

COUR DES COMPTES
EUROPÉENNE

Rapport spécial n° 14

2009

ISSN 1831-0850

LES INSTRUMENTS DE GESTION DU
**MARCHÉ DU LAIT ET DES PRODUITS
LAIERS** ONT-ILS ATTEINT LEURS
PRINCIPAUX OBJECTIFS?



FR



Rapport spécial n° 14 // 2009

LES INSTRUMENTS DE GESTION DU MARCHÉ DU LAIT ET DES PRODUITS LAI TIERS ONT-ILS ATTEINT LEURS PRINCIPAUX OBJECTIFS?

(présenté en vertu de l'article 248, paragraphe 4, deuxième alinéa, CE)

COUR DES COMPTES EUROPÉENNE
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tél.: +352 4398-45410
Fax: +352 4398-46410
Courriel: euraud@eca.europa.eu
Internet: <http://www.eca.europa.eu>

Rapport spécial n° 14 // 2009

De nombreuses autres informations sur l'Union européenne sont disponibles sur l'internet via le serveur Europa (<http://europa.eu>).

Une fiche bibliographique figure à la fin de l'ouvrage.

Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes, 2009

ISBN 978-92-9207-502-6

doi:10.2865/91751

© Communautés européennes, 2009

Reproduction autorisée, moyennant mention de la source.

Printed in Luxembourg

TABLE DES MATIÈRES

Points

ACRONYMES

GLOSSAIRE DES PRINCIPAUX TERMES ASSOCIÉS À LA POLITIQUE LAITIÈRE

I-IX SYNTHÈSE

1-11 INTRODUCTION

- 1-2 **LE MARCHÉ DU LAIT ET DES PRODUITS LAITIERS**
- 3 **LES OBJECTIFS DE LA POLITIQUE LAITIÈRE COMMUNAUTAIRE**
- 4-5 **LES INSTRUMENTS DE GESTION**
- 6-11 **LA DÉPENSE BUDGÉTAIRE**

12-13 OBJECTIF ET APPROCHE DE L'AUDIT

14-45 OBSERVATIONS

- 14-21 L'ÉQUILIBRE DU MARCHÉ A-T-IL ÉTÉ ATTEINT?**
 - 14-16 LE RÉGIME DES QUOTAS A PERMIS DE LIMITER LA PRODUCTION DE LAIT ...
 - 17-19 ... MAIS N'A PAS FAIT DISPARAÎTRE LA SURPRODUCTION
 - 20-21 LES MESURES D'ÉCOULEMENT ONT EU UN EFFET LIMITÉ SUR L'ÉQUILIBRE DU MARCHÉ
- 22-32 LE PRIX DU LAIT A-T-IL ÉTÉ STABILISÉ?**
 - 22-27 PRIX DU LAIT À LA PRODUCTION: DES PRIX NOMINAUX STABLES MAIS EN BAISSSE EN VALEUR RÉELLE
 - 28-32 PRIX DU LAIT À LA CONSOMMATION: EN GRANDE PARTIE DÉCONNECTÉ DU PRIX À LA PRODUCTION
- 33-37 QUEL EST L'IMPACT SUR LE REVENU DES PRODUCTEURS?**
 - 33 L'ÉVOLUTION DU REVENU NET DES PRODUCTEURS EST CONTRASTÉE ET LES AIDES REPRÉSENTENT UNE PART IMPORTANTE ET CROISSANTE DE CE REVENU
 - 34-37 LA RESTRUCTURATION DONNE LIEU À UNE FORTE RÉGRESSION DU NOMBRE D'EXPLOITATIONS
- 38-45 LES PRODUITS LAITIERS EUROPÉENS SONT-ILS DEVENUS PLUS COMPÉTITIFS SUR LES MARCHÉS MONDIAUX?**
 - 38-41 LES EXPORTATIONS EUROPÉENNES DE PRODUITS LAITIERS DE BASE ONT TENDANCE À SE CONTRACTER
 - 42-43 L'UNION EUROPÉENNE A FORTEMENT RÉDUIT SES AIDES À L'EXPORTATION DE PRODUITS LAITIERS
 - 44-45 LE MARCHÉ MONDIAL EST DIFFICILEMENT ACCESSIBLE SANS AIDE BUDGÉTAIRE

Points**46-62 LES ÉLÉMENTS DE FAIT LES PLUS CRITIQUES À PRENDRE EN CONSIDÉRATION DANS LE PROCESSUS DE LIBÉRALISATION DU SECTEUR LAITIER**

46-51 REMARQUE LIMINAIRE: LES QUOTAS LAITIERS ONT VOCATION À DISPARAÎTRE DEPUIS LA RÉFORME DE 2003

52-54 ÉQUILIBRE DU MARCHÉ: L'INSTABILITÉ DES MARCHÉS PEUT RECRÉER RAPIDEMENT DES EXCÉDENTS

55-59 RESTRUCTURATION DE LA PRODUCTION LAITIÈRE: RISQUE DE RÉDUCTION IMPORTANTE DE LA PRODUCTION DANS LES ZONES LES MOINS FAVORISÉES ET DE CONCENTRATION GÉOGRAPHIQUE DE LA PRODUCTION

60-62 COMPÉTITIVITÉ SUR LES MARCHÉS MONDIAUX: UN OBJECTIF QUI PÈSE À LA FOIS SUR LES PRODUCTEURS ET LES TRANSFORMATEURS

63-72 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

ANNEXE I - PRODUCTION ET CONSOMMATION DE LAIT DANS L'UE

ANNEXE II - DONNÉES DE BASE CONCERNANT L'ÉLEVAGE LAITIER DANS L'UE

RÉPONSES DE LA COMMISSION

ACRONYMES

COPA-COGECA: Comité des organisations professionnelles agricoles – Confédération générale des coopératives agricoles (Bruxelles)

EDA: *European Dairy Association*, Association laitière européenne (Bruxelles)

EUROSTAT: Office statistique des Communautés européennes

FAO: *Food and Agriculture Organization of the United Nations*, Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (Rome)

LEP: lait en poudre

OCM: Organisation commune de marché

OCDE: Organisation de coopération et de développement économiques (Paris)

OMC: Organisation mondiale du commerce (Genève)

PAC: Politique agricole commune

UE: Union européenne

USDA: *United States Department of Agriculture*, Ministère de l'agriculture des États-Unis d'Amérique

ZMP: *Zentrale Markt- und Preisberichtsstelle GmbH*, Service central d'information sur les marchés et les prix (Bonn)

GLOSSAIRE DES PRINCIPAUX TERMES ASSOCIÉS À LA POLITIQUE LAITIÈRE

Équivalent lait: quantité de lait utilisée pour la fabrication d'un produit laitier.

Prix indicatif: prix fixé par le Conseil et correspondant au niveau de rémunération souhaité pour les producteurs. La réforme de la PAC de 2003 a aboli le prix indicatif du lait et instauré un paiement direct découplé de la production comme soutien au revenu des producteurs.

Prix d'intervention (ou de référence) pour le beurre et le lait écrémé en poudre (LEP): prix fixés par le Conseil et s'élevant à 246,39/100 kg pour le beurre et 174,69/100 kg pour le LEP depuis le 1^{er} juillet 2007. Les organismes d'intervention peuvent intervenir (stockage public) en cas de déséquilibre du marché en achetant du beurre et/ou du LEP pendant la période d'intervention (du 1^{er} mars au 31 août), lorsque les prix du marché sont inférieurs à un certain niveau (92 % et 100 % du prix d'intervention pour le beurre et le LEP respectivement). Les achats s'effectuent à un prix correspondant à 90 % et à 100 % du prix de référence pour le beurre et le LEP respectivement. L'intervention est suspendue quand les prix du marché se redressent ou lorsque les stocks atteignent le plafond autorisé par le Conseil (30 000 tonnes pour le beurre et 109 000 tonnes pour le LEP). Toutefois, la Commission peut autoriser des achats au-delà de ces quantités, par voie d'adjudication.

Quota de livraison: concerne le lait livré par les producteurs à des acheteurs agréés; en général, il s'agit du lait collecté par les laiteries.

Quota de vente directe: concerne le lait vendu ou cédé directement par les producteurs aux consommateurs, ainsi que les autres produits laitiers vendus ou cédés par les producteurs.

Réforme de 2003: réforme de la PAC, issue de l'accord de Luxembourg du 26 juin 2003, qui renforce le processus entamé en 1992 (réforme Mc Sharry) et confirmé en 1999 (réforme Agenda 2000) allant dans le sens d'une diminution du soutien par les prix compensée par des aides directes au revenu. La réforme de 2003 introduit le découplage des aides et leur conditionnalité tout en renforçant les aides au développement rural.

SYNTHÈSE

I.

Le lait occupe une place majeure dans l'économie agricole de l'Union européenne. Plus d'un million de producteurs fournissent annuellement 148 millions de tonnes de lait, pour une valeur de 41 milliards d'euros au départ des exploitations. La transformation du lait occupe environ 400 000 personnes et génère un chiffre d'affaires de 120 milliards d'euros. La matière grasse et les protéines du lait sont valorisées dans la fabrication de fromages, de beurre et de lait de consommation.

II.

L'UE met en œuvre une politique laitière qui vise essentiellement à équilibrer le marché, stabiliser les prix, assurer un niveau de vie équitable aux producteurs et améliorer leur compétitivité. L'OCM du lait, qui existe depuis 1968, a été marquée en profondeur par l'instauration des quotas laitiers en 1984. Dans la continuité de l'Agenda 2000, la réforme de 2003 a amorcé la libéralisation du secteur en affaiblissant le mécanisme de soutien des prix, et en instaurant des aides directes au revenu. Le «bilan de santé» de 2008 a confirmé que le secteur laitier allait poursuivre sa libéralisation, avec le démantèlement des quotas à l'horizon 2015. Les dépenses en faveur du secteur laitier ont augmenté, passant de 2 750 millions d'euros en 2005 à environ 4 500 millions d'euros en 2007, si l'on tient compte du montant estimé des aides directes qui ont été intégrées dans la paiement unique par exploitation.

III.

L'audit de la Cour a porté sur l'efficacité de la gestion, par la Commission, du marché du lait et des produits laitiers au regard des principaux objectifs assignés à la politique laitière de l'UE.

IV.

S'agissant de l'équilibre du marché, la Cour conclut que les quotas laitiers ont encadré strictement la production, mais que leur niveau s'est avéré longtemps trop élevé par rapport aux capacités d'absorption du marché. Les produits industriels excédentaires (beurre et poudres) ont fait l'objet d'un financement communautaire. Pendant longtemps, le quota communautaire de livraison a été très légèrement dépassé, mais depuis 2004, il est constamment sous-réalisé. Pour la campagne 2007/2008, la sous-réalisation correspond à 1 % du quota total de l'EU-27. Le régime actuel des quotas n'est plus réellement contraignant que dans un nombre restreint d'États membres. Les mesures d'écoulement destinées à encourager la consommation de matière grasse (beurre) ou de matières protéiques (lait en poudre) sur le marché européen ont joué un rôle limité au cours des dernières années.

V.

Par rapport à l'objectif de stabiliser les prix, la Cour constate que le prix nominal du lait à la production a peu varié durant la période 1984-2006, comparativement à la période ayant précédé l'instauration des quotas. En revanche, en monnaie constante, le prix du lait à la production a connu une érosion continue depuis 1984. Le prix du lait à la production et le prix du lait à la consommation n'évoluent pas en parallèle, car ils subissent l'influence de paramètres différents. Entre le début de 2000 et la mi-2007, les prix nominaux à la consommation pour les produits laitiers ont augmenté de 17 % alors que le prix nominal payé au producteur a diminué de 6 %.

SYNTHÈSE

VI.

Concernant l'objectif de garantir le niveau de revenu des producteurs, la Cour relève que le revenu des producteurs laitiers reste légèrement supérieur au revenu agricole moyen, lequel tend à diminuer en monnaie constante. Les aides occupent une part importante et croissante dans le revenu des producteurs de lait, avec une forte variation selon les États membres. La restructuration du secteur laitier et la diminution constante du nombre d'exploitations ont pour effet que le revenu statistique moyen des producteurs de lait peut se maintenir. L'EU-15 a perdu la moitié de ses exploitations laitières entre 1995 et 2007; plus de 500 000 producteurs ont cessé leur activité durant cette période.

VII.

S'agissant de l'objectif de compétitivité, la Cour constate que la part de l'UE dans le commerce mondial des produits laitiers se contracte depuis 1984. Les aides européennes aux exportations de produits laitiers ont considérablement diminué durant les dernières années. En fait, les producteurs européens de produits de base (beurre et lait en poudre) n'ont été concurrentiels sur les marchés mondiaux que quand les cours étaient élevés. En dehors de ces périodes, ils ont exporté avec l'aide du budget communautaire. Les prix mondiaux influencent moins le niveau des exportations de produits à plus forte valeur ajoutée comme les fromages.

VIII.

Dans le contexte de la libéralisation progressive du secteur laitier européen, la Cour souligne l'importance de trois éléments de fait qui doivent retenir l'attention de la Commission et des États membres:

- l'instabilité des marchés, susceptible de recréer rapidement des excédents;
- l'accélération de la restructuration, avec le risque d'une disparition importante des éleveurs dans les zones les moins favorisées et d'une concentration géographique de la production;

- et enfin, la question de la compétitivité du secteur laitier européen, qui est tributaire de sa capacité à s'adapter à la demande mondiale en termes de prix et de qualité des produits.

IX.

Sur la base de ces éléments, la Cour recommande:

- de continuer à superviser l'évolution du marché du lait et des produits laitiers pour éviter que la libéralisation du secteur ne conduise à la réapparition d'une situation de surproduction;
- que le processus de formation des prix dans le domaine alimentaire soit l'objet d'un suivi régulier par la Commission. La concentration des entreprises de transformation et de distribution ne doit pas placer les producteurs de lait dans une situation de preneurs de prix (*price-takers*), et ne doit pas limiter la possibilité pour les consommateurs finals de bénéficier équitablement des baisses de prix;
- d'approfondir la réflexion sur les stratégies à mettre en œuvre pour faire face à la fois aux problèmes spécifiques des régions dans lesquelles la production laitière est vulnérable, notamment les zones montagneuses, et aux conséquences environnementales de la concentration géographique de la production laitière;
- de poursuivre les efforts en vue de centrer prioritairement la production laitière sur la satisfaction des besoins du marché domestique européen et, complémentairement, sur la production de fromages et d'autres produits à haute valeur ajoutée exportables sur le marché mondial sans aides budgétaires.

INTRODUCTION

LE MARCHÉ DU LAIT ET DES PRODUITS LAITIERS

1. Le lait est l'une des principales productions agricoles de l'Union européenne: plus d'un million d'exploitations y produisent annuellement 148 millions de tonnes de lait, pour une valeur approximative de 41 milliards d'euros, ce qui correspond à 14 % de la valeur de la production agricole européenne (EU-25, 2006)¹. Plus de 60 % de la viande bovine produite en Europe provient de l'élevage laitier². L'Union européenne est la première zone mondiale de production de lait (27 %), devant l'Inde (20 %) et les États-Unis (16 %), et loin devant l'Océanie (5 %)³.

2. La transformation du lait occupe approximativement 400 000 personnes en Europe, pour un chiffre d'affaires global de l'ordre de 120 milliards d'euros⁴. Le lait cru livré aux laiteries est transformé en une vaste gamme de produits destinés à l'alimentation humaine et animale, ou à l'industrie (**illustration 1** et **annexe I**). Le lait de vache contient essentiellement de l'eau, du lactose, des matières grasses et des protéines. En séparant la matière grasse des protéines, on obtient du beurre et du lait écrémé, lequel sert principalement à la fabrication de poudres de lait écrémé et de caséines. Les fromages, les produits frais, le lait concentré et les poudres de lait entier sont constitués à la fois de matières grasses et de protéines. La principale destination du lait cru est la fabrication de fromages, devant le beurre et le lait de consommation. En 2008, la production de fromages utilisait 46 % de la matière protéique et 34 % de la matière grasse du lait collecté dans l'EU-27 ; le lait de consommation utilisait 23 % des protéines et 13 % de la matière grasse, et le beurre absorbait 32 % de la matière grasse et pratiquement aucune matière protéique. Il faut noter que si la production de beurre nécessite davantage de lait que la production de lait de consommation, ce dernier est néanmoins pour le secteur un débouché plus intéressant car il permet de valoriser aussi bien les protéines que la matière grasse du lait.

¹ Fédération internationale de laiterie, *Production of cow milk*, 2007, <http://www.fil-idf.org>. Commission européenne, *L'agriculture dans l'Union européenne – Informations statistiques et économiques 2008*.

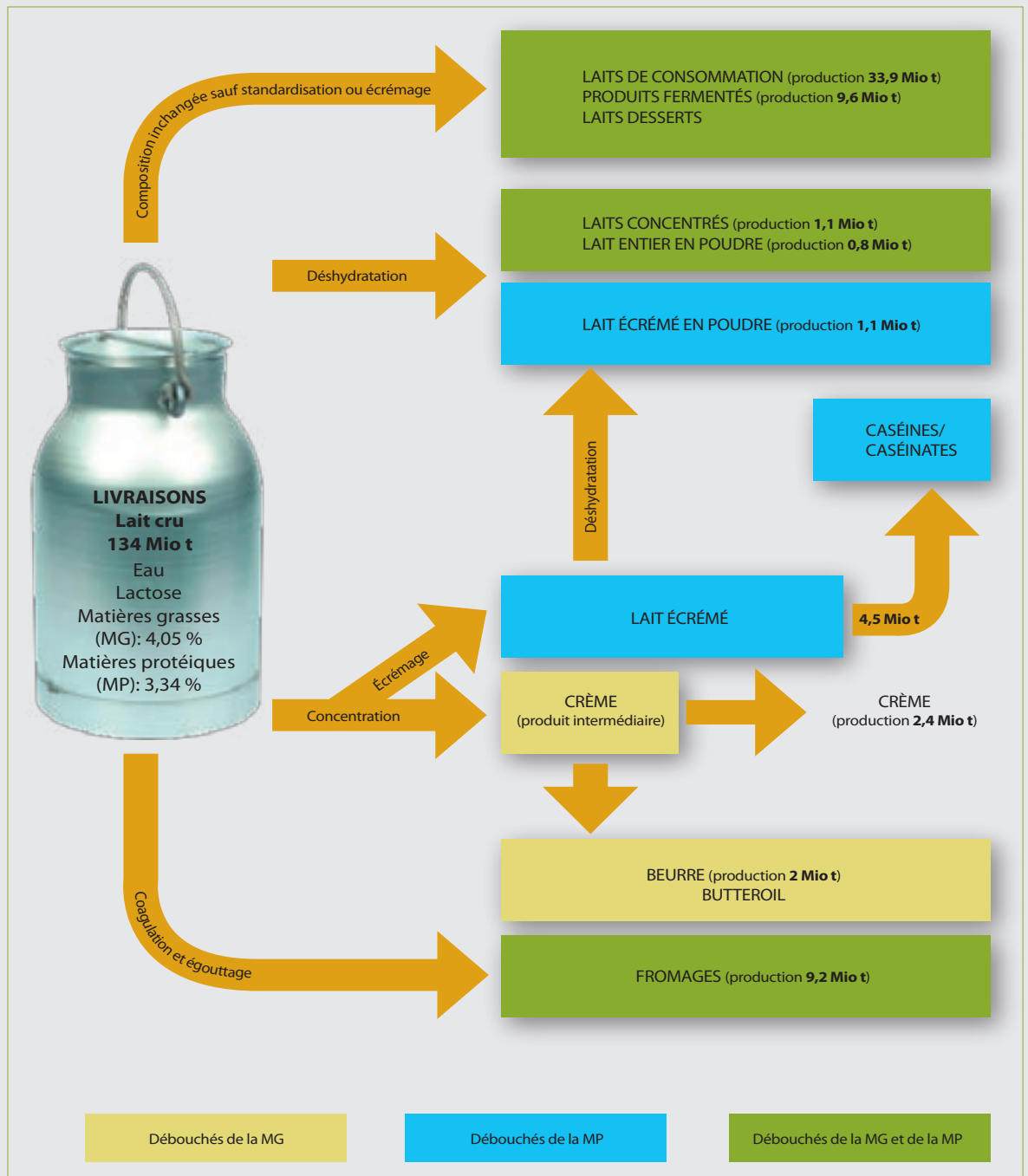
² Ernst and Young, *OCM viande bovine. Évaluation des mesures de marché dans le secteur de la viande bovine*, Rapport final, décembre 2007.

³ Fédération internationale de laiterie, *Production of cow milk*, 2007, <http://www.fil-idf.org>.

⁴ Eurostat, données 2006.

