



Bruxelles, le 13.6.2014
COM(2014) 354 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

**Évolution de la situation du marché des produits laitiers et de la mise en œuvre du
«paquet lait»**

{SWD(2014) 187 final}

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

Évolution de la situation du marché des produits laitiers et de la mise en œuvre du «paquet lait»

1. CHAMP D'APPLICATION

L'article 225, point b), du règlement (UE) n° 1308/2013¹ prévoit que la Commission présente un rapport au Parlement européen et au Conseil au plus tard le 30 juin 2014 sur l'évolution de la situation du marché dans le secteur du lait et des produits laitiers, en accordant une attention particulière à l'application des articles 148 à 151, de l'article 152, paragraphe 3, et de l'article 157, paragraphe 3, en évaluant en particulier les effets sur les producteurs et la production de lait dans les régions défavorisées, en lien avec l'objectif général de préservation de la production dans ces régions, et couvrant les incitations potentielles visant à encourager les agriculteurs à conclure des accords de production conjointe; ce rapport est accompagné de toute proposition appropriée.

La conférence intitulée «Le secteur laitier de l'UE: évolution au-delà de 2015», qui s'est tenue à Bruxelles le 24 septembre 2013, a porté sur les nouveaux défis auxquels le secteur laitier devra faire face et a posé la question de savoir si des instruments supplémentaires étaient nécessaires et envisageables, compte tenu de la fin du système des quotas en 2015. Les délibérations au sein des institutions de l'Union européenne sur les résultats de la conférence sont en cours. Le présent rapport apporte des éléments supplémentaires pour la discussion et la Commission tient à poursuivre le débat avec le Parlement, les États membres et les parties intéressées sur la meilleure façon de gérer les marchés lorsque les quotas auront disparu, afin de formuler d'autres propositions, le cas échéant.

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

Le marché laitier de l'UE est actuellement² dans une situation tout à fait favorable. Le prix moyen du lait dans l'UE en janvier 2014 était de 40,03 c/kg, ce qui correspond à une hausse de 17 % par rapport à janvier 2013, et au prix moyen du lait le plus élevé jamais enregistré en janvier (statistiques depuis 1977). Cette tendance à la hausse a également été observée dans le prix des produits laitiers, bien que les prix du beurre aient été soumis à une certaine pression depuis le début de l'année 2014. Jusqu'à présent, la forte demande mondiale a soutenu des prix fermes. Cependant, une correction des prix ne devrait pas être exclue, compte tenu de l'augmentation de la production de lait observée chez les principaux exportateurs.

Les perspectives à moyen terme dans le secteur du lait et des produits laitiers sont favorables sur les marchés intérieur et mondial. La demande mondiale reste dynamique, en particulier dans les économies émergentes. Malgré le ralentissement de la croissance économique, les produits laitiers figurent de façon plus visible dans l'alimentation, en raison d'une proportion accrue de ménages de la classe moyenne. Des hausses de production résultant de la suppression des quotas peuvent être attendues, notamment dans les États membres dont la

¹ 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° 1234/2007 du Conseil (JO L 347 du 20.12.2013, p. 671).

² Sur la base des données disponibles à la mi- mars 2014.

production est actuellement limitée par les quotas, comme l'Irlande, l'Allemagne, les Pays-Bas, le Danemark, l'Autriche et la Pologne ainsi que la France. La production dépendra du rythme d'augmentation de la consommation dans l'Union européenne et dans le monde, ainsi que d'autres facteurs tels que les contraintes liées à l'environnement.

Des informations plus complètes sur l'évolution de la situation du marché figurent dans le document de travail des services de la Commission accompagnant le présent rapport.

3. MISE EN ŒUVRE DU «PAQUET LAIT»

Le «paquet lait»³ a été publié en mars 2012, est intégralement en vigueur depuis le 3 octobre 2012 et s'applique jusqu'au 30 juin 2020. Les règlements d'exécution et les règlements délégués⁴ ont été publiés en juin et septembre 2012.

Les dispositions du «paquet lait» (telles qu'intégrées dans le règlement (UE) n° 1308/2013) et leur mise en œuvre sont décrites ci-après. Le rapport est basé sur les réponses des États membres à un questionnaire spécifique⁵ ainsi que sur les notifications prévues dans les modalités d'exécution.

3.1. CONTRATS OBLIGATOIRES (ARTICLE 148)

Les contrats définissent les responsabilités des opérateurs de la filière des produits laitiers, sensibilisent davantage aux signaux du marché, améliorent la transmission des prix, adaptent l'offre à la demande et évitent certaines pratiques commerciales déloyales. Après la suppression du régime des quotas laitiers, il s'agira d'un instrument utile pour les producteurs et les transformateurs aux fins de la planification de leurs volumes de production. En vertu de l'article 148, les États membres ont la possibilité de rendre obligatoires les contrats écrits entre agriculteurs et transformateurs et de contraindre les acheteurs de lait à proposer aux agriculteurs une durée minimale de contrat. Il convient que ces contrats soient conclus avant la livraison et contiennent certains éléments tels que le prix, le volume, la durée du contrat, les modalités de paiement et de collecte, et les règles applicables en cas de force majeure. Tous ces éléments doivent être librement négociés entre les parties et les agriculteurs ont le droit de refuser une offre d'une durée minimale de contrat. Les livraisons effectuées par un agriculteur affilié à sa coopérative sont exemptées de cette obligation contractuelle si les statuts ou les règles de la coopérative contiennent des dispositions qui ont des effets similaires à ceux du contrat prescrit.

