

**DIRECTION GENERALE DES POLITIQUES INTERNES DE  
L'UNION**

**DÉPARTEMENT THÉMATIQUE B : POLITIQUES STRUCTURELLES ET  
DE COHÉSION**

**AGRICULTURE ET DÉVELOPPEMENT RURAL**

## **Quel avenir pour le lait?**

### **NOTE**

**Contenu:**

Cette note a été rédigée comme document de soutien à l'intervention de M. Rares-Lucian Niculescu, vice-président de la commission de l'agriculture et du développement rural, dans le cadre de la Conférence "*Quel avenir sur le lait?*" organisée par la Commission européenne qui aura lieu le 26 mars 2010 à Bruxelles.

IP/B/AGRI/IC/2010\_05

DATE 19 Mars 2010

PE XXX.YYY

FR

## Remerciements

Mesdames. Messieurs,

Au nom du Parlement européen, je tiens à remercier l'invitation du Commissaire, M. Dacian Ciolos, à participer à cette conférence. Je vous félicite également pour cette initiative qui poursuit les travaux initiés par le groupe d'experts de haut niveau au sein du Conseil.

A ce propos, il faut rappeler que, en correspondance à l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, le Parlement européen suit étroitement les travaux de ce groupe en tant qu'observateur.

## La portée de la conférence et de la réforme du secteur laitier

Cet événement nous permet de réfléchir en commun sur l'avenir d'un secteur clé de l'agriculture européenne. Son **objectif** spécifique est de préparer la filière européenne à l'expiration des quotas laitiers prévue pour avril 2015 et de dessiner les nouveaux mécanismes à mettre en place à long terme.

En outre (nous ne pouvons pas l'oublier), la réforme du secteur laitier s'inscrit dans **le cadre** des travaux en cours en vue de la définition d'une nouvelle **politique agricole commune pour l'après 2013**.

Dans ce contexte, la réforme du secteur laitier est devenue stratégique, un **exercice institutionnel de réflexion sur l'avenir de la PAC** en général qui nous permet d'avancer la recherche de propositions sur les **défis à relever** et les **mécanismes à appliquer** dans le domaine de **régulation des marchés**.

Ce rôle stratégique se renforce par les **caractères propres du secteur**. En ce sens, la réforme laitière revêt une **importance cruciale à divers égards** sur lesquels je voudrais attirer votre attention:

- En premier lieu, je voudrais soulever que tous les Etats membres de l'UE, sans exception, produisent du lait. En plus, la plupart des échanges sont effectués à l'intérieur du marché unique. Le marché laitier est donc profondément communautarisé et il est un des secteurs où la **nécessité d'une politique agricole commune** se justifie pleinement.
- En deuxième lieu, la production laitière se caractérise par sa **portée territoriale, voire multifonctionnelle**. Le lait est le premier secteur économique agricole de plusieurs zones (en montagne par exemple) et régions (en créant de vrais systèmes productifs locaux ou *clusters*). Cette spécialisation accrue joue un rôle clé dans l'aménagement de l'espace, façonne les paysages de manière déterminante et vitalise des zones rurales classées en bonne partie comme défavorisées. Dans ce cadre, la production laitière est un exemple évident de la **multifonctionnalité** de

l'activité agricole. Une caractéristique que la nouvelle PAC de l'après 2013 doit être capable d'intégrer dans ses nouveaux mécanismes.

- Le secteur laitier est également l'exemple-type qui démontre **l'impact de la récession** sur l'agriculture ainsi que **l'interdépendance accrue des marchés agricoles** vis-à-vis d'autres marchés des matières premières, notamment énergétiques. En conséquence, la faiblesse de la demande due à la crise économique <sup>(1)</sup> et l'augmentation parallèle des coûts financiers et de la production ont détérioré sensiblement les revenus des producteurs laitiers. Même si les analyses de prospective des marchés disponibles (OCDE-FAO, FAPRI, Banque Mondiale, Commission) signalent que les prix des produits laitiers au niveau international pourraient augmenter dans l'avenir, la nouvelle PAC doit tenir compte de l'évolution des prix des intrants (alimentation de bétail, énergie,...) et de l'impact des leurs propres règles (sur le bien-être des animaux, la traçabilité, les contraintes environnementales...) sur les coûts de production. En d'autres mots, le suivi attentif de l'évolution du *ciseau des prix et des marges* deviendra un élément crucial dans le processus décisionnel de la nouvelle PAC et tout particulièrement dans les secteurs de production animale.
- D'autre part, l'évolution des cours laitiers des dernières années confirme que la **volatilité des prix agricoles** sera un des problèmes majeurs à affronter par les pouvoirs publiques à l'avenir (Voir note de bas de page n °1) <sup>(2)</sup>. La réduction des tarifs douaniers, prévue pour le Cycle de Doha, renforcera la volatilité des prix à l'intérieur du marché européen. Par ailleurs, les analyses sur le changement climatique suggèrent que les conditions climatiques inhabituelles vont probablement s'accroître au niveau planétaire, ce qui pourrait rendre la production agricole encore plus volatile. Au niveau laitier, si la disparition des quotas n'est pas accompagnée de nouvelles relations contractuelles entre les producteurs et les laiteries, on pourra aussi assister à des déséquilibres accrus entre l'offre et la demande. En conclusion, face à la volatilité des prix, la PAC doit trouver de **nouveaux instruments** qui permettent de stabiliser les marchés <sup>(3)</sup>.
- Sur cette base, les questions de l'organisation de la filière laitière et de son éventuel rôle régulateur devront faire l'objet d'une attention particulière par les Institutions européennes. Il ne faut pas oublier que la chaîne laitière se caractérise par son niveau élevé **d'industrialisation et d'intégration verticale**, où le pouvoir de négociation des opérateurs est très divers et, indirectement, où la répartition de la valeur ajoutée reste très inégale. Le retard et l'asymétrie en ce qui

