

Réforme de la Politique agricole commune

**Responsabilité pour le marché, la société
et la cohésion dans l'UE**

Document de réflexion de l'European
Milk Board

Table des matières

	Préambule	1
Chapitre 1	Orientation actuelle de l’agriculture et du secteur laitier de l’UE	
	Importance socio-économique de l’agriculture	3
	La déréglementation dans le secteur laitier	6
	Mesures de stabilisation actuelles dans l’UE et dans d’autres parties du monde	10
Chapitre 2	Une nouvelle PAC avec une responsabilité pour le marché, la société et la cohésion dans l’UE	
	Les objectifs d’une PAC responsable	12
	Atteindre les nouveaux objectifs de la PAC	15
	Cadre législatif pour un mécanisme de gestion de crise efficace	17
Chapitre 3	Le programme de responsabilisation face au marché : un projet conforme à la réalité	
	Viabilité financière du système	20
	Efficacité	20
	Une contribution à la stabilité internationale	20
	Conformité avec l’OMC	21

Mentions légales

Éditeur :
European Milk Board asbl (EMB)
Rue de la Loi 155
B-1040 Bruxelles/Belgique

Contact :
Tél : +32 (0)2 808 1935
Fax : +32 (0)2 808 8265
office@europeanmilkboard.org
www.europeanmilkboard.org

© European Milk Board, Bruxelles 2017

Préambule

Équilibre et préservation des ressources

1. La société a envers la politique agricole de l'Union européenne des exigences multiples et justifiées. Il s'agit tout de même d'approvisionner notre population en aliments sains et de qualité et de les cultiver en préservant les ressources, la biodiversité et le bien-être des animaux d'élevage. Les citoyens de l'UE sont favorables à une agriculture équilibrée et responsable, qui s'adapte à l'environnement au lieu de le surexploiter par une production concentrée. Elle doit apporter sa contribution à une structure d'habitat décentralisée et à la vitalité sociale et culturelle des zones rurales.

Fair pay – fair life

En fin de compte, l'objectif doit également être un revenu équitable pour les personnes qui s'engagent dans l'agriculture. Il ne faudrait pas pénaliser justement ceux qui participent de manière active et constructive au monde du travail. Le dumping social dans le secteur agricole doit appartenir au passé.

La PAC actuelle est-elle à la hauteur de ces exigences ? Prend-elle suffisamment en compte les intérêts de la population de l'UE ?

2. Comme le montre le chapitre 1 de ce document de réflexion, il n'est pas exagéré de dire que la PAC aurait bien besoin d'être réformée. En particulier, elle est actuellement incapable de garantir une production équilibrée et un revenu équitable. Paradoxalement, on observe que la politique réelle s'éloigne toujours davantage des objectifs de la PAC. Bien que l'article 39 du TFUE postule clairement une stabilisation du marché ainsi qu'un relèvement du revenu individuel de ceux qui travaillent dans l'agriculture, la réalité est tout autre. Le secteur agricole se caractérise par un **revenu agricole en baisse** et, surtout sur le marché du lait, par une **forte déstabilisation**. Le secteur est secoué par des crises incessantes, imputables à la politique de déréglementation que le secteur laitier connaît depuis des années.

Les conséquences de cette politique sont une forte volatilité des prix et la concentration géographique de la production de lait, avec un impact problématique sur l'environnement écologique et social. Les crises qu'elle déclenche provoquent un repli néfaste sur les intérêts nationaux et ont un impact négatif sur le vivre-ensemble des habitants de l'UE. De plus, la déréglementation du secteur laitier entraîne du dumping et menace ainsi les marchés des pays en voie de développement.

3. Voilà ce qu'une nouvelle PAC, qui assumerait une responsabilité pour le marché, la société et la cohésion dans l'UE, devra combattre résolument. Les six objectifs d'une telle politique progressiste sont définis au chapitre 2, avec la revendication de **a) un revenu équitable, b) une contribution à la lutte contre les inégalités sociales et c) une production sur tout le territoire, d) la prise de responsabilité vis-à-vis du marché par les producteurs, e) une production responsable vis-à-vis des pays en voie de développement** ainsi que f) **l'abandon de l'illusion pure du marché.**
4. Le chapitre 2 décrit également un **mécanisme de gestion de crise** qui devra être intégré dans la nouvelle PAC, afin d'atteindre ces objectifs. L'European Milk Board a ici élaboré le **programme de responsabilisation face au marché (PRM)**. Celui-ci permet de faire face aux évolutions et aux défis réels du secteur de manière rapide et appropriée. Au vu de l'effrayante régularité des crises qui secouent le marché du lait, nous avons un besoin pressant d'un instrument efficace de sortie de crise. Le PRM fait en sorte que les prix au producteur couvrent les coûts et représente ainsi un socle important vers une production équilibrée et équitable, intégrant la protection de l'environnement et le bien-être animal.
5. Le troisième chapitre analyse la conformité du PRM avec les conditions réelles dans le secteur laitier et démontre que le concept est réalisable d'un point de vue financier, est efficace et compatible avec les règles de l'OMC. De plus, il apporterait une contribution importante à la stabilité internationale.
6. La réforme actuelle est l'occasion de corriger des évolutions problématiques et d'améliorer, par la politique agricole, le vivre-ensemble dans l'UE. Il est particulièrement important de ne pas suivre aveuglément la tendance à la déréglementation mais de tirer les leçons des erreurs du passé. Il ne s'agit pas d'une option mais d'un impératif pour les institutions et les acteurs responsables. Il ne faut pas oublier que l'UE a, en plus de ses obligations envers les citoyens, un potentiel suffisant pour se montrer à la hauteur des exigences dictées par la société et de donner à la politique agricole une orientation durable et équitable. Avec ce document de réflexion, les producteurs de lait européens entendent peser dans le débat sur la réforme et contribuer à ce que la politique agricole de l'UE devienne une politique agricole véritablement commune et intégrative.

1

Orientation actuelle de l'agriculture dans l'UE et du secteur laitier

Importance socio-économique de l'agriculture

- Produire des aliments,
- entretenir les paysages et faire vivre les zones rurales,
- créer des emplois dans le secteur agricole et dans les secteurs en amont et en aval,
- préserver et développer les traditions régionales,
- investir dans l'innovation et le progrès.

7. Le secteur de l'agriculture joue de nombreux rôles importants dans l'Union européenne. Il a ainsi, d'une manière ou d'une autre, un impact sur chaque citoyen européen. À lui seul, le secteur agricole emploie 10 millions de personnes, soit 5 pour cent de la population active totale.¹ Chacun d'entre nous consomme des aliments à base de matières premières cultivées dans l'UE. 90 pour cent de la population de l'UE attribue une grande ou une très grande importance à l'agriculture.² Même au niveau international, l'importance de l'UE n'est pas négligeable. Avec une production d'une valeur d'environ 411 milliards d'euros³, l'UE est un des principaux acteurs au monde dans le secteur agricole.
8. La matière première lait est produite dans chacun des États membres et occupe, avec 15 pour cent, une place centrale dans la production agricole de l'UE.⁴ En Europe comme dans d'autres régions du monde, la production laitière a une grande importance pour le développement socio-économique. Elle permet de faire vivre les zones rurales et d'approvisionner la population en produits laitiers frais et locaux.

1 Commission européenne, « How many people work in agriculture in the European Union », EU Agricultural Economics Briefs, n° 8 - juillet 2013, p. 2. http://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/rural-area-economics/briefs/pdf/08_en.pdf (Téléchargement le 24/02/2017)

2 Commission européenne, « Les Européens, l'agriculture et la PAC », sondage Eurobaromètre spécial 336, 2010, p. 9. http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/archives/ebs/ebs_336_fr.pdf (Téléchargement le 22/02/2017)

3 Chiffre de 2015, Eurostat

4 Commission européenne, « Lait et produits laitiers », https://ec.europa.eu/agriculture/milk_fr (Téléchargement le 15/01/2017)

La politique agricole commune de l'UE (PAC) doit se montrer à la hauteur de l'importance de l'agriculture pour l'Europe et les autres régions du monde !

