

N° 721

# SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2011-2012

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 27 juillet 2012

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des affaires européennes (1) sur le rôle des organisations de producteurs dans la négociation du prix du lait,*

Par M. Jean BIZET,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : M. Simon Sutour, *président* ; MM. Michel Billout, Jean Bizet, Mme Bernadette Bourzai, M. Jean-Paul Emorine, Mme Fabienne Keller, M. Philippe Leroy, Mme Catherine Morin-Desailly, MM. Georges Patient, Roland Ries, *vice-présidents* ; MM. Christophe Béchu, André Gattolin, Richard Yung, *secrétaires* ; MM. Nicolas Alfonsi, Dominique Bailly, Pierre Bernard-Reymond, Alain Bertrand, Éric Bocquet, Gérard César, Mme Karine Claireaux, MM. Robert del Picchia, Michel Delebarre, Yann Gaillard, Mme Joëlle Garriaud-Maylam, MM. Joël Guerriau, Jean-François Humbert, Mlle Sophie Joissains, MM. Jean-René Lecerf, Jean-Louis Lorrain, Jean-Jacques Lozach, François Marc, Mme Colette Mélot, MM. Aymeri de Montesquiou, Bernard Piras, Alain Richard, Mme Catherine Tasca.



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I. ÉLÉMENTS DE CONTEXTE</b> .....	7
<b>A. CHRONOLOGIE GÉNÉRALE</b> .....	7
1. <i>Évènements et décisions dans l'Union européenne</i> .....	7
2. <i>Évènements et décisions en France</i> .....	8
<b>B. CARACTÉRISTIQUES DU SECTEUR LAITIER</b> .....	9
1. <i>La situation dans l'Union européenne</i> .....	9
2. <i>La situation en France</i> .....	10
<b>C. PAC ET DROIT DE LA CONCURRENCE - PRÉSENTATION GÉNÉRALE</b> .....	11
1. <i>Le principe : l'article 101 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne</i> .....	11
2. <i>Les dérogations</i> .....	13
3. <i>Les interprétations des dérogations</i> .....	15
a) <i>L'interprétation de la Commission européenne : l'exemple de l'affaire des viandes bovinnes françaises (2003)</i> .....	15
b) <i>Les interprétations de la Cour de justice de l'Union européenne</i> .....	16
c) <i>Les interprétations de l'Autorité de la concurrence nationale, l'exemple du « cartel des endiviers » (2012)</i> .....	17
<b>D. L'ORGANISATION DES PRODUCTEURS</b> .....	17
1. <i>Le dispositif de l'Union européenne</i> .....	17
2. <i>Le cadre en France</i> .....	18
<b>II. L'IMPACT DES DISPOSITIONS COMMUNAUTAIRES RÉSULTANT DU « PAQUET LAIT »</b> .....	23
<b>A. LES DISPOSITIONS DU PAQUET LAIT</b> .....	23
1. <i>L'adoption du paquet lait</i> .....	23
2. <i>Les Organisations de producteurs dans le secteur laitier</i> .....	24
<b>B. LES CONDITIONS DE NÉGOCIATION DES PRIX</b> .....	26
1. <i>Le régime actuel</i> .....	26
a) <i>Rappel général</i> .....	26
b) <i>Le rôle de l'interprofession laitière</i> .....	27
2. <i>Les dispositions du paquet lait</i> .....	28
<b>C. DIFFICULTÉS ANNONCÉES</b> .....	29
1. <i>Une chronologie embarrassante</i> .....	29
2. <i>Des difficultés sur le terrain</i> .....	30
a) <i>Les réticences des éleveurs</i> .....	31
b) <i>Les réticences des industriels</i> .....	32

<b>III. ACCOMPAGNER LA FORMATION DES ORGANISATIONS DE PRODUCTEURS</b> .....	35
1. <i>Les OP : une occasion historique</i> .....	35
2. <i>Les soutiens possibles</i> .....	36
a) Les soutiens budgétaires .....	36
b) Les soutiens juridiques .....	37
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	39

Le « *mini paquet lait* », appellation courante de la réforme de l'organisation commune des marchés concernant le secteur laitier, fut la réponse de l'Union européenne à la crise qui a frappé ce secteur en Europe, en 2008-2009. L'idée de l'Union européenne – portée par la France –, était double :

– d'une part, la contractualisation des rapports entre éleveurs et fabricants de produits laitiers devait prendre le relais du régime des quotas dont la suppression est programmée en 2015 ;

– d'autre part, cette contractualisation serait d'autant plus efficace que le rapport de forces entre les deux parties serait équilibré. A cette fin, il était prévu que les éleveurs puissent se regrouper en organisations de producteurs (OP) afin de peser dans la négociation des contrats, en particulier dans la négociation des prix.

Sur le terrain, cette idée peine parfois à se concrétiser. Les projets d'organisations de producteurs sont encore rares, les réticences sont nombreuses. Des doutes mêmes sur l'efficacité de ce mode d'organisation apparaissent.

Le Sénat, en particulier sa commission des affaires européennes, s'est toujours préoccupé de la situation de ce secteur:

– en juin 2009, la commission des affaires européennes a présenté un rapport d'information sur le prix du lait dans les États membres de l'Union européenne – Sénat, n° 481 (2008-2009) ;

– en octobre 2009, la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire a présenté un rapport d'information sur l'avis de l'Autorité de la concurrence, relatif au fonctionnement du secteur laitier – Sénat, n° 73 (2009-2010) ;

– en juillet 2010, la commission des affaires européennes a adopté une proposition de résolution européenne sur le marché du lait – Sénat, n° 590 (2009-2010), devenue résolution du Sénat le 16 juillet 2010 – n° 157 (2009-

2010). Cette résolution faisait suite au rapport présenté par le groupe à haut niveau sur le lait, rendu public le 15 juin 2010 ;

– en janvier 2011, la commission des affaires européennes a adopté une proposition de résolution européenne sur les relations contractuelles dans le secteur du lait et des produits laitiers (« mini paquet lait ») – Sénat, n° 268 (2010-2011), devenue résolution du Sénat n° 93 (2010-2011) le 1<sup>er</sup> avril 2011.

Le présent rapport et la proposition de résolution qui le conclut confirment l'attachement de votre commission à ce dossier. Nous gardons l'intime conviction qu'il est nécessaire de renforcer le pouvoir des agriculteurs dans le droit de la concurrence de l'Union européenne, en particulier le pouvoir de négociation des éleveurs dans l'établissement des relations contractuelles dans la filière laitière.

Même si elle implique une transformation, voire dans certains cas une remise en cause des habitudes et des structures anciennes, le secteur ne doit pas rater cette étape décisive dans l'organisation de la filière.

## **I. ÉLÉMENTS DE CONTEXTE**

### ***A. CHRONOLOGIE GÉNÉRALE***

#### **1. Évènements et décisions dans l'Union européenne**

– 2003 : annonce de la fin des quotas laitiers, disparition du prix indicatif du lait, diminution du prix d'intervention sur le beurre et la poudre de lait ;

– 2006 : afin de favoriser la transition vers l'abandon des quotas programmé pour 2015, il est décidé d'augmenter les quotas nationaux de 1% par an jusqu'à l'échéance ;

– 2008-2009 : crise du secteur laitier, baisse du prix du lait d'une amplitude sans précédent. La baisse fait suite à une année de hausse de telle sorte que la variation de prix peut atteindre jusqu'à 80 % (en Irlande) et 50% en France ;

– 2010 : constitution d'un groupe de haut niveau chargé de proposer des solutions de moyen et long terme à la crise du secteur laitier ;

– 2011/2012 : « mini paquet lait » négocié en 2011 et adopté en 2012 (Règlement (UE), n° 261/2012 du Parlement européen et du Conseil du 14 mars 2012 portant modification du règlement (CE) N° 1234/2007 du Conseil en ce qui concerne les relations contractuelles dans le secteur du lait et des produits laitiers) ;

– 2012 : première lecture de la réforme de la PAC par le Parlement européen ; proposition de règlement de la Commission sur les négociations contractuelles des organisations de producteurs dans le secteur du lait et des produits laitiers<sup>1</sup> .

---

<sup>1</sup> Proposition de règlement délégué de la Commission du 28.6.2012 complétant le règlement (CE) n° 1234/2007 du Conseil en ce qui concerne la coopération transnationale et les négociations contractuelles des organisations de producteurs dans le secteur du lait et des produits laitiers – C(2012) 4297 FINAL.

## 2. Évènements et décisions en France

– 2008 : démantèlement, en juin, du système de recommandation des prix, mis en place par le Centre national interprofessionnel de l'économie laitière (CNIEL) ; depuis 1997, le CNIEL diffusait des recommandations de prix trimestrielles sans caractère obligatoire qui servaient de référence à l'ensemble des acteurs de la filière (éleveurs et fabricants de produits laitiers). En avril, la DGCCRF avait enjoint le CNIEL de cesser cette pratique, considérant qu'elle pouvait être assimilée à une entente prohibée par le droit de la concurrence de l'Union européenne ;

– 2009 : modification du code rural permettant au CNIEL d'élaborer des indices de tendance, notamment prévisionnels, des marchés laitiers ; avis de l'Autorité de la concurrence 09-A-48 du 2 octobre 2009, évoquant le risque anticoncurrentiel engendré par cette pratique d'éclairage des marchés au regard des règles communautaires de concurrence ;

– 2010 : adoption de la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche (LMAP) – loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010. Cette loi met en place une stratégie de contractualisation des rapports entre éleveurs et fabricants afin de permettre d'assurer le relais des quotas laitiers et de donner une plus grande visibilité des revenus aux éleveurs ;

– 2011 : décret d'application de la LMAP relatif au secteur laitier : depuis le 1<sup>er</sup> avril, les acheteurs de lait ont l'obligation de proposer un contrat écrit au producteur de lait avec lequel ils entretiennent des relations commerciales. Ce contrat entre producteurs de lait et acheteurs est d'une durée minimale de 5 ans<sup>1</sup> ;

– 2012 : Un décret, pris en application de la LMAP et du mini paquet lait, définit les conditions de la reconnaissance des organisations des producteurs de lait<sup>2</sup>. En juillet, le Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) remet un rapport au ministre de l'agriculture dressant un bilan d'étape de la contractualisation dans le secteur laitier.

---

<sup>1</sup> Décret n° 2010-1753 du 30 décembre 2010 pris pour l'application de la LMAP, modifiant l'article L. 631-24 du code rural et de la pêche maritime

<sup>2</sup> Décret n° 2012-512 du 19 avril 2012 relatif à l'organisation économique dans le secteur du lait de vache, modifiant les articles L. 551-1 et D. 551-1 à R. 551-12 du Code rural et de la pêche maritime

## **B. CARACTÉRISTIQUES DU SECTEUR LAITIER**

La crise du secteur laitier a révélé certaines faiblesses dans l'organisation du secteur, en particulier en France.

### **1. La situation dans l'Union européenne**

En Europe, s'il y a des producteurs de lait dans tous les Etats membres, la situation y est très contrastée. Plusieurs différences peuvent être mentionnées.

Dans la taille des exploitations tout d'abord, entre les micro élevages de quelques vaches (en Roumanie par exemple) et les méga exploitations (jusqu'à 8000 vaches !) totalement robotisées dans certains pays d'Europe du nord. La France est dans une situation intermédiaire avec un cheptel moyen par exploitation de 50 vaches.

