



Bruxelles, le 24.11.2016
COM(2016) 724 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

**Évolution de la situation du marché des produits laitiers et de la mise en œuvre du
«paquet lait»**

{SWD(2016) 367 final}

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

Évolution de la situation du marché des produits laitiers et de la mise en œuvre du «paquet lait»

1. CHAMP D'APPLICATION

Publié en mars 2012 (et intégré par la suite dans le règlement (UE) n°1308/2013¹ - «règlement OCM»), le «paquet lait»²³ est un ensemble de dispositions législatives en vigueur depuis le 3 octobre 2012 et qui continuera de s'appliquer jusqu'au 30 juin 2020.

L'article 225, point b), du règlement OCM prévoit que la Commission présente deux rapports au Parlement européen et au Conseil, l'un pour le 30 juin 2014, l'autre pour le 31 décembre 2018 au plus tard. Ces rapports doivent faire état de l'évolution du secteur du lait et des produits laitiers et plus particulièrement de l'impact des articles 148 à 151, de l'article 152, paragraphe 3, et de l'article 157, paragraphe 3, (dispositions du «paquet lait»), en évaluant les effets sur les producteurs et la production de lait dans les régions défavorisées, en lien avec l'objectif général de préservation de la production dans ces régions. Les rapports doivent couvrir également les incitations potentielles visant à encourager les agriculteurs à conclure des accords de production conjointe; ces rapports sont accompagnés de toute proposition appropriée.

Le premier des deux rapports requis par le règlement a été adopté par la Commission le 13 juin 2014⁴.

Lors du Conseil extraordinaire Agriculture et Pêche qui s'est tenu le 7 septembre 2015⁵, au vu de la situation difficile de ces marchés la Commission a proposé d'avancer à 2016 le rapport sur le «paquet lait» initialement prévu pour 2018.

La présidence slovaque a désigné le fonctionnement de la chaîne d'approvisionnement comme l'une des priorités de son mandat couvrant le deuxième semestre 2016. Ce sujet a également été examiné par le groupe de travail sur les marchés agricoles (Agricultural Markets Task Force, AMTF).

¹ Règlement (UE) n° 1308/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant organisation commune des marchés des produits agricoles et abrogeant les règlements (CEE) n° 922/72, (CEE) n° 234/79, (CE) n° 1037/2001 et (CE) n° 1234/2007 du Conseil (JO L 347 du 20.12.2013, p. 671).

² Règlement (UE) n° 261/2012; JO L 94, 30.3.2012, p. 38.

³ Ne pas confondre avec les différents ensembles de mesures d'aide au secteur laitier dans les années 2014 à 2016.

⁴ http://ec.europa.eu/agriculture/milk/milk-package/com-2014-354_fr.pdf

⁵ http://ec.europa.eu/agriculture/commissioner-speeches/pdf/katainen-agri-council-07-09-2015_en.pdf

Le rapport est basé sur les réponses des États membres à un questionnaire ainsi que sur les notifications prévues dans les modalités d'exécution⁶. L'analyse s'appuie également sur les données d'une étude indépendante sur les organisations de producteurs selon les dispositions du «paquet lait», confiée à l'Institut de prospective technologique du Centre commun de recherche.

2. ÉVOLUTION DE LA SITUATION DU MARCHÉ DU LAIT ET DES PRODUITS LAITIERS

Après avoir connu des prix historiquement élevés pour le lait et les produits laitiers jusqu'à fin 2013 et début 2014, le secteur laitier est entré dans une phase de déséquilibre entre l'offre et la demande au niveau mondial, caractérisant le marché tout au long de 2015 et au premier semestre 2016. Tandis que la demande mondiale souffrait de l'embargo russe sur les importations instauré en août 2014, avec en plus un ralentissement des importations chinoises au premier semestre 2015, l'offre mondiale quant à elle se relançait, ravivée par des prix rémunérateurs et des conditions météorologiques favorables.

La Commission cependant a conservé ses instruments servant de filets de sécurité, lesquels fonctionnent sans discontinuer depuis septembre 2014. Le lait écrémé en poudre est proposé pour intervention publique depuis juillet 2015.

Les conditions du marché se sont améliorées depuis le printemps 2016, période où les prix des produits laitiers de l'UE ont atteint leur plus bas niveau. Ces signes positifs ne se sont pas encore traduits par une amélioration des prix du lait au producteur, mais les estimations laissent percevoir un changement dans cette tendance à partir d'août 2016.

Les perspectives à moyen terme du secteur du lait et des produits laitiers demeurent favorables. La demande mondiale et nationale devrait continuer d'augmenter, permettant au secteur laitier de l'UE de développer son potentiel de production et d'améliorer sa position sur les marchés mondiaux ainsi que la part qu'il représente sur ces marchés.

Des informations plus détaillées sur l'évolution de la situation du marché et sur les perspectives d'évolution figurent dans le document de travail des services de la Commission accompagnant le présent rapport.