9. Théoriquement, le cadre juridique tient également compte de cette obligation. Les objectifs de la PAC, définis à l'article 39 du TFUE, comprennent entre autres la garantie d'un niveau de vie équitable aux personnes travaillant dans l'agriculture, notamment par le relèvement du revenu individuel, la stabilisation des marchés et la sécurité des approvisionnements. Ces objectifs ont cependant perdu de l'importance au cours des dernières années, au profit d'une politique désstabilisatrice. Le revenu agricole baisse ainsi d'année en année, comme le montrent l'indice de revenu réel des facteurs (indicateur A – voir tableau 1) et le revenu d'entreprise agricole (indicateur C – voir tableau 2).

Tableau 1 : Indicateur A – Indice de revenu réel des facteurs de l'activité agricole par unité de travail annuel, indice, n-1 = 100 (par rapport à l'année précédente)

Source : Eurostat

GEO/TIME	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Union européenne (28 pays)	120,7	109,9	98,1	105,6	98,1	97,7	99,6

Tableau 2 : Indicateur C – Indice de revenu net d'entreprise de l'agriculture, n-1 = 100 (par rapport à l'année précédente)

Source : Eurostat

GEO/TIME	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Union européenne (28 pays)	120,7	113,1	96,2	106,6	92,4	92,8	96,8

La stabilisation des marchés n'est pas atteinte, ce qui est particulièrement visible dans le secteur laitier. Au contraire : l'équilibre du marché est déstabilisé par une forte déréglementation et par l'orientation à l'export qui l'accompagne. La réduction du nombre des exploitations laitières qui en résulte (voir tableau 3) représente dans l'Union européenne un danger à moyen ou long terme pour la production et l'approvisionnement en produits laitiers régionaux sur l'ensemble du territoire.

Tableau 3 – Nombre de producteurs de lait dans l'UE, de 2007/08 à 2013/14

Source : Commission européenne/ AHDB Dairy

GEO/TIME	2007/08	2008/09	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14
Autriche	58.022	55.261	52.464	49.853	48.814	46.529	44.477
Belgique	12.626	11.932	11.329	10.672	10.261	9.836	9.390
Bulgarie	108.849	107.154	104.025	18.114	13.842	10.839	9.131
Croatie	-	-	-	-	-	-	13.036
Chypre	433	229	225	225	219	217	212
République tchèque	2.749	2.639	2.593	2.455	2.360	2.298	2.195
Danemark	4.940	4.538	4.320	4.152	3.968	3.801	3.622
Estonie	1.420	1.280	1.134	1.054	989	922	863
Finlande	14.400	13.133	12.373	11.675	10.910	10.231	9.574
France	99.326	92.770	87.640	83.805	80.257	77.214	74.397
Allemagne	99.464	95.229	91.548	88.655	83.883	80.758	77.336
Grèce	5.659	5.081	4.590	4.284	3.949	3.693	3.566
Hongrie	6.344	6.420	6.011	5.768	4.725	4.315	4.170
Irlande	20.853	20.566	19.072	18.955	19.167	18.496	19.083
Italie	45.559	43.853	42.088	40.423	38.831	37.427	36.040
Lettonie	20.280	17.589	13.639	12.225	11.558	11.186	10.654
Lituanie	69.321	60.774	50.538	46.586	44.351	41.335	38.772
Luxembourg	892	870	840	813	790	760	736
Malte	143	135	130	126	123	122	120
Pays-Bas	20.813	20.384	19.962	19.424	18.893	18.522	18.241
Pologne	232.097	207.622	185.658	173.276	162.082	152.999	144.834
Portugal	11.011	10.045	9.186	8.057	7.487	6.959	6.471
Roumanie	663.231	503.582	432.837	384.959	367.971	335.037	304.692
Slovaquie	798	803	875	874	850	830	807
Slovénie	10.368	9.834	9.377	8.883	8.479	8.152	7.851
Espagne	25.832	24.005	23.062	21.874	20.665	19.646	18.798
Suède	7.903	6.895	6.444	6.121	5.761	5.383	5.087
Royaume-Uni	17.752	16.873	16.154	15.511	14.977	14.504	14.060
Total UE-25	789.005	728.760	671.252	635.746	604.349	576.135	551.356
Total UE-27	1.561.085	1.339.496	1.208.114	1.038.819	986.162	922.011	865.179

La déréglementation dans le secteur laitier

10. La déréglementation active du secteur laitier a débuté en 2003. Cette politique a culminé douze ans plus tard avec la fin des quotas laitiers, qui avaient été introduits en 1984 en réponse à la surproduction massive.

Avant même la fin des quotas, entre 2005 et 2015, les limites de production pour le lait ont été relevées de 9,8 pour cent, ce qui a provoqué une nette baisse des prix au producteur et plongé le secteur dans une crise. L'offre et la demande n'étaient pas équilibrées et la surproduction a ensuite fait baisser les prix en 2009 à un niveau de 25 centimes/kg de lait (UE-27). Les pertes occasionnées aux producteurs de lait européens se montaient à environ 11 milliards d'euros.⁵ Ce prix du lait extrêmement bas a contraint de nombreux producteurs à mettre la clé sous la porte et a pesé lourdement sur tous les autres.

Depuis la fin du système des quotas, le 31 mars 2015, le marché du lait fait face à un défi encore plus important, étant donné que le système qui lui a succédé ne dispose pas d'instruments efficaces. La surproduction nuisible ne peut dès lors pas être évitée. Dès 2014, des prix plus élevés et la perspective proche de la fin des quotas entraînent une augmentation de 4,3 pour cent des livraisons de lait dans l'UE⁶. Des hausses supplémentaires des volumes de presque 10 pour cent en Nouvelle-Zélande et de 2,4 pour cent aux États-Unis contribuent, avec les volumes de l'UE, à une surproduction de plus de 11 millions de tonnes au marché mondial.⁷

11. Depuis 2014, les prix ont constamment baissé sous la pression de la forte production : de 37,26 centimes (moyenne pour 2014) à 28,46 centimes/kg dans l'UE (moyenne pour 2016), de 39,81 à 32,41 centimes sur la même période aux États-Unis et de 32,58 à 25,54 centimes⁸ en Nouvelle-Zélande⁹. L'indice du Global Dairy Trade a également connu une baisse. Il s'élevait ainsi à 1455 points le 7 janvier 2014 pour seulement 697 points le 1^{er} juin 2016.¹⁰
12. Les prévisions avancées par les responsables politiques européens avant la fin des quotas pour justifier leur stratégie de déréglementation avaient prévu une évolution modérée du marché laitier.¹¹ Ils étaient très loin de la réalité. Car au lieu de l'offre de lait estimée d'environ 138 millions de tonnes, en 2016 (voir Graphique 1), les volumes réels en 2016 se montaient déjà à plus de 152 millions de tonnes.¹² Cette évolution n'est pas quelque chose qui est apparu de manière spontanée, mais aurait au contraire déjà pu être supposée à l'époque où ces pronostics ont été réalisés. Disposer au préalable de pronostics fiables et objectifs est essentiel afin de pouvoir estimer de façon réaliste les effets d'une politique. Si les estimations préalables peuvent être soupçonnées de ne servir qu'à étayer une stratégie politique, le résultat n'est pas seulement une perte de crédibilité des institutions

5 Fink-Keßler, Andrea/EMB, « Monitoring Agency » (version abrégée), Kassel 2013, p. 4.

6 Gorn, Andreas, « AMI Markt Bilanz Milch 2015 », Agrarmarkt Informations-Gesellschaft mbH, Bonn 2015, p. 21.

7 Pflimlin, André, « Le marché laitier mondial est un piège pour les éleveurs et un pari fatal pour l'Union européenne », 2015, p. 3. http://www.fourragesmieux.be/Documents_telechargeables/Marche_laitier_mondial_A_Pflimlin.pdf (Téléchargement le 11/10/2015)

