



Berne, le 21 juin 2017

Gestion de l'offre des fromages avec appellation d'origine dans les États membres de l'Union européenne

Rapport du Conseil fédéral
en réponse au postulat 16.3050 Bourgeois du
7 mars 2016

Contenu

Condensé	3
1 Mandat	3
2 Contexte	4
3 Régulation de l'offre des fromages AOP et IGP en Suisse	5
3.1 Bases légales	5
3.1.1 Loi fédérale sur l'agriculture (art. 8 ss LAgr)	5
3.1.2 Ordonnance sur l'extension des mesures d'entraide des interprofessions et des organisations de producteurs (OIOP).....	5
3.1.3 Extension de la gestion des quantités chez l'Emmentaler Switzerland	6
4 Régulation de l'offre des fromages AOP et IGP dans l'UE	6
4.1 Bases légales	6
4.2 Mise en œuvre dans les États membres de l'UE	7
4.2.1 Italie	7
4.2.2 France	10
4.3 Évaluation des mesures du « Paquet Lait » de l'UE	13
5 Comparaison des législations	13
6 Évaluation d'une adaptation de la législation suisse au droit de l'UE	15
7 Conclusion	16

Condensé

Le présent rapport répond au postulat Bourgeois (16.3050) « Gestion de l'offre des fromages avec appellation d'origine dans les États membres de l'Union européenne ». Il analyse, d'une part, les bases légales pertinentes en Suisse et dans l'Union européenne (UE) en matière de gestion de l'offre des fromages bénéficiant d'une appellation d'origine protégée (AOP) ou d'une indication géographique protégée (IGP). Il examine, d'autre part, leur mise en œuvre, sur la base du droit public et du droit privé, en Suisse et dans les États membres de l'UE.

Les mesures de l'UE et de la Suisse visant à adapter la production et l'offre aux exigences du marché ont beaucoup de points en commun (limitation dans le temps, représentativité des interprofessions ou organisations de producteurs). Le cadre légal en Suisse par contre prévoit que pour ce qui est d'adapter la production à l'offre aux exigences du marché, le Conseil fédéral peut uniquement édicter des dispositions pour faire face à des développements extraordinaires, non liés à des problèmes d'ordre structurel. De ce fait plusieurs groupements, comme par exemple *Emmentaler Switzerland* ou l'Interprofession du *Gruyère*, ont défini, sur la base du droit privé, des règles pour la gestion de l'offre. Dans l'UE, seuls deux États membres – l'Italie et la France – ont à ce jour adopté des règles pour la gestion de l'offre concernant les fromages AOP et IGP. Sur la base de deux cas pratiques [*Parmigiano Reggiano* (AOP) et *Comté* (AOP)] le rapport explique la mise en œuvre des plans respectifs pour la régulation de l'offre.

L'évaluation d'une éventuelle adaptation de la base légale suisse dans le sens du système de l'UE, faite au chapitre 6 de ce rapport, met en évidence que les inconvénients prévalent sur les avantages. Sur la base de ces constatations ainsi que du suivi mené par l'UE sur les mesures contenues dans le « Paquet Lait », le Conseil fédéral arrive à la conclusion qu'en l'état actuel une adaptation de la législation suisse en la matière n'est pas opportune. Par conséquent, la décision d'adapter le cas échéant les bases légales concernant le soutien des mesures d'entraide et, en particulier, les dispositions relatives à la gestion de l'offre, sera réévaluée dans le cadre des discussions sur le développement de la politique agricole après 2021, qui devra également tenir compte des développements internationaux, notamment ceux de la politique agricole commune (PAC).