Ensuite, les Etats ont une attitude variable face aux évolutions réglementaires. Le régime des quotas fut une initiative française et beaucoup d'éleveurs y restent très attachés, considérant que seule une régulation de l'offre peut préserver les exploitations. En temps de crise comme ce fut le cas en 2008/2009, les Français ont spontanément un réflexe de maîtrise de l'offre, de réduction de volumes, tandis que d'autres pays (l'Allemagne par exemple) réagissent à la baisse des prix unitaires par une augmentation des quantités. A l'exception des éleveurs français, l'abandon des quotas est admis en Europe de façon presque unanime ne serait-ce que parce que certains pays continuent de payer des pénalités pour dépassement des quotas (contrairement à la France qui est en sous réalisation avec 92 % du potentiel en 2008, 97 % en 2011).

Enfin, la restructuration du secteur s'est opérée de façon très contrastée. Aux Pays-Bas et au Danemark, les producteurs sont regroupés sous forme de coopérative et la collecte de lait est assurée par une coopérative en situation de quasi monopole (*Friesland* aux Pays Bas et *Arla foods* au Danemark). Les éleveurs de quelques nouveaux Etats membres peuvent être au contraire totalement isolés. En Allemagne, premier producteur de lait, les restructurations se sont opérées plutôt au niveau des exploitations. 5 % des exploitations allemandes ont plus de 100 vaches, soit une proportion du double de celle de la France. La France est dans une situation intermédiaire. La restructuration s'est opérée par l'amont, autour de grandes entreprises laitières, tandis que les éleveurs restent dispersés.

## 2. La situation en France

En France, le secteur est caractérisé par un très grand déséquilibre entre éleveurs et industriels fabricants. La France compte 75 000 producteurs et 400 fabricants. La diversité des entreprises est un atout pour la France laitière et une singularité européenne. Parmi ces fabricants, plusieurs sociétés françaises sont de dimension internationale (Danone, Lactalis, Bongrain, Sodial...). La collecte s'organise entre le secteur privé et les coopératives (avec transfert de propriété de la marchandise, en l'espèce le lait), chacun intervenant dans la collecte à parts à peu près égales. Cependant le secteur privé est prépondérant et est jugé plus dynamique. Même s'il intervient à 45 % dans la collecte, il réalise les deux tiers du chiffre d'affaire total.

Une grande dépendance naît de ce déséquilibre. La matière première traitée, fragile et non stockable, crée elle-même une grande vulnérabilité, puisque les éleveurs doivent impérativement trouver un acheteur et un transformateur très peu de temps après la traite. Avant 2011, dans le secteur privé, le lien entre l'éleveur et le fabricant était souvent sous forme de contrat oral, créant une dépendance de fait totale et entièrement maîtrisée par l'industriel. Quand rien n'est écrit c'est celui qui a le pouvoir qui décide, y compris de changer à tout moment ce qui n'est au plus qu'un arrangement. Cette dépendance économique est bien illustrée par cette pratique dite de la « paye de lait » puisque c'est l'acheteur qui fait la facture au vendeur !

Que pèse un éleveur qui détient vingt ou trente vaches face à un industriel présent dans vingt ou trente pays ? Les récentes réformes du secteur laitier tant en France qu'en Europe, avaient pour but de réduire ce déséquilibre. Il faut cependant admettre que cette question ne se pose pas toujours avec la même acuité dans d'autres pays de l'Union, soit parce que les conséquences – parfois dévastatrices – du libre jeu du marché y sont admises, soit parce que les éleveurs y sont depuis longtemps regroupés sous forme de coopérative et que ces questions sont, de fait, sans objet. Comme on l'a vu, la situation en France mêle des industriels de très grande envergure et des éleveurs dispersés. La filière lait assure en France une fonction fondamentale d'aménagement du territoire. La restructuration semble inévitable, mais doit être accompagnée pour garantir cette fonction d'intérêt public.

Mais comment favoriser le regroupement des producteurs sans enfreindre les règles de concurrence nationales et européennes, notamment en ce qui concerne la détermination du prix du lait ?

### ***C. PAC ET DROIT DE LA CONCURRENCE - PRÉSENTATION GÉNÉRALE***

Il convient de replacer la négociation contractuelle entre éleveurs et industriels dans le cadre du droit de l'Union européenne. Celui-ci se présente sous la forme d'une réglementation gigogne alternant principes et dérogations, à leur tour limitées. L'instabilité juridique qui en résulte suscite l'incompréhension légitime des professionnels de la filière laitière.

#### **1. Le principe : l'article 101 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne**

Le droit de l'Union européenne et le droit national prohibent les pratiques anticoncurrentielles, à savoir les ententes (articles 101 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne –TFUE– et L. 420-1 du Code de commerce) et les abus de position dominante (articles 102 du TFUE et L. 420-2 du Code de commerce). En l'espèce, l'article de référence est l'article 101 du TFUE.

#### **Article 101 du TFUE (ex-article 81 TCE)**

1. Sont incompatibles avec le marché intérieur 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 intérieur, 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,

b) limiter ou contrôler la production, les débouchés, le développement technique ou les investissements,

c) répartir les marchés ou les sources d'approvisionnement,

d) appliquer, à l'égard de partenaires commerciaux, des conditions inégales à des prestations équivalentes en leur infligeant de ce fait un désavantage dans la concurrence,

e) subordonner la conclusion de contrats à l'acceptation, par les partenaires, de prestations supplémentaires qui, par leur nature ou selon les usages commerciaux, n'ont pas de lien avec l'objet de ces contrats.

2. Les accords ou décisions interdits en vertu du présent article sont nuls de plein droit.

3. Toutefois, les dispositions du paragraphe 1 peuvent être déclarées inapplicables :

– à tout accord ou catégorie d'accords entre entreprises,

– à toute décision ou catégorie de décisions d'associations d'entreprises et

– à toute pratique concertée ou catégorie de pratiques concertées 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.

Une entente est une pratique par laquelle des opérateurs vont être à l'origine d'une collusion au détriment d'un tiers (concurrents, clients ou consommateurs). Les articles 101 du TFUE et 420-1 du Code de commerce mentionnent trois formes d'ententes, conduisant à une perte d'autonomie des opérateurs économiques : les décisions d'association, les accords entre entreprises et les pratiques concertées. L'éventail des formes d'ententes est donc large. Les décisions d'association peuvent prendre différentes formes (associations sans but lucratif, associations de fait, organisations professionnelles, groupements d'intérêt économique...). La coordination des opérateurs est l'élément déterminant de l'illicéité du comportement. Des indices graves, précis et concordants attestant d'un contact entre les opérateurs (mail, déjeuners, téléphone), suffisent à démontrer une pratique concertée.

Les ententes peuvent être classées selon leur forme ou selon les opérateurs impliqués : les cartels sont des ententes secrètes dont la nocivité est indiscutable mais les ententes peuvent être plus floues et c'est moins l'entente qui est sanctionnée que son impact sur la restriction de concurrence. Les ententes horizontales visent tout accord conclu entre des concurrents situés au même niveau de la chaîne économique du marché (la fixation des prix, la limitation de production, le partage de marchés et de la clientèle sont interdites en raison de leur objet restrictif de la concurrence). Les ententes verticales concernent les accords conclus entre opérateurs économiques situés à un niveau différent de la chaîne de production (un accord entre un producteur et un transformateur imposant des restrictions de vente entre dans cette catégorie par exemple).

Le droit français confirme la prééminence du droit de la concurrence puisque l'article L. 410-1 du Code de commerce dispose que la prohibition des pratiques anticoncurrentielles et des pratiques restrictives de concurrence s'applique « *à toutes les activités de production, de distribution et de services, y compris celles qui sont le fait de personnes publiques* ». Implicitement, les activités agricoles relèvent donc du droit général de la concurrence. Dans le secteur laitier, comme dans d'autres secteurs, la pratique des recommandations des prix est une pratique anticoncurrentielle par nature et pouvait s'analyser comme une entente horizontale.

## **2. Les dérogations**

Le secteur agricole est concerné par la politique de concurrence, définie aux articles 101 à 109 du TFUE, et par la politique agricole commune (la PAC), définie aux articles 38 à 43 du même traité. L'article 42 du TFUE confie au droit dérivé, contenu dans les règlements et les directives européennes, le soin de concilier les objectifs de la PAC (énoncés à l'article 39) avec les règles de concurrence.

### **Article 42 du TFUE (ex-article 36 TCE)**

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 (...)

Le règlement n° 1184/2006 du Conseil du 24 juillet 2006 portant application de certaines règles de la concurrence à la production et au commerce de produits agricoles pose, dans son article premier, le principe de l'application des règles de concurrence contenues dans les articles 101 et 102 du TFUE au secteur agricole, sous réserve des dispositions de l'article 2.

### **Règlement n° 1184/2006 du Conseil du 24 juillet 2006**

#### **Article 2**

L'article 81, paragraphe 1, du traité (nouvel article 101 du TFUE) ne s'applique pas aux accords, décisions et pratiques visés à l'article 1er du présent règlement qui font partie intégrante d'une organisation nationale de marché ou qui sont nécessaires à la réalisation des objectifs énoncés à l'article 33 du traité (nouvel article 39 du TFUE).

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 l'article 33 du traité sont mis en péril.

Ainsi, le règlement communautaire n°1184/2006 prévoit qu'il est possible de déroger aux règles de concurrence du droit commun et par conséquent que la conclusion d'accords et de pratiques concertées dans le secteur agricole peut être autorisée dans les trois cas suivants :

– si les accords/ententes « *font partie intégrante d'une organisation nationale de marché* » (ONM) ;

– si les accords/ententes « *sont nécessaires à la réalisation des objectifs de la PAC* » énoncés à l'article 39 du TFUE rappelé ci-après. On pourra relever que ces objectifs peuvent apparaître parfois contradictoires (revenus des agriculteurs et prix raisonnables aux consommateurs), ce qui peut laisser place, s'agissant du droit de la concurrence, à plusieurs interprétations ;

**Article 39 du TFUE  
(ex-article 33 du TCE)**

1. La politique agricole commune a pour but :

a) d'accroître la productivité de l'agriculture en développant le progrès technique, en assurant le développement rationnel de la production agricole ainsi qu'un emploi optimum des facteurs de production, notamment de la main-d'œuvre,

b) d'assurer un niveau de vie équitable à la population agricole, notamment par le relèvement du revenu individuel de ceux qui travaillent dans l'agriculture,

c) de stabiliser les marchés,

d) de garantir la sécurité des approvisionnements,

e) d'assurer des prix raisonnables aux consommateurs.

2. Dans l'élaboration de la politique agricole commune et des méthodes spéciales qu'elle peut impliquer, il sera tenu compte :

a) du caractère particulier de l'activité agricole, découlant de la structure sociale de l'agriculture et des disparités structurelles et naturelles entre les diverses régions agricoles,

b) de la nécessité d'opérer graduellement les ajustements opportuns,

c) du fait que, dans les Etats membres, l'agriculture constitue un secteur intimement lié à l'ensemble de l'économie.

– et, dans certain cas listés, les accords d'association dès lors qu'ils ne comportent pas d'obligation de pratiquer un prix déterminé.

### 3. Les interprétations des dérogations

Ce dispositif et l'appréciation de la réalité et des effets des ententes fait l'objet de très nombreux études, rapports... et contentieux. Les juges et plusieurs institutions ont été conduits à adopter à ces diverses occasions des interprétations qui affaiblissent la portée des dérogations.