8 CLAL, « USA : Farm-gate milk prices », http://www.clal.it/en/?section=latte_usa (Téléchargement le 21/06/2017)

9 CLAL, « New Zealand/Fonterra : Farm-gate milk prices », http://www.clal.it/en/?section=latte_new_zealand (Téléchargement le 21/06/2017)

10 GDT, « GDT Price Index over 10 years », <https://www.globaldairytrade.info/en/product-results/> (Téléchargement le 20/04/2017)

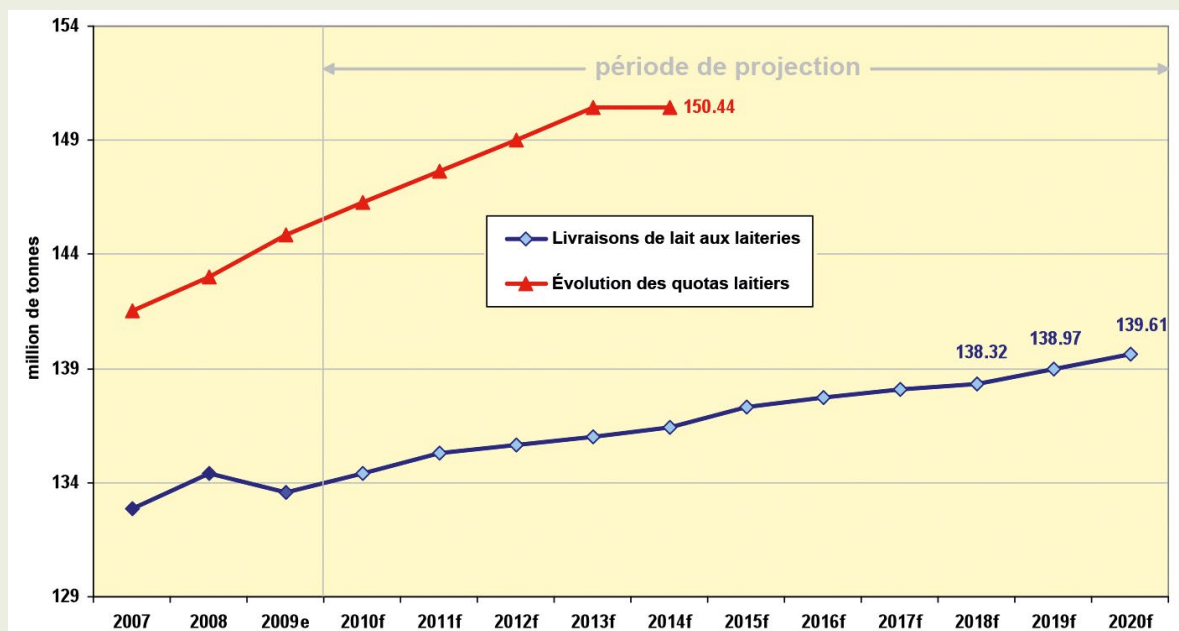
11 Commission européenne, « Prospects for Agricultural Markets and Income in the EU 2010 - 2020 », décembre 2010, p. 6.

12 Eurostat (2017)

et des autorités qui les ont produites. On voit également s'installer une évolution problématique, comme dans le cas du secteur laitier, qui occasionne un préjudice durable à tout un secteur.

Graphique 1 : Prévisions des livraisons de lait – Commission européenne, 2010

Source : Commission européenne¹³



13. La déréglementation du marché européen du lait a eu des conséquences négatives de grande portée auxquelles la PAC devra répondre à l'avenir et qu'elle devra réduire :

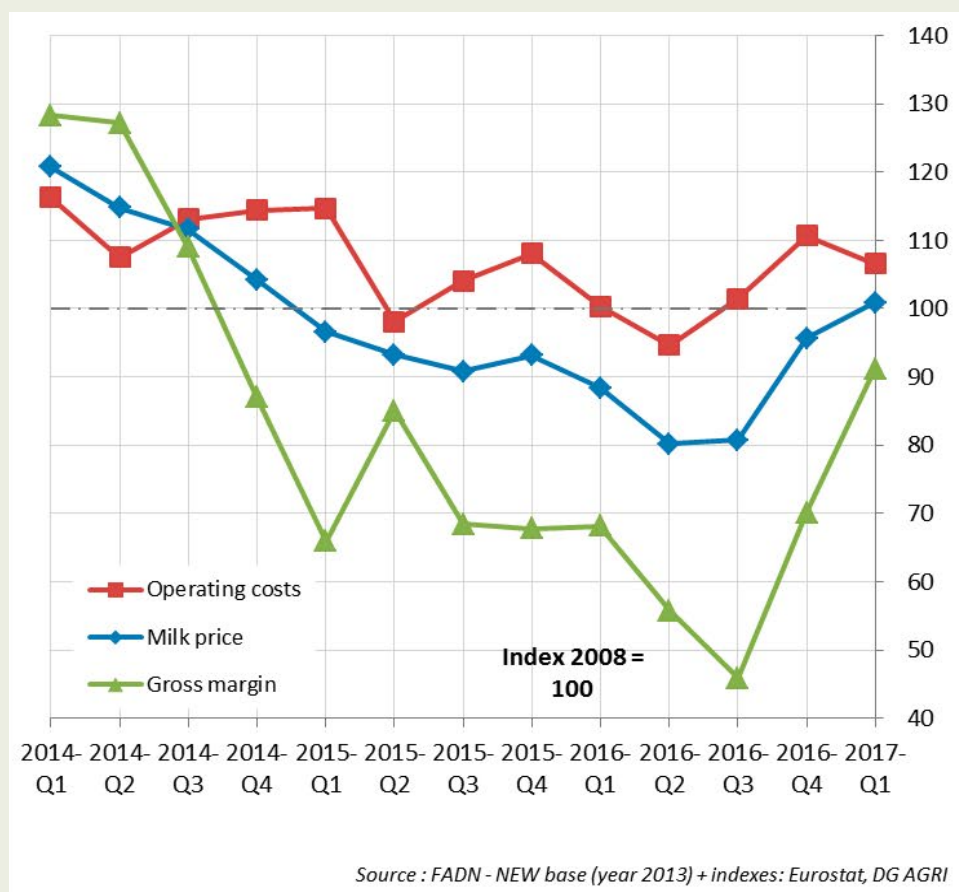
- Comme le montre le *Graphique 2*, la chute des prix a réduit fortement les marges et les revenus des agriculteurs, ce qui a entraîné de nombreux abandons de production ainsi que des difficultés considérables pour les exploitations demeurant actives dans le secteur. En de nombreux endroits, les investissements nécessaires à la poursuite de la production ne peuvent plus être réalisés, sans même parler des investissements dans des équipements innovateurs. Cela concerne des investissements nécessaires à court terme, mais aussi des investissements importants à long terme pour une période de 20 à 30 ans. De plus, les investissements déjà réalisés se sont souvent révélés déficitaires. Le remboursement des sommes empruntées est dès lors souvent difficile, voire impossible.

Les paiements directs de l'UE ne suffisent eux non plus à soutenir les revenus des producteurs, car ils sont généralement transférés aux transformateurs et à la distribution. C'est pourquoi des prix du marché rémunérateurs sont essentiels à une amélioration du revenu.

13 Rapport de la Commission européenne au Parlement européen et au Conseil. « Évolution de la situation du marché et des conditions relatives à la suppression progressive du système de quotas laitiers », Bruxelles 8/12/2010, COM(2010) 727 final, p. 12.