1 Mandat

En date du 7 mars 2016 le conseiller national Jacques Bourgeois a déposé un postulat¹ dont le libellé est le suivant :

Je demande au Conseil fédéral de bien vouloir établir un rapport dans le domaine des fromages bénéficiant d'appellation d'origine :

- a. en comparant les conditions-cadres, en particulier celles liées à la gestion de l'offre, qui prévalent au sein des États membres de l'Union européenne et dans notre pays ; et*
- b. en mentionnant quels enseignements il faut en tirer pour la Suisse.*

En voici le développement :

C'est depuis 2007 que l'ouverture réciproque du marché du fromage entre la Suisse et l'UE est entrée en vigueur. Depuis cette date, d'autres pas ont été effectués avec de part et d'autre l'abandon du contingentement laitier de droit public et la reconnaissance réciproque des appellations d'origine protégées (AOP) et des indications géographiques protégées (IGP). Récemment, en 2013, l'UE s'est dotée d'une nouvelle législation (art. 150 du règlement n° 1308/2013 du Parlement européen et du

¹ 16.3050

Gestion de l'offre des fromages avec appellation d'origine dans les États membres de l'Union européenne

Conseil) qui permet, dans le domaine des fromages bénéficiant d'une AOP ou d'une IGP, d'établir pour une durée déterminée des règles contraignantes portant sur la régulation de l'offre. Cette nouvelle législation européenne permet ainsi aux États membres de l'UE et aux acteurs du marché de mieux réguler et d'adapter l'offre à la demande. Fort de ce constat et des différents moyens d'intervenir sur les marchés européens et suisses, il serait intéressant d'analyser, au travers d'un rapport, ces différences, leur impact en termes de positionnement sur le marché, ainsi que les enseignements que le Conseil fédéral entend en tirer.

Le 20 avril 2016, le Conseil fédéral a proposé d'accepter le postulat.

Le présent rapport analyse, d'une part, les bases légales pertinentes en Suisse et dans l'Union européenne (UE) en matière de gestion de l'offre des fromages bénéficiant d'une appellation d'origine protégée (AOP) ou d'une indication géographique protégée (IGP). Il examine, d'autre part, leur mise en œuvre, sur la base du droit public et du droit privé, en Suisse et dans les États membres de l'UE.

Sur la base de cette analyse, le présent rapport examine et compare le cadre légal en Suisse et dans l'UE et fait une évaluation des mesures à disposition en matière de gestion de l'offre des fromages AOP et IGP.

2 Contexte

En 2012, la Commission européenne a adopté le « Paquet Lait »² qui englobe une série de mesures élaborées à partir des conclusions du groupe de haut niveau créé au lendemain de la crise du lait survenue en 2009. Ses dispositions vont s'appliquer jusqu'à la mi-2020.

Le « Paquet Lait » vise à renforcer la position des producteurs de lait dans la chaîne d'approvisionnement en produits laitiers et à préparer le secteur à être plus compétitif et plus viable. Il donne aux États membres la possibilité de rendre obligatoire la conclusion de contrats écrits entre les producteurs de lait et les transformateurs laitiers. Il permet également aux agriculteurs de négocier collectivement les clauses contractuelles, notamment le prix du lait cru, par l'intermédiaire d'organisations de producteurs. Par ailleurs, les États membres sont autorisés, sous certaines conditions, à prendre des mesures pour réguler l'offre de fromages bénéficiant d'une AOP ou d'une IGP.

Des contrats entre producteurs et transformateurs sont devenus obligatoires dans 12 États membres (Bulgarie, Chypre, Croatie, Espagne, France, Lettonie, Lituanie, Hongrie, Italie, Portugal, Roumanie et Slovaquie). Dans certains autres (Belgique, Royaume-Uni), des codes de bonne conduite ont été conclus entre les organisations de producteurs et de transformateurs. Des dispositions nationales relatives à la reconnaissance des organisations de producteurs (OP) ont permis la reconnaissance officielle de 228 OP dans six États membres (Allemagne, Belgique, Espagne, France, Italie et République tchèque). Dans quatre de ces États membres (Allemagne, Espagne, France et République tchèque), les OP ont mené des négociations collectives concernant 33 % du total des livraisons. Seuls deux États membres (France et Italie) ont mis en place des règles visant à réguler l'offre de certains fromages bénéficiant d'une AOP ou d'une IGP³.