*a) L'interprétation de la Commission européenne : l'exemple de l'affaire des viandes bovines françaises (2003)*

L'affaire des Viandes Bovines françaises fait écho à une décision de la Commission rendue le 2 avril 2003 condamnant un accord conclu dans le secteur bovin par des fédérations françaises, dont la FNSEA. Cette affaire, dans un contexte de crise (crise de la « vache folle »), qui pouvait justifier les craintes des éleveurs, illustre bien la portée limitée des exceptions au droit de la concurrence.

Un accord, d'abord sous forme écrite puis sous forme orale en octobre et novembre 2001, a été conclu entre six fédérations françaises du secteur bovin (dont la FNSEA). L'accord litigieux comportait deux volets. L'un concernait un « *engagement provisoire de suspension des importations* », l'autre portait sur les prix. Il consistait à respecter « *l'engagement d'application de la grille de prix d'achat [des] vaches de réforme* » selon les modalités définies dans l'accord (en fait un prix minimum d'achat des vaches de réforme). Il comportait également une liste de prix au kilo pour certaines catégories de vaches ou une mode de calcul du prix à appliquer pour d'autres catégories.

La Commission, après avoir rappelé le principe d'interdiction des ententes, a constaté la présence d'un « accord » écrit au sens de l'article 81§1 du TCE (actuel article 101§1 du TFUE), doublé par un accord oral dans la mesure où les parties s'étaient entendues pour garder le secret.

La Commission a constaté ensuite la présence d'une restriction de concurrence en raison de l'objet de l'accord conclu entre des représentants d'éleveurs et des représentants d'abatteurs. De plus, un accord par lequel les parties s'engageaient à ne pas importer de produits en provenance notamment des autres États membres, conduisait à un cloisonnement des marchés également illicite.

La Commission s'est livrée à une analyse des dérogations prévues dans le règlement n° 26 (actuel règlement n°1184/2006), notamment la dérogation fondée sur l'articulation avec une organisation des marchés

(premier cas de dérogation) et celle fondée sur la réalisation des objectifs de la PAC (deuxième cas de dérogation).

En premier lieu, s'il est établi que le secteur de la viande bovine fait l'objet d'une organisation commune de marché instituée « en vue d'atteindre les objectifs de l'article 33 du traité » comme le veut l'article 34 TCE (actuel article 40 TFUE), la Commission a toutefois considéré que même s'il avait été prouvé que l'accord incriminé contribuait à la réalisation des objectifs de la PAC, le règlement exigeait que l'accord soit une mesure proportionnée pour atteindre de tels objectifs. Ce qui n'était pas le cas en l'espèce puisqu'il existe des mesures moins restrictives de la concurrence que la fixation des prix et la suspension des importations !

En second lieu, après une analyse, au cas par cas, des cinq objectifs de la PAC, la Commission est arrivée à la conclusion que l'accord n'apparaissait pas nécessaire pour atteindre quatre des ces objectifs. Seul l'objectif consistant à assurer un niveau de vie équitable à la population agricole, notamment par le relèvement du revenu individuel, était rempli par l'accord, en raison du but recherché qui est de fixer un prix minimal d'un niveau supérieur à celui du marché. Cependant, la mise en balance de cet objectif et des quatre autres objectifs de la PAC, qui eux n'étaient pas remplis, ne permettait pas de conclure que la dérogation du règlement n° 26 – règlement n° 1184/2006 était applicable en l'espèce.

En conclusion, la Commission a estimé qu'aucune des dérogations n'était applicable et que l'accord incriminé n'échappait pas au champ d'application de l'article 81§1 du TCE (actuel article 101§1 du TFUE). Les six fédérations ont été condamnées, par décision de la Commission du 2 avril 2003, à une amende de 12 millions d'euros pour infraction aux règles de concurrence.

#### *b) Les interprétations de la Cour de justice de l'Union européenne*

La Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a toujours eu une lecture exigeante des règles de concurrence, allant jusqu'à conceptualiser une nouvelle forme d'entente (« *les infractions complexes et continues (sous la forme imbriquée d'accords et de pratiques concertés)* »), en complément des formes d'entente précisées par l'article 101 du TFUE (CJCE 1999, affaire du *Cartel du polypropylène, Commission c/Anic*).

La Cour a également statué qu'il convenait de faire prévaloir l'application des règles de concurrence dans le secteur agricole chaque fois que possible. Ce fut le cas en 1995 dans une affaire dite « *Frico Domo* » (12 décembre 1995). Reprenant une analyse développée par la Commission, la Cour a confirmé le rattachement du secteur agricole aux règles de concurrence

et a considéré que la dérogation ne s'appliquait que dans le cas où **tous** les objectifs de l'actuel article 39 TFUE (ex-article 33 TCE) étaient poursuivis. Puis ce fut le cas en 2003 (9 septembre 2003, affaire *Milk Marque* et *National Farmer's Union*), et encore, récemment, dans l'affaire du « *Tabac brut espagnol* » (3 février 2011) où la Cour, examinant des cas de restrictions d'importation, a rappelé que le maintien d'une concurrence effective dans le secteur agricole faisait partie des objectifs de la PAC.

*c) Les interprétations de l'Autorité de la concurrence nationale, l'exemple du « cartel des endiviers » (2012)*

Comme on l'a vu, en 2009, l'Autorité de la concurrence a considéré que la diffusion de recommandations de prix par le CNIEL présentait un risque anticoncurrentiel (avis 09-1-48 du 2 octobre 2009). En 2012, l'Autorité a eu à traiter un contentieux complet dans l'affaire dite du *Cartel des endiviers* (décision 12-D-08 du 6 mars 2012).

Les producteurs d'endives avaient mis en place un système de contrôle des prix de vente des endives aux grossistes et aux distributeurs. L'Autorité de la concurrence a dégagé trois composantes revêtant un objet anticoncurrentiel : la fixation collective de prix minima, la concertation concernant les quantités d'endives mises sur le marché (les producteurs d'endives pouvant être incités à détruire une partie de leurs stocks afin de diminuer les volumes proposés à la vente) et les échanges d'informations relatives aux prix via l'outil « Infocl@r ». Ce système d'information permettait de connaître en temps réel l'évolution des quantités vendues et des prix pratiqués par les opérateurs. Ces échanges étaient donc le support d'une entente sur les prix minima et constituaient une restriction de concurrence. L'Autorité de la concurrence, tout en constatant que cette pratique n'avait eu aucun effet sur la situation économique de la filière, a prononcé une sanction de 3,6 millions d'euros.

## ***D. L'ORGANISATION DES PRODUCTEURS***

### **1. Le dispositif de l'Union européenne**

Il va de soi que cette primauté accordée au droit de la concurrence n'exclut pas les groupements de producteurs, qualifiés pour valoriser une production, mener des actions de promotion, etc. Les particularités de certains marchés agricoles (éparpillement des producteurs, volatilité des marchés, périssabilité des produits) ont justifié une reconnaissance des Organisations Professionnelles (OP) au niveau du droit de l'Union européenne.

On ne retrouve pas l'expression dans les dispositions du droit de la concurrence applicable au secteur agricole. Le règlement n° 1184/2006 du 24 juillet 2006 évoque « *les accords d'exploitants* » et « *les associations d'exploitants agricoles* », qui sont donc des formes de « groupements » susceptibles d'être exonérés du droit de la concurrence général, mais la forme juridique des groupements autorisés n'est pas précisée. La qualification d'« organisation professionnelle » est propre à la PAC. Certains groupements de producteurs sont fondés sur la réglementation agricole et bénéficient de dispositions spécifiques dans les organisations communes des marchés. C'est le cas des fruits et légumes, de la banane, du tabac, du houblon, des vers à soie... La condition de formation d'une OP tirée du droit de l'Union européenne est la mise en commun de la totalité de la production des producteurs. La réglementation européenne peut prévoir la liste exhaustive des actions qu'elles peuvent mener. Certaines OP bénéficient d'un soutien budgétaire spécifique, notamment pour favoriser leur création. Cette disposition a été mise en œuvre dans les départements d'outre mer.

Le secteur des fruits et légumes est particulièrement représentatif. Les OP sont explicitement reconnues par le règlement OCM unique depuis 2008<sup>1</sup> qui prévoit que « *les États membres reconnaissent les organisations de producteurs (...) pour le secteur des fruits et légumes* ». Ces OP bénéficient même d'aides budgétaires à leur constitution. Parmi les conditions obligatoires pour la reconnaissance d'une OP dans ce secteur, figure l'obligation pour les producteurs de « *vendre par l'intermédiaire de l'organisation de producteurs la totalité de leur production concernée* ». Aux termes même de la Commission, l'objectif des OP est avant tout économique : « *Face à une demande sans cesse plus concentrée, le regroupement de l'offre au sein de ces organisations renforce la position des producteurs sur le marché* »<sup>2</sup>.

L'ensemble de ces règles<sup>3</sup> a été rappelé par la direction générale de l'agriculture (voir le document [http://ec.europa.eu/agriculture/fruit-and-vegetables/producer-organisations/po\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/fruit-and-vegetables/producer-organisations/po_en.pdf)).

## 2. Le cadre en France

Les organisations professionnelles sont couvertes par les lois de 1884 sur les syndicats professionnels et de 1901 sur les associations, qui leur

---

<sup>1</sup> Article 122 du règlement (CE) n° 1234/2007 modifié par le règlement (CE) n° 361/2008 du Conseil du 14 avril 2008.

<sup>2</sup> Voir sur le site de la DG agri de la Commission [http://ec.europa.eu/agriculture/fruit-and-vegetables/producer-organisations/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/fruit-and-vegetables/producer-organisations/index_fr.htm)

<sup>3</sup> Ces règles figurent aux articles 103 bis et 125 sexies du règlement n° 1234/2007 portant OCM unique. Elles sont précisées par le règlement d'exécution n° 543-2011 de la Commission du 7 juin 2011.

confèrent une mission d'information, de conseil et de défense des intérêts professionnels. Seule l'entente anti concurrentielle – notamment sur des prix ou des volumes de production – est illicite.

Dans le domaine agricole, les groupements de producteurs sont constitués à l'initiative d'un ensemble d'agriculteurs assurant une même production et qui s'associent au sein d'une structure d'accueil. Ces groupements ou « organisations de producteurs » (OP), sont codifiés aujourd'hui sous les articles L. 551-1 à L. 551-8 du Code rural et de la pêche maritime. Le but des groupements de producteurs est la coordination des moyens. En revanche, les statuts des organisations de producteurs doivent prévoir la mutualisation de leurs moyens.

Ces groupements ont vu le jour au début des années 1960, à la suite de la loi d'orientation agricole du 5 août 1960 et l'importance de leur rôle a été rappelée à chaque nouvelle loi. Elles ont notamment pour mission de garantir l'organisation pérenne de la production, de valoriser les productions, de renforcer l'organisation commerciale, de mener des actions de promotion... Les OP peuvent donc être corporatives voire identitaires, ou offensives et commerciales afin de permettre un partage de la valeur ajoutée satisfaisant pour les producteurs.

Les OP se caractérisent par des fonctions, par le principe de transfert de propriété de la marchandise de l'adhérent à l'OP, et par une procédure publique de reconnaissance.

