



Bruxelles, le 10.12.2012
COM(2012) 741 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

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»

TABLE DES MATIÈRES

Mandat	3
Structure	3
1. Évolution de la situation du marché du lait et des produits laitiers	3
1.1. Évolution du marché jusqu'à présent	3
1.1.1 Production laitière	3
1.1.2. Prix du lait à la ferme dans l'Union européenne.....	4
1.1.3. Prix, niveaux de stock et exportations de produits laitiers.....	4
1.1.4. Estimation des marges des exploitations laitières dans l'Union européenne.....	5
1.2. Perspectives du marché à moyen terme	5
2. Suppression progressive des quotas laitiers	7
2.1. Production laitière par rapport aux plafonds fixés par les quotas	7
2.2. Évolution des prix des quotas laitiers.....	7
3. Observations finales	8
ANNEXE I ÉVOLUTION DE LA PRODUCTION LAITIÈRE ET DES PRIX DU LAIT	10
ANNEXE II PERSPECTIVES À MOYEN TERME DANS LE SECTEUR LAITIER.....	11
ANNEXE III. PRODUCTION LAITIÈRE PAR RAPPORT AUX QUOTAS.....	14
ANNEXE IV. ÉVOLUTION DES PRIX DES QUOTAS LAITIERS DANS L'UNION EUROPÉENNE.....	15

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

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»

MANDAT

En application de l'article 184, paragraphe 6, du règlement (CE) n° 1234/2007 du Conseil du 22 octobre 2007 portant organisation commune des marchés dans le secteur agricole et dispositions spécifiques en ce qui concerne certains produits de ce secteur (règlement «OCM unique»), la Commission présente, au Parlement européen et au Conseil, avant le 31 décembre 2010 et le 31 décembre 2012, un rapport sur l'évolution de la situation du marché et des conditions relatives à la suppression progressive du système de quotas laitiers, ledit rapport étant assorti, au besoin, de propositions appropriées. Le premier rapport sur l'«atterrissage en douceur» a été publié le 8 décembre 2010 sous la référence COM(2010) 727 final, tandis que le présent document constitue le deuxième rapport de la série.

STRUCTURE

Le présent rapport comporte trois parties: la première décrit l'évolution de la situation du marché pour le lait de vache à partir du second semestre de 2010 (fin de la période couverte par le premier rapport sur l'«atterrissage en douceur») et présente les perspectives à moyen terme, la deuxième partie analyse le déroulement de la suppression progressive du système de quotas laitiers tandis que les observations finales sont exposées dans la troisième partie.

1. ÉVOLUTION DE LA SITUATION DU MARCHÉ DU LAIT ET DES PRODUITS LAITIERS

1.1. Évolution du marché jusqu'à présent

La volatilité, même si elle n'est pas aussi importante qu'en 2007-2009, subsiste sur le marché du lait et des produits laitiers jusqu'à la fin de 2010. Elle a quelque peu régressé en 2011 et depuis le début de 2012. En 2010 et 2011, les prix ont fluctué à des niveaux élevés, ce qui s'est traduit par une augmentation de la production et une correction des prix au cours du premier semestre de 2012. Les prix ont commencé à repartir à la hausse au cours du troisième trimestre de 2012.

1.1.1 Production laitière

La collecte de lait de vache dans l'Union européenne a constamment augmenté ces trois dernières années: + 1,4 % en 2010, + 2 % en 2011 et + 1,5 % environ au cours des sept premiers mois de 2012 par rapport à la même période en 2011.

La production de lait est également en hausse dans les principales régions du monde qui fournissent du lait: la production cumulée des États-Unis d'Amérique, de la Nouvelle-Zélande, de l'Australie et de l'Argentine a progressé de 5,3 % au cours de 2010-2011. Cette tendance se poursuit en 2012, même si on observe un certain ralentissement aux

États-Unis après la vague de chaleur de cet été. Par rapport à la même période en 2011, la production de lait a augmenté en 2012 de 2,8 % aux États-Unis d'Amérique, de 11,4 % en Nouvelle-Zélande (seulement jusqu'en juillet), de 4,7 % en Australie et de 5,9 % en Argentine au cours des huit premiers mois de 2012 (voir le graphique 1, à l'annexe I).

1.1.2. Prix du lait à la ferme dans l'Union européenne

Les prix moyens du lait à la ferme dans l'Union ont progressé de manière constante d'avril à novembre 2010. Ils se sont maintenus à environ 33 c/kg jusqu'en avril 2011 pour repartir à la hausse en novembre 2011 et atteindre 35,1 c/kg; il s'agit d'une moyenne pondérée pour les 27 États membres de l'Union (voir le graphique 2 de l'annexe I). Une correction saisonnière, équivalente à - 2 %, a été appliquée en décembre 2011, janvier et février 2012. À titre de comparaison, la correction saisonnière s'élevait à - 3 % au début de 2010 et à - 1 % au début de 2011.

Cependant, en 2012, la tendance à la baisse s'est maintenue jusqu'à l'été, dépassant la tendance saisonnière et répondant aux pressions exercées par l'augmentation de l'offre de lait dans et en dehors de l'Union. Selon les estimations, le dernier prix moyen du lait à la ferme dans l'Union se situait à 31,3 c/kg en août 2012, soit à un niveau inférieur de 9,5 % au prix moyen de juillet 2011, mais supérieur de 1,2 % à celui de juillet 2010 et supérieur de 27 % au niveau le plus bas atteint en mai 2009.

Les derniers prix au comptant du lait et ceux des produits laitiers disponibles au moment de la rédaction du présent rapport indiquaient tous deux une reprise à court terme qui devrait s'accompagner ultérieurement d'une hausse des prix du lait à la ferme.

1.1.3. Prix, niveaux de stock et exportations de produits laitiers

Grâce à une remontée importante des prix en 2010 et durant une grande partie de 2011, conjuguée à une série d'évolutions favorables du marché, aucun achat à l'intervention n'a été effectué au cours de la période 2010-2012 et les stocks publics de beurre et de lait écrémé en poudre sont vides. Les 76 000 tonnes de beurre et les 257 000 tonnes de lait écrémé en poudre intégrées dans les stocks publics pendant la crise de 2009 ont été remises sur le marché qui n'a pas été perturbé pour autant, une partie au moyen d'un appel d'offres ouvert et une autre partie dans le cadre du programme en faveur des personnes les plus démunies.

