

PARLEMENT EUROPÉEN

2004



2009

Commission de l'agriculture et du développement rural

2007/0281(CNS)

14.1.2008

PROJET DE RAPPORT

sur la proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1234/2007 portant organisation commune des marchés dans le secteur agricole et dispositions spécifiques en ce qui concerne certains produits de ce secteur (règlement "OCM unique") pour les quotas nationaux de lait (COM(2007)0802 – C6-0015/2008 – 2007/0281(CNS))

Commission de l'agriculture et du développement rural

Rapporteur: Elisabeth Jeggle

Légende des signes utilisés

- * Procédure de consultation
majorité des suffrages exprimés
- **I Procédure de coopération (première lecture)
majorité des suffrages exprimés
- **II Procédure de coopération (deuxième lecture)
majorité des suffrages exprimés pour approuver la position commune
majorité des membres qui composent le Parlement pour rejeter ou amender la position commune
- *** Avis conforme
majorité des membres qui composent le Parlement sauf dans les cas visés aux art. 105, 107, 161 et 300 du traité CE et à l'art. 7 du traité UE
- ***I Procédure de codécision (première lecture)
majorité des suffrages exprimés
- ***II Procédure de codécision (deuxième lecture)
majorité des suffrages exprimés pour approuver la position commune
majorité des membres qui composent le Parlement pour rejeter ou amender la position commune
- ***III Procédure de codécision (troisième lecture)
majorité des suffrages exprimés pour approuver le projet commun

(La procédure indiquée est fondée sur la base juridique proposée par la Commission.)

Amendements à un texte législatif

Dans les amendements du Parlement, les modifications souhaitées sont indiquées en ***gras et italique***. Le marquage en *italique maigre* est une indication à l'intention des services techniques qui concerne des éléments du texte législatif pour lesquels une correction est proposée en vue de l'élaboration du texte final (par exemple éléments manifestement erronés ou manquants dans une version linguistique). Ces suggestions de correction sont subordonnées à l'accord des services techniques concernés.

SOMMAIRE

	Page
PROJET DE RÉSOLUTION LÉGISLATIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN.....	5
EXPOSÉ DES MOTIFS	11

PROJET DE RÉSOLUTION LÉGISLATIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN

sur la proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1234/2007 portant organisation commune des marchés dans le secteur agricole et dispositions spécifiques en ce qui concerne certains produits de ce secteur (règlement "OCM unique") pour les quotas nationaux de lait (COM(2007)0802 – C6-0015/2008 – 2007/0281(CNS))

(Procédure de consultation)

Le Parlement européen,

- vu la proposition de la Commission au Conseil (COM(2007)0802),
 - vu l'article 37 du traité CE, conformément auquel il a été consulté par le Conseil (C6-0015/2008),
 - vu l'article 51 de son règlement,
 - vu le rapport de la commission de l'agriculture et du développement rural (A6-0000/2007),
1. approuve la proposition de la Commission telle qu'amendée;
 2. invite la Commission à modifier en conséquence sa proposition, conformément à l'article 250, paragraphe 2, du traité CE;
 3. invite le Conseil, s'il entend s'écarter du texte approuvé par le Parlement, à en informer celui-ci;
 4. demande au Conseil de le consulter à nouveau, s'il entend modifier de manière substantielle la proposition de la Commission;
 5. charge son Président de transmettre la position du Parlement au Conseil et à la Commission.

Texte proposé par la Commission

Amendements du Parlement

Amendement 1 CONSIDÉRANT 3

(3) Le Conseil a demandé que la Commission réalise un rapport sur les perspectives de marché une fois que les réformes de 2003 portant sur l'organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers auraient été

(3) Le Conseil a demandé que la Commission réalise un rapport sur les perspectives de marché une fois que les réformes de 2003 portant sur l'organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers auraient été

pleinement mises en œuvre *en vue d'évaluer l'opportunité d'une allocation de quotas supplémentaires.*

pleinement mises en œuvre, *rapport sur la base duquel une décision serait prise.*

Justification

Il faut faire référence au texte original de la déclaration du Conseil de juin 2003.

