



AVIS

**"ÉVOLUTION DE LA SITUATION DU MARCHÉ
ET DES CONDITIONS RELATIVES À LA SUPPRESSION
PROGRESSIVE DU SYSTÈME DE QUOTAS LAITIERS – DEUXIÈME
RAPPORT SUR L'"ATERRISSAGE EN DOUCEUR'"**

LE COMITE DES RÉGIONS

- demande des études complémentaires urgentes pour évaluer les impacts territoriaux de la suppression des quotas
- demande une évaluation réaliste des perspectives de production, de consommation interne et d'exportations à moyen et long terme
- demande une étude comparative des politiques laitières des grands pays producteurs ainsi qu'une évaluation précise de l'expérience Suisse
- demande une évaluation des impacts des négociations commerciales bilatérales en cours de discussion
- demande que soient étudiées les possibilités d'adaptation, dans l'Union européenne, de certaines mesures prises par d'autres États pour gérer les potentielles crises sur le marché du lait, en particulier les mesures du prochain Farm Bill 2013-2017
- propose d'étendre la possibilité de gestion des volumes prévue dans le paquet lait au lait de montagne
- demande de donner la priorité à la sécurisation et à la pérennisation des marchés internes de l'Union européenne
- propose qu'en matière de stratégie d'exportation, l'innovation dans les secteurs laitiers à forte valeur ajoutée soit davantage soutenue.
- propose de construire des partenariats solides avec les pays du sud de la Méditerranée et du Moyen-Orient qui ne disposent pas de terres et d'eau en quantité suffisante pour produire du lait à un coût raisonnable, et qui représentent un marché laitier plus facilement accessible que l'Asie
- demande à la Commission de redéfinir un projet cohérent de développement rural et laitier pour les zones de montagne, pour les régions défavorisées à "vocation laitière" et pour des États membres dont l'essentiel de la production laitière est assurée par de très petites structures agricoles

Rapporteur

René SOUCHON, Président du Conseil régional d'Auvergne (FR/PSE)

Texte de référence

Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur l'Évolution de la situation du marché et des conditions relatives à la suppression progressive du système de quotas laitiers – deuxième rapport sur l'"atterrissage en douceur"
COM(2012) 741 final

**Avis du Comité des Régions –
Évolution de la situation du marché et des conditions relatives à la suppression progressive du
système de quotas laitiers – Deuxième rapport sur l' "atterrissage en douceur"**

I. RECOMMANDATIONS POLITIQUES

LE COMITÉ DES RÉGIONS

Dans le prolongement de son avis du 12 mai 2011 sur le "Paquet Lait"¹

1. rappelle que dans de nombreux États membres et régions, la production laitière est un pilier essentiel de l'économie régionale et de la valeur ajoutée agricole. Dans ce contexte, la production laitière remplit une fonction écologique majeure, laisse une empreinte durable sur les paysages cultivés et constitue une source d'emplois significative dans les régions rurales;
2. rappelle que les réformes doivent tenir compte des différences régionales et structurelles dans l'élevage laitier et l'industrie laitière. Dans de nombreuses régions, le lait est essentiellement produit au sein de petites et moyennes entreprises familiales, tandis que dans d'autres, la production laitière est dominée par les grandes entreprises agricoles. Les réformes touchant au secteur laitier ne doivent donc pas nuire aux structures familiales qui contribuent le plus à une croissance durable;
3. rappelle la nécessité de mieux sécuriser le revenu des producteurs de lait pour leur permettre de vivre correctement de leur activité, pour préserver l'avenir de la filière laitière et assurer la sécurité de l'approvisionnement alimentaire en produits laitiers de qualité pour les consommateurs européens;

Une conjoncture 2010-2012 favorable à l' "atterrissage en douceur"

4. reconnaît qu'il n'y a pas eu dans l'Union européenne d'explosion de la production de lait ni baisse trop brutale de la valeur des quotas du fait de l'augmentation "gratuite" de leur volume de 8 % de 2008 à 2015, mais constate que cette augmentation de volume a entraîné par deux fois une forte augmentation de la production frôlant la saturation des outils de transformation, notamment les tours de séchage de la poudre de lait, et ceci dans plusieurs pays;
5. constate que la situation des marchés mondiaux a été favorable depuis 2010, permettant un alignement des cours des produits laitiers dans l'Union européenne sur le marché mondial, sans recours aux restitutions, en particulier pour le beurre et la poudre de lait, mais que cette situation ne préjuge en rien de la bonne tenue des cours mondiaux à moyen et long terme;

¹ CdR 13/2011 fin.