Jusqu'à présent, 12 États membres ont prévu des contrats obligatoires, certains même avant l'entrée en vigueur du «paquet lait».

³ Règlement (UE) n° 261/2012 (JO L 94 du 30.3.2012, p. 38).

⁴ Règlement d'exécution (UE) n° 511/2012 de la Commission (JO L 156 du 16.6.2012, p. 39) et règlement délégué (UE) n° 880/2012 de la Commission (JO L 263 du 28.9.2012, p. 8).

⁵ http://ec.europa.eu/agriculture/milk/milk-package/questionnaire-implementation-2013_en.pdf

Tableau 1 Contrats obligatoires

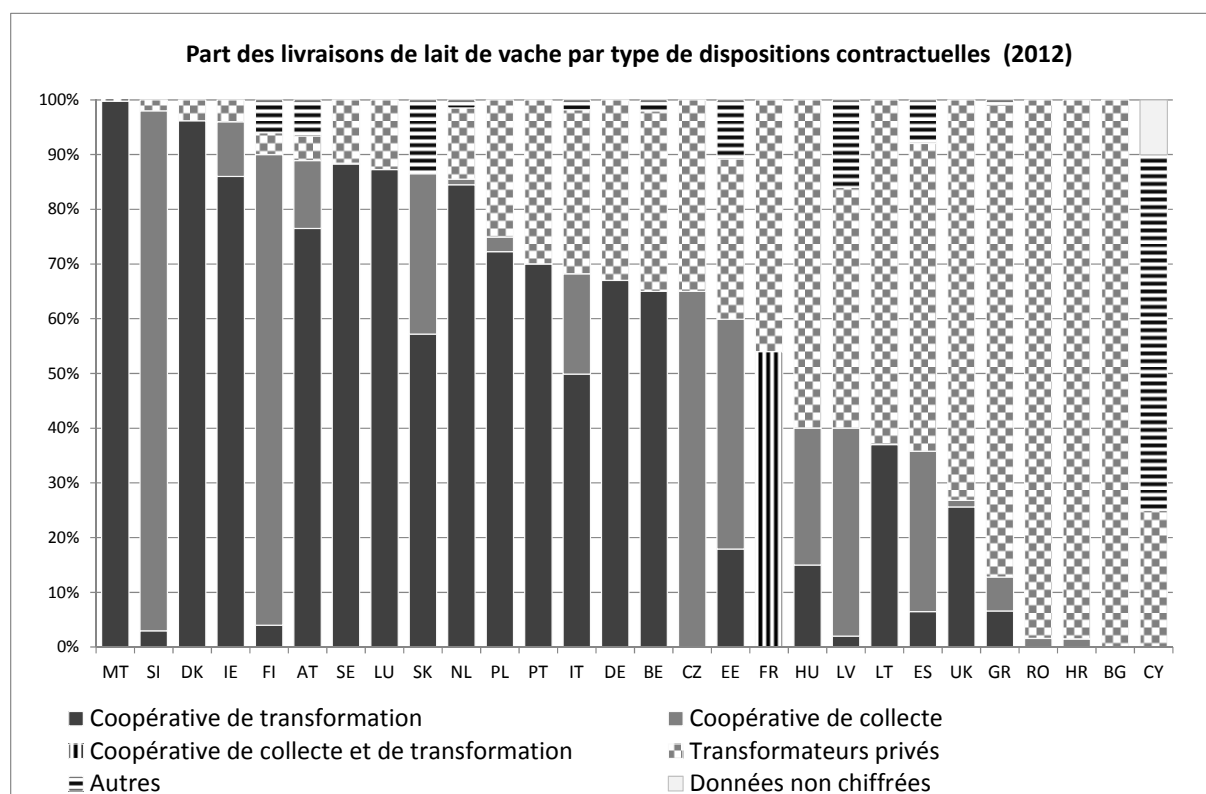
État membre	Législation nationale	Durée minimale du contrat
Lettonie	septembre 2009	-
France	avril 2011	5 ans
Italie	mars 2012	6 mois
Espagne	octobre 2012	1 an
Lituanie	octobre 2012	-
Hongrie	décembre 2012	6 mois
Slovaquie	décembre 2012	-
Croatie	juin 2013	6 mois
Chypre	juin 2013	6 mois
Portugal	juin 2013	6 mois
Bulgarie	novembre 2013	6 mois
Roumanie	1 ^{er} trimestre 2014	6 mois

