



PARLEMENT EUROPÉEN

2014 - 2019

Commission de l'agriculture et du développement rural

2014/2146(INI)

23.2.2015

PROJET DE RAPPORT

sur l'avenir du secteur laitier européen: bilan de la mise en œuvre du "paquet
lait"
(2014/2146(INI))

Commission de l'agriculture et du développement rural

Rapporteur pour avis: James Nicholson

SOMMAIRE

	Page
PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN.....	3
EXPOSÉ DES MOTIFS.....	8

PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN

sur l'avenir du secteur laitier européen: bilan de la mise en œuvre du "paquet lait" (2014/2146(INI))

Le Parlement européen,

- vu le règlement (UE) n° 261/2012 du Parlement européen et du Conseil du 14 mars 2012 portant modification du règlement (CE) n° 1234/2007 du Conseil en ce qui concerne les relations contractuelles dans le secteur du lait et des produits laitiers¹,
- vu le règlement (UE) n° 1308/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant organisation commune des marchés des produits agricoles et abrogeant les règlements (CEE) n° 922/72, (CEE) n° 234/79, (CE) n° 1037/2001 et (CE) n° 1234/2007²,
- vu le rapport de la Commission du 13 juin 2014 intitulé "Évolution de la situation du marché des produits laitiers et de la mise en œuvre du 'paquet lait'" (COM(2014)0354),
- vu le rapport de la Commission européenne au Parlement européen et au Conseil intitulé "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)0741),
- vu sa résolution du 11 décembre 2013 sur le maintien de la production laitière dans les zones montagneuses, les régions défavorisées et les régions ultrapériphériques après l'expiration des quotas laitiers³,
- vu sa résolution du 17 septembre 2009 sur la crise dans le secteur de de la production laitière⁴,
- vu la communication de la Commission du 15 juillet 2014 intitulée "Lutter contre les pratiques commerciales déloyales dans la chaîne d'approvisionnement alimentaire interentreprises" (COM(2014)0472),
- vu la proposition de règlement de la Commission du 13 janvier 2015 sur le Fonds européen pour les investissements stratégiques (COM(2015)0010),
- vu l'article 52 de son règlement,
- vu le rapport de la commission de l'agriculture et du développement rural et les avis de la commission du développement et de la commission du contrôle budgétaire (A80000/2015),

¹ JO L 94 du 30.3.2012, p. 38.

² JO L 347 du 20.12.2013, p. 671.

³ Textes adoptés de cette date, P7_TA(2013)0577.

⁴ JO C 224 E du 19.8.2010, p. 20.

- A. considérant que le "paquet lait" est entré en vigueur le 3 octobre 2012 et s'applique jusqu'au 30 juin 2012;
 - B. considérant que, conformément à la décision prise dans le cadre de l'examen à mi-parcours de la PAC de 2003, les quotas laitiers expireront le 31 mars 2015;
 - C. considérant que le marché mondial des produits laitiers est de plus en plus volatil, avec des prix records en janvier 2014, suivis par une baisse importante tout au long de l'année 2014;
 - D. considérant que l'embargo russe sur les produits laitiers européens depuis août 2014 a eu un effet considérable sur le marché intérieur de l'Union et a montré l'importance de garantir la diversification des marchés d'exportation pour les produits européens;
 - E. considérant que le "paquet lait" a donné la possibilité aux États membres de mettre en place des contrats obligatoires pour aider les producteurs et transformateurs à planifier leurs volumes de production;
 - F. considérant que le "paquet lait" a obligé les États membres à reconnaître les organisations de producteurs;
 - G. considérant la création de l'observatoire du marché du lait en avril 2014 en vue d'améliorer le suivi du secteur laitier pour la Commission et le secteur lui-même;
 - H. considérant qu'un grand nombre d'exploitations laitières sont situées dans des zones défavorisées, ultrapériphériques, isolées ou montagneuses;
 - I. considérant que les déclarations obligatoires de volumes de lait fournis entreront en vigueur le 1^{er} avril 2015;
 - J. considérant que les produits laitiers européens contribuent de façon significative au succès de l'industrie agroalimentaire de l'Union et à la prospérité des économies rurales;
1. rappelle qu'un secteur laitier viable et compétitif doté d'outils réactifs est l'objectif du "paquet lait"; souligne que les questions soulevées dans le "paquet lait" demeurent des obstacles à un marché du lait compétitif et équitable et à des revenus justes pour les exploitants;
 2. souligne que les producteurs laitiers sont particulièrement vulnérables aux variations de revenu et aux risques liés aux coûts d'investissement élevés, à la volatilité des prix des produits laitiers de base, aux coûts des matières premières et de l'énergie, et que la viabilité de la production laitière constitue un défi permanent, car les coûts de production sont souvent proches des prix à la production ou supérieurs à ceux-ci;
 3. demande instamment à la Commission d'intervenir face à la crise actuellement subie par le secteur laitier en conséquence d'une baisse de la demande mondiale, de la volatilité des prix au niveau mondial et de l'embargo russe, et reconnaît les mesures ciblées prises jusqu'à maintenant pour lutter contre les effets de l'embargo russe;
 4. rappelle que la crise des produits laitiers de 2009 a eu lieu sous le régime des quotas;