La remontée des prix des produits laitiers de base enregistrée en 2010 était due à l'augmentation de la demande, notamment en provenance des économies émergentes, et aux livraisons limitées de l'hémisphère sud. La même situation prévalait au cours du premier semestre de 2011. Mais, à partir du second semestre de cette même année, les prix des produits laitiers ont subi une certaine pression à la suite de la disponibilité accrue de produits laitiers en provenance des principales régions du monde qui fournissent des produits laitiers. La pression à la baisse a subsisté au cours des premiers mois de 2012 jusqu'à ce que les prix des produits laitiers de l'Union aient atteint un niveau plancher d'environ 120 % du prix d'intervention (virtuel) enregistré à la fin du mois de mai. En juin, les prix ont commencé à augmenter et les tendances à la hausse constatées jusqu'à la date d'élaboration du présent rapport, se poursuivent, notamment en raison de la disponibilité limitée de lait provenant des États-Unis après une vague de chaleur sans précédent et à une chute simultanée de la production de lait dans l'Union, alors que l'hémisphère sud était en hiver (période de faible production).

Les exportations de l'Union ont progressé en 2010 et 2011 pour l'ensemble des principaux produits laitiers, à l'exception du beurre/butteroil et du lait entier en poudre. Les exportations de l'Union ont été particulièrement dynamiques pour le lait écrémé en poudre. Ces bons résultats à l'exportation ont été confirmés depuis le début de 2012, y compris une reprise manifeste des exportations de beurre qui, sur une base cumulée, ont dépassé les niveaux de 2011 au cours des sept premiers mois de 2012. Ces résultats ont été obtenus sans restitution à l'exportation.

1.1.4. Estimation des marges des exploitations laitières dans l'Union européenne

Sur la base des données RICA, durant la majeure partie de 2011, l'augmentation des coûts d'exploitation a été compensée par la hausse des prix du lait. Au cours du premier trimestre de 2012, les marges pour le lait dans l'Union ont diminué à la suite de la baisse des prix du lait à la ferme tout en restant supérieures à celles du premier trimestre de 2011.

Selon les premières estimations pour le deuxième trimestre de 2012, les coûts liés à l'achat d'aliments pour animaux ont augmenté de 6 % tandis que le montant total des coûts d'exploitation a légèrement diminué (- 2 %) en raison d'une baisse importante des coûts énergétiques (- 10 %). L'indice de marge brute a diminué de 17 % en raison d'une baisse de 8 % du prix du lait à la ferme. L'indice de marge brute est actuellement inférieur de 24 % à celui enregistré au deuxième trimestre de 2011, qui était le deuxième indice le plus élevé depuis 2007 (année de référence pour les 27 États membres de l'Union).

La situation varie selon les États membres et même au sein des États membres, en fonction du système d'exploitation laitière choisi et du mélange de produits utilisés par le secteur laitier.

1.2. Perspectives du marché à moyen terme

Les perspectives du marché à moyen terme pour l'Union ont été simulées à l'aide d'une version modifiée du modèle Aglink-Cosimo, en supposant qu'aucune modification ne sera apportée à la PAC à la suite des décisions relatives au bilan de santé, ni aux politiques commerciales. L'objectif n'est pas de prévoir l'évolution future du marché, mais plutôt de décrire ce qui se passerait si un ensemble d'hypothèses et de circonstances spécifiques, jugées plausibles au moment des projections, se concrétisaient. Par ailleurs, les résultats des projections présentés dans le présent rapport sont provisoires et peuvent s'écarter des valeurs finales qui seront publiées en novembre 2012.

Le marché mondial et l'environnement politique reposent sur les *perspectives agricoles de l'OCDE et de la FAO pour 2012-2021*, adaptées aux projections macroéconomiques plus récentes à partir de septembre 2012. Parmi les facteurs les plus importants utilisés dans les projections de marché figurent les perspectives de croissance du PIB de l'Union (avec une légère baisse en 2012, suivie d'une reprise économique), la dépréciation présumée de l'euro au cours des trois premières années de la période de projection suivie d'une appréciation en 2014 et 2015 et une actualisation des projections des prix du marché mondial pour les produits laitiers réalisées par l'OCDE et la FAO qui intègre les effets de la sécheresse de 2012 qui a sévi aux États-Unis et dans certains pays européens. Si l'une de ces projections/hypothèses ne se vérifiait pas, les projections qui en découlent en seraient fortement compromises. Par ailleurs, comme dans tout autre modèle à moyen et long terme, le modèle Aglink-Cosimo ne tient pas compte d'une éventuelle volatilité des prix plus importante.

Sur la base de ces projections, les perspectives à moyen terme pour les marchés laitiers semblent favorables. Les principaux éléments moteurs devraient être la croissance continue de la demande mondiale, résultant de la croissance démographique et économique mondiale, conjuguée à une préférence croissante pour les produits laitiers (due également à une consommation par habitant en augmentation). La demande d'importation soutenue, surtout des pays émergents, aurait un effet positif sur les prix des produits laitiers de base, alimentant ainsi le potentiel d'exportation de l'Union. Les parts de marché de l'Union devraient néanmoins légèrement s'étioler pour la plupart des produits laitiers, en raison d'un taux plus élevé d'accroissement des exportations en provenance d'autres pays.

La production laitière de l'Union devrait continuer à croître à un taux modéré à compter de 2012 mais devrait rester inférieure au taux de croissance potentiel prévu dans le cadre de la suppression progressive du régime des quotas laitiers (voir les graphiques 3 et 4, à l'annexe II). La production laitière de l'Union devrait enregistrer une augmentation cumulée d'environ 8 % entre 2009 et 2022, tandis que les livraisons de lait aux laiteries devraient progresser de près de 10 %. D'ici à la dernière année contingente (2014-2015), les livraisons de lait de l'Union devraient être inférieures d'environ 6 % aux quotas. L'expiration du régime des quotas laitiers ne devrait avoir qu'une incidence limitée sur les livraisons de lait au niveau agrégé de l'Union.