Mais des choix de moins en moins pertinents

6. constate que les arguments avancés par la Commission européenne depuis 2003 pour supprimer les quotas et libéraliser le marché laitier sont de plus en plus controversés;
7. rappelle qu'il n'y a eu aucune avancée des négociations à l'OMC depuis 10 ans et constate que les propositions de l'UE, faites à Hong Kong en 2005, de suppression des restitutions sur les produits laitiers, sont devenues caduques;
8. constate que dans les négociations bilatérales entre les États-Unis, la Nouvelle-Zélande et l'Australie, le secteur laitier n'est pas concerné;
9. constate que la plupart des autres grands pays producteurs de lait tels que l'Inde, la Chine, le Japon, la Corée du Sud, ont maintenu, voire renforcé, dans le cas des États-Unis, leurs protections dans le secteur laitier. Aux États-Unis, le renforcement de la régulation publique du marché laitier qui est en débat au Congrès prévoit une garantie de marge minimale pour les producteurs par rapport au coût de l'alimentation des animaux, ainsi qu'un dispositif de réduction de livraison à caractère obligatoire pour tous en cas de crise;
10. constate que l'intérêt du consommateur, revendiqué par la Commission européenne pour justifier de la libéralisation du marché laitier, n'est pas vérifié. En particulier, la forte baisse des cours en 2009 n'a pas, ou peu, été répercutée sur les prix à la consommation;
11. constate que le renforcement des marges dans les filières agroalimentaires et de la grande distribution s'est fait au détriment des producteurs, les prix à la production ayant décroché très fortement par rapport aux prix à la consommation;
12. rappelle que des études menées au Canada ont démontré que le "panier de produits laitiers" ne coûtait pas plus dans ce pays, disposant des quotas, qu'aux États-Unis, malgré un prix du lait à la ferme très différent, environ 50 % plus élevé au Canada;
13. considère que la volatilité du prix du lait a un coût très élevé pour toute la filière, mais principalement pour les producteurs, dont les revenus deviennent imprévisibles et dissuasifs pour l'installation en lait;
14. rappelle que ce sont les excédents de beurre et de poudre de lait, coûteux à stocker et à exporter, qui ont été à l'origine de la mise en place des quotas laitiers en 1984 et que la réduction des excédents par les quotas s'est traduite par de fortes économies budgétaires jusqu'en 2003. Estime que si le système des quotas ne répond plus totalement aux problématiques actuelles, sa suppression doit impérativement s'accompagner d'outils de régulation adaptés;

Un marché mondial marginal qui impose déjà son instabilité au marché européen

15. constate que les échanges sur le marché mondial des produits laitiers ne représentent que 6 % de la production mondiale, principalement sous forme de poudre et beurre, mais que ce sont les prix de ces deux produits qui déterminent de plus en plus les prix du lait à la ferme dans l'Union européenne, alors que l'essentiel du lait est mieux valorisé sur le marché interne;
16. constate que les exportations de l'Union européenne sur le marché mondial représentent environ 10 % de la production de l'UE, à la fois sous forme de fromage et de poudre de lait à moindre valeur ajoutée et regrette que les investissements annoncés par les laiteries portent principalement sur les tours de séchage;
17. constate que sur les marchés mondiaux, le principal concurrent externe de l'Union européenne est la Nouvelle-Zélande, qui a des coûts de production deux fois plus faibles que ceux des éleveurs européens, et que la Nouvelle-Zélande, via Fonterra, coopérative en position de quasi-monopole, exporte plus de 90 % de sa production principalement sous forme de beurre et de poudre, fournissant à elle seule le tiers du marché mondial avec une solide implantation sur les marchés d'Asie; Fonterra contrôlant également les marchés à terme;
18. constate que même si l'Asie représente un débouché potentiel pour l'Union européenne, des pays comme la Chine ou l'Inde ont l'ambition de développer le plus possible leur propre production, afin de moins dépendre des aléas du marché pour nourrir leur population;
19. constate également que pour les fromages, la place de l'Union européenne a progressé sur les marchés russes, japonais et coréens, mais relativement peu en quantité sur le marché chinois;