ILLUSTRATION 1

LES PRINCIPAUX DÉBOUCHÉS DU LAIT LIVRÉ AUX LAITRIES



Source: Données chiffrées de ZMP (EU-27, 2007).

LES OBJECTIFS DE LA POLITIQUE LAITIÈRE COMMUNAUTAIRE

- 3.** La politique laitière communautaire, à l'instar des autres politiques sectorielles agricoles, s'appuie sur les objectifs globaux de la PAC énoncés par l'article 33 du traité instituant la Communauté européenne⁵. En raison de la difficulté à réaliser simultanément tous ces objectifs, la hiérarchie des priorités assignées aux organisations de marché peut se modifier au fil du temps⁶. La réglementation relative à l'OCM du lait se réfère explicitement aux quatre objectifs suivants:
- équilibrer le marché laitier. L'équilibre fait référence à l'ajustement quantitatif de l'offre à la demande sur le marché du lait, et au démantèlement des excédents structurels⁷;
 - stabiliser les prix du lait et des produits laitiers. La stabilité s'apprécie par le biais de l'évolution des prix à la production⁸. L'évolution des prix à la consommation donne aussi certaines indications quant à l'incidence de l'OCM pour les consommateurs;
 - assurer un niveau de vie équitable à la population agricole⁹. L'amélioration du revenu individuel passe par un accroissement de la productivité des exploitations. L'ajustement structurel fait partie intégrante de l'OCM du lait, même si l'élaboration de la politique agricole doit prendre en compte la nécessité d'opérer graduellement les ajustements opportuns¹⁰;
 - améliorer la compétitivité des produits laitiers sur les marchés internationaux¹¹. La compétitivité doit être obtenue, entre autres, en amenant les prix européens au niveau des prix mondiaux, structurellement inférieurs. L'objectif de compétitivité est devenu l'un des axes majeurs de l'action de la Commission, depuis que la décision a été prise en 2003 de réduire le niveau du soutien du marché et d'introduire des aides directes au revenu pour les producteurs de lait¹².

⁵ Selon l'article 33 du traité CE, la politique agricole commune a pour but :

- a) d'accroître la productivité de l'agriculture en développant le progrès technique, en assurant le développement rationnel de la production agricole ainsi qu'un emploi optimal des facteurs de production, notamment de la main-d'œuvre;
- b) d'assurer ainsi un niveau de vie équitable à la population agricole, notamment par le relèvement du revenu individuel de ceux qui travaillent dans l'agriculture;
- c) de stabiliser les marchés;
- d) de garantir la sécurité des approvisionnements;
- e) d'assurer des prix raisonnables dans les livraisons aux consommateurs.

⁶ La Cour a abordé cette question notamment dans son rapport spécial n° 2/99 relatif à l'incidence de la réforme de la PAC sur le secteur des céréales (JO C 192 du 8.7.1999). Par ailleurs, conformément à la jurisprudence de la Cour de Justice, «les institutions communautaires doivent assurer la conciliation permanente que peuvent exiger d'éventuelles contradictions entre ces objectifs considérés séparément et, le cas échéant, accorder à tel ou tel d'entre eux la prééminence temporaire qu'imposent les faits ou circonstances économiques», arrêt du 19 mars 1992 dans l'affaire C-311/90, Jozef Hierl/Hauptzollamt Regensburg, point 13, Recueil 1992, p. I-2061.

LES INSTRUMENTS DE GESTION

4. Entrée en vigueur en 1968, l'organisation commune des marchés (OCM) du lait et des produits laitiers a été l'une des premières OCM de la politique agricole commune (PAC). Elle a connu maintes réformes, dont la plus radicale a consisté, en 1984, à instaurer les quotas laitiers pour remédier aux excédents structurels résultant du déséquilibre entre l'offre et la demande de lait et de produits laitiers¹³. En conformité avec les décisions contenues dans l'Agenda 2000, la réforme de 2003 a amorcé la libéralisation du secteur laitier en réduisant le soutien par les prix¹⁴ et en créant des aides directes au revenu. En 2007, dans le cadre de la simplification de la réglementation communautaire, le Conseil a intégré les dispositions relatives au secteur laitier dans une OCM unique couvrant l'ensemble des productions agricoles réglementées¹⁵.
5. La réforme de 2003 a maintenu comme instruments de gestion du secteur laitier, outre le plafonnement de la production par les quotas, la plupart des outils classiques de soutien interne, de protection aux frontières et d'aides à l'exportation (**encadré 1**).

⁷ Considérants (3) et (9) du règlement (CE) n° 1255/1999 du Conseil du 17 mai 1999 portant organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers (JO L 160 du 26.6.1999, p. 48) et considérants (19), (36), (43) et (60) du règlement (CE) n° 1234/2007 du Conseil du 22 octobre 2007 portant organisation commune des marchés dans le secteur agricole et dispositions spécifiques en ce qui concerne certains produits de ce secteur (règlement «OCM unique») (JO L 299 du 16.11.2007, p. 1).

⁸ Considérants (2), (5), (9) et (25) du règlement (CE) n° 1255/1999 et considérants (10), (19), (43) et (60) du règlement (CE) n° 1234/2007.

⁹ Considérant (2) du règlement (CE) n° 1255/1999 et considérant (10) du règlement (CE) n° 1234/2007.

¹⁰ Article 33, paragraphe 2, point b) du traité CE.

¹¹ Considérant (4) du règlement (CE) n° 1255/1999 et considérant (16) du règlement (CE) n° 1234/2007.

¹² Considérant (4) du règlement (CE) n° 1255/1999 et considérant (10) du règlement (CE) n° 1234/2007.

¹³ Règlement (CEE) n° 856/84 du Conseil du 31 mars 1984 modifiant le règlement (CEE) n° 804/68 portant organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers (JO L 90 du 1.4.1984, p. 10).

¹⁴ Le mécanisme de soutien par les prix a été affaibli par la suppression du prix indicatif du lait, par la baisse des prix d'intervention, par l'augmentation des quotas nationaux de 1,5 %, ainsi que par la diminution progressive du prélèvement dû par les producteurs en cas de dépassement du quota.

¹⁵ Règlement (CE) n° 1234/2007.

LES INSTRUMENTS DE GESTION

Le dispositif réglementaire en vigueur après la réforme de 2003 prévoyait les instruments de gestion suivants:

- **le régime des quotas laitiers**, que le Conseil a prolongé jusqu'au 31 mars 2015. Le régime attribue à chaque État membre un quota national de livraisons pour le lait livré à des acheteurs (essentiellement des laiteries), et un quota national de ventes directes pour les ventes et cessions directes de lait aux consommateurs, ainsi que pour toutes les ventes et cessions d'autres produits laitiers. Les producteurs reçoivent des quotas individuels pour leurs livraisons et/ou leurs ventes directes dans les limites des plafonds nationaux. Tout dépassement de l'un ou l'autre de ses quotas nationaux rend l'État membre redevable d'un «prélèvement» envers la Communauté. La réforme de 2003 a entraîné une augmentation des quotas nationaux de 1,5 % (pour 11 États membres de l'EU-15) et a prévu une diminution progressive du prélèvement jusqu'à 27,83 euros par 100 kg (année contingentaire 2007/2008), diminution proportionnelle à la réduction des prix d'intervention;
- **le stockage public de beurre et de lait écrémé en poudre**, qui est l'instrument d'intervention directe sur le marché utilisé pour maintenir les prix du marché à des niveaux proches des «prix d'intervention». Les achats sont néanmoins limités à une certaine période de l'année (du 1^{er} mars au 31 août);
- **une aide pour le stockage privé** de crème et de lait écrémé en poudre (aide supprimée en 2007), de certains produits du beurre et de certains fromages, afin de réguler les quantités mises sur le marché;
- **des aides à l'écoulement** sur le marché intérieur (principalement aide au lait écrémé en poudre pour l'alimentation animale, aide à la transformation de lait écrémé en caséine, aide à l'utilisation de beurre pâtissier, aide à la cession de lait dans les écoles). La finalité de ces aides est de limiter le recours au mécanisme d'intervention;
- la régulation des échanges avec l'extérieur, opérée au moyen **de droits à l'importation**¹⁶ et, lorsque les prix européens sont supérieurs aux prix mondiaux, au moyen de **restitutions à l'exportation** pour certains produits;
- **un soutien au revenu des producteurs de lait durant la période 2004-2007** (prime laitière et paiements supplémentaires), censé compenser partiellement la baisse du prix du lait à la suite des réductions successives des prix d'intervention¹⁷. Depuis 2007, la prime laitière et les paiements supplémentaires sont obligatoirement découplés de la production et intégrés dans le paiement unique¹⁸.

Le bilan de santé 2008 a débouché sur les principaux ajustements techniques suivants: nouvelles hausses des quotas de production (voir point 48), suppression des aides au stockage saisonnier de certains fromages, suppression de l'aide au beurre pâtissier, inclusion des mesures d'accompagnement de la restructuration du secteur laitier dans la liste des priorités que les États membres peuvent intégrer dans les programmes nationaux et régionaux de développement rural, et possibilité pour les États membres d'accorder des aides spécifiques aux producteurs dans la limite de 3,5 % du montant des aides directes.

¹⁶ L'OCM du lait et des produits laitiers comportait initialement un mécanisme de prélèvement à l'importation basé sur un «prix de seuil». Ce système a été abandonné en 1995 (accords du GATT du 15 décembre 1993) et remplacé par des droits de douane fixes.

¹⁷ Règlement (CE) n° 1782/2003 du Conseil (JO L 270 du 21.10.2003, p. 1), articles 95 à 97.

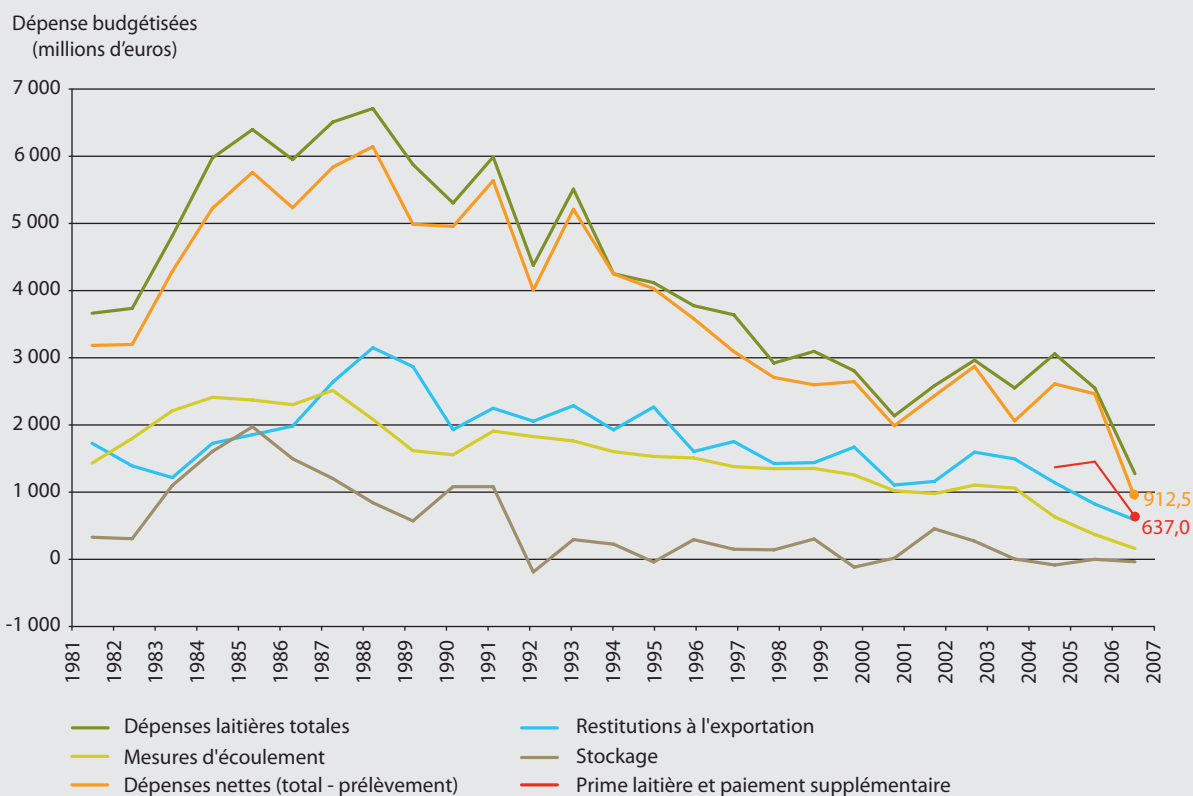
¹⁸ Règlement (CE) n° 1782/2003, article 47, paragraphe 2.

LA DÉPENSE BUDGÉTAIRE

6. La dépense budgétaire consacrée au soutien du marché pour le secteur du lait et des produits laitiers a considérablement diminué après l'introduction des quotas laitiers, et davantage encore dans la période où l'évolution des cours mondiaux a permis la mise en veilleuse du mécanisme d'intervention, des aides à l'écoulement et des restitutions à l'exportation (*illustration 2*).

ILLUSTRATION 2

DÉPENSES LAITIÈRES DE L'UE (1981-2007)



Source: Commission européenne, DG Budget et DG AGRI.

- 7.** La réforme de 2003 a eu pour effet de modifier l'organisation et la lecture du budget. Les dépenses liées aux marchés ont été dissociées du soutien direct aux agriculteurs compte tenu de l'introduction progressive du découplage. Le budget des dépenses laitières ne reflète donc que le coût afférent au soutien du marché. Les primes laitières et la prime supplémentaire sont comptabilisées dans les aides directes découplées depuis 2005 pour le Danemark, l'Allemagne, l'Irlande, le Luxembourg et le Royaume-Uni, depuis 2006 pour la Belgique, l'Espagne, la France, la Finlande et l'Italie, et depuis 2007 pour l'ensemble de l'UE-15. Dans les nouveaux États membres¹⁹, les aides aux producteurs de lait ont été incluses dans le montant forfaitaire à l'hectare payé en vertu d'un modèle simplifié et transitoire de paiement unique à la surface. À compter du budget 2008, les aides directes aux producteurs de lait sont totalement intégrées dans le paiement unique.
- 8.** En 2001, la Commission écartait encore l'idée d'une libéralisation de la production laitière sur le modèle du secteur des cultures arables, en raison de son coût budgétaire trop important²⁰. Depuis lors, la Commission s'est prononcée en faveur de la libéralisation en dépit de son coût inhérent. Les données disponibles confirment en effet que la réorientation de l'OCM du lait n'entraînera aucune nouvelle économie budgétaire, comme cela est expliqué ci-après.
- 9.** En 2005, les dépenses nettes en faveur du secteur laitier s'élevaient à plus de 2 750 millions d'euros, dont 50 % (1 370 millions d'euros) pour la prime aux produits laitiers et les paiements supplémentaires²¹.

¹⁹ Sauf à Malte et en Slovénie, qui ont opté pour l'application à partir de 2007, à l'échelle régionale, du régime normal de paiement unique.

²⁰ Réponses de la Commission au rapport spécial n° 6/2001 sur les quotas laitiers.

²¹ Dépenses des lignes budgétaires 050212, 05030216 et 05030217.

10. En 2007, malgré l'élargissement opéré en 2004, les dépenses nettes comptabilisées sur les lignes budgétaires relatives au secteur laitier ne totalisaient plus que 912 millions d'euros, dont 637 millions d'euros pour les primes laitières et les paiements supplémentaires non découplés. Pour la même année, on peut estimer à 3 600 millions d'euros le montant des primes laitières et des paiements supplémentaires découplés. Le coût total du secteur laitier pour le contribuable a donc atteint plus de 4 500 millions d'euros en 2007, soit 64 % de plus que la dépense figurant au budget de 2005²².

²² En 2004, l'OCDE avait établi que la prime aux produits laitiers ne pouvait que réduire le « bien-être » des contribuables. Voir « Analyse de la réforme de la PAC de 2003 », OCDE, Paris, 2004.

11. En 2014, lorsque les nouveaux États membres percevront l'intégralité du paiement, les primes laitières et supplémentaires découplées pourraient totaliser à elles seules plus de 4 700 millions d'euros. Il faudra y ajouter les dépenses pour l'intervention, les mesures d'écoulement ou les restitutions à l'exportation dans la mesure où ces instruments de marché n'auront pas été totalement abandonnés. Il est à noter cependant que le passage aux aides découplées pourrait amener certains bénéficiaires à quitter la production laitière.

OBJECTIF ET APPROCHE DE L'AUDIT

- 12.** L'audit a porté sur l'efficacité de la gestion, par la Commission, du marché du lait et des produits laitiers. Le rapport s'articule donc autour de la question principale ci-après.

LES INSTRUMENTS DE GESTION DU MARCHÉ DU LAIT ET DES PRODUITS LAITIERS ONT-ILS ATTEINT LEURS PRINCIPAUX OBJECTIFS?

Plus précisément, les questions spécifiques suivantes ont été traitées:

- L'équilibre du marché a-t-il été atteint?
- Le prix du lait a-t-il été stabilisé?
- Quel est l'impact sur le revenu des producteurs?
- Les produits laitiers européens sont-ils devenus plus compétitifs sur les marchés mondiaux?

La Cour a également relevé les points les plus critiques à prendre en considération dans le processus de libéralisation du marché, qui implique en particulier l'abandon du régime des quotas laitiers.

- 13.** Les résultats de l'audit sont fondés sur l'analyse de la documentation disponible, ainsi que sur des entretiens avec les différents acteurs du secteur. La Cour a donc examiné le matériel statistique, les articles, les études, les rapports d'activité, ainsi que les résultats des évaluations et des audits antérieurs. Des entretiens ont eu lieu avec la Commission (Eurostat et DG AGRI, Directions C et D) et des visites ont été effectuées auprès d'organismes et d'associations actives dans le secteur laitier ou possédant des compétences dans le domaine, en vue de compléter les analyses réalisées et de tester la pertinence des premières conclusions sur la situation et les perspectives du secteur laitier, ainsi que sur la gestion de l'OCM²³.

²³ Des visites ont été effectuées auprès des organisations suivantes:

- L'Association laitière européenne (EDA), qui représente les intérêts de l'industrie laitière européenne auprès des institutions européennes, ainsi qu'auprès d'organismes internationaux comme l'Organisation mondiale du commerce ou la Commission du Codex Alimentarius;
- le COPA-COGECA. Le Comité des organisations professionnelles agricoles de l'Union européenne (COPA) et la Confédération générale des coopératives agricoles de l'Union européenne (COGECA) représentent les intérêts politiques des coopératives et des agriculteurs européens dans l'Union européenne;
- l'*Institut für Ökonomie der Ernährungswirtschaft* (Institut pour l'économie de l'industrie agroalimentaire);
- l'IFCN (*International Farm Comparison Network*, réseau international de comparaison des exploitations);
- l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

Les auditeurs ont également participé à deux séminaires consacrés à l'avenir du secteur laitier, à savoir l'*International Management Forum Milk* (Riga) et le *World Dairy Summit* (sommet mondial du lait) 2007 (Dublin), ainsi qu'aux sessions d'information et de consultation organisées par la Commission dans le cadre du «bilan de santé 2008».

OBSERVATIONS

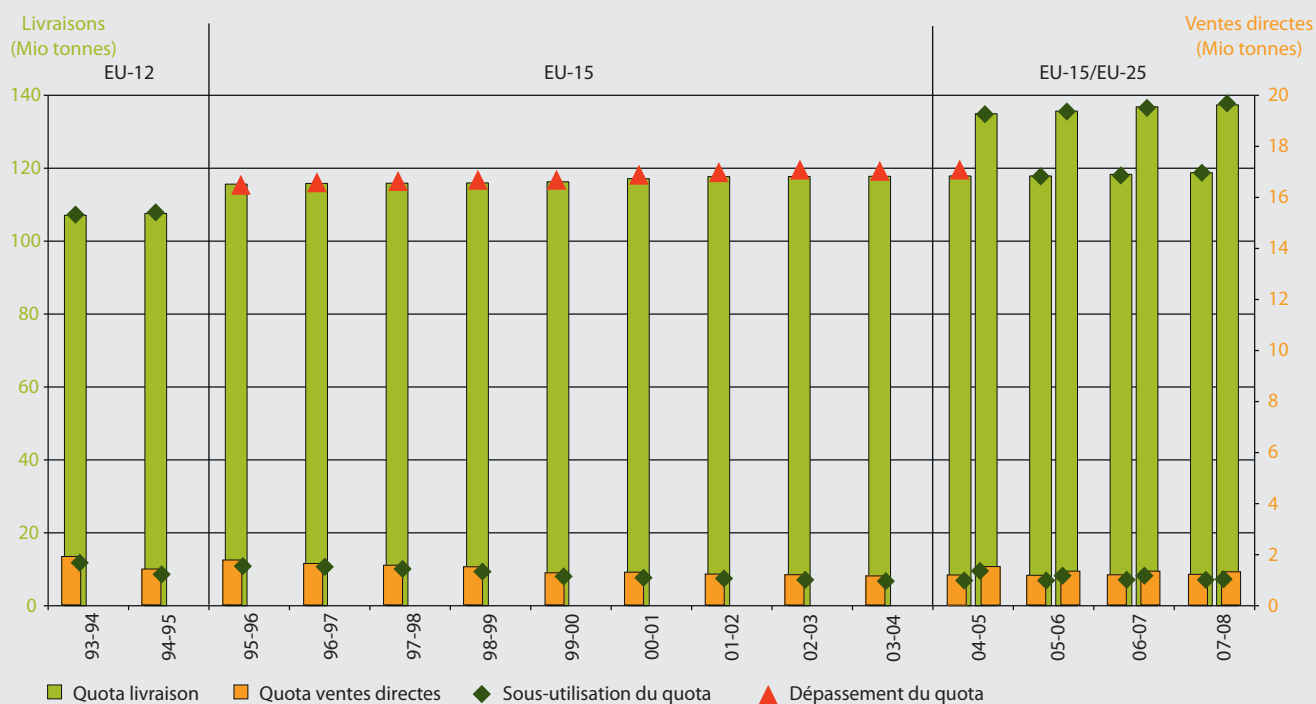
L'ÉQUILIBRE DU MARCHÉ A-T-IL ÉTÉ ATTEINT?