Sept États membres ont prévu que le contrat proposé par l'acheteur à l'agriculteur devait avoir une durée minimale de six mois, tandis que l'Espagne a opté pour une durée d'un an, et la France pour des contrats de cinq ans. Sur la base des dispositions du «paquet lait», au Royaume-Uni, un code de bonnes pratiques sur une base volontaire a été convenu entre les producteurs et les transformateurs et prévoit des contrats dans des conditions semblables à celles figurant dans le «paquet lait» et couvrant plus de 85 % de la production de lait cru. En Belgique également un code de bonnes pratiques a été signé par 98 % des transformateurs et les trois principales organisations agricoles. Il contient en particulier des accords relatifs à la qualité, des accords sur la période de préavis des agriculteurs et acheteurs, des accords en matière de durabilité et des dispositions sur le rôle des organisations de producteurs. En Allemagne, pour les livraisons négociées par les organisations de producteurs, des contrats types sont généralement utilisés et, outre la qualité, les critères de prix et la durée, ils comporteront également à l'avenir de plus amples informations sur les volumes de lait.

Des contrats ont été rendus obligatoires, en particulier dans les États membres où la structure coopérative des relations contractuelles entre producteurs et transformateurs dans le secteur laitier était moins affirmée. Le graphique 1 donne un aperçu de la part de la production de lait de vache par type de dispositions contractuelles, en distinguant les livraisons effectuées par les agriculteurs affiliés aux coopératives de transformation et aux coopératives de collecte et les livraisons effectuées par les agriculteurs aux transformateurs privés et dans le cadre d'autres dispositions. Ces dernières concernent surtout les livraisons aux organismes de collecte privés ou aux sociétés commerciales. Environ 64 % de l'ensemble des livraisons de lait de vache sont effectuées par des agriculteurs affiliés à leur coopérative de transformation ou de collecte. Pour la France, aucune distinction n'a pu être faite entre les livraisons aux coopératives de transformation ou de collecte. Pour l'Allemagne, les livraisons aux transformateurs privés se font essentiellement par l'intermédiaire des organisations de

producteurs ou de leurs associations. En général, les parts respectives des différents types de dispositions contractuelles sont réputées assez stables au cours des dernières années. Néanmoins, plusieurs États membres (EE, IT, LV, AT, SK) ont fait état d'une augmentation des livraisons aux organismes de collecte privés, même si leur part est relativement limitée en termes absolus.

Graphique 1 Relations contractuelles



3.2. ORGANISATIONS DE PRODUCTEURS (ARTICLE 152, PARAGRAPHE 3)

Les États membres sont tenus de reconnaître officiellement des organisations de producteurs (OP) constituées de producteurs du secteur laitier à l'initiative des producteurs et qui visent un but précis pouvant inclure les aspects ci-après: i) assurer la programmation de la production et son adaptation à la demande, notamment en termes de qualité et de quantité; ii) concentrer l'offre et mettre sur le marché la production de leurs membres; iii) optimiser les coûts de production et stabiliser les prix à la production. Les États membres peuvent fixer un nombre minimal de membres et/ou un volume minimal de production commercialisable que les OP doivent atteindre pour être reconnues (voir tableau 3 de l'annexe).

Toutes les OP reconnues sont orientées vers la production de lait de vache, à l'exception d'une seule, vers le lait de brebis, en Espagne. Un grand nombre des 228 OP dans le secteur laitier de l'Union européenne, notamment en Allemagne et en Italie, existaient déjà avant l'entrée en vigueur du «paquet lait». Néanmoins, le nombre de reconnaissances a augmenté en 2013 (BE +1; CZ + 8; DE + 18; ES + 3, FR + 27). En Allemagne, une association d'organisations de producteurs a été reconnue en 2013, ce qui donne un total de deux. Dans plusieurs États membres, la législation nationale concernant la reconnaissance n'est entrée en vigueur que récemment.

La diversité relativement grande des exigences minimales montre la difficulté de trouver un équilibre entre la volonté de tendre vers de grandes OP qui ont un potentiel suffisant pour renforcer le pouvoir de négociation des producteurs et l'encouragement à la création d'OP en

fixant des seuils réalistes. Néanmoins, il convient de se rappeler que, dans un deuxième temps, plusieurs organisations de producteurs peuvent se réunir dans une association d'OP qui a les mêmes possibilités de négociation collective qu'une OP, mais à une plus grande échelle.

On peut penser que l'évolution relativement favorable du marché ces dernières années (voir point 2) n'a pas encouragé les agriculteurs à rejoindre des OP.

Dans leur rapport «**Analysis on the future developments in the dairy sector**»⁶, les experts ont suggéré notamment de renforcer le rôle des OP, en particulier en veillant à ce qu'elles aient une taille adéquate pour avoir un pouvoir de négociation suffisant.

La possibilité d'extension de certaines règles des OP reconnues et de leurs associations (et organisations interprofessionnelles) aux non affiliés et de cotisations obligatoires pour les non affiliés dans le cadre de la réforme de la PAC⁷ s'applique désormais aux organisations du secteur laitier et devrait être considérée comme une incitation à la mise en place d'organisations représentatives.

