallèle.

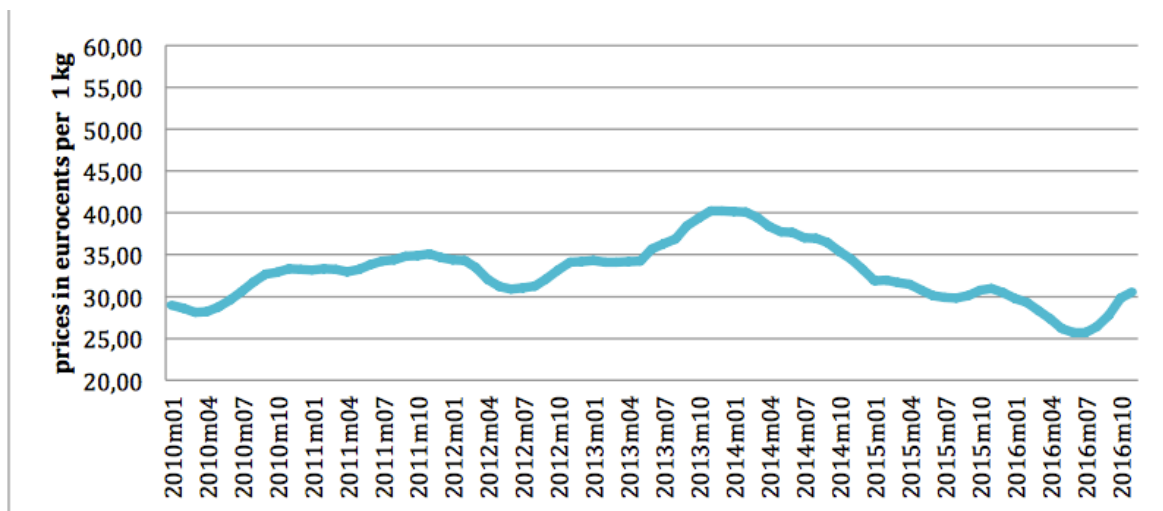
- e) Pour pouvoir négocier en bourse, il faut en outre produire environ 1 million de kilos de lait par an. Puisque de nombreux producteurs ne disposent pas de ces volumes, ils se trouvent exclus. En Allemagne, par exemple, plus de 85 % des exploitants produisent moins d'1 million de kilos et n'entrent donc pas en ligne de compte².
- f) Négocier en bourse nécessite des connaissances spécialisées. Les agriculteurs ne sont pas formés à la complexité des échanges boursiers. Il ne faut pas non plus oublier que les agriculteurs exercent déjà un métier qui les occupe largement à plein temps.
- g) Il peut y avoir des pertes aussi bien que des plus-values. C'est un commerce qui comporte des risques et qui, en cas de résultats négatifs, vient peser encore davantage sur les exploitations.

3) Les marchés à terme peuvent-ils garantir des prix rémunérateurs ?

Un prix du lait supérieur à 40 centimes est nécessaire pour couvrir les coûts de la production de lait. Or, les marchés à terme sont couplés aux marchés réels, les marchés au comptant, et s'orientent sur les perspectives réelles des prix. Si les marchés au comptant n'atteignent jamais, ou presque jamais, des prix couvrant les coûts de production, les marchés à terme ne peuvent pas non plus, ou presque jamais, garantir un prix rémunérateur. Les marchés à terme n'ont donc aucun impact efficace lors de longues périodes de prix bas.

Le problème devient clair quand on observe les prix du lait des dernières années dans l'UE (= prix sur le marché au comptant) et qu'on regarde quand ils étaient inférieurs ou supérieurs à un niveau permettant de couvrir les coûts (entre 40 et 45 centimes dans l'ensemble de l'UE).

Graphique : Prix du lait cru dans l'UE entre 2010 et 2016* (moyenne pondérée)



* D'après les données de l'observatoire du marché du lait de l'UE (MMO)

² Source : Bureau fédéral allemand de la statistique

Vue d'ensemble : nombre de mois au cours desquels les prix dans l'UE étaient inférieurs/supérieurs au niveau de prix indiqué *

Prix :	Mois en 2010	Mois en 2011	Mois en 2012	Mois en 2013	Mois en 2014	Mois en 2015	Mois en 2016
Moins de 30 centimes	6	0	0	0	0	2	10
Moins de 35 centimes	12	11	12	5	2	12	12
Plus de 40 centimes	0	0	0	2	2	0	0
Plus de 45 centimes	0	0	0	0	0	0	0

