

EMB – EUROPEAN MILK BOARD

Avis relatif au rapport sur le statut du lait adopté par la Commission de l’Agriculture et du développement rural du Parlement européen en date du 27 juin 2011¹

1. CONTEXTE

La réforme de la filière du lait fait actuellement l’objet d’intenses échanges entre le Parlement, le Conseil et la Commission européenne. A la suite d’une importante nouveauté démocratique, le Parlement peut, pour la première fois de son histoire, être associé aux décisions essentielles façonnant le marché du lait. En l’occurrence, le présent dossier permettra de juger dans quelle mesure les eurodéputés seront capables de faire entendre leur voix sur la mouture définitive du règlement dans le cadre de ce « triilogue » avec la Commission et le Conseil.

Durant le premier semestre de cette année, le Parlement a planché d’arrache-pied sur le thème de la réforme du marché du lait. Le point d’orgue de ce processus est intervenu le 27 juin lors du vote, en Commission agricole, du rapport sur la proposition de règlement. Le rapport Nicholson, du nom de son auteur, défend actuellement la position du Parlement dans le triilogue avec les deux autres instances communautaires. A de nombreux égards, le rapport Nicholson demeure encore inabouti ; toutefois, il épingle d’importants points qui s’inscrivent dans une ligne positive et peuvent, voire doivent, servir de repères.

D’emblée, nous souhaitons, dans le présent document, adresser aux représentants de la Commission agricole nos remerciements pour le travail accompli lors des discussions et des négociations. Les décisions prises constituent une ébauche qu’il s’agit de parfaire afin qu’en bout de course, se profile une réforme de la filière laitière qui soit à la hauteur des réalités sur le marché. Dans un élan autocritique, le rapport Nicholson concède au *considérant 8* (proposition d’amendement 11) des lacunes : « ***Cependant, la reconnaissance des organisations interprofessionnelles, des organisations de producteurs et des relations contractuelles entre producteurs et premiers acheteurs de lait cru pourrait ne pas être suffisante pour permettre de surmonter les graves difficultés auxquelles est confronté le secteur européen des produits laitiers, en particulier en ce qui concerne les petits producteurs de lait et les régions productrices de lait éloignées et dépourvues de terres arables. La Commission devrait, par conséquent, proposer des mesures supplémentaires à l’intention du secteur des produits laitiers dans le contexte de la réforme de la PAC (...).*** »

Travaillons de concert afin de combler ces carences essentielles et faire de la version définitive du règlement un instrument efficace de *stabilisation du marché du lait* !

1 basée sur la Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil, Bruxelles, le 9 décembre 2010 COM(2010)728; 2010/xxxx (COD)

L'objectif poursuivi est celui d'une réforme solide, qui rende possible, en Union européenne, une production laitière pérenne pour les consommateurs, les producteurs et nos paysages culturels. Nous avons la conviction qu'il en va de l'intérêt commun, celui des élus politiques, des consommateurs, des producteurs, des transformateurs et de la grande distribution.

Poids de la production laitière en Union européenne

Du lait est produit dans chaque Etat-Membre de l'UE. Par conséquent, la production laitière revêt, dans tous les Etats-Membres, une grande importance puisqu'elle représente un pan actif de l'économie nationale. Elle contribue au produit national brut, à la création et au maintien d'emplois ainsi qu'aux recettes fiscales. Pour nos consommateurs, cette filière ouvre l'accès aux produits issus de la filière nationale ou locale.

Les conditions de production varient selon les Etats-Membres, voire même selon les régions dans un même pays ; cette diversité se répercute, en autres, sur les coûts de production mais aussi, en toute logique, sur la compétitivité des producteurs. La diversité des conditions de production conduit, sur un marché libéralisé, à une situation où la production opère un net recul ou disparaît dans de nombreuses régions ainsi que dans plusieurs Etats-Membres tandis qu'on observe ailleurs un phénomène de concentration de la production dans des usines de production. Dans de nombreuses régions et plusieurs pays, cela se traduit, pour les consommateurs, par un accès moins aisé, voire interdit, aux produits locaux et pour les économies nationales, par la disparition d'une partie importante de la production. Cependant, même les petites et moyennes entreprises, dont les activités sont rattachées à la filière laitière, citons, par exemple, les secteurs de la construction mécanique, de la médecine vétérinaire etc., pâtit sévèrement d'une telle évolution. Dans ces régions, la petite distribution sera également poussée à l'exode si le phénomène de concentration dans le camp des laiteries se poursuit au même rythme sans que la possibilité soit donnée aux producteurs de réagir de façon équitable. A ces problèmes vient s'ajouter la question des ressources laissées à l'abandon dans des régions défavorables à la production. La création de valeur et l'emploi sont, dans de nombreuses régions, menacés lorsque tout se retrouve concentré dans de grandes structures sélectives.

La libéralisation déclenche, dès lors, des dynamiques à contre-courant d'une production de lait sur tout le territoire. En vertu de son pouvoir politique, l'UE a cependant la possibilité de contribuer à la préservation d'une filière du lait répartie sur le territoire pour le bien des citoyens européens (consommateurs et producteurs) et, ce faisant, se prémunir de distorsions structurelles nuisibles. Une telle politique doit s'articuler autour d'un objectif, à savoir un prix de lait pleinement rémunérateur pour les producteurs de lait, qui conserveraient ainsi des chances réalistes de pérenniser la production. L'UE se doit d'user de sa compétence en matière d'élaboration des politiques. Les Etats-Membres individuels devraient également apporter leur soutien à une telle politique. En effet, au travers de leurs décisions politiques aux niveaux national et européen, ils peuvent protéger leur propre production nationale et celle des autres pays. Dans le souci d'instaurer une politique agricole commune et efficace, ne laissons pas une concurrence aveugle et les basses manœuvres de certains pays et certaines régions désireux de s'accrocher à leurs privilèges dicter le comportement politique des Etats-Membres ! Leur responsabilité envers leurs propres consommateurs et producteurs, vis-à-vis des autres Etats-Membres de l'Union ainsi qu'envers une filière globale du lait en Union européenne est un élément central. Cette responsabilité essentielle les engage aussi vis-à-vis des pays en voie de développement, dont la production est grandement mise à mal par cette baisse des prix à un niveau déloyal, qui encourage la concentration de la production de lait dans ces usines de production européennes.

2. EVALUATION DES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION PARLEMENTAIRE

Dans les paragraphes suivants, nous entendons nous attarder sur quelques-uns des considérants et articles importants parus dans le rapport Nicholson désormais adopté. Nous procéderons, dans un premier temps, à une évaluation de ces extraits pour ensuite, mettre en lumière la voie qui devrait être empruntée. Nous faisons le choix de nous orienter vers les compromis finalement retenus, à l'issue des échanges au sein de la Commission agricole, dans le rapport Nicholson. Les compromis sélectionnés 1-8 ou A-S ne seront pas étudiés dans l'ordre suivi dans le rapport d'origine ; chaque point individuel sera, au contraire, traité selon un ordre d'importance. Le compromis évalué sera d'abord présenté entièrement, les aspects qui seront ensuite analysés dans l'évaluation, seront surlignés en jaune.

2.1 Compromis O bis

Considérant 13 bis

(13 bis) Afin de garantir l'efficacité d'un système d'alerte rapide concernant tout déséquilibre prévisible du marché dans le secteur laitier de l'Union ainsi qu'une transparence accrue du marché, une Agence de surveillance du marché devrait être mise en place afin de collecter et de diffuser des données et informations sur la production et l'approvisionnement, les exportations et les importations, les coûts de production, les prix du lait au niveau de l'exploitation, les prix payés par les consommateurs et les marges, à tous les niveaux de la chaîne d'approvisionnement de l'Union et des États-Membres en lait et produits laitiers. Si l'on veut garantir son fonctionnement efficace, cette Agence devra pouvoir opérer en toute indépendance et faire rapport au Comité de gestion de l'organisation commune des marchés agricoles.