D'autres mesures incitant les agriculteurs à s'affilier à des OP sont traitées au point 3.8.

3.3. NEGOCIATIONS COLLECTIVES (ARTICLE 149)

Afin de renforcer le pouvoir de négociation des producteurs laitiers, les agriculteurs peuvent s'affilier à des organisations de producteurs (OP) qui peuvent négocier collectivement les clauses des contrats, y compris le prix du lait cru. Le volume de lait qu'une organisation de producteurs peut négocier est lié à certaines limites clairement définies (par exemple 3,5 % de la production de l'UE, 33 % de la production nationale de l'État membre). Les livraisons effectuées par les agriculteurs affiliés à leurs coopératives de transformation ne peuvent faire l'objet de négociations communes dans le cadre du «paquet lait», alors que les coopératives de collecte peuvent constituer des OP qui peuvent négocier collectivement avec les transformateurs.

Quatre États membres ont communiqué des livraisons de lait cru en 2013 dans le cadre d'un contrat négocié collectivement au titre de cette disposition.

Tableau 2. Livraisons effectives de lait de vache en 2013 dans le cadre d'un contrat négocié collectivement

État membre	Volumes de lait cru de vache x 1 000 tonnes	Part approximative des livraisons
République tchèque	445.	18 %

⁶ Étude externe réalisée par Ernst & Young pour la direction générale de l'agriculture et du développement rural de la Commission européenne. Voir: http://ec.europa.eu/agriculture/events/dairy-conference-2013_en.htm

⁷ Articles 164 et 165 du règlement (UE) n° 1308/2013.

Allemagne	11 158	33 %
Espagne	255.	4 %
France	2 689	11 %

En Allemagne, 2 associations d'OP, ainsi que les 143 OP couvrent presque toutes les livraisons de lait effectuées à des transformateurs qui ne sont pas des coopératives. En France, près de 90 % du volume annuel commercialisable des OP reconnues ont effectivement été négociés collectivement, tandis qu'en Espagne, des négociations collectives ont été menées pour environ 16 % des volumes commercialisables des OP reconnues. En outre, l'Espagne a communiqué en 2013 des livraisons de 68 000 tonnes de lait de brebis sur une production de 571 000 tonnes. Étant donné que les livraisons effectuées par les agriculteurs affiliés à leur coopérative de transformation ne peuvent être négociées dans le cadre du paquet lait, il reste encore un certain potentiel pour les négociations collectives, sauf en Allemagne et dans les États membres comptant une proportion importante de coopératives de transformation.

3.4. REGULATION DE L'OFFRE POUR LES FROMAGES BENEFICIANT D'UNE APPELLATION D'ORIGINE PROTEGEE OU D'UNE INDICATION GEOGRAPHIQUE PROTEGEE (ARTICLE 150)

Compte tenu de l'importance des fromages bénéficiant d'une appellation d'origine protégée (AOP) ou indication géographique protégée (IGP), notamment pour les régions rurales vulnérables, et afin de garantir la valeur ajoutée et la qualité, les États membres sont autorisés à appliquer des règles visant à réguler l'offre de fromages AOP/IGP à la demande d'une organisation de producteurs (OP), d'une organisation interprofessionnelle ou d'un groupement d'opérateurs bénéficiant d'une AOP/IGP. À ce jour, deux États membres ont adopté des règles pour la gestion de l'offre concernant les fromages. La France a adopté des mesures relatives au «Comté», applicables à compter du 1^{er} avril 2012, au «Beaufort» applicables à compter du 27 février 2014, et l'Italie a adopté des mesures relatives à l'«Asiago», applicables à compter du 12 février 2014. Dans ces deux États membres, d'autres demandes sont en cours d'examen ou en voie d'élaboration.

3.5. ORGANISATIONS INTERPROFESSIONNELLES (ARTICLE 157, PARAGRAPHE 3))

Des règles spécifiques applicables aux organisations interprofessionnelles dans le secteur laitier permettent aux opérateurs de la chaîne d'approvisionnement en produits laitiers de dialoguer et d'effectuer un certain nombre d'activités qui, dans certaines conditions, peuvent être partiellement exemptées des règles de la concurrence (article 210). Ces activités communes concernent, entre autres, l'amélioration de la connaissance et de la transparence de la production et du marché, la promotion, la recherche, l'innovation et l'amélioration de la qualité. Il convient que les organisations interprofessionnelles soient composées de représentants des producteurs de lait cru et d'au moins un ou plusieurs représentants des stades suivants de la chaîne d'approvisionnement: transformation ou commercialisation (distribution incluse).