3. MISE EN OEUVRE DU «PAQUET LAIT»⁷

⁶ Règlement d'exécution (UE) n° 511/2012 de la Commission du 15 juin 2012 relatif aux notifications concernant les organisations de producteurs et interprofessionnelles ainsi que les négociations et les relations contractuelles prévues dans le règlement (CE) n° 1234/2007 du Conseil dans le secteur du lait et des produits laitiers

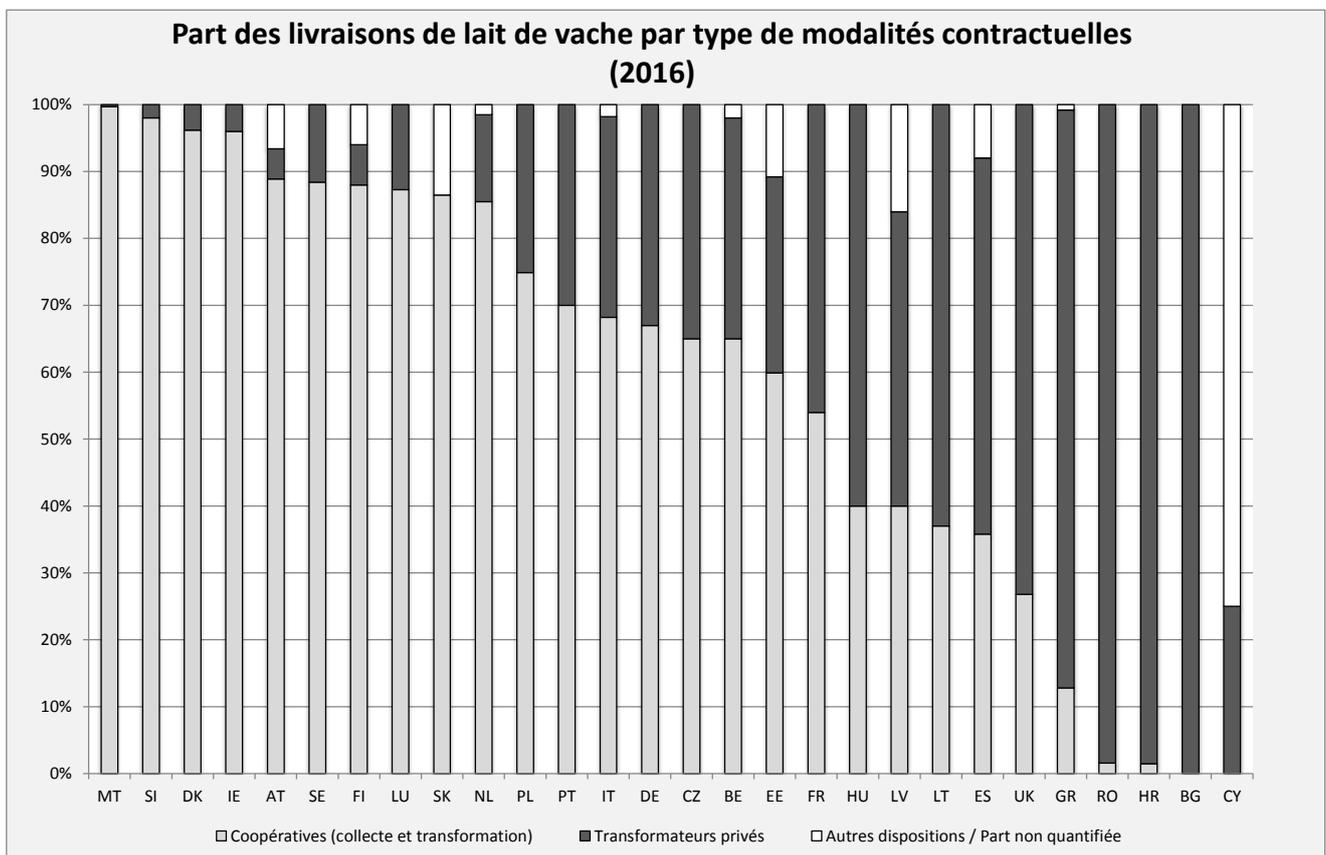
⁷ Les instruments du «paquet lait» sont présentés à l'adresse suivante: http://ec.europa.eu/agriculture/milk/milk-package/index_fr.htm.

Le «paquet lait» comprend un ensemble de dispositions couvrant différents domaines et champs d'application. Les dispositions relatives aux contrats obligatoires s'appliquent à **tous** les types de systèmes de collecte du lait. En revanche, les dispositions relatives aux organisations de producteurs (OP) et aux négociations collectives concernent de manière générale davantage les États membres où les coopératives sont le moins développées.

Les dispositions relatives aux négociations collectives ne concernent que les producteurs organisés en OP reconnues, dans la mesure où le lait cru n'est pas soumis à une obligation de livraison du fait de l'affiliation de l'agriculteur à une coopérative⁸.

Le graphique 1 donne une estimation de la part de la production de lait de vache par type de modalités contractuelles. **Les dispositions du «paquet lait» relatives aux OP et aux négociations collectives s'appliquent à environ 36% des livraisons de lait de vache dans l'UE** (par exemple: livraisons effectuées en dehors des coopératives).

Graphique 1 Relations contractuelles



⁸ Il existe des coopératives qui collectent et transforment le lait et d'autres qui le collectent seulement. Du point de vue du droit de la concurrence, le règlement n° 1218/2010 d'exemption par catégorie en faveur de la spécialisation peut couvrir les activités de coopératives de transformation. La situation des coopératives qui collectent uniquement le lait et ne sont pas soumises aux dispositions du «paquet lait» doit être évaluée au cas par cas, selon les règles de la concurrence.

Les paragraphes suivants présentent le stade de mise en œuvre de chacune des dispositions du «paquet lait». Des informations plus détaillées sur l'évolution des contrats obligatoires et des organisations de producteurs figurent dans le document de travail des services de la Commission accompagnant le présent rapport.