Les projections pour le fromage et les produits laitiers frais sont assez favorables (voir le graphique 5, à l'annexe II). La production de produits laitiers frais dans l'Union (y compris le lait de consommation, la crème, les yaourts, etc.) devrait augmenter d'environ 8 % (de 2009 à 2022) et la production fromagère devrait croître de près de 10 %. Les perspectives de la demande tant sur le marché intérieur que sur les marchés mondiaux semblent favorables et, malgré un euro raffermi dans la seconde partie de la période de projection, une demande substantielle sur le marché mondial permettrait une augmentation progressive des exportations de l'Union. Toutefois, en raison d'une évolution plus dynamique sur le marché mondial, l'Union européenne perdra progressivement une part du marché mondial, même si celle-ci représentera toujours près de 31 % des exportations mondiales en 2022.

La production de lait entier en poudre dans l'Union devrait rester relativement stable à court terme (voir le graphique 6, à l'annexe II). Les perspectives à moyen terme pour les exportations sont étayées par une augmentation de la demande mondiale, la Chine arrivant en tête. La part de l'Union dans les exportations mondiales devrait diminuer progressivement de 25 % en 2009 à 14 % d'ici à 2020.

La production de lait écrémé en poudre dans l'Union devrait augmenter d'environ 28 % tout au long de la période prise en considération (voir le graphique 7 à l'annexe II). Une forte demande d'importations au niveau mondial devrait contribuer à l'équilibre du marché, qui se traduirait par des perspectives favorables pour les exportations. L'Union européenne verrait sa part de marché mondial atteindre près de 31 % des exportations mondiales en 2022.

Les perspectives montrent une stabilité permanente du marché du beurre, due aux conditions favorables du marché au cours de la période de projection, avec des prix relativement élevés et une demande ferme au niveau de l'Union (voir le graphique 8, à l'annexe II).

2. SUPPRESSION PROGRESSIVE DES QUOTAS LAITIERS

2.1. Production laitière par rapport aux plafonds fixés par les quotas

À la suite de la décision de relever les quotas laitiers de 2 % le 1^{er} avril 2008, l'accord sur le bilan de santé de novembre 2008 a donné lieu à une augmentation annuelle des quotas laitiers de 1 % pendant cinq années consécutives à compter du 1^{er} avril 2009, ainsi qu'à un ajustement du facteur de correction de la teneur en matière grasse, ce qui a entraîné une augmentation supplémentaire de facto des quotas de 1 %. Une augmentation annuelle de 1 % doit encore être appliquée (le 1^{er} avril 2013) avant l'expiration du système des quotas le 1^{er} avril 2015¹.

D'année en année, les quotas laitiers perdent progressivement de leur pertinence, la production laitière réelle étant inférieure à ces quotas dans une majorité d'États membres. Au cours de l'année contingente 2010-2011, seuls cinq États membres ont dépassé leur quota laitier, tandis que la production totale de l'Union était inférieure de 6 % au niveau du quota. D'après les notifications reçues des États membres, on estime que l'année contingente 2011-2012 s'est terminée avec des livraisons de lait dans l'Union inférieures d'environ 4,7 % au niveau du quota et avec seulement six États membres qui ont dépassé leurs quotas nationaux (voir l'annexe III). Le nombre d'États membres dépassant leurs quotas reste limité et la production excédentaire en cause représente moins de 0,2 % de l'ensemble du lait livré ou concerné par les ventes directes.

Après une légère contraction des livraisons de lait en 2009, des prix favorables pour le lait à la ferme et de bonnes conditions climatiques ont entraîné une augmentation des niveaux de production tant en 2010 qu'en 2011. Lorsque l'augmentation de la production, non seulement dans l'Union européenne mais aussi dans toutes les régions du monde qui fournissent du lait, a exercé une pression à la baisse sur les prix du lait à la ferme, la production laitière a commencé à s'adapter par un ralentissement au cours des mois qui ont suivi. Cette évolution montre que la production s'adapte progressivement en fonction des signaux du marché mais aussi que les conditions climatiques jouent un véritable rôle sur le marché des produits laitiers.

Avec des quotas laitiers de moins en moins pertinents, l'offre de lait de l'Union peut mieux répondre aux possibilités du marché, la réaction des agriculteurs aux signaux donnés par les prix est moins faussée et il est possible de gagner en efficacité en effectuant des restructurations.

2.2. Évolution des prix des quotas laitiers

Le prix des quotas laitiers devrait diminuer à mesure qu'on se rapproche de la fin du régime des quotas et c'est d'ailleurs le cas dans une majorité d'États membres dans lesquels le prix des quotas se situe à un niveau peu élevé ou égal à zéro (voir l'annexe IV).

Dans les États membres dont les livraisons de lait sont bien inférieures aux quotas, le prix des quotas se situe déjà à un niveau peu élevé ou égal à zéro et aucun changement fondamental ne devrait intervenir avant l'expiration du régime des quotas.

¹ À l'exception de l'Italie, pays pour lequel l'augmentation cumulée de 5 % a été effectuée de manière anticipative le 1^{er} avril 2009.

Cependant, dans les États membres dont les livraisons de lait sont proches des quotas et dans les quelques États membres dont les livraisons de lait dépassent leurs quotas, le prix des quotas varie en fonction du prélèvement sur les excédents escompté. À l'avenir, les achats de quotas devraient continuer à diminuer jusqu'à devenir nuls, avec des fluctuations dues à la production occasionnelle d'excédents dans des conditions climatiques favorables et à la rémunération des prix du lait.

3. OBSERVATIONS FINALES

Les perspectives à moyen et long terme sont favorables pour le secteur laitier au regard de la croissance démographique et de l'engouement pour le régime alimentaire occidental dans les économies émergentes. Mais cela n'empêche pas les fluctuations du marché à court terme. L'évolution des prix depuis la publication du premier rapport sur l'atterrissage en douceur montre une tendance à la hausse avec des variations vers le haut et vers le bas tout au long de la courbe. Parmi ces dernières figurent les difficultés actuelles rencontrées par les producteurs laitiers dans certaines régions plus sévèrement touchées par la hausse des prix des aliments pour animaux; celles-ci ne suffisent toutefois pas à occulter la vue d'ensemble globalement positive du secteur.