rappelle à la Commission que la réaction tardive à la crise a obligé de nombreux producteurs laitiers à cesser leurs activités, et exprime son inquiétude au sujet de la capacité de la Commission à réagir rapidement et efficacement face aux crises sur le marché;

5. constate que les perspectives à moyen et long terme pour le secteur laitier sur les marchés nationaux et mondial restent favorables et qu'en tant qu'élément clé de l'industrie agroalimentaire, le secteur laitier présente un potentiel de croissance et de création d'emploi à long terme qui devrait être pris en considération dans le nouveau plan d'investissement ;
6. reconnaît la contribution socio-économique majeure de la production laitière dans toute l'Union ainsi que son importance particulière dans les régions défavorisées et ultrapériphériques, où il s'agit souvent du seul type de production agricole possible;

Défis et perspectives pour le secteur laitier après la fin des quotas

7. observe que la volatilité des prix sera toujours un problème pour le secteur laitier et invite la Commission à envisager des mesures destinées à atténuer les risques liés à une plus forte exposition au marché mondial;
8. recommande le maintien des décisions précédentes concernant les quotas laitiers afin d'éviter une instabilité accrue du marché;
9. est d'avis que la politique européenne en matière de produits laitiers après la fin des quotas laitiers constitue une occasion à saisir pour l'économie de l'Union, et estime que toute future mesure doit renforcer sa compétitivité et favoriser la croissance et l'innovation;

"Paquet lait" et mesures de la PAC

10. souligne que la mise en œuvre du "paquet lait" se trouve toujours à un stade précoce; fait néanmoins part de sa déception au vu des faibles niveaux de mise en œuvre;
11. souligne que le renforcement des relations contractuelles représente un moyen concret d'assurer une distribution équitable tout au long de la chaîne d'approvisionnement et renforce la responsabilité des parties concernées pour ce qui est de tenir compte de la situation du marché et d'agir en conséquence;
12. constate que le secteur pourrait explorer davantage le potentiel offert par des contrats de chaîne d'approvisionnement intégrée à plus long terme, par les contrats à terme, par les contrats à marge fixe, et par la possibilité de bloquer un prix du lait pendant une période donnée; estime qu'il devrait être possible de recourir à de nouveaux instruments dans les relations contractuelles;
13. souligne le rôle important des organisations de producteurs dans l'augmentation du pouvoir de négociation et de l'influence des producteurs dans la chaîne d'approvisionnement, et regrette le peu de progrès accomplis vers la création d'organisations de producteurs; souligne que les organisations de producteurs peuvent

bénéficiaire d'une aide financière au titre du deuxième pilier et appelle à développer d'autres mesures incitatives pour la création et l'adhésion à des organisations de producteurs comme un outil permettant de corriger les déséquilibres au sein de la chaîne d'approvisionnement;

