

UNION EUROPÉENNE



Comité des Régions

La suppression progressive des quotas laitiers dans l'UE

Résumé

**Ce résumé a été élaboré par Progress Consulting S.r.l. and Living Prospects Ltd.
Il ne représente pas la position officielle du Comité des régions.**

De plus amples informations sur l'Union européenne et le Comité des régions sont disponibles sur leurs sites internet respectifs: <http://www.europa.eu> et <http://www.cor.europa.eu>.

© Union européenne, octobre 2014

Reproduction partielle autorisée, sous réserve d'indiquer explicitement la source.

1. Résumé

La présente note est centrée sur une analyse des principaux paramètres à prendre en considération pour évaluer l'incidence que la suppression progressive des quotas laitiers produira sur le plan géographique. L'enjeu du débat est de savoir si l'expiration des quotas laitiers, en avril 2015, est de nature à engendrer des évolutions divergentes de la production laitière entre les régions de l'UE et, partant, à accélérer les disparités territoriales, en raison d'un impact asymétrique.

Il n'existe pas de définition commune à tous les États membres de la notion de zone défavorisée en rapport avec la production laitière. Généralement, ce sont des critères géographiques et biophysiques qui sont utilisés pour déterminer quelles sont les régions soumises à des contraintes naturelles. Cependant, les aspects socio-économiques influent également sur la capacité d'adaptation à un régime de production laitière qui est plus axé sur le marché et exposé à l'instabilité des prix. Dans notre présentation générale des différentes caractéristiques qui, combinées ou prises individuellement, font qu'une région est "défavorisée", nous faisons la distinction entre quatre grandes catégories, à savoir les traits géographiques (éloignement, insularité, caractère montagneux), naturels (climat, handicaps liés aux ressources hydriques ou au sol, fortes déclivités et altitude élevée), structurels (faible densité de population, vieillissement démographique, désavantages en rapport avec les infrastructures) et économiques (fragilité, morcellement). Détailler ces différents facteurs caractéristiques peut s'avérer utile pour établir une typologie. L'hypothèse de départ est qu'étant donné la diversité des régions défavorisées qui sont productrices de lait, il est nécessaire d'adopter des approches ciblées pour faire face aux conséquences induites par la suppression des quotas laitiers. L'existence d'un cadre commun pour déterminer quelles sont les régions défavorisées améliorerait aussi l'évaluation d'impact des politiques et permettrait d'établir des comparaisons entre les pays.

La Commission européenne a plutôt bon espoir que la suppression progressive du système des quotas laitiers se déroulera sans heurts. Le marché laitier de l'UE connaît une situation favorable en ce qui concerne les livraisons de lait et les perspectives sont également positives. Dans la plupart des États membres, la production laitière est inférieure aux plafonds fixés par les quotas dans la plupart des États membres et, selon les prévisions, elle devrait globalement le rester au cours de la dernière année de leur application, en 2014-2015. Par ailleurs, des facteurs extérieurs à l'Union font que les prix sont très versatiles et l'on s'attend à ce que la part de marché de l'UE soit soumise à une concurrence mondiale accrue. S'il est encore trop tôt pour voir les effets que le train de mesures sur le lait produira dans les régions défavorisées, la Commission européenne, en