L'article L.551-1, 1°) définit les fonctions des OP :

*« – adapter la production à la demande des marchés en respectant des cahiers des charges et en établissant des relations contractuelles avec leurs partenaires de la filière ;*

*– instaurer une transparence des transactions et régulariser les cours ;*

*– mettre en œuvre la traçabilité ;*

*promouvoir des méthodes de production respectueuses de l'environnement. »*

Les deux conditions de reconnaissance des OP relatives aux enjeux du droit de la concurrence et de regroupement de producteurs sont précisées aux points 3 et 4 du même article. Il est exigé pour les organismes que :

*3/ « ils justifient d'une activité économique suffisante au regard de la concentration des opérateurs sur le marché »*

*4/ « leurs statuts prévoient que tout ou partie de la production de leurs membres associés ou actionnaires leur est cédé en vue de sa commercialisation ».*

Les organismes qui ne satisfont pas à la condition du 4 peuvent quand même être reconnus OP *« s'ils mettent à la disposition des producteurs des*

*moyens humains, matériels ou techniques nécessaires à la commercialisation de leur production ».*

La partie réglementaire du Code rural, à l'article D.551-2, 1°, g), définit comme condition de reconnaissance des OP l'engagement de : *« vendre par l'intermédiaire de l'OP, dans les conditions prévues par les dispositions applicables au secteur concerné, une quantité déterminée de leur production pour les produits concernés ».* Le principe de transfert de propriété (la vente) des produits agricoles à l'OP est donc une des conditions de la reconnaissance des organisations de producteurs avec des exceptions possibles. C'est ainsi le cas dans le secteur de l'élevage ovin et bovin. Le Code rural aux articles D.551-23 et suivants distingue l'OP *« commerciale »* qui *« vend en tant que propriétaire la production de ses adhérents »* et l'OP *« non commerciale »* *« constituée d'éleveurs et d'un collège associé d'acheteurs, comprenant au moins une entreprise d'abattage ou un exportateur, selon les types de production ».*

Les OP suivent une procédure administrative de reconnaissance qui suppose une communication des statuts, la vérification des seuils (nombre de producteurs, montant de la production commercialisée), l'avis d'autorités administratives, un arrêté ministériel, etc.

Une distinction doit être faite entre deux formes de regroupement. La première forme de regroupement est la coopérative agricole. Les adhérents, composés d'un minimum de sept producteurs, sont des *« associés coopérateurs »*. Ils sont à la fois propriétaires et fournisseurs de la coopérative. Le producteur souscrit des parts sociales de la coopérative et doit apporter la totalité de sa production. En échange, la coopérative collecte la production – le lait – et rémunère tout ce qui lui est apporté. L'article D.551-8 de la partie réglementaire du Code rural dispose que : *« Toute coopérative agricole (...) qui demande sa reconnaissance en qualité d'organisation de producteurs pour une ou plusieurs catégories de produits doit constituer un groupe spécialisé pour chaque organisation de producteurs reconnue. Chaque groupe spécialisé réunit les producteurs concernés par la catégorie de produits ayant fait l'objet d'une reconnaissance ».*

Les producteurs qui n'adhèrent pas aux coopératives relèvent du secteur privé. Le producteur vend son lait à une entreprise privée et les relations sont organisées par contrat commercial.

Aujourd'hui, le Code rural et de la pêche maritime prévoit des règles encadrant le régime des OP dans les secteurs de production suivants : secteur de l'élevage bovin et ovin, secteur de l'élevage porcin, secteur de l'élevage avicole et cunicole, secteur de la reproduction animale, secteur de l'élevage équin, secteur du tabac brut, secteur des fruits et légumes, secteur de la

banane, secteur forestier, secteur du plant de pommes de terre. Des OP existent également dans le secteur vitivinicole ou encore dans le secteur des plantes à parfum, aromatiques et médicinales.

L'action des OP est amplifiée lorsqu'elles se regroupent en associations d'OP. De même, les groupements peuvent se réunir en interprofessions. Les interprofessions préexistent aux OP à travers l'organisation syndicale. Les regroupements interprofessionnels à des fins économiques permettent de faire travailler les différents maillons d'une filière à savoir les producteurs et les industriels fabricants, voire les distributeurs. Les interprofessions sont un lieu de concertation permanent. Leur rôle est donc fondamental.

Mais le rôle des OP est encadré. L'Autorité de la concurrence, dans le secteur agricole, sanctionne ces organisations professionnelles chaque fois qu'elles outrepassent leurs missions en encourageant la mise en œuvre de prix illicite ou de répartition de marché. Le principe a été rappelé dans une décision du Conseil de la concurrence, *95-D-15, du 13 avril 1995, Pratiques relevées dans le secteur des pommes de terre de conservation*. Il a été appliqué à plusieurs reprises.



## **II. L'IMPACT DES DISPOSITIONS COMMUNAUTAIRES RÉSULTANT DU « PAQUET LAIT ».**

### ***A. LES DISPOSITIONS DU PAQUET LAIT***

#### **1. L'adoption du paquet lait**

C'est dans ce contexte, globalement très favorable à une application stricte et prioritaire des règles de concurrence, qu'est intervenu le « mini paquet lait », négocié tout au long de l'année 2011 avant son adoption le 14 mars 2012, qui, à bien des égards, fait figure d'exception majeure.

Il faut rappeler que le secteur laitier sortait à peine d'une crise particulièrement grave. L'Union européenne n'avait été qu'un acteur mineur dans la résolution de la crise (même s'il ne faut pas négliger l'impact de l'apport d'une aide budgétaire exceptionnelle dégagée en toute fin de crise) et l'augmentation des prix du lait après l'effondrement de 2009, tient plus à un retournement de la conjoncture laitière qu'aux actions de l'Union. Néanmoins, l'Union européenne s'est positionnée comme un acteur important, privilégiant des réformes de structure et une véritable stratégie à un soutien de circonstance.

Il faut souligner l'influence décisive de la France dans cette initiative. D'une part, le gouvernement de l'époque avait pris des initiatives nationales sans attendre la réforme du droit de l'Union européenne, en faisant adopter la loi de modernisation de l'agriculture. Cette loi prévoyait, via l'article L. 631-24 du Code rural, la capacité pour le Gouvernement d'imposer une obligation de formaliser par écrit la relation contractuelle entre producteur et acheteur. En application de cette loi, le décret n° 2012-1753 du 30 décembre 2010 met en place une obligation d'engagement contractuel écrit d'une durée minimale de cinq ans entre producteurs de lait et acheteurs.

D'autre part, ce règlement n'aurait pu être adopté sans cette implication de la France. Si l'accord du Parlement européen semble avoir été relativement aisé, les débats entre Etats et, plus encore, au sein de la Commission, ont été vifs. Le parcours et l'expérience du commissaire français Michel Barnier, de même que la détermination du ministre Bruno Le Maire, ont sans doute pesé dans cette adoption. En interne à la Commission, la DG concurrence n'était pas loin de considérer qu'elle était allée à l'extrême limite – voire même au-delà – de ce qu'elle pouvait admettre.

Ce rappel permet de mieux apprécier le contenu de ce règlement.

## 2. Les Organisations de producteurs dans le secteur laitier

Le règlement (UE) n° 261/2012 du Parlement européen et du Conseil du 14 mars 2012 relatif aux relations contractuelles dans le secteur du lait et des produits laitiers introduit des modifications très importantes au règlement OCM unique dans l'organisation du secteur :

– En premier lieu, le règlement reconnaît le rôle des organisations de producteurs et de leurs associations dans le secteur du lait et des produits laitiers. **Il s'agit d'une consécration institutionnelle des OP dans le secteur laitier.**

Les éleveurs n'ont pas attendu la réglementation européenne pour se regrouper. Ils le font souvent sur une base régionale et à des fins de promotion professionnelle (pour valoriser telle ou telle race ou faciliter des échanges de semences par exemple) ou commerciale.

La logique des organisations de producteurs est sensiblement différente puisqu'elle repose plus sur un regroupement d'éleveurs qui partagent le fait d'être fournisseurs d'une même entreprise que sur un critère régional. L'industriel avec lequel les producteurs entretiennent des relations contractuelles devrait être le vecteur commun à l'origine d'une organisation de producteurs (OP).

En 2012, une proposition de règlement<sup>1</sup> de la Commission en vue de modifier la section « Secteur du lait et des produits laitiers » du règlement n° 1234/2007 (OCM Unique), précise les conditions de reconnaissance des OP et en y ajoutant des dispositions sur les aspects transnationaux des OP et des AOP et sur la coopération entre États membres. Elle est actuellement en cours d'examen par les parlements nationaux pour contrôle de subsidiarité avant d'être débattue et adoptée par le législateur européen.

– En deuxième lieu, cette OP est qualifiée pour négocier les prix et les volumes, sous certaines conditions, avec les transformateurs. **Il s'agit, en quelque sorte, d'une autorisation explicite des ententes dans ce secteur.**

Le règlement précise les conditions de négociation des contrats par les OP au nom des producteurs de lait. Trois conditions doivent être réunies : il

---

<sup>1</sup> Proposition de règlement délégué de la Commission du 28.6.2012 complétant le règlement (CE) n° 1234/2007 du Conseil en ce qui concerne la coopération transnationale et les négociations contractuelles des organisations de producteurs dans le secteur du lait et des produits laitiers – C(2012) 4297 FINAL

faut que le volume de lait cru faisant l'objet de ces négociations n'excède pas 3,5 % de la production totale de l'Union, 33 % de la production nationale de l'État membre dans lequel est produit le lait cru et 33 % de la production nationale de l'État membre où est livré le lait cru. Cette limite de 3,5 % de la production correspond de fait à la production d'un grand bassin laitier français comme la Bretagne, ou à la part de la production nationale dans la production européenne d'un grand producteur (comme Lactalis par exemple, mais c'est sans doute une coïncidence).

Ainsi, l'objet de ces OP dépasse celui des regroupements actuels. Une OP reconnue pourra négocier le contrat de vente avec l'industriel transformateur au nom des agriculteurs qui en sont membres, qu'il y ait, ou non, transfert de propriété du lait. Le paquet lait a ainsi résolu les principaux problèmes juridiques qui existaient pour les deux types d'organisation de producteurs que sont les OP « non commerciales », n'ayant pas procédé à un transfert de propriété du lait, et les OP « commerciales » ayant procédé à un transfert de propriété. En revanche, pour que les négociations aient lieu, l'éleveur doit avoir donné, de façon formelle, mandat à l'OP de négocier en son nom.

La mise en place des OP est prévue en France par le décret n° 2012/512 du 19 avril 2012 relatif à l'organisation économique dans le secteur du lait de vache. Une OP doit justifier soit d'un nombre minimum de deux cents membres producteurs, soit d'un volume minimum de 60 millions de litres de lait commercialisé.

Le décret crée une OP particulière pour le secteur du lait de vache et reprend un clivage entre les « OP commerciales » et les « OP non commerciales », déjà rencontré en droit français dans la filière de la viande bovine et ovine. Deux types d'OP sont ainsi identifiés, d'une part les « OP commerciales » chargées de la vente en tant que propriétaires de la production de leurs membres – les coopératives sont incluses dans ce cas de figure- et les « OP non commerciales » chargées de la mise en marché à travers la négociation collective des clauses des contrats de vente pour le compte de leurs adhérents. Il n'y a pas, dans ce cas, de transfert de propriété de la marchandise – le lait. Le décret dispose que les organisations de producteurs qui n'achètent pas la production de leurs membres pourront, à compter du 3 octobre 2012, négocier collectivement les éléments du contrat avec les acheteurs de lait.