Graphique 2 : Estimation du prix du lait, des coûts d'exploitation et de la marge par tonne de lait dans l'UE

Source : MMO, Commission européenne¹⁴



- La volatilité qui s'est établie en raison de l'ouverture sur le marché mondial empêche une évolution positive de la production laitière. La volatilité des prix dans l'agriculture a des causes structurelles et augmente à mesure que la déréglementation progresse. Dans le secteur laitier, qui au cours des dernières années a régulièrement connu des creux mais pas de pics forts permettant de les compenser, cela entraîne des problèmes graves.
- Une concentration géographique de la production, qui s'accompagne de la disparition simultanée de nombreuses régions de production, entraîne des problèmes écologiques dans les régions de production intensive et augmente leur dépendance économique unilatérale. Par ailleurs, cette évolution provoque aussi des problèmes socio-économiques importants dans les régions perdantes.
- Cette situation précaire a intensifié les tensions au sein de l'UE, notamment entre les producteurs des différents États membres. Pendant les crises du lait, on observe un retour de la défense des intérêts nationaux, qui a parfois pour résultat des pratiques déloyales envers les collègues producteurs des pays voisins. Il arrive ainsi qu'on les rende responsables de la baisse des prix dans le pays, qu'on stoppe les livraisons de lait de l'étranger ou qu'on vide les cuves de lait sur les routes.

¹⁴ MMO, « EU Gross margin », https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/market-observatory/milk/pdf/eu-prices-margins_en.pdf (Téléchargement le 15/07/2017)

Tableau 4 : Exemples de pays de l'UE dont les livraisons de lait ont augmenté (en 1000 t)¹⁵

GEO/TIME	2014	2016	Augmentation en %
Irlande	5.816	6.852	17,8
Pays-Bas	12.473	14.324	14,8
Pologne	10.581	11.130	5,2

Tableau 5 : Exemples de pays de l'UE dont les livraisons de lait ont diminué (en 1000 t)¹⁶

GEO/TIME	2014	2016	Baisse en %
Lettonie	805	740	8,1
Roumanie	995	953	4,2
Suède	2.931	2.862	2,4
France	25.309	24.744	2,2

Les rapports entre les transformateurs et les producteurs de lait ont également beaucoup souffert de la déréglementation. Dans la position de l'acteur le plus faible du marché, qui n'a fait que s'éroder davantage au cours des dernières années, les producteurs se trouvent régulièrement contraints de descendre dans la rue.

La défiance vis-à-vis des acteurs politiques a également crû car les orientations suivies ne semblent pas être dans l'intérêt des producteurs ou de la population mais dans celui des entreprises multinationales. L'impression que la politique est au service de ces intérêts ne contribue pas à renforcer la confiance dans les institutions européennes.

- La politique rigoureuse d'exportation, qui va de pair avec la déréglementation, représente également un risque pour les marchés des pays en voie de développement. Les exportations de poudre de lait écrémé européen vers l'Afrique de l'Ouest ont pratiquement doublé entre 2005 et 2015¹⁷ et la formation de prix de dumping a été favorisée. Par exemple, au Burkina Faso, en Afrique de l'Ouest, le lait à base de lait en poudre importé de l'UE et de graisse végétale coûte l'équivalent de 34 centimes, soit deux à trois fois moins que le lait local qui est vendu entre 76 centimes et 1,10 euro par litre.¹⁸ Cela crée des problèmes, car de nombreuses personnes tirent

15 Données de base : CLAL.it, « EU-28 milk production and population », http://www.clal.it/en/?section=produzioni_popolazione (Téléchargement le 22/02/2017)

16 ibid.

17 SOS Faim/Oxfam-Solidarité, « L'industrie laitière européenne lorgne sur l'Afrique de l'Ouest », 2016, p. 14.

18 Lanje, Kerstin, Misereor Blog « Deutsche und afrikanische Milchbauern : Du bist kein Milchbauer, du bist Milchpulververkäufer », juin 2016, <https://blog.misereor.de/2016/06/22/deutsche-und-afrikanische-milchbauern-du-bist-kein-milchbauer-du-bist-milchpulververkaeufer/> (Téléchargement le 12/08/2016)

leur revenu de la production laitière, qui renforce également le rôle des femmes. En effet, la production et la commercialisation du lait sont surtout la responsabilité des femmes, ce qui leur permet de dégager un revenu propre et de mieux subvenir aux besoins de leur famille et d'améliorer l'éducation de leurs enfants. Le dumping de l'UE vient remettre cela en cause.

14. La déréglementation est le produit d'une politique axée uniquement sur le marché mondial. Cette orientation de la Commission européenne, de l'industrie de transformation du lait et du COPA-COGECA est responsable pour une bonne part de l'évolution problématique du marché. En 2013, seuls 7 pour cent de la production totale, soit 55 millions de tonnes équivalent-lait, étaient négociés sur le marché mondial. Les États-Unis, la Nouvelle-Zélande et l'UE couvrent plus de 70 pour cent du marché mondial, sur lequel se négocient surtout des produits industriels comme du lait en poudre. Ce marché est imprévisible et très fragile. Il est très petit et la concurrence y est rude. Ses prix varient de jusqu'à 100 pour cent. De plus, sa croissance ne correspond pas à la production. En 2014, la Nouvelle-Zélande, l'UE et les États-Unis ont produit 11 millions de tonnes de lait en plus, dont la moitié provenait de l'UE. Pendant la même période, la croissance sur le marché mondial ne s'élevait qu'à 2 millions de tonnes.¹⁹ Confier la sécurité de la production de l'UE avant tout à un marché aussi imprévisible n'était pas, et n'est toujours pas, une stratégie responsable.
15. La politique de déréglementation de l'UE est contraire à l'article 40, alinéa 2 du TFUE qui stipule que l'organisation commune doit se limiter à poursuivre les objectifs énoncés à l'article 39 et doit exclure toute discrimination entre producteurs ou consommateurs de l'Union. Cependant, les conséquences décrites ci-dessus de l'orientation actuelle sur une production à bas prix, dans le but à court terme de conquérir des parts du marché mondial, et de l'abandon d'une production adaptée à la demande conduisent justement à une exacerbation des tensions au sein de l'UE et à la discrimination de régions entières et des producteurs agricoles.

Mesures de stabilisation actuelles dans l'UE et dans d'autres parties du monde

16. Ailleurs dans le monde, on a mieux compris que la prise de responsabilité pour le secteur agricole est essentielle pour le développement socio-économique. Alors que l'UE continue d'intensifier la déréglementation, de nombreux autres États misent sur une politique visant à soutenir le revenu des producteurs et à compenser les instabilités du marché. Ceci peut prendre la forme d'aides au revenu, de systèmes d'assurance ou, comme dans le cas du Canada, d'une gestion de la production. Conscients de l'importance stratégique de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire, ces pays n'abandonnent pas l'évolution du secteur aux forces d'un marché fonctionnant de manière asymétrique. Aux États-Unis par exemple, les aides publiques sont passées de 106 à 156 milliards de dollars entre 2008 et 2015. Cette augmentation est due, entre autres, à une augmentation des aides alimentaires et à un filet de sécurité basé sur le soutien aux marges des producteurs.²⁰

¹⁹ Pflimlin, André, « Pour en finir avec les crises laitières, faut-il changer la Commission ? », août 2015, p. 1.

²⁰ Momagri, « Livre Blanc – Un nouveau cap stratégique pour la PAC », août 2016, p. 27.
http://www.momagri.org/FR/focus-on-issues/PAGE_ArticlesDetail.awp?LIEN_LIVREBLANC (Téléchargement le 20/06/2017)

17. Sans cadre adapté, le marché européen est lourd et réagit mal aux événements et aux signaux : il y aurait dû avoir une réaction au niveau de la production lorsque qu'un débouché annuel de 2 millions de tonnes de lait disparut en août 2014, en raison du boycott russe des importations, et que les importations réelles de la Chine ne correspondirent pas les pronostics très généreux. Toutefois, en raison de sa forme existante, le marché européen n'a su réagir de manière appropriée ni aux signes avant-coureurs, ni aux événements eux-mêmes. Malgré des prix en nette baisse, les volumes produits n'ont pas diminué, mais augmenté, engendrant ainsi une importante surproduction.
18. Le manque d'instruments efficaces pour le marché du lait s'est révélé être un gros problème. Les options existantes, comme l'intervention ou le stockage privé, n'ont que peu à opposer à l'instabilité chronique et profonde du marché. Bien que l'intervention ait été ouverte toute l'année et malgré l'achat de 335 000 tonnes de lait écrémé en poudre²¹, le prix du lait a continué de baisser dans toute l'UE en 2016 pour atteindre moins de 26 centimes par kilogramme de lait en juin. Puisque l'intervention n'a pas d'impact sur les volumes produits, mais ne fait que retirer des quantités déjà produites du marché, elle ne peut rien faire contre la surproduction à effet déstabilisant. Au contraire, même avec un prix d'intervention très bas de 170 euros/ 100 kg de lait écrémé en poudre, les rachats encouragent encore davantage à la poursuite de la production.