LE RÉGIME DES QUOTAS A PERMIS DE LIMITER LA PRODUCTION DE LAIT...

14. À partir de 1984, la plupart des États membres sont parvenus assez rapidement à aligner sur leurs quotas respectifs les quantités de lait commercialisées sur leur territoire en tant que livraisons ou ventes directes. Passé les réticences initiales, le contingentement a été intégré par la majorité du secteur comme un outil de régulation puissant et politiquement acceptable. Depuis sa mise en place, le système est efficace en ce sens que la production communautaire respecte globalement le plafond imposé. Le fait que le plafond de production décidé par le Conseil soit resté longtemps fixé à un niveau supérieur à celui de la demande intérieure a certainement contribué à l'acceptation du régime.

15. *L'illustration 3* donne l'historique récent de la somme des quotas nationaux attribués et de leur utilisation effective par les États membres. Durant la période considérée, le quota pour les livraisons a été fréquemment dépassé au niveau de l'EU-15, mais dans une proportion qui est restée limitée, c'est-à-dire la plupart du temps inférieure à 1 % pour les campagnes 1995/1996 à 2004/2005. Par contre, pour les campagnes 2004/2005 et suivantes, le quota communautaire de livraison est sous-utilisé au niveau de l'EU-25 et de l'EU-27 (**encadré 2**).

ILLUSTRATION 3

RÉALISATION DU QUOTA LAITIÈRE COMMUNAUTAIRE
(CAMPAGNES 1993/1994 à 2007/2008)

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des réponses des états membres au questionnaire prévu à l'article 26 du règlement (CE) n° 595/2004 de la Commission.

ENCADRÉ 2

UN PHÉNOMÈNE RÉCENT: LA SOUS-UTILISATION DU QUOTA LAITIÈRE COMMUNAUTAIRE DE LIVRAISON

Depuis la campagne laitière 2004/2005, les dépassements de leur quota de livraison par certains États membres ne compensent plus les sous-réalisations constatées dans les autres. Pour l'EU-25, la sous-réalisation nette a atteint 0,613 million de tonnes pour la campagne 2004/2005 (**0,5 %** du quota), 0,524 million de tonnes pour la campagne 2005/2006 (**0,4 %** du quota) et 1,919 million de tonnes pour la campagne 2006/2007 (**1,4 %** du quota). Pour la campagne 2007/2008, la sous-réalisation s'élève à 1,682 million de tonnes (**1,2 %** du quota) dans l'EU-25, et à 2,222 million de tonnes dans l'EU-27 (**1,0 %** du quota).

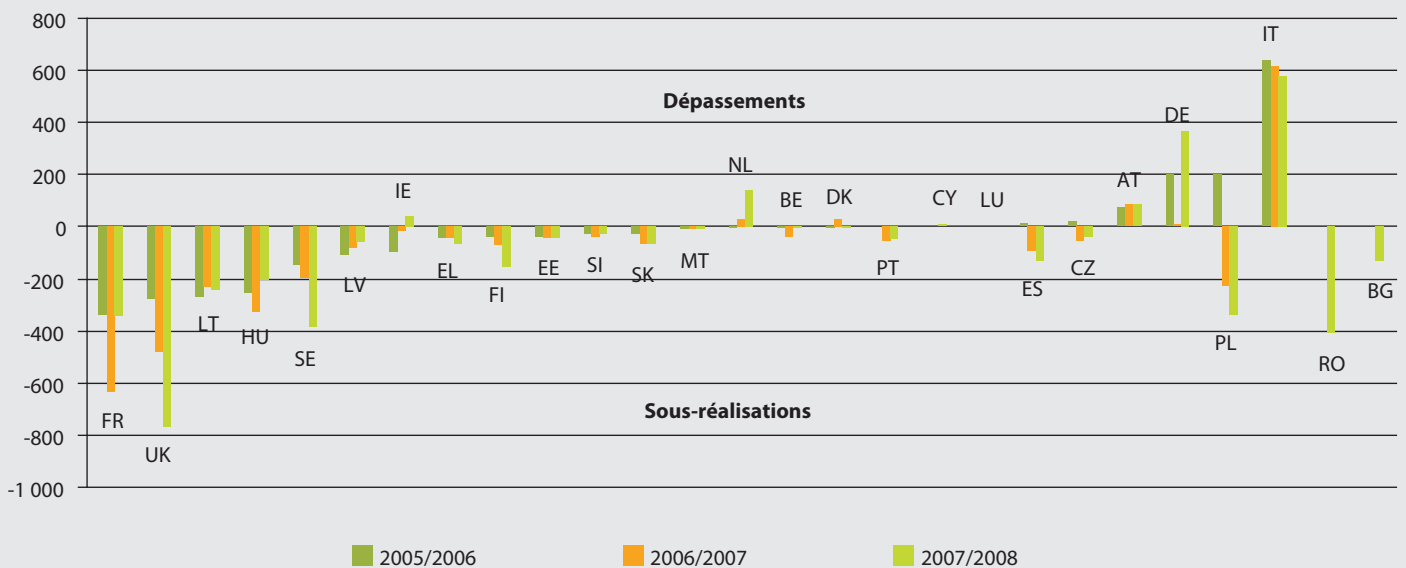
Les raisons de la sous-réalisation des quotas varient évidemment en fonction des conditions particulières qui prévalent dans chaque État membre. Aucune étude approfondie n'a encore été réalisée concernant l'incidence du découplage des aides sur l'abandon de la production laitière.

16. À l'échelle nationale, on observe des constantes. Durant la période récente (campagnes 2002/2003 à 2007/2008), les États membres qui ont le plus fréquemment excédé leur quota ont été, par ordre d'importance du dépassement, l'Italie, l'Allemagne, les Pays-Bas, l'Autriche, le Danemark²⁴, Chypre et le Luxembourg. De manière récurrente, la majeure partie du dépassement global (environ 80 % pour la campagne 2006/2007) est enregistrée en Italie. Dès l'origine, la situation de l'Italie a été affectée par le fait que son quota national a été, comme pour les autres États Membres, fixé sur la base des quantités produites dans le passé, lesquelles étaient inférieures à la consommation intérieure. La production du pays est stimulée par sa position d'importateur net de lait et de produits laitiers, ce qui explique la pression exercée en permanence sur son quota national de livraison. Le Royaume-Uni, la Suède et, depuis peu, la France sont les États membres qui utilisent de moins en moins le quota dont ils disposent (*illustration 4*).

²⁴ Le Danemark a néanmoins sous-utilisé son quota pour la campagne 2007/2008.

ILLUSTRATION 4

RÉALISATION DES QUOTAS LAITIERS NATIONAUX (LIVRAISONS EN 1 000 TONNES)



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des réponses des États membres au questionnaire prévu à l'article 26 du règlement (CE) n° 595/2004 de la Commission.

... MAIS N'A PAS FAIT DISPARAÎTRE LA SURPRODUCTION

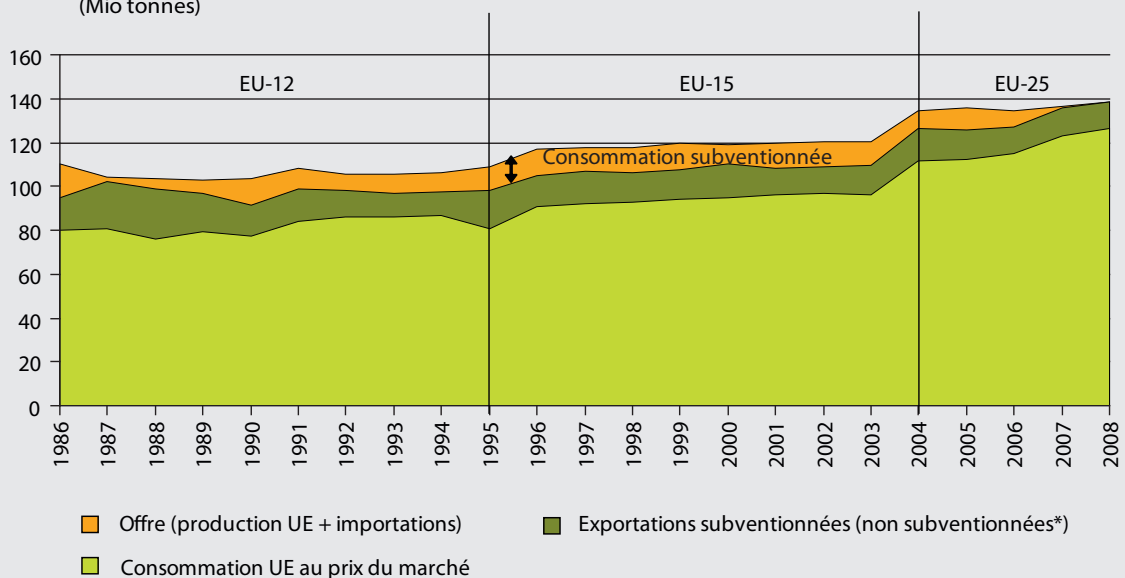
17. Les quotas laitiers ont encadré strictement la production laitière européenne, mais la régulation de l'ensemble du marché a nécessité pendant 20 ans le recours à l'intervention, aux exportations subventionnées et aux aides à la consommation pour écouler les excédents structurels de produits industriels²⁵. De 1984 à 2004, le régime des quotas n'a pas fait disparaître la surproduction (*illustration 5*). Dans le cadre du régime des quotas, des surplus structurels importants subventionnés par le contribuable n'étaient pas considérés comme étant contraires à l'objectif d'équilibre.

²⁵ Commission européenne, DG VI, *Situation et perspectives du secteur laitier. PAC 2000*, Document de travail, avril 1997. AND-International/ABTQ. *Évaluation de l'OCM Lait et produits laitiers et du règlement Quotas*, rapport final, mars 2002.

ILLUSTRATION 5

OFFRE, CONSOMMATION ET QUANTITÉS SUBVENTIONNÉES DE PRODUITS LAITIERS EN ÉQUIVALENT LAIT (1986-2008)

Quantité en équivalent lait
(Mio tonnes)



* Exportations intégralement non subventionnées de 2006 à 2008: les restitutions à l'exportation ont été ramenées à zéro le 16 juin 2006 pour le lait écrémé en poudre, le 26 janvier 2007 pour le lait concentré et le lait entier en poudre et le 16 juin 2007 pour le beurre et les fromages.

Source: Cour des comptes européenne, d'après des données du ZMP et d'AND-International.

18. Dans son rapport spécial n° 6/2001, la Cour constatait que les quotas avaient été fixés à un niveau trop élevé. La production laitière européenne restait excédentaire parce qu'elle n'était pas alignée sur la consommation et les exportations non subventionnées, ce qui amenait la Cour à recommander l'abolition du régime des quotas laitiers²⁶. Le niveau des quotas a été corrigé à différentes reprises pour qu'il soit mieux adapté à la demande, mais ces ajustements ont été insuffisants. En 2002, la Commission a proposé de proroger le régime des quotas laitiers jusqu'au 31 mars 2015, considérant que «les quotas demeuraient nécessaires pour maintenir un équilibre raisonnable du marché»²⁷. Un argument additionnel en faveur du maintien des quotas était qu'en figeant les structures de production, les quotas contribuaient à garder une répartition territoriale de la production laitière, notamment dans les zones rurales défavorisées²⁸.

²⁶ Rapport spécial n° 6/2001 de la Cour des comptes européenne sur les quotas laitiers (JO C 305 du 30 octobre 2001).

²⁷ Commission européenne, *Rapport sur les quotas laitiers*, document de travail de la Commission, SEC(2002) 789 final du 10.7.2002).

²⁸ Réponses de la Commission au rapport spécial n° 6/2001 sur les quotas laitiers.

19. À partir de 2004, et suite à l'effet de la réforme de 2003, les excédents ont commencé à diminuer en raison de la régression de la production de lait en poudre et de beurre, au profit de celle de fromages, et de l'augmentation de la consommation intérieure, plus particulièrement dans les nouveaux États membres. En 2006 néanmoins, les produits laitiers subventionnés représentaient encore 15 % de la production laitière européenne, mais avec un niveau d'aide plus réduit en raison de la réduction des prix d'intervention pour le beurre et la poudre de lait écrémé. Ce n'est qu'à la suite de la flambée des cours mondiaux, fin 2006 et en 2007, et de la croissance continue de la consommation de fromage, que les excédents ont provisoirement disparu, ce qui a rendu inutile le recours aux aides à l'écoulement et aux restitutions à l'exportation.

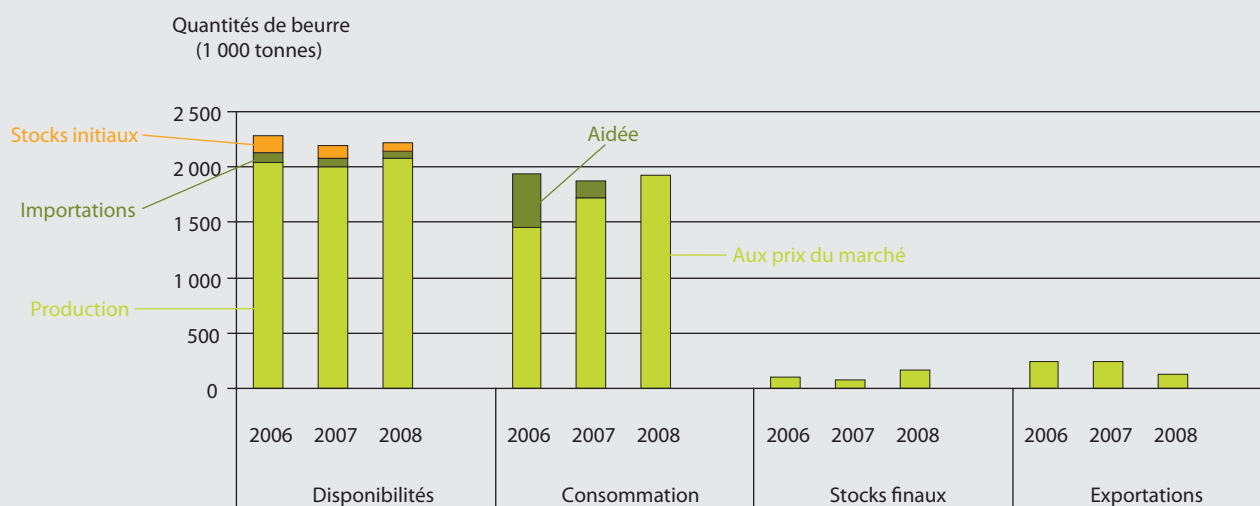
LES MESURES D'ÉCOULEMENT ONT EU UN EFFET LIMITÉ SUR L'ÉQUILIBRE DU MARCHÉ

- 20.** Pour aider à équilibrer le marché laitier et stabiliser les prix du marché, l'OCM du lait prévoyait différentes mesures d'écoulement²⁹:
- le stockage privé de crème, de certains produits du beurre et de certains fromages;
 - la cession de lait aux élèves dans les établissements scolaires;
 - l'utilisation de lait en poudre dans l'alimentation animale;
 - la transformation de lait écrémé en caséine et en caséinates;
 - l'utilisation de beurre dans le cadre du régime beurre pâtissier glacier.
- 21.** L'évolution récente de la consommation intérieure de matière grasse (beurre, *illustration 6*) et de matière protéique (lait écrémé en poudre, *illustration 7*), après la mise à zéro des aides à l'écoulement en 2006 et en 2007, indique que la demande supplémentaire générée par les mesures d'écoulement avait un effet limité sur l'équilibre du marché. La progression des consommations au prix du marché a presque totalement (beurre) ou très largement (lait en poudre) compensé la diminution ou la disparition des consommations aidées.

²⁹ Considérants 19, 43 et 60 du règlement (CE) n° 1234/2007.

ILLUSTRATION 6

BEURRE: CONSOMMATION AIDÉE EN 2006 ET CONSOMMATION NON AIDÉE EN 2007 ET 2008

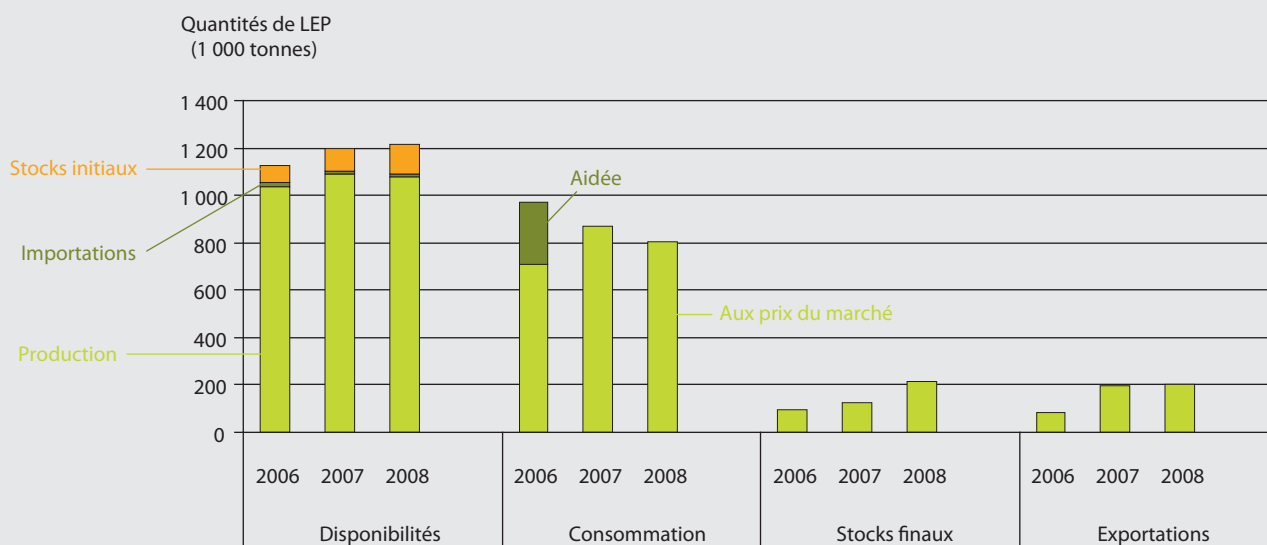


Date de mise à zéro de l'aide: 26 avril 2007.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données du ZMP.

ILLUSTRATION 7

LEP: CONSOMMATION AIDÉE EN 2006 ET CONSOMMATION NON AIDÉE EN 2007 ET 2008



Date de mise à zéro de l'aide: 26 octobre 2006.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données du ZMP.

LE PRIX DU LAIT A-T-IL ÉTÉ STABILISÉ?