Amendement 2
CONSIDÉRANT 4

(4) Le rapport a été réalisé et sa conclusion est que la situation actuelle des marchés communautaire et mondial et les projections relatives à leur situation jusqu'en 2014 **justifient** une augmentation supplémentaire des quotas **de 2 % afin de faciliter la production de quantités plus importantes de lait à l'intérieur de la Communauté et satisfaire les exigences du marché en matière de produits laitiers.**

(4) Le rapport a été réalisé et sa conclusion est que la situation actuelle des marchés communautaire et mondial et les projections relatives à leur situation jusqu'en 2014 **peuvent justifier** une augmentation supplémentaire des quotas.

Justification

Doutant du bien-fondé d'une augmentation pour la période 2008/2009 (sous-réalisation à l'échelle européenne et caractère incomplet de l'évaluation faite dans le rapport sur les perspectives du marché), votre rapporteure juge également que l'augmentation de 2 % des quotas proposée anticipe sur le bilan de santé de la politique laitière. La proposition d'augmenter de 2 % les quotas laitiers est en effet un premier pas vers l'abandon progressif du régime des quotas laitiers. Or, la décision de ne pas prolonger le régime des quotas en 2014/2015 n'a pas encore été prise. Aussi, pour votre rapporteure, une hausse immédiate des quotas laitiers est-elle infondée. En revanche, elle ne remet pas en cause la décision, prise en 2003, d'augmenter de 0,5 % les quotas pour onze États membres.

Amendement 3
CONSIDÉRANT 4 BIS (nouveau)

(4 bis) Au niveau de l'Union européenne, les quotas laitiers sont sous-utilisés.

Justification

À l'échelle de l'Union, on constate une sous-utilisation des quotas laitiers. Les chiffres de l'année contingentaire 2006/2007 montrent une sous-utilisation nette des quotas de l'ordre de 1,9 million de tonnes au niveau de l'UE, 18 États membres sur 27 étant en sous-réalisation

par rapport aux quotas nationaux. Pour l'année contingentaire 2007/2008, la Commission prévoit une sous-réalisation de 3 millions de tonnes, et ce malgré des prix du lait relativement élevés.

Amendement 4
CONSIDÉRANT 4 TER (nouveau)

(4 ter) Le Parlement européen a demandé à la Commission d'élaborer un programme de restructuration des fonds destinés au secteur du lait.

Justification

Dans le cadre du "mini-paquet" de réformes de l'OCM lait, le Parlement a demandé à la Commission de mettre sur pied un programme de restructuration des fonds destinés au secteur du lait afin de maintenir dans le secteur les économies réalisées grâce à la mise en œuvre de ces mesures. Constatant que le secteur laitier est un secteur sensible, votre rapporteure estime que des mesures spéciales s'imposent pour assurer une production laitière durable (dans toutes les régions de l'Union). De plus, le secteur du lait est innovant et tourné vers l'avenir, présente une forte dimension sociale et doit respecter des normes de bien-être animal et environnementales strictes.

Amendement 5
CONSIDÉRANT 5

(5) Il est approprié en conséquence d'augmenter les quotas de tous les États membres indiqués à l'annexe IX du règlement (CE) n° 1234/2007 de 2 % à compter du 1^{er} avril 2008. ***supprimé***

Justification

Doutant du bien-fondé d'une augmentation pour la période 2008/2009 (sous réalisation à l'échelle européenne et caractère incomplet de l'évaluation faite dans le rapport sur les perspectives du marché), votre rapporteure juge également que l'augmentation de 2 % des quotas proposée anticipe sur le bilan de santé de la politique laitière. La proposition d'augmenter de 2 % les quotas laitiers est en effet un premier pas vers l'abandon progressif du régime des quotas laitiers. Or, la décision de ne pas prolonger le régime des quotas en 2014/2015 n'a pas encore été prise. Aussi, pour votre rapporteure, une hausse immédiate des quotas laitiers est-elle infondée. En revanche, elle ne remet pas en cause la décision, prise en 2003, d'augmenter de 0,5 % les quotas pour onze États membres.

