

FR

FR

FR



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 8.12.2010
COM(2010) 727 final

**RAPPORT DE LA COMMISSION EUROPÉENNE 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**

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	3
1. Évolution de la situation du marché du lait et perspectives à moyen terme	3
1.1. Évolution du marché jusqu'à présent	3
2. Évolution en ce qui concerne la suppression progressive du système de quotas laitiers	5
2.1. Production laitière inférieure aux quotas	5
2.2. Diminution des prix des quotas laitiers	6
2.3. Évolution escomptée et analyse de sensibilité	7
2.4. États membres sur la voie d'un «atterrissage en douceur»	8
3. Observations finales	8

RAPPORT DE LA COMMISSION EUROPÉENNE 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

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 (le règlement «OCM unique»), la Commission présente un rapport avant le 31 décembre 2010 et le 31 décembre 2012, 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, ledit rapport étant assorti, au besoin, de propositions appropriées. Le présent rapport constitue le premier des deux rapports précités.

INTRODUCTION

Le présent rapport comporte deux parties: la première décrit l'évolution de la situation du marché du lait de vache à partir de 2008, année de la décision du bilan de santé, jusqu'à la fin du premier semestre de 2010, ainsi que les perspectives à moyen terme. La deuxième partie examine la suppression progressive du système des quotas laitiers.

1. ÉVOLUTION DE LA SITUATION DU MARCHÉ DU LAIT ET PERSPECTIVES A MOYEN TERME

Après une baisse considérable des prix et des revenus des producteurs en 2008-2009, consécutive à l'envolée des prix de 2007, la situation du marché des produits laitiers s'est redressée au cours du deuxième semestre de 2009 et a continué à s'améliorer au cours du premier semestre de 2010.

1.1. Évolution du marché jusqu'à présent

Les livraisons de lait de vache sont restées relativement stables dans les 27 États membres de l'UE ces trois dernières années, avec seulement de faibles variations en pourcentage d'une année à l'autre (+ 1 % en 2008, - 0,6 % en 2009, + 0,03 % au cours des sept premiers mois de 2010).

L'évolution des prix du lait figure à l'annexe I. Depuis le pic exceptionnel enregistré en 2007, les prix du lait à la ferme ont diminué à la suite de la chute des prix des produits laitiers. Après une légère reprise entre juillet et septembre 2008, les prix ont atteint un niveau peu élevé en mai 2009, en moyenne légèrement supérieur à celui prévu par le filet de sécurité. De mai 2009 à novembre 2009, les prix du lait ont augmenté et se sont stabilisés aux alentours de ce niveau au cours du premier trimestre de 2010, contrairement aux fluctuations saisonnières qui indiquent normalement une tendance à la baisse en hiver et au printemps. Les prix du lait ont augmenté depuis le printemps 2010 pour atteindre environ 31,5 c/kg en août, ce qui correspond à une moyenne pondérée pour les 27 États membres de l'UE. Un aperçu des importantes variations de prix entre les États membres figure à l'annexe II. Il s'agit d'une comparaison entre les prix du lait en août 2010 et ceux d'août 2009 dans les différents États membres.

Les stocks d'intervention de beurre et de lait écrémé en poudre étaient vides en 2008, tandis que les stocks privés/industriels ont augmenté tant pour le lait écrémé en poudre que pour le beurre tout au long de la période 2007-2008, ce qui signifie que même si les marchés étaient orientés à la hausse, une quantité croissante de produits en vrac de l'UE n'a pas réussi à pénétrer sur le marché. En 2009, les stocks d'intervention ont rapidement augmenté après une forte baisse de la demande. La dégradation de la situation du marché en 2009 a incité les laiteries à abandonner les produits laitiers à forte valeur ajoutée (tels que le fromage, les produits frais, les yaourts, etc.) au profit des produits d'intervention (lait écrémé en poudre et beurre). Au total, 76 367 tonnes de beurre et 256 982 tonnes de lait écrémé en poudre ont été achetées à l'intervention en 2009. Le filet de sécurité s'est avéré efficace pour rééquilibrer le marché en permettant de retirer du marché des produits représentant à 1 ou 2 % de la production laitière globale. Grâce à une importante remontée des prix du beurre à la fin de 2009 et jusqu'à ce jour en 2010 et à une évolution favorable du marché des produits laitiers en général, aucun achat à l'intervention n'a été effectué en 2010, les stocks d'intervention de beurre sont désormais presque vides et ceux de lait écrémé en poudre sont progressivement réduits par la distribution de ces produits dans le cadre du programme en faveur des personnes les plus démunies et par leur vente par voie d'appel d'offres ouvert. La remontée des prix des produits laitiers était due, entre autres, à la réduction des livraisons provenant de l'hémisphère sud et à une reprise de la demande mondiale de produits laitiers supérieure aux attentes. L'amélioration des conditions du marché a amené les laiteries à se tourner à nouveau vers la production de produits laitiers à forte valeur ajoutée.

De 2008 à aujourd'hui, l'évolution des prix moyens de l'UE en ce qui concerne les principaux produits laitiers a été instable. Même si les prix étaient encore très élevés au début de 2008, ils ont fortement chuté au cours du premier semestre de 2009, pour ensuite remonter de manière constante au cours du second semestre de 2009 et des trois premiers trimestres de 2010.

Les exportations de produits laitiers de l'UE ont enregistré une forte baisse en 2008, surtout en ce qui concerne le beurre et le butteroil, la seule exception majeure étant le lait entier en poudre. Cette tendance s'est interrompue en 2009, avec l'introduction des restitutions à l'exportation destinées à couvrir partiellement l'écart grandissant entre les prix pratiqués sur le marché mondial et au niveau de l'UE. Les exportations de l'UE ont repris au cours des premiers mois de 2010 sans restitutions à l'exportation en raison d'une augmentation de la demande mondiale.

1.2. Évolution du marché à moyen terme

Une simulation des perspectives de marché à moyen terme pour l'UE a été réalisée en utilisant le modèle Aglink-Cosimo. Le marché mondial et l'environnement politique se fondent sur les *perspectives agricoles de l'OCDE et de la FAO 2010-2019*, qui s'appuient sur les projections macroéconomiques les plus récentes et supposent qu'il n'y aura aucune modification de la PAC à la suite des décisions du bilan de santé, ni des politiques commerciales. Parmi les plus importants facteurs utilisés dans les projections de marché figurent l'amélioration des perspectives de croissance du PIB, l'hypothèse d'un raffermissement progressif de l'euro par rapport au dollar et les projections des prix du marché mondial pour les produits laitiers réalisées par l'OCDE et la FAO¹. Si l'une de ces projections/hypothèses ne se vérifie pas, les projections qui en découlent en seraient fortement compromises. En outre, le modèle Aglink-Cosimo ne tient pas compte d'une éventuelle volatilité des prix plus importante.