Le présent rapport examine uniquement la question de la gestion des volumes de fromages AOP ou IGP. Il ne traite pas les autres éléments du « Paquet Lait » de l'UE, pour lesquels il existe sûrement des parallèles dans la politique agricole suisse. À ce sujet, nous renvoyons le lecteur au rapport laitier « Marché du lait. Perspectives » établi en réponse au postulat 15.3380 de la commission de l'économie et des redevances du Conseil national (CER-N).

² http://ec.europa.eu/agriculture/milk/milk-package_fr

³ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-674_fr.htm

3 Régulation de l'offre des fromages AOP et IGP en Suisse

3.1 Bases légales

3.1.1 Loi fédérale sur l'agriculture (art. 8 ss LAgr)

L'art. 104, al. 2, de la Constitution fédérale (Cst. ; RS 101) dispose que l'agriculture est tenue de fournir les mesures d'entraide que l'on peut raisonnablement exiger d'elle. L'art. 8, al. 1, de la loi fédérale sur l'agriculture (LAgr ; RS 910.1) précise que les mesures visant à promouvoir la qualité des produits et les ventes ou à adapter la production et l'offre aux exigences du marché incombent aux organisations de producteurs ou aux branches concernées. Ces mesures d'entraide des interprofessions et des organisations de producteurs peuvent être soutenues à titre subsidiaire par la Confédération. Celle-ci peut soutenir les mesures destinées à améliorer la qualité et la durabilité ainsi que les mesures de promotion des ventes et d'allègement du marché au moyen de subventions (art. 11 à 13 LAgr). La Confédération peut aussi, en vertu de l'art. 9, al. 1, LAgr, édicter des dispositions visant à étendre les mesures d'entraide à des non-membres, lorsque les mesures d'entraide des interprofessions et des organisations de producteurs sont compromises par des entreprises qui n'appliquent pas les mesures décidées à titre collectif. Les membres des interprofessions et des organisations de producteurs étant tenus de respecter les décisions de leur organisation, on a considéré jusqu'à présent qu'il n'était pas nécessaire d'édicter une disposition légale de droit public qui les y contraindrait. Pour cette raison, le Conseil fédéral a toujours étendu les mesures d'entraide uniquement aux non-membres des organisations. Dans le cas où une organisation perçoit des contributions pour financer des mesures d'entraide, le Conseil fédéral peut astreindre les non-membres à verser eux aussi des contributions (art. 9, al. 2, LAgr). Pour ce qui est d'adapter la production et l'offre aux exigences du marché, le Conseil fédéral peut seulement édicter des dispositions pour faire face à des développements extraordinaires, non liés à des problèmes d'ordre structurel.

L'art. 9, al. 1, LAgr a été modifié dans le cadre de la politique agricole 2014-2017. Pour cette raison, les conditions d'extension d'une mesure d'entraide aux non-membres sont devenues plus restrictives à partir du 1^{er} janvier 2014. Le Conseil fédéral peut édicter des dispositions applicables à tous, mais il ne l'a pas fait jusqu'à présent, car il n'a pas estimé nécessaire d'astreindre les membres à soutenir la mesure d'entraide, notamment parce que l'État est censé intervenir uniquement à titre subsidiaire, c'est-à-dire lorsqu'il le juge nécessaire. Dans les demandes présentées à ce jour, cette condition justement n'était pas remplie. Le Conseil fédéral ne peut plus étendre une mesure d'entraide que si elle est compromise par des entreprises qui ne l'appliquent pas. L'existence d'un *risque potentiel*⁴ que la mesure d'entraide soit compromise par des usurpateurs qui en profiteraient sans bourse délier et qui pourraient décourager ceux qui y ont contribué de manière solidaire ne suffit plus comme justification. En conséquence, l'organisation qui dépose une demande doit apporter la preuve que la mesure d'entraide décidée produit son effet sans qu'il soit nécessaire que le Conseil fédéral l'étende et ne pas prouver seulement qu'il existe un risque qu'elle soit compromise.