Une analyse de la Commission trop partielle

20. considère que les mesures proposées par la Commission pour la réforme de la Politique Agricole Commune, notamment le paquet lait et l'OCM unique (dont les importations) ne contiennent pas de mécanismes suffisants de régulation publique de la production et des marchés laitiers; ceux-ci devraient en outre être complétés par des instruments additionnels de la politique régionale afin d'assurer un développement équilibré des régions;
21. regrette que le deuxième rapport d'étape de la Commission se limite à une analyse macro-économique de la situation du marché du lait, avec un modèle très global, et de nombreuses hypothèses, pour partie déjà caduques;
22. regrette que la Commission ne fournisse pas d'analyse quantitative et qualitative détaillée sur les perspectives du marché à moyen terme dans l'Union européenne, par grands ensembles de pays en prenant en compte en particulier la diversité des tailles et des modes d'exploitations, des conditions de productions, et des modes de commercialisation;

23. regrette que le rapport ne contienne aucune analyse comparative des politiques des autres grands pays producteurs de lait, concurrents et/ou clients de l'Union européenne;
24. constate que le groupe d'expert à haut niveau sur le lait avait préconisé de suivre la situation suisse de sortie des quotas, cette sortie ayant entraîné une augmentation de la production laitière de 7 % dans ce pays, avec pour conséquence des prix moyens qui ont baissé de 20 à 30 %. Les structures et conditions de production suisses se distinguent de celles de l'UE. En outre, la préparation de la sortie des quotas et sa mise en œuvre se sont déroulées de manière différente en Suisse. Cependant, la Commission ne semble pas avoir tenu compte dans son rapport de cette expérience qui devrait faire l'objet d'une analyse plus approfondie;
25. constate que la Commission européenne semble plus soucieuse des limites au droit de la concurrence, s'agissant des centaines de milliers de producteurs, que de celles des multinationales de la transformation laitière et de la distribution qui contrôlent plus de la moitié du lait européen;

L'impasse sur l'impact régional

26. regrette tout particulièrement que le rapport de la Commission ne prenne pas en compte les impacts territoriaux de la fin des quotas laitiers pour l'ensemble des régions de l'Union européenne et dans ses différentes dimensions: économiques, sociales et environnementales;
27. rappelle que plus des deux tiers des élevages laitiers sont localisés dans les zones défavorisées du fait des contraintes pédoclimatiques, et caractérisés par l'éloignement des grandes agglomérations ou encore par la très petite taille des troupeaux;
28. rappelle que le lait de montagne représente environ 10 % du lait de l'UE-27, mais les 2/3 du lait et les 3/4 des éleveurs en Autriche, Slovaquie et Finlande, et que cette part du lait et des éleveurs reste très significative dans une dizaine d'autres pays. Dans la plupart de ces régions de montagnes humides, mais aussi dans les régions ultrapériphériques, le troupeau laitier est le principal utilisateur des prairies et permet ainsi de maintenir des paysages ouverts et habités, favorables au tourisme, à la biodiversité et à l'environnement;
29. rappelle également que le lait de vache produit dans les régions ultrapériphériques représente une part importante de la production des États concernés et qu'à l'instar de ce qui se passe dans les régions de montagne, l'activité laitière est la principale responsable de l'entretien du paysage agricole régional, avec des effets positifs pour l'activité touristique et pour l'environnement;
30. rappelle que dans la plupart des nouveaux États membres de l'Europe de l'Est, la collecte laitière reste très incertaine. Elle a régressé depuis 2005, lorsqu'elle dépend principalement des grands troupeaux (Hongrie, République Tchèque, Slovaquie). La collecte a aussi régressé

en Bulgarie et Roumanie malgré une restructuration très forte, au profit du lait en circuit informel. Les perspectives semblent meilleures en Pologne et, dans une moindre mesure, dans les Pays Baltes, avec l'émergence de troupeaux familiaux de 10 à 30 vaches lorsque ces éleveurs peuvent accéder à la formation et au crédit;

31. considère que c'est le modèle d'élevage familial, valorisant les ressources fourragères locales, notamment les prairies, qui concilie le mieux l'avenir de toute la filière laitière, les attentes sociétales et celles des éleveurs;
32. considère que les aides du deuxième pilier ne pourront pas compenser les effets destructeurs de l'instabilité des prix du lait et des intrants, décourageant l'installation dans une production exigeant des investissements lourds à long terme;
33. demande de tenir compte de la problématique des élevages dépendant des aliments pour bétail dans les zones où la disponibilité de fourrages est faible, ainsi que de l'importance de la mise en œuvre de mécanismes destinés à protéger ce secteur des fluctuations des prix des céréales et à soutenir la production dans les territoires où celle-ci est d'une grande importance socio-économique;
34. demande une attention et un soutien spécifique pour les territoires où les restructurations se sont traduites par une forte baisse de la production laitière traditionnelle mais où ce secteur a réussi à se maintenir au fil des dernières décennies et pour lesquels la production locale doit être valorisée par tous les outils existants et notamment les circuits courts de commercialisation;