¹ Dans les perspectives agricoles de l'OCDE et de la FAO 2010-2019, les prix du marché mondial sont calculés sur la base des cours en Océanie.

Sur la base de ce modèle et des hypothèses susmentionnées, la production laitière devrait repartir à la hausse à partir de 2011, en raison de prévisions assez optimistes concernant la demande fondée sur de meilleures perspectives macroéconomiques. En 2020, la production laitière des 27 États membres de l'UE serait supérieure d'environ 3 % à celle de 2009. Les livraisons de lait devraient afficher un taux d'augmentation légèrement plus élevé, la différence étant due à une diminution progressive de l'autoconsommation dans l'UE-12. Dans le cadre de la suppression des quotas, la production laitière des 27 États membres de l'UE devrait être très modestement affectée par la fin du régime des quotas en ce qui concerne les livraisons de l'UE (voir le graphique 2 à l'annexe III).

Les perspectives sont apparemment favorables aux produits laitiers présentant une forte valeur ajoutée, en raison de la demande croissante de fromages et de produits laitiers frais. La production de produits laitiers frais (y compris le lait de consommation, la crème, les yaourts, etc.) devrait augmenter d'environ 8 % (de 2009 à 2020) et la production fromagère devrait croître d'environ 10 %. Les perspectives concernant les exportations de fromages peuvent être considérées comme favorables, malgré l'hypothèse d'un raffermissement progressif de l'euro, l'UE conservant une part constante dans les exportations mondiales de fromages supérieure à 30 %.

En ce qui concerne le lait entier en poudre, la production ne devrait être que légèrement inférieure à celle de 2009 et les exportations de l'UE se maintiendraient à moyen terme, en raison de la stabilité de la demande mondiale. Néanmoins, la part de marché de l'UE dans les exportations mondiales serait progressivement réduite à 21 % d'ici 2020 (alors qu'elle était de 24 % en 2009).

Selon les perspectives, le marché du beurre jouirait d'une stabilité continue, à condition toutefois que la demande intérieure se maintienne. L'augmentation de la production prévue pour 2015 (année de la suppression des quotas) entraînerait une hausse des exportations de l'UE.

Les perspectives d'exportation de lait écrémé en poudre sont moins favorables en raison de l'hypothèse d'un raffermissement de l'euro et de l'offre considérable provenant d'autres exportateurs. En dépit des perspectives assez favorables et de la stabilité apparente du marché du lait écrémé en poudre, les perspectives à plus court terme demeurent sensibles à l'évolution de l'offre et de la demande au niveau mondial et à la capacité du marché de l'UE d'absorber l'écoulement des stocks d'intervention.

Les graphiques correspondants figurent à l'annexe III.

2. ÉVOLUTION EN CE QUI CONCERNE LA SUPPRESSION PROGRESSIVE DU SYSTÈME DE QUOTAS LAITIERS

2.1. Production laitière inférieure aux quotas

Le Conseil a décidé d'augmenter les quotas laitiers de 2 % le 1^{er} avril 2008. Les décisions du bilan de santé de novembre 2008 ont 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 %. Trois augmentations annuelles de 1 % doivent encore avoir lieu avant l'expiration du système des quotas le 1^{er} avril 2015 (sauf dans le cas de l'Italie qui a décidé d'anticiper l'augmentation de 5 % dès le 1^{er} avril 2009).

D'année en année, les quotas laitiers perdent progressivement de leur pertinence, la production laitière étant inférieure aux quotas dans un nombre croissant d'États membres. Alors que six

États membres ont dû s'acquitter d'un prélèvement sur les excédents au cours de l'année contingente 2008-2009, seuls trois États membres devraient s'acquitter d'un prélèvement au cours de l'année contingente 2009-2010. Selon les notifications officielles des États membres, l'année contingente 2009-2010 se serait clôturée par des livraisons de lait de l'UE inférieures d'environ 7 % aux quotas (voir le graphique à l'annexe IV).

La production laitière de l'UE n'a enregistré qu'une légère hausse en 2008, malgré la décision d'augmenter les quotas de 2 % pour l'année contingente 2008-2009 et le paiement de prix relativement favorables aux producteurs de lait au cours de l'année civile. La récession économique a eu une incidence négative sur la demande de produits laitiers à valeur ajoutée aux niveaux mondial et de l'UE. Il s'en est suivi une pression sur les prix des produits laitiers et une baisse sensible des prix à la production du lait en 2009. Le niveau peu élevé des prix du lait a contribué à une légère diminution de la production laitière de l'UE en 2009 et au début de 2010. En conséquence, l'année contingente 2008-2009 s'est clôturée par une sous-utilisation record des quotas de livraisons de l'UE, qui s'est encore accentuée au cours de l'année contingente 2009-2010. La production laitière de l'UE a repris au cours de 2010, mais est restée nettement inférieure au niveau des quotas.

La lenteur de la réponse à l'augmentation des quotas est liée à la récession économique, qui a donné lieu à une baisse de la demande de produits laitiers, mais également à une augmentation des coûts de production et à une réduction des marges bénéficiaires qui y est associée. Selon l'expérience tirée de l'incidence de l'augmentation des quotas en 2008-2009, la réponse de la production laitière dans l'ensemble de l'UE est demeurée relativement faible, malgré un prix moyen à la production du lait considérablement plus élevé. Selon les derniers chiffres disponibles pour la période allant jusqu'en juillet 2010, la production a répondu de façon plus vigoureuse à la hausse des prix du lait.

Les quotas laitiers étant de moins en moins pertinents, l'offre de lait de l'UE 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.

Dans les États membres où les quotas continuent à être dépassés, cette situation est probablement due au fait que certains producteurs disposent d'une marge suffisante par rapport à leurs coûts qui leur permet de courir le risque de dépasser le quota de livraisons et qu'ils utilisent pleinement leur capacité, en espérant que d'autres ne feront pas de même. Selon ces agriculteurs, l'augmentation de la production, même si elle génère un prix moins élevé, est nécessaire pour couvrir leurs coûts d'investissement, tant que les prix couvrent les coûts marginaux de production. Pour certains États membres dont le secteur de la transformation du lait est tourné vers l'exportation, cette situation est également liée au fait que leur gamme de produits leur permet de produire pour les marchés d'exportation et de trouver un débouché pour leurs produits.