Consciente de la hausse des excédents, l'UE a eu recours au début 2016 à l'article 222 de l'OCM 1308/2013 et a permis aux organisations de producteurs et sectorielles de procéder à des réductions volontaires des volumes auprès de leurs producteurs. Un petit pas dans la bonne direction. Il reste toutefois un problème : la régulation des volumes n'a pas été coordonnée au niveau européen et n'a donc pas permis de stabiliser l'ensemble du marché.

19. Cette lacune a été corrigée à la mi-2016 par le programme d'aides de l'UE, par lequel des mesures permettant **une réduction volontaire de la production dans toute l'UE** ont été adoptées. Contrairement aux autres mesures, deux conditions fondamentales pour un instrument efficace ont fait leurs preuves dans le cadre de ce programme européen de réduction : l'effet sur les prix et l'acceptation du programme par les producteurs laitiers. Environ 48 000 agriculteurs y ont participé et ont diminué leur production de 834 000 t sur la période entre octobre 2016 et janvier 2017. Chaque demandeur a sollicité des aides de l'UE de 14 ct/kg pour, en moyenne, 18 t de réduction de volume.²² Lors de l'adoption du programme, en juillet 2016, le prix moyen dans l'UE était d'environ 26 centimes ; après la clôture du programme en janvier 2017, il était remonté à plus de 33 centimes par kilo.²³ Des augmentations de prix plus importantes et plus durables auraient pu être obtenues si on avait plafonné les volumes de production de tous les producteurs de l'UE pendant la période de réduction. Par ailleurs, le recours à l'instrument aurait dû avoir lieu beaucoup plus tôt, si l'on considère l'état du marché, déjà très malmené. **Pour l'avenir, il faudra créer un mécanisme pour le marché laitier qui, en cas de déséquilibre, permette la mise en place de mesures temporaires de limitation de la production de manière automatique et efficace.**

21 MMO, https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/market-observatory/milk/pdf/eu-historical-stocks-series_en.pdf (Téléchargement le 23/06/2017)

22 Commission européenne, « Applications for payment received », https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/milk/policy-instruments/applications-payments_en.pdf (Téléchargement le 20/06/2017) et communiqué de presse de la Commission européenne du 05/07/2017, https://ec.europa.eu/info/news/final-figures-reflect-success-eu-milk-production-reduction-scheme_en (Téléchargement le 06/07/2017)

23 Commission européenne, MMO « EU historical prices », https://ec.europa.eu/agriculture/market-observatory/milk_en (Téléchargement le 20/06/2017)

2 Une nouvelle PAC avec une responsabilité pour le marché, la société et la cohésion dans l'UE

Les objectifs d'une PAC responsable

20. Une bonne politique agricole ne devrait pas dévier vers les extrêmes mais être axée sur l'équilibre du marché. À ce titre, l'expérience tirée du passé peut et doit jouer un rôle important. Entre 1962 et 1992, la PAC a stimulé la croissance de la production, ce qui a conduit dans certains cas à une surproduction et à des dépenses agricoles élevées en raison d'un manque de contrôle. Plus tard, on mise sur une forte libéralisation du marché agricole qui se solde par une déstabilisation puissante avec des prix au producteur extrêmement bas.

L'équilibre du marché ne peut toutefois être atteint ni au moyen d'une stratégie libérale, ni par un subventionnement aveugle de la production. La nouvelle PAC 2020 doit donc allier la responsabilité face au marché des producteurs à une observation du marché et un mécanisme de réaction.

21. Le développement durable doit jouer un rôle bien plus important dans la nouvelle PAC qu'auparavant. D'après le triangle de la durabilité, l'interaction à niveau égal entre la stabilité économique, la fonctionnalité écologique de l'équilibre naturel et la justice sociale est essentielle afin que l'agriculture puisse apporter une contribution importante à la société. Une politique agricole européenne fondée sur les objectifs de durabilité de l'ONU doit s'engager pour une croissance économique soutenue, partagée et durable, le plein emploi productif et un travail décent pour tous (objectif 8). De même, la PAC doit accorder de l'importance à la réduction des inégalités dans les pays et d'un pays à l'autre (objectif 10) et des modes de consommation et de production durables (objectif 12).²⁴
22. Dans ce cadre, il est indispensable d'atteindre les objectifs agricoles suivants :

a. Un revenu équitable pour les agriculteurs

L'article 39 du TFUE formule l'assurance d'un niveau de vie équitable à la population agricole comme l'un des objectifs de la politique agricole européenne. Il faut, pour cela, créer une base qui permette aux agriculteurs indépendants, ainsi qu'à la main d'œuvre familiale

qui y travaille et aux employés qui en dépendent, de dégager un revenu équitable. Le métier d'agriculteur est exigeant et joue un rôle sociétal central pour la production des aliments. Les connaissances spécialisées dans les domaines du soin des animaux, de la culture des champs et fourragère, de la maintenance de machines et d'appareils techniquement très sensibles ainsi que de la gestion entrepreneuriale de l'exploitation doivent être valorisées par un revenu agricole équitable.

b. Contribuer à surmonter les inégalités sociales

Comme l'a montré une étude de la Fondation Bertelsmann, le fossé entre les pauvres et les riches n'est pas un phénomène des seuls pays en voie de développement : « les pays riches de ce monde ne font pas exception à la tendance du creusement du fossé entre les riches et les pauvres. Les inégalités ne cessent de s'accroître dans ces pays aussi et le revenu des 10 pour cent les plus riches de la population représente désormais environ neuf fois celui des 10 pour cent les plus pauvres. (...) Nous devons donc nous efforcer d'élaborer, à l'avenir, un nouveau modèle social et économique, plus partagé et durable. »²⁵ Dans l'UE, ce fossé est particulièrement visible entre les populations rurales et urbaines. C'est ce que montre le rapport « Pauvreté et exclusion sociale dans les zones rurales » de la Commission européenne : « ...on a constaté que le niveau de vie moyen, mesuré par le PIB pro-capita, est généralement inférieur dans les zones rurales par rapport aux zones urbaines. Compte tenu des limites de l'indicateur PIB, les données suggèrent que les zones rurales sont plus exposées au risque de pauvreté que les zones urbaines. »²⁶

L'objectif de développement durable de l'ONU consistant en une « réduction des inégalités dans les pays et d'un pays à l'autre » doit donc jouer un rôle important dans l'UE et dans la nouvelle PAC. La situation sociale des campagnes doit faire l'objet d'une attention accrue et nous devons permettre une croissance économique qui profite aux producteurs et à la population rurale au lieu de les marginaliser. C'est pourquoi il est important que les coûts de production des denrées agricoles soient couverts par les prix payés aux producteurs, conformément à l'objectif 8 de durabilité de l'ONU : « Promouvoir une croissance économique soutenue, partagée et durable, le plein emploi productif et un travail décent pour tous »²⁷ Comme les études le montrent, des inégalités sociales réduites ont aussi un impact positif général sur la croissance économique.²⁸

c. Une production régionale et sur tout le territoire

Il est dans l'intérêt de notre société d'encourager dans l'UE une production régionale et sur tout le territoire afin de garantir une activité saine dans les campagnes (des emplois dans et autour de l'agriculture) ainsi qu'un mode de production écologique. À l'inverse, une concentration de la production dans quelques lieux de production menace l'accès des consommateurs à des produits régionaux et est nocive pour l'environnement.