Des organisations interprofessionnelles pour le secteur laitier ont été reconnues en Espagne (une pour le lait de vache, de brebis et de chèvre), en France (une pour le lait de vache, une pour le lait de chèvre et deux pour le lait de brebis), en Hongrie (pour le lait de vache) et au

Portugal. Elles opèrent en général au niveau national, sauf les deux organisations interprofessionnelles pour le lait de brebis en France, qui ont une couverture régionale. Elles englobent toutes la production et la transformation, tandis que le commerce de détail est représenté uniquement dans l'organisation interprofessionnelle en Hongrie.

Une pratique d'une organisation interprofessionnelle française, qui concerne la diffusion de certaines informations relatives au marché et d'indicateurs économiques, a été acceptée dans le cadre de l'article 177 *bis* du règlement (UE) n° 1234/2007⁸.

3.6. DECLARATIONS OBLIGATOIRES DANS LE SECTEUR DU LAIT ET DES PRODUITS LAITIERS (ARTICLE 151)

Afin de suivre de près l'évolution du marché après l'expiration du régime des quotas et dans un souci de transparence, cette disposition prévoit la communication d'informations en temps utile sur les volumes de lait livrés. Elle s'applique à compter du 1^{er} avril 2015. Les modalités d'application sont en cours d'élaboration.

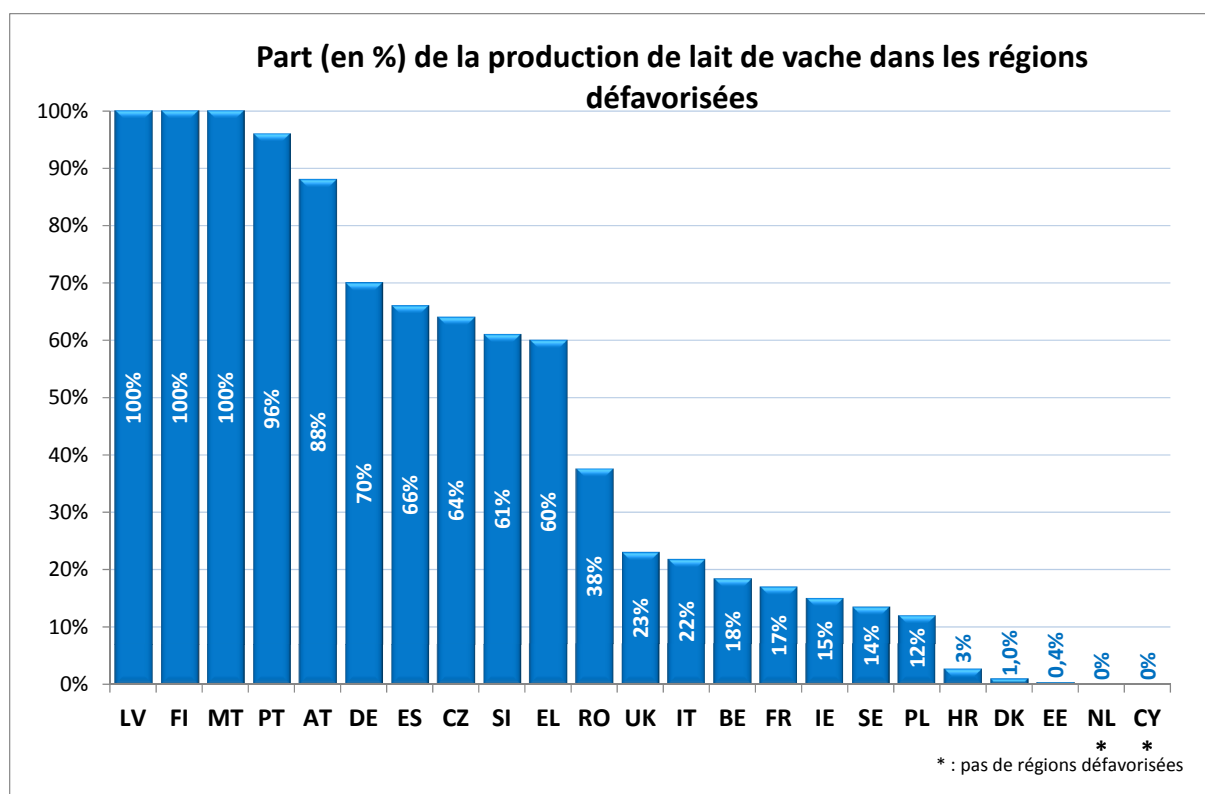
3.7. EFFETS DU PAQUET LAIT SUR LES PRODUCTEURS LAITIERS ET LA PRODUCTION DE LAIT DANS LES REGIONS DEFAVORISEES

Comme il n'existe pas de définition uniforme de la notion de «régions défavorisées» en ce qui concerne la production laitière, les États membres ont été invités à indiquer les critères qu'ils utilisent dans ce contexte. Les États membres font essentiellement référence aux zones de montagne, mais aussi aux zones défavorisées soumises à des handicaps spécifiques, aux zones menacées d'abandon, aux zones défavorisées (ZD) en général et aux régions ultrapériphériques (Açores, par exemple). Certains États membres appliquent différentes gradations de handicap et/ou ajoutent des critères spécifiques, par exemple l'éloignement, l'insularité, la structure fragmentée, le sol, le climat, les faibles rendements en lait, les coûts élevés de la production, etc., renvoyant la plupart du temps à leurs programmes nationaux de développement rural. Certains États membres indiquent qu'ils ne disposent pas de données sur la question (BG, LT, LU, HU, MT, SK).