2.2. Diminution des prix des quotas laitiers

Parmi les principaux signaux de l'amorçage d'un «atterrissage en douceur» figure l'érosion progressive de la «rente contingente». On entend par rente contingente la différence entre le prix obtenu dans le cadre du quota (supérieur à celui du marché lorsque les quotas sont contraignants) et les coûts marginaux de production. Le prix des quotas est un bon indicateur de la rente contingente. Comme cela apparaît à l'annexe V, le prix des quotas laitiers diminue à mesure qu'on se rapproche de la fin du régime des quotas et se situe déjà à un niveau peu élevé ou proche de zéro dans une grande majorité d'États membres. La situation peut être envisagée sous trois angles:

1) les États membres dont les livraisons de lait sont nettement inférieures aux quotas

Dans les États membres où les livraisons de lait sont nettement inférieures aux quotas, le prix des quotas se situe déjà à un niveau très bas, voire égal à zéro. Dans certains d'entre eux, des mesures administratives nationales ont été adoptées afin de fixer un prix des quotas dégressif d'année en année pour atteindre zéro en 2015.

Pour ces États membres où le prix des quotas n'est pas fixé administrativement mais se situe déjà un niveau très bas ou égal à zéro, les prix des quotas ne devraient pas être sensiblement différents des niveaux actuels, à condition que les niveaux de production suivent les tendances récentes. Dans les États membres où il existe un marché des quotas, un prix est toujours établi pour les quotas laitiers, bien qu'aucun prélèvement sur les excédents ne soit payé. À l'approche de 2015, tous les quotas perdraient la totalité de leur valeur, étant donné qu'ils deviennent moins importants pour le marché et que l'échéance de leur abolition se rapproche.

2) les États membres dont les livraisons de lait sont proches des quotas

Dans les États membres où les livraisons de lait sont proches des quotas, le prélèvement sur les excédents prévu ou escompté influence le prix des quotas. En cas de sous-utilisation du quota laitier national, les prix des quotas baissent. À l'avenir, les achats de quotas devraient continuer à diminuer pour atteindre zéro, avec des fluctuations dues à la production d'excédents et aux prix du lait.

3) les États membres dont les livraisons de lait dépassent les quotas

Dans les quelques États membres où les livraisons de lait dépassent les quotas, les prix des quotas se maintiennent à un niveau relativement élevé et ils ont récemment augmenté. Dans ces États membres, les producteurs sont apparemment suffisamment concurrentiels ou contraints d'utiliser pleinement leur capacité pour continuer à produire et finissent par s'acquitter d'un prélèvement sur les excédents. Dans ces États membres, il est impossible de garantir un atterrissage en douceur.

2.3. Évolution escomptée et analyse de sensibilité

L'évolution de la production laitière après l'abolition des quotas dépend de divers facteurs: la configuration de la PAC après 2013 (mesures de marché, paiements directs, développement rural), les coûts de production, les obligations en matière d'environnement, les solutions de rechange en ce qui concerne l'emploi et la production, ainsi que l'évolution des marchés nationaux et internationaux du lait, y compris les prix du lait.

Selon le modèle économétrique utilisé par la DG agriculture pour établir des perspectives à moyen et long termes, l'augmentation de la production laitière devrait rester modeste au cours des prochaines années, même après l'abolition du régime des quotas (voir point 1.2. ci-dessus). Selon certaines études nationales, la production laitière pourrait fortement augmenter, mais la plupart de ces études ne tiennent pas compte de l'ensemble des 27 États membres de l'UE. Le mécanisme des prix devrait permettre d'éviter les excédents structurels. Plusieurs études² réalisées dans le cadre du bilan de santé montrent que seuls quelques États membres devraient exploiter pleinement l'augmentation des quotas laitiers pour diverses raisons, alors que la plupart des États membres devraient réduire leur production en raison de la diminution globale attendue des prix du lait.

² Analyse économique des effets de l'expiration du système des quotas laitiers de l'UE. (http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/milk/index_en.htm).
Incidence économique de l'abolition du régime des quotas laitiers – analyse régionale de la production laitière dans l'UE (http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/milkquota/index_en.htm).

2.4. États membres sur la voie d'un «atterrissage en douceur»

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.

Dans le cadre du bilan de santé et de l'abolition des quotas, le secteur du lait est venu s'ajouter aux «nouveaux défis» relevant du deuxième pilier de la PAC, dans le cadre duquel l'augmentation des fonds issus de la modulation était destinée à répondre à ces nouveaux défis. Les producteurs laitiers disposent ainsi d'une aide supplémentaire pour se préparer à la fin des quotas.

3. OBSERVATIONS FINALES

De 2007 à 2009, le secteur du lait a connu une période de forte volatilité des prix. Depuis lors, la situation du marché s'est améliorée et les perspectives sont globalement positives.

Dans l'ensemble, le secteur du lait se dirige progressivement vers une production davantage axée sur le marché. Ce processus a été influencé par la crise économique de 2008 et 2009. La volatilité, phénomène courant dans un secteur orienté vers le marché, s'est accentuée et a eu des répercussions négatives en raison de la convergence de facteurs exogènes, parmi lesquels figure la baisse de la consommation des ménages due au faible pouvoir d'achat à la suite de la crise économique.

Un «atterrissage en douceur» s'amorce dans une très grande majorité d'États membres. Les prix des quotas laitiers présentent une très faible valeur, déjà égale à zéro dans certains États membres et sont en baisse dans la plupart des autres États membres en vue d'atteindre un niveau zéro en 2015. Dans la plupart des États membres, surtout dans les nouveaux États membres, les quotas laitiers ne servent plus à limiter la production et l'orientation de cette dernière sur le marché constitue déjà un principe directeur dans un certain nombre d'entre eux.

En conclusion, dans ces conditions, rien ne justifie une révision des décisions du bilan de santé en ce qui concerne l'augmentation progressive des quotas et la fin du régime des quotas au 1^{er} avril 2015.

Afin de poursuivre les préparatifs en vue de l'abolition des quotas en 2015, la Commission souhaiterait proposer d'examiner une autre mesure visant à faciliter le processus d'atterrissage en douceur: afin de sensibiliser et de responsabiliser davantage les opérateurs de la chaîne des produits laitiers pour mieux tenir compte des signaux du marché et adapter l'offre à la demande, il y a lieu d'accroître la transparence, comme l'a souligné le groupe de haut niveau sur le lait. Outre les systèmes d'information existants, des réunions conjointes des experts du comité de gestion de l'OCM unique et du groupe consultatif «lait» seraient organisées afin de suivre l'évolution du marché dans le but d'en évaluer la situation et les perspectives.