Les limites du paquet lait

35. pense que les quatre outils du paquet lait que sont la contractualisation, les organisations de producteurs, les interprofessions et la transparence, sont des outils nécessaires mais non suffisants, et n'ont pas pour objectif de garantir la maîtrise des volumes, des prix et des revenus pour les éleveurs;
36. considère que le paquet lait ne contient pas les instruments susceptibles d'atténuer les effets négatifs de la suppression des quotas sur les territoires et sur le modèle d'élevage familial valorisant les ressources locales fourragères, et particulièrement les prairies, et que cette suppression se traduira par la concentration de la production dans les régions agricoles les plus favorisées, avec des risques environnementaux accrus;
37. constate que dans les principaux pays laitiers du nord de l'Union européenne, les coopératives sont très majoritaires, voire en situation de monopole, et annoncent une augmentation de leur collecte, à la demande de leurs adhérents;

38. constate que la contractualisation telle que prévue dans le paquet lait, dont les coopératives sont dispensées, ne concernera au mieux que 40 % du volume de lait produit dans l'ensemble de l'UE, et que l'ensemble du marché échappera à toute prévision;
39. considère que les organisations de producteurs sont nécessaires mais ne disposent pas dans tous les cas d'un réel pouvoir de négociation face aux laiteries s'ils sont limités aux seules organisations verticales par filière, qui sont une forme d'intégration, et qu'en l'absence de contre-pouvoir sous forme d'organisation de producteurs par bassin de production, pouvant négocier avec plusieurs laiteries, les éleveurs ne seront pas en capacité de peser dans les négociations commerciales;
40. considère que les outils du paquet lait ne permettront pas de remplir les objectifs de sécurisation du revenu des producteurs et propose d'intégrer les coûts de production dans les négociations du prix du lait à la ferme sur la base des résultats du RICA par pays, voire par région;
41. demande le retour à une politique publique de gestion des stocks de sécurité, le relèvement du prix d'intervention et le maintien des restitutions à l'export à caractère exceptionnel, en contrepartie d'une politique laitière mieux adaptée à l'évolution de la demande interne et des marchés externes en produits de qualité;
42. constate que la gestion de l'offre pour les AOP et les IGP est un point positif du paquet lait mais concerne relativement peu de pays et une part minoritaire de la production européenne. (même en France, ces AOP-IGP concernent seulement 10 % de la production totale de lait du pays, mais 30 % du lait de montagne);

Un projet de règlement OCM unique insuffisant

43. considère que les propositions actuelles du Parlement européen, concernant la limitation de production volontaire en cas de crise, qui permettraient à la Commission d'octroyer une aide aux producteurs de lait qui réduisent volontairement leur production de lait d'au moins 5 % durant une période d'au moins 3 mois renouvelables, avec un prélèvement pour les producteurs qui augmenteraient leur production durant la même période, sont des propositions insuffisantes pour enrayer une chute des prix en cas de surproduction;
44. considère qu'un système efficace de gestion de crise doit faire preuve d'une bonne réactivité, qu'il est nécessaire pour cela de centraliser l'information nationale et européenne des livraisons par exploitation sur plusieurs années, de définir l'état de crise via les prix de référence et / ou les marges, ce qui suppose une gestion directe, soit par la Commission européenne soit via une Agence européenne de régulation.

