

Marché des produits laitiers en Europe: des anticipations irrationnelles

Thierry Pouch

Chambres d'agriculture France

Direction économie des agricultures et des territoires

Laboratoire REGARDS de l'Université de Reims Champagne Ardenne



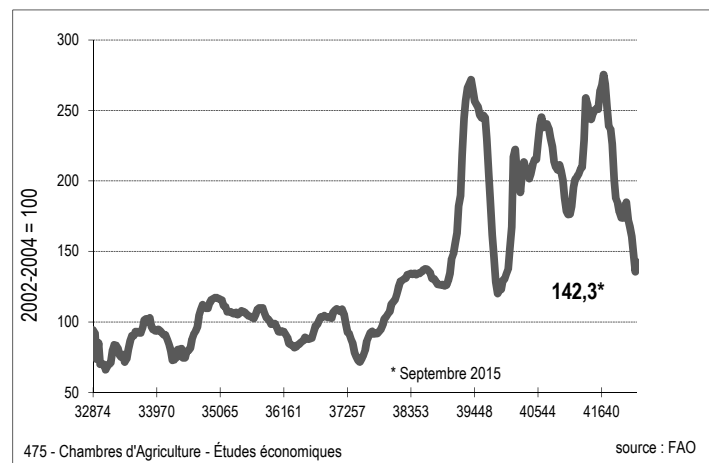
En agriculture, les années se suivent et ne se ressemblent pas. Avec des marchés désormais très volatils, de moins en moins encadrés par de puissants dispositifs de régulation publique, les producteurs européens sont appelés (c'était d'ailleurs l'objectif des réformes successives de la PAC) à s'adapter aux signaux du marché et à déployer des outils de gestion des risques propres à l'exploitation. C'est encore plus le cas dans le secteur laitier depuis l'abrogation, en avril 2015, des quotas. La gestion du marché commence dès l'exploitation, avec les risques que cette perspective comporte.

Le prix du lait est entré depuis plusieurs années dans une phase de volatilité que résume à elle seule la figure 1 qui retrace l'évolution de l'indice mondial du prix du lait. On pourra dire que même sous le régime des quotas, les prix étaient entrés dans une phase de volatilité. Ce serait oublier que certains pays producteurs avaient anticipé l'abrogation des quotas, annoncée dès le début des années 2000, et décidé d'augmenter leur production, au risque de dépasser leurs quotas autorisés et de payer des pénalités financières, à l'instar de l'Allemagne ou de l'Irlande. Difficile du coup de se livrer au moindre pronostic en matière de prix, même à court terme. L'originalité de la période actuelle est que cette baisse des prix touche tous les grands bassins mondiaux de production, occasionnant une concurrence accrue sur les marchés dans la mesure où les producteurs et les exportateurs sont à la recherche de débouchés nombreux. A l'avenir, les éleveurs laitiers vont être largement dépendants du contexte économique, voire géopolitique, international.

Un repli généralisé des prix des produits laitiers

L'époque est aux paradoxes. En matière de production laitière, nous sommes en plein dedans. D'un côté, la publication, le 3 juillet 2015, des comptes de l'agriculture française laisse transparaître une hausse du revenu des éleveurs laitiers pour l'année 2014. De l'autre, la baisse des prix des produits laitiers depuis janvier 2015 est manifestement porteuse, si elle se prolonge, d'une sévère correction de ce même revenu à la fin de l'année. En réalité, la lecture des données issues de l'*Observatoire européen du marché* du lait indique que la baisse des prix était déjà engagée globalement depuis le second semestre 2014, l'embargo russe ayant constitué un véritable point de bascule.