<sup>1</sup> La chute de la demande a entraîné un déséquilibre du marché: les prix ont baissé de 2008 jusqu'à mi-2009 où ils ont avoisiné le prix de soutien pour l'équivalent-lait, nettement inférieur à celui qui était en vigueur avant la réforme de la PAC de 2003. Même si les prix dans quelques États sont en augmentation depuis le troisième trimestre 2009, la plupart des éleveurs ont encore du mal à couvrir les coûts fixes des exploitations.

<sup>2</sup> Etant donné que la reprise des prix sur les marchés européens et mondiaux reste insuffisante pour 2010, les prix de marché du beurre et du lait écrémé en poudre restent au-dessous des prix d'intervention. Dans ce contexte, *l'accumulation des stocks d'intervention* de beurre et de lait écrémé en poudre devra se poursuivre (Voir Sources de référence - Commission: Communication de la Commission au Conseil "Situation du marché laitier en 2009", COM (2009) 385 du 22.7.2009 ainsi que les derniers Rapports trimestriels de la Commission).

<sup>3</sup> *Les filets de sécurité*, défendus par la plupart des États membres et des opérateurs, resteront insuffisants à l'avenir, spécialement après la clôture des négociations de Doha et la consolidation des droits douaniers à un niveau très bas. Les *organisations interprofessionnelles* rassemblant l'ensemble des acteurs de la chaîne laitière pourraient promouvoir un dialogue utile entre les différents opérateurs des marchés laitiers. Mais l'attribution d'un éventuel *rôle régulateur* à ces organisations mériterait d'assouplir les règles de la concurrence en vigueur.

concerne l'ajustement à la baisse des prix à la consommation par rapport aux prix aux producteurs montrent que la chaîne d'approvisionnement en produits laitiers ne fonctionne pas efficacement. Empêcher les consommateurs de bénéficier de prix plus bas entrave la demande laitière et compromet donc la force et le rythme de la reprise de l'offre <sup>(4)</sup>. Au-delà de l'expiration des quotas, il faudra développer le **pouvoir économique collectif** du maillon plus faible de la chaîne - les producteurs - face aux transformateurs et détaillants <sup>(5)</sup>. Il faudra également veiller à une **meilleure transparence** dans la formation et transmission des prix <sup>(6)</sup> et à la mise sur pied de nouvelles règles qui éliminent les **pratiques anticoncurrentielles**.

- De plus, il faut signaler que l'essor économique, la croissance démographique, l'urbanisation et la modification des pratiques alimentaires dynamisent la **demande de produits laitiers au sein des économies émergentes** (plus particulièrement en Inde et en Chine). Cette situation contraste avec les prévisions de croissance modérées de la demande dans l'UE et l'ensemble des pays développés. Dans le cadre des **marchés de plus en plus ouverts et mondialisés**, cette évolution exige une PAC beaucoup plus axée sur la **demande** et qui favorise la **compétitivité du secteur laitier** européen dans l'avenir. Une politique nouvelle qui permette d'améliorer les rendements au sein de la production, qui accompagne le changement structurel, qui renforce l'innovation et la recherche, et, en fin de compte, qui soutienne la promotion des produits transformés à forte valeur ajoutée dans les marchés porteurs (essentiellement la Chine, la Russie et le Moyen-Orient).
- Pour terminer, signalons qu'à côté des caractéristiques propres au secteur laitier, la régulation communautaire de ce marché a également des spécificités. Les **quotas et le rôle de l'intervention publique** sont encore aujourd'hui deux mécanismes déterminants pour le lait en comparaison de l'hégémonie des paiements uniques dans la plupart des secteurs. Dans ce contexte, il est à remarquer que le lait représente **17,5% de la Boîte Jaune** européenne <sup>(7)</sup>.