Amendement 6
CONSIDÉRANT 5 BIS (nouveau)

(5 bis) Il est nécessaire d'accroître l'effort de recherche sur les comportements des consommateurs sur le marché du lait, celui-ci étant très sensible aux fluctuations. La Commission doit immédiatement prendre des mesures pour renforcer la recherche dans ce domaine.

Justification

Le débat sur la question de l'augmentation immédiate des quotas laitiers communautaires dès l'année contigendaire 2008/2009 remonte à la mi-2006, alors que les prix internationaux des produits laitiers étaient en hausse. Les augmentations du prix du lait et des produits laitiers ont eu des répercussions immédiates sur la demande des consommateurs, illustration de la grande sensibilité du marché du lait aux fluctuations. Les attentes des consommateurs jouent un rôle déterminant. Aussi est-il indispensable d'accroître l'effort de recherche sur les comportements des consommateurs.

Amendement 7
ARTICLE PREMIER

Le point 1 de l'annexe IX du règlement (CE) n° 1234/2007 est remplacé par le texte figurant à l'annexe du présent règlement.

Si le régime actuel des quotas laitiers n'est pas modifié avant le 1^{er} juillet 2009, la Commission présentera un rapport sur son application, en l'accompagnant, le cas échéant, de propositions appropriées visant notamment à modifier le régime défini dans le règlement (CE) n° 1234/2007 avant le 31 décembre 2009 au plus tard.

Justification

Votre rapporteure souligne qu'une augmentation de 2 % des quotas laitiers constituerait un signal négatif dans le contexte actuel. La décision de relever ou non les quotas laitiers, et dans quelles proportions, doit s'inscrire dans une stratégie globale à long terme pour le secteur du lait, qui doit être débattue dans le cadre du bilan de santé, mais pas avant. Si le bilan de santé effectué en 2008 ne modifie pas le régime actuel des quotas laitiers, la Commission devra remettre un rapport sur l'application de ce régime (tenant compte des évolutions structurelles et de celles du marché), en l'accompagnant, le cas échéant, de propositions appropriées.

Amendement 8
ARTICLE 1 BIS (nouveau)
Article 78, paragraphe 1 (Règlement (CE) n° 1234/2007)

Article 1 bis

À l'article 78, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1234/2007, l'alinéa suivant est ajouté:

"Pour l'année contingente 2008/2009, un prélèvement sur les excédents est perçu sur le lait et les autres produits laitiers commercialisés en sus du quota national établi conformément à la sous-section II, si, après compensation au niveau communautaire, il subsiste un excédent."

Justification

À l'échelle de l'Union, on constate une sous-utilisation des quotas laitiers. Les chiffres de l'année contingente 2006/2007 montrent une sous-utilisation nette des quotas de l'ordre de 1,9 million de tonnes au niveau de l'UE, 18 États membres sur 27 étant en sous-réalisation par rapport aux quotas nationaux. Pour l'année contingente 2007/2008, la Commission prévoit une sous-réalisation de 3 millions de tonnes, et ce malgré des prix du lait relativement élevés. Selon votre rapporteure, il serait logique, avant toute chose, d'exploiter cette marge.

Amendement 9
ARTICLE 1 TER (nouveau)

Article 1 ter

Avant le 1^{er} janvier 2009, la Commission présente un rapport sur les comportements des consommateurs sur le marché du lait.

Justification

Le débat sur la question de l'augmentation immédiate des quotas laitiers communautaires dès l'année contingente 2008/2009 remonte à la mi-2006, alors que les prix internationaux des produits laitiers étaient en hausse. Les augmentations du prix du lait et des produits laitiers ont eu des répercussions immédiates sur la demande des consommateurs, illustration de la grande sensibilité du marché du lait aux fluctuations. Les attentes des consommateurs jouent un rôle déterminant. Aussi est-il indispensable d'accroître l'effort de recherche sur les comportements des consommateurs.

Amendement 10
ANNEXE

Annexe supprimée

Justification

Doutant du bien-fondé d'une augmentation pour la période 2008/2009 (sous réalisation à l'échelle européenne et caractère incomplet de l'évaluation faite dans le rapport sur les perspectives du marché), votre rapporteure juge également que l'augmentation de 2 % des quotas proposée anticipe sur le bilan de santé de la politique laitière.

