



Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux

RAPPORT

sur la contractualisation dans le secteur agricole

(Article L631-24 du Code rural et de la pêche maritime)

établi par

Jean-Baptiste DANEL

Ingénieur général
des ponts, des eaux et des forêts

Georges-Pierre MALPEL
Inspecteur général de l'agriculture

Pierre-Henri TEXIER
Ingénieur général
des ponts, des eaux et des forêts

CGAAER n° 12100

Juillet 2012

Sommaire

| | |
|--|-----------|
| Résumé..... | 5 |
| Liste des recommandations..... | 7 |
| . 1 Introduction..... | 11 |
| . 2 L'état des lieux..... | 13 |
| .2.1. En France..... | 13 |
| .2.1.1. Rappel du cadre juridique général..... | 13 |
| .2.1.2. La loi de modernisation agricole et son contexte..... | 13 |
| .2.1.3. Application de la loi de modernisation..... | 15 |
| .2.2. Dans l'Union européenne..... | 17 |
| .2.2.1. Le droit de la concurrence et le projet d'OCM unique : les OP et les interprofessions..... | 17 |
| .2.2.2. L'analyse du « paquet lait »..... | 17 |
| . 3 Accompagnement de la politique de contractualisation dans le domaine agricole..... | 19 |
| .3.1. La médiation des relations commerciales agricoles | 19 |
| .3.1.1. Création..... | 19 |
| .3.1.2. Les attributions du médiateur : | 19 |
| .3.1.3. Les saisines pour le lait: | 20 |
| .3.1.4. Les saisines pour les fruits et légumes : | 21 |
| .3.1.5. Conclusion..... | 21 |
| .3.2. L'observatoire de la formation des prix et des marges des produits alimentaires | 21 |
| .3.2.1. Conclusion | 22 |
| .3.3. Conclusion générale | 22 |
| . 4 La contractualisation dans le secteur laitier..... | 23 |
| .4.1. Les motifs propres au secteur laitier..... | 23 |
| .4.2. Le rôle des organisations de producteurs..... | 25 |
| .4.3. Bilan quantitatif..... | 25 |
| .4.4. Bilan qualitatif..... | 27 |
| .4.4.1. Transition vers l'après-quotas..... | 27 |
| .4.4.2. Régulation des volumes..... | 27 |
| .4.4.3. Régulation des prix..... | 28 |
| .4.4.4. Localisation de la production et déprise laitière..... | 29 |
| .4.5. Autres éléments du contrat pouvant faire l'objet d'améliorations | 29 |
| .4.5.1. La durée du contrat..... | 30 |
| .4.5.2. Les conditions de cession..... | 30 |
| .4.5.3. Le traitement des jeunes agriculteurs..... | 30 |
| .4.6. Le cas des coopératives..... | 30 |
| . 5 L'extension à d'autres filières..... | 33 |

| | |
|---|-----------|
| .5.1. La filière du lait de chèvre..... | 33 |
| .5.2. La filière de la viande bovine..... | 34 |
| .5.3. Les filières des viandes blanches (porc et volailles)..... | 34 |
| . 6 Conclusions..... | 35 |
| Annexes..... | 37 |
| Annexe 1 : Lettre de mission..... | 38 |
| Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées..... | 40 |
| Annexe 3 : Liste des sigles utilisés..... | 42 |
| Annexe 4 : Les SIPMM (Section interprofessionnelle de première mise en marché)..... | 43 |
| Annexe 5 : Accord interprofessionnel filière ovine..... | 44 |
| Annexe 6: Le marché du lait vu par l’Observatoire des marges et des prix alimentaires..... | 47 |
| Annexe 7 : La contractualisation laitière au 10 juillet 2012..... | 49 |
| Annexe 8 : Avis n° 2012-15 de la CIPC du 31 mai 2012..... | 52 |
| Annexe 9 : Liste des textes de références..... | 56 |
| Annexe 10 : Bibliographie..... | 57 |

Résumé

Mots clés : loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche ; contractualisation ; contrat ; organisation de producteurs ; quotas ; filière laitière

Les agriculteurs ont été protégés pendant longtemps de la volatilité par des mécanismes de soutiens publics, essentiellement communautaires.

La disparition de ces mécanismes, et en général le renforcement des premiers acheteurs industriels ou commerciaux, met les agriculteurs en situation de plus grande faiblesse dans la négociation de la cession de leurs produits.

Pour renforcer la position des agriculteurs, la Loi de modernisation de l'agriculture du 27 juillet 2010 a prévu la formalisation de contrats écrits, proposés à l'agriculteur par l'acheteur des produits agricoles, et les clauses minimales de ces contrats. Cette loi a par ailleurs prévu la possibilité de rendre obligatoire la proposition de contrat par extension d'accords interprofessionnels, ou par décret. Deux décrets du 30 décembre 2010 rendent les contrats obligatoires pour les fruits et légumes frais et le lait de vache à compter du 1^{er} avril 2011. Un arrêté du 15 février 2011 rend applicable l'accord interprofessionnel signé spécifiquement dans le secteur de la viande ovine.

Si ces dispositions n'ont pas été mises en œuvre pour les fruits et légumes, elles le sont désormais, sauf exception, dans la filière laitière. Leur application a été renforcée par la publication le 14 mars 2012 d'un règlement communautaire (le « Paquet lait ») permettant dans le secteur laitier la reconnaissance d'organisations de producteurs pour négocier collectivement des contrats avec les collecteurs, fixant les conditions et limites de taille de ces organisations et précisant la place des interprofessions dans le dispositif.

Ce rapport analyse dans quelles conditions les contrats ont été proposés et signés dans la filière laitière, leurs contenus, leurs forces (première période de cinq années, références de prix, transparence des transactions, ...), leurs insuffisances (durée et conditions de renouvellement, clauses de sauvegarde, particularismes de la coopération agricole, ...).

Le contrat ainsi mis en œuvre, notamment dans le secteur laitier, présente de nombreux avantages pour la filière et le renforcement de la protection des producteurs. Il permet d'améliorer le rééquilibrage et la transparence de la négociation entre les éleveurs et les entreprises, il s'inscrit nettement dans la durée, il favorise le partage des informations sur le marché. Pour avoir tous ses effets, le contrat peut être amélioré et consolidé sur certains points évoqués dans le rapport : détermination des volumes, motifs de résiliation, durées d'engagements spécifiques. Il sera conforté par le développement de la diffusion d'informations partagées sur l'état et les prévisions d'évolution du marché, et ne pourra que bénéficier de la construction d'organisations de producteurs solides ou du renforcement de la participation des producteurs au sein des coopératives.

Il doit être utilisé pour les intérêts qu'il représente plutôt que comme un remplaçant de la totalité des instruments de gestion des marchés. Le contrat est d'abord un instrument dans la négociation. Il est de construction récente et doit maintenant s'adapter dans la

durée à partir des expériences partagées par les différents participants, notamment les organisations de producteurs, dont la création doit requérir désormais l'attention prioritaire des producteurs.

Ce dispositif n'a pas vocation non plus à régler à lui seul le problème de la délocalisation de la collecte et de la production vers les bassins les plus compétitifs, pour lequel d'autres solutions doivent être envisagées, en particulier dans le cadre de la révision de la PAC.

Compte tenu du caractère exemplaire du contrat, le rapport évoque les filières (lait de chèvre, viande bovine) pour lesquelles il pourrait être utile, et les conditions dans lesquelles de tels contrats pourraient être mis au point.

Liste des recommandations

| | |
|---|----|
| Recommandation : Afin de favoriser une connaissance commune dans la filière, la mission recommande que l'Observatoire effectue un suivi des prix et des marges des produits concernés par les indicateurs du CNIEL, et que les résultats de ces observations soient largement diffusés..... | 22 |
| Recommandation : Il est recommandé que les différentes organisations professionnelles du secteur laitier soutiennent la création des organisations de producteurs, qui sont nécessaires au plein équilibre du dispositif de contractualisation. Ces OP devront être en mesure, une fois régulièrement constituées et reconnues conformément au décret, d'avaliser formellement les contrats cadres ou les modèles de contrats individuels en les reprenant à leur compte, et de rechercher les modifications ou les améliorations qui pourraient trouver place dans les contrats, sans attendre la fin du délai de cinq ans prévu par la réglementation. | 26 |
| Recommandation : Préciser les conditions équilibrées de détermination des quantités achetées, une fois disparues les références aux quotas..... | 27 |
| Recommandation : Maintenir et encourager l'élaboration et la diffusion d'informations actualisées sur les données des marchés et leurs évolutions, en particulier des volumes, notamment via FranceAgriMer, afin d'assurer une meilleure visibilité aux acteurs de la filière, | 28 |
| Recommandation : Faute de pouvoir modifier le règlement européen qui interdit l'adhésion à deux AOP, la mission recommande d'encourager les OP d'entreprises à adhérer à des AOP de bassin, qui devront être représentées dans les Conseils de bassin, permettant notamment la prise en compte des questions de pérennité de la production laitière dans les zones en déprise. Il y aura lieu de modifier en conséquence le décret n°2011-260 du 10 mars 2011 portant création des conférences de bassin..... | 29 |
| Recommandation : Il conviendrait de faire figurer dans les contrats une liste limitative des motifs de résiliation. Cette liste pourrait être établie soit par l'interprofession, ou, à défaut, par modification du décret. Le contrat s'analyserait ainsi comme un véritable contrat à durée indéterminée, sauf cas de force majeure, avec clauses de résiliation pour des motifs bien précis, sous contrôle judiciaire. | 30 |
| Recommandation : Comme l'a reconnu la Commission interprofessionnelle des pratiques contractuelles (CIPC) dans son avis n° 2012-10 du 5 mars 2012, la cessibilité doit pouvoir s'appliquer sans réserve par chacun des cocontractants (au profit d'un repreneur industriel dans un cas, ou d'un producteur successeur dans l'autre cas), sous réserve qu'il n'y ait pas de modification substantielle du contrat et de son économie. L'accord de l'autre cocontractant pourrait être requis uniquement s'il y a modification substantielle des conditions du contrat..... | 30 |
| Recommandation : Il paraît pertinent à la mission que soit recherchée la rédaction de clauses applicables aux jeunes agriculteurs et qui leur permettraient de bénéficier d'une durée contractuelle garantie plus longue. Des exemples existent déjà. Ils pourraient faire l'objet d'une recommandation plus générale..... | 30 |
| Recommandation : Les coopératives laitières doivent formaliser les engagements liés à la contractualisation sur un mode parallèle à celui mis en place pour les entreprises de droit commun, en respectant notamment les obligations de transparence et de prévision | |

demandées par la réglementation.....32

Recommandation : Les auteurs de ce rapport recommandent d'étudier avec les partenaires de la filière du lait de chèvre la mise au point d'un accord interprofessionnel comparable à celui encadrant les contrats dans le secteur du lait de vache.33

Recommandation : Les auteurs de ce rapport considèrent qu'un accord interprofessionnel comparable sur certains points à l'accord de la filière ovine doit être étudié pour la filière bovine, en s'assurant de la nature des organisations de producteurs et de leur capacité de négociation.....34

. 1 Introduction

Par courrier en date du 5 juin 2012, le ministre de l'agriculture et de l'agroalimentaire, M. Stéphane Le Foll a demandé au CGAAER de dresser un état des lieux et un bilan de l'application des dispositions nationales du Code rural et de la pêche maritime relatives à la contractualisation. Ces dispositions sont issues d'une part de l'article 12 de la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche (LMAP) du 27 juillet 2010, et des décrets du 30 décembre 2010 qui ont rendu obligatoire la contractualisation dans le secteur du lait de vache et celui des fruits et légumes.

Depuis plusieurs années, le constat de la réduction des moyens de la politique agricole commune en matière de régulation et de protection des marchés agricoles communautaires, conduisant à une plus grande sensibilité des productions et donc des producteurs agricoles aux évolutions du marché, a provoqué la recherche de nouvelles méthodes pour prévenir et si possible réduire les effets de la volatilité des prix agricoles. La contractualisation qui permet de formaliser les relations commerciales entre le producteur agricole et son premier acheteur est depuis longtemps considérée comme une de ces méthodes : en inscrivant dans le temps ces relations et en précisant ses caractéristiques essentielles (quantités, prix, saisonnalité, qualité) selon les produits, elle permet un certain équilibre dans une relation où l'un des participants bénéficie d'un pouvoir généralement plus fort que le producteur agricole. Ce rééquilibrage est renforcé quand les agriculteurs choisissent de s'unir pour opérer ce que l'Autorité de la concurrence appelle un regroupement de l'offre.

La crise qu'a connue la filière laitière en France et en Europe pendant les campagnes 2009-2010, et la perspective décidée par le Conseil des ministres de l'Union européenne de mettre fin au système des quotas laitiers le 31 mars 2015 (fin de la campagne laitière 2014-2015) ont été les deux principaux motifs ayant poussé le Gouvernement et le Parlement à inscrire dans la LMAP ces dispositions permettant aux interprofessions ou, en cas de carence, aux pouvoirs publics, d'imposer la contractualisation écrite à leurs filières. La crise du lait et les difficultés affectant les marchés des fruits et légumes, ainsi que l'absence de propositions des interprofessions concernées ont motivé le Gouvernement à prendre ses responsabilités dès la fin de 2010.

La filière fruits et légumes n'ayant pas trouvé d'intérêt à agir, pour des raisons qui seront rapidement évoquées dans ce rapport, la mission s'est concentrée sur la filière laitière, où après quelques attermoissements, la contractualisation s'est finalement développée.

Du fait de la durée très limitée accordée pour l'élaboration de ce rapport, les missionnaires ont concentré leurs entretiens aux organisations professionnelles ou interprofessionnelles et aux administrations ou institutions directement concernées. Il ne leur a pas été possible de rencontrer directement les entreprises du secteur laitier, ils le regrettent et souhaitent qu'il soit possible de donner une suite à cette première mission qui permettra de tels contacts.

Ils veulent souligner également que la contractualisation sous la forme prévue par le Code rural est une pratique trop récente pour avoir produit tous ses effets, notamment en ce qui concerne le rôle des organisations de producteurs de négociation, qui constitueront un des partenaires essentiels de cette démarche, mais qui ne pourront formaliser les négociations qu'à partir du mois d'octobre 2012.

Ce rapport constitue donc à leurs yeux un premier bilan de cette contractualisation

appliquée au secteur du lait de vache. Ils donnent également quelques indications pour une extension à d'autres secteurs, notamment la viande bovine. Des améliorations peuvent être apportées dès maintenant, d'autres nécessiteront des travaux complémentaires. Ils seront heureux si l'occasion leur est donnée d'y participer.