PRIX DU LAIT À LA PRODUCTION: DES PRIX NOMINAUX STABLES MAIS EN BAISSÉ EN VALEUR RÉELLE³⁰

LES QUOTAS LAITIERS ONT STABILISÉ LES PRIX NOMINAUX

- 22.** La première phase de fonctionnement de l'OCM avait abouti à une situation intenable. Jusqu'en 1984, l'OCM du lait a fonctionné comme un dispositif incitant à investir pour augmenter continuellement la production. Les producteurs comptaient sur des prix nominaux en hausse permanente pour financer leur expansion et étaient encouragés dans cette voie par le relèvement annuel du prix indicatif. La situation de marché créée par l'OCM jusqu'en 1984 n'était ni stable ni équilibrée, puisqu'il y avait simultanément hausse des prix nominaux à la production et surproduction massive. Pour les producteurs cependant, l'évolution du marché était prévisible, toutes les modifications de prix attendues allant de surcroît dans le sens d'une hausse de ceux-ci.
- 23.** C'est seulement avec l'instauration des quotas laitiers en 1984 que la gestion de l'OCM a commencé à prendre simultanément en considération les objectifs de stabilité et d'équilibre. Le système des quotas laitiers a limité l'offre et a maintenu les prix nominaux à un niveau relativement élevé et stable³¹. Abstraction faite des variations saisonnières, les prix constatés dans l'UE pour le lait cru ont peu varié au cours de la période 1984-2007, comparativement à la période ayant précédé l'instauration des quotas. Le prix nominal moyen estimé par la Commission était de 29 euros/100 kg en 2006; cette moyenne correspond à une fourchette de prix allant de 20,1 euros/100 kg en Lituanie à 40,4 euros/100 kg à Chypre³².
- 24.** *L'illustration 8* retrace l'évolution du prix moyen à la production dans cinq grands pays producteurs de lait, depuis 1971 jusqu'à la période récente³³. Ces États membres assurent environ 75 % (EU-15) ou 65 % (EU-25) des livraisons de lait.
- 25.** L'objectif de stabilité des prix a donc été globalement atteint après 1984. La priorité donnée durant cette période à la stabilité des prix nominaux se reflète également dans la quasi-stagnation du prix indicatif, avant sa suppression en 2004.

³⁰ Prix nominaux ou prix courants : inflation monétaire comprise ; prix réels : inflation monétaire déduite.

³¹ La volatilité des prix tend à diminuer dans un système régulé par des quotas: voir notamment Boussard, J.M., «Price risk management instruments in agricultural and other unstable markets», FEA Thursday seminar, São Paulo, octobre 2003.

³² Commission européenne, *Statistiques du Comité de gestion du lait*, données communiquées par les États membres (22 janvier 2009).

³³ Étant donné que, dans la production laitière, les fluctuations de prix à court terme reflètent les variations saisonnières, on utilise comme indicateur de la stabilité dans les États membres l'évolution du prix moyen annuel à la production. Cependant, les prix en valeur absolue transmis à Eurostat par les États membres sont d'une fiabilité variable et ne permettent pas de calculer un prix moyen pondéré statistiquement représentatif. C'est pourquoi l'évolution des prix dans l'UE est ici synthétisée en pondérant les indices des États membres les plus importants en termes de production.

ILLUSTRATION 8

PRIX NOMINAL DU LAIT EN ALLEMAGNE, EN FRANCE, EN ITALIE, AUX PAYS-BAS ET AU ROYAUME-UNI (1971-2007) (moyennes annuelles pondérées des indices)

Indice des prix nominaux du lait
2000=100

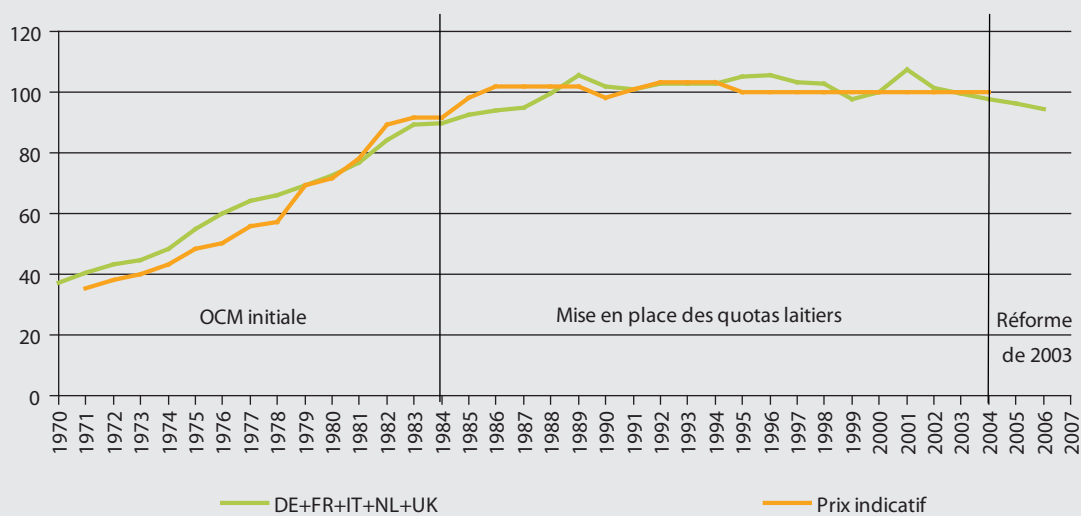
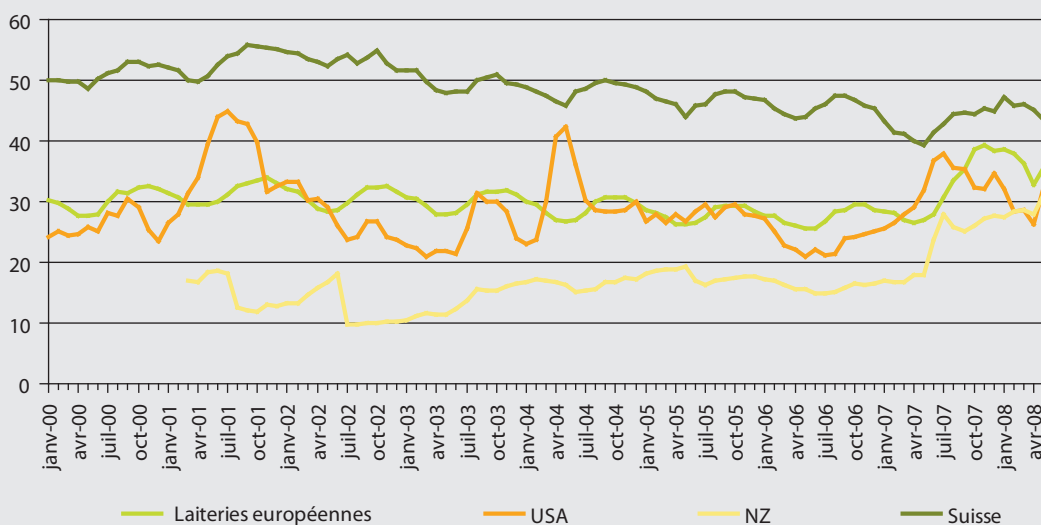


ILLUSTRATION 9

PRIX NOMINAL PAYÉ AUX PRODUCTEURS DE LAIT EN EUROPE, AUX ÉTATS-UNIS ET EN NOUVELLE-ZÉLANDE (2000-2008)

Prix du lait payé au producteur
(euros/100 kg)



26. Les producteurs de lait européens bénéficient en règle générale de prix plus élevés que ceux obtenus par les producteurs de Nouvelle-Zélande, mais inférieurs à ceux des producteurs suisses. Les prix européens sont assez proches de ceux observés aux USA mais avec le bénéfice d'une meilleure stabilité (*illustration 9*).

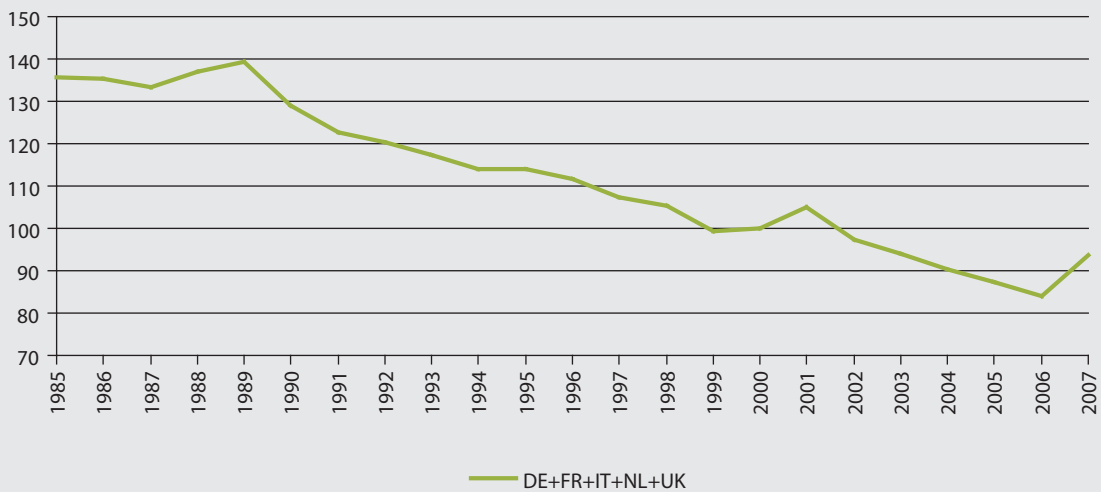
MAIS EN VALEUR RÉELLE, LE PRIX DU LAIT À LA PRODUCTION A CONNU UNE ÉROSION CONTINUE

27. L'augmentation permanente du prix du lait dans les années soixante-dix et jusqu'en 1984 s'est produite dans un contexte d'inflation généralisée. Dans la période consécutive à l'introduction des quotas, le maintien des prix nominaux à la production masque en réalité une érosion assez nette des prix en termes réels. Sur une longue période, les producteurs de lait n'ont en fait jamais bénéficié de prix stables en monnaie constante. L'*illustration 10* synthétise cette dégradation au travers d'un indice des prix déflatés.

ILLUSTRATION 10

PRIX DÉFLATÉ DU LAIT PAYÉ AUX PRODUCTEURS EN ALLEMAGNE, EN FRANCE, EN ITALIE, AUX PAYS-BAS ET AU ROYAUME-UNI (1985-2007)(moyennes annuelles pondérées des indices déflatés)

Indice des prix du lait déflatés
2000=100



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données Eurostat.

PRIX DU LAIT À LA CONSOMMATION: EN GRANDE PARTIE DÉCONNECTÉ DU PRIX À LA PRODUCTION

- 28.** Le prix du lait à la consommation est en grande partie déconnecté du prix à la production comme l'a démontré une étude de la Commission selon laquelle, entre le début de 2000 et la mi-2007, les prix nominaux à la consommation pour les produits laitiers ont augmenté de 17 % alors que le prix nominal payé au producteur a diminué de 6 %³⁴.
- 29.** Les données Eurostat confirment globalement que les prix à la consommation évoluent différemment des prix à la production³⁵. Entre 1996 et 2000, l'indice des prix à la consommation d'Eurostat contenant le lait, les fromages et les oeufs est resté pratiquement inchangé (*illustration 11*), alors que l'indice des prix du lait payés aux producteurs baissait pour ensuite remonter (*illustration 8*). Entre 2000 et 2007, les prix à la consommation ont augmenté presque linéairement d'environ 15 %. Pour la même période, l'indice des prix du lait payés aux producteurs affiche cinq années consécutives de baisse, suivie d'une hausse.
- 30.** Dans le secteur laitier, comme dans l'ensemble de la chaîne d'approvisionnement alimentaire³⁶, la formation des prix à la consommation est un processus complexe. Alors que les prix payés aux producteurs par les laiteries suivent de près les évolutions du marché international, les prix payés par les consommateurs sont influencés non seulement par le coût de la matière première mais également par d'autres paramètres comme les coûts énergétiques ou salariaux. Le lait matière première intervient en effet pour une part relativement réduite dans le prix à la consommation des produits laitiers, entre 30 et 50 % selon les produits³⁷.

³⁴ Commission européenne, DG AGRI, *Les conséquences de l'évolution des prix des produits agricoles sur les consommateurs*, document CM/WM/PB D(2007) 34703 du 13.11.2007.

³⁵ La comparabilité des données n'est pas parfaite : l'*illustration 8* synthétise l'évolution du prix payé aux producteurs dans les cinq principaux États membres producteurs de l'EU-15. L'*illustration 11*, outre le fait qu'elle inclut les données relatives aux oeufs, se rapporte à la consommation de la population totale de l'UE, dont le nombre et la structure ont considérablement évolué durant la période sous revue.

³⁶ La chaîne d'approvisionnement alimentaire relie trois secteurs économiques: le secteur agricole, l'industrie agroalimentaire et le secteur de la distribution.

³⁷ Selon une enquête effectuée en Belgique, «la valeur agricole ne représente que 30 à 40 % du prix à la consommation pour les produits laitiers», *Évolution récente des prix et des coûts dans la filière du lait*, Service public fédéral Économie, Bruxelles, 2008. Selon d'autres sources, le pourcentage avoisine 50 % pour les fromages de type Gouda ou Cheddar (voir notamment Commission européenne, *Les conséquences de l'évolution des prix des produits agricoles sur les consommateurs*, p. 22).

- 31.** Une autre caractéristique du secteur laitier européen est la forte concentration des entreprises de transformation et de distribution³⁸, qui peut leur conférer un poids prédominant dans la fixation des prix. Dans une communication relative au prix des denrées alimentaires³⁹, la Commission souligne le phénomène de consolidation de la chaîne d'approvisionnement alimentaire, qui touche notamment les produits laitiers, et rappelle que «les autorités responsables de la concurrence doivent faire en sorte que le processus de consolidation en cours n'aggrave pas les conditions de concurrence en amont et en aval au niveau local au détriment des consommateurs et des producteurs».
- 32.** La Nouvelle-Zélande et l'Australie ont entamé la libéralisation de leur secteur laitier respectivement en 1985 et en 2000. On a pu observer que la déréglementation a été suivie d'une forte hausse des prix à la consommation en Nouvelle-Zélande, et d'une baisse de très faible amplitude en Australie⁴⁰.

³⁸ Le chiffre d'affaires total des 15 plus importants acteurs de la grande distribution européenne représente environ 77 % du marché européen de l'alimentation. Source: Commission européenne, *Développement rural dans l'Union européenne – Informations statistiques et économiques* – Rapport 2008.

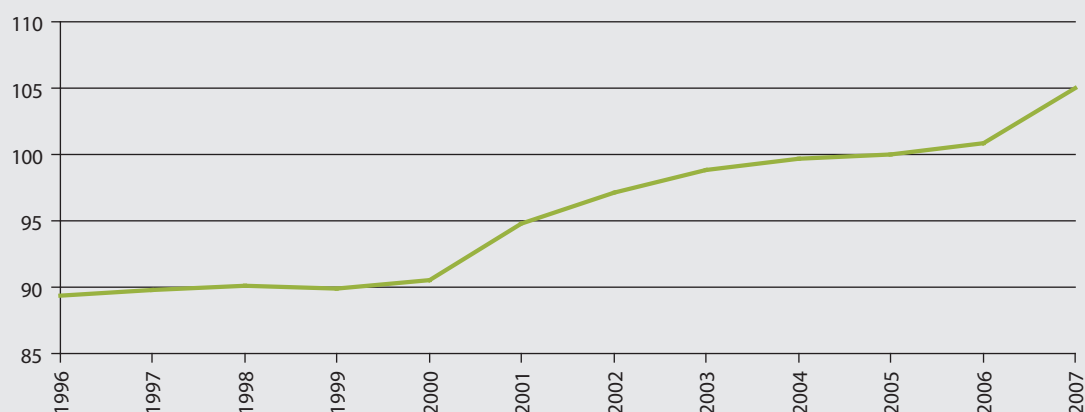
³⁹ *Communication de la Commission au Parlement Européen, au Conseil, au Comité Économique et social européen et au Comité des régions sur le prix des denrées alimentaires en Europe*, COM(2008) 821 final du 9.12.2008.

⁴⁰ Gouin, D-M., *La gestion de l'offre dans le secteur laitier, un mode de régulation toujours pertinent*, Université de Laval, mai 2006.

ILLUSTRATION 11

MARCHÉ EUROPÉEN: INDICE HARMONISÉ DES PRIX NOMINAUX À LA CONSOMMATION DU LAIT, DES FROMAGES ET DES OEUFS (1996-2007)

Indice des prix du lait,
des fromages et des œufs
à la consommation
2005=100



Source: Eurostat, poste alimentaire F 0114; entité géographique Union européenne (EU-12 1994, EU-15 2004, EU-25 2006, EU-27).

QUEL EST L'IMPACT SUR LE REVENU DES PRODUCTEURS?

L'ÉVOLUTION DU REVENU NET DES PRODUCTEURS EST CONTRASTÉE ET LES AIDES REPRÉSENTENT UNE PART IMPORTANTE ET CROISSANTE DE CE REVENU

33. Le revenu net moyen des entreprises agricoles, en monnaie constante, tend à diminuer (*illustration 12*). À prix courants, les fermes laitières spécialisées conservent en moyenne un revenu supérieur à celui de l'ensemble des agriculteurs, si l'on se réfère aux informations collectées par le réseau d'information comptable agricole (RICA)⁴¹. Le revenu net d'exploitation à prix courants des entreprises agricoles spécialisées dans le lait⁴² a évolué au même rythme que celui de l'ensemble des exploitations durant la période 1989-2006 (*illustration 13*); différentes raisons expliquent l'évolution du revenu des éleveurs laitiers:

- la réorganisation du secteur: plus des 50 % des producteurs ont disparu ces dernières années (voir point 34);
- l'augmentation de la taille des exploitations et une productivité en constante augmentation: les éleveurs laitiers performants compensent les baisses de prix en augmentant continuellement leur production;
- l'augmentation des aides (primes laitières, paiement unique, aides au développement rural). Selon les données du RICA, le lait fournit environ 60 % des recettes des exploitations spécialisées dans le lait, mais ce pourcentage tend à diminuer. Le RICA montre également que la part des subventions⁴³ dans le revenu brut d'exploitation varie considérablement selon les États membres; cette part a fortement progressé entre 2000 et 2006, avec une ampleur différente selon les États membres (*tableau 1*).

⁴¹ Les données RICA ne sont cependant pas représentatives de l'ensemble de la profession, car les exploitations laitières spécialisées enregistrées dans le RICA ne représentent que 60 % et 25 % des exploitations détentrices d'au moins une vache laitière, respectivement dans l'EU-15 et l'EU-25. En 2006, les exploitations laitières spécialisées représentées par le RICA couvraient 78 % des exploitations laitières spécialisées de l'EU-25 (selon l'Enquête Structures d'Eurostat 2007).

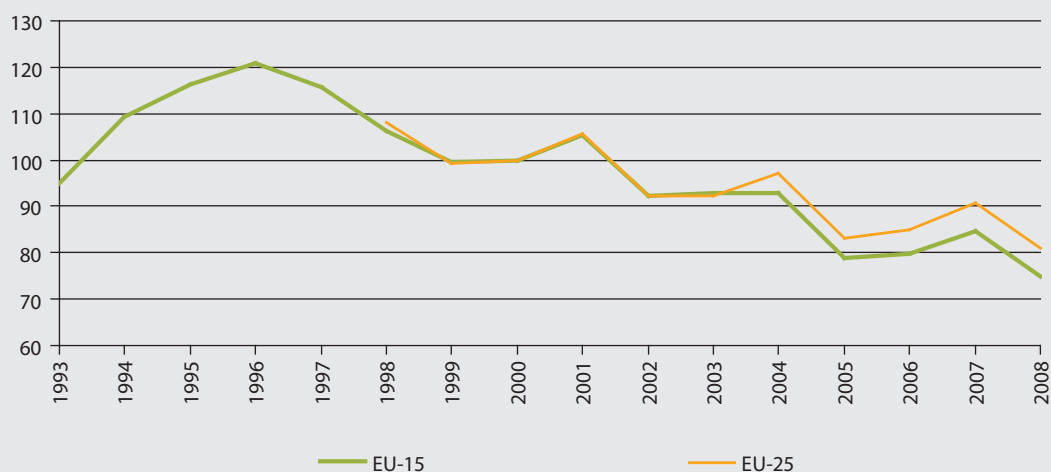
⁴² RICA, OTEX 41 (Bovins-lait). Voir également Commission européenne, DG AGRI G3, *Milk margins in the European Union*, 2004.

⁴³ Les aides enregistrées dans la variable SE 605 du RICA couvrent tous les types d'aides, de source européenne ou nationale, premier ou deuxième pilier de la PAC, couplées ou découplées, à l'exception des subventions aux investissements.