La proposition d'augmenter de 2 % les quotas laitiers est en effet un premier pas vers l'abandon progressif du régime des quotas laitiers. Or, la décision de ne pas prolonger le régime des quotas en 2014/2015 n'a pas encore été prise. Aussi, pour votre rapporteure, une hausse immédiate des quotas laitiers est-elle infondée. En revanche, elle ne remet pas en cause la décision, prise en 2003, d'augmenter de 0,5 % les quotas pour onze États membres.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Contexte

Il a été décidé, dans le cadre de l'Agenda 2000, de proroger le régime des quotas laitiers jusqu'en avril 2008. Il a également été prévu d'augmenter de 2,4 % les quantités de référence totales de la Communauté, en les portant de 117,5 millions de tonnes à 120,3 millions de tonnes. Cette augmentation a pris la forme d'augmentations nationales spécifiques pour l'Italie, l'Espagne, la Grèce, la République d'Irlande et l'Irlande du Nord sur deux ans, en 2000/2001 et en 2001/2002, d'une part, et d'une augmentation linéaire de 1,5 % des quotas laitiers sur trois ans, de 2005/2006 à 2007/2008, pour tous les États membres n'ayant pas bénéficié d'augmentations spécifiques, d'autre part.

L'accord sur l'Agenda 2000 prévoyait que le Conseil procèderait, en 2003, à un examen à mi-parcours du régime des quotas laitiers. Dans son compromis de juin 2003, le Conseil a décidé que le régime des quotas laitiers en vigueur serait maintenu jusqu'en 2014/2015. Il a, en outre, décidé que les augmentations des quotas prévues dans l'Agenda 2000 débuteraient en 2006/2007, et non en 2005/2006, et qu'il n'y aurait pas de nouvelles hausses ni en 2007/2008, ni en 2008/2009, comme cela avait été proposé dans l'Agenda 2000.

Un rapport sur les perspectives de marché devait être présenté une fois la réforme intégralement mise en œuvre. Enfin, pour des raisons locales, la Grèce a bénéficié d'une augmentation de ses quotas de 120 000 tonnes, tandis que les Açores se sont vu accorder à partir de 2005-2006 une quantité supplémentaire de 50 000 tonnes (après avoir bénéficié d'augmentations de quotas de 73 000 tonnes en 2003/2004 et de 61 500 tonnes en 2004/2005).

Commission européenne

La proposition originale de la Commission pour la réforme de 2003 incluait une augmentation des quotas de deux fois 1 % en plus des augmentations déjà prévues dans l'Agenda 2000. Dans le compromis de juin 2003, le Conseil a décidé qu'il n'y aurait pas de nouvelle augmentation générale des quotas en 2007 et 2008 et a demandé à la Commission de présenter un rapport sur les perspectives de marché, une fois la réforme pleinement mise en œuvre.

Le rapport sur les perspectives de marché pour le secteur laitier qui accompagne la proposition à l'examen s'est attaché à déterminer si, dans le cas d'une augmentation des quotas nationaux pour la totalité des 27 États membres, le marché offrait des possibilités suffisantes pour la production de quantités supplémentaires de lait sans que celle-ci entraîne une hausse de l'aide publique à court et/ou moyen terme.

Le rapport établit que les perspectives tant européennes que mondiales sont positives et l'analyse effectuée concernant une augmentation de 2 % de la production de lait dans l'UE indique que les possibilités du marché sont réelles pour ces quantités supplémentaires. La Commission conclut, pour sa part, que la hausse de 2 %, initialement proposée dans le cadre de la réforme de 2003, peut être mise en œuvre à compter de la période contingente 2008/2009 (ce qui représente 2,85 millions de tonnes supplémentaires de lait pour un total de 145,7 millions de tonnes).

Plus généralement, il ressort des observations de la Commission que celle-ci est favorable à la suppression du régime des quotas laitiers après 2015. D'un point de vue juridique, le régime des quotas laitiers viendra à expiration en 2015 sauf si la Commission présente une proposition tendant à le prolonger et si cette proposition est approuvée par la majorité qualifiée des États membres.