. 2 L'état des lieux.

.2.1. En France

.2.1.1. Rappel du cadre juridique général.

Les règles encadrant les transactions commerciales en France sont décrites par l'article L 441-6 du Code de Commerce :

*« Tout producteur, prestataire de services, grossiste ou importateur est tenu de **communiquer ses conditions générales de vente à tout acheteur de produits ou tout demandeur de prestations de services qui en fait la demande pour une activité professionnelle. (...) Celles-ci constituent le socle de la négociation commerciale. Elles comprennent : les conditions de vente ; le barème des prix unitaires ; les réductions de prix ; les conditions de règlement. (...)**»¹.*

Selon le Code de Commerce, des conditions générales de vente différenciées peuvent être définies par catégorie d'acteurs, mais ceux ci peuvent convenir de ne pas s'y soumettre.

On le voit, une certaine souplesse préside à la forme des transactions commerciales. Aucun formalisme écrit n'est exigé. C'est l'offreur qui communique ses conditions de vente à l'acheteur si celui-ci le demande, et les conditions à communiquer sont assez générales. Selon les enjeux et le type de négociation commerciale, le formalisme et les conditions de vente peuvent être renforcées, mais de telles clauses contractuelles relèvent de l'initiative des parties qui souhaitent se protéger et se prémunir dans la perspective éventuelle de contentieux.

Les conditions de vente au consommateur, elles, compte tenu notamment de la nécessité de mieux protéger ce dernier, sont différentes, plus précises et plus encadrées.

L'activité agricole est, en droit, généralement considérée dans sa fonction principale de production. Cette production et les conditions de l'exploitation agricole sont suffisamment particulières pour répondre à une définition spécifique établie dans le Code rural²: ni prestation de service, ni industrielle, ni commerciale. En l'absence de règles commerciales particulières, les transactions agricoles, dans la mesure où elles répondent à une vente de biens ou services sont donc, en l'état, soumises aux règles générales du commerce en France.

.2.1.2. La loi de modernisation agricole et son contexte

Les producteurs agricoles sont à la tête de petites entreprises, surtout comparées à l'industrie de transformation ou au commerce de la grande distribution, premiers clients des agriculteurs. La périodicité de la production agricole qui n'est pas nécessairement liée à celle de la consommation, la dépendance du climat et des productions des autres pays

¹ Les règles relatives aux conditions de vente aux consommateurs sont répertoriées par ailleurs dans le même code de commerce

² « **Sont réputées agricoles** toutes les activités correspondant à la maîtrise et à l'exploitation d'un cycle biologique de caractère végétal ou animal et constituant une ou plusieurs étapes nécessaires au déroulement de ce cycle ainsi que les activités exercées par un exploitant agricole qui sont dans le prolongement de l'acte de production ou qui ont pour support l'exploitation (...) Les activités agricoles ainsi définies ont un caractère **civil** » (Art L 311-1 du code rural)

du monde des deux hémisphères, a amené les agriculteurs à regrouper leur offre notamment à travers les coopératives. Ils poursuivaient alors l'objectif de ne pas être soumis aux contraintes erratiques de la demande et aux incertitudes de la quantité et de la qualité de leur offre. Pour ce faire ils décidaient de mettre en commun la collecte et la commercialisation de leurs produits notamment.

La politique agricole commune a par ailleurs instauré à partir des années 1960, et dans la plupart des filières, des « filets de sécurité » garantissant des prix de retrait et un stockage en cas d'excédents pouvant entraîner les prix à la baisse.

Les dévoiements de ces instruments sont connus : en éloignant les agriculteurs des « signaux du marché » ils ont entraîné notamment des excédents de production par rapport aux besoins dudit marché.

Pour tenir compte des réalités économiques, les coopératives se sont investies de plus en plus dans la transformation, y compris en créant des filiales pour mieux valoriser leurs débouchés et consolider le capital des producteurs agricoles. De son côté la politique agricole commune a découplé de plus en plus ses soutiens de la production agricole.

Dans le même temps, les autorités nationales chargées du respect du droit communautaire de la concurrence, ont resserré leur interprétation. Ont été alors remis en cause en particulier les accords interprofessionnels qui allaient dans le sens de la fixation de références de prix transparents et potentiellement applicables par tous les acteurs de la filière. Ces remises en cause visaient en particulier le secteur laitier très avancé sur ces pratiques.

Les agriculteurs ont alors été soumis beaucoup plus qu'auparavant aux aléas et à la volatilité des marchés de matières premières mondialisées dont ils ont subi les baisses sans être prémunis contre leurs effets. La crise a particulièrement touché les producteurs de lait qui avaient bénéficié de très fortes hausses en 2008 puis des baisses exceptionnelles en 2009.

C'est l'ensemble de ces considérations qui a amené les organisations professionnelles et les pouvoirs publics à rechercher de nouveaux dispositifs de sécurisation des revenus des agriculteurs³.

Un groupe de travail sur la compétitivité de l'agriculture avait été lancé lors du « grand débat » ouvert par le Ministre de l'Agriculture en 2009. Parmi les instruments retenus par ce groupe figure la contractualisation.

En présentant devant les producteurs de lait lors de leur assemblée générale en avril 2010 les grandes lignes du projet de loi de modernisation, le Ministre de l'agriculture en avait résumé les objectifs pour ce qui concerne les contrats :

*« Nous devons ensuite **mettre en place de nouveaux instruments économiques de long terme pour soutenir la filière. C'est l'objet de la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche. Dans cette loi, il y a un dispositif essentiel, ce sont les contrats écrits. Ces contrats écrits sont entourés de garanties. Ils sont entourés de garanties et ils correspondent à une vision politique très claire de ce que doit être l'équilibre entre producteurs et aval de la filière.***

La première garantie, la plus importante pour vous, c'est le prix. Si on ne garantit pas de prix, si on ne fixe pas d'indicateurs de tendance de prix, le producteur est évidemment en position de faiblesse, puisqu'il est seul face aux industriels »

³ D. Perrin, Ph. Helleisen, G-P Malpel, B. Sénécal, L'amélioration de la gestion des aléas économiques en agriculture, Rapport conjoint IGF n° 2009-M-068-01 ; CGAAER n° 2002 ; Décembre 2009).

Pour ce qui concerne la partie « contrat », les travaux préparatoires à cette loi font apparaître d'une part l'importance de la mise en place de l'organisation des producteurs, et d'autre part l'exemple de la filière laitière.

En définitive l'article 12 de la loi 2010-874 du 27 juillet 2010 (L 631-24) organise « les contrats de vente de produits agricoles ». Selon cet article, « la conclusion de contrats écrits... peut être rendue obligatoire... ». Cet article prévoit par ailleurs que le contrat est rendu obligatoire soit lorsqu'un accord interprofessionnel est étendu, soit par un décret en Conseil d'Etat. La durée minimale du contrat est fixée à un an et il doit être précédé d'une proposition écrite de l'acheteur. La forme **écrite**, l'origine de la proposition qui doit **émaner de l'acheteur** et le **caractère obligatoire** distinguent ces contrats agricoles du droit commun du Code de commerce.

Enfin il faut noter que la loi étend le principe de la contractualisation aux coopératives agricoles (voir 3^{ème} alinéa du II de l'art L631-24 du CRPM), qui sont réputées avoir satisfait à l'obligation de proposition de contrat, dans les secteurs dans lesquels elle est rendue obligatoire, « dès lors qu'elles ont remis à leurs associés coopérateurs un exemplaire des statuts ou du règlement intérieur *intégrant les clauses contractuelles*⁴ » exigées par la loi. Les modalités spécifiques d'application de ces dispositions ne sont pas davantage détaillées ni dans la loi ni dans les deux décrets d'application. Si la légitimité de principe de cette extension ne rencontre pas d'objection, son application soulève quelques difficultés, principalement dans la filière laitière, comme on le verra ci-dessous.

.2.1.3. Application de la loi de modernisation

Malgré l'engagement des uns et des autres d'utiliser la formule des contrats, aucun accord interprofessionnel n'était conclu à l'automne 2010. Cette situation risquait de geler l'application d'une mesure symbolique de la loi de modernisation.

C'est pourquoi **deux décrets du 30 décembre 2010** visent à rendre obligatoire les contrats dans les filières du lait de vache et des fruits et légumes frais. Aux détails près concernant les précisions de définition des filières et de leurs particularismes les deux décrets fixent sept têtes de chapitre de ce que doivent contenir les dits contrats :

- La durée (cinq ans minimum pour le lait ; trois ans minimum pour les fruits et légumes) ;
- Les volumes et caractéristiques des produits ;
- Les modalités de collecte (ou de livraison) ;
- Les modalités (ou critères) de détermination du prix ;
- Les modalités de facturation ou de paiement ;
- Les modalités de révision ;
- Les modalités de résiliation.

.2.1.3.1. Dans le cas des fruits et légumes frais.

Un accord interprofessionnel attendu n'a pas pu être conclu. A ce jour, aucun contrat ne semble avoir été signé, même si, pour se prémunir, la majorité des acheteurs s'est obligée à proposer par écrit des contrats formels comprenant les principales obligations du cadre fixé par le décret. Une des difficultés mise en avant pour contester l'applicabilité du texte

⁴ Souligné par nos soins

est la durée minimale de trois ans pour les contrats, incompatible avec la saisonnalité et les modalités de production et de commercialisation de la majorité des fruits et légumes frais. Un nouveau décret a d'ailleurs été publié le 15 septembre 2011 pour modifier dans certains cas la durée minimum des contrats.

En définitive pour la filière fruits et légumes frais une nouvelle réflexion s'impose. Les difficultés de fonctionnement de l'interprofession, liées aux spécificités de chacune des productions, les multiples partenaires concernés, dont la grande distribution reste un acteur majeur, la saisonnalité de la plupart des productions et de la consommation, ainsi que beaucoup d'autres facteurs, plaident pour des accords particuliers par produit de type SIPMM (Section interprofessionnelle de première mise en marché)⁵. Dans cette filière les organisations de producteurs au sens communautaire du terme⁶ doivent être incitées à agir en première ligne dans le cadre contractuel. Toutefois ces OP, bien qu'encouragées fortement par le règlement communautaire de 2008 dans le secteur des fruits et légumes, restent peu nombreuses dans cette filière. Ce type d'organisation ne semble pas correspondre complètement aujourd'hui aux attentes et aux pratiques du secteur.

Enfin une validation communautaire sur les marges de négociation des OP et des AOP par rapport au droit de la concurrence simplifierait la compréhension par les producteurs de l'intérêt de se regrouper. Cela correspondrait d'ailleurs au souhait manifesté par un avis de la DG concurrence européenne du 28 octobre 2009 sur la chaîne alimentaire qui recommandait notamment une « plus grande transparence sur les transactions », et la « promotion de relations durables entre les parties prenantes ».⁷

.2.1.3.2. La situation est totalement différente dans la filière laitière.

Les producteurs ont une relation « de nature contractuelle » avec leurs collecteurs, et leur dépendance de cet acheteur unique, ainsi que la production quotidienne d'un produit non stockable, ne leur permet pas des positions « spéculatives » de court terme. De plus cette filière est traditionnellement très organisée sur le plan interprofessionnel, notamment pour permettre aux producteurs de mieux se défendre, dans un contexte de dépendance comparable en certains points au salariat. Enfin la politique laitière européenne encadre très étroitement cette production.

On verra donc ci-après les appréciations qui peuvent être portées sur l'application des contrats, puisqu'ils s'appliquent concrètement dans la filière laitière.

.2.1.3.3. Le secteur ovin

Le **secteur ovin** est à ce jour le seul à avoir signé un accord interprofessionnel dans le cadre de la loi de modernisation⁸. Signé dans le cadre de la section ovine de l'interprofession INTERBEV, cet accord a été étendu par arrêté du 15 février 2011, visé après avis de l'Autorité de la concurrence.

L'accord conclu pour une durée de trois ans renouvelable comporte des clauses sur les volumes faisant l'objet de la contractualisation, le calendrier de mise en marché, les modalités de collecte et de livraison, les critères et modalités de détermination des prix - les indicateurs de tendance publiés par INTERBEV peuvent être utilisés à ce titre -, les modalités de paiement entre les éleveurs et les divers acheteurs. Cet accord a été

⁵ Voir définition en annexe 4.

⁶ Voir rgt (CE) n° 1234/2007, art. 125 bis.

⁷ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions - Une chaîne d'approvisionnement alimentaire plus en Europe {SEC (2009) 1445}, octobre 2009

⁸ Voir texte de l'accord en annexe 5.

accompagné par la majoration de l'aide aux ovins pour les adhérents à une organisation de producteur commerciale.

La mission n'a pas eu le temps d'expertiser les conditions d'application de ce contrat. Il semble toutefois, en première analyse, qu'il donne satisfaction aux acteurs de la filière, y compris à la grande distribution. Il est vrai que la production ovine est fortement déficitaire en France. Le contrat a notamment permis de mieux saisonnaliser la production en fonction d'une demande elle-même très saisonnalisée. Enfin le soutien public qui a pu être dégagé à l'occasion des redéploiements décidés dans le cadre du « bilan de santé de la PAC » en 2008 a certainement facilité la mise en œuvre de cet accord.

.2.2. Dans l'Union européenne

.2.2.1. Le droit de la concurrence et le projet d'OCM unique : les OP et les interprofessions

Depuis la création de la Politique agricole commune, un conflit de principe s'est manifesté entre le droit de la concurrence et les politiques agricoles, fondées sur les organisations de marché.

Le règlement (CE) 1234/2007, modifié au 1 mai 2010 – actualisation du texte de l'OCM fruits et légumes-, prévoit que « les Etats Membres reconnaissent les organisations de producteurs » pour les secteurs [du houblon, des olives, des vers à soie et] des fruits et légumes [et du vin].

Parmi les cinq conditions obligatoires pour la reconnaissance d'une organisation de producteurs dans le secteur des fruits et légumes, figure : « *vendre par l'intermédiaire de l'organisation de producteurs la totalité de leur production concernée* » (quelques exceptions sont possibles et précisées par ailleurs). Il est vrai que l'objectif du règlement est explicitement « de concentrer l'offre et mettre sur le marché la production de ses membres. »

Le rôle des interprofessions est également évoqué dans ce règlement 1234 de 2010.