3.1 Contrats obligatoires (article 148)

Les contrats obligatoires en vertu de l'article 148 du règlement OCM **couvrent 41% des livraisons de lait de l'UE dans 13 États membres.**

Tableau 1. Contrats obligatoires

État membre	Législation nationale	Durée minimale du contrat	Offres/ Contrats écrits obligatoires
France	avril 2011	5 ans	C+O
Italie	mars 2012	1 an	C+O
Espagne	octobre 2012	1 an	C+O
Lituanie	octobre 2012	-	C
Hongrie	décembre 2012	6 mois	C
Slovaquie	décembre 2012	-	C
Croatie	juin 2013	6 mois	C
Chypre	juin 2013	1 an	C
Portugal	juin 2013	6 mois	C+O
Bulgarie	novembre 2013	6 mois	C
Roumanie	février 2014	6 mois	C+O
Slovénie	janvier 2015	1 an	C
Pologne	octobre 2015	-	C

En Bulgarie, France, Italie, Pologne et Roumanie, les contrats écrits obligatoires ne s'appliquent qu'aux relations entre producteurs et premiers acheteurs. Dans les autres États membres, ces conditions s'appliquent à toutes les relations d'approvisionnement de la chaîne entre agriculteurs et transformateurs, même s'il existe plusieurs intermédiaires entre eux.

Le «paquet lait» ne couvre pas les contrats de livraison entre les agriculteurs et la coopérative à laquelle ils sont affiliés, ni les codes de bonnes pratiques. Ces contrats et codes peuvent toutefois inclure des dispositions équivalentes à celles de l'article 148 du règlement OCM.

Au Royaume-Uni, un code de bonnes pratiques d'application facultative, inspiré des dispositions du «paquet lait», a été convenu entre producteurs et transformateurs en 2012⁹. Ce code prévoit des contrats dans des conditions semblables à celles figurant dans le «paquet lait» et couvre plus de 85% de la production de lait cru de cet État membre. L'examen du fonctionnement de ce code par le Parlement écossais en 2014 a été globalement positif.

En Belgique, des codes interprofessionnels non contraignants concernant 85% des producteurs et 98% des acheteurs sont également en place depuis 2009. Il s'agit notamment d'accords relatifs à la qualité, d'accords sur la période de préavis à respecter par les

⁹ http://www.dairyuk.org/images/2012_Voluntary_Code_of_Practice.pdf

agriculteurs et les acheteurs, d'accords sur le développement durable et de dispositions sur le rôle des organisations de producteurs.

En Allemagne, il existait avant l'adoption du «paquet lait» des règles obligatoires régissant les conditions de livraison du lait cru, lesquelles répondent généralement aux exigences énoncées à l'article 148 du règlement OCM.

En Espagne, différents codes de bonnes pratiques et conventions d'application facultative, destinés aux agents du secteur agroalimentaire et en particulier à l'organisation interprofessionnelle du secteur laitier, ont été mis en place en 2015¹⁰.

Si l'on rassemble tous les éléments couverts par des contrats obligatoires (conformément à l'article 148 du règlement OCM), des codes d'application facultative et des relations de coopération, on constate qu'environ **95% de l'ensemble des livraisons de lait de l'UE font actuellement l'objet d'un accord officiel, sous une forme ou sous une autre.**

3.2 Organisations de producteurs (OP) et leurs associations (article 152, paragraphe 3)

260 OP ont été reconnues fin 2015 par 11 États membres selon les dispositions du «paquet lait». Ces OP sont situées pour la plupart dans trois États membres: Allemagne, France et Italie. Seule l'une d'entre elles concerne le lait de brebis. La situation actuelle concernant les critères de reconnaissance des OP dans chaque État membre et le nombre d'OP reconnues sont résumés dans le tableau A de l'annexe du présent rapport.

3.2.1 Évaluation des OP par les États membres

La plupart des États membres considèrent qu'il existe un potentiel pour des OP et des associations d'OP sur leur territoire, à l'exception des États membres qui déclarent disposer d'un système de coopératives ou de structures basées sur des groupes de producteurs, fonctionnant de manière satisfaisante. L'Allemagne, qui a la structure d'OP la plus développée de l'UE, préconise de transformer les OP existantes en structures plus vastes (associations d'OP) plutôt que de créer de nouvelles OP. En France, les producteurs se montrent également de plus en plus intéressés par des associations d'OP.

La production commercialisable annuelle des 259 OP reconnues pour la production de lait de vache représenterait environ 13% du total des livraisons de lait de l'UE en 2015 et **37% du total des livraisons de lait de l'UE effectuées en dehors des circuits des coopératives**. Si cette proportion n'est pas plus élevée, c'est principalement pour les raisons suivantes:

- 1) les agriculteurs ne connaissent pas suffisamment les objectifs, les conséquences et les avantages d'une affiliation à des OP;
- 2) la création d'OP n'est pas soutenue financièrement (en partie aussi du fait d'un manque d'information car le développement rural offre certaines possibilités).

¹⁰ <http://www.magrama.gob.es/es/megustalaleche/acuerdos-lacteos/>

Les autres raisons invoquées sont les suivantes:

- charges administratives et financières liées à la création et à la reconnaissance des OP;
- dans certains États membres de l'UE des 13, les agriculteurs qui sont passés de systèmes de coopératives de production datant d'avant 1992 à des entreprises privées pourraient être peu disposés à revenir à des structures collectives; la crainte d'une perte d'autonomie de manière plus générale est également invoquée;
- les agriculteurs n'ont pas connaissance d'expériences réussies, susceptibles de les encourager à reproduire les meilleures pratiques;
- incertitude quant à la marge de manœuvre des OP et des associations d'OP avec les règles de la concurrence;
- scepticisme quant à la capacité des OP à obtenir de meilleurs résultats par la négociation collective ou en assurant la collecte du lait pour tous leurs membres.

