

N° 73

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 30 octobre 2009

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire (1) sur l'avis de l'Autorité de la concurrence relatif au fonctionnement du secteur laitier,*

Par MM. Jean-Paul EMORINE et Gérard BAILLY,

Sénateurs.

---

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Paul Emorine, *président* ; MM. Gérard César, Gérard Cornu, Pierre Hérisson, Daniel Raoul, Mme Odette Herviaux, MM. Marcel Deneux, Daniel Marsin, Gérard Le Cam, *vice-présidents* ; M. Dominique Braye, Mme Elisabeth Lamure, MM. Bruno Sido, Thierry Repentin, Paul Raoult, Daniel Soulage, Bruno Retailleau, *secrétaires* ; MM. Pierre André, Serge Andreoni, Gérard Bailly, Michel Bécot, Joël Billard, Claude Biwer, Jean Bizet, Yannick Botrel, Martial Bourquin, Jean Boyer, Jean-Pierre Caffet, Yves Chastan, Alain Chatillon, Roland Courteau, Jean-Claude Danglot, Philippe Darniche, Marc Daunis, Denis Detchevery, Mme Évelyne Didier, MM. Philippe Dominati, Michel Doublet, Daniel Dubois, Alain Fauconnier, François Fortassin, Alain Fouché, Francis Grignon, Didier Guillaume, Michel Houel, Alain Houpert, Mme Christiane Hummel, M. Benoît Huré, Mme Bariza Khiari, MM. Daniel Laurent, Jean-François Le Grand, Philippe Leroy, Claude Lise, Roger Madec, Michel Magras, Hervé Maurey, Jean-Claude Merceron, Jean-Jacques Mirassou, Jacques Muller, Robert Navarro, Louis Nègre, Mmes Renée Nicoux, Jacqueline Panis, MM. Jean-Marc Pastor, Georges Patient, François Patriat, Philippe Paul, Jackie Pierre, Rémy Pointereau, Ladislav Poniatowski, Marcel Rainaud, Charles Revet, Roland Ries, Mmes Mireille Schurch, Esther Sittler, Odette Terrade, MM. Michel Teston, Robert Tropeano, Raymond Vall.



## SOMMAIRE

Pages

<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I. LE MARCHÉ DU LAIT EN FRANCE DÉSTABILISÉ PAR UNE ENTRÉE BRUTALE DANS L'ÈRE DE LA CONCURRENCE, DANS UN CONTEXTE DÉFAVORABLE.</b> .....	9
<b>A. UNE CRISE BRUTALE ET DÉVASTATRICE.</b> .....	9
1. <i>Les prix du lait en forte baisse.</i> .....	9
a) Les prix du lait en France : une embellie passagère, qui a pris fin à la mi-2008. ....	9
b) Une tendance à la baisse qui affecte tous les pays d'Europe. ....	10
2. <i>L'élevage français en danger.</i> .....	10
a) Le paysage varié de l'élevage français. ....	10
b) Un secteur globalement en difficulté. ....	11
<b>B. LA CRISE DU LAIT, RÉSULTAT DU DÉMANTÈLEMENT DES RÉGULATIONS ET RÉVÉLATEUR DES DYSFONCTIONNEMENTS DU MARCHÉ.</b> .....	12
1. <i>Un marché qui fonctionne mal.</i> .....	12
a) Une offre et une demande rigides. ....	12
b) Le déséquilibre des forces au détriment des producteurs. ....	13
2. <i>Le démantèlement des régulations nationale et européenne à la source de la volatilité accrue du marché du lait.</i> .....	13
a) La fin de la régulation nationale. ....	13
b) Le démantèlement progressif des outils de la politique agricole commune concernant la filière laitière. ....	14
<b>II. DERRIÈRE LES MESURES D'URGENCE, INVENTER UNE NOUVELLE RÉGULATION DU MARCHÉ DU LAIT.</b> .....	16
<b>A. DES MESURES D'URGENCE NÉCESSAIRES MAIS PAS SUFFISANTES.</b> .....	16
1. <i>Un dispositif transitoire : l'accord interprofessionnel du 3 juin 2009.</i> .....	16
2. <i>Les aides débloquées pour les producteurs de lait.</i> .....	17
<b>B. À LA RECHERCHE D'UNE NOUVELLE RÉGULATION EUROPÉENNE ET NATIONALE.</b> .....	18
1. <i>Une nouvelle régulation européenne en gestation.</i> .....	18
a) Du mémorandum franco-allemand à la mise en place du groupe de haut niveau. ....	18
b) Un réexamen de la politique agricole commune dans un contexte contraint. ....	19
2. <i>Adapter les structures nationales du marché : vers la contractualisation.</i> .....	21
a) Les pistes classiques d'adaptation du marché agricole. ....	21
b) L'élaboration d'un nouveau cadre contractuel. ....	22
<b>TRAVAUX DE LA COMMISSION</b> .....	25
• <b>Audition de M. Bruno Lasserre, Président de l'Autorité de la concurrence, sur l'avis de l'Autorité relatif au fonctionnement du secteur laitier (mercredi 28 octobre 2009).</b> .....	25
<b>AVIS DE L'AUTORITÉ DE LA CONCURRENCE N° 09-A-48 DU 2 OCTOBRE 2009 RELATIF AU FONCTIONNEMENT DU SECTEUR LAITIER.</b> .....	37
• <b>Lettre de saisine de l'Autorité de la concurrence</b> .....	71

<b>ANNEXE I COMPTE RENDU DE L'AUDITION DE M. BRUNO LE MAIRE, MINISTRE DE L'ALIMENTATION, DE L'AGRICULTURE ET DE LA PÊCHE (mardi 22 septembre 2009) .....</b>	<b>73</b>
<b>ANNEXE II LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES.....</b>	<b>81</b>
<b>I. AUDITION DEVANT LA COMMISSION DE L'ÉCONOMIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE.....</b>	<b>81</b>
<b>II. AUDITIONS PAR LE GROUPE D'ÉTUDES « ÉLEVAGE » .....</b>	<b>81</b>

Mesdames, Messieurs,

La chute des prix de vente du lait à partir de la mi-2008 a plongé les **éleveurs français dans un profond désarroi**, qui s'est traduit par une première grève du lait, à l'automne 2008, suivie d'une seconde, plus largement suivie, lancée début septembre par des organisations de producteurs mécontents. Leur refus de livrer leur production aux laiteries s'est accompagné d'actions spectaculaires d'épandage du contenu de leurs tanks de stockage dans les champs, devant les caméras de télévision.

**Cette crise du lait est brutale.** Après la flambée des prix de 2007 et 2008, la tendance de fond à la baisse, à l'œuvre depuis le début des années 2000, a repris de plus belle. Elle laisse les éleveurs dans de graves difficultés économiques, surtout pour ceux qui avaient investi pour faire face à la nouvelle donne européenne, marquée par la dérégulation et la convergence avec les prix internationaux.

**Les exploitants dans le secteur du lait, et en particulier les jeunes agriculteurs, doivent faire face à des charges fixes importantes que la baisse continue du prix de vente de leur production ne permet plus de couvrir.** Cette situation paraît d'autant plus inacceptable que le prix des **produits laitiers payés par le consommateur en magasin n'a pas suivi la même tendance baissière.**

Enfin, la violence du retournement de conjoncture a probablement été amplifiée par le **démantèlement du système national de régulation**, avec la fin des recommandations de prix du Centre national interprofessionnel de l'économie laitière (CNIEL), sous l'impulsion de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF).

Or, les nouvelles conditions de fonctionnement du marché du lait, laissant les **acteurs du marché livrés à eux-mêmes** dans un jeu concurrentiel sans règles, sont largement insatisfaisantes, tant pour les producteurs que pour les consommateurs.

Le **groupe d'études sur l'élevage**<sup>1</sup> s'en est ému et a tenu au printemps dernier une série d'auditions dans le but d'identifier les solutions qui pourraient être apportées par les pouvoirs publics à ces dysfonctionnements.

Utilisant le nouvel outil créé par la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie, **la commission des Affaires économiques du Sénat**<sup>2</sup> a saisi l'**Autorité de la concurrence** afin que celle-ci puisse apporter son éclairage sur le fonctionnement du marché du lait.

L'avis rendu par l'Autorité de la concurrence, publié dans le cadre du présent rapport, comporte trois considérations essentielles à cet égard :

- Le marché du lait est un **marché très spécifique**, dans lequel, en raison du démantèlement des mécanismes européen encadrant les prix et les volumes, la concurrence entraîne nécessairement une forte volatilité des prix ;

- Le **mode de régulation nationale de ce marché à travers les recommandations de prix qui étaient pratiqués par le CNIEL jusqu'en mai 2008, ne peut être maintenu**, tant pour des raisons économiques que juridiques résultant du droit européen de la concurrence ;

- Lutter contre les déséquilibres des pouvoirs de marché des différents acteurs du lait passe par une série de mesures dont la plus importante **repose sur la contractualisation à moyen terme entre producteurs et transformateurs**.

L'avis de l'Autorité de la concurrence met en lumière le fait que la crise actuelle du lait n'est pas un phénomène conjoncturel, contrecoup naturel de la hausse des cours des années 2007 et 2008. Cette crise marque la **fin d'un système caractérisé par la stabilité et la prévisibilité de la production et des prix**. Avec la suppression des quotas européens et du mécanisme national des recommandations de prix du lait, les acteurs de la filière ont été déstabilisés.

---

<sup>1</sup> Le groupe d'études « Elevage » est composé de : MM. Gérard Bailly, René Beaumont, Jacques Blanc, Mme Nicole Bonnefoy, M. Pierre Bordier, Mme Bernadette Bourzai, MM. Jean Boyer, Auguste Cazalet, Raymond Couderc, Mmes Marie-Hélène Des Esgaulx, Sylvie Desmarescaux, MM. Michel Doublet, Ambroise Dupont, Jean-Paul Emorine, Mme Anne-Marie Escoffier, MM. Alain Fauconnier, Jean-Luc Fichet, François Fortassin, Jean-Paul Fournier, Jean-Claude Frécon, Mme Sylvie Goy-Chavant, M. Didier Guillaume, Mme Odette Herviaux, MM. Alain Houpert, Benoît Huré, Claude Jeannerot, Jean-Marc Juilhard, Gérard Le Cam, Antoine Lefèvre, Philippe Leroy, Gérard Longuet, Jacques Mézard, Philippe Nachbar, Jean-Marc Pastor, François Patriat, Jackie Pierre, Louis Pinton, Rémy Pointereau, Paul Raoult, Charles Revet, Mme Patricia Schillinger, MM. Daniel Soulage, André Trillard, Alain Vasselle, François Vendasi.

<sup>2</sup> Devenue depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2009 la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire.

**Toute la question est désormais de savoir si les producteurs de lait sont condamnés aux prix bas et à la volatilité des cours, ou si une nouvelle régulation qui leur offrirait une visibilité et une prévisibilité suffisantes peut être envisagée.** A l'issue des auditions conduites, la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire soutient cette seconde voie.

La France ne pouvant agir seule dans ce but, c'est avec ses partenaires européens qu'une discussion a été engagée au nom du Gouvernement par M. Bruno Le Maire, ministre de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche, pour donner consistance à cet appel à une nouvelle régulation européenne des marchés agricoles, et en particulier de celui du lait.

#### **LA SAISINE PAR LES COMMISSIONS DU PARLEMENT DE L'AUTORITÉ DE LA CONCURRENCE**

Selon les termes de l'article L. 461-1 du code de commerce, l'Autorité de la concurrence est une autorité administrative indépendante chargée de veiller au libre jeu de la concurrence et d'apporter son concours au fonctionnement concurrentiel des marchés aux échelons européen et international.

Son organe principal est le collège de 17 membres, désignés pour 5 ans, et présidé par un Président nommé en raison de ses compétences dans les domaines juridique et économique, après avis des commissions du Parlement compétentes en matière de concurrence.

Son champ d'intervention est particulièrement large puisqu'elle peut répondre à toute question générale de concurrence posée à la demande du Gouvernement, des collectivités territoriales, des organisations professionnelles et syndicales, des organisations de consommateurs agréées, des chambres d'agriculture, des chambres de métiers ou des chambres de commerce et d'industrie, mais aussi aux questions des juridictions sur les ententes, abus de position dominante et actions de dumping relevées dans les affaires examinées par celles-ci. L'Autorité peut également s'autosaisir. Tout a donc été fait pour lui permettre de définir la doctrine nationale en matière de concurrence.

En outre, elle a pour mission d'examiner, à la demande du Gouvernement ou des entreprises intervenantes sur les marchés concernés, si les pratiques d'entreprises constituent des **ententes, abus de position dominante** ou **mesures de dumping** illicites. Elle prononce, le cas échéant, des sanctions et des injonctions.

L'Autorité de la concurrence dispose de larges pouvoirs d'investigation.

Il lui manquait un rôle d'éclairage du Parlement, rôle qu'elle a vis-à-vis du Gouvernement sur ses projets d'actes réglementaire. L'article 95 de la loi de modernisation de l'économie, introduit lors de la discussion de ce texte au Sénat, a créé **un article L. 461-5 au sein du code de commerce** qui *permet aux commissions du Parlement compétentes en matière de concurrence d'entendre le Président de l'Autorité de la concurrence et de consulter celle-ci sur toute question entrant dans son champ de compétence.*

**En demandant à l'Autorité son avis sur le fonctionnement du marché du lait, la commission des affaires économiques du Sénat a fait usage pour la première fois, le 9 juin 2009, de cette nouvelle faculté.**



## **I. LE MARCHÉ DU LAIT EN FRANCE DÉSTABILISÉ PAR UNE ENTRÉE BRUTALE DANS L'ÈRE DE LA CONCURRENCE, DANS UN CONTEXTE DÉFAVORABLE.**

### **A. UNE CRISE BRUTALE ET DÉVASTATRICE.**

#### **1. Les prix du lait en forte baisse.**

*a) Les prix du lait en France : une embellie passagère, qui a pris fin à la mi-2008.*

Après des années de baisses successives, passant de 311 € pour 1 000 litres en 2002 à 267 € pour 1 000 litres en 2006, le prix du lait de vache standard<sup>1</sup> versé par les collecteurs aux éleveurs français a fortement augmenté pour atteindre 288 € pour 1 000 litres en 2007 et 336 € pour 1 000 litres en 2008<sup>2</sup>. L'évolution de 2008 est cependant contrastée avec une forte hausse du prix du lait en début d'année, puis un **retournement de tendance à partir de l'été 2008**, pour tomber à 226 € pour 1 000 litres en avril 2009, au début de la campagne 2009/2010<sup>3</sup>.

Il faut noter au passage que les indications immédiates de prix peuvent être trompeuses, car le prix du lait connaît une **saisonnalité forte**. Le lait est payé beaucoup plus cher aux producteurs lors des mois de septembre à décembre par rapport aux mois de mars à mai. Ces variations peuvent modifier le prix du lait de plus d'un tiers sur l'ensemble de l'année.

La chute brutale des prix s'est effectuée dans un contexte de visibilité réduite des différents acteurs de la filière du lait, le système des recommandations de prix émises par le Centre national interprofessionnel de l'économie laitière (CNIEL) ayant été démantelé à partir de juin 2008.

Toutefois, cette baisse des prix du lait est intervenue avec un effet retard de l'ordre de trois mois par rapport aux marchés internationaux. En outre, elle ne s'est pas manifestée avec la même ampleur pour tous les producteurs et dans toutes les régions. Ainsi au mois d'août 2009<sup>4</sup>, on pouvait constater des écarts de prix de vente allant de 258 € pour 1 000 litres en Poitou-Charentes à 326 € pour 1 000 litres en Franche-Comté, où le lait est mieux valorisé.

---

<sup>1</sup> Prix payé pour un litre de qualité et composition constante à 38 g/l de matière grasse et 32 g de matières protéiques.

<sup>2</sup> Source : Enquête collecte mensuelle de FranceAgrimer.

<sup>3</sup> Même source.

<sup>4</sup> Dernière enquête collecte mensuelle de FranceAgrimer disponible.

*b) Une tendance à la baisse qui affecte tous les pays d'Europe.*

Cette baisse des prix du lait n'est pas spécifique à la France, comme l'a montré notre collègue Jean Bizet, dans un récent rapport d'information<sup>1</sup>. En réalité, toute l'Union européenne a été touchée.

Entre le point haut de 2007-2008 et les cours observés en mars 2009, les prix du lait ont baissé de 41 % en Allemagne, 44 % en France, 30 % au Royaume-Uni, 40 % aux Pays-Bas, 19 % en Italie, 44 % en Pologne. Dans sa communication au Conseil, la Commission européenne estimait le 22 juillet 2009 que le prix du lait livré aux laiteries avait été ramené d'une fourchette allant de 0,30 à 0,40 € par litre à une moyenne pondérée de 0,24 € par litre dans l'Union à 27, sur l'ensemble des données disponibles en 2009 ce qui signifie pour de nombreux producteurs un prix de vente d'à peine 0,20 à 0,21 € par litre.

## **2. L'élevage français en danger.**

*a) Le paysage varié de l'élevage français.*

La situation des producteurs de lait n'est pas homogène sur l'ensemble du territoire national. Avec un cheptel de 3,8 millions de vaches laitières réparties sur **97 000 exploitations, la France produit près de 23 milliards de litres de lait<sup>2</sup>, soit 15,6 % de la production de l'Union européenne.**

Mais les productivités sont différentes selon les régions et selon les choix de races de vaches laitières faits par les exploitants : le rendement moyen de 6 060 litres par vache cache de fortes disparités : 4 275 litres en Auvergne contre 6 459 litres en Bretagne.

La production de lait est également très inégalement répartie sur le territoire : trois régions, la Bretagne, les Pays-de-la-Loire et la Basse-Normandie concentrent environ 45 % du troupeau et de la production.

Enfin, si le modèle laitier français repose sur des exploitations de taille petite et moyenne, contrairement au modèle nordique de l'usine à lait, les tailles des exploitations restent très diverses : 2,6 % des exploitations comptent plus de 100 vaches, 26 % en comptent entre 50 et 100 et plus de 71 % en comptent moins de 50.

Il existe donc de grandes disparités dans les conditions d'exploitation des producteurs de lait. Deux autres éléments d'hétérogénéité entre exploitations doivent être soulignés qui ne sont pas sans influence sur la

---

<sup>1</sup> Rapport d'information de M. Jean Bizet, au nom de la commission des Affaires européennes, sur le prix du lait dans les États membres de l'Union européenne, consultable à l'adresse : <http://www.senat.fr/rap/r08-481/r08-4810.html>.

<sup>2</sup> Source : CNIEL.

capacité des éleveurs à faire face à la crise. D'une part, certains agriculteurs doivent faire face à des charges de remboursement d'emprunts élevées correspondant à des investissements effectués récemment, par exemple pour l'acquisition de machines à traire. D'autre part, certains producteurs de lait sont intégrés dans des filières de qualité permettant aux producteurs de lait de bénéficier de garanties d'écoulement d'une production quantitativement maîtrisée, et donc à des prix stables et rémunérateurs, comme par exemple les 3 000 producteurs de la filière Comté regroupés au sein du Comité interprofessionnel du gruyère de Comté (CIGC) dans le Jura<sup>1</sup>.

*b) Un secteur globalement en difficulté.*

Des prix insuffisamment rémunérateurs posent un problème structurel aux producteurs de lait. En effet, comme la plupart des activités agricoles, **l'élevage est une activité à forte intensité capitalistique**, et des prix trop bas conduisent les exploitants agricoles à ne même plus pouvoir couvrir leurs charges fixes (amortissement des emprunts, charges financières, charges fiscales et sociales), qui représentent près des deux tiers des coûts de production<sup>2</sup>.

En outre, la baisse des prix intervient à un moment où le coût des intrants, c'est-à-dire essentiellement les aliments pour le bétail a augmenté sensiblement.

L'Autorité de la concurrence estime au point n° 34 de son avis sur le lait qu'en avril 2009, la marge dégagée par les producteurs était négative de l'ordre de - 1,2 à - 2 € par hectolitre de lait.

Enfin, les difficultés du secteur ont été accrues par celles d'un acteur majeur du marché de la collecte et de la transformation, le groupe Entremont, qui, avec 6 000 producteurs liés à lui assure près de 10 % de la collecte de lait, et emploie 4 180 salariés. Spécialisé sur les produits les plus exposés à la concurrence internationale : le beurre, la poudre de lait et, dans une moindre mesure, l'emmental, Entremont s'est trouvé dans l'impossibilité de garantir un prix suffisamment rémunérateur à ses producteurs au moment même où les conditions d'écoulement de ses productions sur les marchés se détérioraient très fortement. L'annonce, le 31 août 2009, du rapprochement entre Entremont et le groupe coopératif Soddial a pour le moment écarté le spectre d'une déstabilisation supplémentaire de la filière laitière.

Toutes ces difficultés font craindre un abandon progressif de l'activité laitière par les agriculteurs. 56 % des chefs d'exploitations laitières ont plus de 45 ans et les contraintes fortes de cette activité combinées à leur faible rentabilité pourraient décourager les projets d'installation de jeunes dans ce

---

<sup>1</sup> Pour en savoir plus, consulter le site : <http://www.comte.com>.

<sup>2</sup> Source : *L'économie laitière en chiffres* – CNIEL – Edition 2009.

secteur, conduisant potentiellement à une pénurie de lait produit en France dans les dix prochaines années.

#### CHRONOLOGIE DE LA CRISE DU LAIT

– **Décembre 2008** : création de l'Association des Producteurs de Lait Indépendants (APLI), à l'occasion des mouvements de protestation des éleveurs laitiers du sud de la France.

– **19 mai 2009** : nomination de deux médiateurs pour faciliter les discussions sur les prix du lait entre producteurs et transformateurs, MM. Philippe de Guénin, directeur régional de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt des Pays de Loire, et Pierre Lepetit, inspecteur général des finances.

– **25 mai 2009** : manifestation de 12 000 producteurs de lait dans toutes les régions productrices.

– **3 juin 2009** : accord interprofessionnel sur les prix du lait.

– **2 juillet 2009** : déclaration franco-allemande en faveur d'une régulation européenne du marché du lait.

– **10 septembre 2009** : début de la grève européenne du lait, suspendue le 24 septembre.

– **5 octobre 2009** : réunion extraordinaire du conseil des ministres de l'agriculture de l'Union européenne, à la demande de la France, pour examiner les mesures urgentes de régulation des marchés laitiers.

– **19 octobre 2009** : contribution commune au Conseil des ministres de l'Union européenne de 21 États membres, à l'initiative de la France, pour une nouvelle régulation du marché du lait et décision du Conseil d'étendre les outils communautaires d'intervention sur le lait et de désigner un groupe de haut niveau chargé de proposer des solutions structurelles à la crise laitière.

### ***B. LA CRISE DU LAIT, RÉSULTAT DU DÉMANTÈLEMENT DES RÉGULATIONS ET RÉVÉLATEUR DES DYSFONCTIONNEMENTS DU MARCHÉ.***

#### **1. Un marché qui fonctionne mal.**

##### *a) Une offre et une demande rigides.*

L'avis de l'Autorité de la concurrence ne laisse pas de doute sur le mauvais fonctionnement concurrentiel du marché du lait. Ce dernier tient tant aux **rigidités de l'offre et de la demande qu'à une répartition très inégale du pouvoir de marché des différents acteurs.**

Le premier facteur de dysfonctionnements du marché tient à l'extrême rigidité de l'offre. Les producteurs n'ont pas le choix de la quantité de lait qu'ils mettent sur le marché : ils doivent traire leurs vaches. Et le lait ne se stockant pas plus de quelques jours, il leur est indispensable de le vendre rapidement.

A court terme, ils ne peuvent pas agir sur la production de leur cheptel, qui dépend davantage de conditions météorologiques et de la saison. A moyen terme, les ajustements de quantité à la hausse sont longs à mettre en œuvre, car il faut trois ans entre la naissance et l'arrivée à maturité d'une vache laitière. A la baisse, les ajustements passent par l'abattage des bêtes, qui peuvent déséquilibrer par ricochet le marché de la viande bovine. En outre, la valorisation par ce canal n'est pas très satisfaisante pour les éleveurs.

En face d'une offre rigide, la demande de produits laitiers est assez stable et peu sensible aux variations de prix. Ainsi configuré, le marché du lait est très instable et une faible variation de la production est susceptible d'entraîner de fortes variations de prix.