Un texte nouveau, dérogatoire et particulier à la filière laitière a été pris en 2012, à la demande de la France qui souhaitait la constitution d'un groupe à haut niveau suite à la crise laitière de 2009.

.2.2.2. L'analyse du « paquet lait ».

Le règlement (UE) n° 261/2012 du Parlement européen et du Conseil en date du 14 mars 2012, « portant modification du règlement 1234/2007 du Conseil en ce qui concerne les relations contractuelles dans le secteur du lait et des produits laitiers » fait longuement référence à la crise laitière. Il observe que « la nette décreue des prix des produits laitiers de base ne s'est pas intégralement répercutée sur les produits laitiers proposés aux consommateurs » et évoque les recommandations du GHN (Groupe à Haut Niveau) « portant essentiellement sur les relations contractuelles, le pouvoir de négociation des producteurs, les organisations interprofessionnelles [...] ». Il ajoute, dans ses considérants, que « (les) contrats [écrits et formels] pourraient contribuer à responsabiliser les opérateurs de la filière et à [...] prendre en compte les signaux du marché et à favoriser l'adaptation de l'offre à la demande ».

Le texte prévoit que les Etats membres peuvent rendre obligatoire la conclusion de contrats en soulignant « qu'il est important que le prix à payer à la livraison puisse être fixé dans le contrat » et en prévoyant d'exonérer les coopératives de ces obligations dans la mesure où elles possèdent dans leurs statuts et/ou dans des règles et dispositions découlant de ceux-ci des dispositions ayant des effets similaires aux exigences de base des contrats. Enfin le règlement prévoit qu'il « convient de renforcer le pouvoir de négociation [des agriculteurs laitiers] ...en permettant aux organisations de producteurs constituées uniquement d'agriculteurs laitiers ou de leurs associations de négocier collectivement avec une laiterie les clauses des contrats et notamment le prix pour tout ou partie de la production de leurs membres agriculteurs ».

Le règlement autorise les Etats membres à reconnaître les organisations interprofessionnelles, dont les activités de connaissance du marché et de promotion des produits sont listées, ainsi que « l'élaboration de contrats types ». Les conditions requises pour la reconnaissance des organisations de producteurs et les déclarations nécessaires sont précisées.

Enfin, la nouveauté de ce texte figure pour l'essentiel dans l'article 126 quater modifié du règlement 2007/1234 précité sous le titre « négociations contractuelles dans le secteur du lait et des produits laitiers ». Il autorise en effet les organisations de producteurs à négocier, au nom de leurs membres, pour tout ou partie de leur production, des contrats de livraison de lait cru à un transformateur, « qu'il y ait ou non transfert de propriété des agriculteurs à l'organisation de producteurs ». Ce point est contraire à la doctrine des organisations de producteurs autorisées jusque là. Par ailleurs, le règlement précise « que le prix négocié [peut être] ou non identique pour la production conjointe de tous les agriculteurs membres de l'organisation »

Des limites sont fixées pour les volumes négociables (3,5% de la production totale de l'Union ; 33% de la production nationale de l'Etat membre) coupant court par avance à toutes les discussions potentielles autour de la notion de « marché pertinent ».

Les novations de ce texte permettent l'application en France des dispositifs contractuels de la LMAP, renforçant même sa portée par la reconnaissance des organisations de producteurs dans la négociation de contrats collectifs sans menace d'incompatibilité communautaire. Le rôle de l'interprofession est également reconnu dans ce règlement, notamment pour l'amélioration de la connaissance et de la transparence de la production et du marché. L'article 123 modifié a en effet prévu dans les missions des interprofessions laitières au point 4 c) i) « *amélioration de la connaissance et de la transparence de la production et du marché, au moyen, notamment, de la publication de données statistiques relatives aux prix, aux volumes et à la durée des contrats précédemment conclus pour la livraison de lait cru, ainsi que de la réalisation d'études sur les perspectives d'évolution du marché au niveau régional, national ou international* ».

. 3 Accompagnement de la politique de contractualisation dans le domaine agricole

La loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche (LMAP) de juillet 2010 a prévu deux organismes pour accompagner la politique de contractualisation. Il s'agit de :

- la médiation des relations commerciales agricoles
- l'observatoire de la formation des prix et des marges des produits alimentaires.

.3.1. La médiation des relations commerciales agricoles

.3.1.1. Création

La médiation a été instituée par l'article L631-24 du CRPM et le décret 2011-2007 de décembre 2011⁹.

A la différence des médiations judiciaires et conventionnelles cette médiation est, en France, de création récente. Elle existe depuis quelques années dans d'autres secteurs économiques : médiateur de la sous-traitance industrielle, médiateur du crédit, ...

Aux États Unis l' *USDA Mediation Program* a été institutionnalisé dans le domaine agricole par l'*Agricultural Credit Act* de 1987.

.3.1.2. Les attributions du médiateur :

La médiation institutionnelle est une procédure **gratuite**, effectuée par une personne **indépendante**, Elle a un rôle **préventif** et **pédagogique**. Elle s'inscrit dans l'approche d'une activité agricole intégrée au marché.

Les secteurs concernés par la médiation sont :

- le lait de vache,
- les fruits et légumes destinés à la revente à l'état frais à l'exception de la pomme de terre et de la banane
- les agneaux de 12 mois destinés à l'engraissement.

Mais le médiateur peut donner un avis sur toute question relative aux **relations commerciales entre producteur et acheteur** et émettre des **recommandations sur l'évolution de la réglementation**, en particulier lors du rapport annuel qu'il doit rédiger à l'intention de ses ministres de tutelle. Il peut également **accompagner les interprofessions dans l'élaboration de leurs conventions contractuelles**.

A ce titre, le Médiateur est intervenu lors des réunions des bassins laitiers pour expliquer le cadre des contrats, son rôle et les modalités de sa saisine.

Depuis son installation en décembre 2011, il a reçu (au 10 juillet 2012) 292 saisines, auxquelles il a apporté 169 réponses écrites. Il est particulièrement intervenu dans la résolution du conflit entre les producteurs et la société Lactalis (cette société représente la moitié de la production achetée par les industriels privés ; elle collecte 6 milliards de litres de lait sur une production totale française d'environ 22 milliards).

⁹ La médiation est formée d'une équipe légère constituée par le Médiateur, M. Francis Armand, Inspecteur général de l'INSEE, et deux médiateurs délégués : MM. Robert Deville, Administrateur civil hors classe et Monsieur Pierre-Henri Texier Ingénieur Général des Ponts, des Eaux et des Forêts.

.3.1.3. Les saisines pour le lait:

Les saisines ont permis de préciser chacune des sept composantes du contrat composantes obligatoires instituées par la loi :

La durée du contrat : il s'agit d'écrire dans les contrats la date d'entrée en vigueur, la ou les périodes de renouvellement tacite etc...

Le produit : seront décrits les termes de la qualité (Contrôle acidité, méthode d'analyse de l'acidité), les modalités de contrôle (inopinés, olfactifs, visuels, par prélèvement ...)

Les volumes : les problèmes ont concerné essentiellement les volumes après la suppression des quotas laitiers le 31 mars 2015. Le volume contractuel du quota a, dans la plupart des cas, été maintenu après cette date, mais il a été assorti d'un prix différent.

Des dispositions relatives à la non réalisation du volume contractuel après le 15 mars 2015 ont été précisés dans certains contrats.

La collecte : les termes précisés ont concerné le rythme et les horaires de passage du camion du collecteur, la définition des intempéries (gel, neige, notamment dans les régions ou ces intempéries ont un caractère exceptionnel),

Les possibilités pour la laiterie d'effectuer un contrôle inopiné.

Les prix :

C'est, bien entendu, l'item qui a fait l'objet des plus nombreuses discussions :

Les indicateurs retenus ont été le plus souvent ceux établis par l'interprofession CNIEL, adaptés au niveau régional par les CRIEL, en vertu de l'accord interprofessionnel du 3 juin 2009 complété par celui du 18 août 2010.

Les trois indicateurs de base sont les suivants :

- indicateur des produits industriels (PI) assis sur la poudre de lait 0% et le beurre
- indicateur fromages export Gouda, Edam, Emmental : (GEE)
- indicateur Produits Grande Consommation France : (PGC)

Il peut de plus être appliqué un indicateur de compétitivité à savoir le différentiel entre le prix moyen du lait payé en France et en Allemagne. A notre connaissance les cotations internationales de Fonterra n'ont pas été prises en compte.

Le Médiateur a été saisi du problème de la définition des « **Prix anormalement hauts ou bas** » introduits dans les clauses de sauvegarde.

La réponse donnée par le Médiateur est qu'une définition générale est, pour l'instant, insuffisamment précise donc non satisfaisante. L'établissement d'une définition nous semble nécessaire.

Le paiement :

En application de l'article R631-10 §5 l'agriculteur peut transférer à son acheteur l'établissement de la facturation via un mandat de facturation. Ce mandat peut être donné à un tiers choisi par l'agriculteur.

Révision et résiliation :

Les problèmes posés concernent la transférabilité et la cessibilité des contrats notamment en cas de cessation d'activité.

Le Médiateur des relations commerciales a eu également à statuer sur les conséquences du refus de signature du contrat par l'agriculteur et sur les modalités d'organisation des

producteurs en OP reconnue pour négocier collectivement les prix d'achat (décret 2012-512 du 19 avril 2012)

Le problème de la *contractualisation dans le secteur coopératif* lui a été également posé. Il s'est prononcé sur l'applicabilité de principe du formalisme contractuel au secteur coopératif et sur les aménagements à prévoir, en cohérence avec le Haut Conseil de la Coopération Agricole et la Commission Interprofessionnelle des pratiques contractuelles.

.3.1.4. Les saisines pour les fruits et légumes :

Des réunions ont eu lieu auprès des producteurs de fruits et légumes sur place. Les demandes ont porté sur :

- la trop grande longueur du contrat – 3 ans –
- la très grande variabilité du cycle des produits (productions annuelles ou pérennes, cycle de cultures de 3 semaines à plusieurs mois)
- l'application de la contractualisation aux fruits et légumes importés
- l'application de la contractualisation à l'ensemble de la chaîne, jusqu'au stade consommateur.

A la différence du secteur laitier, la contractualisation n'a pas évolué dans ce secteur : elle n'est pas suffisamment adaptée pour répondre aux contraintes de ce secteur.

Pourtant ce secteur peut faire l'objet d'un **taux de marge brute réglementé dans les situations de crise conjoncturelle définies par la réglementation** (Décret n° 2011-553 du 20 mai 2011 relatif aux accords de modération des marges de distribution dans le secteur des fruits et légumes frais).

.3.1.5. Conclusion

Le dispositif de médiation a donné satisfaction du fait de ses interventions pragmatiques, confidentielles, de ses prises de position en équité et surtout de la pédagogie pratiquée par les interventions sur le terrain et l'écoute personnalisée tant des organisations que des particuliers.

.3.2. L'observatoire de la formation des prix et des marges des produits alimentaires

Pour mieux assurer la connaissance de l'environnement économique des filières et pour faciliter la négociation contractuelle, la LMAP du 27 juillet 2010 a créé l'Observatoire de la formation des prix et des marges des produits alimentaires (voir l'article L692-1 du CRPM).

Il a pour objet le suivi des prix aux différents stades de la filière et de déterminer la marge brute du détaillant de la première et deuxième transformation et de la marge brute de la production agricole. Pour ce faire il s'appuie sur les données de la statistique publique.

Il examine les marges brutes réalisées dans chaque filière au niveau de chaque groupe d'opérateurs.

Il est constitué d'un Comité de pilotage créé le 18 février 2011, présidé par le professeur Philippe Chalmin, professeur à l'université de Paris Dauphine et regroupant les organisations professionnelles de l'agriculture, de l'industrie, de la distribution ainsi que les représentants des consommateurs. Il a en son sein sept groupes de travail par filière, dont

un spécialisé sur la filière laitière.

Les principaux résultats de ses travaux figurent en annexe 6.

.3.2.1. Conclusion

En une année de fonctionnement l'Observatoire a permis de faire partager dans la filière lait comme dans les autres filières les informations jusqu'alors non publiées relatives à la marge nette par rayon de la grande distribution. Il a montré l'importance de l'aide publique communautaire dans le coût de production des produits agricoles, notamment dans la viande bovine où les aides peuvent atteindre trois fois le RCAI de l'éleveur.

Les travaux de l'Observatoire et l'affinement des méthodes statistiques permettent de fournir aux acteurs économiques une information partagée sur l'évolution des prix aux différents stades de la filière.

.3.3. Conclusion générale

Les deux organismes décrits précédemment ont des approches complémentaires :

La médiation intervient au premier stade de la mise en marché (agriculteur et son acheteur primaire) alors que l'observatoire intervient aux stades agricole, industriel de premières et deuxième voire troisième transformation, et distribution ;

La médiation a un rôle prospectif alors que l'observatoire constate les prix et les marges effectifs.

Enfin la médiation intervient au stade microéconomique tandis que l'observatoire effectue des constatations d'ordre macroéconomique.

La synthèse des informations de ces deux organismes dans le cadre de la contractualisation est essentielle pour les pouvoirs publics et pour les professionnels afin d'améliorer les instruments de lutte contre la volatilité excessive des prix et la limitation de l'ampleur des hausses et des baisses dans le temps.

Recommandation : Afin de favoriser une connaissance commune dans la filière, la mission recommande que l'Observatoire effectue un suivi des prix et des marges des produits concernés par les indicateurs du CNIEL, et que les résultats de ces observations soient largement diffusés.

. 4 La contractualisation dans le secteur laitier¹⁰

L'introduction de la possibilité d'imposer, dans certains secteurs, la conclusion de contrats écrits entre les producteurs agricoles et leurs premiers acheteurs a pour principal objectif d'améliorer l'équilibre des relations économiques entre les uns et les autres. L'obligation de l'écrit, par opposition au simple contrat verbal ou à la facture immédiate, oblige en effet à davantage de concertation et donc de réflexion stratégique entre les acteurs et à une certaine transparence dans leurs relations.

Ce rééquilibrage profite en premier lieu à celui considéré traditionnellement comme le plus « faible » dans la relation, c'est-à-dire au producteur agricole. A ce titre, le principe d'une contractualisation n'a pas été formellement contesté par les représentants des organisations professionnelles consultés par la mission.

Cependant, faute pour les interprofessions de se lancer dans cette obligation, comme la loi leur en reconnaissait le rôle, le Gouvernement a fait le choix de l'imposer dans deux filières : la totalité du secteur des fruits et légumes et le lait cru de vache (mais pas celui de chèvre ou de brebis).