## **B. LES CONDITIONS DE NÉGOCIATION DES PRIX**

### **1. Le régime actuel**

#### *a) Rappel général*

Pendant très longtemps, le secteur laitier a vécu sous un régime de prix quasi administrés. La première trace d'un prix « officiel » ou prix indicatif remonte à une loi française de 1935. Le prix était alors donné en fonction du coût de revient des producteurs. Ce dispositif a été repris dans le cadre du droit de l'Union européenne. Le Conseil fixait chaque année un prix indicatif, sorte de prix objectif applicable aux échanges de lait, et un prix d'intervention, sorte de prix de réserve applicable au beurre et à la poudre de lait. Pour reprendre l'expression du professeur Chalmin, « *un bon ministre était un ministre qui ramenait de bons prix* ».

La réforme de la PAC de 1999 a mis fin au régime des prix administrés. Le prix d'intervention demeure à titre symbolique mais il est tellement décalé par rapport au prix du marché qu'il n'a plus aucune influence sur le prix des échanges. Aujourd'hui, le prix du lait est celui du marché, il résulte de la confrontation d'une offre et d'une demande, nationale et internationale. L'influence des facteurs internationaux est croissante et le prix de la poudre de lait, seul produit qui fasse vraiment l'objet d'un négoce international, est déterminant dans le prix du lait. Pour les acteurs de la filière, la **volatilité** des prix est d'ailleurs un problème aussi important que celui du **niveau** des prix. Des contrats conclus entre producteurs/éleveurs et industriels/fabricants permettent dans une certaine mesure de limiter cette volatilité. Dans une certaine mesure seulement puisque, comme on l'a vu, les contrats étaient, jusqu'en 2011, des contrats souvent oraux passés de surcroît entre deux parties inégales.

L'absence de prix public de référence n'exclut pas quelques repères institutionnels ou professionnels. C'est à la fin des années 60 et à l'initiative de deux députés de la Manche, MM. Emile Bizet et Pierre Godefroy, que le Code rural prévoit le paiement du lait en fonction de sa composition et de sa qualité hygiénique et sanitaire<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Code rural, articles L. 654-30 et 31 et D. 645-29 à 33. Les arrêtés du 28 juillet 2000 et du 1<sup>er</sup> avril 2008 précisent également les modalités d'application du décret n° 97-1319 du 30 décembre 1997 relatif aux modalités de paiement du lait de vache.

*b) Le rôle de l'interprofession laitière*

Mais l'essentiel reposait sur des repères professionnels, en l'espèce, **l'interprofession laitière**, le CNIEL qui réunit éleveurs-producteurs, industriels-fabricants et coopératives. Depuis 1997, le CNIEL communiquait des recommandations de prix trimestrielles, non obligatoires mais qui servaient de référence au niveau des centres régionaux, les CRIEL, et des acteurs de la filière (éleveurs et fabricants).

Cette pratique a été condamnée et a été abandonnée. Elle a été remplacée par un dispositif plus neutre d'indices de tendances dont la légalité a été assise par un amendement à la loi de finances pour 2009. L'article 141 de la loi n° 1425 du 28 décembre 2008 de finances pour 2009 ajoute un nouvel article L. 632-14 au Code rural permettant au CNIEL d'élaborer non plus des « recommandations » mais des « indices de tendances » des prix du lait. Cet article ainsi rédigé :

**Code rural et de la pêche maritime**

**Article L. 632-14**

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.

Ainsi, le CNIEL garde un rôle neutre et purement informatif qui permet de donner un éclairage du marché à l'usage des parties. Ces indices de tendance, communiqués par le CNIEL, se composent d'un certain nombre d'indicateurs complétés par des valeurs publiées en région par les CRIEL, il s'agit de valeurs liées à la qualité sanitaire et hygiénique, ainsi qu'une grille de saisonnalité différente suivant les régions. La mise à jour régulière des données (pratiquement mois par mois) est extrêmement précieuse pour les

parties. Ces formules conduisent à un barème de prix exprimé en euros par mille litres, dans une fourchette large de l'ordre de 33 % entre le moins bien et le mieux payé des producteurs au sein d'un même acheteur de lait. Le tableau suivant illustre la variété des indicateurs :

### 1. Éléments constitutifs des indices de tendance du CNIEL

- Prix des produits industriels (beurre, poudre de lait...)
- Prix des fromages export (Gouda/Edam/Emmental)
- Indicateurs mixtes de produits français exportés
- Différence entre le prix du lait français / Allemagne
- Indicateur de coût de production du lait (ratio coût de l'alimentation du bétail / prix du lait)

### 2. Valeurs publiées par les CRIEL

- Correction de saisonnalité
- Prime de qualité de lait (germes, cellules somatiques, incidence butyrique...)

3. Des **primes diverses** peuvent être ajoutées (bonne pratique d'élevage, prime de refroidissement, prime d'environnement, prime de race...)

La Commission européenne, les juridictions européennes et nationales sont en revanche très attentives à ce que ces informations ne puissent, en aucune façon, s'apparenter à une incitation à la fixation collective d'un prix. Selon une information recueillie au cours des entretiens, en Allemagne, une juridiction aurait même interdit la publication de statistiques de prix si elles dataient de moins de six mois... Alors que, partout, tout s'accélère, cette précaution semble dérisoire.

## 2. Les dispositions du paquet lait

Le paquet lait modifie les articles du règlement n° 1234/2007 (dit règlement OCM unique). Si l'entente sur un prix est évidemment prohibée, les règles européennes relatives aux prix sont plutôt complexes.

Le nouvel article 123 du règlement dispose que les États membres peuvent reconnaître les **organisations interprofessionnelles** qui (...) « c) mènent une ou plusieurs activités suivantes (...) i) amélioration de la connaissance et de la transparence de la production et du marché, au moyen, notamment, de la **publication de données statistiques relatives aux prix**, aux volumes et à la durée des contrats précédemment conclus pour la livraison de lait cru, ainsi que de la réalisation d'études sur les **perspectives d'évolution du marché** au niveau régional, national ou international ».

L'article 126 *quater* relatif aux organisations professionnelles dispose, dans son paragraphe 2. b) « *que les négociations peuvent être menées par les associations de producteurs (...), que le **prix négocié** soit ou non identique pour la production conjointe de tous les agriculteurs membres de l'OP ou de seulement certains d'entre eux* ».

L'article 126 *quinquies* relatif à la régulation de l'offre pour les fromages bénéficiant d'une AOP (appellation d'origine contrôlée) ou IGP (indication géographique protégée) dispose que, « *à la demande d'une OP, (...), les États peuvent définir des règles portant sur la régulation de l'offre de fromages (...) [à condition que] ces règles **ne permettent pas la fixation de prix, y compris à titre indicatif ou de recommandation*** ».

L'article 177 *bis*, relatif aux interprofessions et aux accords, décisions et **pratiques concertées** dans le secteur du lait et des produits laitiers, stipule (dans son paragraphe 4.d) que « *les **accords, décisions et pratiques concertées** sont déclarés, en tout état de cause, **incompatibles** avec les règles de l'Union s'ils impliquent (...) **la fixation de prix*** ».

Ainsi, la **fixation d'un prix** est évidemment prohibée. Des accords impliquant ou **permettant la fixation de prix** le sont aussi. Mais les OP peuvent établir des **statistiques relatives au prix** et des **études sur les perspectives de marché**.

## C. DIFFICULTÉS ANNONCÉES

### 1. Une chronologie embarrassante

L'articulation entre les dispositions nationales et les dispositions européennes ne conduit pas à une situation parfaitement sécurisée. Deux difficultés apparaissent.

D'une part, la LMAP a été adoptée en juillet 2010, avant le Paquet lait européen qui date de mars 2012. Elle a imposé la contractualisation formelle, écrite, et les négociations ont eu lieu durant l'année 2011 et 2012 sous le régime alors en vigueur, dans un face à face entre industriels et éleveurs réunis en groupements ou associant des représentants de groupements mais sans OP formelle. La contractualisation a été menée à bien et les volumes et les formules de prix ont été débattus à cette occasion. Pourquoi, en France, créer des OP alors que l'essentiel a été conclu, peuvent donc penser certains.

D'autre part, concernant les indicateurs communiqués par le CNIEL, la loi française a garanti la pérennité de cette pratique par un amendement à la loi de finances pour 2009. Mais ce dispositif a été lui aussi adopté avant le mini paquet lait européen. Or si ce dispositif national garantit le rôle du CNIEL dans la publication **d'indices de tendances**, ni cette expression ni cette fonction n'apparaissent dans le mini paquet lait. On retiendra du nouvel article 123 de l'OCM unique que le paquet lait autorise la publication de **données statistiques relatives aux prix** ainsi que la réalisation d'**études** sur les perspectives du marché, mais ne prévoit pas explicitement la publication d'**indicateurs**. A fortiori s'il s'agit d'indicateurs prévisionnels permettant d'estimer une évolution des prix.

Ainsi, la démarche pour aboutir à cet article s'est faite à l'envers de tout usage car le Paquet lait est intervenu après l'adoption de la LMAP et l'introduction de ces dispositions en France. Cette démarche a pour conséquence pour le moins gênante de ne pas autoriser explicitement l'usage de cette pratique légale conformément au droit de l'Union européenne.

Le paquet lait impose à l'interprofession (en l'espèce le CNIEL) de notifier à la Commission les actions qu'elle entreprend, susceptibles d'avoir un impact sur le droit de la concurrence. L'articulation des dispositions nationales et communautaires laisse planer un doute. Quelle est la légalité du système d'indices de tendances du CNIEL au regard du droit européen ? En d'autres termes, quelle est la conformité de l'article L. 632-14 du Code rural au regard du droit de la concurrence de l'Union européenne ?

Il serait fâcheux que cette action du CNIEL soit remise en cause par une interprétation trop restrictive de la Commission. L'interprofession laitière est un succès et un modèle pour plusieurs autres filières. Il est important de veiller au pluralisme syndical dans la gouvernance des OP et de l'interprofession. Cette dernière permet de faire travailler ensemble éleveurs et industriels. La suppression de cette fonction d'information affecterait l'une des raisons d'être du CNIEL et priverait la profession d'un outil de concertation précieux. Il convient de sécuriser la pratique de l'interprofession, si utile à tous.

## **2. Des difficultés sur le terrain**

A ce jour, seuls deux dossiers d'OP ont été déposés auprès des services de l'Etat aux fins d'une reconnaissance publique. L'une recouvrant un millier de producteurs, dans la région Bretagne, l'autre, portant sur 600 producteurs dans les Vosges. La date limite de dépôt est fixée au 1<sup>er</sup> septembre et d'autres dossiers pourraient donc être présentés. Ces dossiers

seront examinés dans le cadre de la Commission nationale technique du 1<sup>er</sup> septembre. Sur le terrain, il semble que les éleveurs aient parfois quelques difficultés, voire quelques réticences, à appréhender le rôle des OP, l'aide qu'elles sont susceptibles de leur apporter et la place qu'elles peuvent prendre. Ces craintes peuvent être justifiées.

*a) Les réticences des éleveurs*

La première difficulté est d'ordre pratique : l'OP impose un formalisme lourd. D'une part, la reconnaissance d'OP suit un parcours administratif complexe et, d'autre part, la future OP doit obtenir et aller chercher les mandats de vente auprès des adhérents. Cela suppose une relation de confiance et même un saut culturel. L'éleveur français a toujours privilégié l'approche individuelle alors que le concept d'OP est collectif.