3.1.2 Ordonnance sur l'extension des mesures d'entraide des interprofessions et des organisations de producteurs (OIOP)

Dans l'ordonnance du 30 octobre 2002 sur l'extension des mesures d'entraide des interprofessions et des organisations de producteurs (OIOP, RS 919.117.72) sont définis les domaines dans lesquels le Conseil fédéral peut étendre ces mesures. Les art. 2 à 6 OIOP définissent les exigences applicables aux organisations qui souhaitent déposer une demande d'extension d'une mesure d'entraide. Elles doivent notamment être représentatives du produit ou de l'interprofession représentés. Selon l'art. 7, al. 1, OIOP, les mesures d'entraide doivent être acceptées par l'assemblée des représentants de l'interprofession ou de l'organisation de producteurs à la majorité requise et leur extension à des non-membres, être demandée au Conseil fédéral. Les demandes d'extension des mesures de promotion

⁴ La version précédente de l'art. 9 était libellée comme suit : Si les mesures d'entraide sont compromises ou pourraient l'être par des entreprises...

Gestion de l'offre des fromages avec appellation d'origine dans les États membres de l'Union européenne

de la qualité ou des ventes peuvent porter sur une période de quatre ans au maximum (art. 8, al. 3, OIOP). Les demandes relatives aux mesures destinées à adapter la production et l'offre aux exigences du marché peuvent être déposées pour une période n'excédant pas deux ans. Les interprofessions et les organisations de producteurs peuvent demander au Conseil fédéral de reconduire une extension au terme d'une nouvelle évaluation.

Les mesures d'entraide étendues par le Conseil fédéral (ainsi que leur champ d'application et leur durée) sont décrites dans les annexes de l'OIOP. Les interprofessions et les organisations de producteurs dont les mesures d'entraide bénéficient d'une extension doivent établir un rapport annuel sur la réalisation et l'effet des mesures à l'attention du Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) (cf. art. 13 OIOP). Actuellement, on constate avec surprise que seules les mesures prises par des organisations de la production animale ont été étendues à des non-membres. Il s'agit principalement de contributions au financement de mesures de marketing. Seules quelques mesures visant à adapter la production et l'offre aux exigences du marché (mesures de l'Interprofession du lait ou de l'Emmentaler Switzerland) ont bénéficié d'une extension par le Conseil fédéral.

3.1.3 Extension de la gestion des quantités chez l'Emmentaler Switzerland

Jusqu'à présent, le Conseil fédéral n'a approuvé qu'une demande d'une interprofession d'étendre à des non-membres la gestion des quantités d'un fromage bénéficiant d'une appellation d'origine protégée. L'interprofession Emmentaler Switzerland (ES) a décidé, lors de son assemblée extraordinaire des délégués (AD) du 27 juin 2012, de réinstaurer une gestion centralisée des quantités pour l'Emmental. L'ES définit la quantité maximale de fromage qu'une fromagerie est autorisée à produire par mois et peut sanctionner les fromageries qui dépassent cette quantité. Pour s'assurer que la mesure est appliquée sur tout le territoire, l'ES a demandé au Conseil fédéral de déclarer obligatoire la gestion des quantités pour les membres et les non-membres pour une période de deux ans. Par ailleurs, lors de l'AD du 18 avril 2013, l'ES a accepté trois modifications du cahier des charges de l'Emmental et l'examen d'autres adaptations. Le Conseil fédéral estime que ces mesures ont contribué à améliorer le positionnement de l'Emmental comme produit Premium. Par conséquent, il a décidé, le 7 juin 2013, de soutenir les efforts de la branche en acceptant d'étendre la gestion des quantités d'Emmental aux non-membres pour une durée limitée du 1^{er} juillet 2013 au 30 juin 2014. L'ES ayant pu prouver, début 2014, qu'elle a progressé dans la mise en œuvre de la stratégie Premium, le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) a prolongé la durée de validité de l'extension d'une année jusqu'au 30 juin 2015.