Sur la base de ces définitions assez hétérogènes des «zones défavorisées», les données et les évolutions suivantes ont été enregistrées:

Graphique 2. Production laitière dans les régions défavorisées

⁸ Désormais l'article 210 du règlement (UE) n° 1308/2013.



La tendance générale à la baisse du nombre de producteurs de lait dans tous les États membres au cours des dernières années est également observée dans ces régions défavorisées, mais en Pologne la baisse serait plus importante que dans les régions non défavorisées. En revanche, en France, en Autriche et en Slovénie, la diminution dans les zones montagneuses est moins marquée que dans d'autres régions, tandis que l'Espagne fait état d'une réduction plus faible du nombre de producteurs de lait depuis 2006, lorsque l'on a introduit les paiements directs dans le secteur laitier. Les volumes de production de lait dans les régions défavorisées sont en baisse en Estonie, en Grèce et en Pologne, tandis qu'ils sont en hausse en Allemagne, en Irlande, en Lettonie et en Autriche. L'Espagne a enregistré une forte augmentation de la production, en particulier dans les régions à faible densité de population (près de 40 % des livraisons nationales).

Les dispositions contractuelles dans les régions défavorisées, dans la mesure où des données sont disponibles, sont plus ou moins similaires à celles indiquées au point 3.1, mais sont assorties d'une plus grande proportion de livraisons aux coopératives de transformation en Belgique, en Irlande, en Italie, en Pologne, en Suède et en France. Les informations relatives aux activités des OP dans les régions défavorisées sont rares; seule la France a indiqué que 14 des 36 OP opèrent également dans ces régions, même si aucune notification de négociations collectives en vertu de l'article 149 dans ces régions n'a été reçue.

Les États membres n'ont pas signalé d'effet significatif du «paquet lait» sur le secteur laitier dans les régions défavorisées, en particulier parce que les dispositions n'ont été mises en œuvre que récemment et que la période d'application effective de cette législation a été trop brève. En outre, la plupart des États membres n'ont pas été en mesure de fournir des données détaillées sur la question.

L'inventaire montre que les situations et les évolutions du secteur laitier dans les régions défavorisées dans et entre les États membres sont relativement hétérogènes et nécessitent une approche ciblée. Des observations semblables figurent dans la résolution du Parlement européen 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 laitiers⁹. Les mesures existantes et les nouvelles mesures au titre de la PAC réformée doivent permettre un tel ciblage.

Dans le cadre de leurs programmes de développement rural¹⁰, les États membres peuvent répondre aux besoins spécifiques du secteur laitier avec une approche stratégique, en élaborant des sous-programmes thématiques adaptés et visant par exemple la restructuration de la production laitière, si le secteur a un impact spécifique sur le développement de la zone rurale, ou visant les zones montagneuses. De plus, le soutien en faveur des zones soumises à des contraintes naturelles et à d'autres contraintes spécifiques prévoit des paiements compensatoires pour des pertes de revenus et les coûts supplémentaires dans les zones où la production agricole est soumise à des contraintes naturelles. Cette disposition pourrait évidemment concerner aussi les producteurs de lait dans le cas où ils sont situés dans une zone soumise à contraintes. Ces paiements sont particulièrement importants pour prévenir l'abandon des terres agricoles. En outre, le nouveau règlement sur le développement rural comporte également un plafond accru des paiements en faveur des zones soumises à des contraintes naturelles ou à d'autres contraintes spécifiques - de 250 à 450 EUR/ha dans les zones montagneuses et de 150 à 250 EUR/ha dans les autres zones.

Dans le cadre des paiements directs¹¹, par exemple, les États membres peuvent décider de prévoir un soutien couplé facultatif, pour les producteurs laitiers, à concurrence d'un certain pourcentage de leur enveloppe nationale et dans la mesure nécessaire pour créer une incitation à maintenir les niveaux actuels de production. Ce soutien sera ciblé sur des secteurs ou régions où des types particuliers d'agriculture ou des secteurs agricoles spécifiques qui sont particulièrement importants pour des raisons économiques, sociales ou environnementales connaissent des difficultés. En outre, les États membres peuvent décider d'octroyer un paiement en faveur des zones soumises à des contraintes naturelles, à concurrence de 5 % de l'enveloppe nationale.

De plus, pour les régions ultrapériphériques de l'UE, les dispositions POSEI¹² («Programme d'options spécifiques à l'éloignement et l'insularité») sont conçues pour tenir compte de leurs handicaps géographiques et économiques tels que l'éloignement, l'insularité, la petite taille, la topographie et le climat difficiles, la dépendance économique à l'égard d'un faible nombre de produits.