Ce qui précède constitue juste **quelques enjeux** sur lesquels, sans doute, cette conférence se penchera.

---

<sup>4</sup> Voir la Communication de la Commission au Conseil "Situation du marché laitier en 2009" précitée, COM (2009) 385 du 22.7.2009

<sup>5</sup> La coopération entre producteurs de lait pourrait être consolidée par la création d'organisations de producteurs ou par le renforcement des coopératives de transformation au-delà de l'échelle strictement locale.

<sup>6</sup> A cet égard, un système permanent de surveillance des prix pourrait être mis en place à l'échelle européenne, fournissant des informations comparables sur les prix et la qualité à l'attention des producteurs, des transformateurs et des détaillants. Ce système pourrait s'appuyer sur les mécanismes de notification statistique mis en place par Eurostat.

<sup>7</sup> La *Mesure Globale de Soutien (Boîte Jaune)* inclut toutes les mesures susceptibles d'avoir des effets de distorsion sur la production et le commerce. Elle atteint *4.662 millions d'Euros* pour le lait selon la dernière notification des CE à l'OMC (G/AG/N/EEC/64 - années 2006/2007). Distribution par produits: Beurre: 3.581 millions; lait en poudre: 908 millions; aides directes: 173 millions. Seuls le sucre et les fruits et légumes dépassent le secteur laitier à l'intérieur de la Boîte Jaune.

## Le rôle du Parlement européen dans les réformes après le traité de Lisbonne

Pour conclure cet exposé, je voudrais dire quelques mots sur le rôle du Parlement européen au niveau agricole. Vous le savez déjà, le Parlement bénéficiait d'un simple **pouvoir de consultation** jusqu'à l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne.

Malgré sa portée limitée, nous avons exercé ce pouvoir dans le cadre du "**bilan de santé**" en soutenant l'augmentation progressive des quotas, en proposant des mesures spécifiques de restructuration en faveur du secteur laitier et, enfin, en ajoutant la présentation d'un rapport additionnel pour le suivi du processus de disparition des quotas.

Plus récemment, **le 17 septembre 2009**, nous avons adopté une résolution sur la crise du secteur laitier. A cet égard, le Parlement européen a demandé des mesures d'urgence susceptibles de rétablir la stabilité du marché et de stimuler la demande. Il s'est également prononcé en faveur de l'encouragement des relations contractuelles au sein de la chaîne alimentaire et du renforcement des organisations de producteurs. En outre, parmi d'autres demandes, le Parlement a invité la Commission à accroître le plafond des aides d'Etat jusqu'à 15 000 €. Suite à cette résolution, nous avons suivi attentivement les mesures d'urgence présentées par l'ancienne Commissaire Mme Fisher-Boel et approuvées par le Conseil face à la crise laitière <sup>(8)</sup>.

A l'heure actuelle, le contexte institutionnel a changé. Aujourd'hui, une **nouvelle Commission et un nouveau Parlement européen** ont pris leurs fonctions. Et le **traité de Lisbonne** est déjà **entré en vigueur**, renforçant le rôle législatif du Parlement européen.

En tant qu'unique institution de l'UE élue au suffrage universel direct, le Parlement bénéficie de nouvelles compétences et de nouveaux outils pour faire entendre la voix des citoyens. Dorénavant, la **procédure de codécision**, plaçant le PE sur un pied d'égalité avec le Conseil à quelques exceptions près, devient la "*procédure législative ordinaire*".

Sur cette base, les prochaines mesures d'adaptation du secteur laitier à la disparition des quotas et de la réforme de la PAC en général seront approuvées **en codécision**.

Je peux vous assurer que le Parlement européen est **prêt à assumer ses nouvelles responsabilités** et à **contribuer de manière constructive aux réformes qui suivront**.

Merci pour votre attention.

---

<sup>8</sup> Aides spécifiques, prolongation des mesures de stockage privé du beurre, extension des achats d'intervention pour le beurre et le lait, renforcement du programme de distribution du lait dans les écoles,...

## **SOURCES DE RÉFÉRENCE**

### **COMMISSION:**

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0385:FIN:FR:PDF>

[http://ec.europa.eu/agriculture/markets/milk/index\\_fr.htm#quarterly%20reports](http://ec.europa.eu/agriculture/markets/milk/index_fr.htm#quarterly%20reports)

### **PARLEMENT EUROPÉEN:**

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2009-0020+0+DOC+XML+V0//FR>

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20090917+ITEM-002+DOC+XML+V0//FR>

### **FAO:**

<http://www.fao.org/docrep/012/ak341f/ak341f00.pdf>

<http://www.fao.org/worldfoodsituation/foodpricesindex/fr/>

<http://www.fao.org/economic/est/surveillance-et-perspectives-des-marches-des-produits/produits-laitiers/fr/>

### **OCDE/FAO:**

<http://www.fao.org/economic/est/analyse-de-marche-agricole/projections/fr/>