Compte tenu de ces insuffisances, les États membres présentent un certain nombre d'idées visant à stimuler la création de nouvelles OP ou à améliorer le fonctionnement des OP existantes (et dans une plus large mesure, à encourager les agriculteurs à conclure des accords de production conjointe):

- sensibiliser davantage les agriculteurs sur le fonctionnement et le potentiel des OP;
- améliorer les compétences du personnel des OP en matière de gestion et de négociation;
- fournir un soutien financier pour la création et le fonctionnement des OP; la mise en place d'OP est déjà soutenue dans le cadre du second pilier¹¹ même si elle n'a été programmée que dans 16 États membres¹²; du point de vue opérationnel, la politique de développement rural prévoit déjà certaines mesures dans le domaine de la coopération, de la formation ou du conseil et des investissements; par conséquent, toute initiative à cet égard devrait viser à mieux exploiter les instruments déjà disponibles plutôt qu'à en concevoir de nouveaux;
- prévoir des mesures incitant les OP et les coopératives à investir dans des capacités leur permettant de transformer leur propre lait et de s'assurer une plus grande part de la valeur ajoutée finale; il existe pour cela des possibilités dans le cadre du développement rural¹³.

¹¹ Article 27 du règlement (UE) n° 1305/2013: mise en place de groupements et d'organisations de producteurs

¹² BE, BG, CY, EE, ES, FR, GR, HR, HU, IT, LT, LV, PL, PT, RO et SI.

¹³ Article 17 du règlement (UE) n° 1305/2013: investissements physiques

- privilégier les OP par rapport aux producteurs individuels accédant à des régimes d'aide, sous la forme de primes, de priorité supérieure lorsqu'il s'agit de définir des critères d'admissibilité ou de taux de cofinancement supérieurs.

3.2.2 L'avis des OP et des représentants des agriculteurs

Toutes les OP reconnues au titre du «paquet lait» ont été invitées à participer à une enquête visant à déterminer les raisons ayant motivé leur création et à comprendre les avantages et les inconvénients d'une affiliation à une OP pour ses membres. 63 OP ont répondu au questionnaire fourni dans leurs langues nationales.

Parmi les raisons motivant la création d'une OP, la priorité première pour la plupart des participants à l'enquête est l'obtention d'un *meilleur prix pour le lait*, suivie d'un *prix plus stable*, de *l'amélioration globale de la position du producteur dans la chaîne d'approvisionnement* et de *l'assurance de la collecte du lait auprès de tous les membres de l'OP*.

En ce qui concerne la réalisation de leurs objectifs, environ 60% des OP ont confirmé qu'elles avaient réussi totalement ou en partie à obtenir un *prix plus stable*. Près de 70% ont obtenu un *meilleur prix* tandis que quelque 20% des OP ont confirmé qu'elles n'avaient absolument pas atteint l'un ou l'autre objectif. Environ 65% des OP déclarent avoir amélioré totalement ou en partie la position des producteurs dans la chaîne d'approvisionnement, 14% estiment en revanche qu'elles ne l'ont pas fait.

L'objectif ayant atteint le plus haut niveau de réalisation est *l'assurance de la collecte du lait auprès de tous les membres de l'OP*: près de 60% des participants ont déclaré avoir intégralement réalisé cet objectif. Si l'on y ajoute les réponses déclarant une réalisation partielle de cet objectif, le pourcentage se monte à 71%. L'objectif visant à obtenir des informations de meilleure qualité sur le marché pour prendre les décisions concernant la production a été réalisé en totalité ou en partie dans environ 73% des cas, même s'il a été plus souvent réalisé en partie.

Les activités principales des OP interrogées dépassent largement les négociations de prix (environ 85% des OP). Les OP négocient aussi les volumes de livraison (environ 75%), les conditions de livraison (environ 60%) et les conditions de paiement (environ 70%). La plupart des OP (environ 80%) fournissent un ou plusieurs autres services représentant une valeur ajoutée par rapport à l'approvisionnement de lait et/ou appuient les activités des producteurs: collecte de lait (environ 50%), organisation d'échanges d'informations ou d'expériences (environ 65%), de contrôles de la qualité (environ 50%), de conseils techniques ou économiques (environ 40%) et d'achats conjoints d'intrants (environ 30%).

Selon les OP, les principaux avantages d'une affiliation à une OP pour les agriculteurs est la possibilité d'une *négociation collective* des clauses des contrats et une *meilleure gestion des volumes de lait*. Quelques OP indiquent aussi d'autres avantages comme de meilleurs prix pour le lait, la stabilité de l'activité économique, le fait d'avoir un interlocuteur unique vis-à-vis des transformateurs et de meilleures informations sur le marché.

Les inconvénients pour les agriculteurs affiliés à une OP sont moins fréquemment mentionnés. Certains évoquent les aspects suivants: contributions dues par les membres de l'OP, ressources (à la fois humaines et matérielles) requises et indépendance restreinte des agriculteurs dans la prise de décisions faisant appel à l'esprit d'entreprise.

Seulement 11 des 63 OP envisageraient d'évoluer en coopératives de transformation, motivées notamment par l'opportunité de développer leur activité, d'obtenir de meilleurs prix du lait pour leurs membres et d'améliorer la position du producteur dans la chaîne d'approvisionnement. L'immense majorité des OP n'envisage pas réellement cette possibilité, surtout en raison de l'investissement considérable que cela entraîne (et peu de soutien de la part du public) et du manque d'intérêt lié à l'esprit d'entreprise des membres des OP, peu enclins à entreprendre.

La plupart des participants à l'enquête considèrent qu'il existe un potentiel pour multiplier les OP dans leur État membre (seuls 11% ont répondu par la négative). L'organisation insuffisante du secteur, l'absence d'expériences réussies et une certaine réticence à la coopération entre agriculteurs (préférant être en contact direct avec les acheteurs) sont citées comme les principales raisons expliquant pourquoi les OP ne sont pas encore pleinement exploitées.

Les organisations d'agriculteurs ont été invitées aussi à évaluer notamment le potentiel des OP dans leur pays.