Evaluation du compromis O bis

Ce compromis jette les bases substantielles d'une réforme du marché du lait. Sans une surveillance minutieuse et permanente d'un marché aussi sensible que celui du lait, la mise en œuvre adéquate de mesures et d'instruments de stabilisation s'avère impossible. Seule une Agence de surveillance compétente permettra d'éclairer suffisamment les structures réelles et ainsi de comprendre quelles sont les mesures et mécaniques qu'il convient de mettre en place à divers moments et à divers endroits. Les données compilées par l'Agence de surveillance doivent, en outre, alimenter, au jour le jour, les mécanismes instaurés en informations suffisantes afin que chacun de ces mécanismes puissent aussi produire ses effets stabilisateurs. L'Agence de surveillance ne devrait cependant pas seulement être évoquée dans les considérants du règlement sur les relations contractuelles sur le marché du lait, à savoir dans l'avant-propos, mais un article concret du règlement doit lui être consacré.

Au-delà du compromis O bis

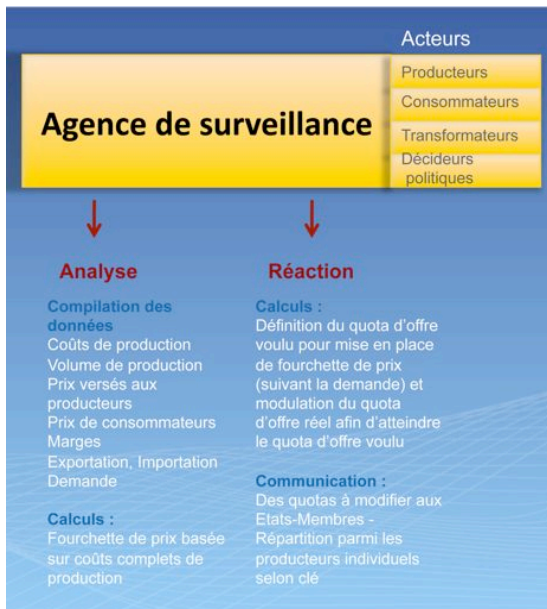
Non contente d'exercer une fonction d'observation comme l'évoque le Parlement, l'Agence de surveillance devrait également disposer d'un mécanisme de réaction destiné à effectivement porter remède aux déséquilibres du marché. Le paragraphe suivant développe avec clarté cet argument :

Au fil des autres compromis avancés dans le rapport Nicholson, l'auteur déplore, en autres mais à juste titre, que le prix versé aux producteurs ne reflète pas les coûts (en hausse) de production (voir compromis G, considérant 6). Ce déséquilibre de marché fait partie de ces évolutions que l'Agence de surveillance devrait, dans un premier temps, identifier et ensuite corriger. Pour ce faire, il est nécessaire que l'Agence de surveillance analyse les coûts complets de production sur le territoire de l'Union et calcule, sur la base des chiffres obtenus, une **fourchette de prix** à l'intérieur de laquelle les prix versés aux producteurs devraient rester. Grâce à cette fourchette de prix, des efforts peuvent tendre vers l'obtention d'un juste prix versé aux producteurs de lait, qui représentent le versant « offre », mais aussi vers l'obtention d'un prix tout aussi équitable pour les acheteurs, qui représentent eux le versant « demande ».

Dans un deuxième temps, les prix actuellement versés aux producteurs et la différence qui les sépare des prix ciblés (dans le respect de la fourchette de prix) seront étudiés. Poser un diagnostic (à savoir, recenser des données) est une chose, mais en dégager des pistes d'action en est une autre, toute aussi importante. En effet, passer à l'action est une étape incontournable sur la voie d'une correction efficace des déséquilibres nuisibles sur le marché. L'Agence de surveillance doit, dès lors, agir et combler, voire éliminer, autant que faire se peut, les écarts qui séparent le prix réel versé aux producteurs et l'incontournable prix rémunérateur. Un instrument utile est, en l'occurrence, la **régulation de l'offre**. L'offre doit, en effet, être adaptée à la demande de lait afin que les prix réellement versés aux producteurs puissent rester à l'intérieur de la fourchette de prix calculée sur la base des coûts complets de production. Les modifications apportées aux volumes réellement produits, qui doivent être établies par l'Agence de surveillance, dans le souci d'atteindre le volume d'offre ciblé, doivent être réparties parmi les producteurs individuels dans les Etats-Membres. La régulation de l'offre peut être opérée au travers, entre autres, d'un **renoncement volontaire à livrer** ou, en cas de relèvement du volume, au travers d'une **augmentation volontaire de la production**. L'élément déterminant est ici l'obligation, sur tout le territoire de l'Union européenne, de respecter un volume de production.

L'existence d'une telle Agence de surveillance dotée d'une mission d'analyse et de réaction contribuerait à l'établissement d'un niveau de production qui ne générerait pas d'excédents mais garantirait le versement de prix pleinement rémunérateurs. Le visuel suivant illustre ce propos.

Visuel 1: Agence de surveillance



2.2 Compromis 5

Article 185 sexies

1. Le premier acheteur déclare à l'autorité nationale compétente les informations concernant les caractéristiques, le volume et le prix moyen qui leur a été payé pour le lait cru qui leur a été livré au cours de chaque mois en vue d'évaluer avec précision le volume global de la production et de l'offre de lait de l'Union, de façon à améliorer la transparence tout au long de la chaîne d'approvisionnement en produits laitiers, dans l'intérêt des différents acteurs de la filière.

2bis. Dans le souci de garantir le respect des pratiques de concurrence loyale et d'éviter une perturbation du marché, le caractère sensible de ces informations, d'un point de vue commercial, est pris en compte avant leur publication, laquelle ne pourra s'effectuer avant l'expiration d'un délai de 45 jours courant à partir de la date de réception desdites déclarations.

Evaluation du compromis 5

L'approche adoptée par la Commission agricole est pertinente car l'intention est de pouvoir évaluer de façon exhaustive le marché du lait et de fournir à l'Agence de surveillance les données nécessaires.

Au-delà du compromis 5

Dans le souci de calculer, au plus près de la réalité, les marges et donc la distribution des bénéfices tout au long de la chaîne de valeur, le champ de compilation devrait être élargi aux données relatives aux recettes et aux coûts des transformateurs.

En outre, les commentaires avancés au chapitre 2.1, page 3 au sujet de l'Agence de surveillance servent de point de départ.

2.3 Compromis C

Considérant 2 ter

(2 ter) Ces événements exceptionnels ont encore davantage mis en lumière le rôle fondamental joué par les productions bénéficiant de la classification d'appellation d'origine protégée (AOP) ou d'indication géographique protégée (IGP), notamment en ce qui concerne la création de valeur ajoutée au bénéfice des producteurs et la bonne santé économique des territoires ruraux, en particulier les plus fragiles. Afin de reconnaître, de préserver et de développer ce rôle, il convient, en lien avec les orientations définies par l'article 184, paragraphe 6, du règlement (CE) n° 1234/2007, tel que modifié par le règlement (CE) n° 72/2009, d'autoriser pour ces produits de qualité la mise en œuvre d'instruments de régulation de l'offre, permettant ainsi à leurs producteurs de continuer à apporter une contribution importante à la stabilité et à la compétitivité du secteur laitier européen.

Evaluation du compromis C

Ce compromis mérite d'être salué. Une régulation de l'offre constitue un instrument important, qui contribue de façon déterminante à la stabilisation de la filière laitière.

Au-delà du compromis C

La régulation de l'offre ne devrait pas uniquement s'appliquer aux produits bénéficiant d'une AOP ou d'une IGP. Dans le souci de préserver la qualité des produits laitiers européens et de stabiliser le marché, l'application de cet instrument doit être étendue à l'ensemble du secteur.

