



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 22 juillet 2009
COM(2009) 385 final

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL

Situation du marché laitier en 2009

{SEC(2009) 1050}

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL

Situation du marché laitier en 2009

MANDAT:

Selon les conclusions du Conseil européen de juin, «le Conseil européen a examiné la situation actuelle du marché des produits laitiers. Il a invité la Commission à présenter d'ici deux mois une analyse approfondie du marché, indiquant notamment les formules possibles pour stabiliser le marché des produits laitiers, tout en respectant les résultats du bilan de santé de la PAC.»

CONTEXTE:

La situation du marché laitier s'est considérablement détériorée au cours de ces douze derniers mois. Après avoir flambé en 2007, année caractérisée par le niveau élevé des prix des denrées alimentaires en général, les prix se sont effondrés, ce qui a eu de graves répercussions sur les revenus des producteurs laitiers. Le prix du lait livré aux laiteries a été ramené de 0,30-0,40 EUR/litre à une moyenne pondérée de 0,24 EUR/litre dans l'UE-27; pour de nombreux producteurs, il ne dépasse pas 0,20-0,21 EUR/litre. Cette situation a entraîné une forte agitation parmi les producteurs laitiers, qui ont organisé de nombreuses manifestations.

1. INTRODUCTION

La présente communication décrit le processus de la réforme du secteur laitier jusqu'au bilan de santé, sachant que le Conseil européen a établi que les résultats du bilan de santé serviraient de base à l'examen de nouvelles mesures. Elle contient une analyse de la situation des marchés communautaire et international, un résumé des mesures de soutien du marché adoptées par la Commission, une présentation des autres instruments dont disposent la Commission et les États membres dans le cadre de la législation en vigueur, ainsi que les différentes propositions d'action à examiner. Elle est accompagnée d'un document de travail des services de la Commission qui fournit des informations plus détaillées.

2. LE PROCESSUS DE REFORME

2.1. Agenda 2000 et réforme de la PAC adoptée en 2003

La réforme du secteur laitier, conformément à la réforme de la PAC en général, visait une adaptation progressive de la production à la logique du marché. Les mesures d'intervention ont donc été redéfinies et des prix d'intervention plus bas ont été progressivement appliqués. À titre de compensation, 5 milliards d'EUR ont été distribués aux producteurs laitiers sous forme d'aide directe aux revenus, liée à la production. Cette aide est désormais totalement découplée et subordonnée au respect de normes dans les domaines de la santé publique, de la santé des animaux et de l'environnement (conditionnalité). Par ailleurs, les quantités achetées à l'intervention (l'achat par la Communauté des excédents sur le marché à des prix fixes)

étaient limitées à 30 000 tonnes de beurre et 109 000 tonnes de lait écrémé en poudre par an. La Commission peut toutefois maintenir le principe de l'achat à l'intervention pour des quantités plus importantes si la situation du marché l'exige. Enfin, les quotas laitiers ont été augmentés de 1,5 % (dans certains États membres, ce pourcentage est plus élevé et cette augmentation est intervenue plus tôt) et ont été prorogés jusqu'au 31 mars 2015.

Toutes ces mesures visaient à stimuler la compétitivité et à aider les producteurs laitiers à se préparer à relever les futurs défis sur la scène internationale, tout en fournissant une aide aux revenus par des paiements directs.

2.2. Bilan de santé

Conformément à la communication de la Commission concernant le bilan de santé et en prévision des décisions finales du bilan de santé, de fortes pressions ont été exercées au Conseil pour augmenter les possibilités de production. Les quotas ont donc été augmentés de 2 %. Les résultats du bilan de santé ont confirmé la logique des réformes depuis 1992. Le régime des quotas laitiers arrivera à échéance en 2015. Afin de garantir une suppression progressive contrôlée et en douceur, les quotas font l'objet d'une augmentation de 1 % chaque année entre 2009 et 2013, assortie d'une mesure supplémentaire (réduction de la correction de la teneur en matière grasse) qui accroît encore les possibilités de production. De manière idéale, l'«atterrissage en douceur» devrait être garanti par une réduction progressive de la valeur des quotas qui devrait être égale à zéro au 1^{er} avril 2015. La valeur est déjà faible voire proche de zéro dans plusieurs États membres dont la production est inférieure aux quotas. En outre, dans le cadre du deuxième pilier de la PAC, le soutien à la «restructuration du secteur laitier» a été ajouté à la liste des thèmes prioritaires, ce qui permet aux États membres d'utiliser des fonds supplémentaires provenant de la modulation pour aider les producteurs laitiers à se préparer à la fin des quotas.

Finalement, il a été décidé que la Commission présenterait deux rapports concernant le marché laitier, l'un avant décembre 2010 et l'autre avant décembre 2012, pour déterminer s'il serait nécessaire d'adopter des mesures supplémentaires afin de ménager au secteur laitier un atterrissage en douceur, sans remettre en question la suppression progressive du système de quotas.

3. SITUATION DU MARCHÉ

3.1. Situation du marché jusqu'en juillet 2009

La production laitière de l'UE n'a pas augmenté à la suite des différentes augmentations de quotas. Au 31 mars 2009, selon les estimations, la production totale de lait était inférieure de 4,2 % au quota global. La demande a toutefois diminué dans l'UE et sur le marché mondial. La baisse de la demande dans l'UE concernait essentiellement des produits de qualité comme le fromage, ce qui est particulièrement important étant donné que plus de 40 % du lait de l'UE est transformé en fromage.