14. rappelle à la Commission l'importance de la transparence tout au long de la chaîne d'approvisionnement pour le secteur afin d'encourager les parties concernées à réagir aux signaux du marché; fait observer qu'il sera extrêmement important de disposer d'informations précises et en temps voulu dans le marché post-quotas;
15. souligne l'importance de l'observatoire du marché du lait (OML) pour la diffusion et l'analyse des données de marché et appelle à accorder un rôle accru à l'OML; recommande que la Commission prenne les mesures nécessaires pour veiller à ce que l'OML puisse transmettre des alertes précoces à la Commission, aux États membres et aux parties concernées lorsque la situation du marché l'exige; estime que les informations fournies par l'OML devraient contenir des points actualisés sur les tendances du marché et des prix et être facilement accessibles et utilisables par toutes les parties concernées;
16. souligne qu'il importe que les États membres fournissent les informations pertinentes en temps voulu à l'OML dans l'intérêt de toutes les parties concernées, et recommande à la Commission d'envisager des moyens supplémentaires afin de garantir la réception de ces informations en temps et en heure;
17. fait observer que, dans le cadre du premier pilier, le soutien couplé facultatif est un outil à disposition pour aider le secteur laitier, tandis qu'au titre du deuxième pilier, les producteurs peuvent bénéficier de services de conseil pour appuyer les décisions opérationnelles et contribuer à la bonne gestion financière et que, le cas échéant, les États membres peuvent recourir à des outils d'assurance comme l'instrument de stabilisation des revenus; appelle le secteur à étudier le développement d'autres outils d'assurance lorsque le marché est porteur;

Potentiel du secteur européen des produits laitiers sur le marché mondial

18. déclare que les prévisions tablent sur une croissance de 2 % par an de la demande mondiale en matière de produits laitiers, offrant ainsi des perspectives pour les produits originaires de l'Union; fait toutefois observer que le marché est de plus en plus dominé par les produits laitiers déshydratés;
19. souligne que des négociations commerciales bilatérales peuvent offrir des possibilités stratégiques pour le secteur laitier européen;
20. souligne la nécessité permanente de repérer et de développer de nouveaux marchés, d'augmenter la part de marché globale de l'Union, de garantir un accès équitable aux exportateurs de l'Union et de stimuler la croissance des exportations;

Programmes de promotion/qualité

21. relève que le secteur des produits laitier pourrait tirer parti du développement

- d'initiatives de promotion sur les marchés nationaux de l'Union et des pays tiers dans le cadre des nouvelles actions de promotion;
22. souligne la nécessité pour le secteur d'abandonner la production de vrac non transformé; estime qu'il convient d'exploiter pleinement les mesures de recherche pour concevoir des produits laitiers innovants à haute valeur ajoutée sur des marchés à forte croissance, comme les produits de nutrition médicale et les produits nutritionnels pour nourrissons et sportifs;
 23. constate que le secteur n'est pas associé aux systèmes d'appellation d'origine protégée (AOP) et d'indication géographique protégée (IGP) de manière significative; invite la Commission à simplifier l'accès à ces régimes;

Gestion du risque dans le secteur laitier

24. souligne que les mesures actuelles de "filet de sécurité" comme l'intervention publique et l'aide au stockage privé ne sont pas des outils adaptés pour faire face à la volatilité permanente ou à une crise dans le secteur laitier;
25. appelle la Commission à mettre en œuvre des filets de sécurité plus réactifs et plus réalistes, et à faire en sorte que le prix d'intervention reflète davantage les coûts de production et soit mieux adapté aux variations du marché;
26. souligne l'importance d'un instrument de crise plus réactif et plus réaliste, et recommande que la Commission étudie avec le secteur la possibilité d'utiliser des instruments de gestion du risque, comme les marchés à terme, afin de profiter de la volatilité du secteur pour accroître sa compétitivité;