Figure 1
Indice des prix des produits laitiers



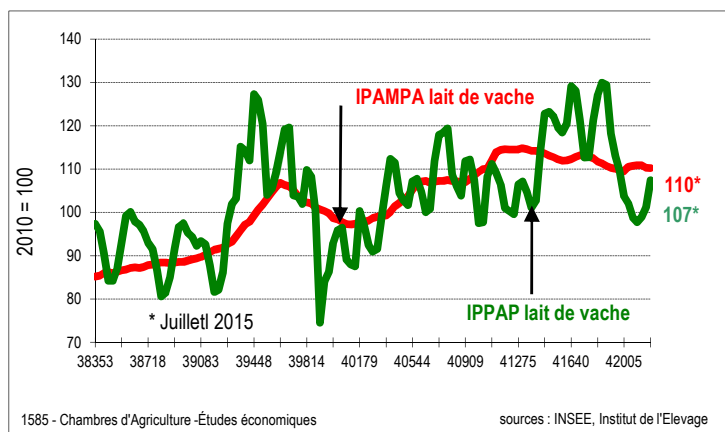
A l'échelle mondiale, les prix des produits laitiers offrent des profils parfois contrastés. Par rapport au mois d'octobre 2014, le prix du beurre s'est replié de 14% en Europe, alors qu'il a augmenté de 13% en Océanie, et de 4% aux Etats-Unis. En revanche, le prix de la poudre de lait écrémée affiche un recul conséquent quel que soit le bassin de production : - 22% en Europe, - 21% en Océanie et - 31% aux Etats-Unis. Le prix du fromage, dont la référence mondiale est celui du cheddar, est du même ordre : - 24% en Europe, - 20% en Océanie et - 25% aux Etats-Unis. Au sein de l'Union européenne, la baisse du prix du lait - il s'agit ici de la matière première sur la période août 2015 par rapport à août 2014 - s'est généralisée. Elle est de - 19% dans l'UE à 28, atteignant près de 30% aux Pays-Bas, 25% en Allemagne, 23% en Irlande et 16% en France.

Si elle devait se prolonger encore quelques mois, la baisse affecterait durement les élevages laitiers, et l'on pourrait parler alors de crise de marché, à l'instar de celle de 2009. La menace est réelle dans la mesure où, dans le cas français par exemple, l'indice du prix payé au producteur est repassé sous celui des intrants, malmenant les trésoreries des exploitations laitières (figure 2). Il faut rappeler que, en 2014, la collecte de lait dans l'Union européenne avait augmenté de près de 5% comparativement à 2013 (l'UE a frôlé les 150 millions de tonnes). Si une partie du surplus de la collecte a bien été absorbé par les productions d'ingrédients secs, le ralentissement de la consommation domestique dans l'UE et un dynamisme moindre sur les flux d'exportations ont occasionné une hausse des stocks ayant pesé sur la formation des prix. Même en Nouvelle-Zélande, marché sur lequel le prix mondial est fixé et sert de référence, le prix du lait pour la campagne 2014-2015 affiche une baisse significative, de l'ordre de 30 centimes, et devrait se fixer à 255€/1 000 Litres selon la coopérative *Fonterra*, baisse engendrée par une production en forte hausse par rapport à 2013 (+ 9%).

Bien qu'en recul, les prix aux producteurs étaient pourtant supérieurs en France, comparativement à ses voisins allemands et belges, et la baisse constatée depuis un an est moins forte que chez les principaux producteurs de l'UE. Le différentiel de prix n'est donc pas favorable aux producteurs français. Le marché hexagonal s'est par voie de conséquence ouvert aux importations, lesquelles ont augmenté de près de 50% depuis le début de l'année. Une évolution anxiogène pour les éleveurs laitiers, exposés à l'agressivité des exportateurs allemands et belges, mais aussi à la baisse des importations des pays tiers, à l'instar de la Chine et de la Russie. Les exportations françaises de produits laitiers ont ainsi reculé de près de 8 % sur les cinq premiers mois de l'année 2015, le solde commercial excédentaire se contractant quant à lui de plus de 5%. Concernant la Russie, l'embargo russe continue à produire ses effets, et dans la mesure où il risque de se prolonger encore de nombreux mois, les perspectives de débouchés ne sont pas très favorables, en particulier pour les fromages. Sur un an, les importations de fromages de la Russie ont plongé de 55%. Alors que les fromages importés de l'UE par la Russie représentaient avant l'embargo plus de 60% des origines, ils sont tombés à seulement 4% en 2015. La diminution des importations russes est également importante en beurre, puisqu'elles ont reculé de - 42%.