2.4 Compromis 2

<i>Article 126 bis</i> Négociations contractuelles dans le secteur du lait et des produits laitiers
<i>1. Les contrats de livraison de lait cru d'un producteur à un transformateur de lait cru ou à un collecteur au sens de l'article 185 septies, paragraphe 1, deuxième alinéa, peuvent être négociés par une organisation de producteurs du secteur du lait et des produits laitiers bénéficiant de la reconnaissance visée à l'article 122, au nom des producteurs qui en sont membres, et ce pour tout ou partie de leur production collective.</i>
<i>2. La négociation peut être menée par l'organisation de producteurs :</i>
<i>a) qu'il y ait ou non transfert de la propriété du lait cru des producteurs à l'organisation de producteurs;</i>
<i>b) que le prix négocié soit ou non identique pour la production collective de tous les exploitants membres de l'organisation de producteurs ou de seulement certains d'entre eux;</i>
<i>c) dès lors que, pour une même organisation de producteurs:</i>
<i>i) le volume de lait cru faisant l'objet des négociations n'excède pas 3,5 % de la production totale de l'Union, et</i>
<i>ii) le volume de lait cru faisant l'objet des négociations produit dans un État-Membre n'excède pas 40 % de la production nationale totale de cet État-Membre, et</i>
<i>iii) le volume de lait cru faisant l'objet des négociations livré dans un État-Membre n'excède pas 40 % de la production nationale totale de cet État-Membre;</i>
<i>d) dès lors que les exploitants concernés ne sont membres d'aucune autre organisation de producteurs négociant également tout contrat de ce type en leur nom. Cependant, les États-Membres peuvent déroger à la présente condition dans des cas dûment justifiés où deux unités de production distinctes sont situées dans des zones géographiques différentes, et</i>
<i>e) dès lors que l'organisation de producteurs adresse, aux autorités compétentes de l'État-Membre ou des États-Membres dans lesquels elle exerce ses activités, une notification indiquant le volume de lait cru faisant l'objet des négociations.</i>
<i>2 bis. (nouveau) Par dérogation aux points ii) et iii) du paragraphe 2, point c), des négociations peuvent être menées, dans les États-Membres ayant une production laitière inférieure à 500 000 tonnes de lait cru par année, par l'organisation de producteurs, dès lors que le volume total de lait cru faisant l'objet des négociations n'excède pas, pour une même organisation de producteurs:</i>
<i>– 75 % de la production nationale totale de tout État-Membre concerné, et</i>
<i>– 75 % de la production nationale totale cumulée de l'ensemble des États-Membres concernés.</i>
<i>3. Aux fins du présent article, les références aux organisations de producteurs incluent les associations d'organisations de producteurs.</i>
<i>4. Aux fins de l'application du paragraphe 2, point c), la Commission publie, par tout moyen qu'elle juge appropriée, et sur la base des données les plus récentes possibles, les quantités correspondant à la production de lait cru dans l'Union et dans les États membres.</i>
<i>5. Par dérogation aux dispositions du paragraphe 2, point c) i), ii) et iii), l'autorité de concurrence visée au deuxième alinéa peut décider dans des cas particuliers, même si le plafond de 3,5 % ou 40 % n'a pas été dépassé, que l'accord faisant intervenir l'organisation de producteurs doit être renégocié ou bien ne pas être signé, dès lors qu'elle le juge nécessaire afin d'éviter de graves distorsions de concurrence ou d'empêcher que des PME de transformation de lait cru opérant sur son territoire ne subissent de lourds préjudices. [...]</i>

Evaluation du compromis 2

Un plafond de 3,5 % pour l'ensemble de l'Union ne peut suffire

La toile de fond des négociations contractuelles menées par les organisations de producteurs de façon regroupée et impliquant plusieurs laiteries est très simple : il ne peut être fait contreponds à la concentration

observée du côté des transformateurs si, du côté des producteurs, cette possibilité de regroupement n'est pas garantie. En l'absence d'un tel équilibre, il est impossible de négocier des conditions équitables. Un simple coup d'œil sur les données du marché permet de confirmer clairement une constatation : les fusions et la croissance sont à l'ordre du jour des transformateurs et aboutiront, à l'avenir encore, à une concentration plus forte. Les laiteries telles qu'Arla Foods ou FrieslandCampina gèrent respectivement 8,7 milliards² et 10,3 milliards³ de kilos de lait et possèdent, dès à présent, une part de marché respectivement équivalente à environ 6,5 et 7,5% du marché européen. Il apparaît sans équivoque que le producteur isolé qui leur vend son lait n'a, dans de telles circonstances, aucune chance de faire valoir les conditions contractuelles indispensables à la préservation de ses intérêts vitaux. Et ce, même lorsqu'il donne à une organisation de producteurs un mandat pour négocier en son nom, sachant que la limite fixée pour une organisation de producteurs est de 3,5 % du volume de lait produit en Union européenne et qu'une différence marquée sépare encore le camp des laiteries et celui des producteurs. Ne fût-ce qu'en raison du taux de concentration, étant parfois jusqu'à deux fois plus élevé, dans le camp des transformateurs. L'écart est béant entre les 7,5 % permis d'une part et le plafond imposé de 3,5 % d'autre part. Par ailleurs, les laiteries sont devenues de grands groupes pilotés par une unique équipe dirigeante. Les organisations de producteurs, qui ne font que rassembler des exploitations laitières individuelles, ne pourront jamais travailler avec des méthodes aussi pointues. Dans le camp des laiteries, le taux de concentration de, par exemple, 7,5 %, doit, par conséquent, être contrebalancé par une concentration nettement renforcée du côté des organisations de producteurs si l'intention est de placer ces deux protagonistes sur un pied d'égalité sur le marché. Une fois cet équilibre assuré, des négociations contractuelles équitables pourront enfin débiter.

Le taux de regroupement national fixé à 40 % fait toujours fi de la réalité

Contrairement à la proposition de la Commission déposée en décembre 2010, la Commission agricole préconise non pas un taux de regroupement national de 33 % mais un taux atteignant déjà 40 %. Ce taux ne suffit toujours pas car il ne permet pas de corriger le déséquilibre entre les transformateurs et les producteurs sur le marché national. Dans un pays comme le Danemark, où la laiterie Arla Foods détient déjà 95 % de parts de marché⁴, les différentes organisations de producteurs qui sont plafonnées en-dessous de 40 % se retrouveraient en très mauvaise posture concurrentielle. Cette configuration garantit au transformateur l'obtention d'un prix minimaliste pour sa matière première tandis que le producteur doit se contenter d'un prix situé bien en-dessous du niveau de ses coûts complets. Une laiterie qui est deux fois plus puissante que ne le pourra jamais être une organisation de producteurs en vertu des propositions présentées peut dicter ses prix. L'Irlande constitue un autre exemple puisqu'à elles seules, trois laiteries y dominent le marché du lait.⁵

Le marché des fruits et légumes connaît déjà une politique de dictats sur les prix malgré l'existence d'organisations de producteurs. Un bulletin de marché publié par Agrosynergie – Groupement Européen d'Intérêt Economique – a exploré l'influence des organisations de producteurs sur la filière maraîchère et en a tiré les conclusions suivantes : « ...aucune OP (organisation de producteurs, note de l'auteur), même pas celles de grande taille, ne peut rivaliser avec le pouvoir commercial de la GD (grande distribution, note de l'auteur). Par exemple, une grande AOP (association d'organisations de producteurs, note de l'auteur)

2 Arla – Rapport de l'exercice 2009: <http://www.arlafoods.de/uber-uns/geschaeftsbericht-2009/kennzahlen-im-uberblick/> (date d'accès : 6 décembre 2010)

3 Indicateurs de performance FrieslandCampina: <http://www.campina.de/uber-uns.aspx> (date d'accès : 17 août 2011)

4 Baking + Biscuit 2009, Edition 04, page 32

5 Institut de recherche LEI Wageningen (2006): version anglaise "European dairy policy in the years to come: impact of quota abolition on the dairy sector". La Haye, page 13

d'Emilie-Romagne a mis en évidence que la GD garde un très grand pouvoir de négociation du fait de la grande concentration qui la caractérise, alors que l'AOP représente tout au plus 5 % de l'offre. Par conséquent, en matière de prix, l'amélioration de l'organisation mise en œuvre par les OP n'a pas entraîné de renforcement du pouvoir de négociation des producteurs, puisque le prix est établi par la GD en fonction de la conjoncture du marché. »⁶

Sans un regroupement, dans le camp des producteurs, de poids équivalent à celui des transformateurs et de la grande distribution, les producteurs ne disposeront pas du pouvoir de négociation nécessaire. En outre, les producteurs doivent disposer d'instruments qui leur permettent de limiter, de façon ciblée, l'offre de lait.