24 Objectifs de développement durable de l'ONU : <http://www.un.org/sustainabledevelopment/fr/> (Téléchargement le 20/10/2016)

25 Kroll, Christian, « Sustainable Development Goals : Are the rich countries ready? », Fondation Bertelsmann, 2015, p. 5 (traduction de l'anglais dans le texte)

26 Commission européenne, « Pauvreté et exclusion sociale dans les zones rurales - Résumé exécutif », 2008, p. 6. http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/archives/ebs/ebs_355_fr.pdf (Téléchargement le 17/12/2016)

27 Objectifs de développement durable de l'ONU : <http://www.un.org/sustainabledevelopment/fr/> (Téléchargement le 20/10/2016)

28 Christian Kroll, « Sustainable Development Goals: Are the rich countries ready? », Fondation Bertelsmann, 2015, p. 72.

À cet égard, il doit y avoir de la place dans le secteur laitier pour des exploitations familiales dirigées par leur propriétaire avec une économie circulaire liée à la surface car celles-ci apportent une contribution importante à la durabilité : elles produisent des produits régionaux pour les consommateurs et permettent de réduire les distances de transport et l'empreinte environnementale. Elles s'engagent considérablement pour l'entretien des paysages et garantissent l'attractivité touristique des zones rurales. Si l'on souhaite préserver ces biens sociaux importants, ce choix devra être reflété par la politique de financement de l'UE.

d. Produire de manière responsable au sein de l'UE : ne pas nuire aux pays en voie de développement

En raison de l'impact externe important de la politique laitière de l'UE, celle-ci porte aussi une grande responsabilité pour le développement d'autres pays. La surproduction actuelle de l'UE dans le secteur laitier est problématique car elle est écoulée sous forme de lait en poudre vers des pays en voie de développement et y nuit à la production locale de lait. Les possibilités pour les paysans locaux de générer des revenus s'en trouvent limitées ; la croissance économique est détruite. C'est pourtant justement là qu'une évolution positive est nécessaire. Dans le monde entier, ce sont justement les agriculteurs qui souffrent particulièrement de la faim. Comme le montre l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), les petits paysans représentent 90 pour cent de la population rurale pauvre et la majorité de la population mondiale souffrant de la faim.²⁹ La croissance économique peut réduire la malnutrition et la hausse des revenus des exploitations familiales peut entraîner une évolution positive. Une politique européenne qui stimule la surproduction de lait et le dumping va toutefois à l'encontre de ces objectifs. Ou, comme le formule la FAO : « Les secteurs alimentaires des pays en développement que caractérisent une faible productivité et le manque de compétitivité sont particulièrement vulnérables à ces poussées. Une perturbation soudaine de la production intérieure peut avoir des répercussions catastrophiques sur les agriculteurs et les travailleurs du pays – perte d'emploi et diminution des revenus – et se répercuter sur la situation de la sécurité alimentaire. »³⁰

Il devrait être dans l'intérêt de l'UE que d'autres pays se développent, que leurs habitants exploitent des sources de revenu et qu'ils puissent ainsi subvenir à leurs propres besoins. Surtout au regard de la vague de migrants fuyant la guerre et la misère économique qui touche actuellement toute l'Europe. Une production européenne plus responsable devrait donc constituer une part importante de la nouvelle PAC.

En outre, nous avons besoin de moins de concurrence nationale pour des parts de marché et de davantage de dialogue et de coopération internationale pour assurer la sécurité alimentaire et gérer les crises au niveau mondial. L'UE a ici un rôle important à jouer, pas cependant dans l'intérêt des groupes agro-alimentaires multinationaux mais dans celui des personnes vivant dans et au dehors de l'UE.

29 FAO, « La résilience des moyens d'existence : Réduction des risques de catastrophe pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle », FAO, édition 2013, p. x. <http://www.fao.org/3/a-i3270f.pdf> (Téléchargement le 03/10/2015)

30 FAO, « L'État de l'insécurité alimentaire dans le monde – Objectifs internationaux 2015 de réduction de la faim : des progrès inégaux », 2015, p. 36-37 <http://www.fao.org/3/a-i4646f.pdf> (Téléchargement le 20/06/2017)

e. Permettre aux producteurs de prendre des responsabilités

Le développement du secteur dépend, entre autres, de la réaction des producteurs. Toutefois, la réaction individuelle d'augmentation des volumes face aux signaux de l'évolution du marché, comme des prix bas, etc., n'est actuellement souvent pas la bonne. Il serait important de créer un cadre légal dans lequel les producteurs puissent prendre ensemble la responsabilité de la production de denrées agricoles afin de parvenir à l'équilibre du marché. Ce cadre doit être défini au niveau politique et doit être acceptable pour les consommateurs.

f. Abandonner l'illusion du marché

La libre concurrence ne permet pas d'assurer la sécurité alimentaire et des approvisionnements, un développement économique sain et solide dans le long terme et la justice sociale. Les institutions européennes doivent prendre davantage conscience de leur responsabilité envers une politique agricole durable. La nouvelle PAC doit se démarquer de l'illusion de la libre concurrence. Ce que nous constatons, c'est que l'absence de réglementation adaptée a systématiquement un coût humain. Ce n'est pas pour rien que les marchés ont été maîtrisés par le passé au moyen de l'adoption de lois contre le travail des enfants, sur le salaire minimum ou sur la protection au travail, etc. Nous devons aussi empêcher que personnes travaillant dans le secteur agricole soient exploitées sans égards. Cela nécessite des règles raisonnables. Certains pensent que la gestion de la production, c'est-à-dire une adaptation flexible de l'offre à la demande, ne serait pas conforme au marché.

Pourtant, chaque entreprise fonctionne en approvisionnant son marché avec des volumes qui lui permettent de dégager un revenu satisfaisant. Dans le cas des producteurs agricoles, il leur manque un pouvoir de marché suffisant pour réussir à suivre une telle stratégie. C'est pourquoi nous avons besoin d'un cadre, défini au niveau politique, permettant de réagir de manière concertée.

Atteindre les nouveaux objectifs de la PAC

23. Pour le secteur laitier, on peut parvenir à l'équilibre du marché et aux objectifs décrits ci-dessus au moyen d'un **mécanisme de gestion de crise**, qui doit être intégré dans la nouvelle PAC. Pour cela, l'European Milk Board a élaboré un **Programme de responsabilisation face au marché (PRM)**³¹. Ce programme est en mesure de réagir, rapidement et de manière adaptée à la situation, aux évolutions, aux défis et aux problèmes du secteur. Il associe pour cela l'observation et la réaction.

Ce PRM fonctionne sur la base d'un **indice de marché** représentant le rapport entre les coûts de production et les prix au producteur. Si l'indice passe en dessous de 100 points, il signale un déséquilibre du marché. Si les écarts sont significatifs, le PRM intervient. Il réagit à de petites irrégularités du marché par des mesures légères, par exemple l'ouverture du stockage privé – c'est-à-dire le stockage temporaire de produits laitiers afin de les retirer du marché – ou avec des programmes d'incitation. Si l'indice chute plus fortement, on passe au deuxième échelon du PRM avec une

31 <http://www.europeanmilkboard.org/fr/special-content/programme-de-responsabilisation-face-au-marche.html>
(Téléchargement le 20/06/2017)

réduction volontaire de la production. La quantité totale nécessaire pour ramener le marché du lait à l'équilibre est calculée au niveau européen. On demande ensuite par un appel d'offres, qui s'oriente sur le volume total calculé, aux producteurs de lait de réduire volontairement leur volume de production de quelques pour cent. Ceux qui choisissent de participer reçoivent une compensation financière pour chaque kilogramme de lait non produit. Dans de nombreux cas, ces deux premières étapes peuvent déjà contribuer à ramener le marché à l'équilibre. En cas de perturbations très importantes, on peut avoir recours au troisième échelon. En cas de chute de l'indice de plus de 25 pour cent, chaque producteur dans l'UE est obligé de réduire sa production de 2 à 3 pour cent pendant une période définie.