À long terme, l'équilibre entre l'offre et la demande dépend de toute une série de facteurs allant des paramètres économiques aux décisions politiques. À cet égard, le «paquet lait»², qui est pleinement applicable depuis le 3 octobre 2012, propose aux opérateurs de la chaîne d'approvisionnement en produits laitiers des outils leur permettant d'adapter leur offre au marché.

Tant l'évolution de la production laitière par rapport aux quotas laitiers que la tendance à la baisse des prix des quotas indiquent l'amorçage d'un «atterrissage en douceur». Dans la grande majorité des États membres, les quotas ne sont plus d'aucune utilité pour limiter la production et le prix des quotas est déjà réduit à zéro ou sur le point de l'être.

Compte tenu de cette analyse, la Commission estime qu'il n'est pas nécessaire de modifier le cadre existant, qui apporte une sécurité aux producteurs de lait depuis 2008 et s'avère efficace pour garantir une suppression progressive afin de parvenir à un environnement sans quota.

Outre la notion même d'atterrissage en douceur, certaines inquiétudes ont été exprimées en ce qui concerne les zones rurales dans lesquelles la production laitière joue un rôle central, en particulier dans le cadre de l'expiration des quotas laitiers. À cet égard, l'intégration du secteur laitier dans les «nouveaux défis» relevant du deuxième pilier de la PAC offre un soutien supplémentaire aux producteurs de produits laitiers pour se préparer à la fin des quotas.

Les propositions de réforme de la PAC contiennent des instruments susceptibles d'atténuer les effets potentiels de la suppression des quotas. Par ailleurs, la Commission a publié un appel d'offres ouvert pour la réalisation d'une analyse par des experts indépendants portant sur l'évolution future du secteur laitier à partir de 2015 et présentera au Parlement européen et au Conseil au plus tard le 30 juin 2014 un rapport sur la mise en œuvre concrète des dispositions

² [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 laitiers.](#)

du «paquet lait»³, qui évaluera notamment les répercussions pour les producteurs de lait et la production de lait dans les régions défavorisées en liaison avec l'objectif général de maintien de la production dans ces régions, et qui étudiera les éventuelles mesures permettant d'encourager les agriculteurs à participer à des accords de production conjointe.

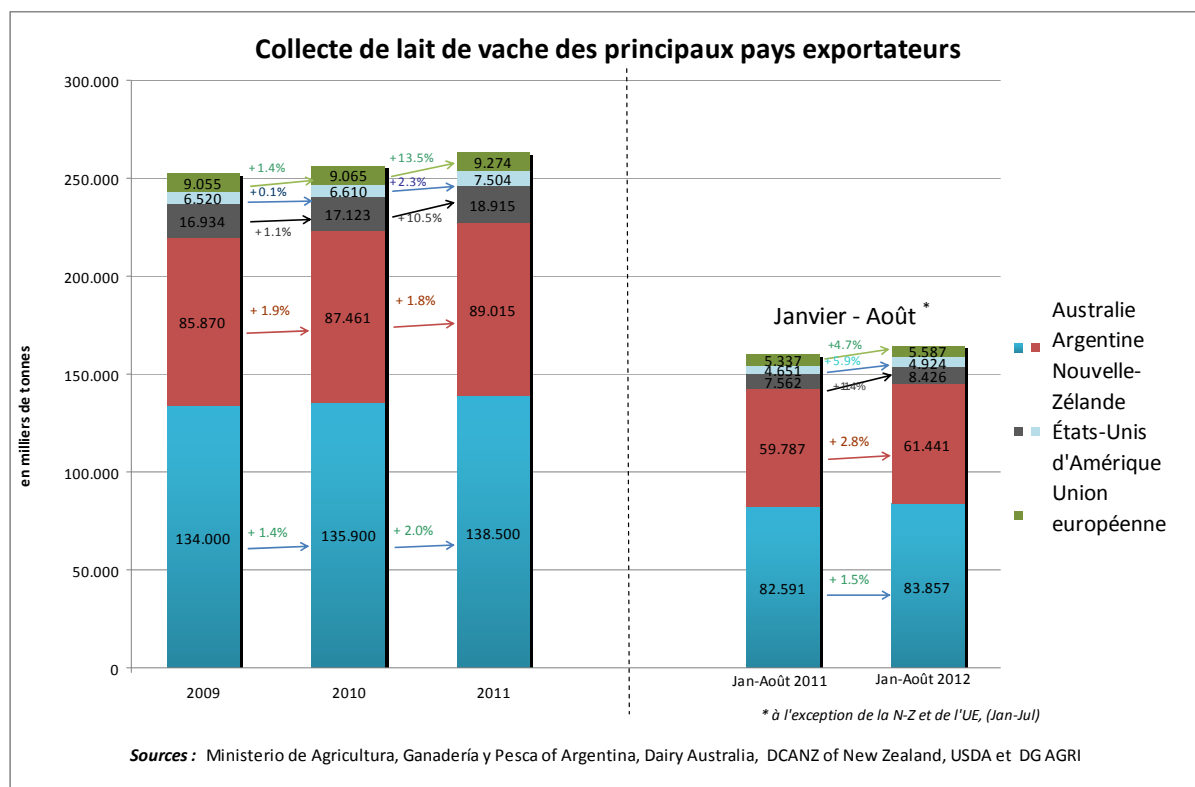
- Annexes
- I. Évolution des prix du lait
 - II. Perspectives à moyen terme dans le secteur laitier
 - III. Production laitière par rapport aux quotas
 - IV. Évolution des prix des quotas laitiers dans l'Union européenne