En cas de grave déséquilibre, la Commission pourrait envisager comme autre instrument de stabilisation du marché et comme mesure exceptionnelle si les autres mesures disponibles dans le cadre de l'OCM unique apparaissaient insuffisantes de mettre au point un système fondé sur l'article 186 de l'OCM unique («clause applicable en cas de perturbation du marché»), qui permettrait aux producteurs de lait, sur la base du volontariat, de réduire leurs livraisons en échange d'une contrepartie. L'expérience de la crise du lait montre qu'il pourrait

suffire de retirer du marché 1 ou 2 % de la production laitière globale pour corriger les déséquilibres et rétablir la stabilité, comme cela est indiqué au point 1.1. ci-dessus³.

Un autre rapport sera présenté d'ici la fin 2012.

Annexes: I. Évolution des prix du lait

II. Prix du lait à la ferme dans les différents États membres

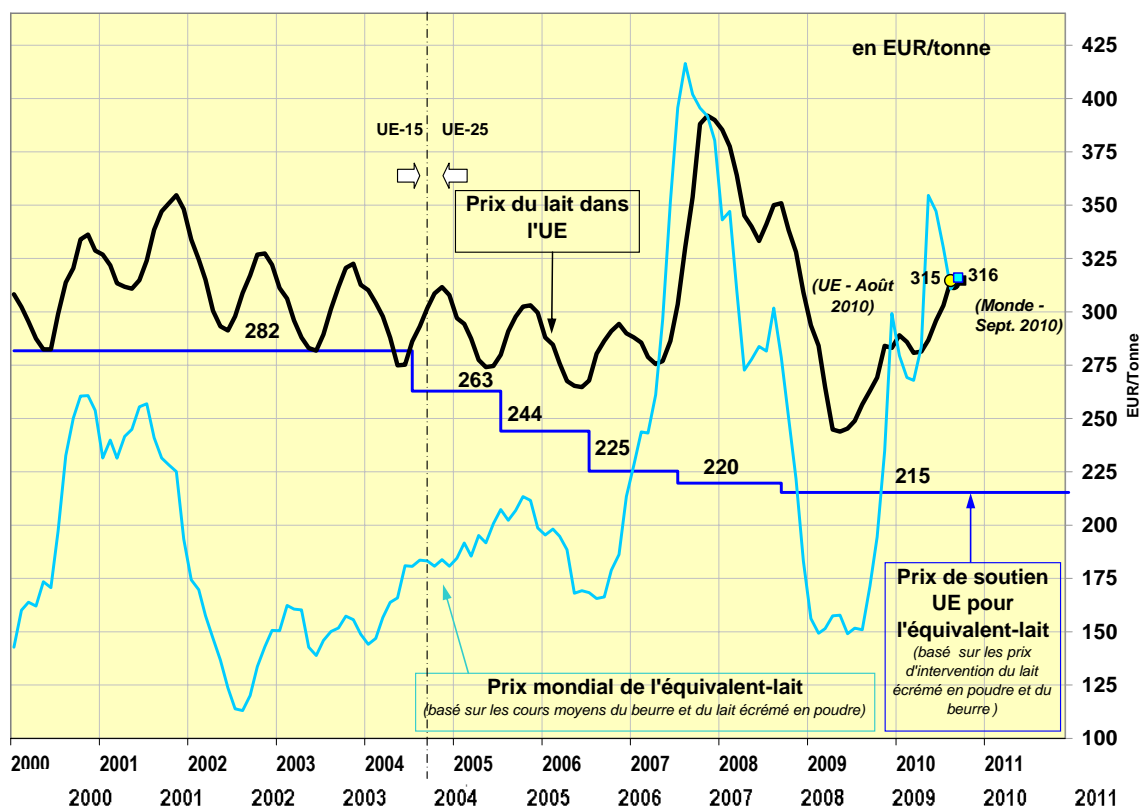
III. Perspectives à moyen terme dans le secteur du lait

IV. Production laitière par rapport aux quotas

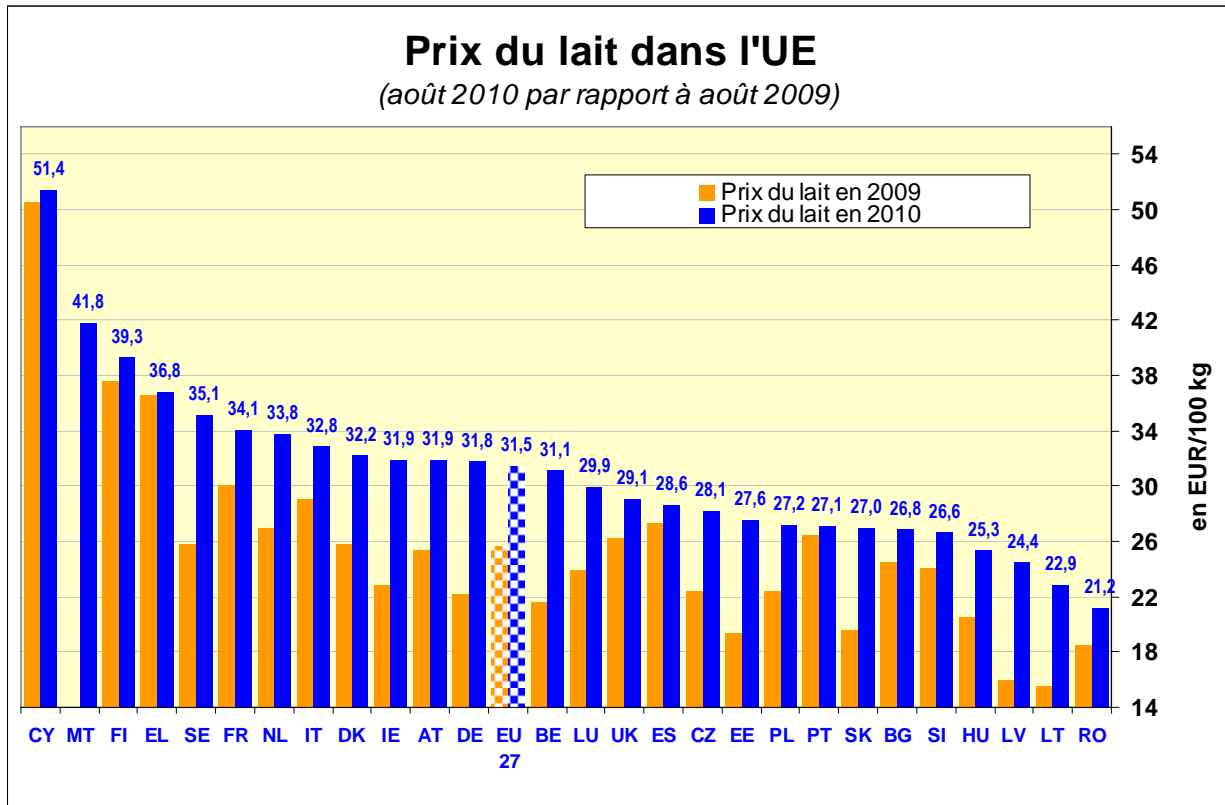
V. Évolution des prix des quotas laitiers de l'UE

³ L'évaluation d'un tel régime, y compris son incidence financière, sera réalisée lors de la présentation d'une éventuelle proposition.