⁹ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0577+0+DOC+XML+V0//EN&language=FR>

¹⁰ Règlement (UE) n° 1305/2013 (JO L 347 du 20.12.2013, p. 487).

¹¹ Règlement (UE) n° 1307/2013 (JO L 347 du 20.12.2013, p. 608).

¹² Règlement (UE) n° 228/2013 (JO L 78 du 20.3.2013, p. 23).

Il convient de noter qu'entre 2010 et 2013, 14 États membres ont mis en œuvre le soutien spécifique au secteur laitier au titre de l'article 68, paragraphe 1, point b), du règlement (CE) n° 73/2009, le montant total alloué étant d'environ 1 milliard d'EUR.

3.8. INCITATIONS POTENTIELLES VISANT A ENCOURAGER LES AGRICULTEURS A CONCLURE DES ACCORDS DE PRODUCTION CONJOINTE

En réponse au questionnaire (voir point 3), un certain nombre d'États membres ont suggéré un soutien financier, en particulier pour les organisations de producteurs (certains faisant référence au secteur des fruits et légumes, par exemple) comme incitation appropriée pour encourager les agriculteurs à conclure des accords de production conjointe. D'autres suggestions visent un renforcement de la capacité des OP à développer d'autres fonctions, au-delà des négociations collectives sur les livraisons de lait cru, par exemple, davantage d'implication dans la régulation du marché, des négociations conjointes avec les fournisseurs d'aliments pour animaux ou les engraisseurs dans le secteur de la viande bovine. Des campagnes d'information visant à faire connaître les avantages découlant de l'adhésion à une OP et à présenter des exemples de réussite ont également été proposées. Un autre groupe d'États membres ne voit pas l'utilité de ces mesures d'incitation en faisant référence à la structure coopérative bien développée de leur secteur laitier.

Dans ce contexte, la politique de développement rural réformée offre notamment les possibilités ci-après:

- Le soutien à la constitution de groupements de producteurs a été étendu aux organisations de producteurs durant la période 2014-2020.
- La nouvelle mesure concernant la coopération (qui est potentiellement accessible aux groupements de producteurs, aux coopératives et aux organisations interprofessionnelles) prévoit des possibilités de soutien, en faveur, par exemple, du développement de nouveaux produits et de nouvelles pratiques, des circuits d'approvisionnement courts et des marchés locaux, ainsi que de la coopération entre petits opérateurs pour l'organisation de processus de travail communs et le partage d'installations. En combinaison avec l'aide au titre de la mesure d'investissement, les investissements collectifs peuvent bénéficier de taux d'aide plus élevés (augmentation possible de 20 points de pourcentage).
- Les groupements d'agriculteurs peuvent en outre également bénéficier d'une série de mesures de développement rural, telles que l'aide à l'investissement, la participation aux systèmes de qualité et les activités d'information et de promotion, les mesures en faveur de l'agriculture, de l'environnement et du climat, etc.

4. OBSERVATIONS FINALES

La situation du marché du lait de l'UE est actuellement favorable et les perspectives à moyen terme sont bonnes, bien que des épisodes plus fréquents de volatilité extrême des prix soient attendus.

Les dispositions du «paquet lait» ont été transposées dans les législations nationales. 12 États membres ont prévu des contrats obligatoires entre agriculteurs et transformateurs. Dans deux autres États membres, des codes de bonnes pratiques inspirés par le «paquet lait» ont été convenus entre les agriculteurs et les organisations de transformateurs.

Presque tous les États membres ont adopté des critères nationaux pour la reconnaissance des organisations de producteurs (OP), certains très récemment. Dans 6 États membres, un total de 228 OP étaient reconnues à la fin de l'année 2013, dont un certain nombre existait avant l'entrée en vigueur du «paquet lait». La création de (nouvelles) OP nécessite du temps et, bien entendu, une forte dynamique émanant des agriculteurs eux-mêmes. Il est possible que les évolutions et les perspectives favorables du marché observées récemment n'aient pas stimulé les agriculteurs à s'affilier à des OP. Dans ce contexte, des incitations potentielles visant à encourager les agriculteurs à conclure des accords de production conjointe ont été prévues dans le cadre de la réforme de la politique de développement rural (aide en faveur de l'établissement d'OP, nouvelles mesures en matière de coopération et éligibilité des groupements d'agriculteurs à une série de mesures de développement rural). En outre, les possibilités d'extension de certaines règles des OP et de cotisations obligatoires pour les non-affiliés pourraient stimuler la création de grandes OP.

Des négociations collectives dans le cadre du «paquet lait» ont été menées par des OP reconnues dans quatre États membres. Ces négociations ont débouché sur des livraisons effectives en 2013, variant de 4 à 33 % de la totalité des livraisons dans les États membres respectifs.

La régulation de l'offre pour les fromages AOP/IGP a, jusqu'à présent, été prévue par deux États membres pour trois fromages. D'autres initiatives ont été annoncées.