Position de la rapporteure

Votre rapporteure constate que l'élevage laitier est le premier secteur dans un grand nombre de régions de l'Union européenne. Toutefois, les caractéristiques du secteur laitier européen varient sensiblement d'une région à l'autre, avec notamment des différences considérables dans les structures de production, les pratiques agricoles, les conditions climatiques et les quantités de quotas attribuées, ce qui se traduit par des variations importantes au niveau des résultats et des performances économiques.

Votre rapporteure observe que l'augmentation proposée des quotas laitiers a deux effets. D'une part, elle réduit les restrictions imposées aux producteurs à bas prix, ce qui entraîne une augmentation de la production de lait. Mais, d'autre part, cet accroissement de la production provoque une réduction du prix du lait, laquelle amène certains producteurs dont les coûts sont plus élevés à réduire ou à arrêter leur production.

Du reste, si la demande européenne et mondiale croît, comme l'escompte la Commission, et si l'ensemble du secteur devient plus compétitif, alors les dépenses budgétaires consacrées à l'intervention et aux mesures d'écoulement sur le marché intérieur et les marchés internationaux s'en trouveront considérablement réduites.

En revanche, si, comme on peut le supposer, l'augmentation des quotas et, dans un deuxième temps, leur suppression sont susceptibles d'entraîner un accroissement de la production, une baisse des prix et un renforcement de la compétitivité du secteur, elles s'accompagneront également d'un effet négatif pour les régions de production défavorisées et moins efficaces.

Enfin, on notera que l'augmentation des quotas laitiers proposée par la Commission pour 2008/2009 se traduirait par l'apport d'une quantité de référence supplémentaire de 2,85 millions de tonnes.

Votre rapporteure émet des doutes sur le bien-fondé de l'augmentation de 2 % proposée pour 2008/2009 dans un contexte de sous-utilisation des quotas laitiers au plan communautaire. Ainsi, les chiffres de l'année contingente 2006/2007 montrent une sous-utilisation nette des quotas de l'ordre de 1,9 million de tonnes au niveau de l'UE, 18 États membres sur 27 étant en sous-réalisation par rapport aux quotas nationaux. Pour l'année contingente 2007/2008, la Commission prévoit une sous-réalisation de 3 millions de tonnes, et ce malgré des prix du lait relativement élevés.

Par ailleurs, votre rapporteure reste également dubitative face à l'analyse faite par la Commission dans son rapport sur les perspectives du marché laitier, sur laquelle repose sa proposition d'augmentation des quotas pour 2008/2009. Selon les prévisions de la Commission, il est nécessaire que l'offre croisse de quelque 8 millions de tonnes entre 2007 et

2014. Or, votre rapporteure constate que le raisonnement de la Commission ne tient compte que de l'augmentation de la demande, mais pas de la hausse de la production, ni de l'évolution de l'utilisation du lait vers des produits laitiers à plus forte valeur ajoutée (passage à la production de fromage et abandon de la production de lait écrémé en poudre, lait entier en poudre et de beurre).

En outre, il est à noter que, comme cela avait été décidé dans le cadre de la réforme de 2003, une augmentation de 0,5 % interviendra le 1^{er} avril 2008 pour onze États membres, ce qui représente une quantité supplémentaire de 700 000 tonnes.

Par ailleurs, votre rapporteure tient à rappeler à la Commission que la récente décision sur la standardisation des protéines (intervenue dans le cadre du "mini-paquet" de réformes de l'OCM lait de 2007) s'appliquera dès 2008 et se traduira par des quantités supplémentaires (de protéines) sur le marché.

La Commission se souviendra également que le débat sur la question de l'augmentation immédiate des quotas laitiers communautaires dès l'année contingente 2008/2009 remonte à la mi-2006, alors que les prix internationaux des produits laitiers étaient une hausse.