ANNEXE I: Évolution des prix du lait

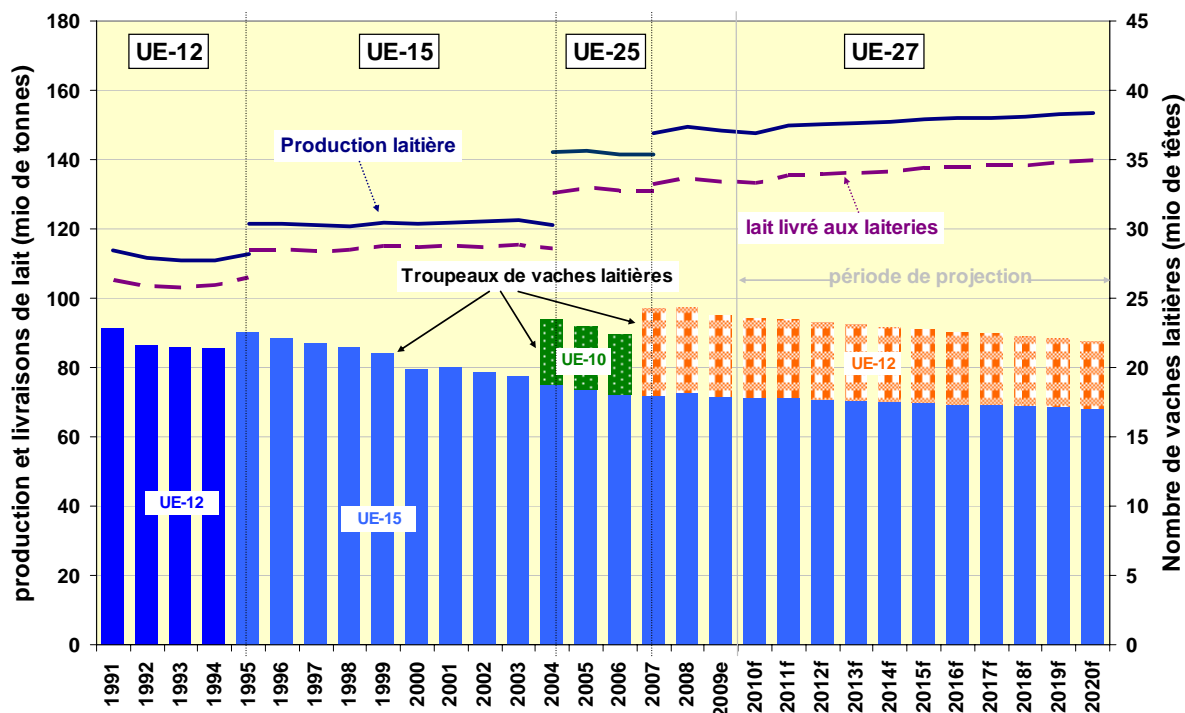


ANNEXE II: Prix du lait à la ferme dans les différents États membres
 Août 2010-août 2009