*b) Le déséquilibre des forces au détriment des producteurs.*

Coopératives et groupes industriels assurent chacun environ la moitié de la collecte. Il existe plus de 500 collecteurs, si bien qu'on pourrait imaginer que les échanges entre producteurs et collecteurs se font réellement dans un cadre concurrentiel. L'Autorité de la concurrence estime au contraire que le marché est déséquilibré. D'une part, **seuls 66 établissements assurent 70 % des collectes**. Et si sur le lait destiné à une transformation sous forme de fromage, aucun acteur ne domine le marché, en matière de lait liquide ou de beurre, **le secteur de la transformation est très concentré, laissant peu de marges de manœuvre aux producteurs**.

D'autre part, dans certaines zones géographiques, et notamment dans les régions de montagne, il n'existe qu'un seul collecteur.

L'Autorité de la concurrence estime en revanche qu'une fois passée la première transformation, le marché des produits laitiers redevient concurrentiel entre acteurs industriels, qui échangent beurre et poudre de lait, produits facilement stockables et transportables.

**2. Le démantèlement des réglementations nationale et européenne à la source de la volatilité accrue du marché du lait.**

*a) La fin de la régulation nationale.*

La régulation nationale des prix du lait a reposé de 1997 jusqu'en mai 2008 sur les recommandations de prix émises par le CNIEL. Ces recommandations, trimestrielles, étaient basées sur différents indicateurs. Elles n'avaient pas de caractère obligatoire mais **étaient globalement acceptées dans les relations entre producteurs et transformateurs, pour donner son cadre à la paye du lait, établie mensuellement par le collecteur à son producteur**. Les prix étaient discutés ensuite au sein des Centres régionaux

interprofessionnels de l'économie laitière (CRIEL). Des primes de qualité pouvaient être attribuées pour les laits de qualité supérieure.

Au mois d'avril 2008, la DGCCRF a demandé à l'interprofession laitière de cesser ses recommandations en matière d'évolution de prix, **cette pratique pouvant être apparentée à une entente illicite, interdite par la réglementation communautaire** et dont le secteur de la viande bovine avait déjà fait les frais précédemment<sup>1</sup>. L'interprofession s'est pliée à cette injonction en n'émettant plus de recommandations de prix depuis juin 2008.

L'Autorité de la concurrence souligne que ce ne sont pas seulement des raisons juridiques qui condamnent ce système de recommandations de prix, **mais également des raisons économiques qui compromettent sa viabilité**.

En effet, l'existence d'une concurrence internationale forte sur certains segments du marché des produits laitiers transformés, comme la poudre de lait et le beurre en vrac, interdit que l'on puisse envisager de s'écarter durablement du prix mondial, faute de quoi les industriels reporteraient leur demande de lait vers des fournisseurs étrangers.

Au demeurant, une tentative pour sécuriser juridiquement un mécanisme de prix indicateur du lait a été effectuée. Dans le cadre de la loi de finances pour 2009, le Parlement avait adopté une nouvelle disposition créant un article L. 632-14 du code rural, disposant que les opérateurs de la filière laitière peuvent se référer aux indices de tendance élaborés par le CNIEL et aux valeurs calculées par les CRIEL. Cette tentative a fait long feu et n'a pas permis de réactiver le dispositif précédent de recommandations de prix, dont la compatibilité avec le droit européen est d'ailleurs douteuse.

*b) Le démantèlement progressif des outils de la politique agricole commune concernant la filière laitière.*

Initialement très régulé, le secteur du lait a aussi été à l'origine des abus les plus spectaculaires de l'ancienne politique agricole commune (PAC). Dans les années 1980, la surproduction laitière a produit des montagnes de beurre et de poudre de lait que les éleveurs étaient incités à générer en bénéficiant de la garantie d'un prix d'achat donné de leur production, défini au niveau communautaire.

**Les réformes successives de la PAC ont rapproché le secteur du lait d'un fonctionnement normal de marché.** Toutefois, la politique du lait est marquée par l'existence d'un quota de production, décliné par État membre, dont les dépassements donnent lieu à sanctions. **Le bilan de santé de la PAC adopté le 20 novembre 2008 a conclu à un abandon progressif des**

---

<sup>1</sup> Amende infligée en avril 2003 par la commission européenne à six fédérations françaises du secteur de la viande bovine, pour entente sur les prix et en faveur d'une limitation des importations.

**quotas laitiers à l'horizon 2015**, avec une augmentation des quotas de 1 % chaque année entre les campagnes 2009/2010 et 2013/2014 **pour garantir un « atterrissage en douceur » du secteur laitier**<sup>1</sup>. La fin des quotas n'étant pas encore effective, il est cependant difficile de lui faire endosser la responsabilité de la crise actuelle, **d'autant que les États membres avaient une production inférieure de 4,2 % à leur quota au 31 mars 2009**<sup>2</sup>.

Par ailleurs, la commission dispose également d'outils de soutien au marché, définis dans l'OCM unique<sup>3</sup>, comme l'aide au stockage privé, les restitutions à l'exportation et les achats à l'intervention.

Enfin, la politique en faveur du secteur laitier passe par des aides aux éleveurs. L'aide directe laitière (ADL) avait un montant proportionnel aux quotas individuels des exploitations. À partir de 2006, l'ADL a été découplée et intégrée aux droits à paiement unique (DPU).

L'ensemble des réformes mises en œuvre visent à transformer la nature des mesures d'intervention communautaire sur le secteur du lait : d'outils de régulation et de stabilisation des prix du lait, elles deviennent un simple **filet de sécurité**, laissant en temps ordinaire le marché déterminer librement les orientations des prix et des quantités de lait échangés entre opérateurs.

#### LES MESURES COMMUNAUTAIRES DE SOUTIEN AU MARCHÉ DU LAIT

Les instruments dont l'Union européenne dispose pour soutenir le marché du lait sont de trois ordres :

1° **L'aide au stockage privé** du beurre est précisée par le règlement (CE) n° 1182/2008 de la commission du 28 novembre 2008. Elle est ouverte en principe du 1<sup>er</sup> janvier au 15 août 2009. Son montant est de 15,62 € par tonne entreposée en ce qui concerne les frais fixes de stockage et de 0,44 € par tonne et par jour de stockage. Il n'y a pas de limite de quantité. Une aide au stockage privé de la poudre de lait et du fromage peut également être déclenchée à l'initiative de la commission mais elle est facultative. La commission a proposé de permettre l'utilisation de cet instrument jusqu'en février 2010.

2° **Les restitutions à l'exportation** pour le beurre, le fromage, ainsi que la poudre de lait ont été activées depuis le 23 janvier 2009, dans la mesure où le prix mondial des produits laitiers était inférieur aux prix d'interventions communautaires. Les restitutions sont versées par voie d'une adjudication, ouverte de manière permanente, et au prix fixé par les règlements de la Commission.

<sup>1</sup> Pour l'Italie, l'augmentation de 5 % est introduite dès la campagne 2009/2010.

<sup>2</sup> Communication du 22 juillet 2009 de la commission au Conseil européen sur la situation du marché laitier en 2009.

<sup>3</sup> Règlement (CE) n° 1234/2007 du Conseil du 22 octobre 2007 portant organisation commune des marchés dans le secteur agricole et dispositions spécifiques en ce qui concerne certains produits de ce secteur.

3° **Les achats à l'intervention** sont possibles du 1<sup>er</sup> mars au 31 août sur le beurre et la poudre de lait, si les prix atteignent 92 % du prix d'intervention, fixé pour le beurre à 246,39 € pour 100 kg et pour le lait en poudre à 174,69 € pour 100 kg. Les interventions sont obligatoires jusqu'à concurrence de 30 000 tonnes de beurre et 109 000 tonnes de lait en poudre. Au-delà, les interventions sont facultatives. Dans sa communication du 22 juillet 2007, la commission européenne a fait savoir qu'elle avait déjà acheté à l'intervention pour 81 900 tonnes de beurre et 231 000 tonnes de lait en poudre, à des prix d'adjudication très proches de celui applicable aux quantités contingentées par le règlement « OCM unique ». En juillet, le Conseil a prolongé l'intervention jusqu'à la fin de la campagne 2009/2010, c'est-à-dire jusqu'au 1<sup>er</sup> mars 2010.

Le coût total de ces mesures est estimé à environ 600 millions d'euros en fin d'année par la Commission européenne.

En outre, la réglementation communautaire prévoit quatre types d'aides d'un impact plus modeste sur le secteur du lait : l'aide à l'utilisation du lait pour l'alimentation animale (article 99 du règlement n° 1234/2007), l'aide à la transformation du lait en caséine ou caséinates (article 100), l'aide à l'achat de produits laitiers à prix réduit par certains types de consommateurs comme les collectivités ou l'armée (article 101) et enfin l'aide à la fourniture de produits laitiers aux élèves (article 102).

## **II. DERRIÈRE LES MESURES D'URGENCE, INVENTER UNE NOUVELLE RÉGULATION DU MARCHÉ DU LAIT.**

### ***A. DES MESURES D'URGENCE NÉCESSAIRES MAIS PAS SUFFISANTES.***

#### **1. Un dispositif transitoire : l'accord interprofessionnel du 3 juin 2009.**

Après plus d'une année de désordre, l'interprofession laitière est parvenue à remettre en place un **dispositif d'orientation des prix du lait**. L'accord entre producteurs, transformateurs et distributeurs du 3 juin 2009, négocié sous l'égide des deux médiateurs nommés au mois de mai, prévoit un cadre jusqu'à la fin de l'année 2010 reposant sur trois volets :

– Un prix cible du lait variant de 26,2 € par hectolitre de lait pour les collecteurs orientés sur le segment des produits industriels à 28 € par hectolitre de lait pour ceux orientés sur les produits de grande transformation ;

– La diffusion à partir de 2010 par le CNIEL d'indicateurs de tendance des marchés laitiers, avec trois formules correspondant à trois niveaux de mix produit ;

– L'élaboration d'un cadre interprofessionnel permettant la mise en place d'une contractualisation entre producteurs et transformateurs avant la fin 2009, comportant un mécanisme de définition des prix et des engagements par volume.

Cet accord n'a pas fait consensus. Critiqué par certains producteurs de lait, en particulier les Jeunes agriculteurs, comme n'offrant pas un niveau de prix suffisamment rémunérateur pour les exploitants, il n'a pas non plus été

accepté par plusieurs acteurs importants de la transformation comme Entremont.

Il marque cependant la volonté politique de renouer avec l'idée de réguler le secteur laitier, même s'il n'a pas encore contribué à réorienter positivement les marchés.

## **2. Les aides débloquées pour les producteurs de lait.**

Devant le caractère exceptionnel de la crise laitière, le Gouvernement a présenté **une batterie de mesures d'urgence destinées principalement à soulager la trésorerie des éleveurs, par :**

– Le déblocage de 30 millions d'euros, dès le mois de juin, pour prendre en charge une partie des annuités et des intérêts d'emprunt de l'année 2009 ;

– La mobilisation au mois de septembre 2009 d'une enveloppe supplémentaire de 30 millions d'euros, fléchée sur les jeunes agriculteurs et les éleveurs ayant récemment investi. Ces crédits sont la contrepartie d'un engagement des établissements de crédit de consacrer jusqu'à 250 millions d'euros à de nouveaux prêts aux agriculteurs, assortis d'un taux préférentiel plafonné à 3 % et faisant l'objet d'un remboursement différé à partir de janvier 2011.

Afin que ces aides puissent être valablement distribuées, en conformité avec le droit européen, le plafond des aides *de minimis* doit être relevé de 7 500 € à 15 000 € par exploitation et par an.

D'autres mesures allant dans le même sens ont également été annoncées :

– Le report d'octobre 2009 à juin 2010 des appels à cotisations de la Mutualité sociale agricole, relativement élevés car calculés sur les revenus agricoles plutôt favorables des années 2006, 2007 et 2008 ;

– Le versement anticipé au 16 octobre 2009 au lieu du 1<sup>er</sup> décembre de 70 % des aides au titre de la PAC, afin de soutenir la trésorerie des exploitations.

## ***B. À LA RECHERCHE D'UNE NOUVELLE RÉGULATION EUROPÉENNE ET NATIONALE.***

### **1. Une nouvelle réglementation européenne en gestation.**

#### *a) Du mémorandum franco-allemand à la mise en place du groupe de haut niveau.*

Face à la brutalité de la crise du lait, pas seulement en France, mais dans l'ensemble de l'Union européenne, l'idée d'une nouvelle réglementation européenne fait son chemin.

Dans la contribution commune au Conseil des ministres du 19 octobre, portée par la France et l'Allemagne, 20 pays européens préconisent une amélioration des outils de la politique européenne du lait, par l'autorisation des stockages public et privé de poudre de lait et de beurre toute l'année au lieu de six mois actuellement et leur élargissement à d'autres produits, notamment le fromage, mais aussi par la création de nouveaux débouchés en temps de crise comme l'aide à la distribution du lait dans les établissements d'enseignement supérieur ou encore l'intégration de la poudre de lait dans l'alimentation animale, cette dernière mesure ayant été refusé par la Commission européenne.

Plus fondamentalement, le mémorandum souligne la nécessité d'un changement de cap, d'un nouveau cadre communautaire ouvrant la voie à une réglementation européenne du marché du lait devant « *contribuer à stabiliser le marché et le revenu des producteurs* » et « *renforcer la transparence du marché pour avoir une relation juste entre les producteurs, l'industrie laitière, les distributeurs et les consommateurs* ».

Cette approche a justifié la mise en place par la commission européenne d'un groupe d'experts dit « groupe de haut niveau » (GHN), début octobre 2009, chargé de réfléchir à l'avenir à moyen et long terme du secteur laitier, notamment dans la perspective de l'abandon progressif du système des quotas laitiers. Le GHN doit remettre ses conclusions en juin 2010.

#### **LES MISIONS DU GROUPE DE HAUT NIVEAU SUR LE SECTEUR DU LAIT**

Présidé par M. Jean-Luc Demarty, directeur général de la direction générale de l'agriculture et du développement rural de la Commission européenne, et composé de représentants des États membres, le GHN est chargé d'examiner notamment les questions suivantes :

- Relations contractuelles entre les producteurs de lait et les laiteries en vue de mieux équilibrer l'offre et la demande sur le marché ;
- Mesures possibles pour renforcer le pouvoir de négociation des producteurs de lait ;
- Adéquation des instruments de marché existants ;

- Transparence et information des consommateurs, questions de qualité, de santé et d'étiquetage ;
- Innovation et recherche dans la perspective d'une amélioration de la compétitivité du secteur ;
- Création éventuelle d'un marché à terme dans le secteur laitier.

Si la remise en cause de la fin programmée des quotas laitiers ou de l'intégration des marchés laitiers européens dans le jeu de la concurrence internationale ne sont pas des voies susceptibles d'être suivies avec succès, la prise de conscience du mauvais fonctionnement des marchés laitiers lorsqu'ils ne sont plus régulés que par le libre jeu de la concurrence conduit à une remise en question des instruments de la politique communautaire mis en œuvre depuis la réforme de la PAC au début des années 2000.

*b) Un réexamen de la politique agricole commune dans un contexte contraint.*

Toutefois, la nouvelle politique laitière européenne ne permettra pas de s'affranchir des limites budgétaires et internationales fixées à l'action de l'Union européenne.

Dans la perspective de refonte de la politique agricole commune en 2013, les dépenses communautaires sur le lait ne sont pas appelées à croître. Ainsi, la commission a estimé ne pas pouvoir aller au-delà des annonces budgétaires faites le 19 octobre 2009, accordant 280 millions supplémentaires de soutien à la filière lait.

Ensuite, le marché laitier européen reste soumis aux fluctuations des cours internationaux. Une politique européenne garantissant des prix trop élevés pourrait inciter à une surproduction, d'autant plus avec la suppression des quotas en 2015.

En réalité, l'*aggiornamento* proposé repose sur deux exigences : une **transparence accrue du marché du lait**, tendant à ce que la valeur ajoutée soit identifiée aux différentes étapes de la chaîne d'approvisionnement, et une **concurrence plus équitable**, afin de donner davantage de pouvoir de marché aux producteurs pour faire contrepoids aux transformateurs et aux détaillants. Le marché du lait est donc appelé à continuer à être régulé par la concurrence, mais par **une concurrence maîtrisée**.

## DROIT EUROPÉEN DE LA CONCURRENCE ET ÉCONOMIE AGRICOLE

En apparence, les produits agricoles font l'objet d'un traitement particulier au regard du droit de la concurrence puisque l'article 42 du traité sur l'Union européenne (ancien article 36) dispose que : « *les dispositions du chapitre relatif aux règles de concurrence ne sont applicables à la production et au commerce des produits agricoles que dans la mesure déterminée par le Parlement européen et le Conseil* » et en tenant compte des objectifs de la PAC.

Or, le règlement (CE) n° 1184/2006 du Conseil du 24 juillet 2006 portant application de certaines règles de concurrence à la production et au commerce des produits agricoles prévoit précisément dans son article 1<sup>er</sup> que le droit européen de la concurrence s'applique en matière agricole. Il prévoit trois exceptions strictement encadrées :

– Des accords et décisions concertées sont possibles dans le cadre d'une **organisation nationale de marché** (ONM), mais cette formule est très peu ouverte car depuis la décision Frubo de la Commission du 25 juillet 1974, les accords passés dans ce cadre ne sont pas considérés comme licites s'ils ne sont ni le seul moyen ni le meilleur pour atteindre les objectifs de la politique agricole commune. Un accord conclu dans une organisation nationale de marché doit par ailleurs favoriser la réalisation de l'ensemble des objectifs de la PAC et pas seulement quelques uns d'entre eux, condition qu'il est très difficile de remplir. En tout état de cause, comme l'a montré l'affaire de la viande bovine en 2003, des accords sur les prix constituent des infractions au droit de la concurrence systématiquement sanctionnées.

– Des règles particulières peuvent être prévues dans le cadre d'une **organisation commune de marché** (OCM). Toutefois, l'OCM unique régie par le règlement (CE) n° 1234/2007 précité, ne comprend pas de véritable dispositif dérogatoire au droit communautaire de la concurrence. Les OCM spécifiques comme celle des fruits et légumes ou celle du secteur vitivinicole offrent plus de possibilités aux acteurs de ces filières pour s'organiser et passer entre eux des accords, dans le cadre défini par l'OCM.

– Enfin, les producteurs peuvent se regrouper entre eux dans le cadre d'**organisations de producteurs** (OP), ressortissant d'un seul État membre et conclure des accords qui, sans comporter l'obligation de pratiquer un prix déterminé, concernent la production ou la vente de produits agricoles ou l'utilisation d'installations communes de stockage, de traitement ou de transformation de produits agricoles, sauf si la Commission estime que la concurrence est ainsi totalement exclue. Toutefois, si les organisations de producteurs sont admises en théorie dans tous les secteurs agricoles, le règlement « OCM unique » ne l'organise que dans ceux du houblon, de l'huile d'olive et des huiles de table et du ver à soie, auxquels s'ajoutent les secteurs des fruits et légumes et des vins régis par des OCM spécifiques.

Les secteurs agricoles peuvent également, comme tout secteur économique, prétendre échapper aux règles de la concurrence lorsque les quatre conditions prévues au paragraphe 3 de l'article 101 du traité sur l'Union européenne (anciennement article 81) sont réunies : contribuer à améliorer la production ou la distribution des produits ou à promouvoir le progrès technique ou économique ; réserver aux utilisateurs une part équitable du profit qui en résulte ; ne pas imposer aux entreprises intéressées des restrictions qui ne sont pas indispensables pour atteindre les objectifs précités et enfin ne pas donner à des entreprises la possibilité, pour une partie substantielle des produits en cause, d'éliminer la concurrence. **L'interprétation très stricte de ces conditions ne permet pas d'appliquer cette exemption de droit commun aux pratiques de régulation des marchés agricoles, en particulier aux pratiques d'encadrement des prix.**

Une exception notable reste cependant admise : les accords fixant des prix minimum à la production en échange d'exigences de qualité particulière, à condition que la concurrence entre filières de qualité demeure et que la fixation du prix au niveau du consommateur reste libre, n'ont pas été condamnées par les autorités nationale ou européennes de la concurrence.

## **2. Adapter les structures nationales du marché : vers la contractualisation.**

### *a) Les pistes classiques d'adaptation du marché agricole.*

L'Autorité de la concurrence évoque dans son avis plusieurs pistes afin de stabiliser les relations entre acteurs de la filière laitière, tout en respectant le droit communautaire de la concurrence.

Deux outils techniques permettent, dans le cadre d'un marché concurrentiel, de stabiliser les revenus des producteurs : **l'assurance, et la vente à l'avance de la production dans le cadre d'un marché à terme.**

– L'assurance ne semble pas possible à mettre en place pour le secteur laitier car, les risques se réalisant pour tous les producteurs en même temps, leur mutualisation par l'assureur ne peut être mise en œuvre.

– La mise en place d'un marché à terme au niveau européen a déjà été évoquée par M. Bruno Le Maire, ministre de l'Alimentation, de l'agriculture et de la pêche lors de son audition le 22 septembre dernier devant votre commission, mais un tel marché ne pourrait fonctionner qu'à la condition que suffisamment d'acteurs y participent. Le groupe de haut niveau mis en place par la Commission européenne en octobre 2009 doit étudier la faisabilité d'un tel outil.

L'Autorité de la concurrence souligne également que **les producteurs pourraient « sortir par le haut » de la crise du lait par une meilleure valorisation de leurs produits.** Ainsi le lait biologique est vendu plus de 10 centimes plus cher par litre que le lait conventionnel. Même s'il ne s'agit pour le moment que d'un marché de niche, il reste à conquérir par les producteurs français **puisque 30 % des laits biologiques consommés en France sont importés.**

Il faut également relever que le lait pourrait être valorisé auprès des consommateurs par un étiquetage permettant d'identifier l'origine ou par un label du type « lait de France », dont la compatibilité avec le droit européen reste toutefois à examiner.

Enfin, l'Autorité estime indispensable de renforcer le pouvoir de négociation des producteurs dans la filière par la concentration de l'offre, dont les formules sont très variées, mais qui ont pour point commun de toutes viser au regroupement des producteurs, pour peser dans la négociation avec les collecteurs.

#### **LES DIFFÉRENTES FORMULES DE CONCENTRATION DE L'OFFRE DES PRODUCTEURS DE LAIT**

L'avis de l'autorité de la concurrence identifie plusieurs techniques qui pourraient être utilisées par les producteurs pour davantage peser sur les négociations avec leurs transformateurs :

– Le regroupement des exploitations au sein des groupements agricoles d'exploitation en commun (GAEC), ou des sociétés civiles laitières (SCL).

– La concentration verticale ou intégration, qui ne recueille pas l'assentiment des producteurs.

– Les organisations de producteurs (OP). Lorsque ces organisations sont chargées par leurs membres de commercialiser le lait produit, avec transfert à leur profit des droits de propriété du lait, le montage est sans aucun doute conforme au droit européen de la concurrence. En revanche, lorsque ces organisations ne bénéficient pas du transfert de propriété des marchandises, leur intervention peut s'apparenter à une entente illicite sur les prix entre producteurs membres de l'organisation. Il conviendrait donc que l'OCM sur le lait soit modifiée pour sécuriser juridiquement l'intervention des OP et leur permettre de se regrouper en associations.

#### *b) L'élaboration d'un nouveau cadre contractuel.*

Au-delà de la concentration de l'offre, certainement nécessaire, l'Autorité de la concurrence préconise **la mise en place d'un cadre contractuel durable donnant aux acteurs économiques de la filière du lait, et en particulier aux producteurs une certaine visibilité.**

Ce cadre contractuel, déjà évoqué dans l'accord du 3 juin 2009 et souhaité par les pouvoirs publics, permettrait une certaine stabilité, ou du moins un lissage des évolutions de prix, qui connaissent également des variations saisonnières importantes. Il mettrait fin en outre à une anomalie, qui veut que les relations entre producteurs et collecteurs se basent non pas sur un contrat écrit, en bonne et due forme, mais sur une « relation de confiance », mise à mal ces derniers mois : en échange d'une collecte garantie de l'ensemble de leur production de lait, les éleveurs ne connaissent pas à l'avance le prix du lait, et c'est leur collecteur qui établit en fin de mois la « paye du lait ».

L'Autorité de la concurrence estime que ces nouveaux contrats écrits devraient avoir une triple caractéristique :

– être conclus pour une durée longue, permettant au producteur d'investir en ayant de réelles perspectives, un minimum de 2 ans pouvant aller jusqu'à 5 ans ;

– garantir un prix fixe pour un volume de base, correspondant à la part que le transformateur peut raisonnablement espérer écouler auprès de ses propres clients. Le collecteur s'engagerait en revanche à acheter le surplus de volume à un prix variable, évoluant en fonction des cours des marchés. Il

appartiendrait à la puissance publique de protéger les producteurs en définissant un seuil de part fixe en deçà duquel le contrat ne pourra être conclu ;

– créer un indice permettant une revalorisation des prix, calculé par un organisme indépendant du marché. Mais les revalorisations de prix devraient avoir un rythme modéré, trimestriel ou semestriel, pour garantir une certaine stabilité aux prix.