Tableau 1: Exemples de concentration dans le camp des transformateurs en UE

Laiteries	Concentration au niveau européen	Concentration au niveau national
Arla Foods ⁷	6,5 %	95 % du marché danois
FrieslandCampina	7,5 %	85 % du marché néerlandais
Fusion Nordmilch & Humana = Deutsches Milchkontor ⁸	4,9 %	23 % du marché allemand

Source: European Milk Board

Problématique des multiples négociations sur les prix

L'article 126(bis), alinéa 2(b) concède que des négociations sur les prix peuvent aboutir à des prix qui ne seraient pas identiques pour tous les membres d'une même organisation de producteurs. Inévitablement, cela mènerait à une discrimination parmi les membres. Il convient, par conséquent, de veiller pour le moins à ce que pour les éleveurs qui livrent à une même laiterie (et qui sont affiliés à la même organisation de producteurs), une multitude de prix différents ne puisse pas être négociée et que soit désamorçés les éventuels moyens de pression employés à l'encontre de ces éleveurs.

Dans un tel contexte, il importe également d'évoquer un système de prix qui ne peut, en aucun cas, être appliqué aux futures négociations contractuelles. Il s'agit du système des doubles prix étiquetés A et B, qui est imposé, par sa laiterie, au producteur individuel et fait un distinguo entre le lait de catégorie A, à savoir le lait destiné au marché national, et le lait de catégorie B destiné à l'exportation. Ce système de double tarification n'est pas sans provoquer des effets dévastateurs sur l'ensemble du marché. Unilatéralement, les laiteries décident des volumes achetés dans la catégorie (et donc au prix) A ou B. Grâce aux volumes achetés au prix B, une laiterie peut manipuler la demande en produits laitiers pour comprimer les prix (dumping) et donc profondément déstabiliser l'ensemble du marché. La production d'excédents est ainsi encouragée.

6 Agrosynergie - Groupement Européen d'Intérêt Economique (2008): Évaluation des mesures concernant les organisations de producteurs dans le secteur des fruits et légumes, page 124 f.

7 Données 2009

8 Fusion des deux laiteries, qui, au total, transforment 6,7 milliards de kilos de lait : version allemande <http://www.dmk.de/de/index.html> (Date : 18.08.2011)

Les prélèvements de pénalité sanctionnant la production d'excédents sont toutefois positifs, à condition qu'ils sont suffisamment élevés pour produire leurs effets de régulation de volume. En l'occurrence, le producteur peut choisir de produire ou non un volume supérieur au contingent qui lui a été attribué et donc de payer la pénalité qui y est associée. Aucun prix B ne serait donc imposé au producteur qui n'aurait pas le choix de décliner. Si cette configuration mène, dans l'ensemble, à la production d'excédents nuisibles, alors une pénalité pourrait être ajustée à un niveau qui permette d'endiguer la production excédentaire (= offre qui dépasse la demande au prix pleinement rémunérateur) puisque il ne vaudrait plus la peine pour l'éleveur de produire plus.

Au-delà du compromis 2

Dans le but de concrétiser l'objectif commun d'*amélioration nécessaire de la position des producteurs au niveau de la négociation*, il ne fait, en l'occurrence, aucun doute qu'un taux de regroupement bien plus élevé devrait être autorisé pour les producteurs. Les taux de 3,5 % au niveau européen et 40 % au niveau national ne suffisent pas à rééquilibrer les positions inégales. Un écart injuste sépare encore les positions. Nous préconisons ici un taux de 30 % au niveau européen et l'abolition des limites au niveau national.

Un vaste consensus s'est opéré autour de la nécessité de renforcer la position des producteurs, avec pour objectif un fonctionnement sain du marché. Cet objectif mérite d'être poursuivi avec la plus grande conviction par l'Union européenne. A cette fin, il importe qu'en phase initiale, toutes les démarches soient entreprises pour assurer un démarrage réussi qui conditionnera le succès ou l'échec du renforcement de la position des producteurs. Autoriser des taux de regroupement suffisamment élevés incitera les producteurs à la confiance et à la participation à ce système. Les positions juridiques souvent équivoques ont, à ce jour, conduit à la constitution plutôt hésitante de groupements. En présence d'un cadre juridique désormais plus clair, qui s'accompagne de taux de groupement suffisamment élevés et sans équivoque, l'occasion s'offrira enfin de donner un coup de pouce déterminant au succès de cet important projet de « renforcement de la position des producteurs sur le marché du lait ». Ceci ne doit pas être négligé. Un taux de 30 % au niveau européen et l'absence de limite au niveau national seraient autant de conditions-cadres explicites. Dans l'éventualité où se produiraient, ici ou là, des distorsions de marché préjudiciables aux transformateurs – un scénario peu vraisemblable, certes, puisque c'est le contraire qui a, jusqu'ici, prévalu -, ces pourcentages pourront, à tout moment, être ajustés et revus à la baisse.

2.5 Compromis S

Considérant 16bis (nouveau)

(16 bis) Au vu des compétences de la Commission dans le domaine de la politique de concurrence de l'Union et compte tenu de la nature particulière de ces actes, la Commission doit décider si certains accords ou pratiques concertées dans le secteur du lait et des produits laitiers sont compatibles avec les dispositions de l'Union en matière de concurrence et si des négociations peuvent être menées par une organisation de producteurs concernant plus d'un État-Membre.

Evaluation du compromis S

Les transformateurs opèrent au-delà des frontières et qu'il s'agisse de leurs relations économiques avec les producteurs ou avec la grande distribution, leurs activités ne sont pas circonscrites au territoire d'un Etat. En revanche, limiter le champ d'action des organisations de producteurs à un territoire national introduirait un élément de grande déstabilisation sur le marché. Cette configuration nous placerait aux antipodes de l'objectif formulé tant dans la proposition de la Commission que dans le rapport du Parlement, à savoir une stabilisation future de la filière grâce à un rééquilibrage du pouvoir de négociation.

Au-delà du compromis S

Les organisations de producteurs doivent être élevées au rang de partenaires faisant jeu égal avec les transformateurs. Le passage inclus dans le compromis S où la Commission s'arroge le pouvoir de limiter les négociations des organisations de producteurs au territoire d'un pays doit être biffé de la version définitive du règlement.

2.6 Compromis 6

<i>Article 185 septies</i> Relations contractuelles dans le secteur du lait et des produits laitiers
1. Toute livraison de lait cru d'un producteur à un transformateur de lait cru fait l'objet d'un contrat écrit entre les parties. Ce contrat répond aux conditions fixées au paragraphe 2.
Si la livraison de lait cru est effectuée par l'intermédiaire d'un ou de plusieurs collecteurs, <i>les États-Membres décident</i> quelle étape de la livraison doit être couverte par un contrat de ce type entre les parties. Par « collecteur », on entend à cette fin une entreprise transportant du lait cru d'un producteur ou d'un autre collecteur jusqu'à un transformateur de lait cru ou à un autre collecteur, ce transport étant, à chaque fois, assorti d'un transfert de propriété dudit lait cru.
2. Le contrat:
<i>(a) est conclu avant la livraison ;</i>
<i>(b) est établi par écrit ;</i>
<i>(c) comprend, en particulier, les éléments suivants :</i>
(i) le prix du lait à payer pour la livraison, lequel est fixé pour au moins un an et :
- <i>est fixe et indiqué dans le contrat et/ou</i>
- <i>est calculé selon une formule indiquée dans le contrat et/ou</i>
- <i>ne peut varier qu'en fonction de facteurs établis dans le contrat, à savoir en particulier l'évolution de la situation du marché, d'autres indicateurs de marché, le volume livré, et la qualité ou la composition du lait cru livré, et/ou</i>
- <i>peut être fixé pour un volume déterminé, et variable selon des critères librement consentis et indiqués dans le contrat, pour tout volume supplémentaire,</i>
<i>(ii) le volume de lait cru qui peut ou doit être livré, ainsi que le calendrier de ces livraisons ;</i>
<i>(iii) la durée de validité du contrat, lequel peut être conclu pour une durée indéterminée assortie de clauses de renégociation et de résiliation,</i>
<i>(iii bis) les règles applicables pour la renégociation du contrat,</i>
<i>(iii ter) les modalités relatives aux procédures et aux délais de paiement,</i>
<i>(iii quater) les modalités de collecte ou de livraison des produits,</i>
<i>(iii quinquies) les caractéristiques du produit,</i>
<i>(iii sexies) les dispositions applicables en cas de force majeure.</i>

3. Par dérogation aux dispositions du paragraphe 1, il n'y a pas lieu de conclure de contrat si le lait cru est livré par un producteur à une coopérative dont ledit producteur est membre, dès lors que les statuts de cette coopérative ou les accords connexes ou découlant de ces statuts contiennent des dispositions produisant des effets similaires à ceux des dispositions du paragraphe 2, points a), b) et c).