Parmi les États Membres qui ne disposent pas d'OP reconnues, le Danemark, la Finlande, les Pays-Bas, la Suède, l'Autriche, l'Irlande, la Slovaquie et la Pologne ne voient aucun potentiel pour cet instrument, car leur structure de coopératives (groupes de producteurs dans le cas de la Pologne) assure déjà une bonne organisation du secteur. La Lituanie indique qu'une organisation insuffisante du secteur explique l'absence d'OP et leur potentiel limité. Un point de vue positif est exprimé en revanche à l'égard du potentiel d'OP par les représentants des agriculteurs estoniens et lettons.

Dans les États membres disposant d'OP reconnues, cet instrument arrive à épuisement comme en Allemagne, en Italie et en France, où il représente 92% de toutes les OP reconnues de l'UE. Dans le cas particulier de la France, l'évolution attendue s'oriente vers un plus petit nombre d'OP mais des OP plus grandes (ou regroupées en associations d'OP) et transversales (livrant à plus d'un transformateur).

Les organisations d'agriculteurs voient peu de potentiel pour les OP en Espagne (organisation insuffisante du secteur, outil peu commode), en République tchèque (où les exploitations agricoles sont déjà relativement grandes), au Portugal et en Belgique (structure de coopératives bien développée). À l'inverse, les représentants de la Croatie, de la Roumanie et du Royaume-Uni perçoivent un potentiel évident pour un plus grand nombre d'OP sur leur territoire.

3.3 Négociations collectives (article 149)

Six États membres ont communiqué des livraisons de lait cru en 2014 et 2015 dans le cadre de contrats négociés collectivement. Les volumes négociés collectivement couvraient 25% du total des livraisons de lait en 2015, soit **environ 13% du total des livraisons de lait cru de l'UE**.

Aucune intervention des autorités de concurrence n'a été signalée, que cela concerne une exclusion de concurrence ou des préjudices graves commis à l'encontre de PME transformatrices de lait cru en raison de négociations collectives.

Tableau 2. Livraisons de lait de vache en 2014 et 2015 dans le cadre de contrats négociés collectivement

État membre	Volume négocié collectivement (x 1 000 t)	Part approximative des livraisons effectuées par les États membres	Volume négocié collectivement (x 1 000 t)	Part approximative des livraisons effectuées par les États membres
	2014		2015	
Bulgarie	0	-	5,6	1,1%
République tchèque	1 053	44%	497	17%
Allemagne	14 249	45%	13 253	42%
Espagne	840	13%	621	9%
France	4 469	18%	5 171	20%
Royaume-Uni	0	-	820	5%

En Espagne, la seule OP reconnue pour le lait de brebis a indiqué que des négociations conjointes avaient eu lieu en 2014 et 2015, respectivement pour environ 71 000 et 46 000 tonnes (soit près de 100% de la production commercialisable). La baisse du volume des livraisons est due à la réduction du nombre de membres de l'OP (passant de 729 à 548). Par ailleurs, l'Espagne a créé une nouvelle OP en 2015 et une OP existante a perdu sa reconnaissance, mais la nouvelle OP est de taille beaucoup plus réduite.

La baisse des livraisons négociées collectivement en République tchèque en 2015 est due principalement à la disparition de 7 OP cette année-là.

En France, ce type de livraisons a constamment augmenté au cours des trois dernières années, tout comme le nombre d'OP reconnues chaque année.

En Allemagne, le pourcentage demeure relativement stable étant donné que le potentiel de création de nouvelles OP a presque atteint ses limites. Toute variation est donc liée au volume total de livraisons de lait dans le pays. Ce volume a légèrement diminué en 2015 par rapport à 2014, les associations d'OP prenant davantage d'importance: deux des quatre associations d'OP reconnues ont déclaré des négociations collectives en 2015 pour un volume total de 5,5 millions de tonnes (représentant 42% du volume total négocié collectivement).

Certains critères de réussite énoncés par les États membres concernant les perspectives d'évolution des négociations collectives sont liés aux éléments suivants:

- taille adéquate des OP: les OP doivent avoir une taille minimale pour posséder un réel pouvoir de négociation; en revanche si les nouvelles OP sont trop grandes, elles risquent de devenir inopérantes; l'Allemagne et la France sont les États membres comptant le plus d'OP reconnues et les plus représentées dans les négociations collectives; leurs OP comptent en moyenne respectivement 100 et 250 agriculteurs membres; il serait souhaitable de créer, dans un premier temps, des OP de taille gérable se transformant par la suite en plus grandes structures telles des associations d'OP, plutôt que de disposer d'énormes OP de 1 000 à 2 000 membres dotées d'une faible capacité opérationnelle;
- sensibilisation des acheteurs de lait aux avantages potentiels à engager une négociation collective avec des groupes d'agriculteurs (facilité de négociation, coûts de transaction réduits, garantie des approvisionnements et amélioration de la communication);
- le soutien financier aux OP (en plus de ce qui existe déjà), conditionné par la réalisation des objectifs de la négociation collective, pourrait stimuler cette pratique et encourager une plus grande intégration entre producteurs et transformateurs;
- la solidarité entre producteurs est indispensable pour que les OP fonctionnent efficacement; le fait que les agriculteurs puissent contourner les accords conclus par les OP pour chercher à obtenir des conditions plus favorables compromet le bon fonctionnement de l'OP.

Dans la majorité des OP ayant répondu à l'enquête (73%), les membres sont tenus d'appliquer le résultat des négociations collectives. Dans seulement 9 OP sur les 63 participantes, les membres négocient ou livrent une partie de leur lait en dehors de l'OP. Les contrats sont conclus soit par les agriculteurs soit par les OP en leur nom, la deuxième possibilité étant la plus courante (près de 60%).