Le troisième secteur couvert par la contractualisation est celui de l'agneau de moins de 12 mois destiné à l'engraissement, suite à une démarche interprofessionnelle étendue par arrêté ministériel (voir ci-dessus).

On doit constater que c'est dans les secteurs bien délimités (lait de vache, agneaux) que la contractualisation s'est établie, par opposition aux fruits et légumes, dont la diversité des produits et des relations économiques et commerciales qui les caractérisent est sans doute en soi un obstacle à des pratiques uniformes.

On doit constater aussi que dans les deux secteurs où la contractualisation a finalement été mise en œuvre, d'autres considérations que l'intérêt théorique ou la volonté des pouvoirs publics ont été motrices : la fin des quotas laitiers dans un cas, et un certain recouplage des aides ovines dans l'autre cas.

.4.1. Les motifs propres au secteur laitier.

Selon nos différents interlocuteurs, c'est la fin des quotas laitiers instaurés en 1984 par la politique agricole commune et dont l'extinction est prévue au 31 mars 2015¹¹ qui constitue le principal motif qui a rendu nécessaire l'instauration d'une contractualisation formalisée écrite entre producteurs et acheteurs industriels¹². S'y ajoute naturellement la diminution déjà engagée des dispositifs d'intervention sur le marché (diminution des quantités de beurre et de poudre acceptées à l'intervention à des prix en baisse par rapport aux prix de référence censés représenter les prix directs au sein de l'Union européenne).

La crise qu'a connue le marché laitier européen sur la période 2008-2010 marquée par une hausse rapide du prix du lait en 2008 puis une baisse encore plus rapide en 2009, à des niveaux ne permettant plus la couverture des coûts de production, a montré la nouvelle volatilité des prix du lait en Europe et la perte d'efficacité des moyens

¹⁰ Dans tout ce rapport, la référence au secteur laitier s'entend au secteur du lait de vache. Les secteurs des laits de chèvre et de brebis sont précisés quand il y est fait spécifiquement référence.

¹¹ Voir article 204-§ 4 du règlement (CE) n° 1234-/2007 du Conseil du 22 octobre 2007.

¹² Nous appelons « acheteurs » ou « industriels » les entreprises achetant le lait directement aux producteurs, et en assurant la collecte, et qui ensuite le commercialisent vers le consommateur final, sous ses différentes formes, après une transformation plus ou moins profonde. Ces entreprises peuvent être de droit commun, ou de statut coopératif. Elles sont toutes concernées par l'obligation de contractualisation, avec un traitement spécial pour les coopératives (cf. art L631-24, II, § 3).

traditionnels de régulation mis en place par la PAC.

Elle s'est traduite par la fragilisation de certaines entreprises laitières situées notamment dans des zones périphériques aux grands bassins traditionnels, de taille souvent insuffisante pour répartir leurs productions, les prix et les risques sur différents secteurs de marchés, et in fine par des abandons de producteurs qui se trouvent dans la situation de ne pouvoir trouver d'acheteur-collecteur pour leur production laitière¹³. Ce qui pose la question du maintien de la production dans certaines zones.

Enfin, par un courrier au CNIEL d'avril 2009, la DGCCRF avait estimé « qu'il n'entre pas dans les prérogatives des instances professionnelles d'émettre de quelconques recommandations de prix, ou d'évolution de prix à la production », mettant ainsi fin aux pratiques de diffusion d'éléments d'évolution des prix mises en œuvre par l'interprofession laitière depuis une dizaine d'années¹⁴.

En définitive, la contractualisation dans le secteur laitier, rendue obligatoire par le décret du 30 décembre 2010, traduit trois préoccupations principales manifestées tant par les pouvoirs publics que par les producteurs eux-mêmes et, dans une moindre mesure, par les industriels :

- la fin du régime des quotas laitiers et le démantèlement des principaux outils de régulation du marché communautaire du lait,
- l'abandon de fait d'une régulation par les prix autour d'un prix de base du lait « standard » déterminé de façon identique sur l'ensemble du territoire,
- le maintien de la production laitière dans des zones en « déprise ».

Par ailleurs, l'Union européenne, en fixant une augmentation annuelle des volumes des quotas depuis 2003 (en vue de « préparer » la filière à la suppression de ceux-ci) a renforcé la tendance à l'excédent sur le marché communautaire, face à une consommation européenne plutôt stagnante, et donc une diminution des besoins de lait exprimés par les industriels.

Pour faire face à cette situation, deux types de logiques ont tendance à marquer le paysage laitier français :

En matière de marchés : s'inscrire résolument dans la compétition européenne et mondiale, face à un marché mondial dont les prévisions montrent qu'il doit connaître une augmentation régulière de la consommation, notamment dans les pays asiatiques, portant à la fois sur les produits dits « industriels » (PI - il s'agit principalement du beurre et de la poudre de lait) et sur certains produits de grande consommation (PGC – fromages type emmental-gouda-cheddar, fromages d'appellation). Ou, au contraire, revenir à un système restrictif sur les quantités, adaptées aux niveaux de consommation national et communautaire, permettant « naturellement » une meilleure tenue des prix et donc du revenu des producteurs¹⁵.

¹³ Il faut noter que cette situation s'est manifestée sous l'emprise du régime des quotas, ce qui montre que, par lui-même, il ne constitue ni une assurance pour les producteurs de trouver un acheteur, ni une garantie contre les effets de la compétitivité entre les producteurs et entre les entreprises.

¹⁴ A noter que c'est à la suite de ce courrier que, après une saisine par la Commission des affaires économiques du Sénat du 11 juin 2009, l'Autorité de la concurrence a plaidé pour le développement de la contractualisation dans le secteur laitier (voir avis n° 09-A-48, IV-D du 2 octobre 2009).

¹⁵ Certaines organisations professionnelles ont ainsi développé devant la mission leurs propositions de retour à un système de fixation et de gestion des quantités produites par un « Office du lait » européen et national (qui pourrait être, en France, la branche laitière de FranceAgriMer) et de répartition des quantités à produire jusqu'au niveau des exploitations, avec une contractualisation reposant sur une organisation unique des producteurs en face de tous les acheteurs et sur un prix minimum fixé à partir des coûts de production constatés. La mission ne peut que mentionner ces propositions, mais ne peut qu'inscrire son rapport dans le

En matière de stratégies d'entreprises : les différences de logiques et souvent de positionnement entre les entreprises dites privées qui ont développé des stratégies d'implantations sur les marchés à partir de productions locales de lait et de produits de marque, tandis que les entreprises coopératives cherchent à valoriser et à développer la production de leurs sociétaires, et conçoivent l'expansion à l'étranger à partir de la production française et de produits industriels adaptés à la grande exportation et donc à des niveaux de prix souvent plus concurrentiels.

.4.2. Le rôle des organisations de producteurs

Comme l'avait souligné l'Autorité de la concurrence dans son avis du 2 octobre 2009, un des moyens à la disposition des producteurs pour rééquilibrer leurs relations avec leurs acheteurs est « la concentration de l'offre pour renforcer le pouvoir de négociation des producteurs ». Elle avait précisé que la concentration « verticale » (c'est-à-dire des producteurs d'une même entreprise ou coopérative) devait être développée, prenant notamment pour exemple les coopératives de transformation.

La reconnaissance réglementaire des pouvoirs de négociation et de conclusion d'accords collectifs dans le cadre de la contractualisation soulève beaucoup de difficultés au regard de l'interprétation du droit de la concurrence tant en France que dans l'Union européenne, la Commission faisant une interprétation très stricte de l'exemption générale dont peuvent bénéficier les interprofessions agricoles en vertu de l'article 101 §3 du Traité sur le fonctionnement de l'UE. Ainsi a-t-il fallu attendre l'accord politique entre le Conseil et le Parlement européen sur le « Paquet-lait » en décembre 2011 pour que soient reconnues des dispositions permettant l'organisation et la reconnaissance au niveau national d'OP spécialisées pour le secteur du lait et habilitées à négocier collectivement, pour le compte des producteurs adhérents, les clauses et conditions du contrat les liant à leur acheteur industriel¹⁶.

.4.3. Bilan quantitatif

La réglementation actuelle ne prévoit ni enregistrement, ni simple dépôt auprès d'un dépositaire neutre, des contrats signés. Il est donc difficile d'avoir une connaissance exhaustive de la mise en œuvre effective des nouvelles dispositions, qui ne sont d'ailleurs pas obligatoires pour les producteurs¹⁷.

Selon les données collectées par la FNPL (voir annexe 7), la quasi totalité des entreprises privées ont désormais signé des contrats avec la quasi-totalité de leurs producteurs. Deux grands types de contrats existent :

- un contrat-cadre, négocié et signé par l'entreprise et le ou les groupements de producteurs-livreurs qui l'approvisionnent, complété par une convention d'application individuelle signée par l'entreprise et chaque producteur concerné ;
- des contrats individuels, élaborés sur une base commune après négociation entre l'entreprise et les représentants des producteurs (groupements « maison »), et une convention de fonctionnement organisant les relations entre les groupements de

cadre réglementaire actuel qui prévoit d'une part la suppression des quotas et des principaux dispositifs de régulation européens à compter de la campagne laitière 2015-2016, et l'interdiction de dispositifs collectifs nationaux de fixation des prix.

¹⁶ Voir ci-dessus point 2.2.2 et Règlement (UE) n° 261/2012 du Parlement européen et du Conseil du 14 mars 2012.

¹⁷ Les OP qui seront reconnues en application du « paquet-lait » auront obligation de notifier les volumes de lait pour lesquelles elles sont mandatées (voir Rgt (CE) 1234/2007, Art. 126 *quater*, § 2f).

producteurs et l'entreprise.

Restent en discussion des contrats dans le cas de PME voire de TPE, éventuellement dans des zones à AOC (ex : St Marcellin) ou avec des entreprises en situation difficile.

Par ailleurs des producteurs, se situant généralement dans la mouvance des organisations soutenant la création d'un « office du lait » et de « marketing board » français et européen manifestent leur opposition à la signature des contrats actuellement proposés. Ils font parfois l'objet de « menaces » d'exclusion par les entreprises qui veulent ainsi, après s'être opposés à la contractualisation obligatoire, manifester leur pouvoir auprès des producteurs¹⁸. Il est difficile d'en déterminer le nombre à l'heure actuelle¹⁹.

Globalement on peut constater qu'après une période marquée par des prises de position parfois antagonistes de la part d'entreprises qui considéraient que la loi et le décret leur imposaient une contractualisation qu'elles n'estimaient pas nécessaire, la négociation s'est finalement engagée avec des représentants des producteurs, regroupés selon des formats plus ou moins organisés, le plus souvent sous la forme de groupements de producteurs liés à une usine, et ayant abouti à des contrats cadres ou des modèles de contrats individuels aujourd'hui soumis à la signature individuelle des producteurs.

Il faut souligner que l'inversion calendaire entre le décret du 30 décembre 2010, imposant la proposition d'un contrat par l'industriel avant le 1^{er} avril 2011, et celui d'avril 2012 permettant l'organisation des producteurs et autorisant leur participation à une négociation collective²⁰ a conduit à une situation peu favorable à la participation effective des organisations de producteurs à la rédaction et à la négociation des contrats. Elle a reposé sur les groupements constitués autour des usines, qui se sont trouvés confrontés à une nouvelle responsabilité, à assumer dans un délai très rapide.

Et aujourd'hui, le fait que les contrats sont désormais finalisés et signés, ne facilite pas la constitution d'organisations de producteurs conformes à la nouvelle définition communautaire reprise dans le décret d'avril 2012, et dont l'objet principal sera justement la négociation de ces contrats.

Recommandation : Il est recommandé que les différentes organisations professionnelles du secteur laitier soutiennent la création des organisations de producteurs, qui sont nécessaires au plein équilibre du dispositif de contractualisation. Ces OP devront être en mesure, une fois régulièrement constituées et reconnues conformément au décret, d'avaliser formellement les contrats cadres ou les modèles de contrats individuels en les reprenant à leur compte, et de rechercher les modifications ou les améliorations qui pourraient trouver place dans les contrats, sans attendre la fin du délai de cinq ans prévu par la réglementation.

¹⁸ Saisi de ce type de pressions, le Médiateur des contrats a officiellement fait savoir qu'en l'absence de signature des nouveaux contrats, la situation des producteurs demeurerait inchangée par rapport à celle pré-existante, c'est-à-dire sous l'emprise d'un contrat tacite de livraison pendant toute la durée des livraisons antérieures.

¹⁹ Une estimation pourra être faite à partir du nombre d'adhérents au « French Marketing Board », association de producteurs qui a déposé officiellement ses statuts en préfecture en juin 2012 et qui propose désormais des contrats d'adhésion aux producteurs.

²⁰ La date d'application du règlement européen pour la négociation collective par les OP dans le secteur du lait ayant été fixée au 3 octobre 2012, il n'a pas été possible d'avoir une vision de ce qui se passe dans les autres Etats membres.

.4.4. Bilan qualitatif

Les objectifs principaux de la contractualisation sont :

- de garantir les relations entre les producteurs individuels et les industriels au-delà du terme fixé pour la fin des quotas, c'est-à-dire le 31 mars 2015 ;
- de stabiliser les prix face à risque de volatilité accru ;
- de lutter contre la déprise laitière dans les zones périphériques des grands bassins laitiers, en particulier les zones de montagne.

De plus, l'impératif de la contractualisation par écrit permet de renforcer le rôle des organisations de producteurs dans la négociation des termes des contrats, et tend à rééquilibrer les rapports entre les producteurs et les entreprises.

.4.4.1. Transition vers l'après-quotas

Le décret du 30 décembre 2010 impose une première période de validité du contrat de cinq ans au minimum, donc conduisant à un premier renouvellement au plus tôt en 2017, pour des contrats signés en 2012. **L'exigence de la poursuite des relations entre le producteur et son entreprise après la fin des quotas est donc respectée, et apporte une assurance supérieure, sous réserve de jurisprudence, à celle que l'on pouvait attendre des contrats tacites non écrits existants jusqu'alors.**

Dans le cas des coopératives, les durées des adhésions sont en général de 5 ans minimales et les coopératives ne peuvent mettre fin unilatéralement au sociétariat, sauf faute grave du sociétaire.