Pratiques commerciales déloyales dans la chaîne d'approvisionnement des produits laitiers

27. souligne que les producteurs laitiers sont particulièrement vulnérables aux déséquilibres dans la chaîne d'approvisionnement, en particulier en raison de la fluctuation de la demande, de la hausse des coûts de production et de la baisse des prix à la production; estime que la pression à la baisse imposée sur les prix par les distributeurs de marques propres et l'utilisation continue du lait liquide comme "produit d'appel" par ces distributeurs sapent le travail et les investissements des producteurs dans le secteur laitier et dévalorisent le produit final aux yeux du consommateur;
28. charge son Président de transmettre la présente résolution au Conseil et à la Commission.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Défis et perspectives pour le secteur laitier

En 2003, lors de l'examen à mi-parcours de la PAC, les États membres de l'Union européenne ont convenu de mettre fin au régime des quotas à compter du 31 mars 2015. La fin des quotas pour la production laitière après une période de 30 ans présente à la fois des défis et des perspectives pour le secteur laitier.

La volatilité sera un défi permanent pour le secteur laitier. Les producteurs laitiers sont particulièrement vulnérables aux variations de revenu en raison des coûts d'investissement élevés, de la volatilité des prix des produits laitiers de base et de la fluctuation des coûts des matières premières et de l'énergie. En outre, les producteurs laitiers sont souvent en situation de faiblesse dans la chaîne d'approvisionnement alimentaire et sont particulièrement exposés aux pratiques commerciales déloyales. Le vieillissement démographique au sein de cette catégorie professionnelle est également une source de préoccupation et il est essentiel d'encourager et de soutenir le renouvellement des générations par des outils nouveaux et existants afin d'assurer la croissance et la viabilité futures du secteur.

Les perspectives à moyen et à long terme sont globalement positives pour le secteur laitier, aussi bien sur le marché intérieur que sur le marché mondial. La demande est forte, en particulier dans les économies émergentes. Dans leur dernière édition des Perspectives agricoles, l'OCDE et la FAO prévoient une augmentation de la demande mondiale de produits laitiers d'environ 2 % par an jusqu'en 2023.

Le secteur devrait en priorité repérer et sécuriser les marchés d'exportation, et la promotion des produits laitiers sur les marchés tiers doit être ciblée et efficace. L'amélioration du transfert de connaissances, de la recherche, de l'innovation et des mesures destinées à améliorer la qualité et l'étiquetage augmenteront la valeur ajoutée des produits laitiers européens et leur compétitivité sur le marché intérieur et le marché mondial.

Il conviendrait d'explorer en profondeur les possibilités de croissance et de développement du secteur laitier offertes par les instruments du Fonds européen pour les investissements stratégiques, et d'aider le secteur à exploiter pleinement son potentiel en créant des emplois durables et en stimulant la croissance économique dans les zones rurales de l'Union.

Dans de nombreuses zones défavorisées et régions ultrapériphériques, la production laitière reste la seule source de revenu agricole et d'emploi, son maintien est essentiel pour éviter l'abandon des terres. Bien qu'il soit encore trop tôt pour étudier en détails les effets du "paquet lait" sur le secteur laitier dans les régions défavorisées, il est évident que les mesures présentées dans le paquet doivent être combinées avec les possibilités offertes aux États membres au titre de la PAC pour soutenir les exploitants et assurer le maintien de la contribution économique et sociale des exploitations laitières de petite taille dans ces régions. Le rapport de la Commission avance la possibilité d'une approche plus ciblée pour aider les régions défavorisées, étant donné l'hétérogénéité de ces zones entre les États membres.