3.4 Régulation de l'offre pour les fromages bénéficiant d'une appellation d'origine protégée ou d'une indication géographique protégée (article 150)

Deux États membres ont adopté des règles pour la gestion de l'offre concernant les fromages bénéficiant d'une appellation d'origine protégée (AOP) ou d'une indication géographique protégée (IGP): la France pour les fromages *Comté*, *Beaufort*, *Reblochon* et *Gruyère* et

l'Italie pour les fromages *Asiag*, *Grana Padano*, *Parmigiano Reggiano* et *Pecorino Romano*. Les notifications correspondantes sont publiées sur le site Internet consacré au «paquet lait»¹⁴.

Les deux États membres évaluent positivement l'efficacité de cet instrument en ce qui concerne l'ajustement approprié de l'offre à la demande, la stabilisation des prix et la protection de la production dans des régions défavorisées.

3.5 Organisations interprofessionnelles (article 157, paragraphe 3))

10 organisations interprofessionnelles sont reconnues pour le secteur laitier dans cinq États membres: France (6 au total, dont 4 régionales), Espagne, Hongrie, Pays-Bas et Portugal. L'organisation interprofessionnelle hongroise couvre les trois stades de la chaîne d'approvisionnement, du producteur au détaillant. Les organisations des autres pays en revanche ne regroupent que des producteurs et des industriels (aux Pays-Bas, l'organisation commerciale a établi une relation de partenariat avec l'organisation interprofessionnelle et participe à son conseil d'administration à titre consultatif).

Ces cinq États membres jugent tous satisfaisant le fonctionnement de leurs organisations interprofessionnelles respectives, ayant pour mission de regrouper les intérêts de différentes parties prenantes à la chaîne d'approvisionnement.

Parmi les États membres ne disposant pas d'organisation interprofessionnelle reconnue, l'Italie, la Slovénie, la Pologne, la Grèce, la Roumanie, la Croatie, la Belgique et dans une moindre mesure la Lettonie estiment qu'elles disposent d'un potentiel pour ce type de structure. Dans les autres cas, il n'est pas fait usage de cet instrument principalement parce qu'il existe un modèle de coopérative très développé ou parce que les exploitants ne manifestent que peu d'intérêt à l'égard des organisations interprofessionnelles.

L'article 210 du règlement (UE) n° 1308/2013¹⁵ prévoit des accords et des pratiques concertées entre des organisations interprofessionnelles reconnues, non soumis à l'article 101, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'UE sous certaines conditions.

L'article 164 du règlement (UE) n° 1308/2013 énonce les exigences relatives au mécanisme d'extension des règles auquel les organisations interprofessionnelles peuvent avoir recours. En vertu de ces dispositions, la France a remis en 2015 et 2016 quatre notifications concernant les souscriptions de membres au financement d'actions communes d'intérêt général pour le secteur laitier par des organisations interprofessionnelles régionales.

Les OP comme les organisations d'agriculteurs qui ont participé à l'enquête sont favorables à des organisations interprofessionnelles dotées d'une plus grande marge de manœuvre permettant de les rendre plus efficaces. Quelques-unes préconisent davantage de flexibilité dans les exigences pour appliquer le mécanisme d'extension des règles ou renforcer leur rôle

¹⁴ http://ec.europa.eu/agriculture/milk/milk-package/index_fr.htm

¹⁵ Ancien article 177 du règlement (UE) n° 1234/2007.

dans la prévention et la gestion de crises (notamment en ce qui concerne la planification de la production, au-delà de ce qui est déjà stipulé à l'article 222 du règlement OCM).

3.6 Déclarations obligatoires dans le secteur du lait et des produits laitiers (article 151)

Depuis le 1^{er} mai 2015, les États membres sont tenus de notifier à la Commission, au plus tard le 25 de chaque mois, la quantité totale de lait cru de vache livrée le mois précédent aux premiers acheteurs établis sur leur territoire.

À quelques exceptions près, les informations fournies par les États membres sur les mesures mises en place pour répondre à ces exigences réglementaires permettent de garantir de manière raisonnable que la quantité totale de lait livrée en un mois est notifiée dans le délai imparti.