Cependant, certaines autres stipulations des contrats peuvent contribuer à remettre en cause cette assurance : les clauses sur la détermination des volumes et, dans une moindre mesure, des prix, les clauses entourant les cessions, et les clauses dites « de sauvegarde » (voir ci-dessous).

.4.4.2. Régulation des volumes.

Le contrat est par définition, surtout s'il est conclu pour une campagne laitière au minimum, un moyen simple de fixer les volumes à produire : ceux-ci sont la somme des quantités achetées par un industriel à l'ensemble des producteurs qui le livrent.

Plusieurs observations sur les premiers contrats peuvent cependant être faites :

Jusqu'à la fin du régime des quotas, le décret prévoit que le volume « est établi par référence au quota individuel des producteurs » (Voir art. R631-10 du CRPM). Dans les faits, les contrats ont retenu les quotas individuels comme volume livrable jusqu'à la fin des quotas. Or la somme de ces quotas est en hausse régulière et ne constitue pas vraiment une limite à l'expansion de la production. En d'autres termes, et jusqu'au 31 mars 2015, la contractualisation n'aura que peu d'effets propres sur les volumes.

Après cette période, la plupart des contrats prévoient que les volumes feront l'objet de fixations en général annuelles. On peut penser qu'il existera alors une opportunité pour réguler les volumes, tout en observant que les ajustements de production laitière ne sont pas immédiats, même s'ils peuvent être rapides.

Recommandation : Préciser les conditions équilibrées de détermination des quantités achetées, une fois disparues les références aux quotas.

Rien n'est écrit dans les textes réglementaires et contractuels actuels sur les paramètres à prendre en compte en matière de négociation collective (au niveau de l'entreprise comme

à celui du territoire), ni sur le rôle des Conseils de concertation de bassin ou des instances nationales (FranceAgriMer et/ou interprofession) dans la diffusion d'informations sur l'état des marchés actuels et prévisibles..

En définitive l'efficacité de la contractualisation pour la gestion des volumes reste donc à construire, dans tous ses aspects, après la fin des quotas en 2015.

Recommandation : Maintenir et encourager l'élaboration et la diffusion d'informations actualisées sur les données des marchés et leurs évolutions, en particulier des volumes, notamment via FranceAgriMer, afin d'assurer une meilleure visibilité aux acteurs de la filière,

.4.4.3. Régulation des prix

La détermination du prix figure parmi les constituants imposés dans les contrats. Comme suggéré par le texte même du décret, les contrats font appel le plus souvent à des références sous forme d'indicateurs fournis par l'interprofession et adaptés éventuellement par les interprofessions régionales²¹. Dans le cas des coopératives qui proposent à leurs adhérents un système de double (ou triple) prix selon les volumes produits, les prix proposés seront fixés en référence à ces indicateurs.

Dans la mesure où ces indicateurs prennent en compte des prix constatés sur les marchés du lait ou des produits transformés en Europe et sur le marché mondial, il apparaît que les évolutions des prix de base payés aux producteurs dans le cadre de ces contrats vont évoluer parallèlement à ceux-ci. Pourront venir s'y ajouter des différentiels liés à la qualité, à la spécificité de certaines productions (AOC par exemple), voire à la performance des entreprises.

La régulation des prix dépendra des périodes sur lesquelles seront calculés les indicateurs et de la périodicité avec laquelle ils seront ajustés.

La pratique laitière a jusqu'à présent retenu la période mensuelle comme base de prix fixe : elle permet de lisser les variations quotidiennes de livraisons liées à l'état des troupeaux et à la saisonnalité de la production. A ce jour, les contrats prévoient donc des ajustements de prix mensuels sur la base d'indicateurs ajustés eux-mêmes selon des périodicités mensuelles ou trimestrielles. De plus est prise en compte la saisonnalité qui affecte les volumes produits, donnant ainsi la possibilité de moduler l'incitation à produire selon les périodes. En d'autres termes, si le marché mondial puis européen connaît une brusque variation des prix due à une prise en compte tardive d'un excédent ou d'un déficit de production, l'amortissement apporté par la contractualisation, au-delà de celui lié au décalage dans le temps inhérent à la confection des indicateurs, dépendra de la durée pendant laquelle le prix (ou son évolution pendant une période donnée, par exemple 6 mois) sera fixé.

Il faut ajouter que les contrats comportent une clause dite « de sauvegarde » qui permet à l'un des cocontractants de demander une modification de la clause de prix au cas où il constaterait que l'application qui en est faite par le contrat conduit à s'éloigner en plus ou en moins du prix régional pratiqué par la concurrence.

Le niveau des prix dépendra donc d'abord du prix pratiqué au moment de l'entrée en vigueur du contrat, et ensuite des variations constatées,.

²¹ Voir ci-dessus point 3.1.3.

.4.4.4. Localisation de la production et déprise laitière

Un des effets du mode de gestion des quotas laitiers par la France depuis 1984 a été de figer les quotas au niveau départemental. A partir de 2011 et de la création des « bassins laitiers »²² a été rendu possible le transfert de quotas entre départements au sein des bassins, et facilité le transfert au niveau national vers d'autres bassins. Malgré cette facilité, la situation de relatif excédent que connaît le marché du lait depuis la crise de 2009 n'a pas permis que se matérialisent des besoins de lait non satisfaits et a conduit à la disparition de collecteurs et de transformateurs moins compétitifs. Leurs producteurs éprouvent les plus grandes difficultés à trouver des acheteurs de substitution.

La suppression totale des quotas laisse craindre que, pour des raisons de compétitivité, la production ne soit incitée par la rationalité économique qui prévaudra alors à se concentrer dans les zones du grand bassin laitier, laissant de côté, en l'absence de valorisation spécifique (fromages AOC par exemple), les zones à collecte difficile ou trop dispersée, en particulier les zones de montagne²³.

C'est notamment afin de lutter contre cette situation que furent créés les bassins laitiers (voir ci-dessus), permettant l'analyse de la production et de la répartition du lait dans les zones géographiques ainsi délimitées et essayant de faciliter une approche interprofessionnelle de la compétitivité et du maintien de la production tant primaire qu'industrielle.

La contractualisation, parce qu'elle renforce les liens entre producteurs et industriels, et parce qu'elle renforce la négociation collective via les organisations de producteurs, participe à la même dynamique. Cependant elle n'apporte pas, par elle-même, de moyens nouveaux particuliers dédiés à ces problèmes.

La question de la possibilité de créer des associations de groupements de producteurs au niveau des bassins et non pas seulement au niveau des entreprises ou groupes d'entreprises²⁴ mérite d'être posée.

Recommandation : Faute de pouvoir modifier le règlement européen qui interdit l'adhésion à deux AOP, la mission recommande d'encourager les OP d'entreprises à adhérer à des AOP de bassin, qui devront être représentées dans les Conseils de bassin, permettant notamment la prise en compte des questions de pérennité de la production laitière dans les zones en déprise. Il y aura lieu de modifier en conséquence le décret n°2011-260 du 10 mars 2011 portant création des conférences de bassin.

.4.5. Autres éléments du contrat pouvant faire l'objet d'améliorations

S'ils n'ont pas la même importance que ceux cités ci-dessus parmi les éléments obligatoires que doivent contenir les contrats, d'autres éléments ont appelé l'attention de la mission, comme d'ailleurs du Médiateur, et mériteraient d'être approfondis et modifiés afin d'améliorer l'équilibre des relations entre producteurs et industriels et aussi de garantir un fonctionnement plus régulier de la filière.

²² Voir décret n° 2011-260 du 10 mars 2011

²³ Voir : Emmanuelle BOUR-POITRINAL, Jean-Christophe TOSI, Situation de la filière laitière du Massif Central – Perspectives d'avenir, Rapport CGAER n° 11051, septembre 2011.

²⁴ Rien ne semble interdire la création de telles associations d'OP ni dans le texte du règlement communautaire ni dans le décret français du 19 avril 2012. Cependant le texte communautaire précise qu'un producteur ne peut être membre que d'une seule OP, elle-même membre d'une seule AOP.

.4.5.1. La durée du contrat.

La durée initiale du contrat est fixée par le décret à 5 ans minimum. Ce minimum a été repris par la quasi-totalité des contrats dont la mission a eu connaissance²⁵.

En revanche, pour la suite, dans la majorité des cas, il est prévu que le contrat se prolonge par reconduction tacite pour une durée indéterminée, mais avec possibilité de résiliation sous préavis de 12 mois. Les clauses de résiliation ne sont pas toujours précisées, ce qui revient à considérer que les renouvellements de contrat pourraient être limités à un an.

Recommandation : Il conviendrait de faire figurer dans les contrats une liste limitative des motifs de résiliation. Cette liste pourrait être établie soit par l'interprofession, ou, à défaut, par modification du décret. Le contrat s'analyserait ainsi comme un véritable contrat à durée indéterminée, sauf cas de force majeure, avec clauses de résiliation pour des motifs bien précis, sous contrôle judiciaire.

.4.5.2. Les conditions de cession

Recommandation : Comme l'a reconnu la Commission interprofessionnelle des pratiques contractuelles (CIPC) dans son avis n° 2012-10 du 5 mars 2012, la cessibilité doit pouvoir s'appliquer sans réserve par chacun des cocontractants (au profit d'un repreneur industriel dans un cas, ou d'un producteur successeur dans l'autre cas), sous réserve qu'il n'y ait pas de modification substantielle du contrat et de son économie. L'accord de l'autre cocontractant pourrait être requis uniquement s'il y a modification substantielle des conditions du contrat.

.4.5.3. Le traitement des jeunes agriculteurs.

L'installation dans la production laitière, qu'elle soit par reprise, par succession ou par décision personnelle nécessite des engagements financiers importants qui font le plus souvent l'objet de concours bancaires. Il peut donc être nécessaire d'envisager l'avenir sur une période plus longue que les cinq années prévues pour un premier contrat. De plus s'il s'agit d'une reprise d'exploitation (et donc d'une certaine forme de cession) les dispositions générales des contrats ne prévoient actuellement qu'un renouvellement indéfini sous réserve de résiliation avec un préavis d'un an.

Recommandation : Il paraît pertinent à la mission que soit recherchée la rédaction de clauses applicables aux jeunes agriculteurs et qui leur permettraient de bénéficier d'une durée contractuelle garantie plus longue. Des exemples existent déjà. Ils pourraient faire l'objet d'une recommandation plus générale.

.4.6. Le cas des coopératives

La France présente une caractéristique spécifique dans le secteur laitier européen, c'est le quasi-équilibre régnant entre le secteur coopératif et le secteur « privé », chacun représentant environ 50 % de la transformation.

Comme indiqué dans la note 3 ci-dessus, nous avons considéré et analysé la contractualisation comme s'adressant à des producteurs et des industriels acheteurs, indépendamment de leurs statuts d'entreprises : coopératif ou de droit commun « privé ».

²⁵ Certains contrats ont prévu une période initiale de 7 ans en faveur des jeunes agriculteurs (voir ci-dessous).

Mais dans la réalité, le contrat dont nous avons étudié les effets et les caractéristiques ne concerne formellement aujourd'hui que les relations entre les industriels « privés » et leurs producteurs. En effet, la LMAP du 27 juillet 2010 a accordé un statut particulier à la contractualisation dans le secteur coopératif : tout en reconnaissant que le contrat qui lie le sociétaire à sa coopérative n'est pas un contrat de vente, objet de la contractualisation, il est précisé que les coopératives doivent intégrer dans leurs statuts et dans leur règlement intérieur les clauses commerciales énoncées par l'article L631-24, et porter ces modifications à la connaissance des associés coopérateurs²⁶.

Tout au long de son travail et de ses entretiens, la mission a perçu que cette différence de traitement des coopératives, traduit la spécificité de leur statut et des relations qui s'en déduisent avec leurs sociétaires : ceux-ci sont à la fois livreurs de lait mais aussi détenteurs du pouvoir de délégation de gestion de l'entreprise à leurs administrateurs. Mais nombreux sont ceux qui, comme la mission, considèrent que les modalités de l'application à la coopération de la contractualisation obligatoire font dans la pratique obstacle à l'obtention d'une vision et d'une dynamique partagées de l'état du marché du lait, de son avenir après la suppression des quotas et des relations entre producteurs et industriels à même d'assurer un développement satisfaisant de la filière française dans son ensemble.

La mission a bien pris note de la difficulté à laquelle doivent faire face les institutions représentatives des coopératives laitières, et en premier lieu la FNCL, pour concilier les principes de la gouvernance coopérative avec la mise en œuvre de la contractualisation. Et elle considère positivement la prise de conscience qui s'est faite qu'il fallait trouver des solutions respectant ces principes tout en acceptant une évolution qualifiée par un de ses interlocuteurs de « passage de la démocratie représentative à la démocratie participative ».

Deux points selon nous méritent de faire bouger « les lignes » : la transparence en matière de fixation des prix et de la stratégie d'accompagnement de cette fixation, en particulier la gestion de l'apport total ; et le rôle futur des OP et AOP de négociation.

Sur le premier point, nous faisons les nôtres l'analyse et les conclusions des avis rendus par la CIPC et étudiés par le HCCA qui soulignent que, si les modalités de détermination du prix dans les coopératives obéissent à des règles propres, celles-ci doivent néanmoins satisfaire aux obligations légales et réglementaires en matière de contractualisation, et doivent donc comporter :

- des critères et des modalités de détermination du prix, et en premier lieu du prix d'acompte, précis et détaillés ;
- des dispositions prenant en compte les caractéristiques particulières du lait et de l'exploitation ;
- des dispositions permettant aux producteurs d'être informés du montant de leur acompte avant le début de chaque mois.

Dans la pratique, cela revient à réanimer la gouvernance des coopératives en rendant plus réactive et plus identifiée la communication entre les instances dirigeantes de la coopérative et les associés coopérateurs lorsqu'il s'agit de la gestion du contrat laitier.

Il faut assurément faire preuve d'imagination et de méthode. La mission constate qu'il existe dans d'autres secteurs des coopératives reconnues comme organisations de

²⁶ Pour une analyse juridique précise de l'application de la contractualisation aux coopératives laitières, voir l'avis n° 2012-15 de la CIPC du 31 mai 2012 en annexe 8 et le projet d'avis n° 2012-2 du HCCA, et ci-dessus point 2.1.2.

producteurs, ou des groupements de producteurs au sein de coopératives. Dans les grandes coopératives polyvalentes, il existe généralement l'organisation d'une gouvernance par filière, voire par produit, sous forme de sections, qui peuvent d'ailleurs être déclinées régionalement.