La crainte que cet instrument puisse limiter le développement d'un élevage laitier est infondée. Certes, l'échelon 3 exige de la part de chaque producteur un peu de discipline pendant une période courte afin de ramener les prix du lait à un niveau acceptable. Mais ces prix stables garantissent que les exploitations laitières ne seront plus contraintes à vendre en-dessous de leurs coûts de production. Elles peuvent donc générer un revenu équitable et disposent, de plus, de moyens financiers pour investir dans l'avenir de l'exploitation. Les prix bas qui caractérisent actuellement le marché du lait ne permettent pas de produire en préservant les exploitations, sans même parler de dégager un bénéfice. Au contraire, s'il a l'assurance de prix équitables, le producteur peut planifier en toute sécurité et peut accroître sa production si la demande est au rendez-vous. D'ailleurs, le troisième échelon, que nous avons évoqué et qui prévoit une réduction obligatoire de la production, ne sera nécessaire que dans des cas rares. Les programmes du premier échelon ainsi que la renonciation volontaire aux livraisons suffiront à stabiliser le marché en amont. Le PRM ne sera d'ailleurs utilisé qu'en période de crise. Le reste du temps, le marché fonctionnera sans aucune gestion des volumes.

24. Le PRM permet aux producteurs de percevoir un **revenu adéquat**, car les prix obtenus prennent en compte les coûts de production. Pour cela, il est important qu'une rémunération équitable du travail soit intégrée dans les coûts. Différentes études donnent déjà un aperçu des coûts de production réalistes dans les élevages laitiers européens.³² Les prix rémunérateurs ont un impact de grande portée. Grâce à eux, les producteurs peuvent travailler de manière optimale dans le domaine du bien-être animal et de la protection de l'environnement et ils peuvent également verser des salaires équitables et produire de manière durable.

Comme le mécanisme de crise assure que les prix au producteur se maintiennent à un niveau couvrant les coûts, il est possible d'investir dans l'agriculture et d'innover et donc de contribuer à la préservation et à la création d'emplois. **Les inégalités sociales entre les villes et les campagnes sont réduites** et la population rurale n'est pas laissée pour compte.

Les crises profondes et les prix les plus bas, qui sont la marque du secteur laitier, ont décimé, ou même anéanti, la production de lait dans de nombreuses régions. Dans d'autres endroits, la production de lait s'est intensifiée, souvent avec des conséquences négatives pour l'équilibre écologique. Un mécanisme efficace de sortie de crise permet de préserver une **production équitablement répartie**

32 BAL, différentes études sur les coûts de production du lait en Europe, <http://www.europeanmilkboard.org/fr/couts-de-production-du-lait.html> (Téléchargé le 20/06/2017)

sur l’ensemble du territoire, ce qui est si important pour l’UE. La résistance du secteur aux crises grâce à l’utilisation du PRM est naturellement un aspect important de la préservation des exploitations familiales dans le secteur laitier. Concernant les versements directs, il y aurait également une possibilité de stabilisation des exploitations familiales par l’emploi d’un modèle dégressif.

Les zones défavorisées et les régions où les conditions de production sont plus difficiles devraient aussi recevoir un soutien financier spécifique qui proviendrait des aides européennes.

La réduction des excédents de l’UE ne profite pas seulement à nos propres agriculteurs mais également à ceux d’autres pays car cette surproduction n’est plus déversée sur leur marché sous la forme de lait en poudre à bas prix. Pour les **pays en voie de développement**, il s’agit là d’une condition essentielle à la préservation et à la poursuite du développement de leur agriculture laitière.

Le fait de geler ou de réduire leur propre production en période de crise permet aux **producteurs de lait de l’UE de prendre une responsabilité importante pour leur secteur**. Les crises ne sont pas évitées au moyen de programme d’aides ad hoc improvisés mais par la collaboration active des producteurs. On franchirait ainsi un pas important vers moins de dépendance aux subventions et davantage de responsabilité propre des producteurs. Le mécanisme de sortie de crise favorise également l’indépendance des producteurs par rapport aux paiements directs. L’assurance de prix couvrant les coûts diminue la nécessité du versement d’aides de l’UE pour parvenir à une situation où celles-ci seront devenues obsolètes. D’ici-là, il ne faudrait toutefois pas que les paiements directs contribuent à fausser la concurrence entre les producteurs européens. Cela signifie qu’il est nécessaire d’harmoniser les primes des producteurs dans les anciens États membres et les nouveaux.

L’introduction du programme de responsabilisation face au marché marquerait un changement de mentalités important dans la politique agricole. **Plutôt que de suivre aveuglément une idéologie libérale de marché et ses partisans**, on prendrait en compte les conditions réelles dans le secteur et on y réagirait d’une manière appropriée. Les intérêts de la population et des producteurs seraient davantage intégrés dans la politique agricole. La domination actuelle des intérêts des grands groupes, dont la longue histoire reflète le lien entre le monde de l’économie, de la politique et les représentants des organisations professionnelles, s’en trouverait réduite. Ceci est également nécessaire dans un contexte politique plus large car cette domination contribue fortement au déficit de confiance envers l’UE et ses institutions.

Cadre législatif pour un mécanisme de gestion de crise efficace

25. Dans le cadre de la nouvelle PAC, il est recommandé d’inclure les règlements suivants dans l’Organisation commune des marchés (OCM) de l’UE.

Article : Organe de surveillance (à ajouter dans l’OCM)

1. Afin d’assurer l’observation et l’équilibre du marché du lait, la Commission de l’UE devrait mettre en place un organe de surveillance constitué des éléments suivants :
 - a. Un indice d’équilibre du marché retraçant l’évolution des cours des produits, des prix du lait et des coûts de production (marge). L’indice indique l’état d’équilibre du marché du lait de

- l'UE. Le statut « marché en équilibre » est obtenu lorsque l'offre correspond à la demande en lait cru et que les prix versés aux producteurs couvrent les coûts de production
- b. Un mécanisme de crise qui s'enclenche lorsque l'indice ne correspond plus à l'état de « marché en équilibre ». Le mécanisme de crise fonctionne de la manière suivante :
 - i. Il y a une divergence de -7,5 pour cent entre l'état actuel du marché et le statut « marché en équilibre » :
 - L'organe de surveillance émet un avis d'alerte rapide, le stockage privé est autorisé et/ou des programmes incitatifs sont activés pour une période déterminée
 - Cette phase est maintenue jusqu'au moment où le marché est de nouveau en équilibre
 - ii. Il y a une divergence de -15 pour cent entre l'état actuel du marché et le statut « marché en équilibre » :
 - L'organe de surveillance déclare l'état de crise et lance un programme de réduction volontaire des volumes conformément à l'article ... (Programme de réduction des volumes)
 - Le programme de réduction volontaire des volumes est prolongé jusqu'au moment où le marché est de nouveau en équilibre
 - Emploi d'un prélèvement de responsabilisation face au marché pour tous les producteurs qui augmentent leur production pendant la période de réduction
 - iii. Il y a une divergence de -25 pour cent entre l'état actuel du marché et le statut « marché en équilibre » :
 - Réduction de l'offre de lait cru à concurrence d'un certain pourcentage durant une période déterminée pour tous les producteurs
 - Application d'un prélèvement de responsabilisation face au marché à tous les producteurs ne participant pas à l'effort de réduction
 - Cette phase est maintenue jusqu'au moment où le marché est de nouveau en équilibre
 - c. Le mécanisme de crise est financé de la façon suivante :
 - Fonds de crise financé par l'Etat
 - Prélèvement de responsabilisation face au marché encaissé auprès des producteurs ayant augmenté leurs livraisons de lait pendant la période de réduction volontaire des volumes, conformément à l'article 1.b.ii, respectivement l'article2. (Programme de réduction des volumes)
 - Prélèvement de responsabilisation du marché encaissé auprès des producteurs en vertu de l'article 1.b.iii.
 - Contribution des producteurs, fixée en fonction du nombre de kg de lait livré, pendant une période déterminée au cours de l'année de crise ; une période supplémentaire peut être prévue si des moyens financiers supplémentaires sont nécessaires
2. Dans ce contexte, la Commission est chargée d'approuver des actes délégués stipulant :
- a. Le calcul de l'indice d'équilibre du marché ainsi que l'état de « marché en équilibre », à savoir lorsque l'offre correspond à la demande en lait cru et que les prix versés aux producteurs couvrent les coûts de production. Le coût doit être calculé en tenant compte de tous les coûts de production, y compris un revenu équitable pour le producteur.
 - b. La durée des périodes suivantes :
 - i. Phase d'émission de l'avis d'alerte rapide en vertu de l'article 1.b.i.