4. Tous les éléments des contrats de livraison de lait cru conclus par des producteurs, des collecteurs ou des transformateurs de lait cru, y compris les éléments visés au paragraphe 2, point c), sont librement négociés entre les parties. Toutefois, conformément au principe de subsidiarité, les États membres peuvent définir une durée minimale pour ces contrats.

5. Supprimé

Evaluation du compromis 6

L'obligation contractuelle sur tout le territoire de l'Union européenne, telle que prévue dans ce compromis, apporte une nette amélioration par rapport à la proposition de la Commission qui n'envisageait aucune obligation contractuelle au niveau européen. A juste titre, il est reconnu qu'une politique commune du marché du lait et un désamorçage de la concurrence fratricide imposée aux producteurs par les transformateurs ne sont possibles qu'à la condition que des règles communautaires soient adoptées en matière d'élaboration des contrats. Ces règles permettraient d'éviter l'émergence d'une concurrence nuisible entre les Etats qui auraient, par ailleurs, opté pour une contractualisation et ceux qui ne l'auraient pas fait.

Problématique des coopératives

Cependant, le paragraphe 185septies, alinéa 3, qui permet aux coopératives, de déroger à l'obligation de négociation contractuelle, est lourd de conséquences très négatives. Les coopératives bénéficieraient toujours du confort de pouvoir communiquer, des semaines après la livraison du lait, leurs prix aux producteurs. Dans de nombreux Etats-Membres de l'UE, bien plus de la moitié des producteurs de lait sont sociétaires d'une coopérative. A l'instar de leurs collègues qui traitent avec les laiteries privées, ils pâtissent de prix bien trop bas – mais ils seraient privés de la possibilité de changer la donne en négociant avec leur coopérative.

Des autorités publiques, telles que l'Office fédéral des Ententes en Allemagne, ont étudié la situation réelle dans la filière du lait et tirent la conclusion qu'un mécanisme de négociation contractuelle et tarifaire entre les producteurs et les coopératives est nécessaire : « **La division des décisions estime que dans le cadre des relations entre les laiteries et les producteurs, et en dépit de l'intégration « verticale » de nombreux producteurs au sein de laiteries coopératives, un déséquilibre des forces est observé au détriment des producteurs.** Les grandes coopératives ne sont plus perçues par leurs producteurs comme leur « propre » laiterie et ont cessé de se comporter comme telles sur le marché. »⁹

Par ailleurs, l'Office fédéral des Ententes constate : « **Dans l'ensemble, la formation des prix n'intervient actuellement pas dans un environnement de négociation et de concurrence efficace.** »¹⁰ Dans son rapport, l'Office fédéral des Ententes évoque au sujet de l'actuelle formation des prix : « *Actuellement, elles (à savoir les coopératives, note de l'auteur) ne définissent le prix d'achat du lait auprès du producteur que lorsqu'elles ont acquis la certitude ou rassemblé suffisamment d'éléments d'estimation leur permettant de connaître le chiffre d'affaires qu'elles engrangeront de la vente de leurs produits à leurs clients. Selon les*

9 Office fédéral des Ententes en Allemagne (2009) : version allemande : Sektoruntersuchung Milch Zwischenbericht (B2-19/08), <http://www.bundeskartellamt.de/wDeutsch/publikationen/Sektoruntersuchung.php>, page 134 (Date 15.12.10)

10 ibidem, page 135

*calculs de la division des décisions, un tel système d'élaboration des prix offre à la laiterie moins d'incitants à négocier des prix plus élevés que si, **ce qui serait aussi juridiquement envisageable, elle négociait, avant toute autre chose, le prix du lait avec ses sociétaires.** Si le prix versé au producteur devenait un facteur de coût négocié, et donc fixe, entrant dans le calcul du prix de vente du fabricant (pratiqué, par exemple, auprès des entreprises de la petite distribution alimentaire), la laiterie serait placée devant l'obligation plus pressante de couvrir ces frais par la conclusion, avec ses clients, de contrat à des conditions alors plus élevées. »¹¹ (Passages de cette citation mis en gras par l'auteur)*

Il est illusoire de penser que le producteur sociétaire d'une coopérative puisse se passer d'un organe de représentation qui participe à un groupement. Cette erreur d'appréciation se fonde sur le postulat qu'en qualité de sociétaire d'une coopérative, le producteur peut se prévaloir de ses parts et exercer une influence suffisante sur la prise de décision de sa laiterie. Le débat public surestime la fréquence à laquelle prévaut cette configuration où le producteur individuel, en sa qualité de fournisseur et sociétaire d'une laiterie coopérative, peut directement participer au fonctionnement de l'institution qui achète et transforme son lait pour ensuite en vendre les produits dérivés. Le profil théorique du sociétaire influant sur le succès économique est rendu obsolète par les ordres de grandeur atteints (coopératives comptant plus de 1 000 sociétaires) et la configuration juridique. Plus précisément, cette évaluation se fonde notamment sur les éléments suivants :

- **Possibilités limitées, pour le sociétaire d'une coopérative, d'exercer une influence lors de l'assemblée générale et l'assemblée des délégués**
- **Lien de dépendance économique unilatérale vis-à-vis de la coopérative**
- **Conflit d'intérêts entre les sociétaires producteurs et les sociétaires non producteurs**
- **Délocalisation des activités d'exploitation dans d'autres sociétés, comme par exemple, des SARL ou des sociétés anonymes, avec, pour conséquence, de priver le sociétaire individuel de la laiterie d'exercer une influence directe.**

Ces considérations dressent un tableau très peu flatteur de la façon dont les intérêts des sociétaires sont pris en compte dans une coopérative. Ce n'est que lorsque des producteurs regroupés en dehors des coopératives et faisant front aux multiples laiteries pourront négocier avec les coopératives de laiterie qu'ils auront une chance d'obtenir un juste prix pour leurs produits de base.

Porte ouverte au flou artistique en matière de formation des prix

Cependant, même pour celui qui est en mesure de négocier des contrats, la question des prix trop bas pose toujours un sérieux problème. En effet, les conditions contractuelles définies par la Commission agricole ne constituent qu'une proposition embryonnaire. En l'occurrence, un prix peut, certes, être défini par une concertation entre le producteur et le transformateur mais aucune obligation n'est imposée en la matière. Il est possible de mettre en place d'obscurs mécanismes de formation des prix ou d'arguer d'un vague suivi des évolutions du marché (en d'autres termes, une porte ouverte à la baisse des prix imposés aux producteurs, maillons faibles du marché). Les producteurs constatent également avec amertume que la décision n'évoque, à aucun moment, une corrélation entre le prix et les coûts complets de production.

¹¹ ibidem, page 59

Au-delà du compromis 6

L'EMB constate que le débat sur les coopératives n'a cessé de progresser dans l'agenda des eurodéputés. Cette évolution est notamment reflétée dans l'adoption du compromis I, qui enjoint la Commission européenne à proposer des conditions cadre pour le secteur des coopératives. Cette sensibilisation doit se poursuivre et se répercuter dans le texte final qui ne pourra autoriser les coopératives à déroger à l'obligation de contractualisation.

Une disposition contractuelle incontournable devra être la corrélation entre les prix fixés et les coûts complets de production.

2.7 Compromis I

Considérant 7

(7) Les laiteries déplorent pour leur part que le volume à livrer au cours de la saison ne fasse pas toujours l'objet d'une planification adéquate. Même celles qui prennent la forme de coopératives n'échappent pas à l'éventualité d'un défaut d'adaptation de l'offre à la demande; en effet, les exploitants sont tenus de livrer la totalité de leur lait à leur coopérative et celle-ci est tenue de l'accepter. Dans ce contexte, la Commission devrait proposer un cadre de lignes directrices de l'Union européenne pour le secteur des coopératives.