Ce nouveau cadre contractuel pourrait être défini par la future loi de modernisation agricole.



## TRAVAUX DE LA COMMISSION

### **Audition de M. Bruno Lasserre, Président de l'Autorité de la concurrence, sur l'avis de l'Autorité relatif au fonctionnement du secteur laitier**

*(mercredi 28 octobre 2009)*

Réunie le 28 octobre 2009, sous la présidence de **M. Jean-Paul Emorine, président**, la commission a entendu **M. Bruno Lasserre, président de l'Autorité de la concurrence**, sur la présentation de l'avis de l'Autorité, à la suite de sa saisine le 9 juin 2009, sur le fonctionnement du secteur laitier.

**M. Bruno Lasserre** a souligné que, dans son avis, l'Autorité de la concurrence s'était attachée à analyser en profondeur le fonctionnement de la filière laitière. Il a salué l'initiative prise par le président de la commission de l'économie du Sénat, estimant utile que le Gouvernement et le Parlement associent davantage l'Autorité de la concurrence à leurs activités.

Il a tout d'abord rappelé l'importance du secteur laitier en France : deuxième pays producteur de lait en Europe, derrière l'Allemagne, la France compte 97 000 exploitations laitières, 3,8 millions de bêtes dans le cheptel laitier et une production de 23 milliards de litres de lait par an. Depuis 1983, la filière a été profondément restructurée avec une division par 4,5 du nombre des exploitations.

**M. Bruno Lasserre** a ensuite évoqué les manifestations de la crise actuelle. Entre avril 2008 et avril 2009, le prix du lait collecté a chuté de 30 %. Plus généralement, depuis la fin 2007, les prix à la production ont été marqués par une très forte volatilité. Cette chute a coïncidé avec le courrier adressé en avril 2008 par la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) au Centre national interprofessionnel de l'économie laitière (CNIEL), indiquant que la pratique des recommandations de prix n'était pas conforme au droit de la concurrence.

L'Autorité de la concurrence a considéré dans son avis que la crise du lait ne trouvait pas son origine dans les marges de la grande distribution mais constituait plutôt la conséquence d'un dysfonctionnement structurel : l'assouplissement de la régulation communautaire, qui a longtemps protégé le marché, a induit une forte volatilité des prix, conséquence des spécificités du marché du lait alliant une forte inélasticité de la demande à la rigidité de l'offre. L'exposition plus directe à la concurrence internationale a amplifié ce phénomène.

**M. Bruno Lasserre** a souligné que l'Autorité a mis en exergue un autre dysfonctionnement : le déséquilibre des relations commerciales entre producteurs et collecteurs de lait. Le pouvoir de négociation des éleveurs vis-à-vis des transformateurs est particulièrement réduit, du fait notamment de la concentration du secteur de la transformation.

Par ailleurs, l'Autorité a considéré que le système de recommandation de prix par l'interprofession ne pouvait plus constituer une solution car il était économiquement inefficace. De plus, d'un point de vue juridique, de telles recommandations constituent des pratiques concertées, enfreignant vraisemblablement le droit communautaire de la concurrence.

L'Autorité de la concurrence a donc formulé plusieurs recommandations :

– elle prône le renforcement du pouvoir de marché des producteurs qui pourrait passer par le développement des coopératives, y compris au stade de la transformation, et par des organisations de producteurs chargées de la vente ;

– afin de limiter la volatilité des prix, l'Autorité estime que les mécanismes d'assurance classique, trop coûteux, ne constituent pas une solution opérationnelle. La création de marchés à terme, qui pourraient permettre aux acteurs de se prémunir contre la volatilité des prix, pourrait figurer parmi les solutions. L'Autorité estime également que producteurs et transformateurs pourraient s'engager dans une stratégie de différenciation de leurs productions pour s'orienter sur des produits à plus forte valeur ajoutée et donc plus rémunérateurs, comme le lait bio ;

– l'Autorité de la concurrence appelle enfin de ses vœux la contractualisation, nouveau système de régulation rendu nécessaire notamment par la suppression des quotas qui jusqu'à présent garantissaient la stabilité des marchés. La contractualisation doit constituer une protection pour le producteur face au risque de volatilité des prix. Lissant ceux-ci sur la durée du contrat, ce nouveau système doit permettre au producteur de prévoir ses recettes et de mieux ajuster ses investissements. Il convient de mettre en place un mécanisme distinguant un volume pour lequel un prix fixe serait proposé et un volume d'ajustement pour lequel s'appliquerait un prix variable, aux conditions du marché international.

S'agissant du cadre de cette contractualisation, **M. Bruno Lasserre** a estimé qu'il ne fallait pas revenir à des mécanismes interprofessionnels, mais maintenir l'autonomie des producteurs, notamment regroupés en coopératives, dans la négociation de leurs contrats.

En conclusion, il a estimé que l'instauration d'un mécanisme de contractualisation, compatible avec les règles de la concurrence, est aujourd'hui possible, permettant à la fois de lutter contre la volatilité des prix et de renforcer le pouvoir de négociation des producteurs. Il a souhaité que cette opportunité soit saisie par les éleveurs.

Après avoir salué l'analyse et les propositions de l'Autorité de la concurrence sur la situation de la filière laitière, **M. Jean-Paul Emorine, président**, a rappelé que la crise laitière n'est pas liée à un phénomène de surproduction mais plutôt à une sous-consommation. Il a salué les propos tenus par le Président de la République à Poligny appelant à la mise en œuvre de nouvelles régulations.

**M. Gérard Bailly, président du groupe d'études sur l'élevage**, a tout d'abord souligné que la crise laitière s'inscrit dans la prolongation de la dérégulation européenne en matière agricole. Celle-ci a été amplifiée par la dérégulation nationale du marché du lait avec la suppression, mi-2008, du système des recommandations de prix du CNIEL. Ce mouvement résulte d'une volonté des pouvoirs publics, dans un contexte général de hausse de tous les prix agricoles, d'agir en faveur du pouvoir d'achat des ménages. La situation a beaucoup évolué sur une année car, comme le Président de la République l'a rappelé lors de son déplacement dans le Jura, les prix à la production laitière ont baissé de 20 % tandis que ceux des denrées alimentaires n'ont baissé que de 1 %.

**M. Gérard Bailly** a ensuite déploré que des dérogations au droit de la concurrence n'aient pas été mises en œuvre afin de garantir un revenu décent aux agriculteurs. Toutefois, il a salué la réactivation des instruments communautaires d'intervention et de stockage décidée lors de la réunion du Conseil des ministres de l'agriculture de l'Union européenne du 19 octobre 2009. Notant que, en matière de production agricole, contrairement à la production industrielle, le producteur est largement dépendant de facteurs extérieurs comme la météorologie, il a estimé que, à l'instar de la Cour des comptes européenne dans son rapport du 15 octobre 2009, les institutions communautaires commencent à prendre conscience de la nécessité d'une régulation plus forte de ces marchés.

Il a ensuite fait part de sa perplexité devant les résultats de l'étude de l'Observatoire des prix et des marges publiée en juillet 2009 relative au secteur du lait, qui fait apparaître une stabilité des marges des distributeurs et une augmentation de celles des transformateurs. Ces conclusions sont au demeurant contestées par la Fédération nationale des industries laitières (FNIL). Il a souhaité qu'une analyse précise de la répartition de la valeur ajoutée dans la filière puisse être effectuée à partir des coûts de production d'une exploitation moyenne.

Par ailleurs, il a exprimé son soutien aux orientations suggérées par l'avis de l'Autorité de la concurrence en faveur de la contractualisation, estimant que ces contrats doivent être orientés vers des prix rémunérateurs.

Evoquant le problème des importations massives d'ovins de Nouvelle-Zélande, il a jugé qu'une régulation des marchés agricoles doit intervenir au niveau international, et s'est réjoui que la crise économique permette de réaffirmer la nécessité de mieux réguler l'agriculture.

**M. François Fortassin** a souligné qu'il y a urgence à agir en faveur des producteurs de lait, faute de quoi l'abandon de leur activité par les exploitants peut conduire, à échéance de cinq ans, à une pénurie de lait produit en France, quasiment irréversible du fait des très longs délais de reconstitution des cheptels.

Il a exprimé des réserves sur l'utilité de la contractualisation, estimant que le producteur sera toujours, quel que soit le système retenu, la variable d'ajustement de la politique laitière. Considérant que la crise du lait met le modèle laitier français, caractérisé par des petits producteurs chargés de produire mais également d'aménager les campagnes, en porte-à-faux vis à vis du modèle laitier nordique des grandes exploitations, il a toutefois considéré qu'il est possible de défendre ce modèle à travers l'application de l'article 31 de la loi dite Grenelle I, adopté à son initiative, prévoyant que les herbivores doivent être nourris essentiellement d'herbe. Enfin, il a contesté la portée de l'étude sur les marges des distributeurs. Estimant que le lait de base représente une part mineure des ventes de la grande distribution, il a rappelé que les prix flambent pour les produits transformés et a souhaité que l'étude des marges prenne en compte ce phénomène.

Après avoir exprimé les mêmes doutes que ses collègues sur l'analyse de l'Autorité de la concurrence concernant les marges des distributeurs, **M. Gérard César** s'est interrogé sur l'organisation des marchés laitiers chez nos partenaires européens, en particulier en Italie. Soulignant que le regroupement des producteurs pour peser face aux transformateurs est une piste très ancienne, qui a connu peu de succès, il a estimé que des outils fiscaux devraient davantage inciter à la concentration de l'offre. Enfin, il a jugé qu'une telle concentration ne suffira pas à modifier la donne au sein de la filière laitière, celle-ci dépendant davantage d'un changement de politique européenne.

Rappelant que les Assises du lait en région ont débuté, **Mme Odette Herviaux** a indiqué être surprise par les analyses de l'Autorité de la concurrence concernant les marges des distributeurs, estimant également que la grande distribution joue sur les conditionnements pour masquer les hausses de prix. Elle a fait valoir que la France est en sous-réalisation de ses quotas de lait, contrairement à d'autres pays européens comme le Danemark et les Pays-Bas. La politique « d'atterrissage en douceur » consistant à augmenter progressivement les quotas jusqu'à leur suppression en 2015 leur est donc plutôt favorable.

**Mme Odette Herviaux** a ensuite estimé que la contractualisation sur les volumes avec une part à prix fixe et une part à prix variable dans les contrats laitiers proposée par l'Autorité de la concurrence devra être effectuée en veillant à ce que la seconde part ne soit pas prépondérante. Par ailleurs, elle s'est déclarée favorable à la concentration de l'offre, à condition que celle-ci ne prenne pas la forme d'une intégration, telle qu'elle existe dans d'autres secteurs agricoles comme les filières du porc et du poulet. Elle a estimé que les producteurs ne s'engageront dans la contractualisation qu'à la condition qu'elle ne débouche pas sur une intégration rampante.

Enfin, elle a relevé que la régulation de la filière laitière s'inscrit dans un contexte international de dérégulation consécutif aux orientations prises au sein de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Elle a formé le vœu que les exigences sanitaires et environnementales soient également prises en compte dans les négociations au sein de l'OMC afin de permettre une nouvelle régulation du secteur laitier.

Rappelant que le marché du lait s'inscrit dans un cadre international, **M. Jackie Pierre** a estimé que le dispositif de contractualisation proposé par l'Autorité de la concurrence ne pourra pas fonctionner, en particulier dans les zones frontalières, s'il n'est adopté qu'en France.

**M. Rémy Pointereau** a estimé que les données relatives aux marges de la grande distribution sont faussées par des pratiques courantes comme la mise à disposition gratuite de volumes ou les rabais, remises et ristournes, non prises en compte dans les statistiques. Il a fait valoir que l'ensemble de la chaîne agricole est fragilisée si l'un des acteurs de cette chaîne est en difficulté économique, comme les producteurs de lait dont le métier est particulièrement exigeant et qui sont contraints de vendre en dessous de leurs prix de revient. Il a estimé nécessaire d'aller vers la contractualisation, à la condition qu'elle soit accompagnée d'une nouvelle régulation européenne. En plus de la mise en œuvre de la préférence communautaire, il est nécessaire de mettre en avant les hautes exigences environnementales applicables à la production agricole. Enfin, il faut restaurer la politique des quotas, qui a permis à de nombreux secteurs agricoles, comme celui de la betterave, de bien fonctionner durant de nombreuses années, et qui incite à l'amélioration de la qualité des produits.

**M. Jean-Paul Emorine, président**, a rappelé que cette politique n'est pas soutenue par un nombre suffisant d'États membres de l'Union européenne pour permettre son rétablissement.

**M. Yves Chastan** a considéré que la nouvelle régulation des marchés du lait doit passer par un ensemble de mesures, parmi lesquelles figurent la contractualisation et la diversification. Cette contractualisation doit s'intégrer dans un cadre européen et ne pas conduire à l'abandon du maillage agricole du territoire. Partageant le scepticisme de ses collègues sur les chiffres des marges de la grande distribution présentés par l'Autorité de la concurrence, il a souligné qu'il y a urgence à offrir des perspectives de long terme pour les producteurs de lait, faute de quoi ils abandonneront leur exploitation.

**M. Yannick Botrel** a exposé que la contractualisation suscite la crainte des éleveurs de basculer dans un système d'intégration caractérisé par une asymétrie des rapports de force et une perte d'indépendance des producteurs de lait, comme le pratiquent déjà certaines coopératives. Il a souligné que la situation des industriels est très contrastée, les entreprises spécialisées en produits laitiers fortement valorisés étant en meilleure santé financière que les entreprises comme Entremont caractérisées par des productions fortement exposées à la concurrence internationale. La situation des industriels de la transformation se répercute sur le prix du lait versé aux producteurs avec lesquels ils travaillent. Enfin, on peut craindre que la concentration préconisée par l'avis de l'Autorité de la concurrence conduise à la constitution d'exploitations gigantesques sur le modèle nordique, produisant des millions de litres de lait par an, ce qui remettra en cause un aménagement équilibré du territoire.

**M. Alain Fauconnier** a rappelé la grande variété des modèles d'exploitation laitière en France et a déclaré également craindre la diffusion du

modèle nordique des grandes exploitations. La notion d'exception géographique permet de légitimer le maintien de structures agricoles sur les territoires. Dans le Sud-Ouest, l'arrêt de l'activité d'un producteur peut produire un effet domino sur toute la filière et on pourrait également redouter une remise en cause, au nom de la concurrence, de l'interprofession du Roquefort.

**M. Daniel Soulage** a déploré l'existence de distorsions de concurrence au sein même de l'Union européenne, affectant de nombreuses productions agricoles, comme celle des fruits et légumes. Il a salué l'orientation en faveur d'une nouvelle régulation prise par le Président de la République dans son discours de Poligny, qui traduit la prise de conscience de l'impossibilité de laisser l'agriculture être régulée par les seules lois du marché. Le modèle contractuel proposé par l'Autorité de la concurrence doit être d'une grande souplesse, afin que chaque producteur puisse adopter la formule qui lui convient le mieux. Enfin, il est très probable que les marges effectives de la grande distribution soient plus élevées pour le lait que celles présentées dans l'avis de l'Autorité de la concurrence.

Soulignant que les transformateurs laitiers ne sont pas dans une situation économique florissante, **M. Benoît Huré** a contesté les données relatives aux marges de la grande distribution, regrettant que les pratiques telles que la remise gratuite de volumes plus importants que les volumes facturés n'aient pas été mises en exergue par l'Autorité de la concurrence. Il est urgent d'agir rapidement en faveur des producteurs de lait, dans une approche communautaire, mais il est également nécessaire d'avoir une action au niveau national, pour lutter contre les distorsions de concurrence, en particulier en matière de coût du travail. Les produits laitiers étant essentiellement consommés localement, il est étonnant que le prix du lait soit déterminé par le marché mondial sur lequel ne s'échangent que 10 % des produits laitiers, essentiellement sous forme de beurre et de poudre de lait. Il faut enfin envisager de sortir le secteur agricole des négociations de l'OMC.

Rappelant que l'Autorité de la concurrence est une autorité administrative indépendante qui ne peut agir que dans le cadre des attributions limitées qui lui sont confiées par la loi, **M. Bruno Lasserre, président de l'Autorité de la concurrence**, a souligné que la loi de modernisation de l'économie a fortifié l'institution, en lui donnant des pouvoirs supplémentaires de contrôle des pratiques de la grande distribution. Il a également rappelé que la note de la DGCCRF adressée au CNIEL en avril 2008 visait à mettre un coup d'arrêt à l'augmentation des prix alimentaires. Il a ensuite apporté les précisions suivantes :

– la crise du lait est une crise mondiale, qui frappe tous les pays quel que soit leur système de distribution, très concentré comme en France ou réparti entre de nombreux acteurs ;

– le secteur agricole ne peut pas, compte tenu de ses spécificités, être laissé au jeu des seules lois du marché. La lutte contre la volatilité des prix et la garantie du revenu des agriculteurs constituent des objectifs légitimes qui peuvent

être poursuivis par la puissance publique. Mais, si des régulations sont nécessaires, elles doivent s'insérer dans un cadre international et européen, dans la mesure où les régulations exclusivement nationales pourraient être contournées par l'approvisionnement des distributeurs sur les marchés internationaux ;

– l'absence de consensus européen rend effectivement impossible la restauration des quotas laitiers ;

– la marge des distributeurs présentée dans l'avis de l'Autorité de la concurrence concerne seulement un produit de base : le lait demi-écrémé UHT. Si les marges sont plus élevées pour les produits les plus élaborés, le prix du lait payé aux producteurs pour ces produits l'est souvent aussi, et le pouvoir de marché des transformateurs les plus importants comme Bongrain, Lactalis ou Danone est certainement au moins aussi fort que celui des grands distributeurs ;

– les producteurs doivent impérativement s'unir pour peser dans les négociations mais il n'est pas nécessaire, pour y parvenir, de changer la physionomie des exploitations à travers leur regroupement selon le modèle nordique ;

– afin de favoriser la contractualisation, la loi doit apporter aux producteurs une double protection, d'une part, en limitant la part variable qui pourrait figurer au contrat et, d'autre part, en empêchant les coefficients de revalorisation de jouer sur une période trop courte, afin de lutter contre la volatilité des prix ;

– le droit de la concurrence n'est pas un droit dogmatique et les propositions de l'Autorité de la concurrence tendent à la mise en œuvre de dispositifs opérationnels compatibles avec ce droit.

La commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire a **pris acte de l'avis n° 09-A-48 de l'Autorité de la concurrence du 2 octobre 2009 relatif au fonctionnement du secteur laitier et a adopté le rapport d'information** intitulé : « Filière laitière : à la recherche d'une nouvelle régulation », support de publication dudit avis.

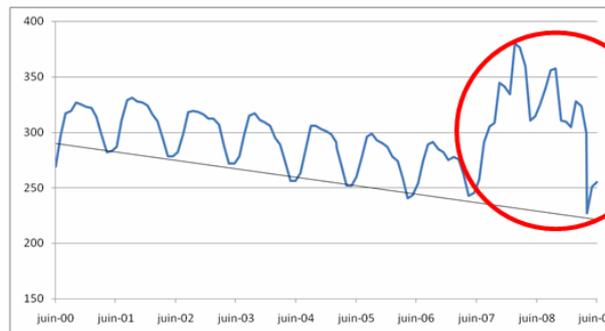
## Avis 09-A-48 relatif au fonctionnement du secteur laitier

Audition de Bruno Lasserre,  
président de l'Autorité de la concurrence,  
par la commission des affaires économiques du Sénat



### La crise du lait : quels sont les symptômes ?

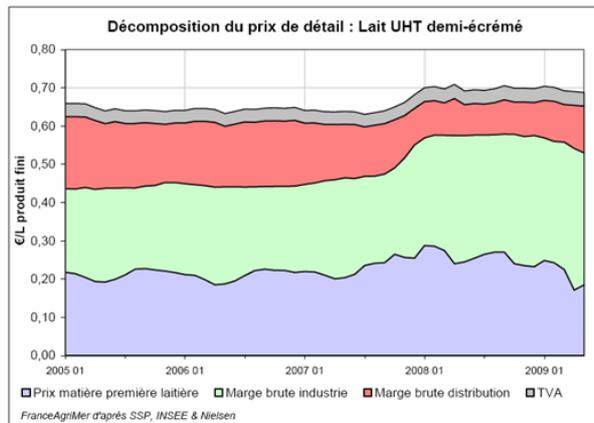
- Des prix particulièrement bas sur le marché de la collecte de lait (réunissant les producteurs et les transformateurs) :
  - 30 % entre avril 2008 et avril 2009
- Une très forte volatilité des prix à la production depuis fin 2007



## La grande distribution n'est pas responsable de la crise du lait

Autorité  
de la concurrence

- La grande distribution n'a pas augmenté ses marges au moment de la crise du lait, au contraire, ces dernières semblent avoir diminué.



## La crise du lait, conséquence d'un dysfonctionnement structurel

Autorité  
de la concurrence

- La très forte régulation communautaire a longtemps protégé le marché de la volatilité
- Son assouplissement laisse apparaître une forte volatilité des prix, due à la forte inélasticité de la demande et la rigidité de l'offre, et amplifiée par l'exposition plus directe à la concurrence internationale
- Une trop grande volatilité engendre une incertitude tant pour les transformateurs (qui achètent le lait) que pour les éleveurs, nuisibles aux investissements de ces derniers

## Second dysfonctionnement : le déséquilibre dans les relations commerciales

Autorité  
de la concurrence

- L'absence de pouvoir de négociation des éleveurs vis à vis des transformateurs est due :
  - à la relative concentration de la transformation (Danone : 3900 producteurs de lait)
  - au caractère périssable du lait : le producteur n'est pas en mesure de faire jouer la concurrence
  - au fait que, dans certaines zones, il existe des monopsones locaux de collecte
- Ce déséquilibre risque d'entraîner un sous investissement à l'amont, et un diminution de la diversité de l'offre

## Deux objectifs pour restaurer l'efficacité économique du secteur

Autorité  
de la concurrence

- Restaurer le pouvoir de négociation des éleveurs
- Limiter la volatilité des prix, ou aider les acteurs à se prémunir contre elle

## Les recommandations de prix diffusées par l'Interprofession : une fausse bonne idée

Autorité  
de la concurrence

- Elles ne peuvent constituer un remède efficace économiquement, car :
  - il s'avère impossible de déterminer le prix de marché lorsque tant d'acteurs sont concernés
  - la concurrence internationale remet en cause l'efficacité de telles recommandations au niveau national
- Elles présentent un réel risque juridique au regard des règles communautaires de concurrence : de telles recommandations peuvent être considérées comme des pratiques concertées à objet anticoncurrentiel

## Restaurer le pouvoir de marché des producteurs

Autorité  
de la concurrence

- La solution classique : la concentration de l'offre
  - via des coopératives
  - via des organisations de producteurs chargées de la vente (à cet égard, une modification de l'OCM dans le sens de celle des fruits et légumes, permettant aux AOP d'intervenir comme structure commune de vente, pourrait être envisagée)
- L'intégration verticale (développer le champ d'intervention des coopératives)

## Lutter contre la volatilité des prix

Autorité  
de la concurrence

- Les mécanismes d'assurance classique sont trop coûteux
- La création de marchés à terme pourrait permettre aux acteurs à se prémunir contre la volatilité des prix
- Les producteurs et les transformateurs doivent autant que possible différencier leur production (lait bio, AOC), démarche de recherche de qualité que les autorités de concurrence soutiennent

## La contractualisation est nécessaire

Autorité  
de la concurrence

- Les éleveurs collectés par des industriels privés n'ont pas de contrat écrit. La suppression des quotas nécessite de repenser ces relations commerciales
- La contractualisation doit permettre :
  - aux producteurs de prévoir leurs recettes et donc de mieux ajuster leurs investissements
  - de lisser les prix sur la durée du contrat (ce qui limite la volatilité)
- La détermination du contenu du contrat (prix, volumes...) doit être négociée de manière indépendante, par chaque transformateur avec des producteurs, et ne pas faire l'objet d'une concertation entre transformateurs

Autorité  
de la concurrence



**AVIS DE L'AUTORITÉ DE LA CONCURRENCE N° 09-A-48  
DU 2 OCTOBRE 2009  
RELATIF AU FONCTIONNEMENT DU SECTEUR LAITIER**

L'Autorité de la concurrence (commission permanente),

Vu la lettre, enregistrée le 11 juin 2009 sous le numéro 09/0085 A par laquelle la commission des affaires économiques du Sénat a saisi l'Autorité de la concurrence d'une demande d'avis portant sur le fonctionnement du secteur laitier ;

Vu le traité instituant la Communauté européenne, notamment les articles 33, 36, 81 et 82 ;

Vu le livre IV du code de commerce relatif à la liberté des prix et de la concurrence ;

Vu le code rural ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Le rapporteur, le rapporteur général adjoint, le commissaire du Gouvernement entendus lors de la séance de l'Autorité de la concurrence du 22 septembre 2009 ;

Les représentants du ministère de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche et du Centre national interprofessionnel de l'économie laitière entendus sur le fondement de l'article L. 463-7 du code de commerce ;

Le représentant de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire du Sénat ayant été régulièrement convoqué ;

Est d'avis de répondre à la demande présentée dans le sens des observations qui suivent :

## INTRODUCTION

1. La crise que connaît actuellement la filière laitière, notamment caractérisée par une chute brutale des prix à la production (plus de 37 % entre septembre 2008 et avril 2009), a conduit la commission des affaires économiques du Sénat à solliciter, sur le fondement de l'article L. 461-5 du code de commerce, l'avis de l'Autorité de la concurrence sur le fonctionnement de ce secteur.
2. A partir de 1997, l'Interprofession, regroupant les producteurs et les transformateurs dans le cadre du Centre national interprofessionnel de l'économie laitière, (ci-après « CNIEL »), a diffusé des recommandations de prix à la production. En 2008, dans un contexte de baisse du pouvoir d'achat des ménages notamment lié à l'envolée des prix des matières premières, le ministère de l'économie (direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes) a mis en garde l'Interprofession sur le risque encouru, au regard des règles de concurrence, par la mise en œuvre de telles pratiques. Cette dernière y a, dès lors, mis un terme.
3. Dans la mesure où certains des acteurs de la filière estiment nécessaires des recommandations de prix pour lutter contre la crise, la commission des affaires économiques du Sénat souhaite que l'Autorité précise *« ce qu'interdit, très précisément, le droit de la concurrence français et européen en matière de fixation du prix du lait »*.
4. Elle sollicite par ailleurs l'avis de l'Autorité sur le fonctionnement du secteur et les orientations à suivre pour l'améliorer, souhaitant notamment que soient envisagées les formes que pourrait prendre *« un système tripartite [producteurs, transformateurs, distributeurs] d'orientation dudit prix dans le respect des règles de concurrence. »*
5. A titre liminaire, l'Autorité rappelle que, lorsqu'elle est consultée en application de l'article L. 461-5 du code de commerce, elle ne peut se prononcer que sur des questions de concurrence d'ordre général. Il ne lui appartient pas, dans ce cadre, de statuer sur le point de savoir si telle ou telle pratique est ou serait contraire aux articles L. 420-1 et L. 420-2 du code de commerce, et 81 CE ou 82 CE, ni sur la possibilité d'une exemption sur le fondement des articles 81, paragraphe 3, CE ou L. 420-4, I, 2° du code de commerce. Seule une saisine contentieuse menée selon une procédure contradictoire serait de nature à conduire une appréciation de la licéité de la pratique considérée.