L'apparition des nouvelles OP et AOP du secteur laitier prévues tant par le règlement communautaire que par le décret français, vont créer des instances délibérantes et de négociation qui devront trouver leurs parallèles dans le monde coopératif sous peine de voir se manifester des dissensions dans le traitement collectif des producteurs selon les statuts de l'entreprise à laquelle ils livrent. La mission rappelle à cet égard que la liberté de choix des producteurs est d'ores et déjà singulièrement réduite sur une grande partie du territoire laitier.

Elle recommande que la mise en œuvre de la contractualisation ne conduise pas à un traitement des relations producteurs-acheteurs par trop différentes, ce qui ne pourrait que nuire aux performances de la filière française sur son marché intérieur comme à l'exportation.

Recommandation : Les coopératives laitières doivent formaliser les engagements liés à la contractualisation sur un mode parallèle à celui mis en place pour les entreprises de droit commun, en respectant notamment les obligations de transparence et de prévision demandées par la réglementation.

. 5 L'extension à d'autres filières

La procédure des contrats obligatoires négociés par des organisations de producteurs reconnues, est applicable dans le secteur du lait de vache. On a vu dans les conditions d'application de ce dispositif ses avantages et ses limites. On a vu également pourquoi malgré la publication d'un décret le rendant obligatoire, ce dispositif n'était pas en l'état applicable à la filière des fruits et légumes frais.

Le mécanisme du contrat et de sa négociation collective pourrait selon les auteurs de ce rapport être étendu à certaines filières animales, sous certaines réserves.

.5.1. La filière du lait de chèvre

Les acteurs de cette filière débattent de la possibilité de la signature d'un accord interprofessionnel qui pourrait être étendu. L'interprofession ANICAP et la FNEC (Fédération nationale des éleveurs de chèvres) discutent de l'intérêt et des conditions de mise en œuvre de ce projet. Cet accord définirait au niveau interprofessionnel, comme pour la viande ovine, des critères d'un contrat cadre qui pourrait être proposé par les acheteurs aux producteurs agricoles. Les partenaires estiment que cela pourrait favoriser le développement équilibré de cette filière et un meilleur partage de ses résultats.

Plusieurs arguments plaident en faveur de la mise au point d'un processus comparable à celui du lait de vache :

- il s'agit d'une production et d'un élevage comparables par bien des côtés dans son fonctionnement et sa collecte au lait de vache ;
- il s'agit également des mêmes entreprises et de conditions identiques de collecte et de transformation en particulier pour les fromages ; la plupart des entreprises de transformation de lait de chèvre transforment également du lait de vache ;
- on retrouve dans les deux filières laitières la même problématique sur les contrats dans les entreprises coopératives, et les évolutions dans les deux filières pourraient converger ;
- le « paquet lait », et notamment de droit reconnu à la négociation collective de contrats par des organisations de producteurs s'applique également au lait de chèvre.

Toutefois, certains obstacles doivent être levés pour aboutir à la finalisation de ce contrat négocié collectivement, notamment l'absence d'organisation commune de marché communautaire et de quotas qui pourraient servir de référence

Recommandation : Les auteurs de ce rapport recommandent d'étudier avec les partenaires de la filière du lait de chèvre la mise au point d'un accord interprofessionnel comparable à celui encadrant les contrats dans le secteur du lait de vache.

.5.2. La filière de la viande bovine

Les difficultés conjoncturelles et structurelles de la filière de la viande bovine, dont les faiblesses d'organisation sont souvent soulignées, justifient de réfléchir à la mise en œuvre d'un contrat pour cette filière.

Ici aussi un tel projet présente certaines perspectives positives, mais aussi quelques obstacles qu'il faudra lever avec l'interprofession :

- Les conditions d'élevage de collecte et d'abattage sont, par certains aspects, comparables à l'élevage ovin qui a mis au point avec INTERBEV un contrat étendu (voir ci-dessus) ;
- La place des vaches de réforme complique l'approvisionnement (saisonnalité, volumes, prix, ...) de ce marché ;
- A la différence de la filière ovine, la filière viande bovine française n'est pas déficitaire, elle a même vocation à être exportatrice ;
- La question du statut des organisations de producteurs reconnues suscite un débat entre les OP commerciales et non commerciales qui doit être tranché, la filière ovine ayant construit son accord avec des OP commerciales ²⁷ ;
- Le commerce et la distribution, partenaires de l'interprofession sont intéressés par un tel contrat en termes de qualité et d'image, certaines enseignes ayant déjà des contrats particuliers avec des éleveurs.

Ce secteur pourrait donc être accueillir une nouvelle expérience de participation de la grande distribution à la contractualisation.

Recommandation : Les auteurs de ce rapport considèrent qu'un accord interprofessionnel comparable sur certains points à l'accord de la filière ovine doit être étudié pour la filière bovine, en s'assurant de la nature des organisations de producteurs et de leur capacité de négociation.

.5.3. Les filières des viandes blanches (porc et volailles)

Les particularismes de la filière porcine très organisée avec les groupements de producteurs et les contrats passés, justifient moins à ce stade la recherche d'un nouveau dispositif contractuel étendu.

Dans la filière avicole, au sein de laquelle les producteurs sont intégrés et n'ont pas d'organisations de producteurs suffisamment indépendantes, ni d'interprofession assez puissante pour établir les bases d'un contrat s'imposant à tous, la problématique est encore différente. Toutefois, à l'occasion de la réflexion stratégique qui pourrait s'engager sur l'avenir de la filière avicole, la question pourrait être débattue.

²⁷ G-P Malpel, A.Cointat, P.Fouillade, P.Devos, en collaboration avec F. Amand : Mission sur l'organisation économique de la production agricole, CGAAER n° 11104, mars 2012

. 6 Conclusions

La contractualisation formalisée par écrit et inscrite dans la durée, conçue comme un moyen de renforcer le pouvoir de négociation des producteurs en face de leur premier acheteur, est désormais largement répandue dans la filière laitière où elle a pris la succession, aujourd'hui sans doute pour plus de 80 % des livraisons, du contrat tacite existant jusqu'alors. Cela n'a pas été sans négociations parfois difficiles entre producteurs et industriels. Mais le dispositif de médiation, mis en place tant en interne à l'interprofession avec la CIPC que du côté de l'Etat avec le Médiateur des contrats, a joué un grand rôle pour permettre de surmonter celles-ci. Il y a là un dispositif dont il faut souligner le caractère positif et souhaiter le maintien.

La mission a relevé un certain nombre de points d'ores et déjà inscrits positivement dans les contrats, en application des dispositions de la loi et du décret et des accords intervenus :

- la durée initiale de cinq ans, qui permet de couvrir la période de fin des quotas laitiers fixée au 31 mars 2015 ;
- une plus grande transparence dans la fixation et la variation des prix, même si les indicateurs retenus mériteront sans doute dans l'avenir une évolution vers une plus grande simplicité ;
- la clarification des conditions de cession des contrats, dont il faudra s'assurer qu'elles restent bien équilibrées entre les signataires.

Elle fait aussi aux partenaires des propositions d'améliorations :

- préciser les conditions équilibrées de détermination des volumes achetés, une fois que les références aux quotas auront disparu ;
- renforcer le caractère indéterminé de la durée de renouvellement des contrats en précisant de façon limitative les motifs de résiliation ;
- prévoir des conditions de durées d'engagement spécifiques pour les jeunes agriculteurs qui s'installent.

La mise en oeuvre de cette contractualisation dans le secteur laitier a reposé en bonne part sur la mobilisation de groupements de producteurs, souvent liés à des usines, qui ont du s'adapter rapidement à cette nouvelle négociation. Désormais, le « Paquet lait » communautaire du 14 mars 2012 permet la reconnaissance d'organisations de producteurs du secteur laitier habilitées à négocier les conditions de livraison et d'achat avec les acheteurs de leurs mandants, y compris pour les clauses de fixation des prix.

Il s'agit là du deuxième pilier de la contractualisation, avec le contrat écrit, qui doit requérir l'attention soutenue tant des producteurs que des pouvoirs publics, qui auront à prononcer la reconnaissance de ces OP.

A cet égard, et même si la coopération laitière a vu reconnaître, notamment par la réglementation communautaire, la spécificité des relations qui existent entre les livreurs associés-coopérateurs et leur coopérative, la mission estime qu'il faut éviter de laisser s'installer des dissensions dans le traitement collectif des producteurs selon les statuts de l'entreprise à laquelle ils livrent. Elle recommande que les coopératives formalisent de façon explicite les obligations de transparence et de prévision demandées par la contractualisation.

La question de la localisation de la production laitière et de sa transformation devra trouver des réponses nouvelles lorsque les quotas laitiers auront disparu. A cet égard il serait souhaitable de consolider le rôle des conférences de bassin en matière de connaissance et de partage des données sur les marchés, en y faisant participer, sous une forme à définir, les organisations de producteurs.

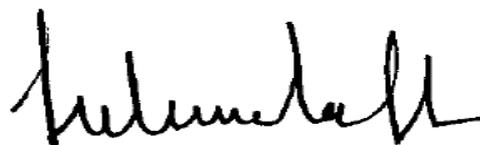
La contractualisation est récente. Elle n'a pas encore produit tous ses effets. Elle est en voie de trouver pleinement son équilibre avec la possibilité de créer des organisations de producteurs spécifiques. Le partage de l'information, la transparence et l'équilibre des relations entre les acteurs et l'inscription de celles-ci dans la durée ont été reconnus parmi les moyens à la disposition des producteurs agricoles pour prévenir la volatilité des prix et en réduire les conséquences. Le dispositif mis en place aujourd'hui dans la filière laitière s'inscrit bien dans cette perspective. Mais il ne saurait remplacer à lui seul la totalité des instruments de gestion du marché, en particulier la lutte contre la déprise laitière, pour laquelle d'autres solutions doivent être envisagées.

Son extension à d'autres filières telles que la viande bovine, dans laquelle la grande distribution est d'ores et déjà membre de l'interprofession concernée, et le lait de chèvre, peut être positivement étudiée et envisagée.

Signature des auteurs



Jean-Baptiste DANEL



Georges-Pierre MALPEL



Pierre-Henri TEXIER

Annexes

Annexe 1 : Lettre de mission



MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DE L'AGROALIMENTAIRE

Le Ministre

Paris, le **5 JUIN 2012**

N/Réf: CI 0700265

à



Monsieur Jacques BRULHET
Vice-Président du Conseil Général de
l'Agriculture, de l'Alimentation
et des Espaces Ruraux
251 Rue de Vaugirard
75732 PARIS CEDEX 15

La loi du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche a défini un dispositif d'encadrement des relations commerciales au stade de la première mise en marché des produits agricoles (article L. 631-24 du code rural et de la pêche maritime). Ainsi, l'Etat, par l'extension d'un accord interprofessionnel ou, par défaut, par décret, peut définir une obligation de contrats écrits, couvrant une période minimale et intégrant différentes clauses obligatoires concernant en particulier la définition du volume contractualisé et des modalités de détermination du prix. Le secteur coopératif entre dans le champ de ce dispositif mais selon des modalités adaptées au statut qui le régit.

A défaut d'accord interprofessionnel proposé par l'interprofession laitière (le CNIEL), le décret 2010-1753, publié le 31 décembre 2010, a rendu applicables les dispositions de l'article L.631-24 du code rural et de la pêche maritime au secteur du lait de vache à compter du 1^{er} avril 2011. La contractualisation a été, simultanément, portée par la France au niveau communautaire comme un des outils permettant d'accompagner la sortie du cadre des quotas laitiers à l'horizon 2015, dans un contexte marqué par l'accroissement de la volatilité des cours des produits laitiers et la crise survenue en 2009. Les négociations communautaires ont abouti à la publication du règlement (UE) n°261/2012 du Parlement européen et du Conseil du 14 mars 2012 portant modification du règlement (CE) n°1234/2007 du Conseil en ce qui concerne les relations contractuelles dans le secteur du lait et des produits laitiers donnant la possibilité aux États membres de définir un cadre à la contractualisation dans ce secteur.

Dans ce contexte, je souhaite que soit dressé un état des lieux et un bilan de l'application des dispositions nationales du Code rural et de la pêche maritime relatives à la contractualisation, en liaison avec le médiateur des contrats agricoles.

.../...

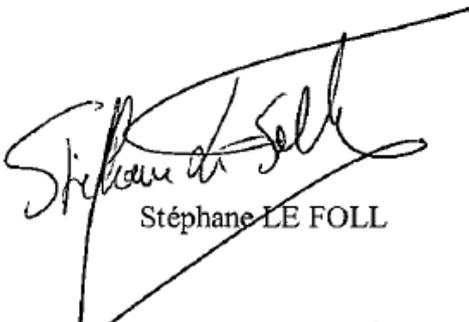
78 rue de Varenne – 75949 Paris 07 sp – Tél : 01 49 55 49 55

Sur le plan quantitatif, le bilan devra apporter des informations sur le taux de contrats réellement proposés par les acheteurs soumis à cette obligation et sur le taux de contrats réellement signés par les producteurs. Pour le secteur coopératif, l'étude déterminera si les sociétés coopératives ont réellement introduit les dispositions nécessaires à la mise en œuvre des obligations qui leurs incombent.

Sur le plan qualitatif, le bilan s'attachera à présenter les principales difficultés rencontrées par les opérateurs économiques dans l'application de ce dispositif et, le cas échéant, les solutions mises en œuvre pour les régler.

L'étude devra fournir les éléments d'appréciation sur ce que les contrats ont apporté ou peuvent apporter pour garantir l'équilibre de la négociation entre les agriculteurs et leur aval dans la durée. Elle fera toutes propositions utiles pour améliorer le cadre de cette contractualisation en prenant en compte le contexte actuel marqué par la constitution d'organisations de producteurs et d'associations d'organisations de producteurs qui se verront, à partir du 3 octobre prochain en vertu du « paquet lait », dans la capacité de négocier, au nom de leurs producteurs adhérents, les contrats conclus avec les acheteurs de lait. L'étude pourra, enfin, déterminer si la contractualisation, couvrant jusqu'ici la relation entre les producteurs et leurs acheteurs pourrait utilement être prolongée vers l'aval de la filière et selon quelles modalités.

Je vous serais reconnaissant de bien vouloir nommer les membres du CGAAER nécessaires à la conduite de ces travaux qu'il conviendra de mener en concertation étroite avec les services de la Direction générale des politiques agricole, agroalimentaire et des territoires, de la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes et du médiateur des contrats agricoles. Je souhaite pouvoir disposer d'un rapport d'ici le 13 juillet 2012.