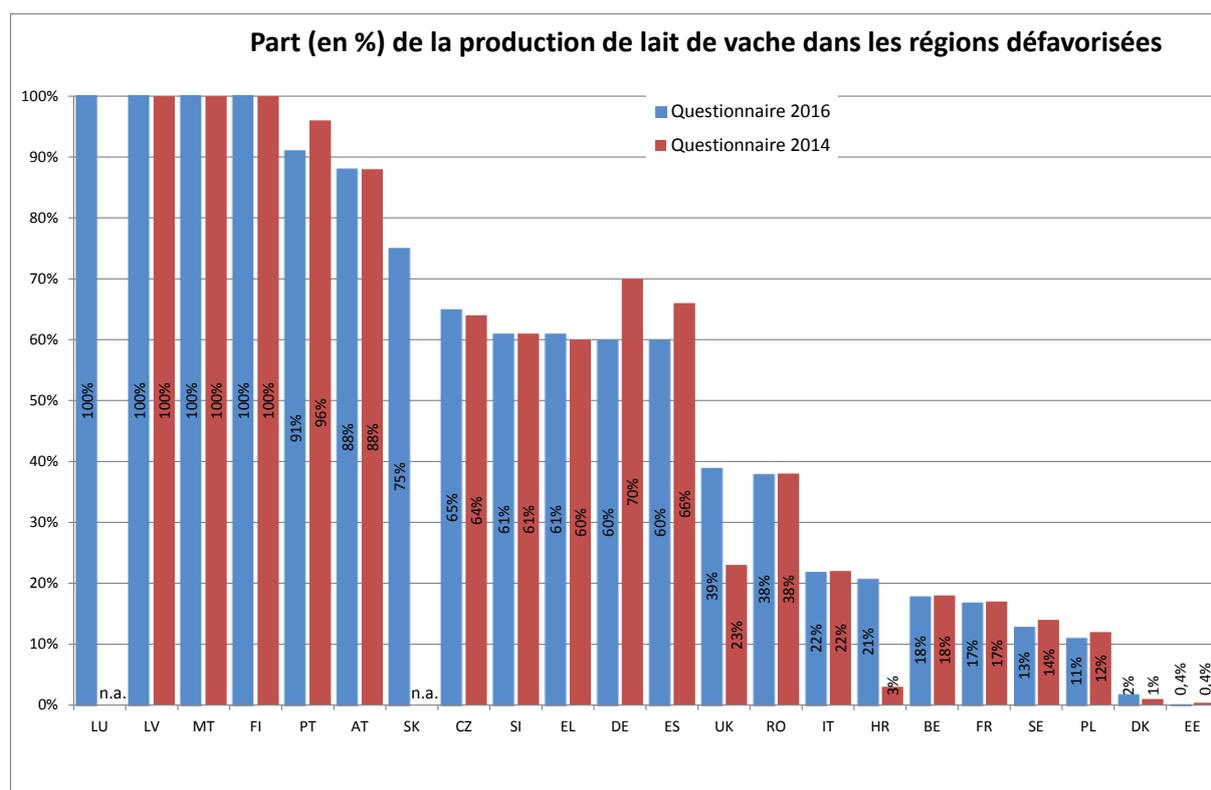
Le tableau B de l'annexe du présent rapport indique dans quelle mesure les pays ont respecté le délai de 25 jours au cours des 13 premiers mois suivant la mise en place du système de notification (avril 2015 à avril 2016 inclus). 12 États membres ont pleinement respecté ce délai tandis que 8 États membres ont sensiblement amélioré leur performance au cours des premiers mois de 2016. Les États membres ayant mis en place des règles moins restrictives pour les premiers acheteurs sont ceux qui affichent un moins bon rendement.

4. EFFETS DU PAQUET LAIT SUR LES PRODUCTEURS LAITIERS ET LA PRODUCTION DE LAIT DANS LES RÉGIONS DÉFAVORISÉES

Comme il n'existe pas de définition uniforme de la notion de «régions défavorisées» en ce qui concerne la production laitière, les États membres ont été invités à expliquer les critères qu'ils utilisent dans ce contexte. Cinq bases juridiques différentes ont été citées. La définition la plus fréquente (utilisée dans 12 États membres) est celle qui figure à l'article 31 et à l'article 32 du règlement n° 1305/2013: «*superficies soumises à des contraintes naturelles ou certaines autres contraintes*». D'autres États membres font référence à des zones défavorisées (règlement n° 1257/1999), à des régions moins développées (règlement n° 1308/2013) et aux notions figurant dans les directives 75/268/CEE et 85/148/CEE. Six États membres ont fourni des descriptions différentes sans référence juridique et quatre États membres n'ont pas déclaré de définition pour les régions défavorisées.

Sur la base de ces définitions assez hétérogènes des «régions défavorisées», la production laitière dans ces régions aurait évolué comme indiqué sur le graphique suivant:

Graphique 2 Production laitière dans les régions défavorisées



Ce graphique montre une répartition relativement stable de la production laitière entre les régions défavorisées et les régions non défavorisées au fil des années. Seule la Croatie affiche un écart sensible, ceci étant davantage une conséquence de la redéfinition du terme «région défavorisée» qu'un écart réel entre régions.

Les États membres n'enregistrent aucune différence sensible de la tendance entre les régions défavorisées et les régions non défavorisées en ce qui concerne la production laitière et le nombre de producteurs. La croissance de la production laitière et le taux d'abandon des exploitations agricoles sont effectivement relativement indépendants de la vulnérabilité de la région où le lait est produit. La tendance à la stabilité ou à l'augmentation de la production laitière, associée à une diminution du nombre d'exploitations (troupeaux plus importants et rendement en lait par vache plus élevé), est donc également applicable.

S'agissant des relations contractuelles, les réponses données par les États membres montrent que les coopératives laitières ont un poids relatif plus élevé dans les régions défavorisées que dans d'autres régions du pays. Tel est le cas en Italie, Pologne, Suède, France, Estonie et dans une moindre mesure Portugal, Grèce et Roumanie, où les pourcentages combinés de livraisons à des coopératives de collecte et de transformation dans des régions défavorisées sont plus élevés (et donc la part de transformateurs privés plus faible) que ceux indiqués sur le graphique 1. De ce fait, les dispositions du «paquet lait» concernant les relations contractuelles, les OP et les négociations collectives peuvent être relativement moins pertinentes dans les régions défavorisées.

Les États membres considèrent généralement le «paquet lait» comme un instrument utile pour la restructuration du secteur laitier en général, tout en reconnaissant qu'il ne vise pas spécifiquement des régions défavorisées. La France est le seul État membre à faire état d'un avantage avéré à disposer d'OP et à réguler l'offre de fromages bénéficiant d'une AOP ou IGC pour préserver la production laitière dans des régions défavorisées (avec un taux d'abandon des exploitations agricoles légèrement plus faible dans les régions de montagne que dans les régions de plaine).