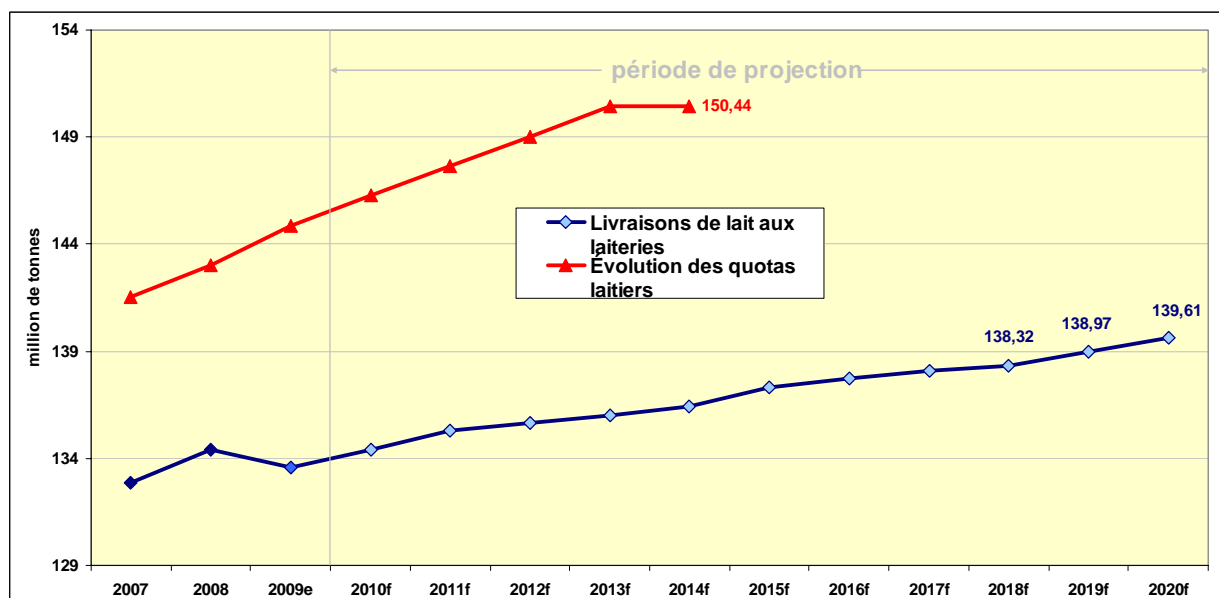


ANNEXE III: Perspectives à moyen terme dans le secteur du lait

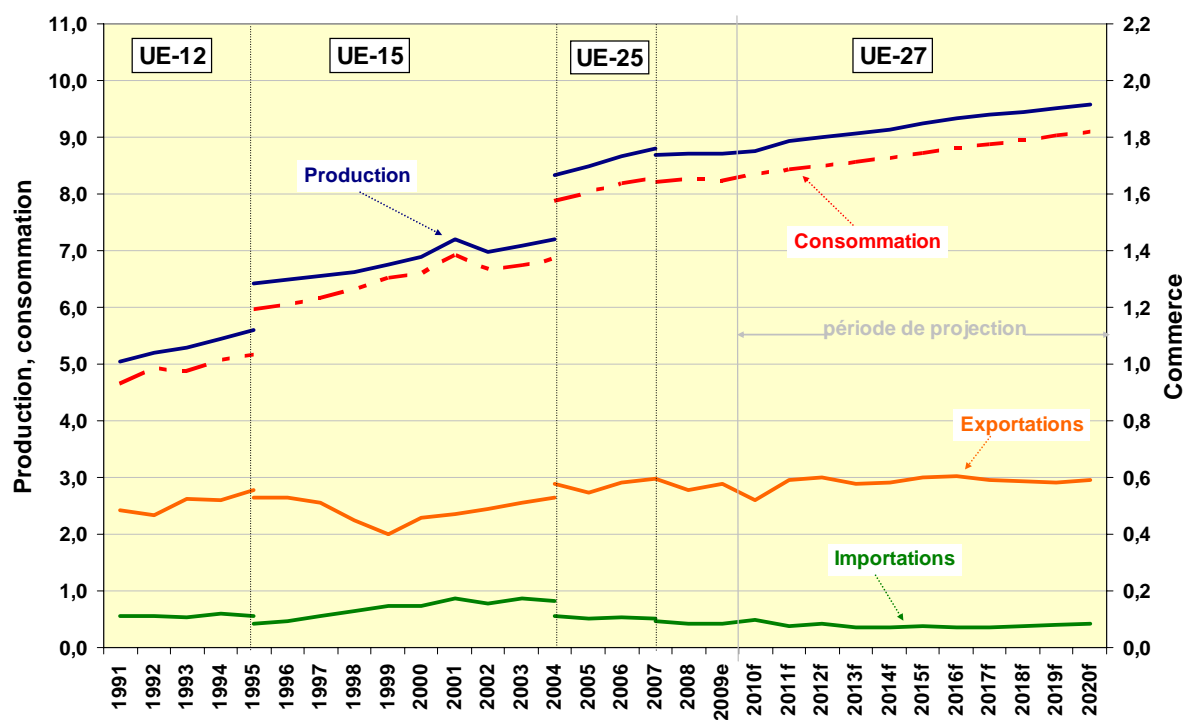
Graphique 1. Offre de lait et dimension des troupeaux



Graphique 2. Évolution possible de l'offre de lait par rapport aux quotas



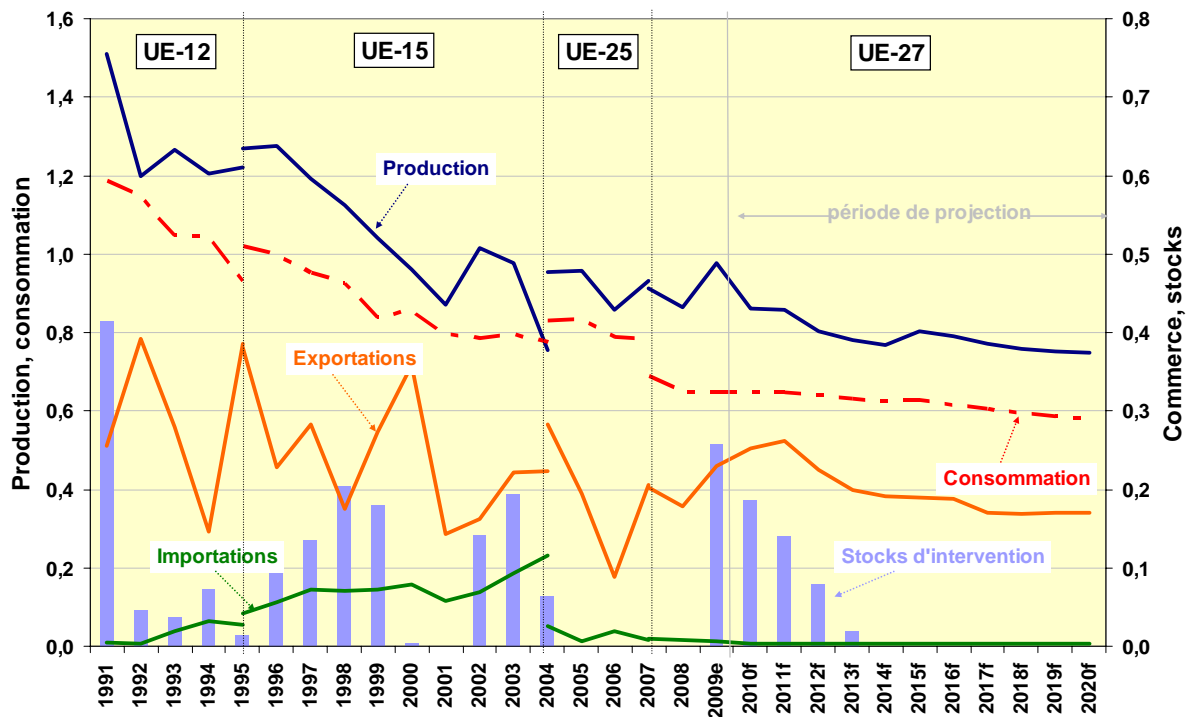
Graphique 3. Équilibre du marché du fromage



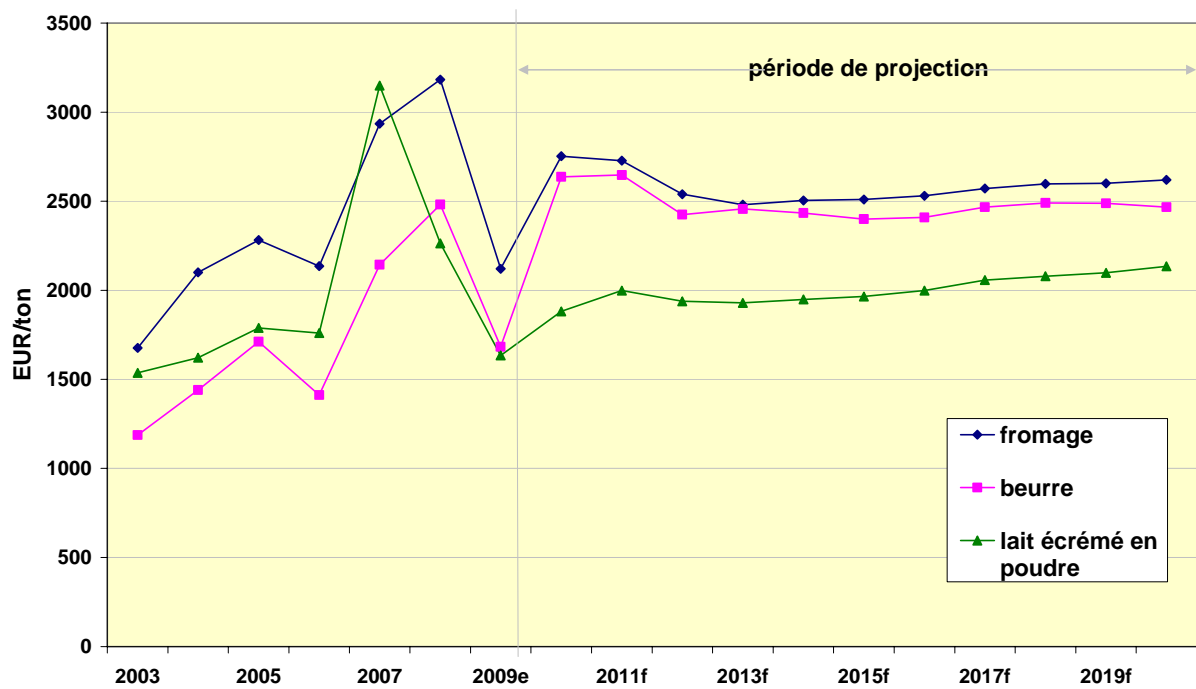
Graphique 4. Équilibre du marché du beurre