Le marché mondial est marqué par un degré élevé de volatilité, du fait que les quantités échangées sont faibles par rapport à la production et à la consommation totales. La diminution considérable des prix sur les marchés mondiaux est due à l'effet combiné de la hausse de la production dans d'autres pays fournisseurs (Nouvelle-Zélande, Australie, Argentine, Brésil et

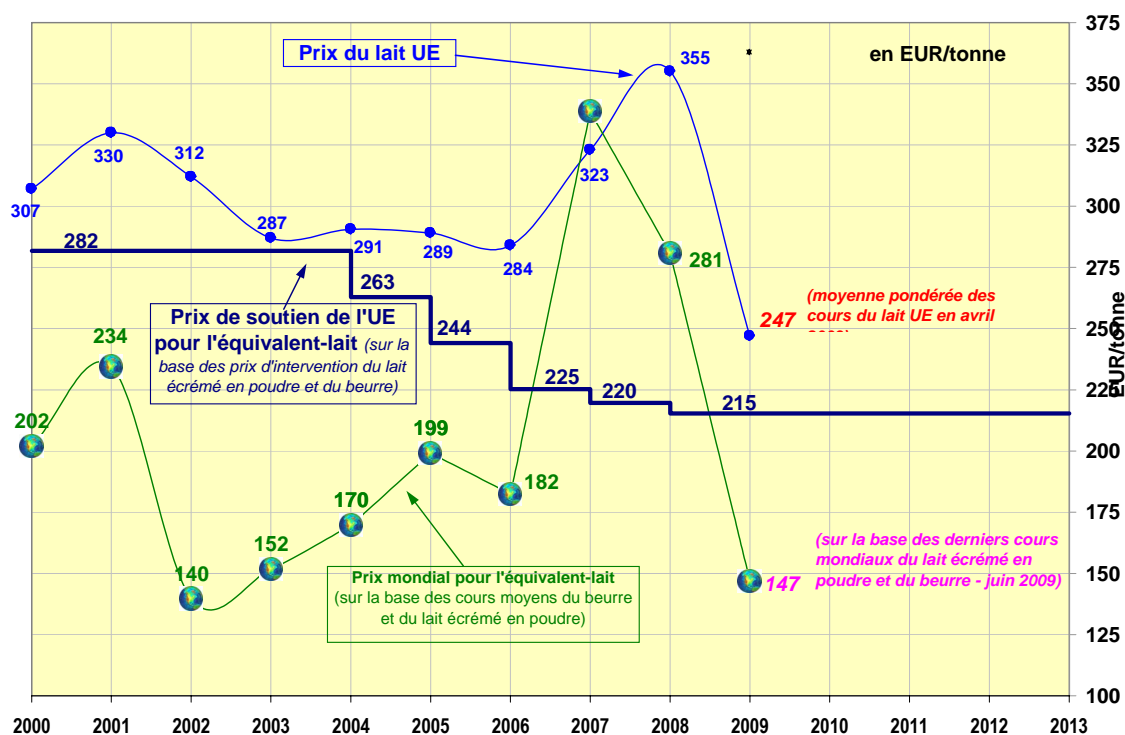
récemment encore, les États-Unis) et de la baisse de la demande mondiale liée à la crise économique.

La réduction de la demande dans l'UE et l'effondrement des prix sur le marché mondial ont eu une incidence directe sur les prix du marché communautaire. Conséquence, le prix du lait a été ramené à 0,21 EUR/litre, voire moins dans certains États membres (consulter le document de travail des services de la Commission pour de plus amples informations).

3.2. Prix dans l'UE

En 2007, les prix du marché mondial ont largement dépassé les niveaux d'intervention de l'UE et les prix dans l'UE ont enregistré la même tendance. Au cours du second semestre de l'année 2008, les prix du marché mondial ont chuté et se situaient en-dessous des niveaux d'intervention de l'UE, phénomène renforcé par la faiblesse du dollar américain, et les prix dans l'UE ont de nouveau suivi la même tendance. La Commission a appliqué des mesures de soutien qui ont empêché les prix dans l'UE de baisser davantage encore.

Les prix moyens du lait cru dans l'UE ont toujours été légèrement supérieurs au prix de soutien pour l'équivalent-lait (voir graphique ci-dessous). La réduction du niveau d'intervention a eu peu d'effets après la réforme de 2003 et les prix ont augmenté sensiblement en 2007/2008. Toutefois, le niveau actuel plus bas de la demande a entraîné un déséquilibre du marché; les prix ont baissé et avoisinent le prix de soutien pour l'équivalent-lait, qui est nettement inférieur à celui qui était en vigueur avant la réforme de 2003.