Evaluation du compromis I

L'élément épinglé dans le compromis I pose, dans les faits, un profond et sérieux problème pour le marché du lait. Une régulation transparente et adaptée de la production, à savoir un alignement de l'offre sur la demande, ne peut être confiée, sur un marché libéralisé, aux laiteries (qu'elles soient organisées selon un modèle privé ou coopératif). Les intérêts d'une laiterie individuelle ne sont pas compatibles avec la nécessité d'opérer sur un marché pérenne et stable. L'intérêt que porte la laiterie à l'achat de lait à bas prix provoque sur le marché un afflux de lait et encourage, en règle générale, la surproduction. Ces excédents nuisibles déstabilisent le marché, ruinent l'existence d'innombrables producteurs et mettent, ce faisant, en danger la survie d'une filière laitière complète en Union européenne.

Au-delà du compromis I

Des lignes directrices applicables au secteur des coopératives ne constitueraient pas un ajout périphérique mais bien une composante essentielle d'un règlement communautaire qui soit empreint de sagesse et porteur d'efficacité en matière de régulation du marché du lait. Une attention particulière devrait, dans le cas présent, être accordée aux éléments suivants :

- *Un regroupement des producteurs sociétaires d'une coopérative doit être possible indépendamment de leur laiterie; en d'autres termes, ces producteurs doivent être autorisés à être représentés par des organisations de producteurs transversales dans le cadre des négociations contractuelles. L'absence de véritable possibilités de codécision dans leur propre coopérative rend nécessaire que les producteurs puissent faire valoir leurs intérêts par le truchement d'une organisation de producteurs transversale et indépendante des laiteries.*

- *Les coopératives ne peuvent déroger à l’obligation de contractualisation. S’il devait être décidé de leur accorder une telle dérogation, les coopératives devraient alors être contraintes de calculer les prix versés à leurs producteurs sur la base des coûts complets de production de leurs sociétaires. Par ailleurs, il est indispensable qu’elles communiquent à l’avance, comme le font les laiteries privées, le prix d’achat qu’elles verseront aux producteurs de lait. Toute autre pratique accule les sociétaires à une situation où le prix du lait n’est pas équitable.*
- *Seuls des producteurs de lait en activité devraient constituer le sociétariat des coopératives afin d’éviter que les intérêts des producteurs en activité ne soient supplantés lors des prises de décisions collectives dans la coopérative.*
- *Les sociétaires doivent être autorisés à inviter des experts et des représentants légaux lors des assemblées des coopératives dans le but de pouvoir comprendre de façon adéquate les motions soumises au vote et donc de pouvoir aussi statuer sur ces motions en toute connaissance de cause. Nous constatons qu’il n’en est rien à ce jour.*

2.8 Compromis F

Considérant 5

(5) *Le GHN a observé que les secteurs de la production et de la transformation du lait et des produits laitiers sont très différents d’un État-Membre à l’autre. On constate également de grandes variations entre opérateurs et types d’opérateurs à l’intérieur des différents États-Membres. Cependant, dans de nombreux cas, on constate une faible concentration de la demande, ce qui se traduit, dans la chaîne d’approvisionnement, par un déséquilibre du pouvoir de négociation entre exploitants et laiteries. Ce déséquilibre peut mener à des pratiques commerciales déloyales; en particulier, les exploitants ignorent, au moment de la livraison, quel prix leur sera payé pour leur lait, car celui-ci est souvent fixé beaucoup plus tard par les laiteries, selon des critères de valeur ajoutée obtenue sur lesquels l’exploitant n’a souvent aucune prise. Ce déséquilibre et cette distribution inégale de la valeur ajoutée tout au long de la chaîne d’approvisionnement rendent nécessaire la prise de mesures qui portent sur l’ensemble des étapes de la chaîne, y compris le secteur de la distribution.*

Evaluation du compromis F

A juste titre, le compromis F met en exergue le faible taux de concentration des producteurs de lait sur le marché et ainsi que sa conséquence, à savoir le déséquilibre des pouvoirs de négociation entre producteurs et laiteries. Ces inégalités patentées sont le terreau des problèmes rencontrés dans la filière du lait. Le pouvoir de négociation trop faible explique les prix extrêmement bas versés aux producteurs individuels lorsqu’ils traitent en direct avec la laiterie. La recherche de prix planchers pour leur matière première menée par ces acteurs plus puissants du marché que sont les laiteries renforce, en outre, tout l’intérêt qu’il y a à abreuver le marché de grands volumes et pousse, en règle générale, la production à plein régime. Ce rapport de cause à effet apparaît manifestement dans la volonté affichée par de nombreuses laiteries d’accepter le lait livré par le producteur au-delà du quota convenu. La conséquence d’une telle dérive est une production débridée submergeant le marché européen d’excédents nuisibles qui dépassent nettement la demande de lait.

Au-delà du compromis F

Fondamentalement, la position des producteurs doit être renforcée de telle manière qu'un équilibre réaliste des pouvoirs de négociation puisse être instauré. Faire les choses à moitié, à savoir autoriser le regroupement des producteurs dans des limites très contraignantes ou libérer les laiteries coopératives de l'obligation de négocier avec les organisations de producteurs, ne permettra pas d'établir cet équilibre réaliste. Cette logique est déjà détaillée dans l'exposé des compromis 2 et 6. Afin de garantir qu'elles produisent pleinement leurs effets, les mesures énoncées dans le compromis F doivent définir des limites de regroupement de loin supérieures aux 3,5 % prévus au niveau européen et aux 40 % préconisés pour le niveau national. En outre, plus de la moitié des laiteries ne peut échapper à l'obligation de négocier des contrats avec les groupements de producteurs. Les 58 % de la production de lait en UE qui sont transformés par les laiteries coopératives¹² doivent également être livrés par les producteurs aux laiteries sur la base de conditions négociées par contrat. Nous revendiquons l'application de solutions globales.

2.9 Compromis G

Considérant 6

(6) Il y a donc un problème de répartition du prix d'un bout à l'autre de la chaîne, qui affecte tout particulièrement les prix départ exploitation, dont le niveau ne tient généralement pas compte de l'augmentation des coûts de production. D'un autre côté, on constate qu'en 2009, l'offre de lait ne s'est pas naturellement alignée sur la baisse de la demande. De fait, dans certains États-Membres grands producteurs de lait, les exploitants ont augmenté leur production par rapport à l'année précédente en réaction à l'effritement des prix. Quant à la valeur ajoutée, elle s'est concentrée de façon de plus en plus marquée au niveau des secteurs de la chaîne situés en aval, et notamment des laiteries et des détaillants, avec un prix final au consommateur qui ne se répercute pas sur le prix au producteur.

Evaluation du compromis G

Le compromis G résume avec exactitude trois distorsions essentielles du marché qu'il importe de surmonter afin de réduire, autant que faire se peut, les frictions nuisibles dans la filière laitière.

1. Les prix versés aux producteurs ne reflètent pas les coûts (en hausse) de production ;
2. l'offre ne suit pas l'effritement de la demande, au contraire, on observe même, ici et là, une intensification de l'offre ;
3. les prix payés par les consommateurs ne reflètent les prix versés aux producteurs.

Cette importante analyse dérivée du compromis G doit se traduire en des mesures qui garantissent une correction des distorsions.

¹² COM(2010)728; 2010/xxxx (COD), page 9

Au-delà du compromis G

Les nécessaires mesures évoquées s'articulent autour de la corrélation entre les **coûts de production**, le **prix versé aux producteurs** et le **volume d'offre**. Dans le souci de corriger la première distorsion et d'intégrer les coûts de production dans le calcul du prix versé au producteur, une Agence de surveillance doit, avant toute chose, analyser ces coûts sur tout le territoire de l'Union. Une *fourchette de fluctuation des prix versés aux producteurs*, qui s'aligne sur les coûts de production moyens recensés, sera ensuite définie par l'Agence de surveillance susmentionnée. Dans les limites de cette fourchette de prix, le prix moyen du lait en Europe pourra fluctuer. Notons, en l'occurrence, que l'objectif poursuivi est de garantir, du côté de l'offre, un prix équitable versé aux producteurs et du côté de la demande, un juste prix payé par l'acheteur ! Dans un premier temps, les organisations de producteurs peuvent négocier un prix (calqué sur les coûts de production recensés) avec les laiteries privées mais aussi coopératives. A ces fins, les conditions contractuelles doivent, obligatoirement, prévoir à l'échelon européen que le prix négocié soit, au moins, équivalent aux coûts complets de production.