Lors de l'assemblée extraordinaire des délégués du 18 novembre 2015, l'ES a décidé de poursuivre la gestion centralisée des quantités d'Emmental AOP. Pour s'assurer que la mesure soit appliquée sur tout le territoire, l'ES a demandé au Conseil fédéral de déclarer la gestion des quantités d'Emmental obligatoire également pour les non-membres en vertu de l'art. 9 de la loi sur l'agriculture. La demande de l'ES a été publiée, le 6 septembre 2016, dans la Feuille officielle suisse du commerce et sur le site Internet de l'OFAG. Par cette publication, les non-membres de l'ES ont été informés de la demande de l'interprofession. Les personnes intéressées ont pu se prononcer sur cette demande jusqu'au 7 octobre 2016. Le Conseil fédéral n'a pas encore pris de décision concernant la nouvelle demande de l'ES.

4 Régulation de l'offre des fromages AOP et IGP dans l'UE

4.1 Bases légales

Le Règlement (UE) n° 1308/2013 portant organisation commune des marchés des produits agricoles⁵ stipule à l'article 150 qu'à la demande d'une OP, d'une interprofession (IP) ou d'un groupement

⁵ Règlement (UE) n° 1308/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant organisation commune des marchés des produits agricoles et abrogeant les règlements (CEE) n° 922/72, (CEE) n° 234/79, (CE) n° 1037/2001 et (CE)

Gestion de l'offre des fromages avec appellation d'origine dans les États membres de l'Union européenne

d'opérateurs, les États membres peuvent définir, pour une période de temps déterminée et sous certaines conditions, des règles contraignantes portant sur la régulation de l'offre de fromages bénéficiant d'une AOP ou d'une IGP. Ces règles sont subordonnées à l'existence d'un accord préalable entre au moins les 2/3 des parties (producteurs de lait et producteurs de fromage représentant respectivement au moins 2/3 du lait cru utilisé pour la production et 2/3 de la production du fromage concerné) dans l'aire géographique.

4.2 Mise en œuvre dans les États membres de l'UE

Compte tenu de l'importance des fromages bénéficiant d'une AOP ou d'une IGP, notamment pour les régions rurales vulnérables, et afin de garantir la valeur ajoutée et la qualité, seuls deux États membres – l'Italie et la France – (voir chapitres 4.2.1 et 4.2.2) ont, à ce jour, adopté des règles pour la gestion de l'offre des fromages.

Le gouvernement flamand a aussi adopté un arrêté⁶ portant sur la mise en œuvre de l'article 150 du Règlement (UE) 1308/2013, tandis que d'autres États membres de l'UE n'ont rien concrétisé au niveau national. Les raisons pour lesquelles certains États membres et les filières de fromages AOP ou IGP n'ont pas mis en œuvre de systèmes de régulation de l'offre peuvent être résumées comme suit :

- La mesure est assez controversée dans certains États membres de l'UE (Allemagne et autres États membres du nord de l'UE), parce qu'elle peut constituer une entrave à la concurrence ou une distorsion de la concurrence dans une partie importante du marché intérieur ;
- Le système de protection des AOP et des IGP est relativement récent dans certains États membres, tandis que d'autres pays sont dépourvus de tradition : les AOP et les IGP ont donc un ancrage faible dans le tissu socio-économique. De ce fait, les filières sont relativement petites et leur structure organisationnelle assez faible ;
- Dans certains États membres, les produits AOP et IGP n'ont pas la même importance économique que dans les pays latins de l'UE ;
- Les secteurs de la production et de la transformation n'ont pas identifié des bénéfices d'un tel système. La stratégie de marque et l'augmentation des volumes (marque commerciale ou marchés d'exportation) ainsi que la réduction des coûts sont perçus comme des options stratégiques plus importantes.