Au prix moyen actuel du lait dans l'UE qui est d'environ 0,24 EUR/litre, avec des différences notables d'un État membre à l'autre (voir détails sur les prix nationaux dans le document de travail des services de la Commission), les agriculteurs couvrent encore leurs coûts variables. Étant donné que les aliments pour animaux, les engrais et autres intrants peuvent avoir été

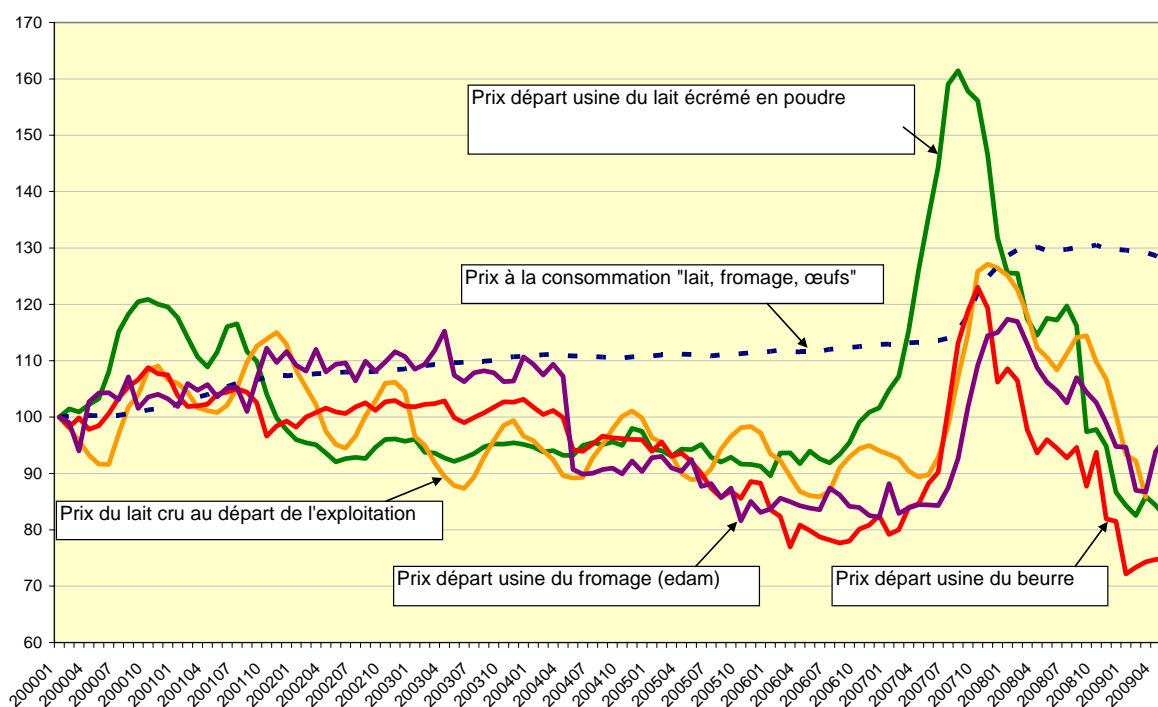
achetés au début de l'année et que l'on peut encore facilement trouver de l'herbe dans de nombreuses régions, les agriculteurs continuent de produire du lait pour pouvoir payer une plus grande part de leurs coûts fixes, qui ne sont pas couverts pour de nombreux exploitants.

3.3. Prix à la consommation par rapport aux prix à la production

La flambée des prix des denrées alimentaires au cours du second semestre de l'année 2007 a entraîné une augmentation rapide des prix à la production du lait et une forte hausse des prix à la consommation qui ont atteint des sommets au printemps 2008. En revanche, la baisse marquée des prix du lait et des produits laitiers depuis la fin de l'année 2007 (- 39 % pour le beurre, - 49 % pour le lait écrémé en poudre, - 18 % pour le fromage, - 31 % pour le lait) n'a entraîné qu'une légère baisse d'environ 2 % des prix à la consommation des produits laitiers. L'absence d'ajustement des prix à la consommation à la baisse des prix départ usine est encore plus frappante lorsqu'elle est évaluée sur une plus longue période: tandis que les prix départ usine de la plupart des produits laitiers sont désormais inférieurs aux niveaux qu'ils atteignaient avant la flambée des prix, les prix à la consommation des produits laitiers sont restés élevés (plus de 14 % avant la hausse des prix).

Plusieurs raisons pourraient expliquer pourquoi les prix à la consommation du lait sont restés stables alors que les prix du lait cru et les prix départ usine ont diminué quand on sait que le lait ne constitue que l'un des coûts entrant dans le prix à la consommation des produits laitiers. Toutefois, l'ampleur, le retard et l'asymétrie en ce qui concerne l'ajustement à la baisse des prix à la consommation des produits laitiers – qui sont particulièrement marqués dans certains États membres – montrent clairement que la chaîne d'approvisionnement en produits laitiers dans l'UE ne fonctionne pas efficacement. Empêcher les consommateurs de bénéficier de prix plus bas entrave le développement de la demande de produits laitiers et compromet donc la force et le rythme de la reprise du secteur laitier. Cette situation suscite aussi de graves préoccupations quant à la répartition de la valeur ajoutée dans la chaîne entre les agriculteurs, les entreprises de transformation du lait, l'industrie laitière et les détaillants.

Graphique 2 Évolution de l'indice des prix à différents stades de la chaîne d'approvisionnement en produits laitiers dans l'UE (janvier 2000 = 100)



Note: Les prix à la consommation pour la catégorie «lait, fromage et œufs» ne couvrent pas le prix à la consommation du beurre.