Le mécanisme défaillant de l'offre et de la demande dénoncé au point 2 peut être corrigé grâce à une analyse de la demande actuelle réalisée par l'Agence de surveillance, qui procédera ensuite au calcul d'un *volume d'offre* tandis que les prix versés aux producteurs fluctueront dans la fourchette de prix calculée. Ce volume d'offre aura une valeur contraignante pour l'ensemble de la filière laitière en Union européenne.

La troisième distorsion peut, en partie quand ce n'est pas totalement, être atténuée par l'application de la méthode décrite. En effet, les producteurs peuvent, que les prix à la consommation augmentent ou diminuent, s'appuyer sur un prix de vente de leur produit qui ne plongera pas sous les coûts de revient. Cette approche permet, au moins, aux coûts de revient du producteur d'être reflétés dans les prix à la consommation ; même si une hausse des prix à la consommation ne pourra ensuite être revue à la baisse. L'émergence de groupements de producteurs autorisés à atteindre une taille adéquate offre cependant une opportunité : la connaissance d'une hausse des prix à la consommation peut exercer une influence positive sur la négociation des prix versés aux producteurs.

2.10 Compromis I

Article 123 – Organisations interprofessionnelles

3) <i>À l'article 123, il est ajouté un paragraphe rédigé comme suit :</i>
4) <i>Les États-Membres peuvent également reconnaître les organisations interprofessionnelles qui :</i>
<i>a) ont officiellement introduit une demande de reconnaissance et rassemblent des représentants des organisations agricoles reconnues, de l'industrie de transformation des produits du secteur du lait, avec la participation facultative de représentants des secteurs de la distribution et du commerce du lait et des produits laitiers ou de tout autre acteur de la chaîne d'approvisionnement du lait et/ou des autorités publiques ;</i>
<i>a bis) sont officiellement constituées en tant qu'entités dotées d'une gouvernance démocratique et de structures représentatives ;</i>
<i>b) sont constituées à l'initiative de la totalité ou d'une partie des représentants visés au point a) ;</i>
<i>c) mènent, dans une ou plusieurs régions de l'Union, une ou plusieurs des activités suivantes, en prenant en compte les intérêts de tous les acteurs de la chaîne d'approvisionnement du lait :</i>

<i>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 aux niveaux régional, national ou international ;</i>
<i>ii) contribution à une meilleure coordination de la production et de la mise sur le marché des produits du secteur du lait et des produits laitiers, notamment par des recherches, des études de marché qui se concentrent sur les produits européens de qualité, soulignant leur valeur ajoutée ;</i>
<i>ii bis) promotion de la consommation et fourniture d'informations, sur les marchés intérieurs et extérieurs, relatives au lait et aux produits laitiers ;</i>
<i>ii ter) exploration des marchés d'exportation potentiels ;</i>
<i>iii) élaboration de contrats types compatibles avec la réglementation de l'Union pour la vente du lait cru aux laiteries et la fourniture de produits transformés aux distributeurs et détaillants, en tenant compte de la nécessité de garantir des conditions de concurrence équitables et de prévenir les distorsions de marché, dans l'intérêt de tous les acteurs du secteur ;</i>
<i>iii bis) développement de pratiques visant à prévenir et à gérer les risques liés à la production, à la transformation, à la commercialisation et à la distribution du lait et des produits laitiers ;</i>
<i>iv) communication des informations et réalisation des recherches nécessaires à l'orientation de la production vers des produits plus adaptés aux besoins du marché, ainsi qu'aux goûts et aspirations des consommateurs, notamment en matière de qualité des produits et de protection de l'environnement ;</i>
<i>iv bis) maintien et développement du potentiel de production du secteur laitier ;</i>
<i>v) recherche de méthodes permettant de limiter l'usage des produits vétérinaires et d'autres intrants ;</i>
<i>vi) mise au point de méthodes et d'instruments destinés à améliorer la qualité des produits à tous les stades de la production et de la commercialisation ;</i>
<i>vi bis) renforcement de la sécurité alimentaire et de la sécurité, en particulier en garantissant la traçabilité des produits laitiers ;</i>
<i>vii) développement de la mise en valeur de l'agriculture biologique et de la protection et de la promotion de cette agriculture, ainsi que des appellations d'origine, des labels de qualité et des indications géographiques, et communication d'informations sur les caractéristiques spécifiques du lait et des produits laitiers bénéficiant d'une appellation d'origine protégée (AOP) ou d'une indication géographique protégée (IGP) ;</i>
<i>viii) promotion de la production intégrée reconnue et certifiée au niveau européen comme respectueuse de l'environnement ;</i>
<i>viii bis) sensibilisation aux possibilités de financement, de promotion de l'innovation ainsi qu'aux programmes de recherche appliquée et de développement (R&D) afin d'exploiter pleinement le potentiel du lait et des produits laitiers, en particulier en vue de créer des produits à valeur ajoutée plus attractifs pour le consommateur ; et</i>
<i>viii ter) progrès sur la voie d'une distribution équitable des bénéfices de la chaîne d'approvisionnement alimentaire et promotion de l'activité économique régionale en renforçant les structures coopératives et la vente directe aux consommateurs du lait et des produits laitiers.</i>

Evaluation du compromis 1

Malheureusement, la réalité démontre que les organisations interprofessionnelles ne produisent aucun effet stabilisateur sur le marché du lait. La raison de cette déconvenue est imputable aux intérêts divergents parmi les divers acteurs, qui sont énumérés dans le compromis 1 à l'article 123 4a. Aucune décision sur une base volontaire ne peut, en raison de ces intérêts divergents, être prise qui assurerait une distribution équitable des bénéfices tout le long de la chaîne d'approvisionnement tel qu'envisagé dans le compromis 1 relatif à l'article 123 4c (viii ter). Des exemples puisés dans le secteur des fruits et légumes attestent qu'en dépit de l'existence d'organisations interprofessionnelles, le marché demeure, comme auparavant, caractérisé par de

violentes fluctuations des prix. Comme le mettent en lumière des études de marché, le marché des produits primaires, tout particulièrement celui des fruits et légumes, est caractérisé par une rentabilité sur fonds propres essentiellement négative. Durant la période 2005-2009, les maraîchers affichèrent une rentabilité sur fonds propres de -5,5 % tandis que ce taux atteignit -2,4 % du côté des producteurs de fruits. En revanche, les transformateurs et la distribution purent se targuer, durant la même période, de taux de rentabilité de 22,3 % sur le marché des légumes et 16 % sur le marché des fruits.¹³ La présence d'organisations interprofessionnelles ne modifie en rien la donne. L'influence exercée par les producteurs au sein de ces organisations est tout simplement insuffisante.

Par ailleurs, les organisations interprofessionnelles mentionnées dans le rapport ne produisent aucun effet positif pour une autre raison, à savoir qu'il n'est nullement prévu qu'elles œuvrent dans le cadre d'un système communautaire ou au moins, dans un système national. Néanmoins, même en présence d'un système national (comme c'est le cas en Suisse, par exemple), les intérêts divergents et les compétences lacunaires de l'organisation interprofessionnelle creusent un déficit insurmontable. L'organisation helvétique (BOM) ne peut agir qu'au niveau de la filière nationale et se comporte comme un tigre édenté. Elle a reçu son mandat du parlement helvétique et compte, parmi ses objectifs, l'instauration d'une régulation des volumes qui n'a jamais pris forme. Tant et si bien, qu'à ce jour, presque aucune décision ne peut être mise au crédit de cette organisation. Le marché du lait suisse se débat avec d'importants excédents et un système à tarification multiple (prix A, B et C) comprime fortement les prix versés aux producteurs. La filière suisse est donc bien loin d'assurer une distribution équitable des bénéfices.