³

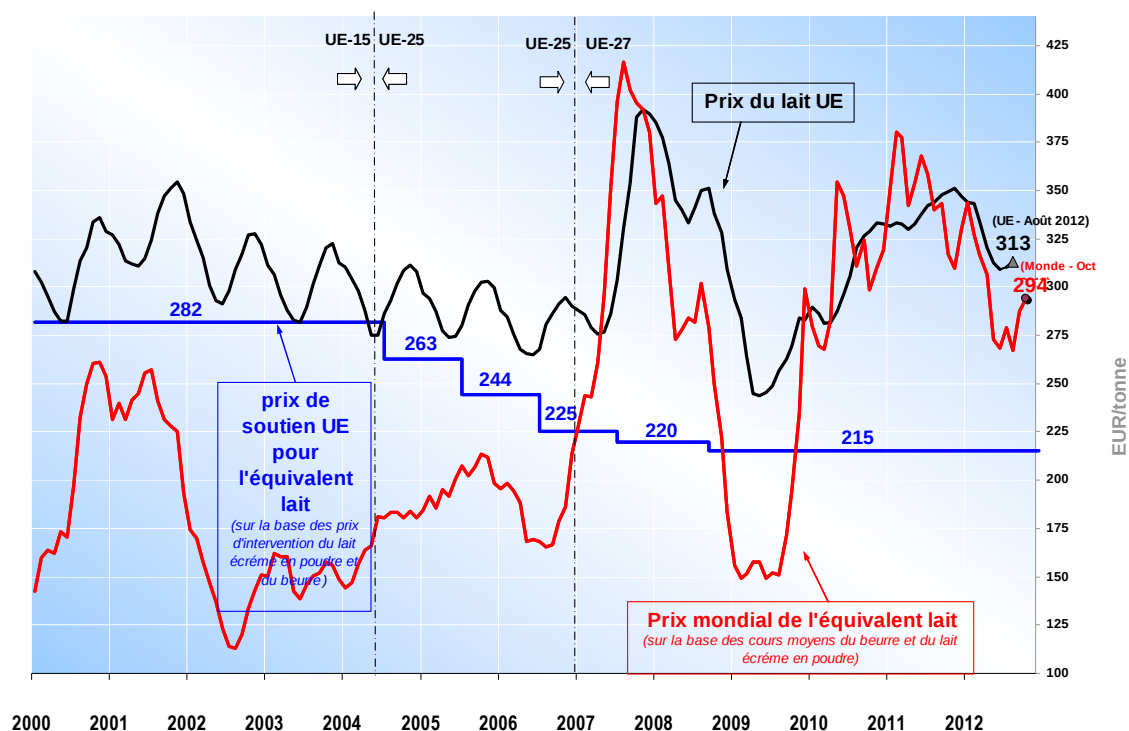
Voir le règlement (CE) n° 1234/2007 relatif à l'OCM unique, article 184, point 9, tel qu'inséré dans le règlement (UE) n°261/2012 relatif au «paquet lait».