Il apparaît essentiel d'améliorer l'efficacité de la chaîne d'approvisionnement en produits laitiers pour accroître sa compétitivité, pour atténuer la baisse des prix à la production et pour garantir que les variations de prix soient répercutées sur les consommateurs finaux. À cet effet, il sera nécessaire de résoudre certains problèmes, notamment le manque de données complètes et fiables sur les prix et les marges d'un bout à l'autre de la chaîne d'approvisionnement alimentaire. Une plus grande transparence, une meilleure compréhension de la répartition de la valeur ajoutée et de la transmission des prix et une vision plus claire des facteurs structurels seraient une première étape importante pour déterminer les mesures appropriées qui pourraient contribuer à améliorer l'efficacité de la chaîne d'approvisionnement en produits laitiers et faire en sorte que chaque acteur s'y retrouve (voir point 10). Ces améliorations pourraient contribuer à renforcer la capacité des acteurs concernés à faire contrepoids.

3.4. Évolution du marché: du court terme au moyen terme

Les perspectives à court terme restent dominées par la crise économique. Les perspectives pour les marchés du fromage et des produits laitiers frais à valeur ajoutée sont déterminées par la demande limitée au niveau de l'UE et à l'échelle mondiale et prévoient un recul de la production en 2009 et une faible amélioration en 2010, favorisée par une légère reprise de la demande. Étant donné qu'aucune reprise suffisante des prix sur les marchés européens et mondiaux n'est prévue à court terme, l'accumulation des stocks d'intervention de beurre et de lait écrémé en poudre devrait se poursuivre en 2009 et 2010. De plus, les restitutions à l'exportation peuvent, dans un premier temps, contribuer à équilibrer le marché communautaire bien qu'une faible demande mondiale et une forte concurrence des exportateurs pratiquant des prix plus bas limitent le potentiel d'exportation de l'UE.

Les perspectives à moyen et long terme pour le marché communautaire des produits laitiers devraient rester positives compte tenu de l'éventuelle reprise économique, qui devrait

contribuer à soutenir la croissance de la demande de produits laitiers à plus forte valeur ajoutée.

4. LA DEMANDE

4.1. Mesures prises par la Commission: mesures de soutien du marché

La Commission a rapidement reconnu la gravité de la situation du marché des produits laitiers du fait des augmentations saisonnières prévues des livraisons de lait pendant le premier semestre de l'année et a donc décidé de prendre des mesures de soutien proactives:

a) L'aide au stockage privé du beurre a commencé au début du mois de janvier, deux mois plus tôt que d'habitude. Elle s'applique jusqu'au 15 août; au 28 juin 2009, 105 800 tonnes avaient été stockées, soit 14 000 tonnes de moins qu'en 2008.

b) Le 23 janvier, les restitutions à l'exportation ont été réactivées pour tous les produits laitiers en faveur des bénéficiaires habituels (en conformité totale avec les engagements internationaux de l'UE). Depuis l'introduction des restitutions, l'UE a pu maintenir les exportations à peu près au même niveau que l'année précédente. Toutefois, en juin, on a enregistré une forte baisse de la demande des certificats d'exportation, qui pourrait indiquer un nouvel affaiblissement de la demande du marché mondial.

c) Les achats à l'intervention ont commencé le 1^{er} mars pour le beurre et le lait écrémé en poudre:

- 81 900 tonnes de beurre ont été achetées, soit environ 8 % de la production de beurre de janvier-juin. Au-delà de la quantité maximale de 30 000 tonnes auxquelles s'applique un prix fixe, des offres ont été acceptées jusqu'à 99,2 % du prix de référence fixe de 2 218 EUR/tonne.
- 231 000 tonnes de lait écrémé en poudre ont été achetées, soit près de 43,5 % de la production de lait écrémé en poudre de janvier-juin 2009. Au-delà de la quantité maximale de 109 000 tonnes auxquelles s'applique un prix fixe, des offres ont été acceptées jusqu'à un prix maximal équivalant à 98,9 % du prix de référence fixe de 1 698 EUR/tonne. Les paiements ont également été avancés de 2 à 3 mois.

Le stock de beurre de 81 900 tonnes et celui de lait écrémé en poudre de 203 000 tonnes équivalent respectivement à 1,1 % et à 1,8 % de la production de lait de l'UE.

4.2. Conséquences budgétaires

Le coût total estimé des mesures prises à ce jour s'élève à environ 350 millions d'EUR. La majeure partie de ces dépenses n'ont pas encore été payées (délai entre la délivrance des certificats et le paiement des restitutions par exemple). Toutefois, les coûts totaux estimés des mesures prévues, y compris le prolongement de l'intervention (voir point 5), sont supérieurs à 600 millions d'EUR.

4.3. Autres mesures de soutien au secteur des produits laitiers

a) Normes de commercialisation

D'après les définitions de la législation communautaire, les produits laitiers (y compris le lait, le beurre, la crème, le lactosérum, le yoghourt et le fromage) doivent être composés à 100 % de produits laitiers. L'apparition sur le marché de produits de substitution comme le fromage analogue ou la glace, dans lesquels les matières grasses lactiques sont remplacées par des huiles végétales, réduit encore les possibilités d'écoulement des produits laitiers sur le marché.

En ce qui concerne les appellations existantes des produits laitiers, il importe que les États membres prennent des mesures proactives pour faire respecter les définitions des produits laitiers afin de prévenir tout nouveau préjudice porté au marché des produits laitiers.

b) Autres mesures

En ce qui concerne la distribution de lait aux élèves dans les écoles, le régime a été récemment adapté: il a été simplifié, étendu aux établissements d'enseignement secondaire et les produits concernés sont plus nombreux. Pour ce qui est du dernier aspect, des discussions sont en cours afin de rendre le régime plus attrayant (par exemple, en ajoutant des produits avec 75 % de lait et une teneur en fruits de 25 %). En ce qui concerne l'aide au lait écrémé en poudre destiné à l'alimentation des animaux, l'analyse montre que cette aide à la production ne se justifie pas économiquement (voir le document de travail des services de la Commission pour de plus amples informations).