## A. CONSTATATIONS

### 1. Description du secteur

6. Le secteur laitier comporte trois niveaux : la production de lait, sa transformation en produits destinés à être consommés ou stockés, et la distribution qui permet au consommateur final d'accéder aux produits laitiers<sup>1</sup>.

#### a) La production de lait

##### (1) La production au niveau communautaire

7. En 2007, l'Union européenne a produit plus de 147 millions de tonnes de lait de vache, représentant ainsi plus de 26 % de la production mondiale (contre 19 % pour l'Amérique du Nord et centrale et 16 % pour l'Asie).
8. Le lait constitue la production agricole communautaire la plus importante avec plus de 14 % de la valeur totale de la production de biens agricoles au niveau des éleveurs, soit 45 milliards d'euros. Le principal État membre producteur est l'Allemagne, devant la France, le Royaume-Uni, les Pays-Bas et l'Italie, comme le montre la figure ci-après.

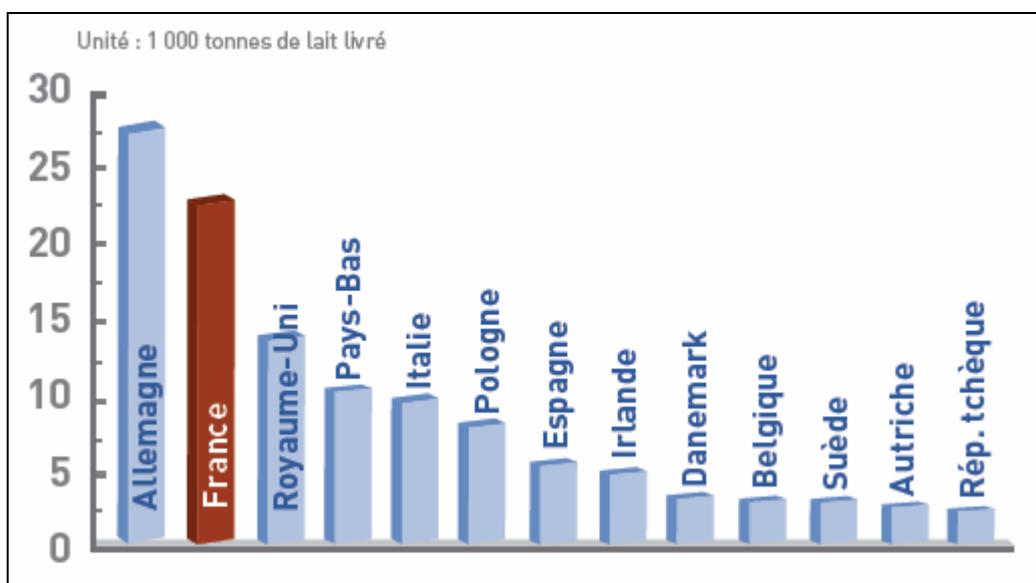
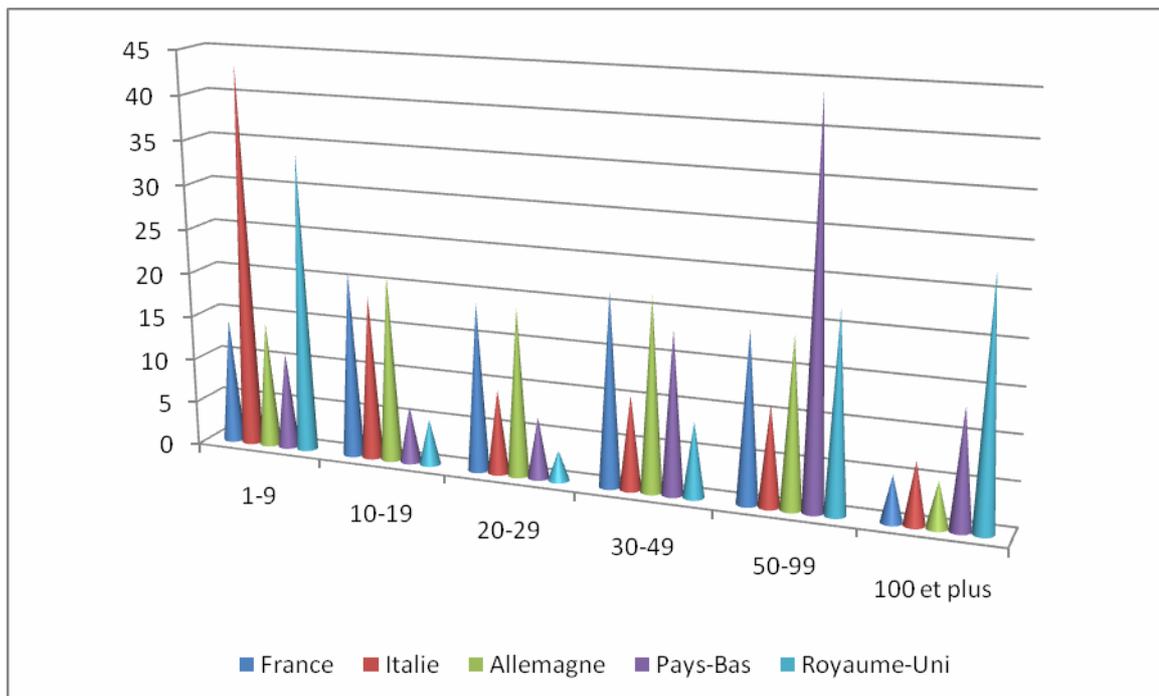


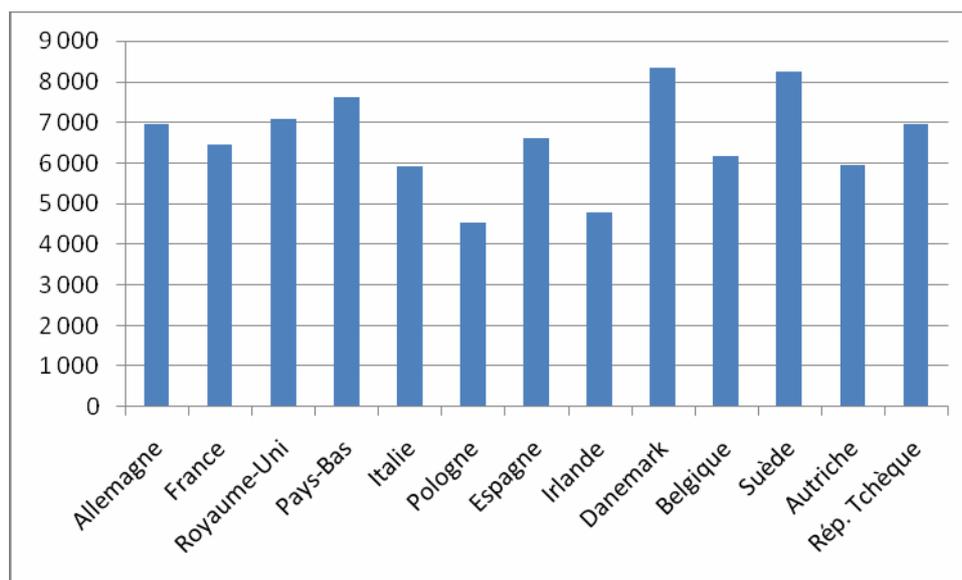
Figure 1-Livraison de lait par les exploitations pendant la campagne 2006/2007  
(Source : Commission européenne)

<sup>1</sup> Certains produits peuvent connaître une étape supplémentaire, entre la transformation et la distribution, notamment ceux qui sont utilisés par les industries agro-alimentaires.

9. Les productions des différents pays sont très hétérogènes, tant en ce qui concerne la taille des exploitations, (certains États membres étant caractérisés par des exploitations majoritairement de grandes tailles, comme aux Pays-Bas, d'autres principalement de petites tailles, comme en Italie) qu'en ce qui concerne le rendement (figures 2 et 3).

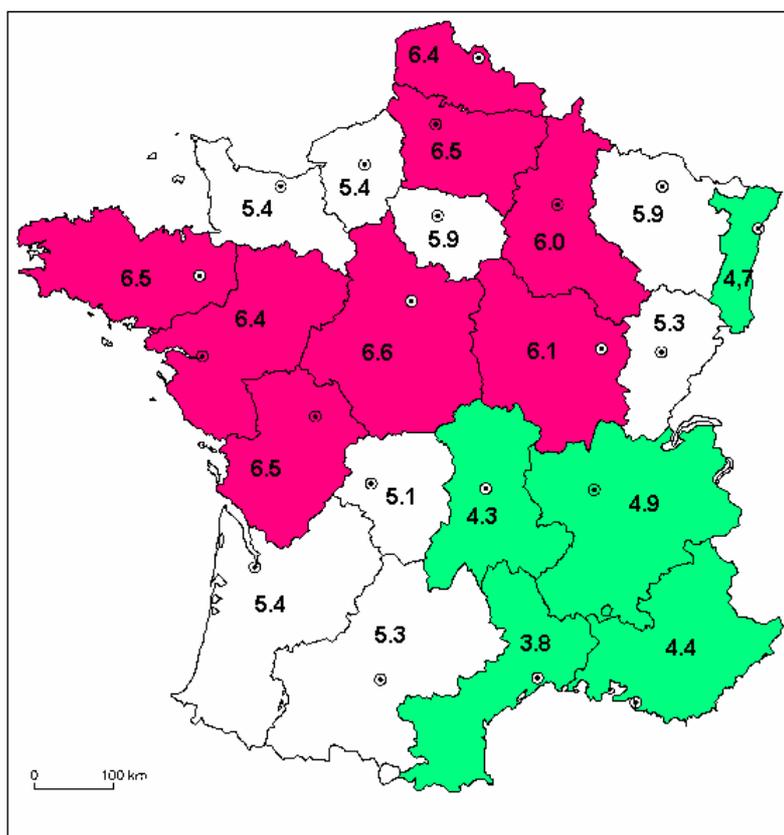


**Figure 2-Répartition des exploitations laitières selon le nombre de vaches laitières (2007)**  
(Source : CNIEL)



**Figure 3-Rendement annuel par vache laitière en 2007 (en kg/an)**  
(Source : CNIEL)





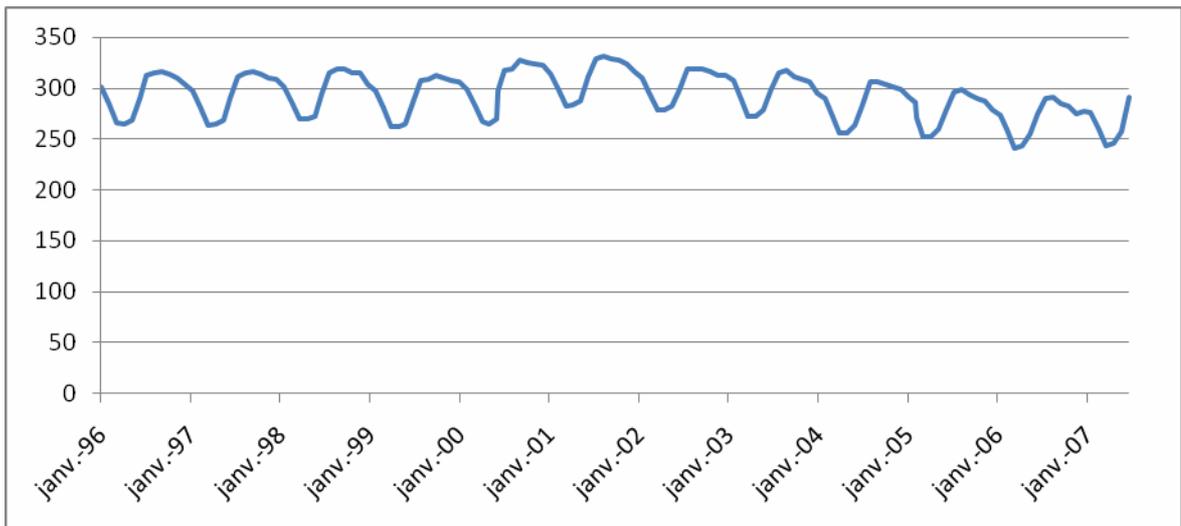
**Figure 5-Rendement de la production laitière par région**  
(en milliers de litres produits par vache et par an, 2007) – (Source : CNIEL)  
(en rose, les régions dont le rendement est supérieur à 6000 litres par vache, en vert, celles dont le rendement est inférieur à 5000 litres par vache)

12. Les exploitations sont également caractérisées par des coûts hétérogènes, notamment selon qu'elles se trouvent en plaine ou en montagne.
13. La production laitière a connu une forte restructuration depuis le début des années 80. Ainsi, en 1983, la France comptait 439 000 exploitations possédant des vaches laitières, pour plus de 7 millions de bêtes, et une moyenne d'environ 16 vaches par exploitation. En 2007, il ne reste, comme indiqué précédemment, que 97 000 exploitations (-78 %), pour 3,8 millions de têtes (-46 %) et une moyenne de plus de 39 (+143 %) vaches par exploitation.
  - Les prix perçus par les éleveurs
14. Le lait est stocké par l'éleveur dans un « tank » à lait, qui est vidé par son collecteur en moyenne tous les deux jours. La production laitière est collectée pour moitié par des coopératives, le reste par des industriels privés.
15. En France, depuis la loi « Godefroy » de 1969<sup>1</sup>, le lait est payé en fonction de plusieurs critères : qualité bactériologique (établie selon le nombre de micro-organismes présents dans 1 ml de lait), qualité sanitaire (définie selon le

<sup>1</sup> [Loi n°69-10 du 3 janvier 1969 relative à l'institution du paiement du lait en fonction de sa composition et de sa qualité](#), qui disposait que « Le lait est payé aux producteurs en fonction de sa composition et de sa qualité hygiénique et sanitaire ».

nombre de cellules somatiques dans 1 ml de lait), germes butyriques, lipolyse et recherches d'inhibiteurs (antibiotiques). Le taux de matière grasse (référence = 38 g par litre) et le taux de matière protéique (référence = 32 g par litre) définissent le « lait standard » (appelé « 38/32 ») pris en compte pour le paiement du lait aux producteurs. Un lait plus riche en graisse ou en protéines a un prix majoré par des primes.

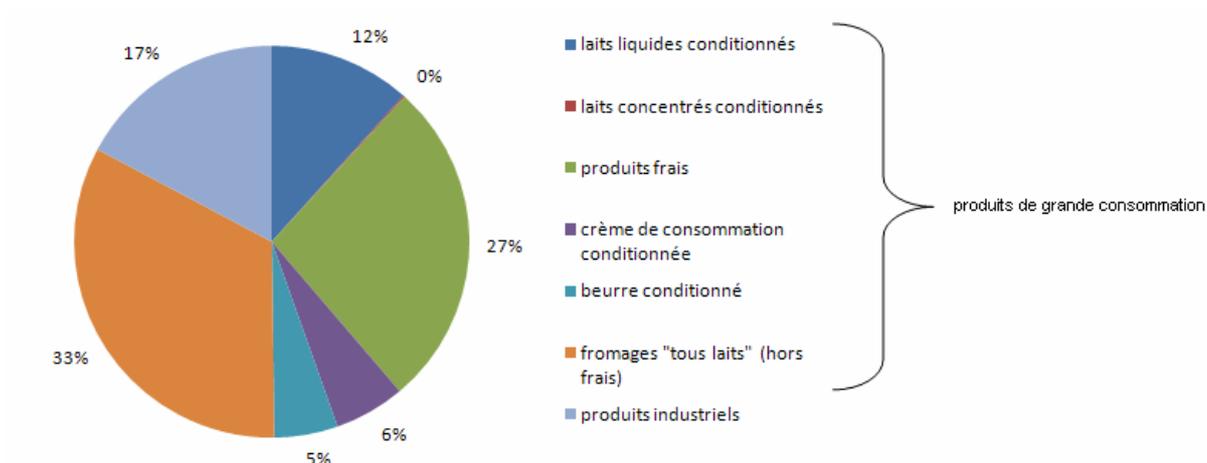
16. Le prix du lait, fixé par le collecteur, connaît une variabilité saisonnière due aux périodes de vêlage, elles-mêmes liées au cycle de l'herbe, principal aliment de la vache. La figure 6 illustre cette saisonnalité.



**Figure 6-Prix du lait standard (38/32) à la production en euros pour 1000 litres**  
(Source : AGRESTE-INSEE, DGPEI)

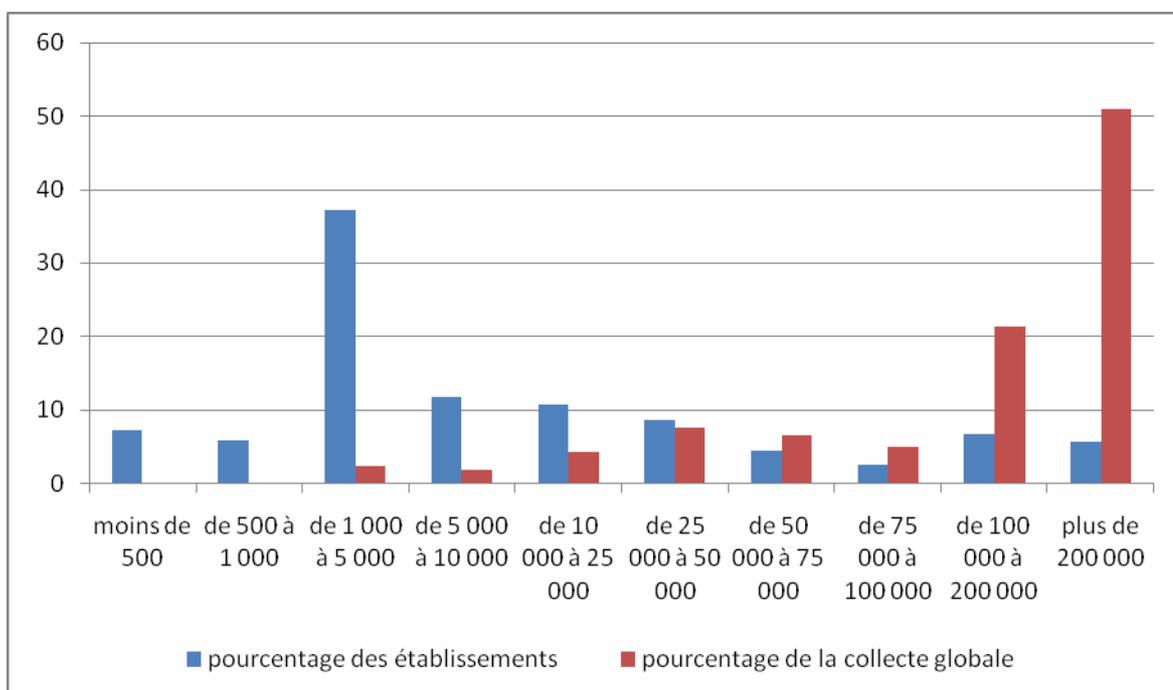
### *b) La transformation*

17. En 2007, l'industrie de la transformation laitière a réalisé en France un chiffre d'affaires hors taxe de plus de 22 milliards d'euros, soit plus de 17 % de celui des industries agro-alimentaires. Cette industrie est caractérisée par une très grande diversité de produits, habituellement regroupés en deux catégories, les produits de grande consommation (lait, beurre, desserts lactés, fromages) et les produits industriels (beurre en vrac, poudre de lait). La valorisation de ces produits est présentée figure 7.



**Figure 7-Valorisation des différents produits laitiers (en pourcentage du chiffre d'affaires de la transformation, 2007) (Source : CNIEL)**

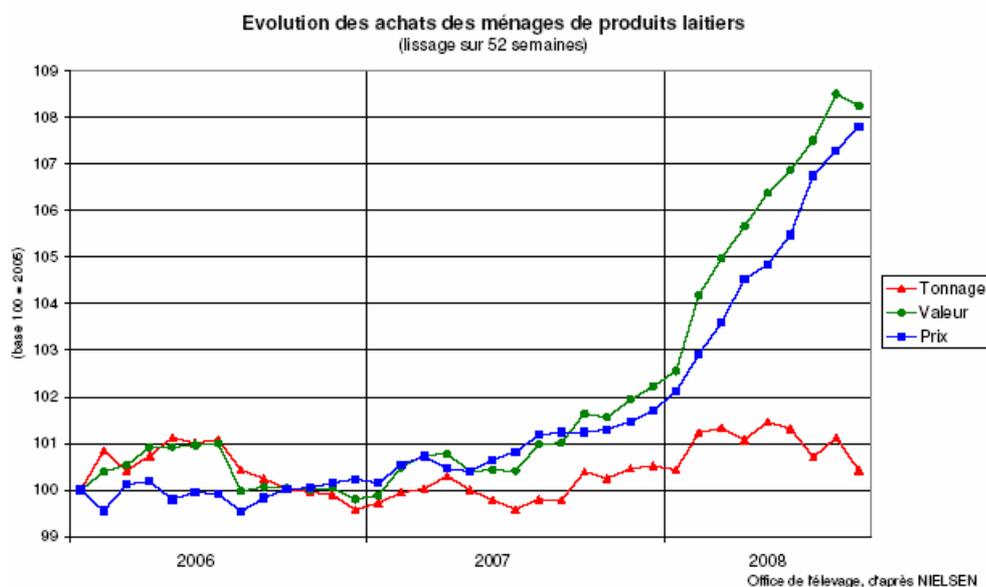
18. Le secteur de la transformation se décompose en deux grandes familles, représentant chacune environ 50 % de la collecte : les coopératives, formées par des producteurs de lait, qui réalisent environ 35 % du chiffre d'affaires de la transformation, et les industriels privés, tels que Bongrain, Danone ou Lactalis, qui représentent près de 65 % du chiffre d'affaires. Ces transformateurs se distinguent tant par le volume de lait collecté (cf figure 8) que par leur taille ou par la diversité de leur production.