réaction notamment aux inquiétudes exprimées par le Parlement européen et le Comité des régions, reconnaît que la situation et l'évolution des différents pays sont fort hétérogènes et que, dès lors, des approches ciblées sont nécessaires. Les études spécifiques qui ont été commandées ont mis en évidence des éléments qui appuient ces conclusions et tendent à prouver qu'en matière de production laitière, il y aura des régions qui seront gagnantes et d'autres perdantes. Pourtant, la dernière analyse externe, publiée en 2013, arrive à la conclusion qu'en soi, la suppression des quotas laitiers n'aura qu'une incidence limitée du point de vue territorial et que les régions moins favorisées sont confrontées à un spectre plus étendu de contraintes et de défis, tels que le changement structurel sous-jacent dans l'industrie laitière et la compétitivité insuffisante du secteur laitier et des entreprises de transformation. S'agissant de la suppression du régime des quotas laitiers, des opinions divergentes ont en effet vu le jour quant à ses implications possibles pour un certain nombre de questions, telles que le niveau de précision des prévisions, les modes de réaction des régions, les perspectives potentielles de marché, les effets sur l'environnement, ou encore le rôle que l'action politique peut jouer pour compenser les contraintes naturelles. De manière analogue, les projections concernant la production laitière et les analyses des experts fournissent des informations divergentes concernant les effets que la suppression du système des quotas pourrait induire sur la production de lait au niveau national. Selon la "position de consensus" qui s'ébauche, il est vraisemblable que cette production augmentera en Allemagne, en Autriche, en Belgique, au Danemark, en Irlande, au Luxembourg, aux Pays-Bas et en Pologne. À l'inverse, elle devrait probablement se contracter en Bulgarie, en Croatie, en Grèce, en Finlande, en Hongrie, en Slovaquie, en Suède, en République tchèque et en Roumanie. Dans les autres États membres, l'impact sur la livraison de lait est soit incertain, soit inexistant. Cependant, dans certains pays tels que la France, l'Italie ou le Royaume-Uni, les variations entre les régions seront très importantes et la moyenne nationale peut masquer de forts écarts de tendances à l'échelon territorial.

Le soutien à la politique de développement rural de l'UE s'effectue par le canal du Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER). Les nouveaux programmes nationaux et régionaux de développement rural sont en cours de présentation ou d'adoption et des dispositions transitoires sont d'application jusqu'à la fin 2014. En conséquence, nous ne savons pas encore de quelle manière s'opérera la répartition des ressources entre les différents instruments et dispositifs des programmes. De la même manière, l'enveloppe financière affectée au second pilier de la PAC reste indéterminée pour l'instant, car nous ne disposons pas à ce jour d'informations plus circonstanciées sur les transferts entre les deux qui ont été décidés par chaque État membre.

Le FEADER fournit une série d'instruments et de dispositifs appropriés pour soutenir les producteurs de lait implantés dans des régions défavorisées. Elle comporte notamment des sous-programmes thématiques, qui peuvent cibler des besoins propres à un pays, ou encore l'approche LEADER en faveur du développement local réalisé par les acteurs locaux et des outils de financement tels que les fonds de garantie, les fonds de crédit, les bonifications d'intérêts, les avances remboursables, les fonds renouvelables ou les fonds de capital-risque. Parmi ces dispositifs, le soutien qui est apporté à la participation à des systèmes de qualité, aux investissements dans des actifs matériels et au développement des exploitations, des entreprises et des zones rurales revêt une importance particulière pour conforter la viabilité et la compétitivité des petits producteurs de lait. Élément clé du train de mesures sur le lait, le renforcement des connexions entre les maillons de la filière des produits laitiers s'effectue par le soutien à la mise en place de groupements et d'organisations de producteurs ainsi que par des activités de coopération. Le FEADER prévoit également des indemnités compensatoires, associées à des paramètres climatiques et agroenvironnementaux, à l'agriculture biologique, aux engagements en matière de bien-être animal, ou encore à la situation des producteurs concernés, lorsqu'ils sont implantés dans des zones classées Natura 2000 ou soumises à des contraintes spécifiques, naturelles ou autres). Enfin, l'outil de stabilisation des revenus et l'aide financière versée aux agriculteurs qui subissent des pertes dues à des aléas naturels ou des crises de marché ont été conçus pour gérer des situations de crise en général et, plus particulièrement, des épisodes d'instabilité des prix. Si dans l'ensemble, on considère que les dispositions prévues dans le cadre du FEADER sont suffisamment bien adaptées, leur mise en œuvre peut cependant pâtir d'une utilisation inefficace des instruments, d'un choix inapproprié des instruments de financement ou d'une absence de stratégies adéquates de diffusion, pour ne citer que ces quelques exemples.