5. AUTRES MESURES DE LA COMMISSION POUR SOUTENIR LES PRODUCTEURS LAITIERS ET LES AUTRES AGRICULTEURS

a) Paiements directs avancés

La Commission autorisera les États membres à verser aux agriculteurs jusqu'à 70 % des paiements directs à compter du 16 octobre au lieu du 1^{er} décembre. Les États membres peuvent également accorder des aides d'État *de minimis* ou des prêts aux conditions du marché pour aider les producteurs laitiers connaissant des problèmes de liquidités.

b) Promotion

La Commission proposera à un comité de gestion qui se réunira au mois de juillet une série supplémentaire de programmes de promotion des produits laitiers sur le marché intérieur, lesquels seront présentés avant le 30 septembre aux États membres qui devront transmettre leurs observations à la Commission avant le 15 octobre, ce qui donnera lieu à l'adoption de décisions par la Commission avant le 15 décembre (consulter le document de travail des services de la Commission pour de plus amples informations).

c) Intervention

Le 13 juillet, la Commission a présenté une proposition pour maintenir, après le mois d'août, les achats d'intervention pour le beurre et le lait écrémé en poudre, à titre temporaire pour la campagne 2009/2010 et éventuellement 2010/2011.

Les stocks d'intervention resteront stockés jusqu'à ce que le marché intérieur ou le marché mondial puisse les absorber sans que cela n'entraîne de perturbation.

d) Stockage privé

Le stockage privé sera prorogé au-delà du 15 août.

e) Restitutions

La Commission continuera à accorder des restitutions à l'exportation sur une base objective aussi longtemps que nécessaire en tenant compte des négociations internationales en cours.

f) Rapports trimestriels

La Commission élaborera un rapport sur la situation du marché des produits laitiers tous les trimestres et le transmettra au Conseil.

6. BUDGET DE LA PAC DE 2010

L'avant-projet de budget pour 2010 laisse une marge de manœuvre théorique de 1 milliard d'EUR pour les mesures de soutien du marché et les aides directes, sachant que sur ce montant, 300 millions d'EUR doivent être conservés, conformément aux principes de bonne gestion budgétaire, sous le sous-plafond correspondant. Le Conseil et le Parlement européen adopteront plus tard cette année le budget final pour 2010 ainsi que la décision (qui n'a pas encore été adoptée) concernant le financement de 2,4 milliards d'EUR prévu par le plan européen pour la relance économique. Ce plan prévoit déjà qu'un montant supplémentaire de 420 millions d'EUR doit être réservé à la rubrique 2 en 2010 pour le développement rural, y compris pour les mesures en faveur de la restructuration du secteur laitier.

La possibilité de financer de nouvelles mesures de soutien au secteur laitier au cours de l'exercice budgétaire 2010 semble donc assez limitée. Dans le cadre de la procédure budgétaire annuelle à l'automne, la Commission examinera bien sûr toutes les conséquences au niveau du budget 2010 dans la lettre rectificative pour les dépenses agricoles. Concernant l'exercice budgétaire 2011, la marge de manœuvre est tout aussi limitée, essentiellement en raison de l'introduction progressive des aides directes dans l'UE-12.

7. MESURES VISANT A REDUIRE L'OFFRE

7.1. Modification de la réglementation relative aux quotas

Apporter des modifications au système des quotas irait à l'encontre des résultats du bilan de santé; cette question a en effet fait l'objet de débats approfondis lors des négociations, excluant le principe d'une réduction des quotas de 5 % ou encore celui d'un gel de l'augmentation des quotas. Ce type de mesures n'aurait aucun effet immédiat puisqu'elles ne seraient applicables qu'à compter de la nouvelle année contingentaire, soit à partir du 1^{er} avril 2010, compte tenu de la nécessité de préserver la confiance légitime des producteurs.

7.2. Gestion des quotas au niveau de chaque producteur

Le régime de quotas laitiers laisse déjà une grande part au principe de la subsidiarité, offrant aux États membres de gérer eux-mêmes les quotas nationaux en fonction de critères objectifs et en tenant compte de leurs besoins et structures spécifiques (voir le document de travail des services de la Commission).

En ce qui concerne l'application des quotas au niveau individuel dans le cadre de la législation communautaire en vigueur, deux situations coexistent:

1) en cas de dépassement du quota national, les États membres ont la possibilité d'affecter le trop perçu au financement de l'abandon volontaire de la production de lait ou de le redistribuer à des groupes reconnus prioritaires,

2) si en revanche le quota national n'est pas dépassé, les avances de contribution perçues par les États membres sont remboursées individuellement aux producteurs.

Une formule possible consisterait à autoriser provisoirement les États membres à réaffecter ces avances également dans le second cas. Cela permettrait aux États membres de freiner la production en pénalisant les producteurs qui dépassent le quota individuel qui leur a été attribué et de privilégier ainsi la restructuration du secteur laitier. La Commission se propose d'examiner la manière de mettre en œuvre le plus efficacement possible cette solution.