Ces derniers moins, une chute de la demande des marchés extérieurs, la volatilité des prix mondiaux et l'embargo russe ont ajouté une pression supplémentaire sur le secteur et ont tiré les prix vers le bas. Bien que l'action rapide de la Commission européenne pour contrer les effets de l'embargo russe, notamment dans les États membres baltes, soit louable, il est évident que les mesures et outils de crise mis en place par l'Union européenne ne sont pas conçus pour répondre aux réalités du secteur laitier moderne.

Les mesures actuelles de "filet de sécurité", comme l'intervention publique et l'aide au stockage privé, ne sont pas adaptées pour faire face à la volatilité permanente des prix ou à une crise dans le secteur laitier. Dans son rapport, la Commission relève que des doutes subsistent quant à la capacité du cadre réglementaire de l'Union à permettre de gérer des épisodes d'extrême volatilité du marché ou à une situation de crise après la fin du régime des quotas, en particulier pour garantir le développement équilibré de la production laitière dans l'ensemble de l'Union et éviter une concentration extrême dans les zones les plus productives. À cet égard, il est nécessaire que la Commission mette en œuvre un "filet de sécurité" plus réactif et plus réaliste, et fasse en sorte que le prix d'intervention reflète davantage les coûts de production. Le prix actuel, inchangé depuis 2008, doit être revu pour tenir compte de l'augmentation des coûts de production et des coûts des matières premières, et il devrait être réévalué régulièrement.

Position du rapporteur sur l'application du "paquet lait"

Le "paquet lait", en vigueur depuis octobre 2012, a mis à la disposition des exploitants des outils permettant de faire face aux défis rencontrés par le secteur laitier. Il a permis de renforcer les relations contractuelles et d'augmenter le pouvoir de négociation par l'intermédiaire des organisations de producteurs et des organisations interprofessionnelles. Le rapporteur reste d'avis que les mesures préconisées pour améliorer la transparence et l'analyse plus poussée de données complètes de la production laitière de l'Union sont indispensables à un secteur laitier viable et fonctionnel.

L'utilisation de contrats écrits formalisés et le renforcement des relations contractuelles ont fourni aux exploitants un outil solide et ont renforcé la responsabilité des acteurs de la chaîne des produits laitiers pour ce qui est de tenir compte des signaux du marché, d'améliorer la transmission des prix, d'adapter l'offre à la demande et de contribuer à la lutte contre les pratiques commerciales déloyales. Les États membres ont été obligés de reconnaître officiellement les organisations de producteurs, mais ils disposent d'une certaine marge de manœuvre pour déterminer si un nombre minimal d'adhérents ou un volume minimal de production commercialisable permettrait de constituer une organisation de producteurs.

La mise en œuvre des mesures préconisées par le "paquet lait" dans les États membres est inégale et leur application est décevante. La bonne santé générale du secteur laitier et des conditions de marché favorables dans l'intervalle ont été avancées pour expliquer la réticence des producteurs à s'organiser en formant des organisations de producteurs. D'autres obstacles doivent être définis et traités, comme la méconnaissance du rôle d'une organisation de producteurs. Le rapporteur a conseillé de développer d'autres mesures incitatives pour la

création et l'adhésion à des organisations de producteurs comme un outil permettant de corriger les déséquilibres au sein de la chaîne d'approvisionnement.

Rapport de la Commission sur la mise en œuvre du "paquet lait"

En vertu de l'article 225, point b), du règlement OCM, la Commission présente un rapport au Parlement et au Conseil sur l'évolution de la situation du marché dans le secteur européen du lait et sur la mise en œuvre du "paquet lait" avant le 30 juin 2014. Le rapport de la Commission couvre trois domaines principaux:

- l'analyse des marchés;
- la mise en œuvre et l'adoption du "paquet lait" dans les États membres;
- la situation des producteurs laitiers dans les régions défavorisées.

Le rapport relève que dans le cadre de la nouvelle PAC, un grand nombre d'outils sont disponibles pour aider le secteur dans des circonstances exceptionnelles, comme le soutien couplé, des "filets de sécurité" supplémentaires, ainsi que des programmes de développement rural. Cependant, le rapport n'écarte pas la possibilité de mettre en place d'autres outils pour faire face à la fin des quotas.