4.2.1 Italie

Le « Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali » (Mipaaf) a promulgué, le 12 octobre 2012, un décret⁷ portant sur les normes d'application du Règlement (UE) 1308/2013 et notamment sur la mise en œuvre de l'article 150 dudit Règlement relatif à la régulation de l'offre de fromages bénéficiant d'une AOP ou d'une IGP. Ce décret stipule que les plans pour la régulation de l'offre doivent être présentés et approuvés conformément aux lignes directrices (« Linee guida per l'attuazione dei piani per la regolazione dell'offerta dei formaggi che beneficiano di una denominazione di origine protetta o di una indicazione geografica protetta ») annexées audit décret.

Le comité préposé à l'évaluation des plans pour la régulation de l'offre, nommé par le Mipaaf, donne son avis, sur la base duquel le Ministère approuve ou rejette le plan. Ce dernier est valable pour une

n° 1234/2007 du Conseil, JO L 347 du 20.12.2013, p. 671.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1308&qid=1476447064236&from=IT>

⁶ Arrêté du Gouvernement flamand, du 14 décembre 2012, relatif aux emplois contractuels et à la collaboration dans le secteur du lait et des produits laitiers, disponible sur : www.ejustice.just.fgov.be.

⁷ Décret intitulé « Norme di applicazione del regolamento (CE) n. 1234/2007 per quanto riguarda le organizzazioni di produttori e loro associazioni, le organizzazioni interprofessionali, le relazioni contrattuali nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari e i piani di regolazione dell'offerta dei formaggi a denominazione di origine protetta o indicazione geografica protetta », GU Serie Generale n°287, del 12 ottobre 2012, n° 12A12819, disponible su : www.gazzettaufficiale.it.

Gestion de l'offre des fromages avec appellation d'origine dans les États membres de l'Union européenne

période de 3 ans et peut être renouvelé après cette période sur la base d'une nouvelle demande. Le plan de régulation de l'offre est contraignant pour tous les producteurs du fromage en question. Le document « Criteri per la valutazione e l'istruttoria dei piani di regolazione dell'offerta dei formaggi DOP e IGP »⁸, approuvé par le comité le 27 juin 2013, définit, entre autres, les principes de base pour l'établissement du plan. Il doit notamment contenir :

- Une analyse approfondie du marché du fromage en question ;
- Les mécanismes pour la régulation de la production avec les éventuels liens qualitatifs, quantitatifs et relatifs aux contributions supplémentaires ;
- Un système de monitoring annuel du marché relatif au fromage en question et aux produits laitiers associés ;
- Les actions prévues avec les contributions supplémentaires et le monitoring de leur efficacité pour atteindre les objectifs du plan ;
- Les mesures aptes à permettre l'entrée de nouveaux entrants sur le marché et ne portant pas préjudice aux petits producteurs ;
- Les mesures prévues pour le maintien de la qualité et/ou le développement du produit.

Sur la base du décret, des arrêtés ont été adoptés respectivement pour les AOP et IGP fromagères suivantes :

- « Decreto Ministeriale 9 marzo 2016 recante regolazione dell'offerta del formaggio *Pecorino Romano* DOP »⁹ pour la période 2016 – 2019 ;
- « Decreto Ministeriale 11 febbraio 2014 recante regolazione dell'offerta del formaggio *Asiago* DOP »¹⁰ pour la période 2014 – 2016 ;
- « Decreto Ministeriale 26 maggio 2014 recante regolazione dell'offerta del formaggio *Parmigiano Reggiano* DOP »¹¹ pour la période 2014 – 2016 ;
- « Decreto Ministeriale 14 marzo 2014 recante regolazione dell'offerta del formaggio *Grana Padano* DOP »¹² pour la période 2013 – 2015 ;

Analyse d'un cas pratique : *Parmigiano Reggiano* (AOP)