7.3. Programme européen d'abattage des vaches

La façon la plus directe de réduire l'offre est de renoncer à une partie de la production (avant même qu'elle n'ait été générée) en réduisant le nombre de vaches (pas nécessairement en supprimant des troupeaux entiers). Néanmoins, on ne peut espérer un effet immédiat que si l'abattage des vaches est financé par l'UE. On aura en effet peine à justifier que l'argent du contribuable passe dans une telle mesure (voir le document de travail des services de la Commission pour de plus amples détails).

8. MESURES DE SOUTIEN DES REVENUS

8.1. Augmentation des prix d'intervention

Pour la première fois depuis 2003, les prix courants du marché ont atteint le niveau inférieur du prix d'intervention fixé dans le cadre de l'agenda 2000 et de la réforme de la PAC de 2003. Pour autant, augmenter les prix d'intervention n'est pas envisageable. Mettre en œuvre ce type de mesure équivaldrait à revenir complètement sur quinze années de réformes de la PAC visant une adaptation progressive des producteurs à la logique du marché et destinées à faire en sorte que les prix d'intervention réduits ne fassent plus office que de filet de sécurité en cas de circonstances exceptionnelles au lieu de représenter une constante du marché. Assurément cette mesure ne serait pas conforme au bilan de santé de la PAC, puisque cela entraînerait une revalorisation des quotas contraire à l'objectif affiché qui est d'en diminuer progressivement la valeur jusqu'à leur complète disparition.

En outre, cela n'irait pas sans poser des problèmes tant pratiques que politiques, l'aide découplée (0,035 EUR/kg) perçue par les producteurs de lait étant établie sur la base des prix d'intervention réduits. Les montants perçus au titre de l'aide découplée ne sont pas remboursables car depuis 2004, de nombreux exploitants ont abandonné l'élevage laitier, sans compter que la prime aux produits laitiers est incluse dans le paiement unique par exploitation.

8.2. Redistribution des aides directes – soutien spécifique

Les dispositions prévues à l'article 68 du règlement (CE) n° 73/2009 permettront, jusqu'à un certain degré, la redistribution des paiements directs entre les exploitants, les secteurs et les

régions au sein d'un même État membre. Les États membres sont libres de mettre en place des programmes pour améliorer la qualité et la commercialisation des produits agricoles et pour renforcer la protection de l'environnement et le bien-être des animaux. Dans le souci d'atténuer les conséquences de la sortie progressive du système des quotas laitiers, les États membres ont notamment la possibilité d'instaurer des aides spécifiques destinées aux zones vulnérables ou aux activités vulnérables au sein même du secteur laitier.

Ils peuvent ainsi appliquer des mesures découplées (octroi de droits à des paiements RPU ou revalorisation de leur montant) dans des zones bénéficiant de programmes de restructuration ou de développement, jusqu'à hauteur de 10 % de l'enveloppe du RPU et du RPUS, soit environ 4 milliards d'EUR.

Dans la limite de ces 10 %, 3,5 % sont susceptibles d'être couplés, ce qui représente environ 1,4 milliard d'EUR.

Les États membres sont invités à faire connaître leurs décisions en matière de soutien spécifique pour l'exercice 2010 au plus tard le 1^{er} août 2009. Toutefois, ceux d'entre eux qui ne souhaiteraient pas mettre en place de telles aides avant 2011 peuvent en reporter la décision jusqu'au 1^{er} août 2010. Le règlement du conseil susmentionné autorise les États membres à revenir sur les décisions prises en la matière jusqu'au 1^{er} août 2011. Si des difficultés devaient apparaître, ces dispositions pourraient éventuellement être assouplies.

Le bilan de santé de la PAC a également étendu le champ d'application des aides d'état aux producteurs de lait. Pour éviter toute diminution excessive des aides versées aux exploitants, les États membres sont autorisés à financer ces dernières à hauteur de 55 %, dans la limite des 3,5 % indiquée, au moyen d'aides d'État spécifiques destinées aux producteurs de lait.

8.3. Aides d'État

Conséquence de la crise financière, les exploitants agricoles ont de plus en plus de mal à obtenir des crédits. Le cadre temporaire pour les aides d'État destinées à favoriser l'accès au financement prévoit la possibilité, jusqu'au 31 décembre 2010, d'octroyer aux entreprises une aide dont le montant ne peut excéder 500 000 EUR, sachant que les producteurs agricoles primaires ne peuvent pour le moment en être les destinataires. Toute aide *de minimis* déjà reçue par une entreprise depuis le début de l'année 2008 doit être déduite de ce montant. Compte tenu du caractère à la fois exceptionnel et temporaire des problèmes de financement liés à la crise financière, on pourrait envisager une modification prévoyant une possibilité similaire pour les exploitants agricoles, mais à un niveau bien moindre, et ce afin d'éviter de fausser le jeu de la concurrence dans le secteur agricole.

Pour ces derniers, il serait possible d'introduire un plafonnement de l'aide séparé, en modifiant le point 4.2.2 du cadre temporaire. Un plafond de 15 000 EUR semble approprié si l'on veut limiter les distorsions de concurrence entre les exploitations d'un État membre à l'autre. Les bénéficiaires potentiels en seraient tous les producteurs, pas uniquement les producteurs de lait. Une procédure d'urgence pourrait être déclenchée pour permettre la modification du cadre temporaire et, dans un second temps, l'approbation des régimes nationaux d'aides d'État notifiés à la Commission au titre de l'article 87, paragraphe 3, point b), du traité.