Beaucoup d'éleveurs sont déjà regroupés dans des formes associatives et la notion d'organisation de producteurs n'est pas familière. A quoi peuvent servir ces OP sinon à créer une structure en plus qui viendrait se superposer aux structures existantes ? Les éleveurs les plus importants apprécient le l'échange direct avec l'industriel et les petits éleveurs peuvent craindre de confier à un tiers le soin de négocier un contrat qui porte sur le volume de lait qu'ils vont livrer et le prix auquel ils vont le céder. Pour tous, le *statu quo* a sans doute des inconvénients, mais il a le mérite d'être connu. L'OP n'est ni identifiée, ni concrète. La confusion possible avec une organisation commerciale jette parfois un trouble dans les esprits.

Des difficultés d'ordre pratique et humain peuvent aussi apparaître : une OP nouvelle se substituera de droit ou de fait aux structures existantes. Localement, cela peut entraîner quelques difficultés puisqu'une association ou un groupement d'éleveurs, c'est aussi un président, une responsabilité, une structure qui sera remise en cause par la nouvelle OP. Sur le plan national, si le syndicalisme agricole soutient sans réserve ces formes d'organisation qui renforcent le poids des producteurs, on peut aussi concevoir que certaines structures syndicales puissent y voir une concurrence, voire une menace. Tandis que les syndicats auraient une action d'influence, certes utile, mais générale, l'OP serait en effet chargée de la négociation directe des contrats, c'est-à-dire des volumes et des prix. Les stratégies syndicales peuvent être confuses. L'expérience de terrain montre aussi que certains éleveurs proclament volontiers la nécessité d'une OP mais ne sont pas les derniers à signer les contrats avec les industriels... La création des OP, présentée comme étant si utile, commence plutôt par un jeu de masques plutôt déstabilisant pour les éleveurs de base.

On ne peut exclure une erreur de communication lors du règlement de la crise du lait. Impatients de trouver une issue apaisante à la fronde des

producteurs, motivée tant par la baisse des prix que par la fin des quotas laitiers, les pouvoirs publics français ont présenté les contrats comme une solution de substitution. Elle ne l'est qu'en partie. Les contrats ne régleront ni la volatilité et le niveau des prix, et ils n'empêcheront ni les restructurations ni la concurrence européenne, voire mondiale, qui ne peut que croître dans un contexte de libéralisation des marchés. En outre, ces contrats seront toujours limités dans le temps et n'engagent les parties que sur une durée convenue. Même si les contrats se renouvellent de façon tacite, il est certain que les industriels reviendront sur ce qui pourrait leur apparaître comme des inconvénients, à l'occasion de la signature de nouveaux contrats.

L'argument financier est aussi évoqué. Avec quel argent, quel financement l'OP fonctionnera-t-elle ? Peut-on raisonnablement imaginer que, dans les conditions du moment, le niveau de cotisation des groupements d'aujourd'hui puisse permettre d'assurer l'ensemble des tâches auxquelles l'OP doit faire face pour être reconnue ?

Enfin, les éleveurs peuvent avoir des doutes sérieux sur la capacité des OP d'avoir une influence réelle sur la fixation des prix. Même s'ils sont deux cent ou mille, que pèseront-ils réellement face aux négociateurs de Danone ou Lactalis, totalement ancrés dans une stratégie internationale ?

#### *b) Les réticences des industriels*

La stratégie ou l'approche que peuvent avoir les entreprises privées concernant l'organisation des producteurs a un impact direct sur l'attitude des éleveurs.

Les réticences à la création des OP viennent aussi de certains industriels. Les entreprises sont plus ou moins disposées à franchir ce saut. Si certaines paraissent ouvertes aux formes de négociation collective, certaines autres sociétés paraissent moins disposées à négocier les contrats avec une organisation formelle en bonne et due forme. Aujourd'hui, les grandes sociétés ne négocient pas les prix et les volumes avec 10 000 ou 20 000 exploitants mais ils négocient avec leurs représentants, parfois rassemblés pour les grandes occasions, notamment lors de la signature des premiers contrats écrits. Mais il y a une grande différence entre rassembler des représentants et négocier avec une organisation. Pourquoi changer une formule qui a fonctionné ? Non seulement dans le passé mais même tout récemment puisque les contrats ont été négociés et signés en 2011 sans OP. Tel est le message de quelques industriels.

Certains auraient pris quelques initiatives pour retarder ou contourner la formation des OP. Il est incontestable que certains producteurs ont une relation forte voire affective avec l'entreprise laitière, « leur » entreprise. Ne

parle-t-on pas des « lactaliens » pour évoquer les éleveurs fournisseurs de Lactalis ? D'autres auraient accordé des primes à la qualité du lait supérieures... Un petit « coup de pouce » à dessein illustrant la bonne entente entre les deux parties. Certains éleveurs gardent le souvenir malheureux de « lâchages » de petites sociétés (telles Celia ou Nazart, en Normandie, dans les années 2006-2007) et de certaines expériences coopératives, parfois jugées peu dynamiques. Pour un professionnel, « *la grande entreprise leur a permis d'échapper aux griffes de la coopérative. Les éleveurs avaient à la fois l'avantage de la marque et la liberté de partir* ». Les éleveurs préfèrent la solidité d'une grande société établie qui semble leur assurer des débouchés, aux aventures d'organisations potentielles. L'argument peut être rappelé par les industriels quand il le faut.

Tous ces éléments sont de nature à semer le doute et la confusion dans la tête des producteurs.



### III. ACCOMPAGNER LA FORMATION DES ORGANISATIONS DE PRODUCTEURS

#### 1. Les OP : une occasion historique

S'il n'y a pas d'opposition véritable des éleveurs aux OP, et si les réactions sont variables selon les départements et les régions, il n'y a guère d'engouement pour cette formule, trop nouvelle, trop incertaine. Les producteurs sont attentistes.

**Il est crucial de redonner confiance et espoir aux éleveurs.** Il faut encore rappeler que la filière laitière assure aussi en France une fonction fondamentale d'aménagement du territoire. Avec l'abandon des quotas laitiers, certains territoires vont être fragilisés. Les signes de qualité sont une voie pour assurer la pérennité des exploitations, à condition que l'on vienne chercher le lait. L'éleveur isolé ou mal desservi est vulnérable. La création des OP est un rendez-vous avec l'histoire de l'agriculture française. Les agriculteurs français en particulier les éleveurs, se sont toujours sentis protégés par un cadre régulateur européen, très inspiré par la France, et par un président de la République dont le passé et l'affection réelle pour le monde agricole étaient autant de sécurités pour ce dernier. Ces deux facteurs n'existent plus. Cela ne veut pas dire que l'Union européenne ou les présidents successifs se désintéressent des questions agricoles, mais cela signifie que le cadre a changé. **L'organisation – interne – doit parachever le soutien – externe.**

Il est fondamental que les éleveurs s'organisent. Groupés, ils peuvent être forts et gagner. Isolés, ils sont sûrs de perdre. Les OP sont une forme de dérogation au droit de la concurrence dûment autorisée. Y adhérer permet de bénéficier d'un pouvoir de négociation des prix et des volumes avec les industriels laitiers. *« C'est une des plus belles occasions de donner aux agriculteurs la possibilité de modifier le partage dans la valeur ajoutée et à peser dans la chaîne alimentaire »* a estimé M. Henri Brichard, vice-président de la FNSEA et ancien président du CNIEL.

A quoi peut servir une OP ?

Sur un plan juridique, les groupements actuels n'ont aucune sécurité juridique. Seules les OP sont reconnues par le paquet lait. Toute négociation de contrat par une autre entité que les OP n'est pas prévue par le paquet lait. Ou le contrat est individuel, à l'ancienne, ou le contrat est collectif, et dans ce cas, doit être négocié par une OP.

Sur un plan pratique, il faut avoir le courage et la lucidité d'admettre que le rôle des OP dans la négociation des prix sera sans doute moindre que ce que certains observateurs extérieurs à la filière pouvaient espérer. En revanche, l'OP trouvera toute sa place dans la vie du contrat. En cas de crise ou d'aléa, un industriel pourrait être tenté de négocier directement avec un éleveur important pour accroître la production ou d'évincer un producteur connu pour être peu docile. L'OP se pose au contraire en interlocuteur unique. Elle garantit que l'industriel devra négocier avec l'OP et ses deux cents ou mille adhérents et non pas avec tel ou tel. **L'OP sauve l'éleveur isolé.**

Le secteur laitier si divers et emblématique de l'agriculture française, peut même être un modèle pour le reste de l'agriculture, notamment pour la filière bovine. De nombreux responsables et de nombreux observateurs croient au potentiel des OP qui peuvent être déclinées dans d'autres secteurs. Plusieurs initiatives vont en ce sens. En mars 2012, la Direction générale des politiques internes du Parlement européen a publié une étude de M. Alexandre Gohin de l'INRA de Rennes, relative aux « Mécanismes de l'OCM Unique et les instruments de gestion des risques dans les nouvelles PAC ». L'auteur propose d'étendre les organisations de producteurs à tous les secteurs agricoles couverts par la PAC.<sup>1</sup> En juin 2012, l'eurodéputé français, Michel Dantin, a présenté un rapport sur l'organisation des marchés agricoles proposant de développer le rôle des organisations professionnelles<sup>2</sup>.

On observera enfin, qu'il serait pour le moins paradoxal que ce dispositif européen, largement formaté pour et par la France, n'y soit, finalement, guère appliqué...

## 2. Les soutiens possibles

### *a) Les soutiens budgétaires*

L'évolution du cadre juridique a été une étape mais elle n'est pas suffisante. Il faut envisager des mesures d'encouragement pour surmonter les réticences naturelles des éleveurs. L'idée d'une incitation financière vient alors à l'esprit. Cette piste avait été ouverte en septembre 2011 par le groupe sénatorial de travail sur la réforme de la PAC (Sénat, 2010-2011, n° 102).

Deux voies ont pu être envisagées. La première serait de s'appuyer sur la conditionnalité des aides du premier pilier de la PAC relatif aux aides directes aux revenus et aux mécanismes d'intervention sur les marchés. La

---

<sup>1</sup> *Mécanismes de l'OCM Unique et les instruments de gestion des risques dans les nouvelles PAC, Parlement européen, Direction générale des politiques internes, mars 2012, PE 474.539*

<sup>2</sup> *COM(2011)0626 – C7-0339/2011 – 2011/0281(COD)*

conditionnalité, qui consiste à subordonner le versement d'une aide – en l'espèce l'aide directe aux revenus – au respect de critères étrangers à l'objet de l'aide progresse mais est presque exclusivement réservée aux conditions environnementales. On pourrait concevoir de lier l'importance des soutiens au respect d'un comportement, d'une attitude collective permettant de surmonter le réflexe individualiste si pénalisant. De surcroît cette idée serait à coût nul puisque l'enveloppe générale du premier pilier serait constante. Cette idée n'a cependant guère convaincu nos interlocuteurs en France ou en Europe. Certaines expériences de regroupements artificiels mais conduits dans le seul but de bénéficier de soutiens budgétaires ne plaident pas en faveur de cette solution. L'idée est par ailleurs trop novatrice pour avoir une chance d'aboutir à l'occasion de la réforme de la PAC.

La deuxième voie consisterait en un soutien spécifique dans le cadre du deuxième pilier de la PAC, c'est-à-dire le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER). Le FEADER agit dans les États membres par l'intermédiaire des programmes de développement rural. Ces programmes sont déclinés en sous-programmes thématiques. La proposition de réforme de la PAC (COM (2011) 627 final) fixe, dans son article 8 qui lui-même renvoie à l'annexe III de la proposition de règlement, une liste indicative de mesures présentant un intérêt particulier. « *La mise en place de groupements de producteurs* » figure – en annexe - parmi une liste d'une vingtaine d'autres mesures. Elle n'a donc pas été oubliée par la Commission, mais elle est mise en compétition avec d'autres mesures et il y a sans doute moyen de la soutenir davantage. D'ailleurs, jusqu'à présent, ce soutien n'a été mis en œuvre que très exceptionnellement (en France, il n'a été appliqué que dans les départements d'outre-mer). Une évocation de cette action dans le cœur du texte du règlement communautaire – et non plus seulement en annexe du règlement – serait une mesure symbolique forte.