Du côté de la Chine, les importations ont également connu une sérieuse contraction depuis le début de l'année 2015. Il faut dire que cette économie, considérée par le Fonds Monétaire International comme la première du monde depuis la fin de l'année 2014, voit la croissance de son Produit Intérieur Brut tomber à son niveau le plus bas depuis un quart de siècle (figure 3). Entre 2014 et 2015, les achats de beurre réalisés par la Chine ont baissé de 32%, de 24% en poudre de lait écrémé, et de 54% en poudre grasse. Parallèlement à la baisse de la croissance, la politique de stockage menée par Pékin a amplifié le processus de fermeture partiel de son marché aux produits laitiers en provenance du reste du monde. L'Union européenne est indirectement touchée par la baisse des importations chinoises. Moins présente que ses concurrents sur ce marché, elle en subit toutefois le contrecoup puisque la Nouvelle-Zélande, l'un des principaux fournisseurs de la Chine en produits laitiers, voyant ce débouché se refermé, cherche des marchés de substitution afin d'écouler une production abondante. Elle a pu ainsi exporter en Algérie, dont les achats de poudre grasse ont augmenté de + 16% sur un an, au point de venir concurrencer les productions françaises, traditionnelles pourvoyeuses du marché algérien. La situation sur les marchés des produits laitiers est suffisamment préoccupante que la coopérative néo-zélandaise *Fonterra*, a annoncé la suppression de quelques centaines d'emplois dans les mois à venir.

Figure 2
Instabilité des prix (secteur laitier)

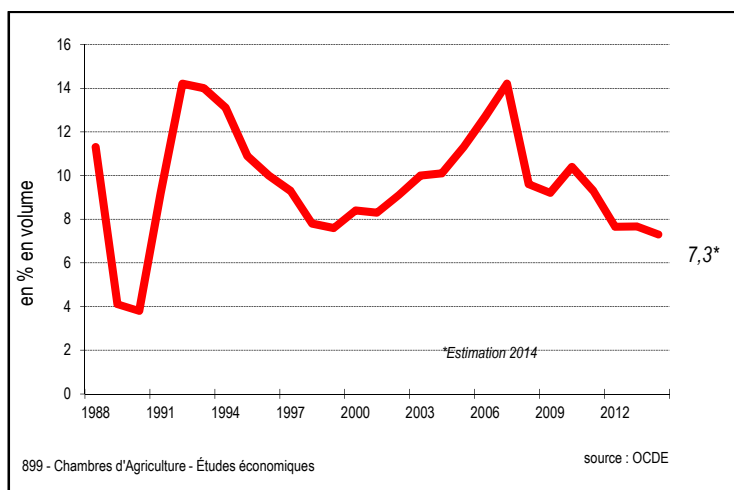


Erreur d'appréciation de l'état réel du marché

Ces éléments de conjoncture laitière appellent une interprétation économique. Lorsque la décision de sortir des quotas fut prise par l'Union européenne, beaucoup tablaient sur une croissance durable de la demande mondiale, située aux alentours de +2% par an. Il faut dire que depuis plusieurs années, l'OCDE et la FAO, pour ne citer que ces deux institutions, n'ont cessé d'asséner cette soi-disant vérité selon laquelle la demande mondiale de produits agricoles et alimentaires, et donc de produits laitiers, devrait s'accroître à l'horizon 2025, sous la triple impulsion de la pression démographique, de l'urbanisation, et de l'évolution des pouvoirs d'achat à l'origine d'une mutation des modes de consommation alimentaire. Les projections d'écoulement allaient bon train, puisque les débouchés étaient garantis par la vigueur de cette demande mondiale. Et les principaux pays producteurs d'anticiper allègrement la capacité des marchés à absorber leurs productions. Pour les plus tournés vers le marché mondial des produits laitiers, il était suggéré d'investir, de moderniser l'outil de production, bref, de se préparer au dynamisme de la demande mondiale, qu'elle émane de Chine, puisque la production laitière avait diminué de près de 6% en 2013, ou d'ailleurs (tableau 1) (Jongeneel, Van Berkum, 2015).