(Voir le document de travail des services de la Commission pour de plus amples détails)

9. RESTRUCTURATION DU SECTEUR LAITIER

La PAC dispose de plusieurs instruments destinés à encourager la restructuration du secteur laitier. Les États membres sont libres d'y recourir s'ils le souhaitent.

9.1. Développement rural

L'objectif de la politique de développement rural n'est pas d'offrir un soutien direct des revenus, mais bien plutôt de proposer différentes formules pour aider les exploitants agricoles à devenir plus compétitifs et à continuer d'assurer une production laitière dans les régions de tradition laitière, là où elle contribue au maintien de l'espace naturel.

Les fonds de développement rural de l'UE pour la période 2007-2013 s'élèvent à 91,3 milliards d'EUR, auxquels viennent s'ajouter environ 70 milliards d'EUR d'aides publiques nationales. Le bilan de santé de la PAC et le plan de relance prévoient 4,2 milliards d'EUR supplémentaires destinés à répondre aux nouveaux défis. La «restructuration du secteur laitier» a été identifiée comme étant l'un de ces défis.

Parmi les options envisagées pour les producteurs de lait dans le cadre du développement rural figurent:

- l'aide à l'investissement, par exemple pour augmenter l'efficacité de la production laitière ou encore renforcer le bien-être des animaux,
- les versements aux producteurs laitiers installés dans les zones défavorisées,
- l'aide à la production laitière respectueuse de l'environnement (agriculture biologique, gestion des herbages réduisant les quantités d'engrais utilisées ou encore gestion des alpages, par exemple),
- l'aide aux pratiques d'élevage favorables au bien-être des animaux (par exemple, prime au pâturage),
- l'aide à la diversification des activités (par exemple, soutien de la vente directe à la ferme de produits du terroir ou encore de la production d'énergie renouvelable),
- le soutien aux producteurs de lait désireux de quitter le secteur, y compris au moyen d'une mise en retraite anticipée.

Une option supplémentaire pour promouvoir la restructuration du secteur laitier consisterait, pour les États membres, à encourager la création d'organisations puissantes de producteurs dans le secteur laitier.

9.2. Autres mesures de restructuration

Comme indiqué au point 8.2, la restructuration du secteur laitier peut également être encouragée au moyen d'aides spécifiques octroyées au titre de l'article 68. Le cadre temporaire pour les aides d'État destinées à favoriser l'accès au financement prévoit, pour la période s'étendant jusque fin 2010, d'autres instruments de soutien financier (notamment les taux bonifiés et les garanties de prêt) auxquels il est possible de recourir pour stimuler la restructuration. En outre, comme indiqué au point 7.2, les États membres ont la possibilité

d'affecter le trop perçu au financement de l'abandon volontaire de la production de lait ou de le redistribuer à des groupes reconnus prioritaires.

10. TRANSPARENCE DU MARCHÉ ET CONCURRENCE

L'analyse de marché menée plus haut montre bien quels sont les débats actuels concernant la transmission des prix et la répartition de la valeur ajoutée dans la chaîne des produits laitiers entre producteurs, transformateurs et détaillants. Il n'y a guère de meilleur moyen de régler de telles questions que de garantir le bon fonctionnement de la chaîne d'approvisionnement, en veillant notamment à une meilleure transparence et un fonctionnement plus équitable du marché. Il appartient aux autorités de la concurrence, tant au niveau communautaire qu'au niveau national, de rester vigilantes et de coopérer efficacement afin de lutter contre toute pratique potentiellement anticoncurrentielle susceptible d'affecter les marchés laitiers. Toute coopération entre exploitants visant à améliorer l'efficacité de leurs diverses opérations, en augmentant leurs économies d'échelle et de gamme, serait également la bienvenue, d'autant qu'elle renforcerait aussi leur capacité à faire contrepoids face aux transformateurs et détaillants puissants. Il serait bon également d'encourager le dialogue entre les différents acteurs de la chaîne d'approvisionnement agroalimentaire moyennant par exemple l'adoption d'un code de conduite à l'échelle européenne, comme le recommande le groupe de haut niveau sur la compétitivité de l'industrie agroalimentaire. Pour autant, on ne saurait tolérer la mise en place de mesures anticoncurrentielles telles que la fixation des prix et les restrictions de production, relevant d'ententes caractérisées, l'estampillage comme produit national ou encore l'introduction d'exigences en matière d'origine nationale.

10.1. Transparence du marché

La Commission a entrepris de mettre en œuvre la feuille de route qu'elle proposait dans sa communication sur le prix des denrées alimentaires en Europe. Le rapport final est attendu pour la fin de l'année 2009 et inclura une analyse spécifique de la chaîne alimentaire dans le secteur laitier et celui de la viande porcine.

Sans anticiper sur son contenu, on notera cependant que davantage de transparence dans l'information concernant les prix devrait faciliter l'application du droit de la concurrence et offrir aux consommateurs une meilleure orientation dans leurs choix. Un système permanent de surveillance des prix des produits alimentaires 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, comme le prévoit la feuille de route. Il couvrirait l'ensemble des secteurs, donc pas uniquement la filière laitière, en s'appuyant sur les mécanismes de notification statistique mis en place par Eurostat.

D'ici là, il ne paraît pas opportun que les États membres notifient chacun à Eurostat les données collectées en matière de prix (pour autant qu'elles existent) en mettant en place des systèmes ad hoc propres au secteur laitier. Un renforcement de leurs services statistiques respectifs serait en revanche le bienvenu, puisqu'il permettrait de collecter davantage de données, complètes de surcroît, à tous les niveaux de la chaîne d'approvisionnement alimentaire.