ILLUSTRATION 12

ÉVOLUTION DU REVENU AGRICOLE NET À PRIX CONSTANTS (TOUS TYPES DE PRODUCTION, 1993-2008)

Évolution du revenu agricole net
Indice 100=2000

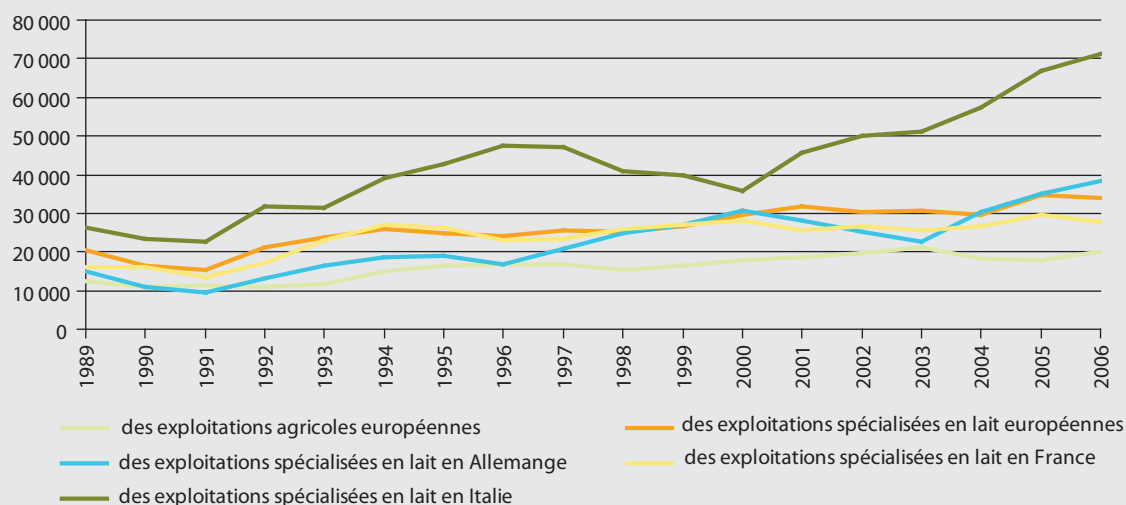


Source: Eurostat, Comptes économiques de l'agriculture – Revenu du secteur agricole (Indicateur C, Revenu net d'entreprise agricole).

ILLUSTRATION 13

ÉVOLUTION DU REVENU NET À PRIX COURANTS DES EXPLOITATIONS SPÉCIALISÉES DANS LE LAIT (1989-2006)

Revenu net moyen
(euros)



Source: Base de données RICA: revenu familial d'exploitation (SE 420) des exploitations spécialisées dans le lait.

TABLEAU 1

PART DES SUBVENTIONS DANS LE REVENU BRUT D'EXPLOITATION AVANT IMPÔTS ET TAXES DES EXPLOITATIONS LAITIÈRES (2000, 2004 ET 2006)

| | 2000 | 2004 | 2006 |
|---------------------------|------|------|------|
| Belgique | 11 % | 19 % | 28 % |
| République tchèque | | 44 % | 60 % |
| Danemark | 18 % | 28 % | 31 % |
| Allemagne | 18 % | 31 % | 36 % |
| Grèce | 14 % | | 46 % |
| Espagne | 5 % | 12 % | 17 % |
| Estonie | | 32 % | 43 % |
| France | 22 % | 33 % | 40 % |
| Hongrie | | 42 % | 41 % |
| Irlande | 15 % | 22 % | 36 % |
| Italie | 10 % | 11 % | 16 % |
| Lituanie | | 35 % | 37 % |
| Luxembourg | 31 % | 43 % | 46 % |
| Lettonie | | 58 % | 63 % |
| Pays-Bas | 4 % | 12 % | 23 % |
| Autriche | 32 % | 44 % | 42 % |
| Pologne | | 22 % | 35 % |
| Portugal | 18 % | 27 % | 37 % |
| Finlande | 72 % | 73 % | 77 % |
| Suède | 36 % | 41 % | 56 % |
| Slovaquie | | 43 % | 65 % |
| Slovénie | | 37 % | 37 % |
| Royaume-Uni | 16 % | 23 % | 34 % |

Source: RICA; Revenu brut d'exploitation avant impôts, taxes et TVA = Revenu brut d'exploitation (SE 410) – Balance subventions d'exploitation et taxes (SE 600) + Total subventions d'exploitation (SE 605).

LA RESTRUCTURATION DONNE LIEU À UNE FORTE RÉGRESSION DU NOMBRE D'EXPLOITATIONS

- 34.** L'objectif d'assurer un niveau de vie équitable aux producteurs de lait, notamment par le relèvement de leur revenu individuel, est atteint pour l'essentiel en accroissant la productivité des exploitations. La restructuration du secteur laitier et la diminution constante du nombre d'exploitations ont pour effet que le revenu statistique moyen des producteurs de lait peut se maintenir, voire augmenter. L'EU-15 a perdu la moitié de ses exploitations laitières entre 1995 et 2007; autrement dit, plus de 500 000 producteurs ont cessé leur activité durant cette période. La restructuration est particulièrement visible au Danemark, en Grèce, en Espagne, en Italie et au Portugal.
- 35.** La restructuration du secteur se traduit dans tous les États membres par une croissance continue de la taille moyenne des exploitations, du quota moyen de livraison et de la productivité du cheptel (*annexe II*).
- 36.** Entre les États membres et au sein de ceux-ci, il existe une forte hétérogénéité des structures de production:
- au Danemark, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni, la taille moyenne des troupeaux et des quotas de livraison est nettement plus élevée que dans les autres États membres de l'EU-15;
 - la situation est très contrastée dans les nouveaux États membres. En République tchèque, en Estonie, en Hongrie et en Slovaquie, le quota moyen de livraison est assez élevé, parce que le secteur est dominé par quelques très grandes exploitations; ces dernières cohabitent avec de nombreux petits producteurs, dont beaucoup n'ont pas reçu de quota de livraison; en revanche, les détenteurs de quotas sont en grande majorité de très petites exploitations familiales en Lettonie, en Lituanie et en Pologne;
 - à l'échelle de l'ensemble des États membres d'Europe centrale et orientale, la majorité des exploitations laitières pratique une agriculture de semi-subsistance; 67 % des troupeaux comptaient au maximum deux vaches en 2005.

37. Une différence d'échelle importante subsiste entre les ateliers laitiers européens et ceux des principaux concurrents sur le marché mondial (**tableau 2**). Les petites exploitations (1 à 29 vaches) assurent encore 30 % de la production européenne, mais seulement 1,2 % de la production aux États-Unis, où des troupeaux de plus de 2 000 vaches assument 23 % de la production nationale de lait. La majeure partie de la production européenne provient d'exploitations comptant entre 30 et 49 vaches (20 %), et plus de 50 vaches (50 %) ⁴⁴.

⁴⁴ Eurostat, Vaches laitières – Nombre d'exploitations et effectif selon la SAU et l'effectif de vaches laitières de l'exploitation en 2005.

TABLEAU 2

STRUCTURES DE PRODUCTION EN EUROPE (2005), AUX ÉTATS-UNIS ET EN NOUVELLE-ZÉLANDE (2006)

| | Troupeau moyen |
|----------------------|----------------|
| EU-25 (1) | 15 |
| EU-15 (1) | 35 |
| EU-10 (1) | 5 |
| Nouvelle-Zélande (2) | 322 |
| États-Unis (3) | 120 |

Sources:

(1) Eurostat (troupeau moyen = nombre de vaches/nombre d'exploitations en 2005).

(2) Livestock Improvement Corporation (LIC), *New Zealand Dairy statistics 2005/2006*.

(3) USDA, *Profits, costs and the changing structure of the dairy farming*, septembre 2007 et USDA, *World markets and trade*, juillet 2008.

LES PRODUITS LAITIERS EUROPÉENS SONT-ILS DEVENUS PLUS COMPÉTITIFS SUR LES MARCHÉS MONDIAUX?

LES EXPORTATIONS EUROPÉENNES DE PRODUITS LAITIERS DE BASE ONT TENDANCE À SE CONTRACTER

- 38.** Le marché mondial des produits laitiers est très étroit: il ne concerne que 6 % de la production mondiale de lait (2007) et les prix y sont volatils⁴⁵. Il concerne pour l'essentiel les produits transformés à faible teneur en eau, tels que la poudre de lait et le beurre, ainsi que les fromages. En 2007, l'UE a exporté environ 9 % de sa production totale en équivalent lait⁴⁶, ce qui en fait le deuxième exportateur mondial après la Nouvelle-Zélande.
- 39.** Les prix mondiaux pour la poudre de lait et le beurre sont en quasi-permanence inférieurs aux prix en vigueur dans l'UE. Le marché mondial, moins rémunérateur, sert donc avant tout de débouché ultime aux productions que le marché domestique ne peut absorber. Les prix mondiaux influencent moins le niveau des exportations de produits à plus forte valeur ajoutée comme les fromages.

⁴⁵ FAO, *Perspectives de l'alimentation*, juin 2008 et novembre 2008.

⁴⁶ Source: ZMP.

TABLEAU 3

PART DE L'UE DANS LES EXPORTATIONS MONDIALES DE CERTAINS PRODUITS LAITIERS (EN %)

| | 1984 | 1995 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|-----------------------|-------|-------|------|------|------|------|-------|------|------|-------|
| | EU-10 | EU-15 | | | | | EU-25 | | | EU-27 |
| Beurre/butteroil | 48,4 | 27 | 20,8 | 19,6 | 21,8 | 30 | 41,4 | 39,7 | 29,9 | 29,1 |
| Poudre de lait écrémé | 30 | 31,6 | 29,1 | 12,7 | 13,3 | 19,4 | 27,4 | 17,4 | 7,2 | 19,7 |
| Fromages | 52 | 48,6 | 28,6 | 30 | 32,3 | 30,3 | 38,8 | 34,8 | 34,1 | 35,9 |
| Poudre de lait entier | 70,2 | 48,1 | 37,6 | 29,8 | 28,3 | 27,6 | 28,3 | 27,2 | 23,9 | 22 |
| Lait condensé | 67,7 | 61,7 | 51,6 | 44,4 | 45,5 | 38,9 | 30,7 | 28,5 | 29 | 36,1 |

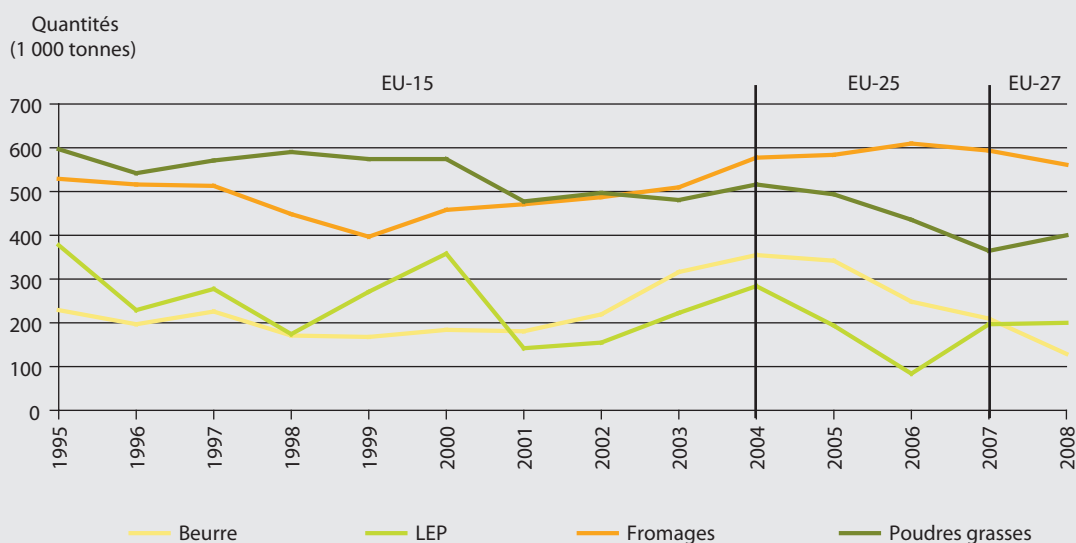
Source: Commission européenne, DG Agriculture et développement rural.

40. Les positions de l'UE sur le marché mondial se sont dégradées après l'instauration des quotas laitiers, au profit principalement de la Nouvelle-Zélande et de l'Australie. La part de l'UE dans le commerce mondial des produits laitiers continue de régresser (**tableau 3**)⁴⁷ et les exportations européennes de produits laitiers ont tendance à se contracter (**illustration 14**).
41. Les exportations ont connu une régression en 2008, sauf pour les poudres grasses. Cependant, les quantités exportées dépassent le niveau des exportations non subventionnées atteint avant juin 2007.

⁴⁷ Commission européenne, données extraites de différents rapports intitulés *La situation de l'agriculture dans l'Union européenne*. À propos du **tableau 3**, il faut noter que l'évolution de la part de l'UE dans le commerce mondial des produits laitiers a subi l'influence des élargissements successifs de l'Union; chaque élargissement a augmenté mécaniquement le volume du commerce intracommunautaire et diminué celui des exportations.

ILLUSTRATION 14

EXPORTATIONS UE DE BEURRE, LEP, FROMAGES ET POUDRES GRASSES (1995-2008)



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données du ZMP.

L'UNION EUROPÉENNE A FORTEMENT RÉDUIT SES AIDES À L'EXPORTATION DE PRODUITS LAITIERS

42. L'objectif des aides à l'exportation est d'assurer la participation de la Communauté au commerce international du lait et des produits laitiers⁴⁸. Les restitutions à l'exportation de produits laitiers sont basées sur la différence entre les prix intérieurs et mondiaux. Les exportations subventionnées sont cependant limitées en valeur et en volume par les quotas GATT, pour quatre catégories de produits: le beurre et le butteroil, la poudre de lait écrémé, le fromage et les autres produits laitiers⁴⁹.

⁴⁸ Considérant (77) du règlement (CE) n° 1234/2007.

⁴⁹ Cette catégorie comprend pour l'essentiel la poudre de lait entier, les concentrés de lait, le lait de consommation et les produits laitiers frais.

43. À partir de 2004, le taux de restitution a été réduit d'une façon mécanique afin de tenir compte de la baisse programmée des prix d'intervention du beurre et de la poudre de lait écrémé. Les exportations européennes ont continué à être subventionnées, à raison de la différence de prix qui a subsisté entre les marchés européen et mondial après la réduction des prix d'intervention. De juin 2007 à décembre 2008, le taux des restitutions fixé par la Commission a été égal à zéro pour tous les produits.

LE MARCHÉ MONDIAL EST DIFFICILEMENT ACCESSIBLE SANS AIDE BUDGÉTAIRE

44. Pour les produits de base que sont le beurre et le lait en poudre (LEP), le marché mondial constitue pour les producteurs européens un marché de second choix. Dans le passé, les producteurs n'ont pu y accéder que grâce au budget communautaire, sauf durant les périodes de prix mondiaux élevés. Toute baisse significative des cours mondiaux rendait les produits de base européens insuffisamment concurrentiels sur le marché mondial.

⁵⁰ Institut d'économie industrielle (IDEI, Université de Toulouse), *Analyse économique des impacts de la sortie du système de quotas laitiers dans l'UE*, mars 2008, p. 5.

45. La demande de produits laitiers sur le marché européen étant inélastique, l'augmentation de la production consécutive à la disparition des quotas laitiers conduira à une augmentation significative des exportations de produits laitiers de l'UE. Le scénario retenu par la Commission lors du bilan de santé prévoit que 70 % de la production additionnelle devra être exportée⁵⁰. La Commission ambitionne de développer les exportations sans recourir aux restitutions à l'exportation, qui devraient disparaître à l'horizon 2013. La réalisation de cet objectif est conditionnée par la capacité de l'industrie de l'UE à répondre à la demande mondiale, mais dépend aussi des facteurs monétaires. Début 2009, la détérioration des cours mondiaux, jointe à la dépréciation du dollar par rapport à l'euro, a remis en lumière le problème de compétitivité des producteurs européens, et a amené la Commission à réactiver le système des restitutions à l'exportation.

LES ÉLÉMENTS DE FAIT LES PLUS CRITIQUES À PRENDRE EN CONSIDÉRATION DANS LE PROCESSUS DE LIBÉRALISATION DU SECTEUR LAITIER

REMARQUE LIMINAIRE: LES QUOTAS LAITIERS ONT VOCATION À DISPARAÎTRE DEPUIS LA RÉFORME DE 2003

- 46.** La réforme décidée par le Conseil en 2003, sur la base d'options définies dans l'Agenda 2000, a clairement fait entrer le secteur laitier dans une logique de démantèlement des quotas: la fin des quotas laitiers est programmée pour 2015. La Commission a régulièrement informé le secteur de la situation des marchés et de l'évolution de la politique laitière vers la libéralisation⁵¹.
- 47.** Dans la logique de la dérégulation progressive, les décisions concernant la disparition du prix indicatif, la baisse des prix d'intervention⁵² et les restrictions quantitatives à l'intervention ont déjà considérablement amoindri le mécanisme de soutien par les prix qui était la contrepartie des plafonds de production. Avec ces décisions, la Commission avertissait le secteur que la fabrication de beurre et de lait écrémé en poudre allait devenir moins profitable et qu'une transition vers des produits à valeur ajoutée plus élevée, comme le fromage, était souhaitée⁵³.
- 48.** En 2008, la procédure spécifique de consultation des parties intéressées dans le cadre du bilan de santé a surtout porté sur la manière de gérer la transition vers la disparition des quotas. Le Conseil a approuvé le principe d'augmenter par étapes les quotas nationaux afin de permettre un «atterrissage en douceur du régime»⁵⁴. Les quotas des États membres feront l'objet de cinq augmentations annuelles de 1 % entre les campagnes 2009/2010 et 2013/2014, avant leur disparition le 31 mars 2015. Par dérogation, le quota de l'Italie a été relevé de 5 % dès la campagne 2009/2010. Ces hausses viendront s'ajouter à la hausse générale de 2 % des quotas qui a pris cours le 1^{er} avril 2008 (2,5 % pour onze États membres de l'EU-15)⁵⁵. En outre, depuis la campagne 2009/2010, l'ajustement des quantités livrées calculé sur la base de la différence entre la matière grasse réelle et la matière grasse de référence attribuée à chaque producteur est assoupli au profit de ce dernier⁵⁶. Un effet immédiat de ces mesures sera de résoudre totalement ou en grande partie le problème des États membres dont le quota est insuffisant, au premier rang desquels l'Italie.
- ⁵¹ En application de la politique de «comitologie», la Commission gère la politique laitière en liaison avec les États membres dans le cadre du Comité de gestion du lait et des produits laitiers.
- ⁵² Pour le beurre, baisse de 7 % en juillet 2004, de 7,5 % en juillet 2005, de 8,1 % en juillet 2006 et de 5,1 % en juillet 2007. Pour la poudre de lait, baisse de 5 % en juillet 2004, de 5,3 % en juillet 2005, et de 5,5 % en juillet 2006.
- ⁵³ Rapport de la Commission au Conseil, *Perspectives de marché dans le secteur du lait et des produits laitiers*, COM(2007) 800 final.
- ⁵⁴ Accord sur le bilan de santé, 20 novembre 2008, <http://ec.europa.eu/agriculture/healthcheck>.
- ⁵⁵ Règlement (CE) n° 248/2008 du Conseil du 17 mars 2008 modifiant le règlement (CE) n° 1234/2007 en ce qui concerne les quotas nationaux de lait (JO L 76 du 19.3.2008, p. 6).
- ⁵⁶ L'assouplissement de la contrainte matière grasse équivaldrait à un relèvement de 1,5 à 1,7 % du quota laitier communautaire (soit par exemple + 0,9 % pour la France, +2,2 % pour le Danemark, +3,4 % pour les Pays-Bas), Chambres d'agriculture de Normandie, *Bilan de santé de la PAC – Expertise technique*, novembre 2008.

49. La Commission estime que suite à la suppression des quotas laitiers⁵⁷:

- la majorité des exploitations spécialisées dans le lait seront en mesure de poursuivre leur activité;
- les consommateurs bénéficieront d'une diminution partielle des prix des produits laitiers.

⁵⁷ Commission européenne, *CAP Health Check, Impact Assessment Note n° 6*, document D(2008) MK/15332 du 20 mai 2008.

50. Selon différentes études, les effets généraux à attendre de la suppression des quotas sont les suivants⁵⁸:

- une augmentation de la production de lait qui devrait faire baisser le prix du marché⁵⁹;
- une diminution du revenu des producteurs, malgré la hausse des quantités produites;
- un transfert de bien-être des producteurs vers les consommateurs;
- une relance des exportations de l'UE, pouvant causer un fléchissement des cours mondiaux.

⁵⁸ Institut d'économie industrielle, *Analyse économique des impacts de la sortie du système de quotas laitiers dans l'UE*, mars 2008.
OCDE, Direction de l'alimentation, de l'agriculture et des pêcheries et Direction des échanges, *An analysis of dairy policy reform and trade liberalisation. Trade and economic effects of milk quota systems (Analyse de la réforme des politiques laitières et de la libéralisation des échanges de produits laitiers. Effets commerciaux et économiques des régimes de quotas laitiers)*.