Les augmentations du prix du lait et des produits laitiers ont eu des répercussions immédiates sur la demande des consommateurs, illustrant la grande sensibilité du marché du lait aux fluctuations. Votre rapporteure observe que les prix connaissent une baisse. Si les souhaits des consommateurs jouent un rôle déterminant, ce sont les intérêts des producteurs qui doivent primer en la matière. C'est pourquoi votre rapporteure juge indispensable d'accroître dès à présent l'effort de recherche sur les comportements des consommateurs.

Réservée sur le bien-fondé d'une augmentation pour la période 2008/2009 (pour les raisons évoquées plus haut: sous-réalisation à l'échelle européenne et évaluation incomplète dans le rapport sur les perspectives du marché), votre rapporteure estime également que l'augmentation de 2 % des quotas proposée anticipe sur le bilan de santé de la politique laitière.

La proposition d'augmenter de 2 % les quotas laitiers est un premier pas vers l'abandon progressif du régime des quotas laitiers. Or, la décision de ne pas prolonger le régime des quotas en 2014/2015 n'a pas encore été prise. Aussi, pour votre rapporteure, une hausse immédiate des quotas laitiers est-elle infondée. Elle estime également qu'une augmentation de 2 % des quotas laitiers constituerait un signal négatif dans le contexte actuel. Elle ne peut donc souscrire à cette hausse pour 2008/2009 et invite à poursuivre l'analyse engagée.

La décision de relever ou non les quotas laitiers, et dans quelles proportions, doit s'inscrire dans une stratégie globale à long terme pour le secteur du lait, qui doit être discutée dans le cadre du bilan de santé, mais pas avant.

Votre rapporteure est partisane d'une démarche plus souple qui permettrait d'infléchir la rigidité du système actuel. Elle demande, dès lors, à la Commission de mettre en place un mécanisme de compensation au niveau de l'Union européenne pour l'année contingente 2008/2009.

Pour votre rapporteure, l'argument de la Commission, selon lequel l'augmentation des quotas et la baisse consécutive des prix ne déclencheront pas le mécanisme d'intervention, ne prend pas en compte les effets d'une réduction des prix sur les producteurs. Une réduction des prix, même si ceux-ci demeurent supérieurs au prix d'intervention, met en péril la survie des producteurs et constitue un frein au développement et à l'innovation.

La poursuite, l'abandon progressif ou la suppression pure et simple du régime des quotas laitiers est une décision politique qui doit être prise par l'ensemble des vingt-sept décideurs de l'Union européenne. Cette décision doit toutefois s'appuyer sur une analyse approfondie de tous les avantages et inconvénients entraînés par la poursuite ou la suppression du système. Cette analyse devra notamment envisager une évolution du régime, afin de parer aux inconvénients du régime actuel, qui est appliqué avec une certaine rigidité. Il y a lieu d'examiner toutes les différentes options possibles pour permettre la création d'un régime de quotas laitiers souple.

Votre rapporteure invite la Commission à analyser avant toute chose les conséquences de la poursuite, de l'abandon progressif ou de la suppression du régime des quotas laitiers. Si l'analyse réalisée doit conclure à la nécessité de supprimer les quotas, il conviendra alors d'envisager les différentes options de clôture du régime et les mesures d'accompagnement susceptibles de permettre un "atterrissage en douceur" du secteur laitier. Toutes les options devront être analysées sur la base de leur faisabilité, en portant une attention particulière à leurs implications économiques, sociales, régionales et budgétaires.

Si le régime des quotas laitiers était appelé à disparaître, sa suppression progressive devrait reposer sur les mesures suivantes ou sur une combinaison d'instruments: création d'un mécanisme de compensation au niveau de l'UE pour les quantités de quotas non utilisées, réduction du prélèvement supplémentaire, augmentations des quotas et suppression du correctif matière grasse.

En cas de suppression du régime des quotas laitiers en 2014/2015, la rapporteure tient à insister sur la nécessité de mettre en place des mesures d'accompagnement pour faciliter la transition vers la fin du système. Les paiements directs, une politique de développement rurale mieux ajustée, mais aussi la création d'un fonds laitier ou d'un programme de restructuration, comme l'avait proposé le Parlement, sont autant d'éléments susceptibles de permettre un "atterrissage en douceur".