* Sur base de la moyenne mensuelle pondérée des prix dans l'UE, réalisation propre

On observe que les prix sur le marché au comptant sont très souvent inférieurs à 35 centimes, un niveau très éloigné de celui permettant de couvrir les coûts, se montant à entre 40 et 45 centimes. Des prix inférieurs à 30 centimes ne sont pas rares non plus. Ils ne dépassent toutefois jamais 45 centimes et sont très rarement supérieurs à 40 centimes – le marché au comptant, pris comme marché de base, n'est donc presque jamais à un niveau permettant de couvrir les coûts. Comme le marché à terme ne fait que suivre le marché au comptant, il ne peut pas non plus offrir de garantie à un niveau suffisant pour couvrir les coûts.

On voit donc que les marchés à terme ne peuvent compenser le problème fondamental du marché du lait, qui est que les prix payés pour la production de lait sont très inférieurs à un niveau permettant de couvrir les coûts. Ce problème doit être réglé au niveau du marché du lait lui-même !

IV Des règles européennes contre les pratiques de marché déloyales

Il est opportun de miser sur un cadre européen plutôt que sur des initiatives volontaires, car cela seul permet d'endiguer les pratiques de marché déloyales sur tout le territoire.

Dans ce cadre, le point suivant est très important : **une loi contre la concurrence déloyale doit être mise en place pour le versant production. Cette interdiction d'acheter des produits en-dessous du prix de revient doit s'appliquer à l'achat de lait cru ou de matières premières issues de l'agriculture.** Ceci se justifie par le fait que la production laitière est parfois maintenue, par la force des choses, au moyen de pratiques déloyales. Les exploitations familiales, en particulier, ne peuvent pas faire valoir le travail fourni et ont également recours à d'autres sources de revenu, comme la production de biogaz, pour maintenir la production de lait. Ceci crée une distorsion de concurrence, car elles peuvent vendre leur lait moins cher que d'autres exploitations. Une interdiction de vendre en-dessous du prix de revient ou des coûts réels de production ferait disparaître ce déséquilibre du marché.

V Contractualisation

L'expérience de la France, où l'agriculture contractuelle est très répandue, a montré que les contrats ne permettent pas en eux-mêmes de régler le problème de la faiblesse de la position des producteurs sur le marché.

Les contrats ne peuvent être utiles que s'ils sont contraignants au niveau européen (et valent donc aussi pour les membres des coopératives) et qu'ils comportent la condition d'orienter les prix du lait sur les coûts de production.

VI Les organisations de producteurs

Le regroupement des producteurs – la négociation collective des prix – ne progresse pas suffisamment dans l’UE.

Il y a plusieurs raisons à cela. D’une part, le Paquet lait exclut le lait des coopératives de ce type de négociations. Cela revient à exclure d’emblée une grande part des producteurs des possibilités de négociation collective. Par ailleurs, les limites de regroupement sont trop basses pour pouvoir négocier d’égal à égal avec les laiteries. Les incertitudes juridiques peuvent aussi compliquer la tâche des organisations de producteurs. En outre, il manque chez les producteurs de lait l’assurance que leur situation économique s’améliorera suffisamment s’ils adhèrent à l’une des organisations de producteurs déjà existantes. Ceci s’exprime par leur persistance dans les anciennes relations économiques.

Un soutien plus fort et efficace aux regroupements est nécessaire, par la levée des limites de regroupement, par l’inclusion du lait des coopératives dans les négociations collectives et par des mesures politiques comme des incitations pour les producteurs à rejoindre une organisation de producteurs. Les mesures allant dans le sens d’un cadre juridique moins complexe et plus clair sont également à saluer.

VII Un meilleur accès au financement

À ce niveau-là aussi, il importe que les financements de la production de lait ne conduisent pas à une aggravation du problème de la surproduction.

Le mieux, pour que les producteurs réalisent des investissements, est que le marché soit équilibré et qu’ils puissent utiliser leurs bénéfices pour investir ou rembourser eux-mêmes leurs crédits. Les programmes de prêts aux jeunes producteurs, par exemple, sont certainement utiles. Toutefois, la démarche envers le marché du lait ne peut pas se résumer à injecter de l’argent dans un marché hautement instable afin de relancer la surproduction et à maintenir les prix pour tous les producteurs à un niveau très insuffisant pour couvrir les coûts. Il importe avant tout de stabiliser le marché afin de permettre la réalisation d’investissements financièrement sains. La confiance des producteurs dans les investissements s’est extraordinairement détériorée au cours des dernières années, étant donné que les promesses de croissance après la fin des quotas ne se sont pas réalisées. Un marché stable peut permettre de retrouver cette confiance dans les investissements.