**Figure 8-Répartition des établissements de collecte en fonction du volume annuel de lait collecté en milliers de litres, 2007 (Source : CNIEL)**

c) *La consommation*

19. En 2007, la consommation moyenne d'un européen en produits laitiers s'est élevée à 265 kg de lait ou équivalent, cette moyenne cachant de fortes disparités, puisque la Finlande se situe au premier rang avec 394 kg et la Slovénie en dernière position avec 143 kg. La France se situe au troisième rang européen pour la consommation individuelle de produits laitiers en 2007 avec 336 kg, notamment grâce à sa forte consommation de fromages et de beurre.
20. De manière générale, la demande de produits agricoles est relativement inélastique. Dans le cas des produits laitiers, la composition du lait, notamment sa teneur en calcium, limite les possibilités de substitution aux produits laitiers (même s'il peut y en avoir entre produits laitiers). C'est ce que semble attester le graphique 9, montrant la déconnection entre la hausse des prix commencée en 2007 et le tonnage consommé.



**Figure 9-Évolution de la consommation française de produits laitiers**  
(Source : Office de l'élevage)

## 2. LE FONCTIONNEMENT DU SECTEUR

21. Le secteur laitier est régi par des règles communautaires mais a également fait l'objet, jusqu'en 2008, d'une autorégulation nationale concernant les prix.

a) *Le cadre communautaire*

22. Jusqu'à la fin des années 90, le secteur laitier a été très fortement régulé, son organisation étant entièrement définie par une organisation commune de marchés (ci-après « OCM ») créée en 1968 et complétée par un système de quotas en 1984. Cette régulation reposait sur :

- des instruments destinés à réguler les volumes : quotas laitiers, stockages publics et privés et aides aux exportations ou à la consommation pour écouler les surplus ;
  - des instruments destinés à soutenir les prix à la production : un prix indicatif, représentant ce que le Conseil des ministres européens estimait être le juste prix à verser aux producteurs, un prix d'intervention pour les produits industriels (beurre et poudre de lait), des droits de douane sur les importations.
23. A la suite de critiques dont il a fait l'objet (incitation à la surproduction, rente de quotas pour les producteurs, surcoûts pour les consommateurs...), ce système a connu des réformes successives, notamment :
- la suppression successive des droits de douane (1999), du prix indicatif (2008), des quotas laitiers (cette dernière suppression prenant effet en 2015) ;
  - la diminution du niveau des prix d'intervention et de leurs conditions de mise en œuvre.
24. Par ailleurs, le secteur laitier a également été touché par la grande réforme de la politique agricole commune de 2003, qui a conduit à découpler les aides aux agriculteurs (droits à paiement unique) et les productions ou les prix.
25. Le secteur laitier est désormais régi par l'OCM unique, commune à tous les secteurs agricoles, introduite en 2007 par le règlement (CE) n° 1234/2007 du Conseil du 22 octobre 2007.
26. La crise liée à la baisse significative des prix que connaît actuellement le secteur laitier a poussé la Commission européenne à adopter des mesures de soutien au marché, prenant notamment la forme d'une intensification du stockage, privé comme public, ainsi que d'une réactivation des restitutions à l'exportation, pour un coût total estimé supérieur à 600 millions d'euros<sup>1</sup>.

## *b) L'autorégulation nationale*

### (1) Les recommandations de prix de l'Interprofession

27. Pendant une dizaine d'années, les producteurs et les transformateurs (coopératives et industriels laitiers) ont diffusé trimestriellement via l'Interprofession des recommandations d'évolution de prix.
28. Ces recommandations prenaient la forme d'une variation de prix en euros pour 1 000 litres correspondant à une hausse ou une baisse par rapport au prix de l'année précédente. Elles découlaient mécaniquement de l'évolution de différents indices, dont la composition a changé pendant la mise en œuvre du système. En 2008, il s'agissait de :

---

<sup>1</sup> Ces mesures sont détaillées dans la communication de la Commission au Conseil sur la situation du marché laitier en 2009, 22 juillet 2009.

- l'évolution des cotations « produits industriels » (beurre et poudre de lait) ;
  - l'évolution du prix des produits grande consommation exportés ;
  - l'évolution d'un indice de compétitivité France-Allemagne, afin de prendre en compte la concurrence internationale.
29. En avril 2008, la DGCCRF a averti le CNIEL des risques qu'il encourrait à poursuivre de telles pratiques, précisant notamment qu'« *il n'entre pas dans les prérogatives des instances professionnelles d'émettre de quelconque recommandation de prix, ou d'évolution de prix, à la production : de telles pratiques sont toujours condamnées tant par le Conseil de la concurrence que par la Commission européenne* ».
30. Un système intermédiaire a alors été envisagé, reposant sur la diffusion d'indices par le CNIEL, à partir desquels les interprofessions régionales seraient chargées d'émettre elles-mêmes des recommandations de prix.

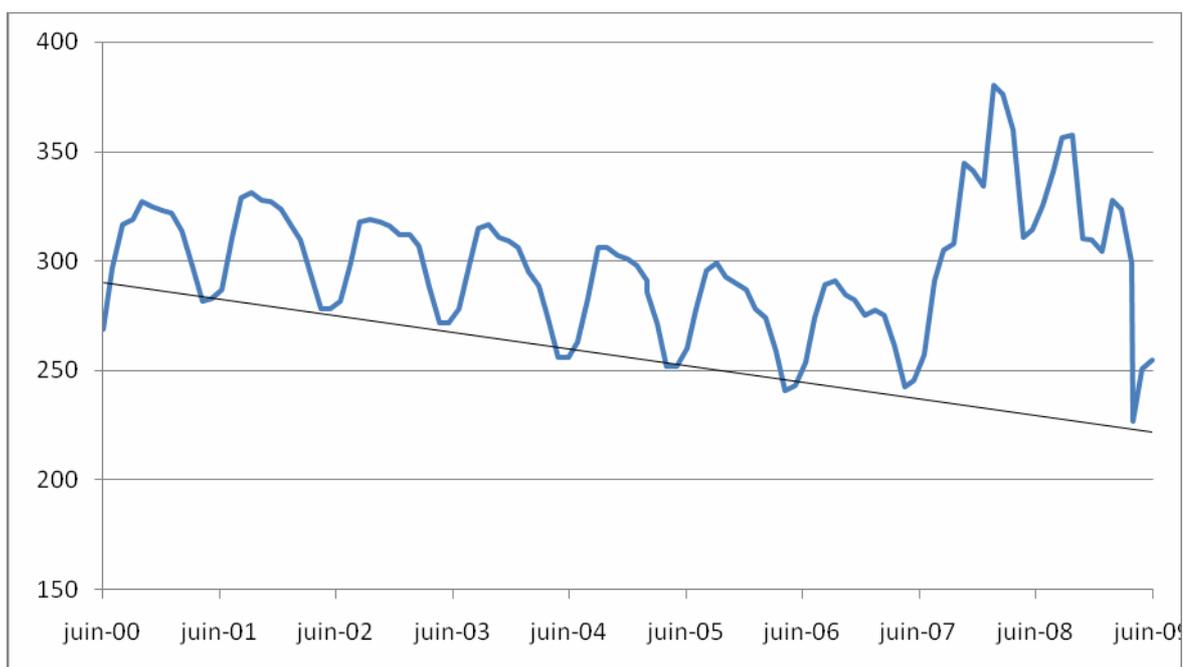
## (2) L'accord de juin 2009

31. Encadrée par le ministre de l'agriculture, une négociation entre les trois grandes familles de l'Interprofession a permis, le 3 juin dernier, de trouver un accord dont l'objectif était de lutter contre la crise du secteur. Cet accord comporte trois volets. Il fixe tout d'abord la définition de trois indicateurs de tendance que le CNIEL pourra diffuser, il incite ensuite les acteurs à élaborer un cadre pour la contractualisation entre producteurs et transformateurs avant la fin de l'année 2009, et enfin, il définit des prix cibles dépendant du poids des types de produits de l'entreprise de transformation (importance relative des produits industriels, « PI » et des produits de grande consommation, « PGC », dans les fabrications de l'entreprise). Ce prix du lait est de 28 €/hl de lait pour les entreprises produisant principalement des PGC et peut descendre jusqu'à 26,2 €/hl de lait en cas de transformation importante du lait en PI. Des syndicats agricoles, dont la Fédération nationale des exploitants agricoles (FNSEA), jugent cet accord insatisfaisant. Néanmoins, la FNSEA a mis en garde les transformateurs contre la tentation de ne pas respecter cet accord.

## 3. La crise du secteur laitier

### a) Les caractéristiques de la crise

32. En avril 2009, le prix du lait payé aux producteurs, de 21,7 €/hl, était 30 % en dessous de celui d'avril 2008. Il doit toutefois être noté que la situation de 2007 et 2008 a été exceptionnelle avec des niveaux de prix particulièrement élevés. Cela étant, hormis l'épisode 2007/2008, la tendance générale est à la baisse, notamment du fait de la baisse des prix d'intervention fixés par la Commission européenne.



**Figure 10-Évolution du prix du lait à la production pour 1000 litres**  
(Source : Agreste Insee DGPEI et Office de l'élevage pour les trois derniers mois)

33. Les filières laitières des autres États membres sont en ce moment également touchées par une forte baisse des prix. La baisse est plus forte dans les pays où la part du lait transformé en produits laitiers industriels (beurre et poudre) destinés à être exportés est importante. Ces pays, comme l'Irlande, sont en effet plus dépendants des cours mondiaux. À l'inverse, pour des pays comme l'Autriche ou l'Italie dans lesquels la part de produits à haute valeur ajoutée est plus forte, la baisse du prix du lait a été faible. Le prix peut être très différent d'un pays à l'autre et s'établissait en avril 2009 à plus de 300 €/1 000 litres en Autriche et en Italie et à 200 €/1 000 litres en Irlande. La France se situait donc plutôt dans la moyenne basse de l'Union européenne.
34. La baisse du prix du lait conjuguée à un prix des aliments pour le bétail élevé, dû à l'évolution du prix des céréales, crée un effet « ciseau » sur le revenu des producteurs de lait. Ainsi, en s'appuyant sur les données 2006<sup>1</sup>, et en prenant en compte la hausse du coût de l'alimentation<sup>2</sup> et la baisse du prix du lait, on constate que la marge nette moyenne des producteurs est négative au mois d'avril 2009, comprise entre -2 et -1,2 euros par hectolitre de lait. Bien que cette marge nette, qui ne prend pas en compte la rémunération du travail non salarié, ait été négative en avril, beaucoup de producteurs continuent de produire, car le chiffre d'affaires couvre les charges fixes. De plus, à l'exception des agriculteurs voulant arrêter définitivement l'activité laitière et

<sup>1</sup> Étude Agreste « Résultats économiques de l'agriculture » disponible à l'adresse : [http://agreste.agriculture.gouv.fr/IMG/file/Gaf09p042-046-054\(1\).pdf](http://agreste.agriculture.gouv.fr/IMG/file/Gaf09p042-046-054(1).pdf)

<sup>2</sup> Les séries de l'Insee concernant le coût de l'alimentation pour vaches laitières font apparaître une hausse entre 2006 et avril 2009 comprise entre 15 et 30 %.

pouvant vendre ou abattre leur troupeau, les éleveurs laitiers sont toujours obligés de nourrir et traire leur vaches<sup>1</sup>.

35. Néanmoins, les résultats sur le seul mois d'avril sont insuffisants pour évaluer la situation économique du secteur laitier. En effet, le prix du lait suit un cycle annuel dont le point bas est le mois d'avril. Aussi, il est nécessaire de réaliser des estimations sur l'ensemble de l'année 2009. Le tableau 1 ci-dessous reprend des données de 2006, les actualise pour avril 2009 et présente des hypothèses pour l'année 2009.

En €/hl de lait	2006	Avril 2009		2009	
		Hypothèse basse	Hypothèse haute	Hypothèse basse	Hypothèse haute
<b>Coût variable dont alimentation animale</b>	9,4 5,1	11,1 6,8	10,3 6	11,1 6,8	10,3 6
<b>Coût fixe</b>	21,4	21,4	21,4	21,4	21,4
<b>Coût total (1)</b>	30,8	32,5	31,7	32,5	31,7
<b>Prix (2)</b>	30,2	23,2	23,2	26,3	28,2
<b>Subvention (3)</b>	7,3	7,3	7,3	7,3	7,3
<b>Marge nette = (2)+(3)-(1)</b>	6,7	-2	-1,2	1,1	3,8

**Tableau 1-Décomposition des coûts et des recettes d'une exploitation laitière, (Source : Agreste-Insee-Inra, Modèle économétrique coûts de production<sup>2</sup>)**

36. Selon les hypothèses retenues, la marge nette moyenne des exploitations laitières se serait donc fortement réduite entre 2006 et 2009, sans pour autant être nécessairement négative. Il convient de souligner que ces résultats doivent être analysés avec prudence car ils reposent sur des hypothèses simplificatrices et cachent une très grande diversité de situations économiques des exploitations laitières.

#### *b) Les origines de la crise*

37. La hausse des quotas laitiers préalable à leur disparition programmée fait partie des causes évoquées pour expliquer la forte baisse du prix du lait. En effet, la hausse des quotas laitiers aurait pu favoriser une augmentation de la production, et donc une baisse du prix du lait en 2009 ou en 2010. Pour autant, globalement, les États membres sont en forte sous-réalisation des quotas : sur

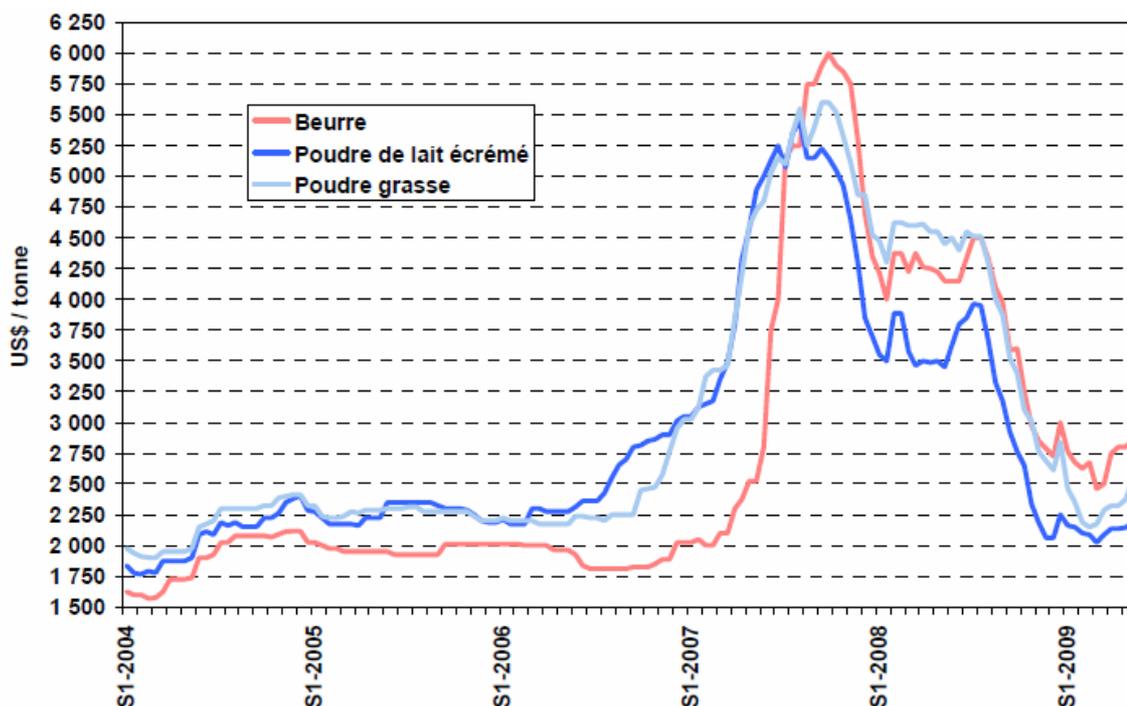
<sup>1</sup> Les solutions techniques pour modifier le niveau de production d'un atelier laitier sont très limitées. Les éleveurs peuvent légèrement modifier le volume et la composition des aliments, ce qui influence la productivité de la vache. Les éleveurs peuvent également légèrement anticiper ou retarder la date de réforme (arrêt de production) des vaches.

<sup>2</sup> Les hypothèses adoptées sont les suivantes :

- Les coûts n'ont pas varié depuis 2006, hormis celui de l'alimentation animale ;
- Les subventions n'ont pas varié depuis 2006 ;
- Le prix du lait en avril 2007 est celui fourni par l'Office de l'élevage, auquel on ajoute la moyenne des primes de qualité ;
- Le prix moyen pour 2009 est compris entre celui de juin 2009 et celui de juillet 2009, ces deux dates encadrant traditionnellement le prix moyen de l'année. On y ajoute la moyenne des primes de qualité, soit 8 € pour 1 000 litres (source : office de l'élevage).

les 11 premiers mois de la campagne 2008/2009 (soit d'avril 2008 à février 2009), la collecte de l'Union européenne à 27 est en baisse de 1 %. Les producteurs n'ont donc pas produit à hauteur des quotas supplémentaires à leur disposition.

38. Dès lors, la hausse des quotas laitiers ne saurait avoir eu qu'un rôle mineur dans la crise actuelle. La baisse du prix du lait semble plutôt due à la forte baisse des cours internationaux des produits industriels (beurre et poudre de lait écrémé), que présente la figure 11.



Source : FranceAgriMer d'après l'USDA

Figure 11-Cours mondiaux du beurre et des poudres

39. Les prix de ces produits avaient fortement augmenté en 2007 en raison notamment d'une offre en baisse (mauvaises conditions climatiques en Océanie, principal « exportateur » mondial de produits industriels laitiers, prix peu incitatifs dans certains pays européens, notamment la France) et d'une demande en forte hausse (croissance de la demande dans les pays émergents). L'amplitude des variations s'explique par l'inélasticité de la demande aux prix de ces produits (consommation quasiment exclusivement humaine) et un cycle de production particulièrement rigide, ce qui limite les capacités de réaction des producteurs (inélasticité de court terme de l'offre).
40. La baisse du prix de ces produits en 2008 et 2009 s'explique par la hausse de la production mondiale entraînée par la hausse précédente du prix du lait, notamment en Océanie (où les conditions météorologiques ont été très favorables en 2008), aux États-Unis, en Amérique du Sud et en Chine et, plus récemment, par la baisse de la demande, notamment sur les produits laitiers les plus chers, du fait de la crise économique. La baisse de la consommation de lait

en Chine, suite aux problèmes sanitaires du lait contaminé à la mélanine, aurait également eu un impact sur les prix.

41. S'il est probable que certains opérateurs aient spéculé sur les produits industriels, il semble néanmoins que le rôle de la spéculation financière soit limité. Une étude de la direction générale du Trésor et de la politique économique<sup>1</sup> portant sur l'ensemble des produits agricoles a montré que l'effet de la spéculation financière sur les prix de matières premières agricoles ne dominait pas l'impact des facteurs d'offre et de demande. Ainsi, la forte hausse des prix des matières premières agricoles de l'été 2007 était principalement tirée par l'excès de la demande sur l'offre.
42. La crise que connaît actuellement la filière semble donc être davantage la conséquence des spécificités économiques du secteur que de facteurs exogènes.

## ***B. LES SPÉCIFICITÉS ÉCONOMIQUES DU SECTEUR***

### **1. Les spécificités du fonctionnement du marché de la collecte de lait**

#### *a) Un mauvais fonctionnement concurrentiel du marché de la collecte de lait*

43. Le secteur de la transformation peut sembler, au premier abord, relativement peu concentré. Ainsi, les 20 premiers établissements, représentant moins de 5 % des entreprises collectrices, ne réalisent que 40 % de la collecte de lait française.
44. Néanmoins, la situation est très diverse suivant les produits. Ainsi, la fabrication de beurre et de lait liquide pour la consommation est relativement concentrée (les 20 premiers établissements réalisent respectivement 93 et 80 % de la production nationale), alors que la fabrication de fromages l'est très peu (les 20 premiers établissements ne réalisent que 45 % de la production nationale).
45. La situation française est assez singulière par rapport à celle d'autres pays européens, notamment le Danemark et les Pays-Bas où un seul groupe coopératif est en situation largement dominante en ce qui concerne la transformation. Toutefois, la faible concentration française doit être relativisée en tenant compte du caractère extrêmement atomisé de la production : il y avait 88 000 exploitations livrant du lait de vache en 2007 pour 538 entreprises de collecte. Le tableau 2 ci-après reflète la diversité des rapports producteur/collecteur.

---

<sup>1</sup> *Le rôle des facteurs financiers dans la hausse des prix des matières agricoles*, W. Arrata, B. Camacho, C. Hagege, P.E. Lecocq, I. Odonnat juillet 2008, Trésor Eco.

Collecte annuelle en milliers de litres	Nombre d'établissements	Effectif des livreurs	Nombre moyen de livreurs par établissements
<b>Moins de 500</b>	39 (7 %)	79 (0 %)	2
<b>De 500 à 1000</b>	31 (6 %)	143 (0 %)	5
<b>De 1 000 à 5 000</b>	200 (37 %)	2 712 (3 %)	14
<b>De 5 000 à 10 000</b>	63 (12 %)	2 220 (3 %)	35
<b>De 10 000 à 25 000</b>	57 (11 %)	4 691 (5 %)	82
<b>De 25 000 à 50 000</b>	46 (8 %)	6 460 (8 %)	140
<b>De 50 000 à 75 000</b>	23 (4 %)	5 382 (6 %)	234
<b>De 75 000 à 100 000</b>	13 (2 %)	4 594 (5 %)	353
<b>De 100 000 à 200 000</b>	36 (7 %)	19 519 (22 %)	542
<b>Plus de 200 000</b>	30 (6 %)	41 999 (48 %)	1 400
<b>Total</b>	<b>538</b>	<b>87 799</b>	<b>163</b>

**Tableau 2-Répartition des établissements selon l'importance de la collecte (2007)**  
(Source: Agreste)

46. En effet, alors que certains éleveurs ont des relations commerciales pouvant sembler équilibrées avec un collecteur, 70 % d'entre eux se trouvent dans des situations où leur acheteur compte en moyenne au moins 500 autres producteurs. Le rapport de force devient donc très déséquilibré. A titre d'exemple, Danone reconnaît avoir 3 900 producteurs de lait.
47. Ce déséquilibre dans le pouvoir de négociation pourrait, le cas échéant, être sans conséquence si, comme dans certains pays, la collecte était essentiellement assurée par des coopératives, dont le statut implique qu'elles prennent en compte les intérêts de producteurs puisque ces derniers en sont actionnaires. Mais en France, moins de 50 % de la collecte est assurée par des coopératives.
48. De plus, les coûts du transport et du stockage du lait à l'état brut étant particulièrement élevés, il n'existe pas de véritable marché « spot » du lait.
49. Enfin, dans certains cas, il existe des situations de monopsonne local de collecte qui empêchent les producteurs de changer d'acheteur s'ils n'en sont pas satisfaits. Ces situations sont la conséquence de l'importance des coûts de collecte, poussant les transformateurs à rationaliser ces derniers en limitant les distances de transport.
50. Il n'y a donc pas de véritable marché où joue la concurrence entre la production et la collecte. Le fonctionnement du secteur laitier devient concurrentiel à partir de la première transformation<sup>1</sup>. Il existe en effet des échanges de beurre et poudre de lait entre opérateurs. Ces deux produits étant facilement stockables et transportables, ces échanges peuvent se réaliser au niveau local, communautaire et international.

<sup>1</sup> La collecte est assurée soit par des opérateurs assurant uniquement la première transformation en beurre et poudre de lait, soit par des opérateurs assurant une transformation jusqu'aux produits de grande consommation.