Graphique 5. Équilibre du marché du lait écrémé en poudre

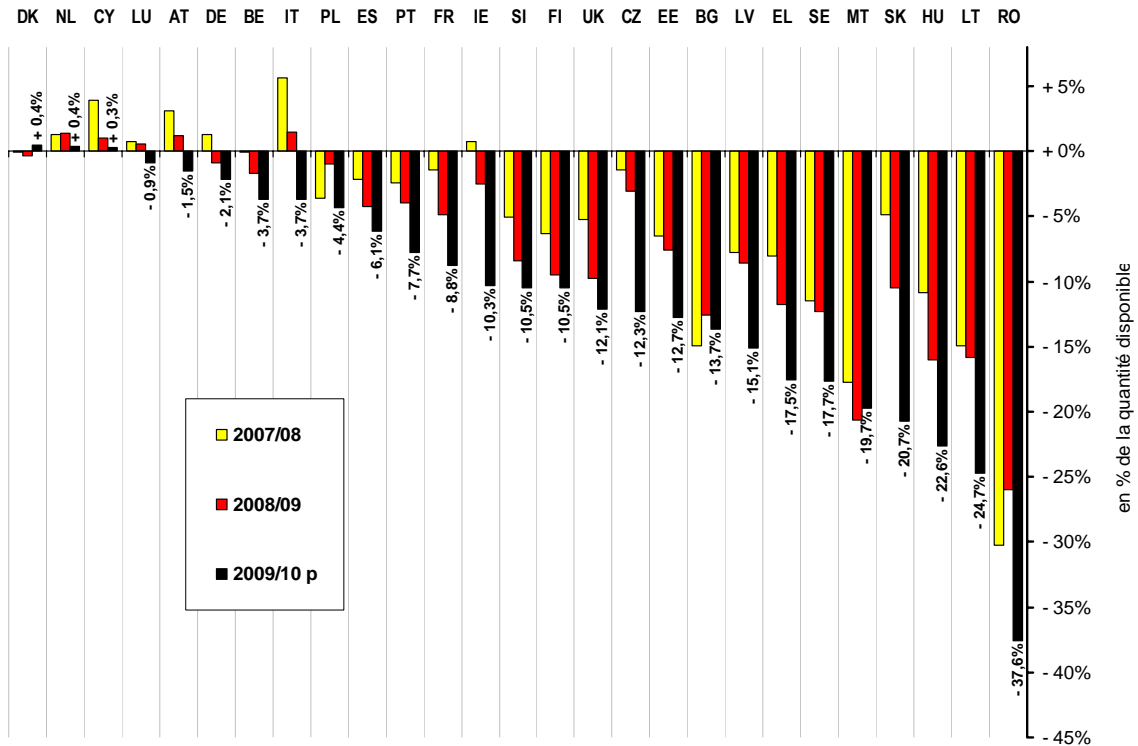


Graphique 6. Projections des prix du marché mondial

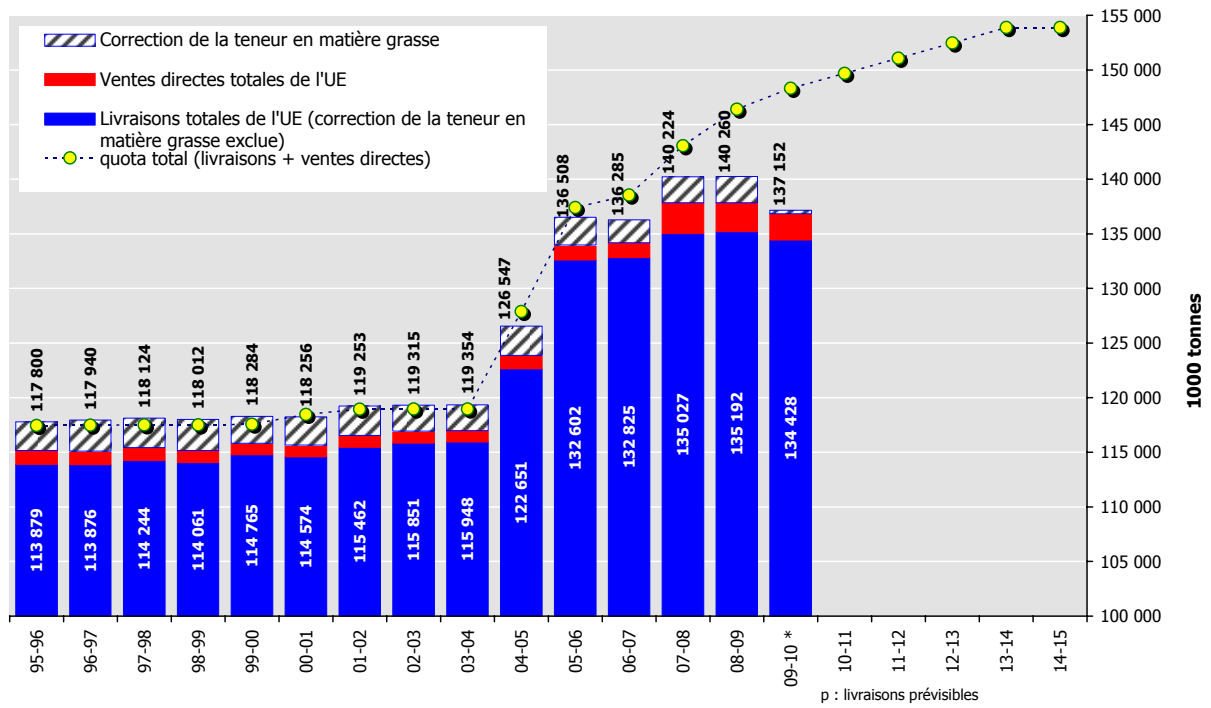


ANNEXE IV: Production laitière par rapport aux quotas

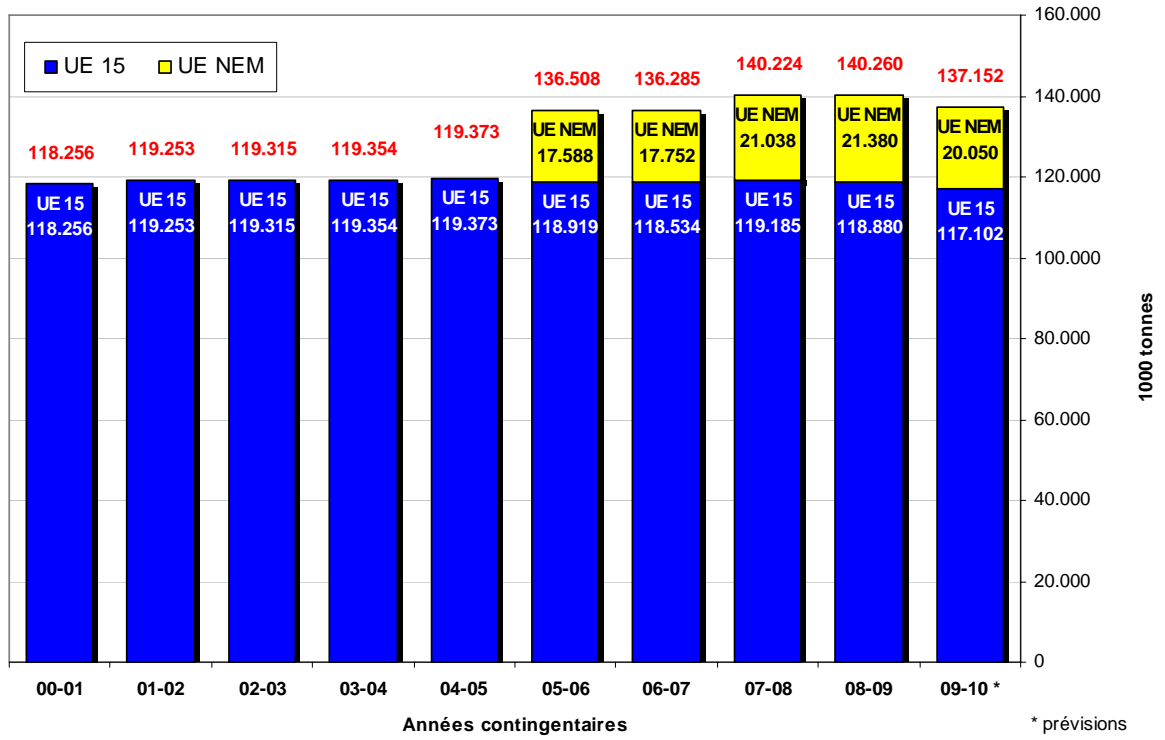
Dépassement/sous-utilisation des livraisons de l'UE (en % de quota)