VIII La réduction volontaire de la production

Les autres instruments ayant échoué, une réduction volontaire de la production a été introduite en 2016 dans toute l’UE et celle-ci a pu exercer un effet positif.

Lors de l’adoption de cette mesure, en juillet 2016, le prix moyen dans l’UE était d’environ 26 centimes ; il était remonté à 33 centimes par kilogramme en janvier 2017 à la fin du programme et il demeurait à ce niveau en juin 2017. La très bonne acceptation de ce programme par les producteurs (environ 48 000 producteurs de lait y ont participé et ont baissé leur production de près de 834 000 tonnes entre octobre 2016 et janvier 2017) et son impact sur les prix ont montré que cet instrument fonctionne bien. Il a également démontré qu’il n’y a pas besoin de réduire des volumes de lait très importants pour que le programme exerce un effet. Comparée à la production annuelle de l’UE, la part réduite correspond à environ un demi pour cent. L’aspect décisif était ici d’avoir un impact sur les volumes du marché du lait cru et de s’attaquer à la surproduction nocive qui y régnait. Une augmentation de prix plus importante et plus durable aurait pu être obtenue si les volumes de tous les producteurs de l’UE avaient été plafonnés pendant la période de réduction.

IX Le programme de responsabilisation face au marché – PRM

Le PRM est un programme pour le secteur laitier européen, destiné à être appliqué lorsque le marché du lait est menacé de déséquilibre. Alliant des instruments de surveillance du marché et de réaction au marché, le programme permet l'identification de crises imminentes ainsi qu'un passage à l'action en trois temps. L'instrument s'applique au marché du lait cru et limite les excédents en périodes de crise. Il empêche ainsi une chute brutale du revenu des producteurs sans peser sur le marché. La réduction volontaire de la production constitue un élément important de ce programme.

Identifier les crises – l'indice de marché

- Un indice de marché retraçant l'évolution des cours des produits, des prix du lait et des coûts de production (marge) peut permettre d'anticiper les crises.
- Lorsque l'indice dépasse les 100 points, les prix versés aux producteurs couvrent les coûts de production – le marché peut être qualifié de stable et aucune intervention n'est nécessaire. Si l'indice chute sous le seuil des 100 points, les coûts de production ne sont plus couverts. Si l'écart entre les prix versés aux producteurs et les coûts de production se creuse, le programme de responsabilisation face au marché est activé.

Réagir aux crises – l'activation du PRM

L'activation du PRM s'articule en trois temps.

1. Alerte précoce (chute de l'indice de 7,5 %)
 - L'agence de surveillance émet un avis d'alerte précoce.
 - Le stockage privé est autorisé.
 - Des programmes incitatifs encouragent d'autres usages pour le lait tels que l'élevage de veaux au lait entier
 - L'engraissement au lait des génisses etc.
 - Ce niveau d'alerte est maintenu tant que l'indice ne s'est pas réaligné sur les 100 points
2. Crise (chute de l'indice de 15 %)
 - La crise est officiellement constatée et annoncée par l'agence de surveillance
 - Les mécanismes centraux du programme de responsabilisation face au marché sont enclenchés
 - Une période de référence est définie
 - Appel d'offres pour une **réduction volontaire de la production**, bonus pour la réduction des volumes
 - Un prélèvement de responsabilisation face au marché est encaissé auprès des exploitations en dépassement dès le premier kilo
3. Phase de réduction obligatoire (chute de l'indice de 25 %)
 - Réduction obligatoire pour toutes des livraisons de lait de 2 à 3 % durant une période définie, par exemple 6 mois

Fin de la crise – Levée des mesures de gestion de la crise

Si l'indice évolue à nouveau en direction des 100 points et que les pronostics de l'agence de surveillance sont positifs pour l'évolution ultérieure du marché, la crise peut être déclarée terminée. À ce moment, toutes les mesures de restriction de la production sont levées. Les engagements pris sur une base volontaire et contractuelle sont suspendus selon les stipulations convenues.

Pour des informations plus détaillées sur le PRM, prière de consulter :
<http://www.europeanmilkboard.org/fr/special-content/>