Par décret du 26 mai 2014, le Mipaaf a rendu contraignantes les règles de l'accord de régulation de l'offre de fromages bénéficiant de l'AOP *Parmigiano Reggiano* pour la période 2014 – 2016. La régulation de l'offre répond aux principes suivants :

1. Relation entre le plan de régulation de l'offre et la filière *Parmigiano Reggiano*

Sans des instruments de régulation de l'offre, le risque de phénomènes de spéculation au sein de la filière s'accroît considérablement avec des conséquences pour les producteurs, les consommateurs, la qualité du produit et, donc, l'importance de la demande. Ce phénomène est encore plus prononcé pour des fromages à long affinage (en moyenne 22 – 24 mois) comme le *Parmigiano Reggiano*, du fait que la période entre la planification de la production et la commercialisation du produit est très longue (30 à 36 mois). La tendance cyclique de la production impose donc à la filière de définir des instruments de régulation de l'offre qui englobent directement les producteurs de lait.

Vu ce qui précède, la filière a décidé d'introduire un modèle de régulation de l'offre basé sur une contribution supplémentaire corrélée à la détermination d'un quota de production pour l'ensemble de l'aire géographique de production et à l'attribution de quotas laitiers (pour le lait conforme au cahier des charges) aux producteurs de lait. La filière a donc choisi de modifier l'unité de mesure du quota de production en passant du nombre de meules produites (paramètre adopté dans le plan de régulation de l'offre pour la période 2011 – 2013) aux kg de lait transformés en fromage. Le changement répond avant tout à l'exigence d'éliminer des facteurs de distorsions entre les acteurs de la filière dus

⁸ <https://www.politicheagricole.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/6555>

⁹ <https://www.politicheagricole.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/9814>

¹⁰ <https://www.politicheagricole.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/7216>

¹¹ <https://www.politicheagricole.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/7667>

¹² <https://www.politicheagricole.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/7385>

Gestion de l'offre des fromages avec appellation d'origine dans les États membres de l'Union européenne

essentiellement au fait que la distribution des poids moyens des meules varie de 37 kg/meule à 43-44 kg/meule, ce qui a des répercussions sur l'application de la contribution supplémentaire. Une autre spécificité de la filière est que 99.5 % du lait produit dans les exploitations certifiées est destiné à la fabrication du *Parmigiano Reggiano*. Ceci est dû au fait que le cahier des charges prévoit des exigences plus restrictives, si bien que les coûts de production sont, en moyenne, jusqu'à 15-20 % plus élevés.

La régulation de l'offre du *Parmigiano Reggiano* se base sur la régulation de la production laitière et n'a d'effets ni sur d'autres fromages AOP ni sur d'autres produits laitiers. Ceci à condition que le prix du lait « spot » n'atteigne pas un niveau rémunérateur par rapport aux coûts de production imposés par le cahier des charges du *Parmigiano Reggiano*.

2. Modalités opérationnelles de la régulation de l'offre

Pour la période 2014 – 2016, les valeurs de référence ont été définies de la manière suivante :

Valeurs de référence pour l'aire géographique de production

Quantité de lait	Tonnes	1 755 000
Meules de « Parmigiano Reggiano » (calculé sur la moyenne de 540 kg de lait par meule)	Nombre	3 250 000
Quantité de fromage (calculé sur la moyenne de rendement de 7.4 kg/100 kg de lait)	Tonnes	129 870

L'application du plan pour la régulation de l'offre prévoit qu'au début de l'année suivante, les fromageries de l'aire géographique communiquent la quantité totale de lait transformé en *Parmigiano Reggiano*. Si la quantité totale du lait transformé est inférieure à la quantité de référence, le mécanisme de contribution supplémentaire ne se déclenche pas. Grâce à la compensation interne, les quantités des producteurs qui ont transformé plus de lait sont compensées par celles de ceux qui en ont produit moins. Par contre, si la quantité de lait est supérieure à la quantité de référence, le mécanisme de contribution supplémentaire est activé.