Les possibilités d'extension des règles et contributions financières visées ci-dessus s'appliquent également aux organisations interprofessionnelles et pourraient constituer une incitation à leur création. Jusqu'à présent, des organisations interprofessionnelles ont été reconnues dans quatre États membres.

Il est encore trop tôt pour observer des conséquences importantes du paquet lait sur le secteur laitier dans les régions défavorisées. Dans la mesure où des données sont disponibles, et sur la base de la diversité des critères utilisés par les États membres pour recenser les «régions défavorisées», l'évolution de la production laitière dans ces régions varie considérablement entre les États membres et entre les régions au sein d'un même État membre. Néanmoins, dans plusieurs États membres la part des livraisons effectuées aux coopératives de transformation dans les régions défavorisées serait plus élevée que dans les autres régions. Il n'a pas été possible d'obtenir des données concrètes sur les activités des organisations de producteurs dans les régions défavorisées.

Lors de la conférence intitulée «Le secteur laitier de l'UE: évolution au-delà de 2015», qui s'est tenue à Bruxelles le 24 septembre 2013, l'idée d'un observatoire européen du marché du lait a été lancée et est actuellement mise en œuvre par les services de la Commission. L'observatoire constitue un outil au sein de la Commission européenne, qui est responsable de la diffusion des données du marché et de l'analyse à court terme du marché laitier, avec la participation de producteurs, de transformateurs, de représentants du commerce et du

commerce de détail ainsi que d'experts indépendants, et ayant l'ambition de répondre à la nécessité croissante de transparence, à l'aide d'informations plus détaillées et fournies en temps utile. Les parties prenantes y contribuent avec leur expertise et connaissance du marché, en ajoutant un aspect qualitatif à l'approche quantitative de la collecte de données et de l'analyse des marchés. L'objectif ultime est de fournir aux opérateurs économiques des outils quantitatifs et qualitatifs, pour accroître leur connaissance du marché et les aider dans leurs décisions entrepreneuriales. L'observatoire sera également en mesure d'envoyer des alertes précoces aux services de la Commission, lorsque la situation du marché l'exige.

Dans le cadre de la nouvelle PAC (2014-2020), le secteur laitier est équipé d'un filet de sécurité (achats à l'intervention pour le beurre et le lait écrémé en poudre, aide au stockage privé pour le beurre, le lait écrémé en poudre et les fromages AOP/IGP), associé à un cadre réglementaire pour permettre à la Commission de réagir dans des circonstances exceptionnelles (par exemple, prolongation de la période d'achat à l'intervention, aides au stockage privé pour les autres produits laitiers, restitutions à l'exportation, autorisation d'une dérogation temporaire aux règles de concurrence en ce qui concerne les accords et les décisions des organisations reconnues pour prendre certaines mesures, paiements contracycliques exceptionnels). En outre, les producteurs de lait bénéficient des paiements directs et des programmes de développement rural, dans le cadre desquels les États membres jouissent d'une marge considérable pour cibler des mesures spécifiques concernant le secteur laitier.

Les perspectives actuelles pour les marchés laitiers mondiaux restent largement positives. Néanmoins, des doutes subsistent sur la capacité du cadre réglementaire de l'UE à faire face à des épisodes d'extrême volatilité des marchés ou à une situation de crise après la fin du régime des quotas, en particulier pour garantir un développement équilibré de la production laitière dans l'ensemble de l'Union européenne et d'éviter une concentration extrême dans les zones les plus productives.

La création de l'observatoire du marché du lait permettra à la Commission de suivre l'évolution du marché et de déployer des «filets de sécurité» d'une manière proactive. Diverses suggestions ont été avancées en vue d'aller plus loin et de renforcer les instruments disponibles. En particulier, des idées ont été exprimées sur la manière de donner à l'UE les moyens de maintenir une production laitière viable dans des situations de crise, de mieux gérer les conséquences néfastes pour la production de lait dans les régions défavorisées, et de prévoir des outils pour répondre à une hausse soudaine de la production qui pourrait porter gravement atteinte à la stabilité du marché à long terme. Des questions se posent également concernant la manière dont les acteurs du marché peuvent avoir la responsabilité de leurs décisions pour exploiter les possibilités de développement et contribuer à la résolution des crises.

La Commission poursuivra le débat afin de répondre à ces préoccupations. En particulier, elle examinera la nécessité et la possibilité d'outils supplémentaires pour mieux anticiper les situations de crise et la volatilité du marché et pouvoir mieux y faire face. De plus, une analyse complémentaire est nécessaire pour trouver des moyens plus efficaces permettant de soutenir le secteur laitier afin de contribuer à améliorer la compétitivité et la viabilité de l'offre de lait dans l'ensemble de l'Union après trente ans de quotas laitiers. Le débat sur les instruments qui sont déjà en vigueur et la nécessité de prendre de nouvelles mesures aura lieu

dans les meilleurs délais, avant le prochain rapport de la Commission sur la mise en œuvre du «paquet lait» et sur l'évolution du marché prévu pour 2018.