Reste un problème : comment favoriser la création de nouvelles OP sans pénaliser, de fait, les OP existantes ? Un soutien général aux OP serait un effet d'aubaine pour les OP existantes. Un soutien aux seules créations serait pénalisant pour les producteurs qui ont déjà fait l'effort de se regrouper. Tout effort budgétaire se heurtera à des oppositions.

L'objectif reste néanmoins de « *renforcer la position des producteurs sur le marché* » - l'expression est de la Commission européenne dans un document de présentation de l'OP fruits et légumes. Il peut être décliné dans d'autres secteurs.

#### *b) Les soutiens juridiques*

Plusieurs initiatives tentent d'améliorer l'organisation professionnelle du secteur agricole. M. Michel Dantin, député européen et rapporteur de la

proposition de règlement sur l'OCM unique, s'est prononcé pour un plan d'accompagnement complet. Parmi les très nombreux amendements présentés, on retiendra les amendements relatif à l'article 106 c) de la proposition donnant de nouvelles missions aux OP qui seraient étendues « *au pilotage des marchés agricoles [afin d'] assurer des prix raisonnables aux consommateurs* ». Des amendements relatifs à l'article 108 sont consacrés à l'extension du domaine d'intervention des interprofessions « *afin que les missions de celles-ci épousent un spectre plus large que celui proposé par la Commission* ». Des amendements relatifs à l'article 113 *bis* prévoient une extension de la contractualisation entre producteurs et transformateurs aux autres secteurs agricoles. La compétence des OP serait expressément étendue à la capacité de négocier des prix au nom de leurs producteurs.

La fragilité de l'action du CNIEL a été évoquée précédemment. La connaissance du marché via des indicateurs récents, y compris sur des données commerciales sensibles comme les volumes et les prix, est précieuse pour tous. Cette diffusion apporte une information utile et paraît parfaitement conciliable avec le respect d'une concurrence pleine et entière. Cette action doit être confortée sur un plan juridique et la réforme de la PAC en est l'occasion.

Dans cette perspective, votre rapporteur souhaite présenter une proposition de résolution tant pour rappeler au Gouvernement l'intérêt que le Sénat tout entier porte à la réussite de la réforme des OP du secteur laitier que pour suggérer au législateur européen une rédaction pour les propositions de règlement actuellement en cours d'examen.

## EXAMEN EN COMMISSION

*La commission s'est réunie jeudi 26 juillet 2012 pour l'examen du présent rapport.*

**M. Jean Bizet.** – Les producteurs de lait sont aujourd'hui dans une situation plutôt inconfortable. La politique du lait a longtemps été – et restera longtemps – une politique d'aménagement du territoire rural. Les évolutions du cours des céréales ayant un impact très fort sur les élevages, il est important de se pencher sur l'histoire des organisations de producteurs.

Ce rapport résulte d'un constat : la réforme du secteur laitier, telle qu'elle a été envisagée par le « mini paquet lait » adopté par l'Union européenne en début d'année, s'engage assez mal. Cette réforme fait suite à la crise du secteur laitier en 2009 : les prix avaient baissé de 50 %, voire de 80 % dans certains pays de l'Union. La crise mêlait l'internationalisation du marché du lait et l'inquiétude des éleveurs devant la fin des quotas laitiers, annoncée pour 2015 – et que la France avait été l'une des dernières à accepter.

Avec la loi de modernisation de l'agriculture de 2010, la France avait choisi d'engager le secteur dans la voie – révolutionnaire ! – de la contractualisation. Des contrats passés entre éleveurs et fabricants devaient succéder au cadre sécurisant des quotas. Mais que pèse un éleveur qui a trente ou quarante vaches face à un industriel présent dans trente ou quarante pays ? Pour équilibrer le rapport de forces entre les deux parties, il était prévu que les éleveurs puissent se regrouper en organisations de producteurs, afin de peser dans la négociation des contrats, en particulier dans la négociation des prix. Tel fut l'objet du « mini paquet lait », adopté en mars 2012 à la suite d'une intense pression de la France. M. Bruno Le Maire, alors ministre de l'agriculture, et notre commissaire M. Michel Barnier, ancien ministre de l'agriculture, s'étaient montrés très pugnaces pour convaincre le commissaire à la concurrence, M. Almunia.

Cette disposition est très novatrice. Le droit agricole et le droit de la concurrence ont toujours été dans une complémentarité difficile. Bruxelles fait toujours primer le droit de la concurrence et sanctionne toute entrave à la concurrence. L'article 42 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne prévoit toutefois des dérogations pour l'agriculture ; les accords et ententes sont autorisés lorsqu'ils sont nécessaires à la réalisation des objectifs de la PAC, mais ces dérogations sont limitées par les interprétations restrictives des institutions de contrôle. En 2003, la Commission a condamné

une entente dans le secteur bovin. La Cour de justice de l'Union européenne fait prévaloir le droit de la concurrence chaque fois que possible. L'Autorité de la concurrence française a quant à elle dénoncé en 2008 les recommandations de prix établies par l'interprofession laitière ; en début d'année, elle a également sanctionné le cartel des endiviers.

En 2008, j'ai eu des rapports difficiles avec le conseiller agriculture du président de la République de l'époque : en condamnant de manière trop autoritaire le rôle des indicateurs de tendance, il avait brutalement amplifié la crise qui se profilait.

Organisations à statut, reconnues par l'Etat et qui visent une mutualisation des moyens de leurs membres, les OP sont mentionnées dans le droit agricole européen. Selon la Commission, « ces OP ont pour but de renforcer la position des producteurs sur le marché ». Ce « mini paquet lait » apporte deux nouveautés. En premier lieu, les OP dans le secteur laitier sont expressément reconnues, comme l'étaient, avant elles, les OP des producteurs de fruits et légumes. Le seuil de constitution est fixé à deux cents adhérents. Avant ce règlement, les éleveurs étaient regroupés soit en coopératives, ce qui implique un transfert de propriété de la marchandise, soit sous différents statuts. Les OP supposent quant à elles une organisation plus formelle et ont des missions plus importantes.

Le droit de la concurrence interdisait aux agriculteurs de se regrouper pour peser face à la grande distribution. Le règlement confie aux OP la capacité de négocier des contrats portant sur les volumes et les prix, à condition de ne pas dépasser 3,5 % de la production totale de l'Union ou 33 % de la production nationale. Cette possibilité n'est plus réservée aux seuls cas où il y a transfert de propriété de la marchandise. Il s'agit, ni plus ni moins, de la reconnaissance explicite d'une entente. Dans un contexte européen très favorable à la concurrence, c'est un saut majeur, et une victoire française.

On constate pourtant beaucoup d'attentisme sur le terrain. Seuls deux projets d'OP sont en cours de validation. Les éleveurs sont réticents. L'OP impose un formalisme lourd et doit obtenir des mandats de vente de ses adhérents, or les agriculteurs sont souvent très individualistes. Beaucoup sont déjà regroupés en différentes formes d'associations et se demandent à quoi servent ces OP sinon à créer une structure supplémentaire.

Mentionnons aussi les difficultés humaines puisque les responsables des groupements actuels appréhendent d'être remis en cause par une nouvelle OP. Certains militent parfois pour la constitution d'OP, mais s'empressent de négocier à l'ancienne avec les industriels.

Le doute s'installe d'autant plus que les contrats ne régleront ni le niveau des prix ni leur volatilité ; les contrats n'empêcheront pas la restructuration. La filière lait prend une large part dans l'aménagement du territoire. Nous sommes dans un marché très internationalisé. La restructuration de la filière sera inévitable. En France, elle a eu lieu en amont (nous avons 400 transformateurs et 4 à 5 grands industriels sur le marché mondial), mais peu en amont. Outre-Rhin, la restructuration s'est faite du côté des producteurs et non des transformateurs.

Les industriels n'ont guère été partisans de la mesure. Leur approche a un impact direct sur l'attitude des éleveurs. Cet attentisme est très embarrassant.

Les groupements actuels n'ont aucune sécurité juridique. Seules les OP sont reconnues par le paquet lait. Toute négociation de contrats par une entité autre que les OP n'est pas prévue.

Il est crucial de redonner confiance et espoir aux éleveurs. Il est fondamental que les éleveurs s'organisent : groupés, ils peuvent être forts et gagner ; isolés, ils sont sûrs de perdre. Mes contacts avec mes collègues des départements laitiers m'inclinent à penser que nous pouvons nous attendre à de nouvelles turbulences à l'automne, à cause de la hausse des prix des céréales...

**Mme Bernadette Bourzai.** – ...qui aura des conséquences sur les revenus.

**M. Jean Bizet.** – S'il faut admettre que son influence sur le niveau des prix sera sans doute faible, l'OP trouvera sa place dans la vie du contrat. L'industriel ne pourra plus sélectionner ses partenaires, mais il devra négocier avec l'OP dans son ensemble.

La création des OP et leur mission dans la négociation des prix est une étape dans l'agriculture française. Espérons que ce mode d'organisation soit un modèle pour les autres filières.

Lors de notre premier rapport sur la réforme de la PAC, nous avons imaginé une nouvelle forme de conditionnalité des aides directes du premier pilier. Cette idée n'a pas été retenue.

La deuxième idée consiste à soutenir la création des OP dans le cadre du deuxième pilier. Cela est prévu mais les groupements de producteurs figurent seulement dans une liste d'une vingtaine d'autres mesures en annexe du nouveau règlement OCM unique. Cette possibilité n'est d'ailleurs guère utilisée aujourd'hui.

Le rôle de l'interprofession doit être conforté dans l'ensemble de la filière : producteurs, transformateurs, distributeurs. Le dispositif de recommandation des prix établi par l'interprofession laitière avait été condamné en 2008. Un système plus souple a été formalisé et légalisé en 2009 sous la forme d'indices de tendance prévisionnels. Mais ce dispositif n'est pas assuré. Le paquet lait autorise la publication de données statistiques relatives aux prix, ainsi que la réalisation d'études sur les perspectives du marché, mais ne prévoit pas la publication d'indicateurs, *a fortiori* d'indicateurs prévisionnels permettant d'estimer une évolution des prix. L'articulation des dispositions nationales et communautaires laisse planer un doute. La suppression de cette fonction d'information affecterait le fonctionnement du centre national interprofessionnel de l'économie laitière (CNIEL) et priverait la profession d'un outil de concertation précieux. C'est pour sécuriser cette pratique si utile à tous que je vous propose une proposition de résolution. Après avoir rappelé l'exception agricole dans le jeu de la concurrence, elle appelle le Gouvernement à l'action et ajoute, ce qui est novateur, des propositions de rédaction du règlement communautaire actuellement examiné par le législateur européen. Deux adjonctions sont envisagées : la première soutient la mise en place des groupements de producteurs dans le cadre du deuxième pilier. Comme vous le savez, les agriculteurs aiment bien les carottes, y compris financières. Ce peut être le déclic qui les conduit à s'engager dans la voie des OP. Le second ajout proposé garantit la pérennité du système d'information de l'interprofession laitière représenté par le CNIEL, qui publie régulièrement des indicateurs de tendance.