COM/AGR/TD/WP(2004)19/FINAL, <http://www.oecd.org/dataoecd/1/37/34456378.pdf>. Langley, S., Somwaru, A., et Normile, M.A., USDA, *Trade liberalization in international dairy markets. Estimated impacts, Economic report research number 16*, février 2006.

Consortium INRA-Université de Wageningen, *Study on the impact of future options for the Milk Quota system and the common market organisation for milk and milk products (Étude sur les effets des choix futurs pour le régime des quotas laitiers et pour l'organisation commune des marchés du lait et des produits laitiers)*, juin 2002.

51. Tout en reconnaissant que la valeur prédictive des modèles est limitée⁶⁰, la Cour souhaite attirer l'attention sur les éléments de fait les plus critiques à prendre en considération dans le processus de libéralisation du marché du lait.

INRA-ESR, «Quelle politique laitière pour l'Europe? Sortir du régime des quotas laitiers? Paramètres à considérer et illustration dans le cas français», *Journée lait du département Économie et sociologie rurales de l'Institut national de la recherche agronomique (INRA)*, Paris, 8 octobre 2001.

⁵⁹ Dans l'Union européenne, une augmentation de 1 % de la production de lait se traduit par une baisse des prix à la production de 3 à 4 % (voir Institut d'économie industrielle, *Analyse économique des impacts de la sortie du système de quotas laitiers dans l'UE*, p. 47).

⁶⁰ Le secteur laitier européen est particulièrement complexe et son évolution dépend d'une multitude de paramètres dont l'effet conjugué est difficile à anticiper. Même au niveau des grandes tendances, les modèles peuvent être pris en défaut, comme en témoigne le fait que les prix n'ont pas évolué comme prévu après la réforme de 2003.

ÉQUILIBRE DU MARCHÉ: L'INSTABILITÉ DES MARCHÉS PEUT RECRÉER RAPIDEMENT DES EXCÉDENTS

52. Selon la Commission, sur les marchés agricoles «les prix devraient (...) afficher des fluctuations plus importantes que durant les dernières décennies (...). Par conséquent, toute modification significative de l'offre ou de la demande pourrait entraîner rapidement un accroissement de la volatilité des prix. Une amélioration de la capacité d'ajuster la production grâce à une orientation plus nette vers le marché combinée à des filets de sécurité adéquats contribuera à faciliter la réaction des agriculteurs à des conditions de marché plus instables⁶¹».

⁶¹ Communication de la Commission au Parlement Européen, au Conseil, au Comité Économique et social européen et au Comité des régions sur le prix des denrées alimentaires en Europe, COM(2008) 821 final du 9.12.2008.

53. Dans le cadre du bilan de santé, le Conseil a décidé sur proposition de la Commission, de maintenir l'intervention publique sur le marché comme un «filet de sécurité» consistant en achats à l'intervention pour le beurre et le lait écrémé en poudre. Les volumes achetés à prix fixe sont plafonnés à 30 000 tonnes pour le beurre et à 109 000 tonnes pour le lait écrémé en poudre. Au-delà de ces limites, la Commission peut effectuer des achats supplémentaires par adjudication. Quand les plafonds sont atteints, elle décide donc seule des volumes pour lesquels il y a intervention et à quel prix, en fonction de l'évolution du marché.

⁶² Coefficients d'équivalence : 1 kg pour 20,5 litres (beurre) et 1 kg pour 11 litres (poudre de lait écrémé).

54. L'UE produisant environ 2 millions de tonnes de beurre et 900 000 tonnes de lait écrémé en poudre, il suffira d'une production excédentaire de 1,5 % (beurre) ou de 12,11 % (lait en poudre) pour que le plafond d'intervention soit atteint. En d'autres termes, les deux plafonds correspondent à l'achat d'environ 1,8 million de tonnes équivalent-lait sur les 148 millions produits en Europe, soit 1 %⁶². En raison de sa minceur, le filet de sécurité risque de présenter une utilité limitée, non proportionnée à l'importance des risques d'excédents auxquels l'UE pourrait faire face en cas de crise majeure. Fin 2008, dans le contexte de la crise financière et économique, l'instabilité des marchés s'est traduite par la réapparition d'excédents de beurre et de lait en poudre. Alors que les stocks d'intervention étaient restés vides pendant les années 2007 et 2008, ils contenaient 36 700 tonnes de beurre et 67 500 tonnes de lait en poudre à la fin du premier trimestre 2009. En trois mois, les achats de la Commission ont donc dépassé le plafond d'intervention pour le beurre, et ont atteint plus de 60 % du plafond pour le lait en poudre.

RESTRUCTURATION DE LA PRODUCTION LAITIÈRE: RISQUE DE RÉDUCTION IMPORTANTE DE LA PRODUCTION DANS LES ZONES LES MOINS FAVORISÉES ET DE CONCENTRATION GÉOGRAPHIQUE DE LA PRODUCTION

- 55.** La Commission estime que la restructuration du secteur va se poursuivre. Elle situe entre 2,8 % et 3,7 % le taux de disparition annuel des exploitations agricoles pour la période 2003-2013⁶³.
- 56.** La disparition à un rythme soutenu des exploitations agricoles, et des exploitations laitières en particulier, représente un défi socio-économique dans les zones défavorisées, notamment les zones de montagne, dans lesquelles les producteurs sont limités aussi bien dans leurs possibilités de restructuration que de reconversion⁶⁴.
- 57.** Par ailleurs, le régime des quotas laitiers avait été organisé sur une base nationale entre autres pour éviter que la production ne se délocalise progressivement vers les bassins les plus propices à l'élevage laitier. En 2005 cependant, l'essentiel de la production laitière européenne, soit environ 50 %, était déjà concentré sur 11 % du territoire de l'UE⁶⁵. L'enjeu environnemental est évident: un effet attendu de la dérégulation et de la baisse des prix est que la production sera encore intensifiée dans les régions à hauts rendements où la pression sur l'environnement est déjà forte, alors que de nombreux éleveurs seront amenés à abandonner la profession dans les régions les moins productives, en particulier dans les territoires de montagne⁶⁶.
- 58.** En 2001, la Commission reconnaissait implicitement les enjeux socio-économiques ou environnementaux associés à la restructuration du secteur, au premier rang desquels le maintien de la production dans «les régions défavorisées de la Communauté, en premier lieu dans les zones de montagne où les coûts de production sont plus élevés et la production laitière souvent la seule activité agricole possible». Elle pensait également que «la concentration de la production laitière risquerait de provoquer d'importants problèmes d'environnement», et conduirait en outre «à une standardisation des produits et donc à un appauvrissement de leur qualité»⁶⁷.

⁶³ Commission européenne, *Development in the structure of the agricultural sector*, TV D(2007) du 27 mars 2007.

⁶⁴ Chatellier, V., et Delattre, F., *Les soutiens directs et le découplage dans les exploitations agricoles de montagne*, *Économie rurale* n° 288/ juillet-août 2005.

⁶⁵ Commission européenne, *Développement rural dans l'Union européenne – Informations statistiques et économiques – Rapport 2008*, décembre 2008.

⁶⁶ Dans les nouveaux États membres, les très petits éleveurs qui ont pu s'intégrer dans le marché en obtenant des quotas laitiers risquent d'être les premiers touchés par une baisse des prix.

⁶⁷ Réponses de la Commission au rapport spécial n° 6/2001 sur les quotas laitiers.

59. La Commission a reconnu que des mesures spécifiques étaient nécessaires dans les zones les moins favorisées (24 % du territoire de l'UE, correspondant à 57 % de la surface agricole utile), notamment les zones de montagne. En particulier, à la suite du bilan de santé de 2008, la restructuration laitière est devenue l'un des nouveaux défis que les États membres peuvent intégrer dans leur programme de développement rural⁶⁸.

⁶⁸ Décision 2009/61/CE du Conseil du 19 janvier 2009 modifiant la décision 2006/144/CE relative aux orientations stratégiques de la Communauté pour le développement rural (période de programmation 2007-2013) (JO L 30 du 31.1.2009, p.112).

COMPÉTITIVITÉ SUR LES MARCHÉS MONDIAUX: UN OBJECTIF QUI PÈSE À LA FOIS SUR LES PRODUCTEURS ET LES TRANSFORMATEURS

60. L'objectif de rendre compétitifs les producteurs de lait européens est au cœur de la réforme. La réalisation de cet objectif est tributaire de la capacité du secteur laitier européen à s'adapter à la demande mondiale en termes de prix et de qualité des produits.

⁶⁹ Une déséconomie d'échelle apparaît quand la hausse de la production ne s'accompagne plus d'une diminution des coûts moyens de production. Ce cas de figure se produit lorsque l'offre de certains intrants est fixe et qu'elle ne peut être facilement portée au niveau nécessaire pour atteindre l'efficacité. Cela peut être dû à des faiblesses de l'environnement opérationnel (conditions climatiques et topographie) ou à un manque d'efficacité d'un exploitant par rapport aux autres. Voir MacDonald, James M., O'Donoghue, Erik J., McBride, William D., Nehring, Richard F., Sandretto, Carmen L. et Mosheim, Roberto, *Profits, costs and the changing structure of dairy farming*, United States Department of Agriculture, Economic Research Report No 47, septembre 2007.

61. Pour que les prix européens deviennent compétitifs, leur niveau doit se rapprocher de celui des prix mondiaux, structurellement inférieurs, sachant que, depuis 2003, des aides directes et des paiements additionnels compensent partiellement la baisse des prix. La libéralisation a pour effet d'accentuer l'influence du marché mondial du beurre et du lait en poudre sur les prix à la production pratiqués dans l'UE. La convergence des prix rend inévitable la poursuite de la restructuration, car les structures de production européennes sont encore bien différentes de celles des concurrents extracommunautaires (voir point 37). Cependant, dans l'EU-15, la marge des exploitations laitières n'est pas directement corrélée avec la taille de leur troupeau⁶⁹. On constate que les exploitations qui affichent des marges positives ne sont pas forcément les plus grandes, mais sont celles qui ont une densité plus élevée, des hauts rendements et une faible unité de travail annuel.

62. S'agissant des produits, bien que l'UE soit le premier exportateur de fromages, ses ventes sur le marché mondial concernent encore en majorité les produits de base, à savoir la poudre de lait et le beurre (données 2008). Dans le passé, les fabricants européens de ces produits n'ont été concurrentiels que quand les cours mondiaux étaient élevés. La préservation de parts de marché significatives sur le marché mondial suppose donc un rôle accru des producteurs de fromages et d'autres produits à haute valeur ajoutée, conformément à l'objectif de la libéralisation qui est précisément d'orienter davantage le secteur vers le marché.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

- 63.** La politique laitière de l'UE a été conçue pour réaliser une gamme complexe d'objectifs, notamment équilibrer le marché, stabiliser les prix du lait et des produits laitiers, assurer un niveau de vie équitable aux producteurs et améliorer la compétitivité des produits laitiers européens sur les marchés internationaux. Le rapport de la Cour analyse le degré de réalisation de ces objectifs et attire l'attention sur les éléments de fait qui s'avèrent les plus critiques dans le processus en cours de libéralisation du secteur laitier européen.

ÉQUILIBRE DU MARCHÉ

- 64.** Les quotas laitiers sont, depuis 1984, la clé de voûte de la politique laitière européenne. Depuis leur instauration, ils ont encadré strictement la production, mais leur niveau s'est avéré longtemps trop élevé par rapport aux capacités d'absorption du marché. Les plafonds nationaux ont été fixés sur la base des chiffres historiques de production, et certains quotas nationaux – notamment celui de l'Italie – ont été systématiquement dépassés.
- 65.** Le régime des quotas s'est donc accompagné pendant très longtemps d'excédents structurels subventionnés. À la suite de la flambée des cours mondiaux, fin 2006 et en 2007, les excédents ont pour la première fois quasiment disparu. Cette situation ne pouvait être considérée comme définitivement acquise, comme en a témoigné la réapparition des excédents en 2008 et 2009.
- 66.** Sur le marché libéralisé par l'abolition des quotas, les capacités de production resteront relativement rigides et les producteurs pourraient ne pas être en mesure de s'adapter rapidement aux fluctuations de la demande. Le Conseil a décidé de maintenir l'instrument de l'intervention publique comme «filet de sécurité». Toutefois, en raison de sa minceur, le filet de sécurité risque de présenter une utilité limitée en cas de crise majeure, non proportionnée à l'importance des risques d'excédents auxquels l'UE pourrait faire face.

RECOMMANDATION N° 1

La Commission doit continuer à superviser l'évolution du marché du lait et des produits laitiers, en mettant en œuvre les mesures nécessaires pour éviter que la dérégulation du secteur n'aboutisse à la recréation d'une situation de surproduction. À défaut, l'objectif de la Commission de s'en tenir à un niveau de régulation minimal, du type filet de sécurité, pourrait rapidement s'avérer impossible à respecter.

PRIX DU LAIT

- 67.** La fixation de prix de référence et de quotas a permis d'assurer une grande stabilité des prix nominaux au cours des vingt dernières années. Compte tenu de l'inflation, les prix réels ont cependant connu une érosion considérable durant cette même période et, par suite, les marges des producteurs ont été réduites de manière importante. Ces derniers ont été soumis à une pression constante pour améliorer l'efficacité et la productivité, les moins efficaces subissant une éviction du marché, bien que ce phénomène ait pu être atténué dans certains cas par la capitalisation des quotas. L'évolution des prix à la consommation du lait et des produits laitiers ne reflète pas nécessairement les modifications des prix à la production.

RECOMMANDATION N° 2

Tout en reconnaissant que le processus de formation des prix dans le domaine alimentaire est particulièrement complexe, la Cour estime qu'il doit être l'objet d'un suivi régulier par la Commission. La Commission et les États membres doivent s'assurer que la concentration des entreprises de transformation et de distribution ne place pas les producteurs de lait dans une situation de véritables preneurs de prix (*price-takers*), et ne limite pas la possibilité pour les consommateurs finals de bénéficier équitablement des baisses de prix.

REVENU DES PRODUCTEURS

- 68.** Dans un contexte de dépréciation générale du revenu agricole, les éleveurs laitiers ont conservé en moyenne un revenu légèrement supérieur à celui des autres agriculteurs. En fait, c'est l'ajustement structurel qui permet le maintien du revenu statistique moyen des producteurs de lait. L'EU-15 a perdu la moitié de ses exploitations laitières entre 1995 et 2007.

- 69.** Cette tendance à la consolidation de la production devrait se poursuivre, voire s'accélérer, dès lors que les zones les moins favorisées connaissent une régression ou une disparition de la production et qu'une concentration de la production est observée dans les zones d'agriculture intensive. Cette évolution peut s'avérer négative pour l'environnement et pour le tissu social des zones défavorisées dans lesquelles la production laitière est l'une des rares activités agricoles possibles.

RECOMMANDATION N° 3

En ce qui concerne le secteur laitier, aussi bien l'ancienne politique de soutien par les prix que la politique actuelle d'aide directe au revenu sont des politiques en pratique non ciblées, que ce soit territorialement ou socialement⁷⁰. Vu l'importance de la production laitière dans l'économie agricole et son incidence sur l'organisation de l'espace rural, la Cour recommande à la Commission d'approfondir la réflexion sur les stratégies à mettre en œuvre pour faire face:

- aux problèmes spécifiques des régions dans lesquelles la production laitière est plus vulnérable, notamment les zones montagneuses;
- aux conséquences environnementales de la concentration géographique de la production laitière.

⁷⁰ Avec l'instauration en 2005 du régime de paiement unique, les États membres avaient davantage la possibilité de cibler l'octroi des aides directes sur certains territoires, en appliquant le modèle régional. En pratique cependant, le découplage de la prime laitière et des paiements supplémentaires n'a donné lieu à aucune réorientation du soutien en direction des producteurs de lait installés dans les zones défavorisées. Le découplage s'est traduit, dans tous les États membres de l'EU-15, par l'attribution d'un droit spécifique aux titulaires de quotas laitiers ou par une augmentation de la valeur unitaire des droits à paiement déjà détenus par les titulaires de quotas.

COMPÉTITIVITÉ SUR LES MARCHÉS MONDIAUX

- 70.** La part de l'UE dans le commerce mondial des produits laitiers ne cesse de se contracter depuis 1984. L'objectif de rendre compétitifs les producteurs de lait européens est au cœur de l'évolution actuelle vers la libéralisation du secteur. Conformément aux accords de l'OMC, les aides européennes aux exportations de produits laitiers ont été considérablement réduites au cours des dernières années.

71. En fait, le marché mondial des produits laitiers concerne pour l'essentiel des produits de base, tels que la poudre de lait et le beurre. Les producteurs européens de ces produits n'ont été concurrentiels sur les marchés mondiaux que quand les cours étaient élevés. En dehors de ces périodes, ils ont exporté avec l'aide du budget communautaire.
72. Après avoir connu une forte croissance ces dernières années, la demande sur le marché mondial est en baisse. C'est pourquoi la Commission a réactivé en 2009 le système des restitutions à l'exportation, dont le taux avait été ramené à zéro en 2007. Cette solution ne serait toutefois plus possible à moyen terme si les accords sur le commerce mondial en cours de négociation aboutissaient à la suppression des restitutions à l'exportation. Le développement futur des exportations est conditionné par l'évolution de la demande mondiale et par la capacité de l'industrie de l'UE à la satisfaire.

RECOMMANDATION N° 4

Pour le secteur laitier européen, le marché mondial restera un marché secondaire, auquel il ne pourra accéder que durant les périodes où les prix mondiaux seront élevés. Seuls les producteurs de fromages et d'autres produits à haute valeur ajoutée pourront revendiquer des parts de marché durables. Il est donc indispensable que la Commission et les États membres poursuivent leurs efforts en vue de réorienter la production laitière, en priorité vers la satisfaction des besoins du marché domestique européen et, complémentirement, vers la production de fromages et d'autres produits à haute valeur ajoutée exportables sans aides budgétaires.

Le présent rapport a été adopté par la Cour des comptes à Luxembourg en sa réunion du 23 Juillet 2009.

Par la Cour des comptes



Vítor Manuel da Silva Caldeira
Président

PRODUCTION ET CONSOMMATION DE LAIT DANS L'UE

(en 1 000 tonnes)

| | 1984 EU-15 (1) | 1994 EU-15 (1) | 2004 EU-25 (2) | 2008 EU-27 (2) |
|--|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| Production de lait de vache | 136 247 | 120 179 | 136 752 | 150 647 |
| Livraisons | 123 588 (91 %) | 111 515 (93 %) | 124 928 (91 %) | 134 346 (89 %) |
| Production de lait de consommation | 26 449 | 30 320 | 31 942 | 32 120 |
| Production de beurre | | | | |
| De production industrielle | 2 622 | 1 799 | 1 979 | 2 072 |
| Total | 2 657 | 1 817 | 2 015 | 2 167 |
| Consommation de beurre | 1 893 | n.d. | 1 973 | 1 882 |
| Production de fromages | | | | |
| De production industrielle (vache) | 4 508 | 5 650 | 7 399 | 8 163 |
| Total | 4 882 | 6 168 | 8 341 | 9 547 |
| Consommation de fromages | 4 201 | n.d. | 8 024 | 7 748 |
| Production de lait en poudre | | | | |
| Écrémé | 2 364 | 1 232 | 891 | 928 |
| Demi-écrémé + Entier | 867 | 1 001 | 870 | 864 |
| Babeurre en poudre | 52 | 52 | 73 | 70 |
| Total | 3 283 | 2 285 | 1 834 | 1 862 |
| Consommation de lait écrémé en poudre | n.d. | n.d. | n.d. | 660 (3) |
| Production de lait condensé et concentré | 1 645 | 1 284 | 1 188 | 1 138 |
| Production de caséine et de caséinates | 127 | 111 | 122 | 137 |

Sources: (1) Cronos, (2) Commission: réponses des États membres au questionnaire trimestriel et (3) Commission: *January 2009 dairy monthly*.