Dans le rapport, il est également admis qu'un nombre limité d'États membres appliquent des règles visant à réguler l'offre de fromages AOP/IGP à la demande d'une organisation de producteurs, d'une organisation interprofessionnelle ou d'un groupement d'opérateurs bénéficiant d'une AOP/IGP.

En ce qui concerne la mise en œuvre du "paquet lait", il ressort du rapport que celui-ci a amélioré les relations tout au long de la chaîne d'approvisionnement, bien qu'il soit encore trop tôt pour observer des effets significatifs sur le secteur laitier.

Soutenir un secteur laitier compétitif et viable

Étant donné que le niveau de mise en œuvre des mesures du "paquet lait" est décevant, le rapporteur encourage les parties concernées de la chaîne d'approvisionnement des produits laitiers à tirer parti des mesures du "paquet lait", ainsi qu'à formuler des recommandations pour de nouveaux instruments qui devraient être envisagés par la Commission et le secteur.

Le rapporteur prévoit que l'observatoire du marché du lait (OML), lancé en avril 2014, jouera un rôle crucial et accru dans le secteur laitier de l'UE au cours des années à venir. L'OML diffuse et analyse les données du marché, permettant aux parties concernées de prendre de meilleures décisions financières et d'investissement. Dans le rapport de la Commission de juin 2014, il est prévu que l'observatoire du marché du lait envoie "des alertes précoces aux services de la Commission" afin de permettre à la Commission d'agir plus rapidement, dès les premières phases d'une crise.

Il ressort du rapport que la Commission devrait prendre les mesures nécessaires pour veiller à ce que l'OML puisse exploiter tout son potentiel. Les informations fournies par l'OML

devraient inclure des mises à jour régulières sur les tendances du marché et des prix et être plus accessibles et plus faciles d'utilisation que dans leur format actuel. Il convient que les États membres soutiennent le fonctionnement de l'OML en fournissant les informations pertinentes en temps voulu; il est également recommandé à la Commission d'envisager des moyens supplémentaires afin de garantir la réception de ces informations en temps et en heure. En décembre 2014, pas moins de neuf États membres n'ont pas fourni les informations nécessaires dans les temps.

Le fait de disposer d'informations précises et en temps voulu sera extrêmement important après la fin des quotas et l'OML devrait s'efforcer de fournir des informations plus fréquentes et à jour à toutes les parties concernées. Les données mises à disposition pourraient contribuer à renforcer les relations contractuelles et être utilisées dans des produits laitiers dérivés exploitables.

La Commission devrait étudier la possibilité de mettre en place un marché à terme pour donner aux structures de prix une prévisibilité à moyen terme et augmenter la compétitivité du secteur. Un tel marché permettrait aux producteurs et aux transformateurs de se protéger contre les risques en connaissant les prix à l'avance, ce qui permettrait de prendre de meilleures décisions d'investissement.

Le renforcement des relations contractuelles prévu par le "paquet lait" représente un moyen concret de garantir une distribution plus équitable le long de la chaîne d'approvisionnement. Le rapport demande à la Commission et aux autres acteurs du secteur laitier européen d'étudier le potentiel offert par des contrats de chaîne d'approvisionnement intégrée à plus long terme, par les contrats à terme, par les contrats à marge fixe, par les contrats A B, et par la possibilité de bloquer un prix du lait pendant une période donnée. Il existe plusieurs exemples de progrès accomplis par le secteur concernant ce type de mesures et ils devraient être étudiés de manière plus approfondie, comme les instruments de couverture, tels que les contrats à marge fixe, qui pourraient offrir certitude, flexibilité et options dynamiques aux exploitants. La planification à long terme et la gestion agricole sont plus importantes que jamais pour faire face à la volatilité, et les contrats pourraient contribuer à renforcer la compétitivité et la viabilité du secteur pour les exploitants et pour l'approvisionnement.