Recommandations

45. demande des études complémentaires urgentes pour évaluer les impacts territoriaux de la suppression des quotas par groupes de pays, régions, notamment régions ultrapériphériques, et zones pédoclimatiques: zone de montagne, zones défavorisées, zones intermédiaire de polyculture – élevage, zones de plaine, de façon à pouvoir anticiper, et si possible limiter les risques de délocalisation et de déprise dans de nombreuses régions;
46. demande une évaluation réaliste des perspectives de production, de consommation interne et d'exportations à moyen et long terme (2020-2030), par type de produit, en intégrant la volatilité croissante des prix du marché mondial. L'absence de pilotage de l'offre et de politique de stocks publics en Europe et aux États-Unis ne peut que renforcer cette volatilité qui est incompatible avec le développement d'une filière laitière européenne;
47. demande une étude comparative des politiques laitières des grands pays producteurs ainsi qu'une évaluation précise de l'expérience suisse, tant du point de vue économique, que social et environnemental;
48. demande une évaluation des impacts des négociations commerciales bilatérales en cours de discussion, un accent particulier étant placé sur les régions à "vocation laitière";
49. dans le prolongement de son avis du 4 mai 2012 sur *La Réforme de la Politique Agricole Commune et de développement rural après 2013*, considère essentiel le rééquilibrage des aides et juge les propositions de la Commission insuffisantes pour transférer de la compétitivité vers les petites et moyennes exploitations valorisant les ressources fourragères locales, les zones soumises à des contraintes naturelles, les régions ultrapériphériques et les régions insulaires, ainsi que vers certaines filières fragilisées;
50. demande que soient étudiées les possibilités d'adaptation, dans l'Union européenne, de certaines mesures prises par d'autres États pour gérer les potentielles crises sur le marché du lait, en particulier les mesures du prochain Farm Bill 2013-2017 qui prévoit notamment, pour les producteurs qui s'engagent, une garantie de marge sur coût alimentaire accompagnée d'une réduction des livraisons, et demande que ces mesures de gestion de crises prises par d'autres États soient examinées pour évaluer leurs impacts sur le marché mondial du lait.
51. propose d'étendre la possibilité de gestion des volumes prévue dans le paquet lait et réservée pour l'instant aux fromages sous AOP ou IGP, au lait de montagne dans le cadre de la nouvelle mention facultative de qualité pour les produits de montagne;
52. estime en effet que la mention "produit de montagne" est susceptible de constituer un outil de territorialisation intéressant pour la filière laitière, sous réserve que des modalités de mise en œuvre appropriées soient adoptées en conséquence;

53. propose, qu'avant la mise en place de mesures éventuelles en remplacement du dispositif des quotas laitiers, l'adoption d'un moratoire sur la fin des quotas soit étudiée, pour que ce mécanisme soit éventuellement prorogé jusqu'à la fin de la campagne 2019/2020, de manière à étudier plus en détail d'ici là les conséquences qui découleraient de cette suppression; invite dans le même temps la Commission à adapter le filet de sécurité pour le marché du lait, à procéder à une observation régulière du marché mondial ainsi qu'à une évaluation des politiques publiques dans les grands pays producteurs;
54. demande à la Commission de redéfinir un projet cohérent de développement rural et laitier pour les zones de montagne, pour les régions défavorisées à "vocation laitière", pour les régions ultrapériphériques et pour des États membres dont l'essentiel de la production laitière est assurée par de très petites structures agricoles;
55. demande de donner la priorité à la sécurisation et à la pérennisation des marchés internes de l'Union européenne, notamment via la distribution de lait à l'école, dans les résidences de personnes âgées et pour l'aide alimentaire et par une refonte et une simplification des mesures de soutien et de promotion des produits laitiers;
56. propose qu'en matière de stratégie d'exportation, l'innovation dans le secteur des produits laitiers à forte valeur ajoutée soit davantage soutenue pour aider au développement d'une offre mieux adaptée, par exemple, aux nouveaux consommateurs des pays du Maghreb, du Moyen-Orient et d'Asie, et que cette stratégie soit soutenue par des mesures appropriées;

57. propose de construire des partenariats solides avec les pays du sud de la Méditerranée et du Moyen-Orient qui ne disposent pas de terres et d'eau en quantité suffisante pour produire du lait à un coût raisonnable, et qui représentent un marché laitier plus facilement accessible que l'Asie.

Bruxelles, le 30 mai 2013.

Le Président
du Comité des Régions

Ramón Luis VALCÁRCEL SISO

Le Secrétaire général
du Comité des Régions

Gerhard STAHL

II. PROCÉDURE

Titre	Évolution de la situation du marché et des conditions relatives à la suppression progressive du système de quotas laitiers – deuxième rapport sur l'atterrissage en douceur"
Référence	COM(2012) 741 final
Base juridique	Art. 307, 1 ^{er} al
Base réglementaire	Saisine facultative
Date de la lettre de la Commission	18 avril 2012
Date de la décision de la Présidente	18 janvier 2013
Commission compétente	Commission des ressources naturelles
Date de l'adoption en commission	30 avril 2013
Résultat du vote en commission	Adoption à la majorité
Date de l'adoption en session plénière	30 mai 2013
Avis antérieur du Comité	Avis du Comité des Régions sur le "Paquet Lait". CdR 13/2011 fin ² Avis du Comité des Régions sur les "Propositions législatives sur la réforme de la politique agricole commune et de développement rural après 2013". CdR 65/2012 fin ³
Date de la consultation avec le réseau de monitoring de la subsidiarité	

² [JO C 192 du 1.7.2011, p. 36–43.](#)

³ [JO C 225 du 27.7.2012, p. 174–199.](#)