DONNÉES DE BASE CONCERNANT L'ÉLEVAGE LAITIER DANS L'UE

| | Nombre de vaches (1 000) | | | | Nombre de producteurs laitiers (1 000) | | | | |
|--------------------|--------------------------|------------------|------------------|------------------|--|----------------|-----------------|---------------|--|
| | 1985 | 1995 | 2005 | 2007 | 1985 | 1995 | 2005 | 2007 | |
| Belgique | 951,19 | 683,80 | 549,33 | 523,70 | 44,58 | 22,05 | 15,18 | 13,32 | |
| Danemark | 913,00 | 714,00 | 564,27 | 545,42 | 31,77 | 16,39 | 6,51 | 5,38 | |
| Allemagne | n.d. | 5 229,40 | 4 235,96 | 4 076,38 | 369,00 | 209,42 | 110,37 | 101,07 | |
| Grèce | 218,91 | 185,00 | 167,92 | 150,00 | 73,42 | 28,00 | 9,78 | n.d. | |
| Espagne | 1 880,20 | 1 281,00 | 1 001,92 | 903,00 | n.d. | 114,60 | 42,39 | 37,29 | |
| France | 6 506,10 | 4 700,40 | 3 883,84 | 3 758,50 | 328,70 | 158,57 | 103,85 | 93,12 | |
| Irlande | 1 495,20 | 1 220,79 | 1 081,96 | 1 058,21 | 76,70 | 42,10 | 23,82 | 21,32 | |
| Italie | 2 804,00 | 2 080,00 | 1 860,18 | 1 890,91 | 337,69 | 113,19 | 61,02 | 62,79 | |
| Luxembourg | 70,29 | 47,75 | 39,34 | 40,04 | 2,31 | 1,42 | 0,97 | 1,09 | |
| Pays-Bas | 2 333,00 | 1 777,00 | 1 433,20 | 1 468,30 | 61,31 | 40,06 | 23,53 | 24,51 | |
| Autriche | n.d. | 706,49 | 535,79 | 521,68 | n.d. | 90,73 | 54,58 | 49,45 | |
| Portugal | n.d. | 384,00 | 287,29 | 272,66 | n.d. | 86,00 | 15,86 | 13,50 | |
| Finlande | n.d. | 402,30 | 318,76 | 296,07 | n.d. | 32,36 | 16,94 | 14,39 | |
| Suède | n.d. | 481,70 | 393,26 | 369,65 | n.d. | 17,74 | 8,55 | 7,10 | |
| Royaume-Uni | 3 256,47 | 2 631,93 | 2 065,07 | 1 978,00 | 52,88 | 36,68 | 26,31 | 28,14 | |
| EU-15 | | 22 525,56 | 18 418,09 | 17 852,52 | | 1009,32 | 519,65 | 472,47 | |
| République tchèque | n.d. | 713,00 | 440,50 | 416,52 | n.d. | n.d. | 6,78 | 5,62 | |
| Estonie | n.d. | 185,40 | 115,23 | 107,84 | n.d. | n.d. | 9,21 | 6,08 | |
| Chypre | n.d. | 29,50 | 24,25 | 23,70 | n.d. | n.d. | 0,24 | 0,24 | |
| Lettonie | n.d. | 291,90 | 172,36 | 182,32 | n.d. | n.d. | 50,90 | 43,69 | |
| Lituanie | n.d. | 586,00 | 493,89 | 398,37 | n.d. | n.d. | 170,79 | 123,17 | |
| Hongrie | n.d. | 390,00 | 286,83 | 265,43 | n.d. | n.d. | 16,25 | 12,17 | |
| Malte | n.d. | n.d. | 7,27 | 8,08 | n.d. | n.d. | 0,15 | 0,19 | |
| Pologne | n.d. | n.d. | 2 853,74 | 2 767,78 | n.d. | n.d. | 727,10 | 651,05 | |
| Slovénie | n.d. | n.d. | 130,68 | 124,19 | n.d. | n.d. | 19,71 | 19,20 | |
| Slovaquie | n.d. | n.d. | 193,20 | 177,22 | n.d. | n.d. | 13,46 | 11,54 | |
| EU-10 | | | 4 717,95 | 4 471,45 | | | 1 014,58 | 872,95 | |
| Bulgarie | n.d. | n.d. | n.d. | 335,90 | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | |
| Roumanie | n.d. | n.d. | n.d. | 1 572,90 | n.d. | n.d. | n.d. | 1 012,40 | |
| EU-2 | | | | 1 908,80 | | | | | |

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des données Eurostat.

| | Taille moyenne du cheptel (vaches par exploitant) | | | | Rendement par vache (kg) | | | |
|--|--|--------------|--------------|--------------|--------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| | 1985 | 1995 | 2005 | 2007 | 1985 | 1995 | 2005 | 2007 |
| | 21,34 | 31,02 | 36,19 | 39,32 | 3 990,79 | 4 935,65 | 5 622,55 | 5 490,44 |
| | 28,74 | 43,56 | 86,73 | 101,38 | 5 584,88 | 6 544,82 | 8 218,64 | 8 137,21 |
| | n.d. | 24,97 | 38,38 | 40,33 | n.d. | 5 470,42 | 6 833,09 | 6 721,96 |
| | 2,98 | 6,61 | 17,17 | n.d. | 3 499,34 | 4 127,03 | 5 000,00 | 4 819,40 |
| | n.d. | 11,18 | 23,64 | 24,22 | n.d. | 4 800,62 | 6 445,73 | n.d. |
| | 19,79 | 29,64 | 37,40 | 40,36 | n.d. | 5 406,56 | 6 334,43 | 6 344,43 |
| | 19,49 | 29,00 | 45,42 | 49,63 | 3 894,13 | 4 380,03 | 4 631,79 | 6 111,47 |
| | 8,30 | 18,38 | 30,48 | 30,11 | n.d. | 5 046,73 | 5 958,20 | 5 581,96 |
| | 30,42 | 33,63 | 40,72 | 36,73 | 4 278,84 | 5 625,13 | 6 567,08 | 6 450,25 |
| | 38,06 | 44,36 | 60,91 | 59,91 | 5 379,34 | 6 356,22 | 7 298,47 | 7 247,40 |
| | n.d. | 7,79 | 9,82 | 10,55 | n.d. | 4 173,02 | 5 826,32 | 5 074,15 |
| | n.d. | 4,47 | 18,11 | 20,20 | n.d. | 4 583,33 | 6 361,56 | n.d. |
| | n.d. | 12,43 | 18,82 | 20,57 | n.d. | 8 212,78 | 7 775,04 | 7 744,07 |
| | n.d. | 27,15 | 46,01 | 52,06 | n.d. | 6 859,04 | 8 206,20 | 8 163,25 |
| | 61,58 | 71,76 | 78,49 | 70,29 | 4 956,41 | 5 578,63 | 7 073,20 | 6 899,29 |
| | | 22,32 | 35,44 | 35,24 | 4 486,21 | 5 396,16 | 6 549,51 | n.d. |
| | n.d. | n.d. | 64,97 | 74,11 | n.d. | 4 378,58 | 6 434,91 | 6 002,75 |
| | n.d. | n.d. | 12,51 | 17,74 | n.d. | 3 812,84 | 5 927,50 | 5 705,22 |
| | n.d. | n.d. | n.d. | 98,75 | n.d. | 4 711,86 | 5 990,65 | 6 079,32 |
| | n.d. | n.d. | 3,39 | 4,17 | n.d. | 3 233,64 | 4 356,37 | 3 496,12 |
| | n.d. | n.d. | 2,89 | 3,23 | n.d. | 3 087,88 | 4 450,42 | 3 330,36 |
| | n.d. | n.d. | 17,65 | 21,81 | n.d. | 5 054,95 | 6 767,51 | 5 442,59 |
| | n.d. | n.d. | 49,12 | 42,53 | n.d. | n.d. | 5 296,30 | 5 340,79 |
| | n.d. | n.d. | 3,92 | 4,25 | n.d. | n.d. | 4 328,07 | 3 266,12 |
| | n.d. | n.d. | 6,63 | 6,47 | n.d. | n.d. | 5 479,59 | 4 525,34 |
| | n.d. | n.d. | 14,35 | 15,36 | n.d. | n.d. | 5 538,47 | 5 350,83 |
| | | | 4,63 | 5,10 | | 3 958,77 | 4 830,06 | 3 866,06 |
| | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | 2 219,41 |
| | n.d. | n.d. | n.d. | 1,55 | n.d. | n.d. | n.d. | 1 168,03 |
| | | | | | | | | 1 353,04 |

RÉPONSES DE LA COMMISSION

SYNTHÈSE

Les quotas laitiers prendront fin le 1^{er} avril 2015, ainsi qu'en a décidé le Conseil, sur la base d'un avis du Parlement datant de 2003. Cet avis se fondait, entre autres, sur les conclusions et les recommandations du rapport spécial de la Cour des comptes n° 6/2001. La réforme du secteur laitier, ainsi que la réforme de la PAC en général, visait à mieux adapter la production au 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 dé-couplée et subordonnée au respect de normes dans les domaines de la santé publique, de la santé des animaux et de l'environnement (conditionnalité). Toutes ces mesures visaient à stimuler la compétitivité et à aider les producteurs laitiers à se préparer à relever les défis futurs sur les marchés internationaux, tout en fournissant une aide aux revenus par des paiements directs.

La Commission était consciente des défis liés à la mise en œuvre d'une telle réforme. Des mesures de développement rural ont donc été et demeurent disponibles pour aider les agriculteurs à se restructurer et à s'adapter aux nouvelles conditions du marché. Le récent bilan de santé ainsi que le plan européen pour la relance économique offrent aux États membres des possibilités supplémentaires pour soutenir le secteur laitier et permettre de préparer en douceur l'expiration du système des quotas.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Les agriculteurs ont dû faire face à une certaine volatilité des prix du lait au cours de ces deux dernières années, l'augmentation rapide de 2007 ayant été suivie d'une baisse significative en 2008. Les prix à la consommation des produits laitiers ont également augmenté en 2007, mais n'ont pas connu en 2008 de baisse de la même ampleur. Ce développement asymétrique des prix à la production et à la consommation a suscité des inquiétudes quant au fonctionnement des mécanismes de concurrence tout au long de la chaîne allant de l'éleveur au consommateur. La Commission suit la situation de près.

II.

Le bilan de santé a marqué une autre étape vers une PAC plus axée sur le marché, où les aides directes découplées jouent un rôle important dans la garantie du revenu agricole et où les instruments de soutien des marchés devraient jouer un rôle moindre. Après le bilan de santé, les instruments du secteur de l'importation restent utiles en tant que mécanismes d'intervention. La prime aux produits laitiers et les paiements supplémentaires ont été supprimés à partir de 2007 au plus tard. Les montants concernés ont été inclus dans le régime du paiement unique. Les producteurs laitiers ne reçoivent donc plus aucune aide liée à leur production laitière.

IV.

Il est utile de rappeler, comme la Commission l'a déjà fait dans sa réponse au rapport spécial n° 6/2001 de la Cour des comptes sur les quotas laitiers, que l'adaptation de la production laitière au niveau de la consommation interne n'était ni un objectif politique ni un objectif économique.

La Commission considère que les mesures d'écoulement interne appliquées au beurre ont été indispensables dans le passé et se sont révélées efficaces pour maintenir la stabilité et éviter des achats plus coûteux à l'intervention publique. Néanmoins, compte tenu de la réduction du prix d'intervention du beurre et des changements consécutifs dans les conditions du marché, l'aide a été réduite à zéro en 2007. Le secteur de la confiserie peut maintenant acheter du beurre à des prix similaires au prix net antérieur (prix hors aide).

Les mécanismes d'écoulement du beurre ont été supprimés par le bilan de santé, tandis que les mécanismes applicables au lait écrémé en poudre revêtent désormais un caractère discrétionnaire, puisqu'il appartient à la Commission d'évaluer dans chaque cas s'ils sont appropriés.

V.

La stabilité des prix nominaux et l'érosion des prix réels est un phénomène commun à plusieurs secteurs et n'est pas spécifique au secteur laitier. Les producteurs de lait n'ont pas été les seuls à subir cette l'absence de «prix stables en monnaie constante», dont parle la Cour.

L'évolution des prix doit également s'apprécier à la lumière des tendances du marché international et il convient de réduire l'écart par rapport aux prix pratiqués sur le marché mondial.

VII.

Plusieurs facteurs ont influencé la position relative de l'UE en tant qu'exportateur, en particulier la capacité de production renforcée de certains pays tiers. Combinés aux effets des réformes récentes, ces éléments ont cependant encouragé les producteurs de l'UE à se concentrer sur le développement et l'expansion de marchés de haute valeur pour les produits où l'Europe possède un avantage concurrentiel plus durable, comme les fromages.

VIII.

- La Commission note que la volatilité du marché peut mener aussi bien à des pénuries qu'à des excédents.
- La PAC dispose de toute une gamme d'instruments, notamment dans le domaine du développement rural, qui, à côté de la promotion de la compétitivité, visent à éviter la déprise agricole, à préserver et à améliorer l'environnement ainsi qu'à mieux intégrer l'activité agricole dans le contexte socio-économique des zones rurales et à accompagner la restructuration des secteurs les plus exposés au changement.
- Le secteur laitier de l'UE est confronté à une concurrence provenant de plusieurs sources, à savoir en particulier le secteur laitier d'autres régions du monde, mais aussi des produits similaires fabriqués en Europe même. Chaque partie de ce secteur extrêmement diversifié doit définir et élaborer une stratégie optimale pour relever ces défis.

IX.

- La Commission continuera de suivre de près l'évolution de ce secteur. À cet égard, les rapports de marché qui seront présentés au Parlement et au Conseil en 2010 et en 2012 fourniront des indications utiles sur la production et l'évolution du marché à l'approche de l'expiration du régime des quotas en 2015.

Comme suite à une demande formulée par le Conseil européen, la Commission a adopté, le 22 juillet 2009, la communication «Situation du marché laitier en 2009» (COM(2009) 385), qui présente des solutions susceptibles de stabiliser le marché, tout en restant conformes aux résultats du bilan de santé. Le Conseil examinera cette communication en septembre 2009.

- Un groupe de haut niveau¹ sur la compétitivité du secteur agroalimentaire a récemment proposé une série d'initiatives que la Commission entend mettre en œuvre au cours des mois à venir. Ces initiatives font partie de la mise en œuvre de la feuille de route visant à améliorer le fonctionnement de la chaîne d'approvisionnement alimentaire, qui avait été présentée par la Commission à la fin 2008 dans sa communication «Prix des denrées alimentaires en Europe» (COM(2008)821 final). Parmi les cinq principales composantes de la feuille de route, approuvée par le Conseil en décembre 2008, figurait la surveillance européenne permanente des prix et de la chaîne d'approvisionne-

¹ Le rôle principal de ce groupe de haut niveau (présidé par l'un des vice présidents de la Commission et dans lequel siègent les Commissaires chargés de l'agriculture et du développement rural, de la protection des consommateurs et de la santé) consistait à conseiller la Commission européenne en vue de renforcer et de promouvoir la position de leader de l'industrie agroalimentaire européenne. Il a été mis sur pied pour donner une impulsion politique et constituer un forum où discuter les recommandations spécifiques au secteur (mais pas pour examiner la dynamique entre les prix à la production et à la consommation). Ce groupe visait à mettre en contact les principales parties prenantes de l'industrie alimentaire, leur représentation s'effectuant un niveau le plus élevé.

ment pour les produits alimentaires. Cet outil de surveillance devrait fournir de meilleures informations aux consommateurs, aux pouvoirs publics et aux opérateurs du marché et permettre ainsi de pallier au manque de transparence des prix et de mieux connaître l'incidence de la réglementation tout au long de la chaîne alimentaire. La Commission présentera fin 2009 un rapport de suivi sur cette feuille de route. Début juillet 2009, le groupe chargé de l'alimentation au sein du réseau européen de la concurrence a en outre 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. Dans le cadre de l'exercice de suivi du marché de détail, la Commission examine aussi les bonnes pratiques observables dans les différents États membres au niveau des relations contractuelles entre fournisseurs et détaillants. Ces travaux s'achèveront à la fin de 2009.

À l'heure actuelle, la concentration est beaucoup plus importante dans la vente au détail que pour la transformation des denrées.

- Depuis 2005, les problématiques des zones défavorisées font l'objet d'une réflexion de la Commission, qui tient compte entre autres du rapport spécial n° 4/2003 de la Cour des comptes et a déjà conduit à des modifications du cadre législatif pour ces zones et qui est toujours en cours (voir la récente communication de la Commission COM(2009) 161 du 21 avril 2009). La situation spécifique des zones de montagne fera l'objet d'un document de travail des services de la Commission qui sera présenté en novembre 2009.

En ce qui concerne les conséquences environnementales des concentrations territoriales de la production, la Commission est convaincue qu'il convient d'agir à deux niveaux: i) le niveau législatif, avec un contrôle du respect des normes de protection de l'environnement et des bonnes pratiques agricoles et environnementales auquel sont conditionnées les aides directes et les aides de l'axe 2 du développement rural; ii) le niveau incitatif, au moyen des aides à l'introduction de pratiques agricoles plus respectueuses de l'environnement, telles que les mesures agroenvironnementales au titre du développement rural.

- La Commission convient que pour assurer un revenu durable aux producteurs, il est essentiel d'apporter de la valeur ajoutée aux consommateurs et aux utilisateurs des produits laitiers européens et de satisfaire leurs besoins. Elle reconnaît l'importance de satisfaire le besoin du consommateur de disposer d'une large gamme de produits de valeur ou de base, la nécessité d'exploiter tous les constituants du lait, y compris les protéines et les matières grasses, et elle tient compte de la diversité des conditions dans lesquelles s'effectue la production laitière au sein de la Communauté.

INTRODUCTION

3.

Premier tiret

Il serait utile de rappeler, comme la Commission l'avait déjà fait dans ses réponses au rapport spécial n° 6/2001 de la Cour des comptes sur les quotas laitiers, qu'il ressort des décisions du Conseil que l'adaptation de la production laitière au niveau de la consommation intérieure n'était ni un objectif politique ni un objectif économique (voir la réponse de la Commission aux points 68-69 du rapport spécial n° 6/2001).

Troisième tiret

Dans la perspective de l'expiration des quotas laitiers, la Commission a proposé, et le Conseil et le Parlement européen ont accepté, une augmentation progressive et planifiée des quotas. Cela permettra aux producteurs de lait de s'adapter à la nouvelle situation au cours de la période de transition, afin d'assurer une préparation en douceur d'ici le 1^{er} avril 2015.

Le soutien à l'adaptation des structures des exploitations agricoles aux nouvelles opportunités offertes par le marché ou aux changements apportés aux politiques passe dans une large mesure par les financements octroyés au titre du développement rural.

Quatrième tiret

Le prix est certes l'un des facteurs d'amélioration de la compétitivité des produits de l'UE sur les marchés internationaux, mais dans de nombreux segments, d'autres facteurs, comme l'innovation et la qualité élevée, sont tout aussi essentiels pour satisfaire les besoins des consommateurs et des utilisateurs.

8.

Le changement de politique n'a pas uniquement un impact sur le budget de l'UE et les agriculteurs bénéficiant d'une aide directe. Avec la diminution des prix administrés, les prix du marché s'ajusteront également en fonction de l'offre et de la demande, et les consommateurs devraient aussi bénéficier de prix plus bas sur le marché, en fonction de l'efficacité de la transmission des prix.

Outre qu'il réduit les coûts, non seulement pour les États membres, mais aussi pour les industries qui vendent et/ou utilisent les produits soutenus, le changement de politique nous offre aussi une meilleure position de négociation dans un contexte multilatéral.

10.-11.

La prime aux produits laitiers et les paiements supplémentaires ont été supprimés à partir de 2007 au plus tard. Les montants concernés ont été inclus dans le régime du paiement unique. Les producteurs laitiers ne reçoivent donc plus aucune aide liée à leur production laitière.

La Commission considère qu'une comparaison du coût total du secteur laitier en 2005 et en 2007 doit se fonder sur le total des dépenses engagées, indépendamment de leur mode de financement (crédit budgétaire annuel, dépenses négatives ou recettes affectées – avec les modifications apportées au traitement des recettes affectées à partir de l'exercice budgétaire 2007). Sur la base d'un total de dépenses de 3,202 milliards d'EUR engagé au cours de l'exercice budgétaire 2005 et d'une estimation de 4,875 milliards d'EUR pour 2007, l'augmentation s'établit à 52 %.

L'accroissement des dépenses budgétaires entre 2005 et 2007 est également dû à l'élargissement des Communautés.

OBSERVATIONS

14.

Comme cela a déjà été mentionné pour le point 3, il convient de se référer aux réponses de la Commission au rapport spécial n° 6/2001 de la Cour des comptes sur les quotas laitiers. La Commission y soulignait qu'«il ressort des décisions du Conseil que l'adaptation de la production laitière au niveau de la consommation interne n'était ni un objectif politique ni un objectif économique» (voir la réponse de la Commission aux points 68-69 du rapport spécial n° 6/2001).

Encadré 2

Il est encore trop tôt pour réaliser une étude approfondie de l'incidence du découplage des aides sur l'abandon de la production laitière, en particulier parce que le découplage n'est entré en vigueur qu'en 2006 (budget 2007). Le programme d'évaluation de la DG AGRI pour 2009-2011 prévoit une étude d'évaluation des effets du découplage partiel lancée cette année, afin d'examiner l'incidence sur le marché des régimes d'aide qui sont restés couplés ou partiellement couplés. Le contrat devrait être signé à l'automne 2009 et l'évaluation sera effectuée en 2010. Deux évaluations sont en outre prévues en 2010-2011 concernant, pour l'une, les effets sur le revenu de l'aide directe et, pour l'autre, le secteur laitier.