*b) Les conséquences de ce mauvais fonctionnement*

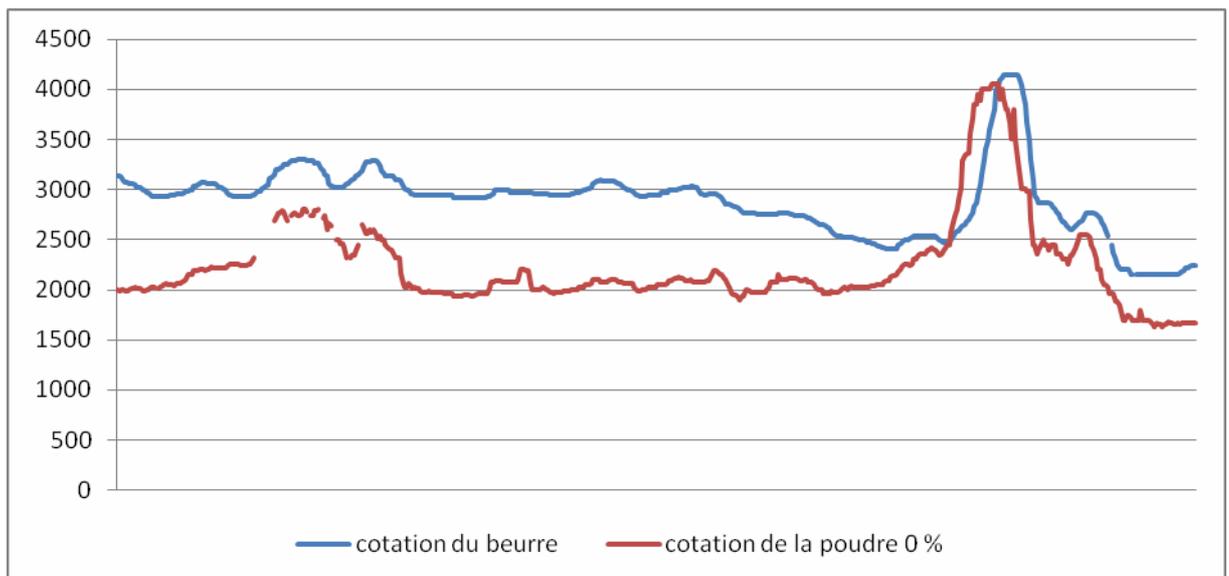
51. Comme le rappelait le Conseil de la concurrence dans son avis n° 08-A-07 du 7 mai 2008 relatif à l'organisation économique de la filière fruits et légumes, concernant un secteur où le pouvoir de marché des distributeurs peut être considéré comme analogue à celui des transformateurs laitiers :
- « le déséquilibre dans les relations commerciales entre producteurs et distributeurs soulève deux problèmes : un problème de partage de profits entre amont et aval d'une part, un problème d'efficacité économique d'autre part.*
- En lui-même, le premier problème ne relève pas a priori de la politique de la concurrence, dont l'objectif n'est pas d'intervenir dans le partage du surplus entre les opérateurs. Toutefois, la fragilisation du secteur amont via le pouvoir de marché proche de l'oligopsonne de l'aval est susceptible, à moyen terme, d'entraîner une réduction de l'offre ou de sa diversité, nuisible au bien-être collectif.*
- De plus, en s'octroyant une très forte part du profit de la chaîne économique, les distributeurs pourraient réduire la part de leurs fournisseurs jusqu'à limiter les investissements amont en deçà du niveau nécessaire au bon fonctionnement de la filière ».*
52. Dans un contexte où les producteurs de lait sont souvent dans une situation de dépendance économique vis-à-vis de leur collecteur, renforcer leur pouvoir de marché pourrait contribuer à améliorer l'efficacité économique et à accroître le surplus global.

**2. La volatilité des prix**

53. Jusqu'à récemment, la régulation mise en œuvre par l'Union européenne dans le secteur laitier « isolait » partiellement le marché communautaire du reste du monde, et permettait, au moyen d'une gestion des volumes mais également d'une intervention sur les prix, de « lisser » ces derniers.
54. L'abandon progressif des ces instruments de régulation n'est pas sans effet sur le prix du lait à la production : ce dernier résulte de plus en plus du jeu de l'offre et de la demande et est donc susceptible de refléter plus fortement les éventuels déséquilibres à cet égard.
55. Or, le secteur laitier est caractérisé, comme cela a été noté précédemment, par une demande globale relativement peu sensible au prix, mais également par une offre de court terme relativement inélastique. En effet, si un éleveur constatant une hausse des prix peut augmenter son volume en donnant une alimentation plus riche à ses vaches, cette augmentation n'est possible que dans les limites physiologiques de l'animal, et si le prix est réellement susceptible de couvrir les coûts variables associés qui sont relativement élevés. Par ailleurs, cette capacité d'adaptation à la hausse n'est pas symétrique à la baisse, les animaux qui ne se nourrissent souvent que d'herbe ne peuvent être amenés à produire moins. Ces limites dans le choix du volume de l'éleveur sont d'autant

plus contraignantes que le produit n'étant pas stockable, l'éleveur ne peut utiliser ce moyen pour réguler son volume vendu.

56. Ces rigidités entraînent une forte volatilité sur les prix des produits dits excédentaires que sont les produits industriels (beurre et poudre de lait). En effet, ces derniers sont réalisés avec les excédents de stocks et constituent donc la variable d'ajustement en cas de déséquilibre entre l'offre et la demande. La figure 12 présente les cotations du beurre en vrac et de la poudre de lait en France entre 1999 et 2009, mettant en évidence le pic constaté à l'été 2007.



**Figure 12-Cotations du beurre et de la poudre de lait 0% en France entre 1999 et 2009**  
(Source : Office de l'élevage)

57. En absence de mécanismes contractuels particuliers, la volatilité des prix des produits industriels est, de fait, répercutée sur celle des prix à la production, car les produits industriels constituent la valorisation marginale du lait brut.
58. Cette forte volatilité des prix est nuisible à l'efficacité économique du secteur, car elle engendre une incertitude sur les recettes des éleveurs comme sur les coûts des transformateurs, ce qui pèse non seulement sur les investissements mais également sur la viabilité des entreprises et donc sur l'ordre public économique en général.
59. L'effet négatif de la volatilité des prix est d'autant plus fort que les producteurs ont un grand besoin de visibilité. En effet, la production laitière présente la double caractéristique d'avoir un cycle de production long et rigide et des charges fixes nettement supérieures aux charges variables.
60. Ces dysfonctionnements du secteur laitier, tant le déséquilibre dans le pouvoir de négociation que la volatilité des prix, justifient l'existence d'une régulation. Néanmoins, les mécanismes d'orientation des prix tels qu'ils étaient mis en œuvre par le CNIEL jusqu'en 2008 ne pouvaient se concevoir que dans un cadre communautaire relativement protecteur vis-à-vis du reste du monde et fortement régulateur à l'échelle européenne. Ces recommandations de prix

présentaient en tout état de cause un réel risque juridique au regard des règles de concurrence, comme l'a rappelé en 2008 la DGCCRF.

61. Il existe toutefois des solutions économiques, telles que la concentration ou la contractualisation, qui contribuent à orienter les prix, en modifiant le rapport de force entre les producteurs et les transformateurs et en limitant la volatilité, sans méconnaître les règles de concurrence.

### ***C. LES RECOMMANDATIONS DE PRIX***

62. Les recommandations de prix générales apparaissent, aux yeux de l'Autorité, de peu de secours pour les producteurs de lait et présentent de forts risques juridiques au regard des règles de concurrence. En la matière, seuls, le cas échéant, des accords ciblés liés à une démarche de qualité pour des produits commercialisés sous marque ou label de qualité sont, sous certaines conditions, envisageables.

#### **1. L'inefficacité économique des recommandations de prix dans le contexte réglementaire actuel**

63. Les recommandations de prix diffusées par le CNIEL contribuaient, aux yeux des différents acteurs, à la réalisation de deux objectifs. D'une part, elles permettaient aux deux grandes catégories d'acteurs, les producteurs et les transformateurs, d'anticiper l'évolution du prix du lait à la production, levant ainsi une partie de l'asymétrie d'information existante, les éleveurs n'ayant pas un accès direct à l'évolution des prix aval. D'autre part, ces recommandations permettaient aux producteurs de réduire le déséquilibre dans le pouvoir de négociation existant sur le marché de la collecte de lait, puisqu'elles étaient émises par l'Interprofession, au sein de laquelle ils sont représentés par la Fédération nationale des producteurs de lait (FNPL).
64. Si la mise en garde de la DGCCRF est intervenue au moment où le marché s'est retourné, il convient de souligner que le retour à ce mécanisme ne permettrait très vraisemblablement pas de remédier aux dysfonctionnements du secteur. Comme l'atteste la difficulté qu'ont eue les médiateurs à faire émerger un consensus lors de la préparation de l'accord de juin 2009, les trois « familles » du CNIEL auraient de grandes difficultés à faire coïncider leurs anticipations du prix. En outre, le contexte communautaire a évolué, soumettant de plus en plus le marché au jeu de la concurrence.
65. Une éventuelle recommandation d'un niveau de prix se heurte donc à deux difficultés, d'une part la concurrence internationale, d'autre part la détermination du niveau de prix lui-même.
66. Un niveau de prix à la production ne peut être recommandé sans tenir compte des autres acteurs susceptibles de concurrencer les producteurs et les transformateurs concernés. En effet, un prix trop élevé engendrerait une moindre compétitivité de la zone où il est pratiqué et ne pourrait qu'avoir un

effet néfaste sur le développement du secteur. Or, dans un secteur où certains produits industriels peuvent faire l'objet d'échanges non seulement avec les États membres, mais aussi avec des pays extérieurs à l'Union européenne, l'efficacité d'un prix indicateur risque d'être faible, la demande des transformateurs étant susceptible de se reporter sur les produits extra-européen en cas de prix trop élevés.

67. En outre, même si la question de la concurrence internationale ne se posait pas, la détermination du niveau de prix recommandé général serait en elle-même porteuse d'inefficacités économiques. En effet, sur un marché sur lequel se rencontrent une offre et une demande très hétérogènes, notamment en termes de qualité et de coûts, la détermination d'un prix indicateur est extrêmement complexe. Soit ce dernier est sous-estimé, ce qui entraîne une situation de sous-investissement pour la production laitière, et à terme, une moindre diversité de l'offre ; soit il est surestimé, ce qui, effet contraire, incite les producteurs à surinvestir, entraînant ainsi un déséquilibre entre l'offre et la demande et donnant les mauvaises incitations aux producteurs qui ne sont pas poussés à améliorer leur productivité.
68. De plus, de telles recommandations présentent un réel risque juridique au regard des règles de concurrence.

## **2. L'appréciation des recommandations de prix au regard des règles de concurrence**

69. Un tel examen doit être mené au regard du droit national et au regard des règles communautaires.

### *a) Le droit national*

70. Le secteur agricole est soumis au droit de la concurrence. Ainsi, lorsque la DGCCRF a mis en garde l'Interprofession contre la diffusion de recommandations en matière de prix, elle s'appuyait sur l'article L. 420-1 du code de commerce. En effet, si l'article L. 420-4 du même code, à son I, sous 2<sup>e</sup>, dispose que ne sont pas soumises aux dispositions de l'article L.420-1 les pratiques qui peuvent consister à organiser, pour les produits agricoles ou d'origine agricole, sous une même marque ou enseigne, les volumes et la qualité de production ainsi que la politique commerciale, y compris en convenant d'un prix de cession commun à condition qu'elles n'imposent des restrictions à la concurrence que dans la mesure où elles sont indispensables pour atteindre cet objectif de progrès, le mécanisme mis en œuvre par le CNIEL allait au delà de cette dérogation. Les recommandations de prix étaient générales et n'étaient pas spécifiques à une marque ou à une enseigne.
71. Depuis lors, la loi de finances pour 2009 a modifié le code rural en y intégrant l'article L. 632-14 suivant, dont les dispositions n'ont d'ailleurs pas été soumises à l'époque au Conseil de la concurrence pour avis :

*« Le Centre national interprofessionnel de l'économie laitière peut élaborer et diffuser des indices de tendance, notamment prévisionnels, des marchés laitiers, ainsi que tout élément de nature à éclairer la situation des acteurs de la filière laitière.*

*Les centres régionaux interprofessionnels de l'économie laitière peuvent élaborer et diffuser des valeurs qui entrent dans la composition du prix de cession du lait aux collecteurs ou aux transformateurs, en s'appuyant notamment sur les indices mentionnés à l'alinéa précédent.*

*Les opérateurs de la filière laitière peuvent se référer aux indices et valeurs mentionnés aux deux premiers alinéas dans le cadre de leurs relations contractuelles.*

*Ces pratiques ne sont pas soumises aux articles L. 420-1 et L. 420-2 du code de commerce ».*

72. Dès lors, l'article L. 420-4, II, sous 1), du code de commerce s'applique à ce dispositif :
- « I.-Ne sont pas soumises aux dispositions des articles L. 420-1 et L. 420-2 les pratiques :*
- 1° Qui résultent de l'application d'un texte législatif ou d'un texte réglementaire pris pour son application »*
73. Toutefois, de telles pratiques sont susceptibles de rester soumises aux règles communautaires de concurrence.

#### *b) Le droit communautaire de la concurrence*

##### *(1) L'affectation du commerce intracommunautaire*

74. Le droit communautaire de la concurrence s'applique si le commerce entre États membres a été ou est susceptible d'être affecté de manière sensible par les pratiques considérées.
75. En l'espèce, des recommandations de prix au niveau national impliquant l'ensemble des acteurs nationaux, tant producteurs que transformateurs, d'un pays réalisant 17 % de la production communautaire de lait, relèveraient manifestement du droit communautaire de la concurrence. Dans ses lignes directrices relatives à la notion d'affectation du commerce figurant aux articles 81 et 82 du traité (JOCE 1997, C372, p.5), la Commission européenne précise notamment que *« les ententes horizontales couvrant l'ensemble d'un État membre sont normalement susceptibles d'affecter le commerce entre États membres. »* Or les recommandations d'une interprofession ont nécessairement une composante *« d'entente horizontale »*.
76. En outre, si le lait à l'état brut donne lieu à peu d'échanges intracommunautaires du fait de son caractère périssable et du niveau élevé des coûts de transport associés, il n'en va pas de même pour les produits conditionnés ou transformés comme le lait de conservation, les fromages ou la poudre de lait. Même si les marchés de la collecte sont distincts des marchés aval, une uniformisation des prix de collecte au niveau national aurait

nécessairement un effet indirect sur les marchés aval sur lesquels les échanges intracommunautaires ne sont pas négligeables.

77. À cet égard, l'interdépendance du marché français avec ceux des autres États membres est attestée par le système mis précédemment en œuvre par le CNIEL. En effet, les recommandations de prix prenaient en compte un indice de compétitivité avec l'Allemagne, ce qui montre qu'elles ne pouvaient être mises en œuvre en s'abstrayant de la concurrence européenne.
78. Il est donc probable que les recommandations de prix telles qu'elles ont été pratiquées jusqu'en 2008 étaient susceptibles d'affecter de manière sensible le commerce entre États membres et auraient pu, de ce fait, faire l'objet d'une appréciation au regard de l'article 81 du traité CE, qui dispose notamment :  
*« Sont incompatibles avec le marché commun et interdits tous accords entre entreprises, toutes décisions d'associations d'entreprises et toutes pratiques concertées, qui sont susceptibles d'affecter le commerce entre États membres et qui ont pour objet ou pour effet d'empêcher, de restreindre ou de fausser le jeu de la concurrence à l'intérieur du marché commun, et notamment ceux qui consistent à :*  
*a) fixer de façon directe ou indirecte les prix d'achat ou de vente ou d'autres conditions de transaction ;*  
*(...) »*
79. Si les recommandations de prix n'étaient émises qu'au niveau régional, comme cela a été envisagé par l'Interprofession après la mise en garde de la DGCCRF, et est prévu désormais par l'article L. 634-14 du code rural, l'analyse de l'affectation du commerce intercommunautaire devrait être approfondie. Elle dépendrait peut-être de la région concernée, et prendrait notamment en compte les critères suivants : la nature des pratiques, l'identité des produits concernés par la pratique et l'importance des entreprises en cause.
80. Le commissaire du Gouvernement a estimé lors de la séance que le caractère régional des pratiques et l'importance des coûts de transport associés à la collecte de lait plaident pour l'absence d'affectation sensible du commerce entre États membres.
81. Toutefois, d'autres éléments sont susceptibles d'appuyer la thèse inverse.
82. En premier lieu, il faudrait s'assurer que ces recommandations de prix déclinées régionalement ne soient pas tout simplement la poursuite d'une pratique nationale, sans que les régions ne les déterminent de manière autonome, et qu'elles puissent alors être considérées comme manifestant une concertation nationale.
83. En second lieu, une recommandation de prix destinée à l'ensemble des producteurs et collecteurs au niveau régional pourrait être considérée comme affectant sensiblement le commerce entre États membres dans les régions frontalières, soit directement en conduisant à réorienter d'éventuelles livraisons de lait au détriment de transformateurs situés de l'autre côté de la frontière, soit indirectement sur les marchés avals. À cet égard, les seuils évoqués dans la communication de la Commission concernant les accords d'importance

mineure qui ne restreignent pas sensiblement le jeu de la concurrence au sens de l'article 81, paragraphe 1, du traité (JOCE 2001, C 368, p. 13), en deçà desquels l'article 81 n'est normalement pas applicable, seraient probablement dépassés (chiffre d'affaires de chaque « partie » limité à 40 millions d'euros et 15 % ou 5 % maximum de parts du marché pertinent selon les cas).

(2) L'exemption de droit commun prévue par l'article 81, paragraphe 3, CE, pourrait difficilement s'appliquer à des accords globaux

84. Une autorité de la concurrence examinant la compatibilité de ces recommandations de prix avec le droit communautaire regarderait dans quelle mesure l'exemption de l'article 81, paragraphe 3, CE s'appliquerait, ce dernier précisant que les dispositions du paragraphe 1 de cet article peuvent être déclarées inapplicables à tout accord ou toute pratique qui :

*« contribuent à améliorer la production ou la distribution des produits ou à promouvoir le progrès technique ou économique, tout en réservant aux utilisateurs une partie équitable du profit qui en résulte, et sans :*

*a) Imposer aux entreprises intéressées des restrictions qui ne sont pas indispensables pour atteindre ces objectifs ;*

*b) Donner à des entreprises la possibilité, pour une partie substantielle des produits en cause, d'éliminer la concurrence ».*

85. La communication de la Commission européenne portant lignes directrices concernant l'application de l'article 81, paragraphe 3, CE (JOUE 2004, C101, p.8) précise que cette disposition :

*« n'exclut pas a priori certains types d'accords de son champ d'application. Par principe, tous les accords restrictifs qui remplissent cumulativement les quatre conditions de l'article 81, paragraphe 3, bénéficient de l'exemption. Toutefois, il est fort peu probable que de graves restrictions de la concurrence puissent remplir les conditions de l'article 81, paragraphe 3 » (point 46).*

86. En l'occurrence, il serait sans doute difficile de démontrer que la restriction de concurrence consistant à formuler des recommandations de prix au niveau national ou régional est nécessaire à la réalisation de l'objectif visé. La nécessité de vérifier qu'il n'existe pas d'autres moyens moins anticoncurrentiels d'atteindre l'objectif visé renvoie notamment au développement des pistes de réflexions évoquées à partir du paragraphe 104 du présent avis. À cet égard, si la Communauté européenne a elle-même abandonné le mécanisme du prix indicatif dans le cadre de l'OCM, c'est vraisemblablement qu'elle considère que d'autres moyens peuvent être utilisés pour assurer un bon fonctionnement du secteur.

87. En outre, pour bénéficier de l'exemption, un accord restrictif de concurrence doit réserver aux utilisateurs une part équitable du profit qui en résulte. La notion

*« d'utilisateur »* englobe tous les acteurs, directs ou indirects, des produits

couverts par l'accord, y compris les transformateurs, les distributeurs, mais également, dans le cas de biens destinés à être largement commercialisés, les consommateurs finals.

88. Dans la plupart des cas, un système de fixation ou d'orientation du prix d'achat des matières premières à un niveau supérieur aux prix du marché est de nature à conduire les acheteurs et distributeurs à augmenter le prix net de leurs produits, afin de préserver leurs propres marges. Par exemple, dans la décision 75/77/CEE du 8 janvier 1975, IV/27 039 - Conserves de champignons (JOUE L 29, p. 26), la Commission européenne a considéré que des concertations « *de prix de vente à l'intérieur du marché commun entre les principaux protagonistes d'un secteur de l'industrie alimentaire ne vont pas dans le sens et ne sauraient se trouver à l'origine d'améliorations telles que celles visées à l'article 85-3, qu'elles ne sauraient pas davantage contribuer à promouvoir le progrès technique ou économique et qu'en tous cas, elles ne peuvent jouer qu'au détriment des intérêts des consommateurs* » (voir aussi la décision de la Commission du 2 avril 2003, COMP/C.38.279/F3, Viandes bovines françaises, JOUE L 209, p. 12, point 130).
89. Il convient néanmoins de rappeler que le Conseil de la concurrence ne s'est pas montré hostile à d'éventuels accords fixant des prix minimum à la production en échange de l'apport d'une qualité particulière si la concurrence entre filières de qualité reste suffisante et si la fixation des prix au niveau du consommateur reste libre. Cette approche a été exposée récemment dans l'avis n° 08-A-07 du 7 mai 2008 relatif à l'organisation économique de la filière fruits et légumes : « *La Commission de la concurrence, dans un avis rendu sur le vin de Cahors (Avis n° 81/14), a ainsi considéré qu'un accord, au sein d'une filière, entre producteurs et négociants sur un prix plancher du vin vendu en vrac aux négociants, dès lors qu'il n'était pas accompagné d'un prix conseillé ou imposé de revente au consommateur, pouvait échapper à la prohibition des ententes dans la mesure où il permettait de garantir et d'améliorer la qualité des vins offerts aux consommateurs. Cette position a été confirmée par le Conseil de la concurrence à plusieurs reprises (voir les décisions n° 94-D-41 du 5 juillet 1994 relative au secteur des volailles sous label et n° 95-D-15 du 14 février 1995 relative au secteur de la pomme de terre de conservation).* » (point 67) ;
90. L'Autorité de la concurrence n'a pas de raisons de remettre en cause cette approche. Elle ne peut toutefois pas préjuger de la position qu'adopterait la Commission européenne si celle-ci se saisissait de la question.