Au-delà du compromis 1

A l'échelon européen, les organisations interprofessionnelles échoueront encore à l'avenir à mettre en place un échange intensif entre les acteurs de la filière du lait, qui rééquilibre le marché. Comme exposé ci-dessus, les compétences lacunaires, l'absence d'un mécanisme communautaire et les nettes divergences d'intérêts empêchent le déploiement de solutions solides. Plus précisément, la trop faible influence des producteurs pose ici un problème. N'oublions pas que les inégalités de position sur le marché du lait, que certains espèrent „réparer“ à l'aide d'une réforme du marché du lait, penchent en la défaveur des producteurs ! Dans les circonstances actuelles, la domination des autres acteurs du marché se répercute également au niveau des organisations interprofessionnelles. L'influence des producteurs sur le processus décisionnel des organisations est insignifiante et des modifications positives sur le marché du lait ne sont ainsi pas réalisées. Par conséquent, le compromis 1 n'est porteur que d'une timide promesse pour l'avenir.

Les problématiques de l'absence de pouvoir, de la portée communautaire restreinte et de la faible influence des producteurs ne peuvent certes pas trouver de solution au niveau des organisations interprofessionnelles, mais dans le cadre d'une Agence de surveillance à portée européenne. Cette agence devrait, en complément de sa fonction de supervision, exercer une fonction de régulation. La compilation de données relatives aux évolutions du marché, des volumes, des coûts et des prix, telle qu'évoquée dans le compromis 0a, doit, par conséquent, être complétée par la mission suivante : l'Agence de surveillance doit définir, sur la base du

13 Rapport de l'institut LEI Report « Actualisatie ketenrendementen in de Nederlandse agribusiness: 2000-2009 » (traduction de l'auteur : Etat des lieux des taux de rentabilité dans le secteur agro-alimentaire 2000 – 2009); <http://www.lei.wur.nl/NR/rdonlyres/AC8C4D12-DFCA-4E36-A00B-4AF7E5D93C82/139352/ActualisatieketenrendementenNederlandseagribusines.pdf> (date d'accès: 5 septembre 2011)

calcul des coûts de production, une fourchette de prix qui servira, à son tour, de référence pour l'établissement des volumes à produire. Les détails sont déjà exposés au chapitre 2.1 du compromis O bis.

2.11 Compromis D

Considérant 3

(3) *En réaction à la situation difficile dans laquelle se trouvait le marché du lait, un groupe d'experts de haut niveau sur le lait (GHN) a été constitué en octobre 2009; sa mission consistait à examiner les dispositions applicables à long et à moyen terme au secteur du lait et des produits laitiers, ce qui, dans le contexte de la suppression des quotas laitiers programmée pour 2015 (décision qui doit encore être évaluée dans le rapport 2012, prévu à titre de partie intégrante du bilan de santé), contribuerait à stabiliser le marché et les revenus des producteurs et à renforcer la transparence dans le secteur.*

Evaluation du compromis D

Il est extrêmement fâcheux que le cadre de discussion dans lequel le groupe d'experts de haut niveau sur le lait (GHN) a œuvré ait été si restreint. La libéralisation ainsi que l'abolition des quotas ont tracé les limites très étroites du champ de réflexion autorisé. Dans le but de concrétiser les objectifs de stabilisation du marché et des revenus des producteurs et d'élargissement de la transparence, une analyse malheureusement unidimensionnelle a été réalisée. Des mesures complémentaires ont été explorées pour accompagner l'abolition des quotas et pour, simultanément et à elles seules, régler le problème crucial de l'*instabilité du marché du lait*.

Au-delà du compromis D

Pour aborder les problèmes fondamentaux du marché du lait, il importe aussi de mettre à l'épreuve la mesure principale, à savoir l'« abolition des quotas ». En outre, il convient, en parallèle, d'analyser aussi les autres grandes mesures potentielles et évaluer leur capacité à porter remède aux problèmes. Ainsi, des systèmes très performants tels que la gestion canadienne des volumes n'ont pas été intégrés dans l'analyse du GHN. Des études approfondies qui, à la veille de l'adoption d'un règlement définitif, jettent un éclairage puissant sur toutes les solutions potentielles et évaluent leur adéquation avec l'UE sont néanmoins indispensables. La combinaison de l'abolition des quotas et des mesures d'accompagnement préconisées par le GHN telles que la contractualisation, les organisations interprofessionnelles, l'élargissement de la transparence ou l'innovation et la recherche ne suffit pas à porter remède aux problèmes de fond. A cette fin, il est indispensable d'instaurer un système intelligent de gestion des quotas (par exemple, une Agence de surveillance) qui régulerait la concurrence verticale entre les producteurs et les transformateurs.

2.12 Compromis Q

Considérant 15

(15) Il convient de déléguer à la Commission le pouvoir d'adopter des actes délégués conformément à l'article 290 du traité FUE de façon à pouvoir compléter ou modifier certains éléments non essentiels des mesures prévues au présent règlement. **Il est particulièrement important que la Commission procède aux consultations appropriées tout au long de son travail préparatoire, y compris au niveau des experts.** Durant la phase de préparation et de rédaction des actes délégués, il importe que la Commission transmette comme il convient, en temps utile et de façon simultanée, les documents pertinents au Parlement européen et au Conseil.

Evaluation du compromis Q

Durant la phase de préparation des actes délégués, une concertation entre les experts du marché du lait et la Commission européenne est indispensable afin de pouvoir rédiger chacun de ces actes à la lumière des véritables structures de la filière du lait.

Au-delà du compromis Q

Il est nécessaire d'améliorer les processus de consultation et d'intégration des experts. Il importe également qu'au sein des organes consultatifs et autres, les protagonistes soient bien plus et mieux représentés qu'actuellement. Les pratiques consultatives existantes présentent des défauts et méritent grandement d'être affûtées. Voici quelques pistes :

Groupe de haut niveau sur le lait (GHN)

Comme déjà évoqué en page 20, le groupe de haut niveau sur le lait ne s'est attelé que de façon unilatérale à la résolution des problèmes sur le marché du lait. Cette approche transparait clairement, entre autres, dans le choix limité des experts auditionnés. A titre d'exemple, il manquait à l'appel des représentants de pays dotés d'un mécanisme efficace de régulation de l'offre, qui auraient pu relayer une expérience importante et ainsi enrichir la réflexion. Les consultations organisées par la Commission européenne doivent éviter de rééditer de telles erreurs et aménager suffisamment d'espace pour ces experts et ces propositions de solution, qui, a priori, sortent des sentiers battus déjà empruntés par la Commission. Lorsqu'il s'agit de définir de grandes orientations politiques, il ne suffit pas de manier les seuls instruments de la libéralisation, car cela peut s'avérer extrêmement dommageable pour la filière laitière. Il importe, avant tout, d'élaborer une solution véritablement adaptée à la nature des problèmes. L'objectif ne peut pas être d'ériger, sur des décisions bancales qui ont été prises par le passé mais ont été manifestement démenties par les évolutions réelles sur le marché en 2009, une batterie de mesures instables dans l'espoir de ne pas avoir à réviser des décisions erronées.

Groupe consultatif sur le lait

Un autre point délicat concerne la composition du groupe consultatif sur le lait qui conseille la Commission. Il n'existe aucune instruction qui garantisse que la structure réelle de la filière laitière soit reflétée dans ce groupe. Au cours des dernières années, la représentation des producteurs a évolué en Union européenne sans

que cette évolution soit répercutée sur la composition du groupe consultatif. A titre d'exemple, des organisations telles que l'EMB, qui affine 100 000 producteurs laitiers européens, ne disposent d'aucun siège de représentation valable au sein de ce groupe consultatif sur le lait, bien que les actions menées par ces producteurs de lait aient contribué à lancer de nombreux processus essentiels pour la réforme du marché du lait. Citons parmi ces processus, les réunions du Conseil européen des Ministres de l'Agriculture et de la Pêche ainsi que l'instauration du groupe d'experts de haut niveau sur le lait ! Il n'existe cependant aucun mécanisme qui permette de remédier à cette problématique dans un avenir proche. La dernière révision de la composition du groupe est intervenue à la suite de l'élargissement vers les pays de l'est en 2004. Les évolutions qui, depuis lors, ont façonné le marché du lait, demeurent à ce jour totalement ignorées. Un changement s'impose et la composition du groupe doit être, à intervalles réguliers, comparée aux structures réelles de représentation et revue en conséquence.