16.

Lors de l'introduction du régime des quotas laitiers, une quantité totale garantie a été fixée pour la plupart des États membres, correspondant aux livraisons de l'année 1981 plus 1 % (article 5 quater, paragraphe 3, du règlement (CEE) n° 804/68, tel que modifié par l'article 1^{er} du règlement du Conseil (CEE) n° 856/84). Afin de prendre en considération les circonstances particulières de la production laitière en Irlande et en Italie, les quantités totales garanties ont été établies pour ces États membres sur la base des livraisons de 1983 (dans le cas de l'Italie, voir le neuvième considérant du règlement (CEE) n° 856/84). L'Italie a donc été traitée plus favorablement que d'autres États membres. Les causes de la sous-réalisation croissante des quotas au Royaume-Uni, en Suède et en France sont variées: dans le cas de la France, elle est liée au système très strict de gestion des quotas mis en place par l'administration de ce pays.

17.

En 1984, le Conseil a fixé le niveau des quotas par État membre en se fondant sur une base commune, comme cela a déjà été expliqué dans la réponse au point 16.

La Commission a eu pour mandat par la suite de gérer les quantités produites dans les limites des quotas.

Les quotas avaient pour but principal de limiter la production et, partant, de mettre fin à l'accumulation de stocks de beurre et de poudre de lait, dont les niveaux étaient devenus trop importants. Ainsi, à la fin de 1986, les stocks de beurre s'établissaient au total à 1,3 million de tonnes, ce qui représente 59 % des 2,2 millions de tonnes produites cette année là, chiffre qu'il faut comparer aux stocks enregistrés en 2007: un peu plus de 80 000 tonnes, soit 4 % de la production de beurre de l'UE.

L'objectif de réduction des stocks a été atteint et l'on ne pouvait donc plus parler d'excédents structurels importants.

En outre, dans le cadre du système des quotas, la production de beurre et de poudre de lait écrémé n'a jamais été considérée comme une production excédentaire; il s'agit d'une forme de valorisation du lait nécessaire aux besoins du marché intérieur qui, toutefois, reste plus fragile, plus exposée à la concurrence extérieure et moins lucrative. Cette production ne disparaîtra pas, mais elle peut être rendue moins intéressante par la disparition des aides.

18.

Voir la réponse au point 14.

21.

La Commission considère que les mesures d'écoulement interne appliquées au beurre ont été indispensables dans le passé et se sont révélées efficaces pour maintenir la stabilité et éviter des achats plus coûteux à l'intervention publique. Néanmoins, compte tenu de la réduction du prix d'intervention du beurre et des changements consécutifs dans les conditions du marché, l'aide a été réduite à zéro en 2007. Le secteur de la confiserie peut maintenant acheter du beurre à des prix similaires au prix net antérieur (prix hors aide).

Les mécanismes d'écoulement du beurre ont été supprimés par le bilan de santé, tandis que les mécanismes applicables au lait écrémé en poudre revêtent désormais un caractère discrétionnaire, puisqu'il appartient à la Commission d'évaluer si les conditions du moment justifient leur application.

26.

Par rapport à l'évolution des prix de l'équivalent-lait sur le marché mondial, le prix du lait européen est demeuré très stable grâce aux différents instruments de gestion.

27.

La stabilité des prix nominaux et l'érosion des prix réels est un phénomène commun à plusieurs secteurs et n'est pas spécifique au secteur laitier. Les producteurs de lait n'ont pas été les seuls à subir cette absence de «prix stables en monnaie constante», dont parle la Cour.

L'évolution des prix doit également s'apprécier à la lumière des tendances du marché international et il convient de réduire l'écart par rapport aux prix pratiqués sur le marché mondial.

33.

Le rapport de l'unité RICA de la Commission, intitulé «*EU dairy farm economics*» (2009), montre que le revenu des exploitations laitières spécialisées, en termes de valeur ajoutée nette par unité de travail exprimée en monnaie courante, est supérieur à la moyenne de toutes les exploitations sur la période 2000-2006. Cependant le bénéfice par unité de travail (montant estimé restant après la rémunération de tous les facteurs de production) des exploitations laitières spécialisées de l'UE-15 n'est supérieur à la moyenne que depuis 2005. Enfin, le revenu par unité de travail des exploitations laitières spécialisées de l'UE-15 a augmenté au même rythme que la moyenne de toutes les exploitations sur la période 1998-2005 (en monnaie courante, voir le rapport «*Milk margins' evolution in the European Union (1998-2005)*»). Dans l'UE-10, l'augmentation est même plus forte pour les exploitations laitières spécialisées.

Troisième tiret

Il est normal que la part des aides ait progressé dans le revenu des exploitations laitières entre 2000 et 2006 du fait de la compensation de la baisse des prix d'intervention par la prime laitière. L'aide directe est calculée par kilogramme de lait compris dans le quota à une date de référence. La variabilité selon les producteurs et selon les États membres est logique et s'explique par les différences de structures, de tailles de quota, etc.

45.

S'il est vrai que notre analyse prévoit une certaine augmentation de la production après l'expiration des quotas, ce résultat se base sur un certain nombre d'hypothèses relatives aux prix sur le marché de l'UE et sur le marché mondial ainsi qu'à la conclusion du plan d'action de Doha pour le développement.

54.

La crise financière et économique mondiale de 2008 et 2009 constitue un facteur très significatif du déclin de la demande sur les marchés intérieurs et extérieurs.

Les limites de l'intervention (aux prix d'intervention) s'établissent pour le beurre à 30 000 tonnes et pour le lait écrémé en poudre à 109 000 tonnes. Conformément au règlement n° 1234/2007, la Commission peut décider de poursuivre l'intervention publique au-delà de ces volumes (par adjudication) si la situation du marché, et en particulier l'évolution des prix du marché, le justifie.

Cela a été le cas en 2009. Fin juin 2009, les stocks contenaient 81 237 tonnes de beurre et 202 914 tonnes de lait écrémé en poudre.

55.

L'ajustement structurel du secteur agricole, dans l'Union européenne comme ailleurs, est un processus lent, en cours depuis de longues années. Comme les terres des exploitations arrétant la production agricole sont en très grande majorité reprises par les autres exploitations, la diminution du nombre d'exploitations ne constitue pas en soi un problème pour la production d'effets externes positifs pour l'agriculture. Une diminution du nombre d'exploitations laitières spécialisées de 5 % par an pour la CE-12, entre 1990 et 2003, a été observée dans les enquêtes d'Eurostat. Ces enquêtes indiquent également que la diminution pour l'UE-27, entre 2003 et 2007, est de l'ordre de 2,3 % par an pour l'ensemble des exploitations, mais seulement de 1,0 % pour les exploitations laitières spécialisées.

56.

La restructuration du secteur du lait est un dossier particulièrement sensible pour les zones de montagne et les autres zones défavorisées, car ces zones concentrent 60 % des exploitations laitières de l'UE 25. Le bilan de santé de la PAC a dégagé des ressources supplémentaires – provenant de la modulation obligatoire – pour financer, entre autres, des mesures d'accompagnement de la restructuration de ce secteur, dans le cadre des programmes de développement rural. Ces mêmes actions pourront bénéficier d'une intensité d'aide majorée de dix points de pourcentage. Dans les zones défavorisées, l'intensité d'aide maximum pour les investissements dans l'exploitation est déjà supérieure de 10 % par rapport aux autres zones.

En outre, l'article 68 du règlement (CE) n° 73/2009 donne aux États membres la possibilité d'accorder une aide supplémentaire aux agriculteurs pour faire face aux désavantages spécifiques du secteur du lait (entre autres) ainsi qu'aux zones soumises à des programmes de restructuration et/ou de développement pour prévenir la déprise agricole et/ou compenser des désavantages spécifiques dont souffrent les agriculteurs dans ces zones.

57.

Le système des quotas a été introduit en 1984 pour répondre à l'offre excédentaire de produits laitiers. Le système a cependant dû faciliter les transferts de quotas au sein des États membres afin de permettre aux producteurs d'atteindre une taille suffisante, compte tenu de l'augmentation des coûts de production et des besoins en matière de revenu. Il appartenait aux États membres de choisir le niveau, national ou régional, auquel s'organisait le système des quotas laitiers. La législation agroenvironnementale communautaire et nationale ainsi que les exigences de conditionnalité associées au régime du paiement unique par exploitation fournissent des moyens appropriés pour assurer que tout changement apporté aux structures de production ou aux pratiques agricoles ne nuira pas à l'environnement.

58.

La Commission a tenu compte des enjeux mentionnés par la Cour lors du bilan de santé de la PAC (voir la réponse au point 56).

59.

Les orientations stratégiques de la Communauté permettent de prendre en considération des priorités régionales, adaptées aux situations particulières et d'envisager la restructuration et la modernisation des secteurs prioritaires. Dans les programmes de développement rural, les situations particulières peuvent être prises en compte de deux manières. Tout d'abord, en ciblant les mesures d'investissement sur des objectifs clairement définis reflétant les besoins structurels et territoriaux ainsi que les handicaps structurels qui ont été identifiés (article 43 du règlement (CE) n° 1974/2006). Quand elle a approuvé les programmes, la Commission a fortement insisté sur ce ciblage.

En second lieu, les régions défavorisées peuvent bénéficier d'une intensité d'aide supérieure de dix points de pourcentage pour la modernisation des exploitations agricoles (annexe du règlement (CE) n° 1698/2005).

Le bilan de santé 2008 a en outre débouché sur un renforcement des instruments de restructuration disponibles pour répondre aux besoins structurels et territoriaux.

62.

Le secteur laitier de l'UE est très compétitif sur de nombreux segments du marché en raison de la qualité et du caractère innovateur de ses produits. Ainsi, le fromage est le plus gros produit d'exportation du secteur laitier de l'UE, et la plupart des exportations ne remplissent pas les conditions nécessaires pour bénéficier des restitutions à l'exportation.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

64.

Il est utile de rappeler, comme la Commission l'avait déjà fait dans ses réponses au rapport spécial n° 6/2001 de la Cour des comptes sur les quotas laitiers, que l'adaptation de la production laitière au niveau de la consommation interne n'était ni un objectif politique ni un objectif économique.

Lors de l'introduction du régime des quotas laitiers, une quantité totale garantie a été fixée pour la plupart des États membres, correspondant aux livraisons de l'année 1981 plus 1 % (article 5 quater, paragraphe 3, du règlement (CEE) n° 804/68, tel que modifié par l'article 1^{er} du règlement du Conseil (CEE) n° 856/84). Afin de prendre en considération les circonstances particulières de la production laitière en Irlande et en Italie, les quantités totales garanties ont été établies pour ces États membres sur la base des livraisons de 1983 (dans le cas de l'Italie, voir le neuvième considérant du règlement (CEE) n° 856/84). L'Italie a donc été traitée plus favorablement que d'autres États membres.

65.

Les conditions économiques exceptionnelles et imprévisibles de 2008 et de 2009 ont eu une incidence majeure sur la mise en œuvre des mesures de marché.

66.

La Cour a fait référence, au point 54, à la flexibilité que le règlement OCM unique confère à la Commission pour la mise en œuvre de mesures d'intervention par voie d'adjudication, une fois les quantités spécifiées achetées, et à la façon dont la Commission use de cette flexibilité. Cela met en évidence tout le potentiel de contribution à la stabilité des mesures de gestion du marché, même en cas de crise majeure.

Recommandation n° 1

La Commission continuera à suivre de près l'évolution de ce secteur. À cet égard, les rapports de marché qui seront présentés au Parlement et au Conseil en 2010 et en 2012 fourniront des indications utiles sur la production et l'évolution du marché à l'approche de l'expiration du régime des quotas en 2015.

Comme suite à une demande formulée par le Conseil européen, la Commission a adopté, le 22 juillet 2009, la communication «Situation du marché laitier en 2009» (COM(2009) 385), qui présente des solutions susceptibles de stabiliser le marché, tout en restant conformes aux résultats du bilan de santé. Le Conseil examinera cette communication en septembre 2009.

67.

La stabilité des prix nominaux et l'érosion des prix réels est un phénomène commun à plusieurs secteurs et n'est pas spécifique au secteur laitier. Les producteurs de lait n'ont pas été les seuls à subir cette absence de «prix stables en monnaie constante», dont parle la Cour.

L'évolution des prix doit également s'apprécier à la lumière des tendances du marché international et il convient de réduire l'écart par rapport aux prix pratiqués sur le marché mondial.

L'effort d'ajustement structurel du secteur aux nouvelles opportunités du marché est soutenu par les financements octroyés au titre du développement rural, les aides directes découplées contribuant pour leur part à garantir un revenu aux agriculteurs.

Comme le relève la Cour dans la recommandation n° 2, la formation des prix au niveau de la vente au détail est un processus complexe, dans lequel le coût du lait cru joue un rôle limité. Néanmoins, afin de fournir de meilleures informations aux consommateurs, aux pouvoirs publics et aux opérateurs du marché, la Commission a proposé une surveillance européenne permanente des prix et de la chaîne d'approvisionnement pour les produits alimentaires dans sa communication «Prix des denrées alimentaires en Europe» (COM(2008) 821 final).

Recommandation n° 2

Un groupe de haut niveau² sur la compétitivité du secteur agroalimentaire a récemment proposé une série d'initiatives que la Commission entend mettre en œuvre au cours des mois à venir. Ces initiatives font partie de la mise en œuvre de la feuille de route visant à améliorer le fonctionnement de la chaîne d'approvisionnement alimentaire, qui avait été présentée par la Commission à la fin 2008 dans sa communication «Prix des denrées alimentaires en Europe» (COM(2008) 821 final). Parmi les cinq principales composantes de la feuille de route, approuvée par le Conseil en décembre 2008, figurait la surveillance européenne permanente des prix et de la chaîne d'approvisionnement pour les produits alimentaires. Cet outil de surveillance devrait fournir de meilleures informations aux consommateurs, aux pouvoirs publics et aux opérateurs du marché et permettre ainsi de pallier au manque de transparence des prix et de mieux connaître l'incidence de la réglementation tout au long de la chaîne alimentaire. La Commission présentera fin 2009 un rapport de suivi sur cette

² Le rôle principal de ce groupe de haut niveau (présidé par l'un des vice présidents de la Commission et dans lequel siègent les Commissaires chargés de l'agriculture et du développement rural, de la protection des consommateurs et de la santé) consistait à conseiller la Commission européenne en vue de renforcer et de promouvoir la position de leader de l'industrie agroalimentaire européenne. Il a été mis sur pied pour donner une impulsion politique et constituer un forum où discuter les recommandations spécifiques au secteur (mais pas pour examiner la dynamique entre les prix à la production et à la consommation). Ce groupe visait à mettre en contact les principales parties prenantes de l'industrie alimentaire, leur représentation s'effectuant un niveau le plus élevé.

feuille de route. Début juillet 2009, le groupe chargé de l'alimentation au sein du réseau européen de la concurrence a en outre 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. Dans le cadre de l'exercice de suivi du marché de détail, la Commission examine aussi les bonnes pratiques observables dans les différents États membres au niveau des relations contractuelles entre fournisseurs et détaillants. Ces travaux s'achèveront à la fin de 2009.

À l'heure actuelle, la concentration est beaucoup plus importante dans la vente au détail que pour la transformation des denrées.

69.

La PAC dispose d'une gamme d'instruments, notamment dans le domaine du développement rural, qui, à côté de la promotion de la compétitivité, visent à éviter la déprise agricole, à préserver et à améliorer l'environnement ainsi qu'à mieux intégrer l'activité agricole dans le contexte socio-économique des zones rurales et à accompagner la restructuration des secteurs les plus exposés au changement.

Recommandation n° 3

• Depuis 2005, les problématiques des zones défavorisées font l'objet d'une réflexion de la Commission, qui tient compte entre autres du rapport spécial n° 4/2003 de la Cour des comptes et a déjà conduit à des modifications du cadre législatif pour ces zones et qui est toujours en cours (voir la récente communication de la Commission COM(2009) 161 du 21 avril 2009). La situation spécifique des zones de montagne fera l'objet d'un document de travail des services de la Commission qui sera présenté en novembre 2009. Pour les activités relevant tant du premier que du deuxième pilier, les États membres peuvent adapter les instruments disponibles aux besoins spécifiques des régions. Les mesures applicables sont celles prévues par l'article 68 du règlement n° 73/2009, plus la possibilité d'offrir des mesures spécifiques de développement rural adaptées aux besoins des régions.

La dimension environnementale doit être prise en compte à deux niveaux: i) le niveau législatif, avec un contrôle du respect des normes de protection de l'environnement et des bonnes pratiques agricoles et environnementales auquel sont conditionnées les aides directes et les aides de l'axe 2 du développement rural; ii) le niveau incitatif, au moyen des aides à l'introduction de pratiques agricoles plus respectueuses de l'environnement, telles que les mesures agroenvironnementales au titre du développement rural.

71.

Le marché mondial du fromage est très important et l'UE est le leader mondial dans cette catégorie de produits. Le secteur laitier de l'UE est très compétitif sur de nombreux segments du marché en raison de la qualité et du caractère innovateur de ses produits.

72.

Le plan d'action de Doha pour le développement n'a pas encore été adopté et, pour le moment, aucune obligation n'impose à l'UE de supprimer ses subventions à l'exportation.

Recommandation n° 4

La Commission convient que le secteur laitier de l'UE doit s'efforcer de maximiser le revenu qu'il tire des produits à valeur ajoutée, tout en reconnaissant l'importance de satisfaire le besoin du consommateur de disposer d'une large gamme de produits de valeur ou de base, la nécessité d'exploiter tous les constituants du lait, y compris les protéines et les matières grasses, et elle tient compte de la diversité des conditions dans lesquelles s'effectue la production laitière au sein de la Communauté.

Cour des comptes européenne

Rapport spécial n° 14/2009

Les instruments de gestion du marché du lait et des produits laitiers ont-ils atteint leurs principaux objectifs?

Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne

2009 — 64 p. — 21 x 29,7 cm

ISBN 978-92-9207-502-6

doi:10.2865/91751

Comment vous procurer les publications de l'Union européenne?

Publications payantes:

- sur le site de l'EU Bookshop: <http://bookshop.europa.eu>;
- chez votre libraire, en lui donnant le titre, le nom de l'éditeur et/ou le numéro ISBN;
- en contactant directement un de nos agents de vente.
Vous obtiendrez leurs coordonnées en consultant le site: <http://bookshop.europa.eu>
ou par télécopie au numéro suivant: +352 2929-42758.

Publications gratuites:

- sur le site de l'EU Bookshop: <http://bookshop.europa.eu>;
- auprès des représentations ou délégations de la Commission européenne.
Vous obtiendrez leurs coordonnées en consultant le site: <http://ec.europa.eu>
ou par télécopie au numéro suivant: +352 2929-42758.

LE LAIT A TOUJOURS ÉTÉ UN SEGMENT STRATÉGIQUE DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE. DANS CE RAPPORT SPÉCIAL, LA COUR DES COMPTES EUROPÉENNE DRESSE UN BILAN DU FONCTIONNEMENT DU MARCHÉ DU LAIT ET DES PRODUITS LAITIERS DEPUIS L'INSTAURATION DES QUOTAS LAITIERS EN 1984, ET ANALYSE LA MANIÈRE DONT LA COMMISSION GÈRE LA DÉRÉGULATION PROGRESSIVE DU SECTEUR LAITIER ENTAMÉE EN 2003.

SUR LA BASE DE LA SITUATION À FIN 2008, LA COUR ADRESSE À LA COMMISSION DES RECOMMANDATIONS SUR DIFFÉRENTES NÉCESSITÉS : ÉVITER LA RÉAPPARITION D'UNE SITUATION DE SURPRODUCTION, SUIVRE LE PROCESSUS DE FORMATION DES PRIX DANS LA CHAÎNE ALIMENTAIRE, APPROFONDIR LA RÉFLEXION SUR L'AVENIR DES PRODUCTEURS DANS LES ZONES DÉFAVORISÉES ET SUR LES CONSÉQUENCES ENVIRONNEMENTALES DE LA CONCENTRATION GÉOGRAPHIQUE DE LA PRODUCTION, POURSUIVRE LE RECENTRAGE DE LA PRODUCTION LAITIÈRE SUR LES BESOINS DU MARCHÉ DOMESTIQUE EUROPÉEN ET SUR DES PRODUITS À HAUTE VALEUR AJOUTÉE EXPORTABLES SANS AIDES BUDGÉTAIRES.



COUR DES COMPTES EUROPÉENNE



Office des publications

ISBN 978-92-9207-502-6



9 789292 075026