Erreur manifeste, pour ne pas dire funeste, d'anticipation, frôlant l'irrationnel ou bien pire, témoignant d'une méconnaissance du fonctionnement du système économique mondial. Produire est une chose, vendre en est une autre. Dit autrement, le processus de réalisation d'une production sur un marché constitue un exercice des plus périlleux, incertain, puissamment dépendant des indicateurs macroéconomiques, des caprices du climat, des épidémies, et de plus en plus des décisions politiques pouvant conduire à restreindre les flux commerciaux de produits laitiers (embargo, restrictions volontaires aux exportations, blocages de négociations...). La Chine, justement, a reconstitué sa production, ses stocks, limitant comme nous venons de le voir, son ouverture aux importations. De plus, étant devenue une économie de marché, et en dépit de son régime politique, la Chine est et sera de plus en plus exposée aux risques de crise, ne serait-ce, c'est ce qui est révélé aujourd'hui, qu'en raison d'un surinvestissement en capital qui bute sur des contraintes de rentabilité. Puisque tous les observateurs et autres experts se sont depuis de longs mois arc-boutés sur ce chiffre magique d'augmentation de la demande mondiale (+2% sur un horizon 2025), rappelons tout de même, et cela est confirmé par les toutes dernières projections de l'OCDE et de la FAO, que cette hausse émanerait essentiellement des pays émergents et en développement (+1,4 à +2%), tandis que la demande dans les pays industrialisés ne gagnerait que +0,2 à +1%. C'est toutefois oublier que même des économies émergentes peuvent connaître la crise, ou du moins un ralentissement de bonne ampleur, comme en Chine depuis 2014, ce qui peut avoir des conséquences sur le profil de leurs importations de produits laitiers. C'est aussi cela l'adaptation au marché.

Figure 3
Taux de croissance du PIB de la Chine



Augmentation estimée de la production de lait des principaux producteurs européens (2014-2024)

Pays membres	Variation de la production en %	Variation en millions de tonnes
Pays-Bas	17.3	2.2
Allemagne	9.5	3.1
Danemark	8.0	0.4
Pologne	14.7	1.8
Belgique	6.1	0.2
Irlande	27.2	1.7
Royaume-Uni	4.5	0.6
France	8.9	2.4
Total	-	12.4

Source : Jongeneel et Van Berkum, 2015

Cette dégradation des marchés des produits laitiers ne sera-t-elle que temporaire ou bien faut-il se préparer à une crise longue et douloureuse pour les élevages laitiers? On peut voir en effet la contraction de la croissance chinoise comme le signe annonciateur d'un basculement d'un régime de croissance centrée sur l'exportation à un autre, davantage tourné vers la demande intérieure. L'élévation des salaires en Chine, puis, plus récemment, la décision de mettre fin à la politique de l'enfant unique, constituent des paramètres laissant entendre que Pékin se prépare à une mutation de son économie. Que la demande intérieure se développe bien plus qu'auparavant formerait une perspective de débouché considérable pour les éleveurs laitiers, dans l'hypothèse où la Chine ne relancerait pas sa propre production.

Comme cela vient d'être rappelé, ce type d'anticipation comporte une marge d'erreur qui n'est pas sans nous inciter à rouvrir un très vieux débat théorique bien connu des économistes, du moins par ceux ayant le réflexe de se pencher sur l'histoire de leur discipline. Ce débat concerne l'importance des "débouchés préalables" dans la décision d'investir et de produire (Denis, 1961). La décision d'augmenter la production en général, et donc de lait en particulier comme l'ont fait les principaux pays producteurs de l'Union européenne depuis l'annonce de la sortie des quotas, n'occasionne pas *ipso facto* une hausse automatique du débouché. Les autorités européennes ont par conséquent été victimes de cette croyance, largement répandue selon laquelle toute offre crée sa propre demande et la porte à son niveau, conformément au théorème de l'économiste français Jean-Baptiste Say (1767-1832). L'augmentation des débouchés ne provient pas toujours de l'élévation du nombre d'habitants, et un secteur d'activité peut donc se retrouver en situation de surproduction, configuration très préjudiciable à l'emploi. C'est le cas aujourd'hui du secteur laitier. Mettre en route un volume de production requiert au préalable de dresser un état des lieux des débouchés en mesure d'absorber cette production.