5 CONCLUSIONS

Le «paquet lait» a été adopté au lendemain de la crise de 2009. Son principal objectif était d'améliorer la position des producteurs de lait dans la chaîne d'approvisionnement. Cet objectif s'avère en partie atteint, notamment grâce à diverses autres mesures collectives prises par les producteurs au-delà du «paquet lait». Des efforts supplémentaires peuvent être fournis pour améliorer encore cette position de manière significative:

- Des contrats de livraison obligatoires ont été largement mis en œuvre dans les États membres comptant une faible part de coopératives. Cet instrument officialise les relations entre les producteurs et les transformateurs dans les États membres représentant 41% de l'ensemble des livraisons de lait de l'UE.
- Des organisations de producteurs sont reconnues dans 11 États membres. Ces OP apportent des résultats concrets aux agriculteurs: plus de 60% des OP ayant participé à l'enquête déclarent avoir désormais de meilleurs prix ou des prix plus stables pour le lait. La plupart des OP font beaucoup plus que négocier les prix et les livraisons: 80% des OP fournissent un ou plusieurs services apportant une valeur ajoutée en plus de l'approvisionnement du lait et/ou appuient les activités des producteurs telles que la collecte de lait, le contrôle de la qualité, le soutien technique et l'approvisionnement conjoint d'intrants. Il convient de valoriser les exemples concluants dans ce domaine, dans la mesure où ils améliorent l'efficacité et la capacité d'adaptation des producteurs de lait à long terme.
- Les négociations collectives avec les premiers acheteurs, considérées par les agriculteurs comme l'un des principaux avantages de l'adhésion à une OP, sont devenues réalité essentiellement en Allemagne, en France et en République tchèque et dans une moindre mesure en Espagne, au Royaume-Uni et en Bulgarie, sans qu'aucune violation de concurrence ne soit signalée.
- La régulation de l'offre pour les fromages bénéficiant d'une AOP ou d'une IGP donne des résultats positifs dans les deux États membres où elle a été introduite, en ce qui concerne un ajustement approprié de l'offre à la demande, la stabilisation des prix et la protection de la production fromagère dans les régions défavorisées.
- Les organisations interprofessionnelles contribuent à une plus grande transparence sur l'ensemble de la chaîne d'approvisionnement et ont prouvé leur utilité dans un vaste éventail d'activités: définition de contrats normalisés, promotion et conseils techniques.

- La disposition relative aux déclarations obligatoires des livraisons de lait assure un système d'information rigoureux sur les volumes tout en accélérant considérablement la diffusion de l'information.
- Les États membres reconnaissent généralement que le «paquet lait» ne vise pas spécifiquement les régions défavorisées, néanmoins les OP et la régulation de l'offre de fromages bénéficiant d'une AOP ou d'une IGP sont jugées positives en France car elles maintiennent la production laitière dans ces régions.

Le potentiel de deux instruments clés du «paquet lait», à savoir les OP et les négociations collectives, est reconnu par les États membres, les OP et les organisations d'agriculteurs mais il n'est pas encore totalement exploité. Des mesures de nature pédagogique, financière ou opérationnelle pourraient être envisagées au niveau de l'UE et au niveau des États membres:

- Ateliers avec des experts des États membres pour qu'ils exposent les expériences et les meilleures pratiques de leurs pays.
- Campagnes visant à sensibiliser davantage les agriculteurs et les transformateurs sur le fonctionnement et le potentiel des OP:
 - exemples concrets d'expériences réussies dans les OP existantes;
 - discussion et échange de meilleures pratiques entre agriculteurs;
 - possibilités de financement dans le cadre des programmes de développement rural;
 - avantages de la négociation collective et d'autres mesures collectives à la fois pour les producteurs et pour les transformateurs;
 - informations claires sur ce qui est ou n'est pas réalisable ou attendu de la part d'une OP, notamment en ce qui concerne les règles de la concurrence.
- Insistance auprès des États membres considérant qu'il existe un réel potentiel à développer les OP mais n'ayant pas prévu d'appuyer leur mise en place dans leurs programmes de développement rural, pour qu'ils proposent les modifications correspondantes.
- Statut privilégié des OP par rapport aux producteurs individuels accédant à des régimes d'aide, sous la forme de primes, de priorité supérieure lorsqu'il s'agit de définir des critères d'admissibilité ou de taux de cofinancement supérieurs. Les États membres pourraient envisager également des avantages fiscaux au niveau national.
- Soutien financier supplémentaire aux OP sous réserve de la réalisation des objectifs des négociations collectives ainsi que d'autres activités conjointes pouvant aider les OP à obtenir plus d'avantages.
- Encouragement au regroupement d'OP en associations d'OP, dotées des mêmes possibilités de financement, une fois que les OP sont bien établies.

- Projet visant à obliger les agriculteurs à adhérer à une OP pour pouvoir livrer l'ensemble de leur lait (ou une quantité minimale) via l'OP, ou à obliger les acheteurs de lait à négocier non pas avec les membres des OP mais avec les OP elles-mêmes pour éviter tout contournement de la négociation collective engagée par les OP.
- Révision des conditions et exigences administratives relatives à la reconnaissance des OP afin de définir des tailles minimales raisonnables tout en évitant la discrimination entre agriculteurs dans les différents États membres en raison de critères divergents.

Les États membres sont encouragés en particulier à prendre les mesures nécessaires pour stimuler la création d'OP par des mesures collectives allant au-delà de la négociation collective et pour renforcer leur poids dans la chaîne d'approvisionnement du lait. Outre ces recommandations sur les OP et la négociation collective, il conviendrait de veiller à élargir le rôle des organisations interprofessionnelles.

Compte tenu des faits présentés dans ce rapport, le «paquet lait» a un réel effet positif mais pour que son potentiel puisse se concrétiser pleinement, il a besoin encore de temps et de moyens, notamment en ce qui concerne les mesures collectives au-delà de la négociation collective. Il sera donc envisagé de le prolonger après 2020 pour encourager une intégration encore plus poussée des producteurs dans les organisations de producteurs.