**Mme Bernadette Bourzai.** – Votre rapport et votre proposition de résolution sont très utiles au moment où la PAC est réformée. Nous devons faire des propositions pour l'adapter à une situation effectivement difficile. Je reste convaincue que la suppression des quotas laitiers va perturber le marché et l'aménagement du territoire, comme un exemple précis l'a montré dans mon département, j'y reviendrai. Nous savons ce qui nous attend.

Comme vous l'avez rappelé, l'initiative française des OP a été regardée dans les pays de l'Union européenne comme intéressante. Il est important que les producteurs s'organisent pour peser face à un système commercial très lourd qui leur impose ses prix et ses pratiques, dont beaucoup sont inacceptables. La loi de modernisation agricole (LMA) a officialisé les OP. Il est regrettable que le décret sur la contractualisation soit passé avant celui sur les OP, parce que Bruxelles tardait à fournir les éléments nécessaires. Nos producteurs se sont trouvés dans une négociation très difficile avec les collecteurs et les transformateurs, Lactalis par exemple abusait de sa position. Les producteurs ont intérêt à s'engager dans une négociation collective, plutôt que dans des négociations individuelles qui s'apparentent à la lutte du pot de terre contre le pot de fer.

Votre proposition de résolution encourage le ministre. C'est important. Heureusement M. Le Foll a déjà pris certaines mesures. Un bilan de la contractualisation lui a été remis le 13 juillet. Il a déclaré lors de son audition qu'il allait en tenir compte pour l'avenir, en donnant la priorité à la négociation collective. Il a indiqué son intention d'offrir une garantie des prix plus longue aux producteurs, évoquant une durée de six mois. Cette perspective, qui réduira le caractère aléatoire des variations de prix d'un mois sur l'autre, recueille tous nos encouragements. Les relations commerciales ont trop longtemps été défavorables aux producteurs. Le ministre souhaite réactiver l'observatoire des prix et des marges pour développer une logique de contractuelle entre producteurs, transformateurs et distributeurs. Peut-être pourrions-nous à l'automne entendre le président de cet observatoire.

Vos suggestions sur le soutien du Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) sont intéressantes. Je relève les aides aux regroupements de producteurs déjà mentionnées dans l'annexe de la proposition de règlement, mais je pense qu'il est judicieux de les faire remonter dans le texte même de la proposition de règlement pour donner plus de visibilité.

J'approuve la démarche de notre commission sur le droit de plantation de la vigne. Je regrette que nous n'ayons pas eu la même tonicité pour les quotas laitiers. Dans la partie de la Corrèze limitrophe du Cantal, qui fournit du lait à l'AOP Cantal, deux exploitations ne font plus l'objet de collecte au motif de leur éloignement du circuit habituel et celles qui sont collectées subissent une baisse des prix de 15 %, ce qui n'est pas rien ! Une exploitation ayant 300 000 hectolitres de quotas n'aura pas de reprenneur et ses quotas iront dans une région où les conditions de production sont moins difficiles. Cela peut entraîner de lourdes conséquences en termes d'aménagement du territoire. Je le regrette. J'ai vécu la crise des quotas laitiers à Bruxelles. Nous n'avons pas été assez incisifs. Nous avons besoin de vrais outils de régulation pour éviter les excès d'une libéralisation généralisée, qui n'est pas adaptée à une politique de maintien de la vie et de l'activité économique des territoires ruraux.

J'approuve pleinement le point 11 de votre proposition, mais je reconnais que les producteurs de lait et de viande ne sont guère enclins au transfert de propriété. Concernant l'interprofession, je propose d'ajouter les mots « et assurer le pluralisme syndical de leur gouvernance ». Pour mobiliser, il faut rassembler tout le monde. Je me réfère au conflit sur la gouvernance du CNIEL, qui n'est pas pluraliste.

**M. Jean Bizet.** – Merci pour vos analyses que je partage pour la plupart. Oui, nous nous inscrivons dans le calendrier de la réforme de la PAC. Je doute que le cadre financier pluriannuel soit adopté en février 2013 ; il est

possible que cette date dérive. Cette résolution vient à point nommé pour le Gouvernement et les éleveurs.

Je déplore que les agriculteurs aient été incités à signer dès le 1<sup>er</sup> avril 2011, alors que le paquet n'a été finalisé qu'en mars 2012, ce qui est incohérent. La France a exercé une forte pression sur les agriculteurs, ce ne sera bientôt plus qu'un mauvais souvenir.

Sur l'élaboration des contrats, la LMA a prévu la nomination d'un contrôleur saisi de la proposition de contrat. Lactalis a été obligé de revoir sa copie.

Je me réjouis de l'état d'esprit de M. Le Foll, qui ne me surprend pas, puisqu'il n'a pas changé depuis qu'il s'intéressait au sujet comme parlementaire européen. Une durée de prix plus longue est souhaitable. Je suis aussi tout à fait d'accord pour donner plus de poids à l'observatoire des prix et des marges. La situation sera de plus en plus conflictuelle, en raison de la récolte de céréales en cours. Un accord automatique avait été organisé par l'ancien ministre Bruno Le Maire en mai 2011, mais la grande distribution n'est jamais venue. Si cet accord peut être conforté, je suis partant.

Sur deux autres points, je ne partage pas votre analyse. Pour assurer la pérennité des quotas laitiers, il fallait pouvoir nouer des alliances parmi les 27 États membres. Or, à la fin, nous nous sommes retrouvés seuls avec un Land allemand. Les quotas ont correspondu à une époque. Chaque époque a sa vérité. Nous connaissons la réactivité du marché depuis qu'ils ont été institués en 1984. Les quotas n'ont pas su répondre à l'effondrement de la demande ni au redémarrage de l'offre. Insuffisamment réactifs, ils ne répondent plus à la situation actuelle. J'ai toujours déploré que la France se situe entre 3 % et 8 % en-dessous de son quota national. Les quotas sont moins pertinents, sur un marché actuellement très ouvert, soumis à une forte concurrence, y compris intra-européenne. Oui, il faudra être inventif et attractif. Les outils d'aménagement du territoire vont être fragilisés. La solution, pour les régions les plus fragiles, est de produire sous le signe de la qualité...

**Mme Bernadette Bourzai.** – A condition que le lait soit collecté !

**M. Jean Bizet.** – Il faut que l'État, les régions, les transformateurs, voire les consommateurs travaillent ensemble, à réunir les conditions d'un maintien de la présence de tous. Il faut être inventifs. En termes de volume, les transformateurs et les producteurs pourraient se limiter au grand Ouest français...

**M. Jean-François Humbert.** – Il n'y pas que l'Ouest !

**M. Jean Bizet.** – ou au grand Est, mais il y a bien d'autres régions qui ont beaucoup à offrir... Songez au fromage corse !

**M. Nicolas Alfonsi.** – Et au *brocciu* !

**M. Jean Bizet.** – Il y a là une grande richesse nationale. C'est peut-être davantage à la commission des affaires économiques qu'il appartient de la défendre. Nous devons veiller au respect du pluralisme syndical dans la gouvernance des OP ; je suis d'accord avec vous sur le fond. Nous pouvons y consacrer quelques lignes dans le rapport. Mais le pointer dans la résolution risquerait d'entraîner des crispations.

En Basse-Normandie, lorsque je plaide pour la création des OP, je dis aux agriculteurs que s'ils veulent réussir, les organisations doivent avoir une certaine dimension pour pouvoir peser, et surtout qu'ils s'abstiennent de faire de la politique en leur sein, sinon, comme en Suisse, elles se battront entre elles et il n'en sortira rien de bon.

La création des OP sur le fondement de l'article 42 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne permet aux agriculteurs de déroger au droit de la concurrence. Secouer les grilles des sous-préfectures quand les cours s'effondrent, c'est fini. Les agriculteurs doivent saisir la chance qui s'offre à eux de peser dans la chaîne de la valeur ajoutée. Qu'ils la saisissent, sans faire de politique ! D'accord donc pour l'inclure dans le rapport, mais pas dans la résolution, pour ne pas susciter des réactions qui n'ont pas lieu d'être.

**Mme Bernadette Bourzai.** – La question sera certainement réglée sans nous...

**M. Jean-François Humbert.** – Sûrement !

**Mme Bernadette Bourzai.** – Il s'agit de rassembler : nous avons besoin de faire appel aux OP dans les années qui viennent, chacun doit s'y reconnaître. J'ai rendu visite au CNIEL lors du long conflit qu'elle a connu, pour soutenir la Confédération paysanne...

**M. Jean Bizet.** – Je ne savais pas qu'il s'agissait de ce syndicat !

**Mme Bernadette Bourzai.** – Pour moi, le pluralisme syndical est aussi important que le pluralisme politique. Il faut soutenir les forces vives des territoires ruraux ! Je veux bien retirer cet amendement pour l'instant. Il y a d'autres questions en suspens, comme celle des chambres d'agriculture...

**M. Jean Bizet.** – J'allais vous le dire. Soyons très attentifs au terrain !

\*

***A l'issue du débat, la commission a autorisé, à l'unanimité, la publication du rapport. Elle a ensuite conclu sur proposition du rapporteur au dépôt de la proposition de résolution européenne suivante :***

### **PROPOSITION DE RÉSOLUTION**

*Le Sénat,*

*Vu l'article 88-4 de la Constitution,*

*Vu le règlement (UE) n° 261/2012 du Parlement européen et du Conseil du 14 mars 2012 portant modification du règlement (CE) n° 1234/2007 du Conseil en ce qui concerne les relations contractuelles dans le secteur du lait et des produits laitiers,*

*Vu la proposition de règlement délégué de la Commission du 28 juin 2012 complétant le règlement (CE) n° 1234/2007 du Conseil en ce qui concerne la coopération transnationale et les négociations contractuelles des organisations de producteurs dans le secteur du lait et des produits laitiers (texte E 7476),*

*Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant organisation commune des marchés des produits agricoles - Règlement OCM unique - (texte E 6723),*

*Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural - (texte E 6724),*

*Rappelle que l'article 42 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne 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 » ;*

*Considérant que les organisations de producteurs sont amenées à jouer un rôle structurant et déterminant pour le secteur laitier, et qu'il faut accompagner les éleveurs dans leur démarche d'adhésion ;*

*Considérant que l'interprofession laitière - le CNIEL - joue un rôle essentiel dans l'organisation de la filière et que son rôle d'éclairage des marchés par la publication d'indices de tendance doit être conforté ;*

*Considérant que la publication d'indices de tendances peut apporter une contribution utile à l'ensemble de la filière et paraît parfaitement conciliable avec le respect des règles de concurrence ;*

*Encourage le Gouvernement à développer des actions d'information partout en France pour expliquer le rôle des organisations de producteurs ;*

*Souhaite que la réussite des organisations de producteurs du secteur laitier puisse servir de modèle et de référence à d'autres secteurs ;*

*Estime que l'article 8.2 de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) – COM (2011) 627 – pourrait être complété par les mots : « ils peuvent également être consacrés aux regroupements des producteurs afin de leur permettre de mieux peser dans le partage de la valeur ajoutée et de renforcer la position des producteurs sur le marché » ;*

*Souhaite que le 1c) de l'article 108 de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant organisation commune des marchés des produits agricoles – Règlement OCM unique COM (2011) 626 – relatif aux interprofessions, soit complété par un alinéa xii) : « Publier des données statistiques et des indices de tendance relatifs aux marchés, aux coûts de production et aux prix ».*