Quels outils de gestion de crise en Europe?

Les marchés agricoles ont été progressivement dérégulés dans l'Union européenne. Les historiens de l'économie agricole dresseront un jour le bilan des réformes de la PAC enclenchées en 1992, et qui se sont caractérisées par des baisses de prix d'intervention, une mise en sommeil des restitutions aux exportations, et, dernier épisode en date, par l'abrogation des quotas laitiers. Toute la question va être désormais de savoir comment la Commission européenne va gérer cette première crise de l'après quota, question d'autant plus légitime si cette crise s'inscrit dans la durée? Si elle dure moins d'une année, elle pourra être répertoriée, comme celle de 2009, dans la catégorie des crises conjoncturelles. Si en revanche elle s'inscrit dans la durée, on parlera alors de crise structurelle, et elle engagera des mutations dans le système productif laitier lui-même (départs de la profession de certains éleveurs, concentration de la production...). Les doutes sont tels que même les plus libéraux, hier favorables à la libéralisation du marché du lait, appellent aujourd'hui à davantage de régulation. C'est le cas du très libéral député européen James Nicholson, qui, dans un rapport récemment voté au Parlement, préconise des mesures de régulation pour préserver le secteur laitier d'une concurrence effrénée et d'une crise qui, manifestement est déjà là. Son propos était bien différent il y a encore deux ans (Nicholson, 2015). L'examen attentif des articles contenus dans le texte de l'OCM unique concernant le secteur laitier (notamment les articles 219, 222, 223 et suivants) laisse planer le doute quant à la capacité de la Commission à juguler la crise, ne serait-ce d'ailleurs qu'en raison d'une absence totale du terme de "crise", au profit de "déséquilibre" ou de "perturbation" de marché, ce qui, en économie, est assez différent.

On ne peut que suggérer au lecteur de prendre également connaissance du *Rapport d'information* livré par le Sénat, au titre évocateur (Haut, Raison, 2015). Les recommandations qu'il contient vont parfois dans le même sens que James Nicholson, notamment en matière de prix d'intervention. Fixé à 220-230 €/1 000 Litres, les auteurs du Rapport n'hésitent pas à parler de "prix de casse". Et il est vrai que ce prix d'intervention n'a cessé de baisser depuis près de deux décennies. Et de la casse, il devrait y en avoir encore dans les années à venir si aucune stratégie d'envergure ne sort des esprits. La volatilité des marchés, la restructuration de l'outil de production dont est porteuse la sortie des quotas, la concurrence livrée par les autres grands producteurs mondiaux, l'annoncent. Du travail en perspective pour des pouvoirs publics, pour les acteurs des filières, pour définir une stratégie destinée à préserver ce secteur économique qui, de surcroît, contribue au dynamisme et à la pérennité des territoires européens. C'est ce que l'on appelle en général de l'économie politique.

Bibliographie / Plus d'informations

- Denis H. (1961), "Le rôle des 'débouchés préalables' dans la croissance économique de l'Europe occidentale et des Etats-Unis d'Amérique", *Cahiers de l'Institut de Science économique appliquée*, série P, numéro 5, mai, p. 3-90.
- Haut B., Raison M. (2015), *La France sera-t-elle encore demain un grand pays laitier?*, Rapport d'information au Sénat, Commission des Affaires européennes, numéro 556, 25 juin.
- Jongeneel R., Van Berkum S. (2015), *What will happen after the EU milk quota system expires in 2015? An assessment of the Dutch dairy sector*, Wageningen UR, University and Research centre, LEI Report 2015-041
- Nicholson J. (2015), *Report on Prospects for the EU Dairy Sector. Review of the Implementation of the Dairy Package*, Committee on Agriculture and Rural Development, 16th June, European Parliament.