- ii. Phase de réduction universelle en vertu de l'article 1.b.iii.
- iii. Phase de contribution du producteur en vertu de l'article 1.c.
- c. Le pourcentage de réduction des volumes pendant la phase de réduction universelle en vertu de l'article 1.b.iii.
- d. Le montant du prélèvement de responsabilisation face au marché versé par les producteurs qui augmentent leur production pendant la période de réduction, en vertu de l'article 1.b.ii.
- e. Le montant du prélèvement de responsabilisation face au marché payé par le producteur qui ne participe pas à la réduction universelle en vertu de l'article 1.b.iii.
- f. Le montant de la contribution du producteur par kg de lait livré, qui est utilisée pour financer le mécanisme de gestion de crise en vertu de l'article 1.c.

Article : Programme de réduction des volumes (à ajouter dans l'OCM)

Programme de réduction de la production des denrées agricoles en période de déséquilibre du marché

1. En cas de déséquilibre significatif du marché, la Commission peut verser une aide aux producteurs des secteurs énumérés à l'article 1 (2) qui réduisent, sur une base volontaire, leurs livraisons pendant une période déterminée par rapport à la même période de l'année précédente (période de référence). La période de réduction peut être prolongée en cas de nécessité.
2. Tout producteur livrant une quantité supérieure à celle de la période de référence paiera un prélèvement de responsabilisation face au marché proportionnel à son excès de livraison.
3. Dans ce contexte, la Commission est chargée d'adopter des actes délégués qui règlent les points suivants :
 - a. Fixation de la quantité de livraison maximale pouvant être réduite via le programme de réduction volontaire au niveau de l'UE
 - b. Fixation de la durée de la période de réduction
 - c. Fixation du montant de la contribution versée au producteur pour la réduction des livraisons et fixation des détails du financement
 - d. Fixation du montant du prélèvement de responsabilisation face au marché à encaisser auprès des producteurs ayant augmenté leurs livraisons pendant la phase de réduction
 - e. Fixation des critères d'éligibilité des producteurs pour l'obtention des aides de réduction ainsi que des critères pour l'acceptation des demandes introduites
 - f. Fixation de conditions spécifiques pour la mise en œuvre du programme

3

Le programme de responsabilisation face au marché : un projet conforme à la réalité

Viabilité financière du système

26. Le mécanisme de sortie de crise ne représente pas une charge financière importante pour le budget de l'UE car une grande partie des financements est générée directement par le système. En plus des pénalités versées et d'une partie du fonds de crise de l'UE, on peut avoir recours, en cas de besoin, à une participation limitée dans le temps de tous les producteurs de lait. Par exemple, 0,5 centimes par kilogramme de lait produit sur une période de six mois dans toute l'UE représentent une somme d'environ 380 millions d'euros. Le versement de cette participation par les producteurs de lait ne peut naturellement avoir lieu que si les prix permettent de couvrir les coûts.

L'avantage de ce système est que, contrairement aux programmes d'aides qui viennent soutenir le revenu des producteurs en période de crise, on voit apparaître ici un double effet positif. En plus du soutien au revenu des producteurs qui participent, par exemple, au programme de réduction des volumes, la diminution des volumes a surtout un effet stabilisateur sur le marché. Ceci conduit à une augmentation universelle des prix pour tous les producteurs. Ceux-ci n'ont donc pas besoin de programmes d'aides.

De plus, les prix rémunérateurs permettent au secteur de mieux résister aux crises, ce qui soulage le budget agricole de l'UE, car la dépendance des producteurs aux paiements directs s'en trouve réduite.

Efficacité

27. Tel qu'exposé au chapitre 2, l'efficacité d'un élément essentiel du PRM, la renonciation volontaire aux livraisons, a clairement fait ses preuves dans l'UE en 2016. Les producteurs européens et, en fin de compte, les prix au producteur ont réagi favorablement à ce programme. La charge administrative a été gérée aisément et n'a pas posé d'obstacle à la mise en œuvre du programme.

Une contribution à la stabilité internationale

28. Avec sa part élevée de la production mondiale de lait, l’UE est un acteur important et doté d’une grande influence économique. Une production responsable aurait donc non seulement un impact positif sur les prix au producteur dans l’UE, mais également sur les prix du marché mondial. L’UE apporterait ainsi une contribution importante à la stabilisation du marché mondial. Si la pression venue de l’UE était plus faible, les producteurs d’autres pays ne feraient pas face à des difficultés accrues pour tirer un revenu équitable de la production de lait. Voilà un argument important en faveur de l’emploi d’un mécanisme efficace de gestion de crise dans l’UE, surtout au regard des pays en voie de développement mais également des producteurs d’autres États.

Conformité avec l’OMC

29. Le principe d’un mécanisme de gestion de crise est, de plus, conforme aux orientations de l’Organisation mondiale du commerce (OMC). C’est le cas, notamment, de la renonciation volontaire aux livraisons qui est un élément essentiel de l’instrument de sortie de crise proposé. En plus de l’argent généré par le paiement de pénalités et d’un prélèvement, ce dernier prévoit que l’UE participe au financement de la réduction volontaire des volumes. Il s’agit là de moyens financiers permis par l’OMC. En effet, selon l’article 6.3 de l’accord de l’OMC sur l’agriculture, le versement de subventions publiques par l’UE dans le cadre de « boîte orange » est permis tant que le volume total permis de subventions destinées au secteur agricole n’est pas dépassé. Un exemple : comme le démontrent les chiffres envoyés par l’UE à l’OMC³³ pour 2013/14, pour cette période l’UE aurait eu le droit de faire recours à des paiements de la boîte orange à hauteur de 72,378 milliards d’euros. Avec une somme totale effective de 5,972 milliards d’euros, ce volume est loin d’avoir été épuisé. En outre, l’article 6.4 de l’accord de l’OMC sur l’agriculture stipule pour un produit agricole initial que le soutien financier par produit doit seulement être inclus dans le volume total des subventions agricoles lorsque ce soutien excède 5 pour cent de la valeur totale de la production d’un produit agricole initial pendant l’année correspondante. Pour l’année 2013/2014, la valeur totale de la production du produit lait se montait à 61,599 milliards d’euros. Les subventions de 181,9 millions d’euros accordées pendant cette période se situaient en deçà de la limite des 5 pour cent et n’ont dès lors pas été incluses dans le volume total des mesures de soutien de 5,972 milliards d’euros. La marge de manœuvre pour des paiements dans le cadre de la réduction volontaire des volumes est donc très large.

Le mécanisme de gestion de crise PRM se qualifie donc comme un instrument d’avenir pour le secteur laitier, aussi du point de vue de l’OMC.

33 Organisation mondiale du commerce, notification, 8 février 2017, https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/ExportFile.aspx?id=234312&filename=q/G/AG/NEU34.pdf (Téléchargement le 20/06/2017)

European Milk Board asbl (EMB)

Rue de la Loi 155

B-1040 Bruxelles/Belgique

Tél : +32 (0)2 808 1935

Fax : +32 (0)2 808 8265

office@europeanmilkboard.org

www.europeanmilkboard.org