Stéphane LE FOLL

Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées

| Organisme | Nom et Fonction |
|---|--|
| Cabinet du Ministre de l'Agriculture - MAAF | M. Jean-Guillaume BRETENOUX, Conseiller technique |
| MAAF, Direction générale des politiques agricoles, agroalimentaires et des territoires - DGPAAT | Mme Dominique BRINBAUM, conseillère spéciale du DGPAAT Mme Véronique BORZEIX, adjointe au S/D de la Production M. Stéphane Le DEN, chef du bureau de l'organisation économique M. Emmanuel BERT, bureau du lait |
| MAAF, Secrétariat général, Service des affaires juridiques - SAJ | M. Pierre Le GARZIC, chef du bureau du droit financier, des contrats publics et de la concurrence |
| Médiateur des contrats en agriculture | M. Francis AMAND, Médiateur des contrats M. Robert DEVILLE, Médiateur-adjoint |
| Autorité de la concurrence | Mme Carole CHAMPALAUNE, Rapporteur général adjoint Mme Liza BELLULO, Chef du service du Président |
| Observatoire des marges et des prix en agriculture | Mme Sylvie ALEXANDRE, IGPEF, Présidente de la section lait |
| CGAAER | M. Jacques BERTHOMEAU, Contrôleur général |
| Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles - FNSEA | M. Xavier BEULIN, Président M. Henri BRICHART, membre du conseil d'administration Mme Catherine LION, chargée de mission |
| Fédération nationale des producteurs de lait - FNPL | M. Thierry ROQUEFEUIL, Président Mme Marie-Thérèse BONNEAU, Secrétaire générale M. Gilles PSALMON, Directeur Mme Solenne LEVRON, Chargée des affaires juridiques |
| Confédération Paysanne | M. Gérard DURAND, Secrétaire national en charge de l'élevage M. Yves SAUVAGET, Président de la commission laitière M. Jean GUINAND, Animateur lait |
| Coordination Rurale | M. Daniel CONDAT, Président de l'Organisation des producteurs de lait – OPL M. Bernard FOUGERE, Vice-Président de l'OPL M. Yannick BODIN, Secrétaire général de l'OPL M. Jean-Marie FAVENNEC, élu de la Chambre Régionale d'Agriculture de Bretagne |
| Jeunes Agriculteurs | M. Jérôme CHAPON, Vice-Président en charge de l'élevage et des questions économiques M. Yann NEDELEC, Conseiller productions animales M. Aurélien VAUCELLE, Responsable du service économique |
| Centre national interprofessionnel de l'économie laitière - CNIEL | M. Benoît MANGENOT, Directeur général |

| Organisme | Nom et Fonction |
|--|---|
| Fédération nationale de l'industrie laitière - FNIL | M. Jehan MOREAU, Directeur |
| Fédération nationale des coopératives laitières - FNCL | M. Dominique CHARGÉ, Président Mme Christelle JOSSE, Directrice |
| Coop. de France | M. Philippe MANGIN, Président Mme Chantal CHOMEL, Directrice des affaires juridiques |
| Fédération des entreprises du commerce et de la distribution - FCD | M. Jacques CREYSSEL, Délégué général M. Mathieu PECQUEUR, Directeur agriculture et qualité |

Annexe 3 : Liste des sigles utilisés

| | |
|--------|--|
| AOP | Association d'organisations de producteurs |
| CIPC | Commission interprofessionnelle des pratiques contractuelles dans le secteur du lait. |
| CGAAER | Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux |
| CNIEL | Centre national interprofessionnel de l'économie laitière |
| CRIEL | Comité régional interprofessionnel de l'économie laitière |
| CRPM | Code rural et de la pêche maritime |
| DGCCRF | Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes |
| DGPAAT | Direction générale de la production agricole et agroalimentaire et des territoires |
| DRAAF | Direction régionale de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt |
| FNCL | Fédération nationale des coopératives laitières |
| FNIL | Fédération nationale de l'industrie laitière |
| FNPL | Fédération nationale des producteurs de lait |
| FNSEA | Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles |
| HCCA | Haut conseil de la coopération agricole |
| FAM | FranceAgriMer |
| MAAF | Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt |
| OCM | Organisation commune de marché |
| OP | Organisation de producteurs |
| OPL | Organisation des producteurs de lait |
| PAC | Politique agricole commune |
| RCAI | Revenu comptable avant impôts |

Annexe 4 : Les SIPMM (Section interprofessionnelle de première mise en marché)

Les statuts d'INTERFEL (interprofession des fruits et légumes) prévoient la mise en place de sections interprofessionnelles de première mise en marché.

Ces sections répondent au besoin de la spécificité des productions de fruits et légumes. Comprenant généralement des représentants de la production et des expéditeurs – pas de représentants du commerce – la création des SIPMM est approuvée par l'interprofession.

Les SIPMM peuvent bénéficier, à travers un accord porté par Interfel, de l'extension des règles y compris des CVO (cotisations volontaires obligatoires), et peuvent proposer une stratégie de produits des règles de commercialisation et de fonctionnement.

Ces sections interprofessionnelles correspondent bien à la souplesse et à l'efficacité requise dans un secteur où les particularismes de chaque production sont fortes.

Annexe 5 : Accord interprofessionnel filière ovine

ACCORD INTERPROFESSIONNEL DEFINISSANT LES CLAUSES OBLIGATOIRES DEVANT FIGURER DANS LES CONTRATS DE VENTE RELATIFS AU SECTEUR OVIN

Article 1 : Objet de l'accord, opérateurs et produits concernés

Le présent accord concerne les agneaux (animaux de l'espèce ovine âgés de moins de 12 mois) destinés à l'engraissement ou à la boucherie.

Toute transaction commerciale relative à ces produits doit faire l'objet d'une proposition de contrat établie par l'acheteur à l'éleveur selon les dispositions du présent accord.

La proposition de contrat ainsi effectuée doit porter sur :

- 50 % minimum des achats de l'acheteur pour l'année 2011
- 60 % minimum des achats de l'acheteur pour l'année 2012
- 70 % minimum des achats de l'acheteur pour l'année 2013

Article 2 : Clauses relatives à la durée du contrat

Les contrats entrant dans le champ d'application du présent accord sont conclus pour une durée minimale de 12 mois renouvelables par tacite reconduction sauf spécifications contraires mentionnées dans les dits contrats.

Article 3 : Clauses relatives aux volumes des produits faisant l'objet du contrat de vente

Les contrats de vente élaborés dans le cadre des dispositions du présent accord doivent, au moment de leur signature, préciser les volumes par catégorie de produit concernée.

L'information relative aux volumes contractualisés, exprimée en nombre d'animaux, est accompagnée d'un calendrier des mises en marchés de ces agneaux pendant la durée des dits contrats.

Les modalités d'ajustement à la hausse ou à la baisse des volumes en précisant les marges d'évolution admises par les parties doivent être précisées dans les contrats.

Les modalités de révision ou d'actualisation (motifs, fréquences,) du calendrier des mises en marché doivent être précisées dans les contrats.

Article 4 : Clauses relatives aux modalités de collecte ou de livraison des produits faisant l'objet du contrat de vente

Les modalités de collecte et/ou de livraison des produits concernés par les contrats pris en application du présent accord peuvent faire l'objet de spécifications particulières qui sont alors précisées dans les dits contrats.

Article 5 : Clauses relatives aux critères et modalités de détermination du prix des produits faisant l'objet du contrat de vente

Les contrats pris en application du présent accord doivent préciser les clauses de détermination et de révision des prix des produits concernés par les dits contrats.

Ces clauses doivent être précisées de telle façon qu'elles permettent aux éleveurs signataires des dits contrats d'estimer le niveau de prix qu'ils pourront percevoir pour les produits commercialisés dans le respect des dispositions de ces contrats.

Ces clauses pourront en particulier s'appuyer sur des indicateurs élaborés ou diffusés par Interbev Ovins ou sur tout autre indicateur librement choisi par les parties signataires, afin de permettre, le cas échéant, une révision ou une actualisation des prix des produits commercialisés durant la période d'application des contrats.

Article 6 : Modalités de paiement des produits faisant l'objet du contrat de vente

Les conditions et modalités de paiement des produits faisant l'objet des contrats pris en application des dispositions du présent accord devront être précisées et mentionnées dans les dits contrats.

Article 7 : Révision et résiliation du contrat de vente

Les modalités de révision, de modification ou d'actualisation des clauses, ou de résiliation des contrats devront être précisées et explicitement détaillées dans les dits contrats.

Pour les contrats concernant les opérateurs économiques mentionnés à l'article L.521-1, ces modalités devront être conformes au droit du statut coopératif.

Article 8 : Clauses techniques et dispositions complémentaires

Les clauses contractuelles faisant l'objet du présent accord pourront être soit librement complétées par les parties signataires du contrat de vente, soit complétées par avenant au présent accord.

Les fédérations professionnelles de la filière ovine, réunies au sein d'INTERBEV Ovins, sont chargées de l'application du présent accord.

Le Président d'INTERBEV Ovins

Emmanuel COSTE

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized loop followed by the letters 'cc' and a horizontal line extending to the right.

Annexe 6: Le marché du lait vu par l'Observatoire des marges et des prix alimentaires

Sur les 700 millions de tonnes de lait produites à l'échelon mondial, 22 millions sont produits en France et sont transformés en 6 millions de lait liquide et ultra frais , 1,8 millions de tonnes de fromage, 1,4 millions de tonnes de lactosérum poudre de lait et crème, et moins de 500000 tonnes de beurre.

Les exportations représentent 2,1 millions de tonnes de produits dont 600.000 tonnes de fromage et les importations 1 million tonne dont 260,000 tonnes de lait liquide.

La statistique publique a été élaborée à partir des données de

- l'enquête Annuelle Laitière du SSP
- les données des douanes françaises (échanges intra-communautaires et pays tiers)
- achats des ménages du panel consommateurs Kantar Worldpanel
- une estimation des utilisations en restauration hors foyer faites par le cabinet Gira Foodservice. :

Le groupe de travail a porté son analyse sur cinq produits : Lait UHT demi-écrémé , Yaourt nature, Beurre plaquette, Emmental , camembert.

Les résultats :

En moyenne, le rayon produits laitiers est le rayon dont la marge brute rapportées au chiffre d'affaires est la plus faible des rayons étudiés.

L'observatoire permet de donner dans le temps l'évolution des marges brutes de chacun des intervenants.

- évolution pour deux produits : le lait UHT et le fromage Emmental.
- Pour ces deux produits les parts respectives, sont sur la base d'un prix de vente de 0,69€ par litre de lait UHT et de 7€ par kilo de fromage Emmental, les suivantes :

| | Taxes | Distribution | Industries | Matières premières agricoles |
|----------|-------|--------------|------------|------------------------------|
| Lait UHT | 5,50% | 14,50% | 41,00% | 39,00% |
| Emmental | 5,50% | 34,50% | 17,00% | 43,00% |

La marge brute du rayon lait est **pour la grande distribution avec le détail suivant pour la marge nette:**

| | |
|-----------------------------|-------------------|
| | Produits laitiers |
| Marge brute | 24,00% |
| Frais de personnel de rayon | 3,90% |
| Marge semi nette | 20,00% |
| Autres charges | 17,60% |
| Marge nette | 2,40% |

Source : FranceAgriMer, données enseignes année 2011 ou 2010-2011 (clôture des comptes au 30/06/2011)

Pour l'industrie la structure du compte de résultat du secteur « fabrication de lait liquide et produits frais » en 2009 s'établit comme suit sur la base d'un cout du litre de lait sortie usine de 0,5 €/l

| | |
|----------------------------|--------|
| achats de matière première | 58,00% |
| autres achats | 23 % , |
| frais de personnel | 9%, |
| amortissements et divers | 6,00% |
| impôts et bénéfice | 4,00% |

Source : rapport au Parlement 2011

Pour la production agricole

La marge brute est difficile à évaluer car il faut tenir compte de la nourriture de l'alimentation animale produite en interne par l'exploitation. Le coût de production du lait peut cependant être évalué par le RICA. On a ainsi pour 2009 pour les exploitations laitières spécialisées un prix de revient du lait de 0,37€ par litre (à comparer au prix de vente de 0,31€) et de 0,40€ en 2010 (à comparer au prix de vente de 0,34€).

L'équilibre est réalisé par les aides plus DPU qui ont représenté 15493€ en 2009 à mettre en parallèle avec un RCAI de 10974€ et 18293€ en 2010 à comparer avec un RCAI de 23423. soit en 2009 0,01 €/l en 2009 (perte moyenne de 0,0055€/l en 2009) et en 2010 (gain moyen de 0,0055 €/l).

Les producteurs spécialisés lait représentent 79,000 exploitations soit une production moyenne de 250,000litres. L'analyse des comptes du RICA sur les années 2008,2009,2010 donne les RCAI par UTANS et les aides par UTANS suivantes

| | 2008 | 2009 | 2010 |
|-------------------------------------|------|------|------|
| Revenu avant aides en €/1000 litres | 20* | -18 | 20 |
| Aides en €/1000 litres | 60 | 62 | 73 |
| Revenu après aides en €/1000 litres | 80 | 44 | 93 |

*Un revenu de 20€/1000 litres conduit à une rémunération annuelle d'environ 5000€.