10.2. Concurrence

La Commission, direction générale de la concurrence en tête, examine actuellement les pratiques potentiellement anticoncurrentielles observables dans la chaîne d'approvisionnement alimentaire, notamment dans le secteur laitier. La politique de la concurrence a un rôle primordial dès lors qu'il s'agit de garantir des conditions de concurrence équitables et de veiller à ce que le jeu de la concurrence ne soit pas faussé dans ce secteur. Si la Commission établit que la concurrence ne fonctionne pas bien, elle n'hésitera pas à intervenir en usant de l'ensemble des pouvoirs que lui confère le traité. Les autorités nationales de la concurrence disposent de pouvoirs similaires et un rôle tout aussi important leur est dévolu dans l'application des règles de la concurrence conformément aux particularités des marchés nationaux concernés. Dès lors, il importe de consolider formellement la coopération et l'échange de bonnes pratiques entre ces services par la promotion d'un dialogue renforcé dans le cadre du réseau européen de la concurrence (REC) et au moyen d'autres débats informels. Début juillet, le groupe chargé de l'alimentation au sein du réseau européen de la concurrence a été invité à conduire une enquête accélérée concernant les marchés laitiers, dans le but d'encourager et de coordonner la surveillance et la collecte de données assurées simultanément par les autorités nationales de la concurrence, moyennant la création d'un groupe de travail à cet effet. Il serait bon que les acteurs concernés œuvrent eux aussi de concert pour améliorer l'efficacité de ce marché. De nombreux producteurs de lait se sont déjà organisés en coopératives de transformation qui pourraient rechercher de meilleurs moyens d'adapter l'offre de leurs membres à la demande actuelle et à venir. La coopération entre producteurs de lait pourrait également être consolidée par la création d'organisations de producteurs, ce qui renforcerait leur capacité à faire contrepoids face aux transformateurs et aux détaillants.

Les organisations interprofessionnelles rassemblant l'ensemble des acteurs de la chaîne alimentaire laitière pourraient également promouvoir un dialogue utile entre les différents protagonistes des marchés laitiers. De telles initiatives devront néanmoins respecter les limites et les conditions fixées par les règles de la concurrence pour le secteur agricole et il serait véritablement malvenu de créer un précédent en autorisant des pratiques anticoncurrentielles dans quelque secteur que ce soit.

Dans la communication qu'elle prépare actuellement sur le suivi des ventes de détail, la Commission examine les bonnes pratiques observables dans les différents États membres au niveau des relations contractuelles entre fournisseurs et détaillants. Elle compte déterminer ainsi les moyens d'améliorer les clauses contractuelles, notamment du point de vue de la transparence, entre, par exemple, les coopératives d'exploitants et le secteur de la vente au détail.

Les États membres sont invités à mettre en œuvre les possibilités offertes par la législation communautaire d'encourager la formation d'organisations de producteurs dans le secteur laitier. Une étape ultérieure serait d'allouer des aides financières spécifiques pour couvrir les frais d'exploitation des producteurs ou des organismes de commercialisation:

- au niveau communautaire, cela impliquerait un acte législatif du Conseil et le déblocage de ressources financières supplémentaires. Les fonds débloqués pour les organisations dans les filières de l'huile d'olive et du houblon étaient au départ prélevés sur les paiements directs alloués dans ces secteurs. Dans celui des fruits et légumes, il existe un budget à part élaboré de telle sorte que toutes les aides spécifiques au secteur sont payées via les programmes opérationnels des organisations de producteurs. La réglementation relative

aux paiements directs n'autorise de telles aides que dans de rares circonstances, même lorsqu'il s'agit de mesures de soutien spécifique, du fait que l'aide doit obligatoirement être versée directement aux exploitants et non aux organisations de producteurs,

- au niveau national, une autorisation d'aide d'État suffit. Les aides de démarrage plafonnées à 400 000 EUR accordées aux groupements de producteurs durant les cinq premières années sont déjà autorisées dans le cadre du règlement sur les exemptions par catégorie et des lignes directrices révisées sur les aides d'État. Une solution consisterait à modifier ces règles en prolongeant la durée des versements et en revoyant leur montant à la hausse.

11. OBSERVATIONS FINALES

La Commission s'engage à continuer à aider financièrement les producteurs de lait et à stabiliser le marché laitier avec les moyens dont elle dispose.

Le catalogue des mesures proposées montre que les États membres disposent d'un nombre considérable d'instruments pour pallier à la situation, apporter leur soutien dans le processus de restructuration et contribuer à ménager au secteur laitier un atterrissage en douceur dans la perspective de la disparition des quotas le 1^{er} avril 2015.

Le Conseil européen a demandé que différentes formules soient envisagées pour stabiliser le marché laitier, qui devraient tenir compte des résultats du bilan de santé de la PAC, ce qui exclut par là-même toute modification, sous prétexte de difficultés passagères, de la politique menée dans le secteur des produits laitiers.

Remettre cette politique en question ne ferait guère que générer de l'incertitude, retarderait le processus de restructuration et ne rendrait guère service aux nombreux producteurs de lait, qui ont besoin qu'on leur donne des orientations claires pour préparer l'avenir. Il importe donc de maintenir le cap sans jamais perdre de vue la perspective à long terme.