ANNEXE I ÉVOLUTION DE LA PRODUCTION LAITIÈRE ET DES PRIX DU LAIT

Graphique 1 Évolution de la collecte de lait

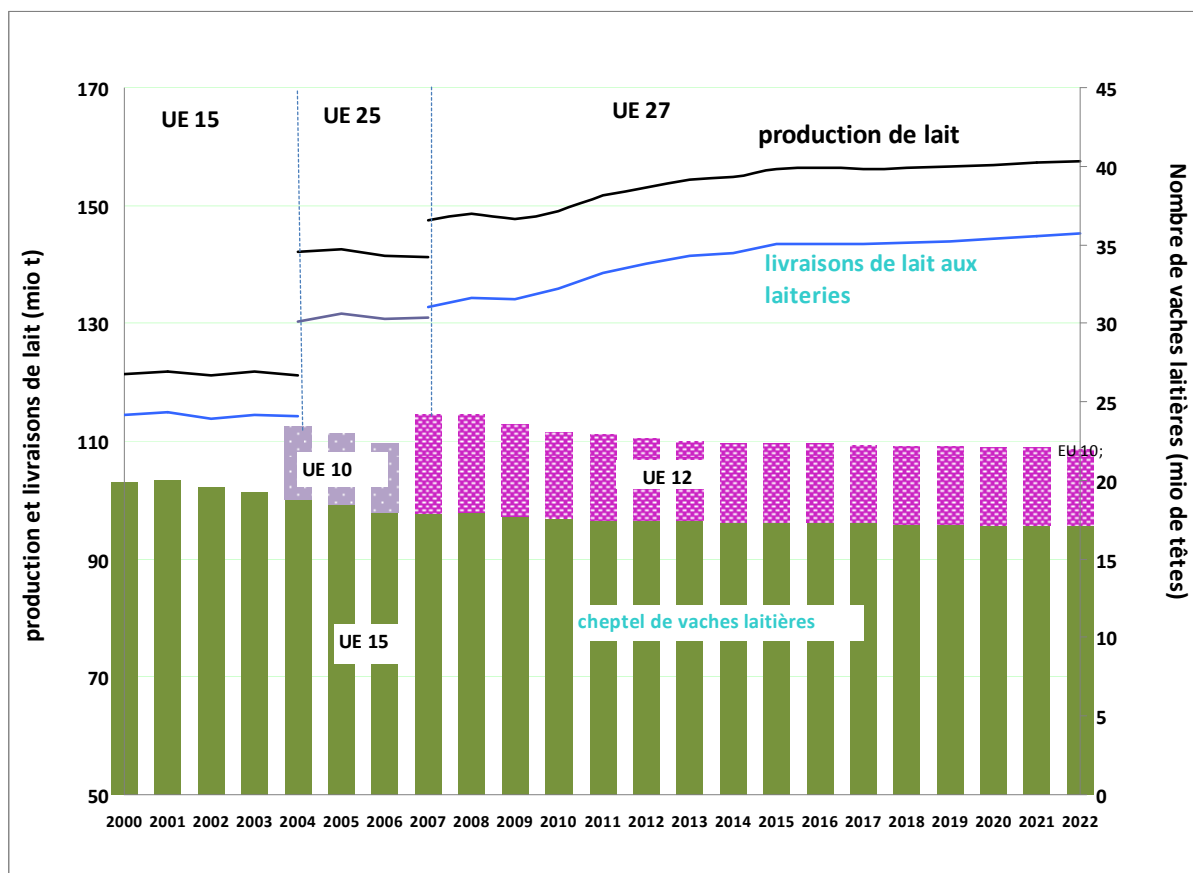


Graphique 2 Évolution des prix du lait

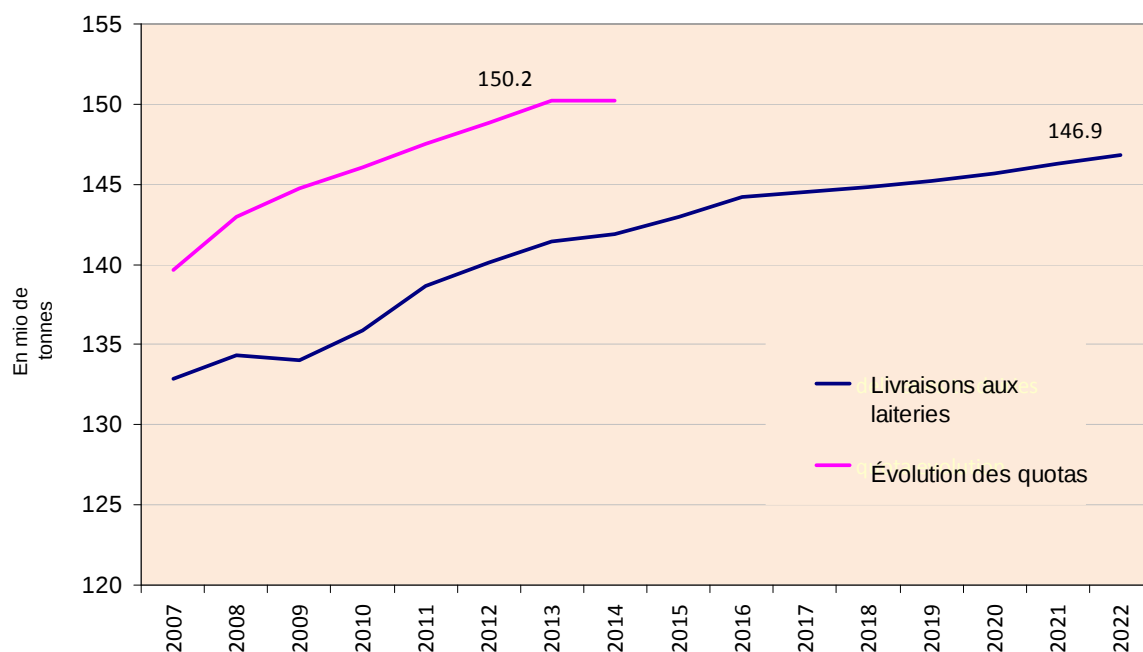


ANNEXE II PERSPECTIVES À MOYEN TERME DANS LE SECTEUR LAITIER

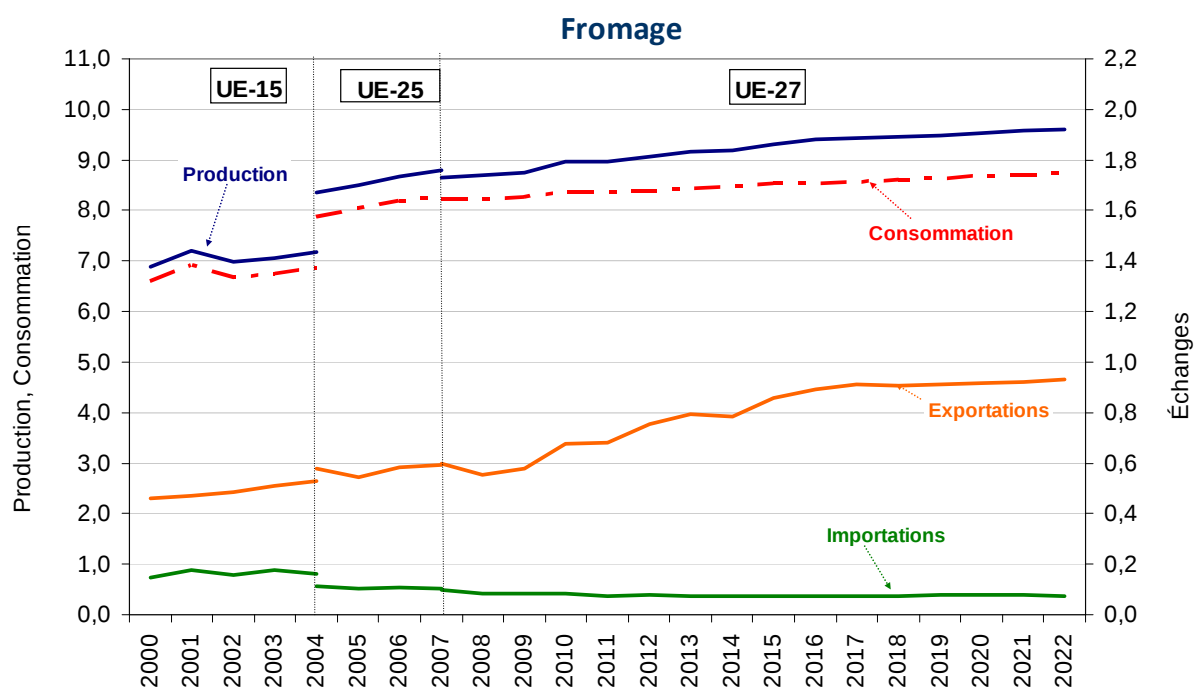
Graphique 3 Évolution de l'offre de lait de vache et du cheptel laitier (2000-2022)



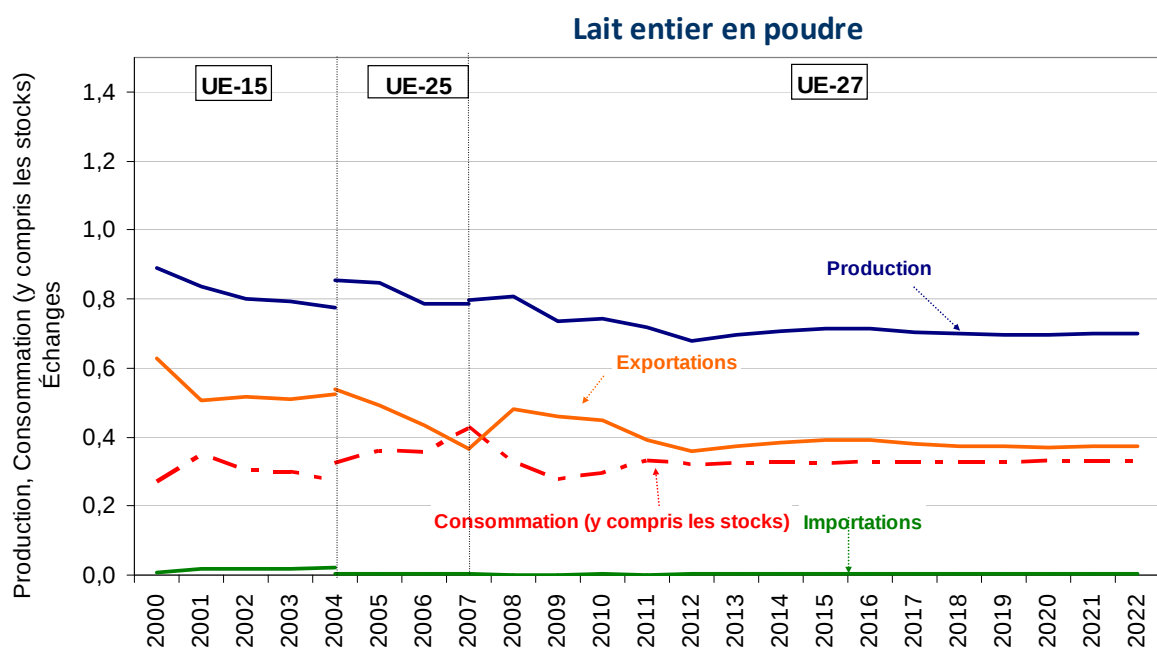
Graphique 4 Livraisons de lait et utilisation des quotas pour le lait de vache