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

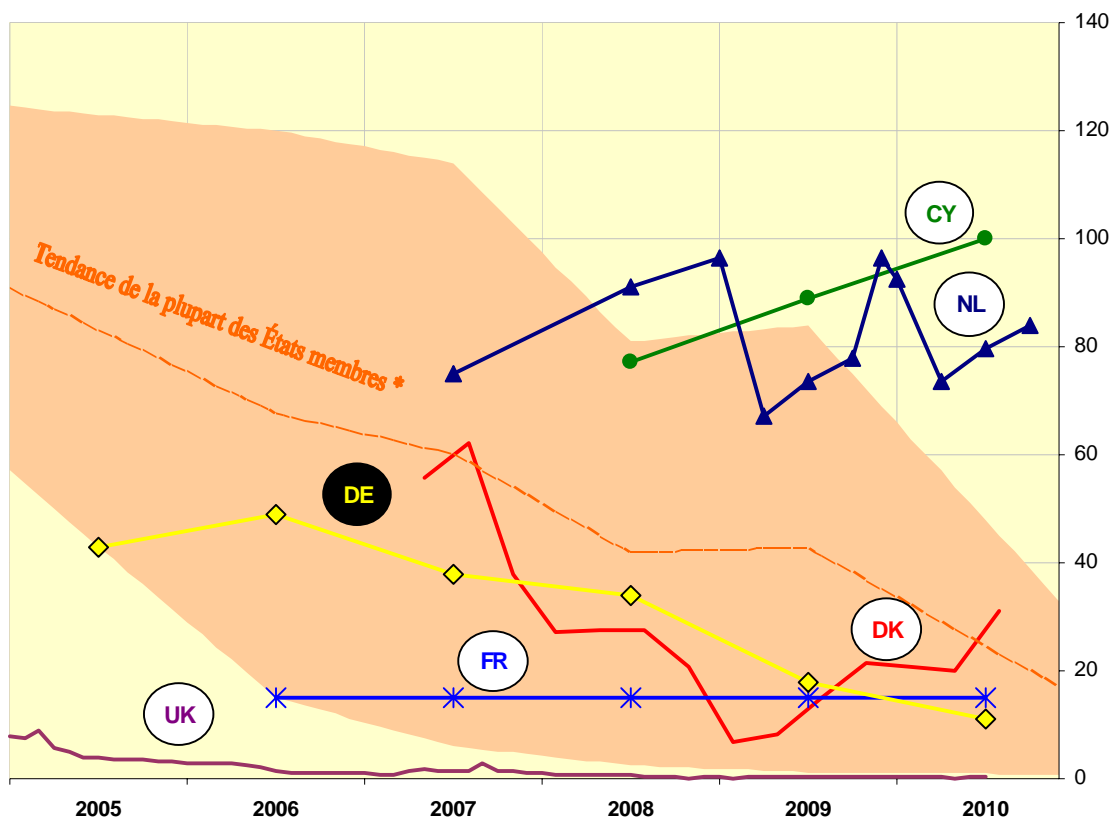


Livraisons (correction de la teneur en matière grasse incluse) et ventes directes de lait de l'UE



ANNEXE V: Évolution des prix des quotas laitiers de l'UE

Prix des quotas en cents/kg



* inclus : AT, BE, BG, CZ, EL, ES, FI, HU, IE, IT, LT, LU, LV, PL, PT, RO, SE, SI.