(3) La dérogation spécifique au secteur agricole ne semble guère apporter de souplesses supplémentaires

91. Les conditions d'application des règles de concurrence au regard des objectifs de la politique agricole commune ont été exposées en dernier lieu dans un règlement du Conseil (règlement (CE) n° 1184/2006, du 24 juillet 2006, JOUE

L 214, p. 7), qui fait de l'application de ces règles le principe général, comme le dispose son article 1<sup>er</sup> :

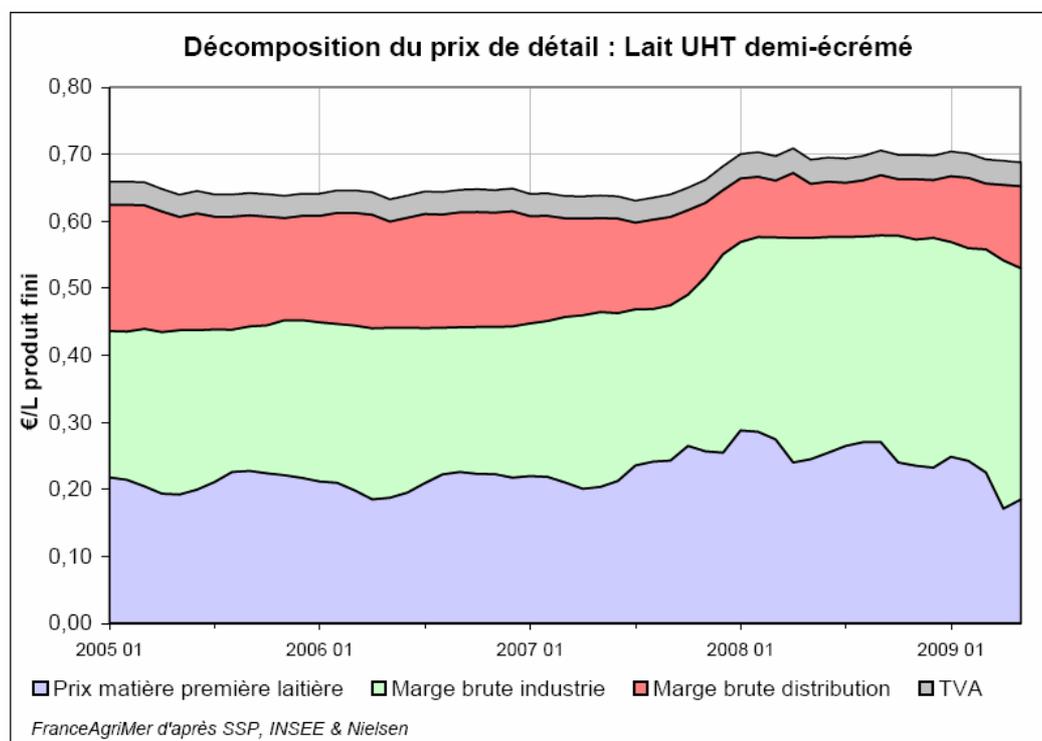
*« Les articles 81 à 86 du traité ainsi que les dispositions prises pour leur application s'appliquent à tous accords, décisions et pratiques visés à l'article 81, paragraphe 1, et à l'article 82 du traité et relatifs à la production ou au commerce [des produits agricoles], sous réserve des dispositions de l'article 2 du présent règlement ».*

92. L'article 2 prévoit un dispositif dérogatoire spécifique au secteur agricole :
- « L'article 81, paragraphe 1, du traité ne s'applique pas aux accords, décisions et pratiques (...) qui font partie intégrante d'une organisation nationale de marché ou qui sont nécessaires à la réalisation des objectifs [de la politique agricole commune].*
- Il ne s'applique pas en particulier aux accords, décisions et pratiques d'exploitants agricoles, d'associations d'exploitants agricoles ou d'associations de ces associations ressortissant à un seul État membre, dans la mesure où, sans comporter l'obligation de pratiquer un prix déterminé, ils concernent la production ou la vente de produits agricoles ou l'utilisation d'installations communes de stockage, de traitement ou de transformation de produits agricoles, à moins que la Commission ne constate qu'ainsi la concurrence est exclue ou que les objectifs [de la politique agricole commune] sont mis en péril ».*
93. Cette dérogation, qui exclut en tout état de cause les accords de prix, a cependant toujours fait l'objet d'une interprétation particulièrement restrictive de la Commission européenne et de la Cour de justice des Communautés européennes. Ainsi, dans l'arrêt du 15 mai 1975, Frubo/Commission (71/74, Rec. p. 563, points 24, 25 et 26), la Cour a jugé que pour satisfaire la condition d'être nécessaire à la réalisation des objectifs de la politique agricole commune, l'accord en cause doit être nécessaire pour atteindre chacun de ces objectifs, rappelés ci-dessous :
- « - accroître la productivité de l'agriculture en développant le progrès technique, en assurant le développement rationnel de la production agricole ainsi qu'un emploi optimum des facteurs de production, notamment de la main-d'œuvre ;*
- assurer ainsi un niveau de vie équitable à la population agricole, notamment par le relèvement du revenu individuel de ceux qui travaillent dans l'agriculture ;*
- stabiliser les marchés ;*
- garantir la sécurité des approvisionnements ;*
- assurer des prix raisonnables dans les livraisons aux consommateurs ».*
94. De même, dans l'arrêt du 12 décembre 1995, H.G. Oude Luttikhuis e. a./Coberco (C399/93, Rec. p. I-4515, points 26 et 27), la Cour a précisé que les accords pour lesquels le bénéfice de cette dérogation est revendiqué ne doivent compromettre aucun des objectifs de la politique agricole commune.

95. Il apparaît donc que l'émission de recommandations de prix générales, tant au niveau national que régional, présente un réel risque juridique au regard des règles de concurrence. Il semble préférable de privilégier des solutions qui, tout en étant conformes aux règles de concurrence, semblent en outre mieux cibler les dysfonctionnements du marché.

#### **D. LES PISTES POUR AMÉLIORER LE FONCTIONNEMENT DU SECTEUR**

96. S'il est incontestable que le niveau le plus pertinent d'action pour réguler le secteur laitier reste le niveau communautaire, cela n'exclut pas de réfléchir aux mécanismes susceptibles d'améliorer son fonctionnement national, d'autant plus que les disparités entre les différents États membres justifient une analyse par pays producteur.
97. Dans ce contexte, l'Autorité souligne qu'il ressort de l'analyse des causes de la crise du secteur laitier et de son fonctionnement que le secteur de la distribution n'est pas responsable des difficultés rencontrées par les producteurs. Comme l'a montré la récente étude de l'Observatoire des prix et des marges<sup>1</sup>, la distribution n'a pas profité de la hausse des prix du lait à la production pour augmenter ses marges (graphique 13).



**Figure 13-Décomposition du prix de détail du lait uht demi écrémé, (Source : Observatoire des prix et des marges)**

<sup>1</sup> Observatoire des prix et des marges, filière laitière, accessible à l'adresse : [http://www.dgcrf.bercy.gouv.fr/concurrence/prix/lait\\_decomposition\\_prix.pdf](http://www.dgcrf.bercy.gouv.fr/concurrence/prix/lait_decomposition_prix.pdf)

98. Toutefois, les difficultés rencontrées par le secteur et les dysfonctionnements analysés précédemment nécessitent d'envisager des solutions qui peuvent être relativement classiques comme la concentration de la production, ou plus innovants et spécifiques au secteur, comme l'assouplissement de l'OCM et la contractualisation dans un cadre prédéfini. Ces différentes solutions méritent d'être étudiées.

## **1. LA MISE EN PLACE D'UN MARCHÉ À TERME POUR LUTTER CONTRE LA VOLATILITÉ DES PRIX**

99. Des solutions de marché classiques pourraient être envisagées pour remédier au problème de la volatilité des prix à la production dans le secteur laitier.
100. Les mécanismes d'assurance, traditionnellement utilisés pour contrer la volatilité des prix, notamment celle issue d'aléas climatiques, ne semblent pas pouvoir être mis en place dans le secteur laitier. En effet, la volatilité des prix est un phénomène qui touche l'ensemble des éleveurs, contrairement à la plupart des phénomènes climatiques, ce qui empêche donc un assureur de mutualiser les risques entre ses différents adhérents, ceux-ci étant touchés au même moment par une mauvaise conjoncture des prix.
101. En revanche, le développement de marchés à terme constituerait une piste pour lutter contre la volatilité, dans la mesure où ils permettraient de mutualiser les risques non seulement entre les producteurs, mais également dans le temps, ce que ne permettent pas les simples regroupements d'offre en coopératives. S'il existe aux États-Unis un marché à terme (Chicago Mercantile Exchange) proposant des contrats sur le lait, le beurre et la poudre de lait, il n'y en a pas aujourd'hui en Europe (un projet européen, l'European Milk Exchange, est actuellement en cours de réalisation).

## **2. L'assouplissement de l'organisation commune de marchés**

102. Le secteur des fruits et légumes est régi par une OCM plus souple en matière d'organisation de producteurs que celle du secteur laitier. En effet, sous réserve qu'elle ne soit pas en position dominante, une association d'organisations de producteurs peut, sans transfert de propriété, être chargée par ses membres de la commercialisation des produits ; elle peut également organiser des échanges d'informations ayant pour objet de régulariser les prix à la production, c'est-à-dire d'en limiter la volatilité. Pour plus de précisions sur cette OCM, il est renvoyé à l'avis n° 08-A-07 du Conseil de la concurrence précité.
103. Le secteur laitier étant également concerné par un déséquilibre dans les relations commerciales entre les producteurs et les acheteurs, en l'occurrence les transformateurs, il pourrait être pertinent d'assouplir les règles encadrant ce secteur de manière à le faire bénéficier des solutions trouvées pour les fruits et légumes.

### **3. La concentration de l'offre pour renforcer le pouvoir de négociation des producteurs**

104. D'une manière générale, la poursuite de concentration de l'offre semble être une nécessité pour restaurer le pouvoir de négociation des producteurs, et ce d'autant plus si la contractualisation doit se développer. En effet, la négociation des prix de départ apparaît très déséquilibrée en défaveur de certains producteurs.
105. La concentration de la production laitière est un mouvement entamé au début des années 80, comme cela a été précisé précédemment (voir § 13), qui doit être poursuivi pour que ses effets positifs sur le pouvoir de négociation des éleveurs soient maximisés.
106. Outre le renforcement du pouvoir de marché des producteurs, la concentration doit permettre de rendre la filière laitière française plus compétitive par rapport à ses concurrentes européennes. En effet, les exploitations laitières françaises sont globalement plus petites que les exploitations d'autres pays (Pays-Bas, Danemark,...). Compte tenu de la part importante des coûts fixes dans les coûts de production, l'augmentation de la taille des exploitations pourrait permettre dans une certaine mesure d'amortir ces coûts fixes sur un volume de production plus important. Le regroupement d'exploitations, par exemple au sein de GAEC (groupement agricole d'exploitation en commun) ou de SCL (société civile laitière), doit être encouragé. La concentration de l'offre peut aussi passer par le renforcement des coopératives de collecte qualifiées d'organisations de producteurs par la réglementation communautaire. Si l'assouplissement de l'OCM évoqué aux paragraphes 102 et 103 venait à être mis en œuvre, des associations d'organisations de producteurs pourraient elles-mêmes, sous certaines conditions, concentrer l'offre sans que les producteurs participant à ces structures puissent se voir reprocher de participer à des ententes anticoncurrentielles.
107. La concentration verticale devrait aussi être développée. Le caractère périssable du produit limite en effet fortement le pouvoir de négociation des producteurs, ce qui sous-entend que la concentration pourrait devoir s'accompagner d'une intégration verticale avec la transformation pour restaurer plus efficacement les équilibres de marché ; les coopérateurs décidant eux mêmes de l'allocation des ressources entre le stade de la production et le stade de la transformation. Le principe de la concentration et de l'intégration verticale est celui adopté par les coopératives de transformation, dont cependant l'ensemble des acteurs s'accorde à dire qu'elles ne rémunèrent pour l'instant pas systématiquement mieux les producteurs que les industriels privés. Ces dernières se sont en effet souvent développées en s'appuyant fortement sur le beurre et la poudre de lait, dont le prix était assuré par l'intervention communautaire, mais qui ne sont pas des produits fortement valorisés. C'est pourquoi elles devraient autant que possible rechercher aujourd'hui les débouchés qualitatifs.
108. Une meilleure rémunération des producteurs passe en effet à la fois par une augmentation de leur pouvoir de marché mais également par une plus grande

valorisation des produits fabriqués, par exemple par une différenciation. A cet égard, la collecte de lait biologique, qui ne suffit pas actuellement à satisfaire la demande nationale (30 % du lait biologique liquide consommé en France est importé), pourrait permettre à un certain nombre de producteurs de revaloriser leurs revenus, même si cela ne peut concerner qu'une minorité d'entre eux. D'autres productions et transformations de qualité, si elles peuvent se développer, pourraient permettre, comme en Autriche et en Italie, de mieux rémunérer les producteurs tout en donnant moins de prise aux influences de marché internationales. Toutefois, ce type de réorientation de la production suppose l'accord du producteur et du transformateur.

#### **4. La nécessaire contractualisation entre le producteur et le transformateur**

##### *a) Le principe de la contractualisation*

109. Actuellement, la moitié des producteurs écoulent leur lait par l'entremise de coopératives, qui, pour la majorité d'entre elles, en assurent la transformation. Les producteurs sont liés à leur coopérative par un contrat, de durée variable (la plupart du temps autour de 5 ans), qui prévoit que l'éleveur apporte la totalité de sa production à la coopérative et lui en transfère la propriété. Ce contrat est renouvelable par tacite reconduction, les coopératives ne pouvant s'y opposer que si le producteur a manqué à ses obligations.
110. Le conseil d'administration de la coopérative a l'obligation de fixer un prix d'acompte, chaque mois, et peut décider de verser des compléments de prix. A la fin de l'année, lorsque les comptes sont clos, l'assemblée générale décide de l'affectation des résultats.
111. La situation du producteur collecté par une entreprise privée est autre. Il n'existe pas de contrat écrit entre un producteur et « son » industriel privé. Il s'agit d'une relation de confiance, parfois héritée, et qui ne mentionne ni prix, ni qualité, ni volume. Traditionnellement, avec les quotas, la production étant limitée, l'ensemble du volume produit par un éleveur était collecté par le transformateur avec lequel il travaillait. Le prix est fixé mensuellement par l'acheteur, de manière unilatérale.
112. Avec des quotas contraignants, les relations en amont de la filière étaient plus simples qu'aujourd'hui. En effet, les quotas permettaient de maintenir les prix annuels relativement stables et le déficit d'offre permettait de rééquilibrer le pouvoir de négociation des producteurs (encore plus atomisés que les transformateurs). De plus, le soutien par les prix d'intervention des produits industriels (beurre, poudre de lait) permettait de limiter la différence de valorisation entre les produits industriels et les produits de grande consommation. Ainsi, le prix du lait pouvait être le même quel que soit le « mix » produits de l'entreprise de transformation (importance relative des produits industriels et des produits de grande consommation dans les

fabrications de l'entreprise)<sup>1</sup>. Avec des quotas de moins en moins contraignants et la baisse des prix d'intervention des produits industriels, l'équilibre précédent n'est plus soutenable.

113. La suppression des quotas annoncée pour 2015 nécessite de repenser les relations producteurs-transformateurs, tant celles impliquant les coopératives que celles concernant les industriels privés. Les unes comme les autres ne peuvent en effet continuer à s'engager à collecter sans limite la totalité de la production de « leurs » éleveurs, dans la mesure où cela conduirait à une surproduction inévitablement néfaste en termes d'efficacité économique et de prix pour les producteurs.
114. Une contractualisation portant sur des volumes, des prix, et des éléments de qualité, doit prendre le relais et permettre de donner la visibilité nécessaire pour les producteurs. En effet, la production laitière présente la double caractéristique d'avoir un cycle de production long et rigide et des charges fixes nettement supérieures aux charges variables. Cela limite fortement la capacité d'adaptation des éleveurs laitiers. Par ailleurs, cette visibilité ne peut également qu'être bénéfique pour les transformateurs, qui pourraient ainsi avoir une meilleure prévisibilité de leurs approvisionnements et leurs coûts. Enfin, la mise en œuvre de contrats avec des prix fixés sur des périodes de plusieurs mois peut permettre de lisser la variabilité saisonnière, ce qui semble possible compte-tenu du fait qu'une part des produits transformés fait l'objet de négociations avec la grande distribution, qui sont annuelles la plupart du temps.

#### *b) Quelles modalités de contractualisation ?*

115. Différentes modalités de contractualisation entre le producteur et le transformateur peuvent être envisagées. Le CNIEL travaille actuellement à l'élaboration d'un guide de bonnes pratiques, qui devra notamment porter sur le contenu d'un contrat-type, c'est-à-dire sur les éléments devant y figurer. Pour autant, il apparaît absolument nécessaire que la détermination de ces éléments (prix, volumes, revalorisation) soit négociée de manière indépendante, par chaque transformateur avec des producteurs regroupés, et qu'elle ne fasse pas l'objet d'une concertation entre transformateurs.

#### *(1) Avec qui doit contractualiser le transformateur ?*

116. L'une des grandes difficultés de la contractualisation réside dans la multiplicité de fournisseurs qu'ont les grands industriels privés. Il est donc nécessaire de déterminer avec qui le transformateur devra négocier le contenu des contrats. Si une négociation des prix de l'ensemble des acteurs au niveau national serait contraire au droit de la concurrence, l'extrême inverse, une négociation de chaque transformateur avec chaque producteur limiterait inévitablement les

---

<sup>1</sup> Il existe quelques cas particuliers où cette péréquation n'est pas mise en place. Il s'agit principalement des productions de qualité comme les fromages AOC ou bio, où le prix du lait payé au producteur est nettement supérieur à la moyenne nationale.

bénéfices à attendre de la contractualisation en termes de restauration du pouvoir de négociation des producteurs.

117. Deux solutions intermédiaires sont envisageables : le regroupement des producteurs en organisations de producteurs (ci-après OP) qui, dans un premier cas, se voient transférer la propriété de la marchandise et se chargent alors de la commercialiser ou qui, dans le second cas, agissent comme mandataires, négociant avec le transformateur au nom de ses adhérents.
118. La première solution ne pose aucun problème au regard des règles de concurrence. Il s'agit donc d'un simple mécanisme de concentration de l'offre, dans lequel les différents producteurs se comportent comme s'ils constituaient une unique entreprise.
119. La compatibilité de la seconde solution avec les règles de concurrence soulève plus de questions. En effet, lorsque les producteurs ne transfèrent pas la propriété de leur production à l'OP, ils restent en prise avec le marché mais via l'OP. En effet, dans ce cas l'OP commercialise la production pour le compte des producteurs en fonction d'un mandat de commercialisation. La vente est réalisée par la structure associative, les volumes sont donc regroupés par rapport à des producteurs indépendants, mais le prix de cession est bien un prix individualisé entre chaque producteur et l'aval. En l'état du droit, la nature du mandat devrait alors être examinée pour s'assurer qu'il ne peut être considéré comme un mécanisme permettant à des producteurs autonomes de s'entendre pour restreindre la concurrence. L'assouplissement de l'OCM régissant le secteur laitier dans le sens mentionné au paragraphe 103 pourrait permettre de sécuriser juridiquement cette option.

## (2) La durée des contrats

120. La question de la durée du contrat doit être posée. Cette dernière doit permettre de donner au producteur la visibilité suffisante pour la réalisation d'investissements de moyen terme ; à titre d'exemple, l'amortissement d'une vache nécessite quelques années, des contrats d'une durée supérieure à deux ans semblent donc nécessaire.
121. Interrogé sur ce point, le président du CNIEL a estimé devant l'Autorité qu'il était nécessaire d'envisager des contrats d'une durée comprise entre 5 et 10 ans. Toutefois, la revalorisation périodique du prix fixée par le contrat nécessite que les cocontractants soient d'accord sur un partage du risque. Or, plus le contrat est long, plus le risque est fort, et plus il est difficile de trouver une formule d'indexation convenant aux deux parties. Il faudra donc probablement arbitrer en faveur de contrats plus courts (de 2 à 5 ans) afin d'obtenir une adhésion des acteurs du secteur.
122. Les durées ne doivent pas nécessairement être identiques pour tous les contrats. Elles peuvent en effet prendre en compte des spécificités des exploitations, comme le fait qu'un éleveur s'engageant dans de nouvelles installations est susceptible d'avoir besoin d'une plus grande visibilité qu'un autre. À cet égard, l'initiative de la coopérative Sodiaal, consistant à rémunérer les producteurs

acceptant de déclarer leurs prévisions de livraison à l'avance et réalisant des livraisons suffisamment proches de leurs prévisions, doit être saluée, dans la mesure où elle contribue également à instaurer une plus grande prévisibilité dans la filière.

### (3) La contractualisation sur les volumes

123. La question des volumes mérite d'être traitée avec une relative souplesse. En effet, la production de lait ne peut être anticipée exactement par l'éleveur, et son caractère cyclique nécessite une réflexion spécifique. Il pourrait apparaître pertinent, comme l'idée en a été avancée, que les contrats distinguent deux volumes, un volume « de base » (ci-après « volume A »), pour lequel le prix serait fixé pour une durée de plusieurs mois, et un volume « de pointe » (ci-après « volume B ») dont le prix serait celui du marché connecté avec les cours des marchés aval, comme c'est le cas actuellement.
124. La volatilité du prix du lait serait alors réduite car le volume A serait acheté à un prix qui ne subirait pas les variations mensuelles engendrées par la volatilité des produits industriels. Par ailleurs, afin que cet effet soit réel, il faudrait que pour chaque contrat producteur/transformateur, la part occupée par les volumes A dans la livraison du producteur ne puisse être inférieure à ce que le transformateur est raisonnablement susceptible de prévoir lui-même de façon relativement sûre comme écoulement de ses produits, ce qui est traditionnellement considéré comme étant la part de produits de grande consommation qu'il fabrique.

### (4) La revalorisation du prix

125. Enfin, les prix correspondant au volume A ne pourront être fixes sur toute la durée du contrat. Ce dernier devra nécessairement mentionner la façon dont ils seront périodiquement réévalués.
126. Deux questions doivent alors être examinées : à quelle fréquence le prix doit-il être revalorisé ? Selon quels critères ?
127. Il serait préférable, afin de maximiser les effets stabilisateurs de la contractualisation, que les prix ne soient pas revalorisés aussi fréquemment que jusqu'à présent (revalorisation mensuelle). Une revalorisation au moins trimestrielle, voire semestrielle, pourrait être envisagée, ce qui doit être possible dans la mesure où, en aval, les négociations avec la grande distribution se font sur une base annuelle.
128. Par ailleurs, la formule de revalorisation du prix figurant dans le contrat correspond à un partage du risque entre producteur et transformateur sur lequel, dans l'idéal, et sous réserve que les producteurs aient suffisamment de pouvoir de négociation, les deux parties se mettent d'accord de manière autonome et sans lien avec ce qui est fait dans les autres contrats.
129. Toutefois, si le regroupement des producteurs n'est pas suffisant pour permettre un accord sur ce partage de risque équitable, il peut être envisagé

d'encadrer cette revalorisation de manière nationale, en tenant compte d'indices calculés par un organisme indépendant des acteurs du marché. En effet, dans la mesure où les avantages de la contractualisation résident en grande partie dans le mécanisme d'assurance de moyen terme qu'elle représente, l'adhésion des deux parties à un tel mécanisme nécessite que chacune soit convaincue que cet engagement ne se fera pas à ses dépens.

130. A titre d'exemple, un indice composite prenant en compte tant les variations aval (prix des produits industriels, des produits de grande consommation...) que les coûts amont (coûts de l'alimentation animale par exemple) pourrait être élaboré et diffusé, non pas par l'Interprofession, mais par une structure au sein de laquelle l'État serait représenté, cet indice servant de base légale pour augmenter mais également diminuer, si besoin est, le prix du volume de base A. En effet, en cas de forte crise du secteur, le prix doit pouvoir s'adapter aux difficultés rencontrées par les transformateurs pour écouler leurs produits. Les évolutions du prix des contrats se feraient sur la base de l'évolution de cet indice en pourcentage, et non en valeur, de manière à ce que cet encadrement n'ait pas pour effet d'homogénéiser les prix.
131. Un parallèle peut être fait avec le secteur du transport routier, pour lequel les pouvoirs publics ont mis en place un mécanisme de répercussion des variations du prix du gazole sur le prix du transport facturé en tenant compte de l'évolution d'un indice officiel élaboré par le Comité national routier, au conseil d'administration duquel le ministère des transports est représenté.

## II. CONCLUSION

132. Sans préjuger de ce que l'examen d'une saisine contentieuse révélerait, l'Autorité estime que l'émission de recommandations de prix au niveau national, voire au niveau régional, par l'Interprofession présente un réel risque juridique au regard des règles de concurrence.
133. Elle reste par ailleurs peu convaincue de leur efficacité pour remédier aux difficultés structurelles du secteur et privilégie des solutions qui lui semblent plus pertinentes : la promotion de la contractualisation, la restructuration du secteur accompagnée par un assouplissement des possibilités d'intervention des associations d'organisations de producteurs dans l'OCM, et la mise en place de marchés à terme.
134. La contractualisation apparaît une voie nécessaire dans le contexte de dérégulation que connaît le secteur laitier, et c'est le rôle de l'Interprofession de la favoriser, tout en respectant les règles de concurrence imposant que des unités économiques indépendantes établissent leur stratégie commerciale de manière autonome.

Délibéré sur le rapport oral de Mme Constance Valigny et l'intervention de M. Jean-Marc Belorgey, rapporteur général adjoint, par M. Bruno Lasserre, président, président de séance, Mmes Anne Perrot, Elisabeth Flüry-Hérard et M. Patrick Spilliaert, vice-présidents.

La secrétaire de séance,

Le président,

Marie-Anselme Lienafa

Bruno Lasserre



## Lettre de saisine de l'Autorité de la concurrence

Monsieur Bruno LASSERRE  
Président de l'Autorité de la  
concurrence  
11, rue de l'Echelle  
75001 PARIS

Paris, le 9 juin 2009

Réf: CE-9912 (MR)

COMMISSION  
DES AFFAIRES  
ECONOMIQUES

Monsieur le Président,

*LE PRÉSIDENT*

Lors de sa réunion du 2 juin dernier, la commission des affaires économiques a souhaité, sur ma proposition et comme l'article L. 461-5 du code de commerce l'y habilite désormais, à consulter l'institution que vous présidez sur les questions de concurrence au sein de la filière lait.

Si la crise grave que connaît actuellement le secteur provient directement d'un excès d'offre au niveau mondial et d'une stagnation de la consommation de produits laitiers, la structuration de la concurrence en son sein n'a pu que contribuer à en renforcer l'intensité.

Comme vous le savez, les mécanismes d'orientation du prix du lait par l'interprofession, qui permettaient depuis plusieurs années de réguler ce dernier, ont été remis en cause en 2008 suite aux observations de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF).

Depuis cette date, l'absence de mécanisme d'encadrement du prix du lait a laissé sa fixation s'opérer par le libre jeu du marché à un niveau historiquement bas pour la livraison d'avril 2009. A été mis en évidence, de ce fait, l'asymétrie existant dans les pouvoirs de négociation entre les différents maillons de la filière que sont les producteurs, les transformateurs et les distributeurs.