Source : Rapport au Parlement et groupe de travail lait

Annexe 7 : La contractualisation laitière au 10 juillet 2012

| | Entreprises | Etat des négociations | | | Type de Contrat négocié | | Commentaires |
|--------------------------|--------------------------------|---------------------------|-----------------------|-------------------------|---|---|--|
| | | Négociations non entamées | Négociations en cours | Négociations finalisées | Contrat cadre + convention d'application individuelle | Contrat individuel + convention de travail/fonctionnement | |
| National | Bongrain | | | x | x | | |
| | Lactalis (conventionnel) | | | x | | x | |
| | Lactalis (bio) | | x (apparemment) | | | x | |
| | Danone | | x | | x | | |
| | Senoble | | | x | x | | |
| Bassin Grand Ouest | SILAV | | x | | | | |
| | LNA | | x | | | | |
| | SILL | | x | | x | | |
| | Rolland | | x | | x | | |
| | Lait. St Malo | | x | | x | | |
| | Triballat | | x | | x | | |
| | SLD Derval | | x | | | | |
| | Bel | | | x | x | | |
| | Vaubernier | | x | | | | |
| | Flécharde | | x | | | | |
| | Laiterie Martin | | ? | | | | |
| | St Père en Retz | | x | | | x contrat individuel tout court ! | |
| Bassin Auvergne Limousin | Société Fromagère du Livradois | | | x | x | | |
| | Duroux | | | x | x | | |
| | Gerentes | | x | | volonté producteurs | | entreprise campe sur contrat individuel uniquement |
| | Condutier | | x | | x | | |
| Bassin Auvergne Limousin | Dischamp | x | | | | | entreprise envisage d'arrêter des collecte donc problématique plus urgente |
| | Walchli (détenu par Lactalis) | | x | | | x | type Lactalis |
| | Chavegrand | | x | | volonté producteurs | | le groupement de producteurs a relancé son activité de manière très responsable et dynamique |
| | Garmy | x | | | | | entreprise qui dépose le bilan |

Source : FNPL. Livraisons vers entreprises de droit commun.

| | | | | | | | |
|----------------------|--|---|---|---------|---|--|--|
| Bassin Nord Picardie | | | | | | | |
| | Novandie (62) | | x | presque | x | | |
| Région Rhône Alpes | Senoble | | | x | x | | |
| | Guilloteau | x | | | x | | premiere proposition commentée mais pas de nouvelle proposition |
| | PME du Saint Marcellin (Etoile du Vercors, Triballat...) | x | | | | | premiere proposition commentée; nouvelle proposition d'un contrat commun pour toutes les entreprises du Saint Marcellin par producteurs non négociés encore : urgence négo prime St Marcellin |
| | autres PME | X | | | | | contrat envoyé = contrat type FNIL. FRPL SE a fait une lecture de ce contrat avec les présidents de groupement mai 2011. depuis peu d'avancées car personne n'est pressé (ni producteurs, ni entreprise) |
| Bassin Sud Ouest | Danone | | x | | x | | + convention de fonctionnent entre groupements et Danone' |
| | PME globalement | x | | | | | Rencontre avec délégué FNIL : |
| | Laiterie Fabre (81) | x | | | | | Réunion de travail programmée avec les producteurs en juillet. |
| | laiterie Cazalas (09) | x | | | | | Travail de terrain à faire pour organiser les producteurs. |
| | Onetik -berria (09-31-64) | x | | | | | Situation compliquée avec des producteurs en direct et une coop d'appro : rencontre prévue en juillet |
| | Laiterie Baechler (47) | | | x | | | Cette PME a un contrat pour les nouveaux entrants. Situation compliquée avec des situations différentes entre les producteurs en fonction de l'historique. |
| | laiterie Faup (09-31) | x | | | | | |

| | | | | | | |
|---------------|--------------------------|-----|---|-------------------------|---|--|
| | + TPE (2-3 producteurs)' | ??? | | | | |
| Franche-Comté | Milleret | | | x | x | |
| | Mulin | | x | | | Convention en cours de finanlisation |
| | Jouffroy | | | | | |
| | From de Clerval | | x | | | RV en septembre |
| | Perrin | | | x | | N'ont pas structuré leur groupement en association |
| | Danone Jura | | x | en voie de finalisation | | Association commune avec les producteurs de Saône et Loire |

Annexe 8 : Avis n° 2012-15 de la CIPC du 31 mai 2012

Avis n°2012-15 du 31 mai 2012

relatif aux modalités de détermination du prix dans le système coopératif

La Commission interprofessionnelle des pratiques contractuelles, ci-après dénommée "CIPC" ;

Vu le courrier, reçu le 25 janvier 2012 et enregistré sous le numéro CIPC-2012-01-01, par lequel une organisation professionnelle a saisi la CIPC d'une demande d'avis relatif aux modalités de détermination du prix dans le cadre du « contrat » coopératif et à une potentielle distorsion de concurrence par rapport au contrat de vente conclu par un acheteur privé ;

Vu le code rural et de la pêche maritime, en particulier les articles L 631-24 et R 631-10 ;

Vu le code civil, en particulier l'article 1591 ;

Vu le Guide des bonnes pratiques contractuelles de l'Interprofession laitière ;

Vu les observations formulées par la Fédération Nationale des Coopératives Laitières reçues par courrier le 9 mars 2012 ;

Vu l'avis du Haut Conseil de la coopération agricole du 17 avril 2012 ;

Vu les pièces du dossier ;

La représentante du Haut Conseil de la coopération agricole, mandatée à cet effet, entendue par la Commission le 9 mai 2012 ;

Question posée à la Commission

1. La Commission est saisie de la question ainsi formulée :

« La mise en place de contrats écrits conduit les entreprises et les producteurs qui les fournissent, à négocier puis à finaliser leurs accords relatifs au volume de lait contracté à un prix déterminé (ou déterminable).

Dans le cas d'entreprises coopératives, les règlements intérieurs faisant référence – entre autres – à la valorisation par la coopérative ou à la situation économique de la coopérative ne semblent pas répondre aux obligations de l'article R 631-10 du code rural.

Le « contrat » coopératif, pour lequel le prix n'est que le solde « ex-post » de la gestion coopérative, ne saurait de ce fait constituer l'équivalent d'un contrat de vente au sens de la LMAP.

Cette situation où 42 % du lait collecté en France fait l'objet d'un contrat de vente alors que 58 % pourraient s'en exonérer ne constitue-t-elle pas une source majeure de distorsion concurrentielle ? »

Avis de la Commission

2. Dans une lettre du 2 mars 2012, la Fédération nationale des coopératives laitières (FNCL) a fait savoir à la Commission qu'elle estimait que la saisine ne rentrait pas dans son champ de compétence aux motifs qu'elle porte sur *“le fonctionnement même des coopératives agricoles”*, qu'elle ne pose pas une question relative à une clause contractuelle mais au droit de la concurrence et que l'auteur de la saisine n'est pas partie à un contrat de vente de lait.
3. En vertu du Guide des bonnes pratiques contractuelles et de son Règlement intérieur, la Commission peut être amenée *« à donner des avis sur les pratiques contractuelles qui lui seront soumises par les professionnels »*. Or il n'est pas nécessaire, pour que la saisine soit recevable, que son auteur soit directement partie à un contrat. En outre, la relation qui unit la coopérative à ses adhérents est une variété de contrat, appelé *“contrat de coopération”*, dont la nature fondamentalement contractuelle ne saurait être modifiée par l'application d'un règlement intérieur et de statuts auxquels l'associé coopérateur consent par avance.
4. Par conséquent, la Commission est habilitée à apprécier la compatibilité des clauses du contrat de coopération – en particulier celles relatives aux modalités de détermination du prix – avec les dispositions issues de la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche (LMAP). En revanche, la Commission ne s'estime pas compétente pour se prononcer sur l'éventualité d'une distorsion de concurrence entre les différentes catégories d'acheteurs.
5. La Commission rappelle que le contrat coopératif est un contrat *sui generis*, c'est-à-dire un contrat singulier, original, qui ne peut être comparé à d'autres. La doctrine et la jurisprudence considèrent, par ailleurs, que l'apport ne s'analyse pas en une vente. La qualification de contrat de vente ne saurait donc être retenue pour désigner le contrat par lequel l'associé s'engage à livrer sa production à la coopérative moyennant rémunération.
6. Si le dispositif de contractualisation introduit par la LMAP s'applique expressément aux *« contrats de vente de produits agricoles »*, le législateur a néanmoins pris soin d'introduire une disposition spéciale en posant, à l'article L 631-24 du code rural et de la pêche maritime, que *“ les sociétés mentionnées à l'article L 521-1 [soit les coopératives] sont réputées avoir satisfait à l'obligation mentionnée au premier alinéa du présent II dès lors qu'elles ont remis à leurs associés coopérateurs*

un exemplaire des statuts ou du règlement intérieur intégrant les clauses contractuelles mentionnées au deuxième alinéa du I”.

7. La contractualisation n'est donc applicable aux coopératives que dans la mesure où des dispositions spécifiques de la loi et des décrets pris pour son application le prévoient. En l'occurrence, la Commission constate que les coopératives sont tenues à des obligations d'information de leurs membres et de mise en conformité de leurs statuts ou de leur règlement intérieur de façon à intégrer les clauses contractuelles rendues obligatoires par l'effet de la loi.
8. Parmi ces clauses obligatoires figure celle relative « *aux critères et modalités de détermination du prix* », sachant que l'article R 631-10, 4° précise que de telles modalités font l'objet « *d'une description détaillée* », qu'elles prennent en compte les « *caractéristiques particulières du lait ou de l'exploitation* » et que « *le producteur est informé, avant le début de chaque mois, du prix de base qui sera appliqué pour les livraisons du mois considéré* ».
9. La Commission relève l'existence de modalités propres de détermination du prix dans les coopératives laitières avec le versement tout au long de l'année d'acomptes représentant la valeur moyenne de la production livrée, éventuellement augmentés en fin d'année d'un complément de prix s'il s'avère *a posteriori* que le prix de vente obtenu par la coopérative a été meilleur que prévu, voire d'une ristourne lorsque des « excédents » sont réalisés par la coopérative (ristourne qui, selon la jurisprudence, constitue donc un élément du prix). Si le conseil d'administration est investi d'un mandat de gestion pour fixer les montants des acomptes et d'un éventuel complément de prix, le versement d'une ristourne relève d'une décision de l'assemblée générale.
10. Par essence, le système coopératif implique donc, pour les associés coopérateurs, une incertitude sur la rémunération totale de leurs apports au moment où ils interviennent, dans la mesure où celle-ci ne sera définitivement connue qu'une fois la production écoulée par la coopérative. Dans le secteur laitier, cette incertitude est renforcée dans le cas où la coopérative a retenu la règle dite de l'apport total selon laquelle elle s'oblige à accueillir la totalité du volume produit par ses sociétaires.
11. Comme il ressort de l'audition de la représentante du Haut Conseil de la coopération agricole du 17 avril 2012, « *le système coopératif doit être appréhendé dans sa globalité* » et les relations entre les coopératives et leurs membres sont exonérées du formalisme de la contractualisation « *dès lors que ces relations, encadrées par des dispositions statutaires ou prises en application des statuts¹, ont des "effets similaires"* ».
12. Au final, la Commission constate que si les modalités de détermination du prix dans les coopératives laitières obéissent à des règles propres, celles-ci doivent néanmoins satisfaire aux obligations légales et réglementaires en matière de contractualisation. Les statuts ou les règlements intérieurs des coopératives doivent donc comporter :

¹ notamment par le règlement intérieur

- a. des critères et des modalités de détermination du prix. A cet égard, la Commission estime que la référence faite, dans un règlement intérieur, à la valorisation par la coopérative ou à la situation économique de la coopérative n'est pas conforme aux conditions de l'article R 631-10, 4° du code rural et de la pêche maritime. Les critères et modalités de détermination du prix d'acompte doivent être suffisamment détaillés et précis ;
- b. des dispositions qui prennent en compte les caractéristiques particulières du lait ou de l'exploitation ;
- c. des dispositions qui permettent au producteur d'être informé du montant de leur acompte avant le début de chaque mois.

Délibéré et adopté par la Commission Interprofessionnelle des Pratiques Contractuelles en sa séance du 31 mai 2012, composée de MM. CHEVALLIER Régis, FINOT Denis, GRIFFONI Jean-François, GUILLOUX Patrice et LEPETIT Pierre.

Le Président,
Pierre LEPETIT

Annexe 9 : Liste des textes de références

1. Livre VI du Code rural et de la pêche maritime, notamment l'article L.631-24 et les articles R.631-7 à R.631-10.
2. Livre V du Code rural et de la pêche maritime, notamment les articles D.551-135 à D.551-138.
3. Règlement (CE) n° 1234/2007 du Conseil du 22 octobre 2007 portant organisation commune des marchés dans le secteur agricole, modifié notamment par le règlement (UE) n° 261/2012 du Parlement européen et du Conseil du 14 mars 2012 portant modification du règlement (CE) n° 1234/2007 en ce qui concerne les relations contractuelles dans le secteur du lait et des produits laitiers.

Annexe 10 : Bibliographie

1. Observatoire de la formation des prix et des marges des produits alimentaires, Rapport au Parlement, juin 2011, notamment Chapitre 3, section 2 : Produits laitiers, pages 79-125
2. Lettre ouverte aux Présidents des syndicats agricoles et de leurs sections laitières, FNCL, 23 janvier 2012.
3. Avis délibérés de la Commission Interprofessionnelle des Pratiques Contractuelles (CIPC-Lait) en 2011 et 2012.
4. Etat des lieux de la contractualisation dans la filière laitière, FNPL, juin 2012, 14 p.
5. Formalisation de la relation commerciale entre les entreprises et les producteurs, FNIL, document pour l'assemblée générale du 5 juin 2012, 5 p. + 1 annexe
6. Analyse de la situation et propositions, Confédération Paysanne, 25 juin 2012, 4 p.
7. Coopératives agricoles et contractualisation, projet d'avis n° 2012-2, Haut Conseil de la Coopération Agricole, juin 2012, 10 p.
8. Autorité de la concurrence, Avis n°09-A-48 du 2 octobre 2009 relatif au fonctionnement du secteur laitier.
9. Lionel BOBOT : Agriculture et médiation, le cas de l'USDA Mediation Program ; Economie rurale, janvier-février 2011.
10. Jean-Paul JAMET : Filières alimentaires, quels prix et quelles marges ?; Paysans & Société, juillet-août 2011
11. Les objectifs potentiels de la présidence française du G20 en matière agricole ; IGF/CGAAER, décembre 2010.
12. Pierre-Henri TEXIER, Régulation du prix des matières premières agricoles. L'exemple des fonds de lissage ; AAER, mars 2011
13. Jonas BAYOULOU : L'exemple d'un dispositif interprofessionnel : le fonds de lissage ; Colloque FARM, 20 décembre 2011.
14. Daniel PERRIN, Philippe HELLEISEN, Georges-Pierre MALPEL, Bernard SENEAL : L'amélioration de la gestion des aléas économiques en agriculture, IGF-CGAAER, décembre 2009.
15. Alain COINTAT, Patrice DEVOS, Pierre FOUILLADE, Georges-Pierre MALPEL, en collaboration avec Francis AMAND : Mission sur l'organisation économique de la production agricole, CGAAER n° 11104, mars 2012
16. Emmanuelle BOUR-POITRINAL, Jean-Christophe TOSI, Situation de la filière laitière du Massif Central – Perspectives d'avenir, Rapport CGAAER n° 11051, septembre 2011.