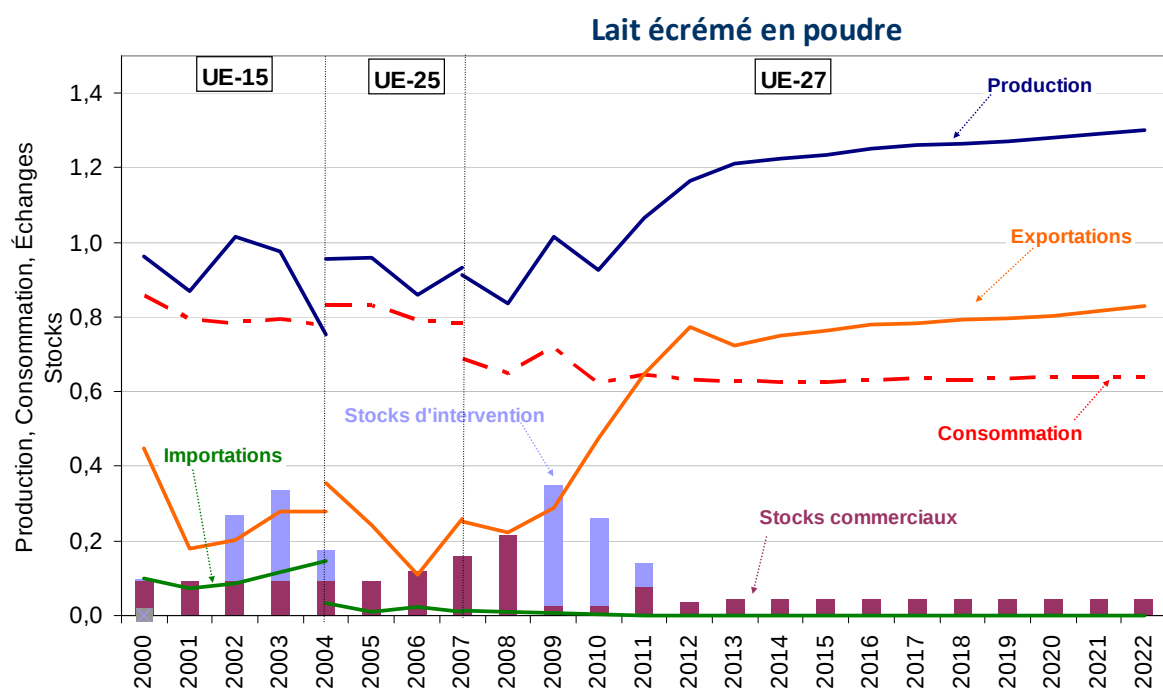
Graphique 5 Évolution du marché du fromage (2000 – 2022)



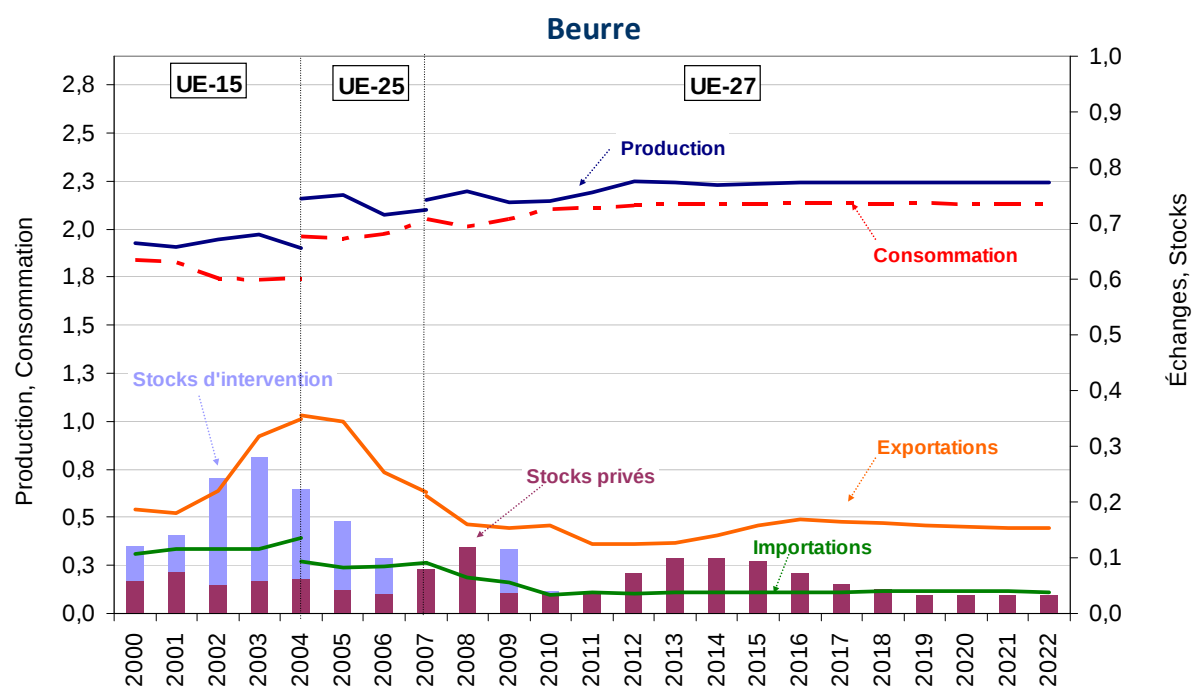
Graphique 6 Évolution du marché du lait entier en poudre (2000 – 2022)