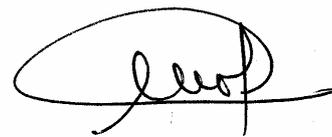
Notre commission, à travers son groupe d'études sur l'élevage présidé par mon collègue Gérard Bailly, qui a procédé à plusieurs auditions, s'est mobilisée pour étudier les causes, tant ponctuelles que structurelles, de cette crise et tenter de préconiser des pistes d'action. Il lui est apparu, à cet égard, que l'analyse des rapports de concurrence au sein de la filière constituait un axe majeur d'investigation.

L'institution que vous présidez nous a semblé particulièrement à même d'apporter à notre assemblée des précisions sur le cadre législatif et réglementaire régissant l'économie du secteur, tant à l'échelon communautaire que national, et à esquisser les grandes orientations dont la poursuite permettrait, s'il s'avérait qu'elle n'était pas totalement satisfaisante, de rétablir les conditions d'une concurrence libre et transparente.

Ainsi, l'avis que rendrait l'Autorité de la concurrence se prononcerait sur ce qu'interdit, très précisément, le droit de la concurrence français et européen en matière de fixation du prix du lait ; il indiquerait également quelles formes pourrait prendre un système tripartite d'orientation dudit prix dans le respect des règles de la concurrence.

Nous serions tout à fait intéressés à ce que vous veniez, devant la commission, exposer les résultats de vos travaux lors de la rentrée parlementaire d'octobre.

Espérant que l'Autorité que vous présidez sera en mesure de répondre à cette demande, je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'JP Emorine', enclosed within a large, loopy oval shape.

Jean-Paul EMORINE

## ANNEXE I

### COMPTE RENDU DE L'AUDITION DE M. BRUNO LE MAIRE, MINISTRE DE L'ALIMENTATION, DE L'AGRICULTURE ET DE LA PÊCHE

*(mardi 22 septembre 2009)*

Au cours d'une première séance, tenue dans l'après-midi, la commission a entendu M. Bruno Le Maire, ministre de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche.

Soulignant que la situation des producteurs de lait intéressait au plus haut point les sénateurs, et que, lors de la séance de questions d'actualités au Gouvernement du 17 septembre 2009, pas moins de quatre questions sur dix avaient porté sur ce sujet, **M. Jean-Paul Emorine, président**, a précisé que cette audition, à laquelle est invité le groupe d'études sur l'élevage, présidé par M. Gérard Bailly, était ouverte à tous les sénateurs ainsi qu'à la presse.

**M. Bruno Le Maire, ministre de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche**, a tout d'abord constaté que l'agriculture française traversait une crise, la plus grave depuis trente ans, soulignant que la quasi-totalité des filières étaient touchées, et que cette crise revêtait une dimension à la fois structurelle et conjoncturelle, nationale et internationale.

Présentant ensuite les axes de sa stratégie en direction du secteur agricole, il a tout d'abord évoqué le soutien aux exploitations, à mettre en place pour leur permettre de surmonter la crise par des mesures pragmatiques, concrètes et rapides, de nature à modifier le contexte économique et redonner confiance aux agriculteurs qui se sentent parfois délaissés par les pouvoirs publics et, plus largement, par la société.

Il en est ainsi du dispositif d'assurance-crédit à l'exportation mis en place pour la filière des fruits et légumes, en particulier pour la production de poires et de pommes, exportée à plus de 50 %, et qui a rencontré de grandes difficultés durant l'été du fait de la baisse de la consommation de ces produits dans les pays d'Europe centrale et orientale, et des barrières à l'importation instaurées en Russie.

En ce qui concerne le lait, il y a urgence à agir pour améliorer concrètement la trésorerie des exploitations. Trente millions d'euros d'aides ont d'ores et déjà été débloqués, et la mutualité sociale agricole a accepté un report d'octobre 2009 à juin 2010 des appels à cotisations, relativement élevés car calculés sur les revenus agricoles plutôt favorables des années 2006, 2007 et 2008. En outre, les banques s'engagent à accorder 250 millions d'euros de crédits

afin de soutenir le fonds de roulement des exploitations laitières, en privilégiant les jeunes agriculteurs et ceux qui ont récemment investi, ces crédits étant assortis d'un taux préférentiel plafonné à 3 % et faisant l'objet d'un remboursement différé à partir de janvier 2011. Ces avantages sont financés par l'Etat à hauteur de 30 millions d'euros.

Le ministre a ensuite affirmé vouloir tenir aux agriculteurs un discours de vérité, qui ne cherche pas à accuser les autres d'être responsables de la situation. Ainsi, dans le secteur des fruits et légumes, le coût du travail saisonnier, qui représente 60 % du coût de production, s'élève à 12 euros par heure en France, contre 6 euros en Allemagne, 7 euros en Espagne et 8 euros en Italie. Il ne s'agit pas d'exiger de nos voisins européens qu'ils soient moins compétitifs, mais de favoriser des réformes structurelles, pour que l'agriculture française soit également compétitive. Il faut obtenir, en parallèle, des avancées en matière d'harmonisation européenne. Ainsi, la France utilise moins de produits phytosanitaires que ses voisins, ce qui autorise une meilleure valorisation des produits, mais il faut également obtenir une harmonisation par le haut des réglementations communautaires, afin de rétablir les conditions de concurrence. La future loi de modernisation agricole aura vocation à proposer des mesures structurelles relatives à la compétitivité, à la stabilisation des revenus agricoles et à la préservation du foncier agricole.

Par ailleurs, le ministre a considéré qu'il était impossible d'aller uniquement dans le sens de la baisse des coûts de production agricoles, car cette stratégie se ferait au détriment des autres objectifs de la politique agricole : sécurité alimentaire, sécurité sanitaire, aménagement du territoire et développement durable. La poursuite de ces autres objectifs mérite non seulement la reconnaissance de la nation, mais aussi une prise en compte sur le plan économique et monétaire favorable aux agriculteurs.

Enfin, le ministre a jugé indispensable de gagner la bataille de la régulation européenne des marchés agricoles. La France a été historiquement le seul pays de l'Union européenne à soutenir la régulation, à rebours de la politique communautaire conduite depuis des nombreuses années. Depuis juillet 2009, à l'instigation de la France, les partisans d'un changement de doctrine prônant un retour à la régulation se sont renforcés : la proposition de résolution franco-allemande sur le lait, rédigée en juillet, a d'abord reçu un accueil réservé de la commission européenne et de la présidence suédoise de l'Union européenne mais, aux douze Etats soutenant initialement la position française, se sont joints, début septembre, l'Espagne et la République Tchèque. Parallèlement, le Parlement européen a considéré que la régulation était une nécessité. La Pologne a rejoint cette initiative et, si l'Italie ralliait cette position, une majorité qualifiée (255 voix) permettrait d'imposer une révision des orientations agricoles européennes dans le sens d'une plus grande régulation du marché du lait, en remplacement du système des quotas. Cette révision ne peut être décidée que par un conseil européen extraordinaire des ministres de l'agriculture dont la France a demandé la réunion. Ces initiatives diplomatiques intenses marquent une rupture avec la stratégie européenne classique de la France, fondée sur la recherche de minorités

de blocage (99 voix). Le ministre a estimé, en définitive, que la France ne pourrait reprendre la tête des initiatives européennes en matière agricole, et, ce faisant, être en position de force pour la négociation de la nouvelle politique agricole commune (PAC) pour 2013, qu'en adoptant cette nouvelle stratégie de recherche de majorités qualifiées.

**M. Jean-Paul Emorine, président**, a souligné que les exploitations agricoles étaient des entreprises, qui devaient être soutenues en cas de crise conjoncturelle, mais a jugé également nécessaire la recherche de solutions structurelles qui ne peuvent être définies qu'au niveau communautaire.

**M. Gérard Bailly, président du groupe d'études sur l'élevage**, a précisé que l'agriculture ne pouvait être considérée comme une production comme les autres : d'une part, l'exploitant ne maîtrise pas les quantités produites, qui dépendent notamment des aléas climatiques, et, d'autre part, de faibles variations de l'offre et de la demande peuvent entraîner des variations considérables de prix. Ces spécificités appellent donc un mécanisme de régulation. Rappelant que, en ce qui concerne le secteur du lait, l'avis de la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) avait désorganisé le fonctionnement du marché, il a estimé qu'une partie de la crise de ce secteur provenait des marges du distributeur, les produits agricoles captant une part trop faible du prix de vente final. Il a souhaité que le contrôle des marges de la grande distribution soit plus effectif. Déplorant la baisse sur le long terme du nombre de producteurs de lait, il a souligné que cette diminution mettait en péril le modèle agricole français, fondé sur une répartition diffuse des exploitations sur le territoire. Les éleveurs ont déjà effectué des efforts de modernisation importants, mais ces efforts sont mis à mal par des charges nouvelles et un coût croissant des intrants qui pèsent sur les résultats des exploitations. Par ailleurs, il s'est demandé si la mission des médiateurs, nommés dans le cadre de la crise du lait, devait se poursuivre. Enfin, s'il faut saluer l'initiative consistant à valoriser les produits laitiers en les étiquetant avec le « label France », les producteurs de produits de qualité peinent néanmoins à trouver des débouchés à des prix qui excèdent leur coût de production, estimé à 313 euros la tonne de lait. Ce problème ne se pose pas seulement pour le lait, mais aussi pour la production de viandes et dans d'autres secteurs encore.

**M. Yannick Botrel** a ensuite exprimé son accord avec le constat de crise de l'agriculture dressé par le ministre. Il s'est inquiété du désarroi des éleveurs qui, ne voyant plus de perspectives, n'écoutent plus l'organisation syndicale majoritaire, et se lancent dans les grèves du lait. Les mesures conjoncturelles prises par le ministre ne suffiront pas et de nombreuses exploitations, déjà en difficulté avant la crise, ne survivront pas économiquement, du fait d'un revenu insuffisant provenant de la vente de la production de lait, même dans un cadre nouveau de contractualisation. Cette crise était prévisible et résulte du démantèlement de la régulation européenne assurée par les quotas et de la régulation nationale assurée par le système de prix directeurs du centre national interprofessionnel de l'économie laitière (CNIEL). De nouveaux mécanismes de régulation doivent être inventés pour la filière laitière et il faut disposer de

données fines par département afin de mieux mesurer la situation réelle des agriculteurs.

**M. Marcel Deneux**, après avoir précisé qu'il n'avait plus de responsabilités dans la filière laitière, a souligné la gravité inédite de la situation dans toutes les filières agricoles, y compris celle des productions végétales. Il a jugé qu'il ne pouvait y avoir de revenu agricole d'un niveau suffisant dans un marché dérégulé et que l'organisation des marchés ne pouvait passer que par la maîtrise des volumes de production, le développement des agro-carburants ayant une responsabilité dans cette désorganisation. Il a souhaité que la question de la régulation des marchés agricoles soit abordée au G20 et à l'OMC, en espérant qu'un nouveau modèle puisse être à même de favoriser le retour de la confiance des agriculteurs. **M. Marcel Deneux** a ensuite estimé que les pouvoirs publics devaient être moins complaisants avec la grande distribution, déplorant, par exemple, la pratique courante d'étiquetages différents pour des mêmes produits de boucherie, sans que le prix d'achat de la viande pré-étiquetée auprès du producteur ne soit modifié. Il a souligné, pour le regretter, que le revenu moyen des agriculteurs dans la plupart des pays de l'OCDE était inférieur au revenu moyen constaté. Il a ensuite insisté sur la nécessité d'une politique génétique adaptée pour permettre, avec moins d'exploitants, de produire autant de lait.

**M. François Marc** s'est réjoui de l'engagement du ministre en faveur de la régulation des marchés agricoles, tout en s'interrogeant sur le contenu de cette régulation. Les solutions envisagées comporteront-elles un objectif de baisse de la production laitière ? Par ailleurs, les agriculteurs redoutent la conclusion de contrats entre éleveurs et laiteries allant vers l'intégration, et cette régulation passe par un plus grand pouvoir de marché des éleveurs.

**M. Bruno Le Maire, ministre de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche**, a indiqué que, au-delà du constat désormais partagé conduisant à rompre avec la politique de dérégulation, la nature des nouveaux instruments de régulation reste encore à déterminer dans un dialogue constructif entre les acteurs de la filière, les parlementaires et les partenaires européens.

En réponse à **M. Gérard Bailly**, il est convenu de ce que l'agriculture n'est pas une production comme les autres, puisqu'une hausse de 1 à 2 % de la production peut suffire à provoquer l'effondrement des cours, comme l'illustre la crise laitière actuelle. Mais ce constat évident n'est pas partagé par tous en Europe et un important travail de pédagogie doit être poursuivi sur ce thème. Les producteurs de la filière laitière doivent s'organiser pour mieux défendre leurs intérêts face aux industriels et de nouveaux outils réglementaires ou législatifs doivent être élaborés pour les y aider. S'agissant de la formation des prix et des marges, les conclusions rendues au mois de juillet 2009 par l'Observatoire des prix et des marges montrent que les marges les plus importantes sont réalisées par les industriels de la filière et non par les grandes surfaces, et le point clé de la réorganisation de la filière porte sur l'évolution des relations entre producteurs et industriels. À cet égard, le soutien au rapprochement entre Entremont et Sodial s'inscrit dans cette stratégie de rééquilibrage des rapports entre industriels et producteurs, grâce à l'émergence d'un acteur important issu du monde coopératif.

Le ministre a ensuite indiqué vouloir engager une campagne de vaccination obligatoire contre la fièvre catarrhale ovine (FCO) du cheptel, en s'assurant que cela se fasse à un coût nul ou réduit pour les éleveurs. Enfin, il a précisé que la médiation mise en place dans la crise laitière n'avait plus lieu d'être puisque l'accord sur le prix du lait signé le 3 juin 2009 était valable jusqu'à la fin de l'année.

En réponse à **M. Yannick Botrel**, le ministre a rappelé son souci constant d'éviter que la crise ne débouche sur des troubles à l'ordre public et de parvenir au maintien des contacts avec l'ensemble des organisations professionnelles représentatives, afin de trouver une issue à la crise au niveau communautaire. La suppression des quotas a été actée en 1999 à Berlin, et les accords de Luxembourg de 2003 ont reporté la fin de leur démantèlement de 2008 à 2015. Cette orientation stratégique majeure, et déjà ancienne, en faveur de la dérégulation, est d'autant plus difficile à inverser que de nombreux petits pays, tels que les Pays-Bas ou le Danemark, n'y ont pas intérêt. Néanmoins, la constitution d'une majorité qualifiée, en faveur de la réouverture de l'organisation commune de marché (OCM) unique, capable de réguler le marché, pourrait être obtenue dans des délais brefs. Il s'agit de modifier les règles qui interdisent, hormis dans un cadre coopératif, les ententes entre industriels et producteurs. Celles-ci constituent en effet le pilier national d'une régulation permettant des accords sur les prix et les volumes, sous le contrôle de la puissance publique. L'objectif est également de mettre en place au niveau européen des outils d'intervention consolidés et réactifs, tels que l'extension des périodes de stockage privé de six à douze mois par an, ou bien la mise en place d'un marché à terme du beurre et de la poudre. Enfin, les directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAF) ont reçu l'instruction de veiller à ce que les mesures décidées pour soutenir la trésorerie des exploitations soient bien appliquées sur le terrain.

En réponse à **M. Marcel Deneux**, le ministre est convenu de ce qu'il n'y a pas de revenu agricole dans un marché désorganisé et de ce que le cheptel avait beaucoup évolué sur le plan génétique, du fait de la diffusion de races plus productives.

En réponse à **M. François Marc**, le ministre a admis qu'il fallait mettre en place les outils permettant de contrôler les volumes produits. Il est nécessaire de faire émerger de nouvelles relations entre producteurs et industriels, en s'appuyant sur une meilleure organisation des premiers, tout en évitant une forme d'intégration qui transforme des exploitants indépendants en salariés industriels et à laquelle les producteurs sont légitimement hostiles.

**M. Jean-Jacques Mirassou**, tout en soulignant l'urgence de prendre en compte l'avenir des éleveurs, a appelé à ce que la réforme de la filière laitière ne se réduise pas à un dialogue à trois, entre producteurs, industriels et distributeurs, et à ce qu'elle n'oublie pas les consommateurs dont les intérêts doivent également être défendus. Il s'est interrogé sur les différences de coûts de production constatées entre l'agriculture française et celle d'autres pays européens, notamment l'Allemagne.

**M. Alain Chatillon** s'est interrogé sur la définition et le rôle de la DGCCRF. Autrefois acteur désigné dans le dialogue avec les acteurs économiques, elle semble désormais avoir du mal à trouver sa place entre un droit de la concurrence omniprésent et le rôle croissant de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA). L'importance des pôles de compétitivité régionaux, notamment en matière d'industries agroalimentaires, qui sont la charpente industrielle des régions, justifie qu'un appui fort soit donné à leur développement. Enfin, les pratiques de la grande distribution en matière de négociation et de détermination des prix doivent être appréhendées dans toute leur complexité et non pas uniquement à travers la problématique des marges arrières.

Rappelant qu'il avait déposé une proposition de loi sur le sujet, **M. Claude Biwer** a plaidé pour une approche complète de l'organisation de la filière laitière prenant en compte producteurs, industriels et distributeurs et n'oubliant pas la problématique de la commercialisation.

**Mme Jacqueline Panis** a demandé des précisions sur les chances d'obtenir une majorité qualifiée au Conseil européen et sur le calendrier de convocation d'un conseil extraordinaire des ministres de l'agriculture de l'Union européenne.

**M. Jean-François Le Grand**, ayant constaté que les réponses du ministre sont de nature à rassurer les éleveurs, a souhaité que, malgré les contraintes qu'imposent les négociations diplomatiques au niveau européen, un travail de communication d'ampleur soit mené pour faire connaître ces réponses. Par ailleurs, il a souligné que le monde paysan est aujourd'hui en proie à une division dramatique et qu'il faut veiller à remédier à cette situation. C'est pourquoi les pouvoirs publics devraient avoir des contacts non seulement avec les organisations de producteurs dites représentatives, mais aussi avec des organisations non officiellement reconnues, en particulier l'association des producteurs de lait indépendants (APLI).

**Mme Nathalie Goulet** a également souligné que l'APLI, à défaut d'être juridiquement représentative, défendait néanmoins le point de vue de nombreux producteurs, en particulier des jeunes. Elle s'est également interrogée sur les possibilités d'utiliser le lait gâché à des fins humanitaires.

**M. François Patriat**, après avoir salué l'unanimité autour d'une politique de régulation, a rappelé que, lorsque la production de lait était associée à des signes de qualité, elle échappait à la crise, comme l'illustre le cas de certaines filières fromagères. Il s'est en outre demandé si la solution structurelle à la crise du lait, et de l'agriculture en général, ne passait pas par une sortie du lait du cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

**M. Paul Raoult** est revenu sur les divisions fortes qui sont apparues au sein du monde agricole. Il a considéré que, même si le mot « quotas » était tabou, la régulation du marché du lait passerait nécessairement par un contrôle des volumes au niveau européen, de manière à assurer une adéquation entre la production et la consommation.

**M. Jean Boyer** s'est demandé si la meilleure régulation possible n'était pas, en définitive, celle des quotas et s'il ne fallait pas tout simplement les maintenir. Il s'est également interrogé sur les possibilités d'une régulation mondiale de la production.

En réponse, **M. Bruno Le Maire, ministre de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche**, a apporté les précisions suivantes :

- il y a urgence à agir, et le Gouvernement, depuis plusieurs semaines, n'est pas resté inactif et a déjà pris des mesures fortes ;

- la priorité absolue de la réforme de la filière laitière est bien de parvenir à un prix du lait qui couvre le coût de production ;

- l'écart de coût de production entre l'Allemagne et la France tient en partie à l'absence de salaire minimum en Allemagne dans la filière fruits et légumes, et la France doit donc agir sur des outils tels que les exonérations de cotisations sociales ;

- le dossier du prix du lait doit être piloté par le ministère de l'agriculture, en fonction d'un objectif de revenus des éleveurs, et non pas par une autre administration, en fonction notamment d'une problématique de droit de la concurrence ;

- le renforcement des pôles de compétitivité régionaux est un objectif important ;

- il faut être vigilant dans le contrôle des pratiques commerciales des grands distributeurs, et il a été demandé à ceux-ci de consentir des efforts sur les ristournes, rabais et remises exigés auprès des producteurs de fruits et légumes ;

- dans la future loi de modernisation de l'agriculture, il faut réfléchir à l'interdiction des accords non écrits entre producteurs, grossistes et distributeurs, car ils permettent de livrer de la marchandise sans que le producteur ait de certitude sur le prix qui lui sera payé ;

- les chances de réunir une majorité qualifiée pour demander la réunion d'un conseil des ministres de l'agriculture consacré à la régulation reposent sur les vingt-cinq voix de l'Italie ; la décision de convoquer le Conseil appartient à la présidence suédoise, qui s'y est refusée jusqu'à présent, mais qui est soumise à une pression forte ;

- les voies d'une stabilisation de la filière laitière existent, compte tenu d'une demande des consommateurs assez régulière ;

- l'APLI a déjà été reçue par le directeur de cabinet du ministre et aucune discrimination ne frappe cette organisation ;

- les difficultés atteignent les jeunes éleveurs de manière particulièrement sévère et ils doivent pouvoir bénéficier en priorité des prêts bancaires ;

- l'utilisation à des fins humanitaires du lait soustrait à la commercialisation par le mouvement de protestation des éleveurs se heurte à des

difficultés : coût et complexité de la logistique ; risques de substitution du débouché de l'aide humanitaire à des débouchés solvables ;

- vis-à-vis de l'OMC et de la libéralisation du commerce agricole, la France considère qu'elle est allée jusqu'à l'extrême limite des concessions possibles ;

- la future régulation des volumes ne reposera pas sur un mécanisme de quotas, car, d'un point de vue diplomatique, il ne faut pas laisser entendre qu'on souhaite revenir en arrière ; l'important est de créer des outils de régulation qui stabilisent le marché, quel que soit le nom qu'on leur donne.

Le ministre s'est enfin déclaré ouvert à toutes les propositions que les parlementaires voudraient bien lui faire en la matière.

## ANNEXE II

### LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

#### I. AUDITION DEVANT LA COMMISSION DE L'ÉCONOMIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Mercredi 3 juin 2009

– **M. Gérard Bailly**, président du groupe d'études « Elevage ».

#### II. AUDITIONS PAR LE GROUPE D'ÉTUDES « ÉLEVAGE »

Mercredi 4 mars 2009

– **M. Michel Barnier**, ministre de l'agriculture et de la pêche.

Mercredi 29 avril 2009

– *Fédération nationale bovine (FNB)* : **MM. Jean-Pierre Fleury**, secrétaire général, et **Thierry Rapin**, directeur.

Mercredi 20 mai 2009

– *Jeunes agriculteurs (JA)* : **M. Bruno Ledru**, vice-président, **Mme Rachel Guiquerro**, secrétaire générale adjoint, **MM. Etienne Barada**, président des Jeunes agriculteurs Midi Pyrénées, **Régis Rivaller**, attaché de direction du président national, et **Cyril Cornille**, conseiller pour les productions animales.

Mercredi 27 mai 2009

– *Fédération du commerce et de la distribution (FCD)* : **M. Jérôme Bédier**, président.

Mardi 2 juin 2009

- *Entremont* : **M. Christian Mazuray**, président directeur général ;
- *Danone France* : **M. Stanislas de Gramont**, directeur général.

Mercredi 3 juin 2009

- *Fédération nationale des producteurs de lait (FNPL)* : **MM. Henri Brichart**, président ; **Thierry Roquefeuille**, secrétaire général ; **Mme Marie-Thérèse Bonneau**, secrétaire général adjoint ; **M. Etienne Fabregue**, conseiller juridique ; **Mme Marie-Pierre Verne**, chargée des relations extérieures.

Mardi 16 juin 2009

- **M. Luc Chatel**, secrétaire d'Etat auprès de la ministre de l'Economie, de l'industrie et de l'emploi, chargé de l'industrie et de la consommation.

Mercredi 24 juin 2009

- *Centre national interprofessionnel de l'économie laitière (CNIEL)* : **M. Benoît Mangenot**, directeur général ; **Mme Marie-Pierre Vernhes**, chargée des relations extérieures ;

- *Fédération nationale des coopératives laitières (FNCL)* : **MM. Gérard Budin**, président et **Bertrand de Kermel**, directeur ;

- *Fédération nationale des producteurs de lait (FNPL)* : **M. Marcel Denieul**, vice-président.