Graphique 7 Évolution du marché du lait écrémé en poudre (2000 – 2022)

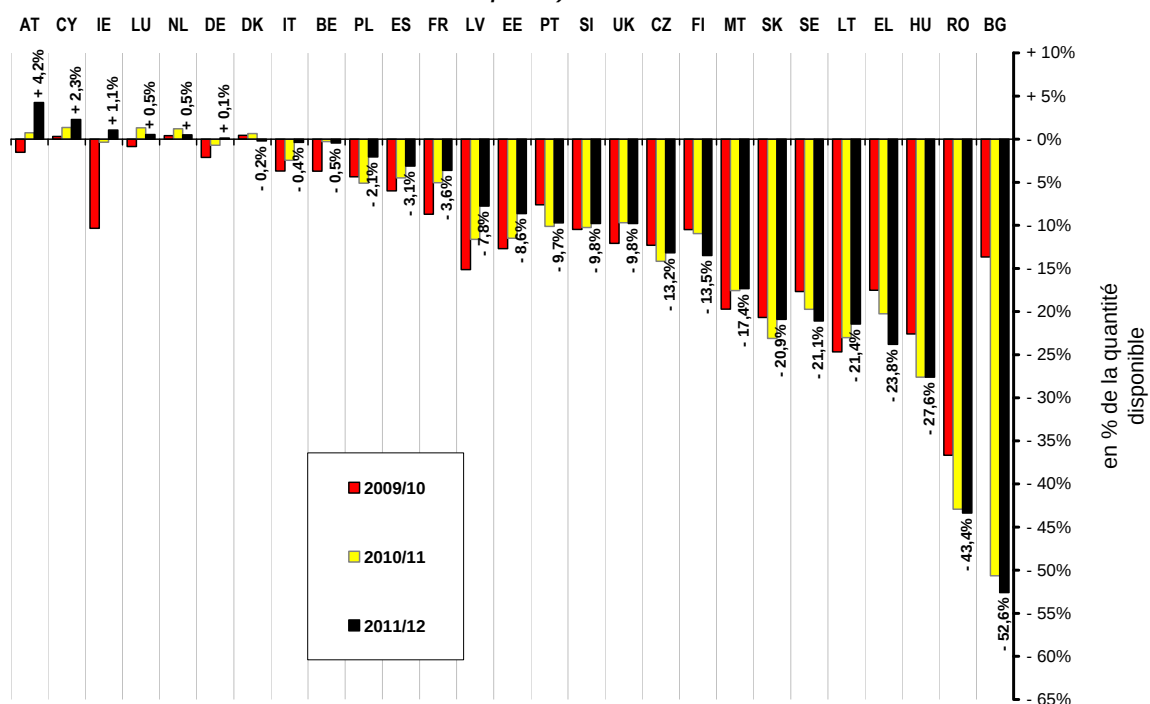


Graphique 8 Évolution du marché du beurre (2000 – 2022)

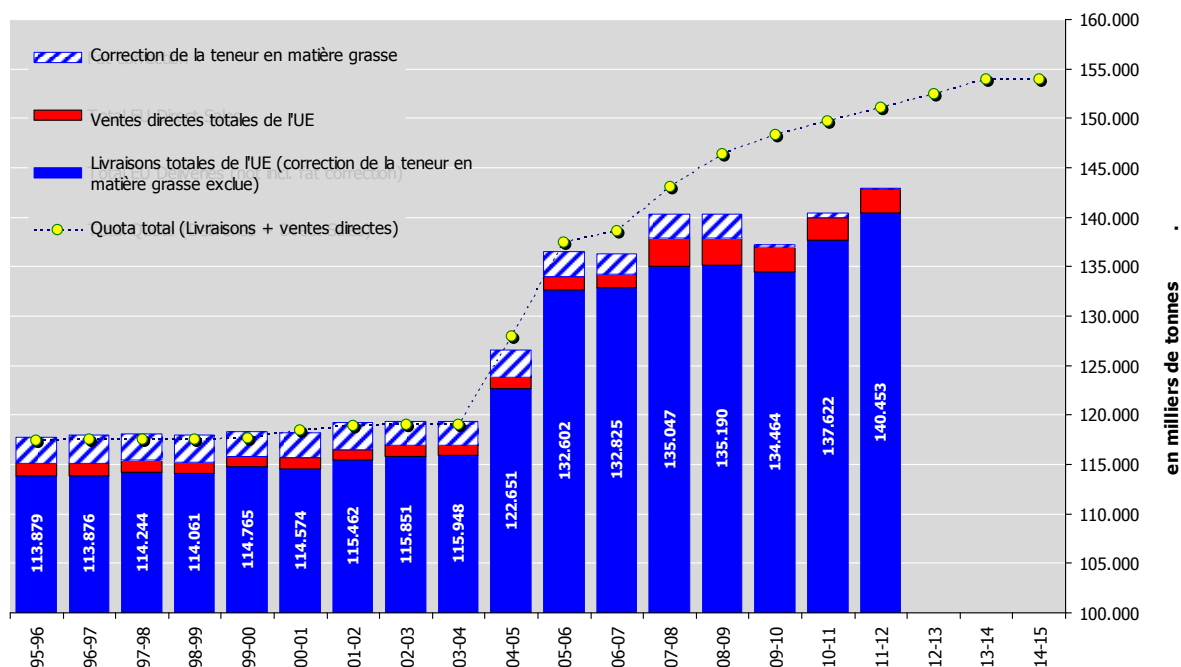


ANNEXE III. PRODUCTION LAITIÈRE PAR RAPPORT AUX QUOTAS

Dépassement/sous-utilisation des livraisons de l'UE (en % de quota)



Évolution des livraisons et des ventes directes de lait de l'UE par rapport aux quotas



ANNEXE IV. ÉVOLUTION DES PRIX DES QUOTAS LAITIERS DANS L'UNION EUROPÉENNE