3. Application de la contribution supplémentaire

Pour déterminer le montant de la contribution supplémentaire pour chaque fromagerie, on se base sur la somme des quantités de lait transformé pendant l'année écoulée (quota de la fromagerie). Ce quota correspond à la somme des quotas laitiers (quota de lait destiné à la production de *Parmigiano Reggiano*) de chaque fournisseur. Pour éviter des distorsions dans l'application de la contribution supplémentaire, les quantités de lait utilisé pour la production de meules ayant dû être détruites avant la taxation suite à des événements exceptionnels (catastrophe naturelle, incendie, etc.), sont déduites de la quantité totale.

Sur cette base, la différence (solde annuel) entre la somme des quotas laitiers de chaque fournisseur et la quantité totale de lait transformé en *Parmigiano Reggiano* par la fromagerie est déterminée pour chaque fromagerie. Si le solde est positif ou nul, la fromagerie ne devra pas s'acquitter de la contribution supplémentaire. Par contre, si le solde est négatif, la fromagerie devra s'acquitter d'une contribution supplémentaire calculée sur la base du tableau suivant :

Montant de la contribution supplémentaire

Dépassement de la production par fromagerie	Contribution supplémentaire en €/kg de lait
De 0.00 % à 0.50 %	0
De 0.51 % à 2.00 %	0.02
De 2.01 % à 4.00 %	0.06
De 4.01 % à 6.00 %	0.10
De 6.01 % à 9.00 %	0.16

Gestion de l'offre des fromages avec appellation d'origine dans les États membres de l'Union européenne

Au-delà de 9.00 %	0.20
-------------------	------

Ces conditions sont valables sans exception aussi bien pour les fromageries déjà actives dans l'aire géographique que pour les nouvelles. Il n'y a donc pas de limitation à l'entrée dans le système de nouvelles fromageries.

Le système prévoit aussi des mesures de compensation pour les petites fromageries (production inférieure à 2 000 meules par année). Pour ces fromageries ainsi que pour leurs fournisseurs de lait, un rabais de 25 % est appliqué.

La contribution supplémentaire due par une fromagerie peut être répartie sur les fournisseurs de lait proportionnellement au lait livré en excès.

4. Réserve de quotas laitiers et réattribution

Le plan de régulation de l'offre prévoit une croissance productive jusqu'à 1 % par année (environ 17 550 tonnes), pour les années où la contribution supplémentaire est appliquée. Cette quantité, la « réserve », sera utilisée pour deux types de mesures : la réattribution trimestrielle et l'application de politiques de filière.

- Réattribution trimestrielle :

En faveur des producteurs de lait qui ont dépassé leur quota laitier au moins une fois pendant la période 2014/2016 et qui ont payé la contribution supplémentaire jusqu'à concurrence de 1 % au maximum de la production.

- Application de politiques de filière :

La différence entre la croissance programmée et la réattribution effective constituera la réserve et sera alimentée par un quota d'au moins 1/3 de la croissance programmée (+ 1 %). Cette réserve servira à satisfaire le besoin de nouveaux producteurs et en particulier des jeunes, principalement des régions de montagne.

5. Utilisation de la contribution supplémentaire

Les montants encaissés avec la contribution supplémentaire sont utilisés pour financer des mesures permettant de créer de meilleures conditions d'équilibre entre l'offre et la demande et plus précisément de soutenir l'augmentation des parts de marché, surtout à l'exportation. Les montants sont directement gérés par le « Consorzio » et ne sont pas attribués aux fromageries qui exportent directement leur production, pour éviter des effets de distorsion du marché.

Le plan de régulation de l'offre s'applique à tout le lait conforme au cahier des charges du *Parmigiano Reggiano*, indépendamment de la taxation finale du produit. D'une part, le système prime les fromageries avec un faible pourcentage de produits déclassés (non AOP et non marqués). De l'autre, si la contribution supplémentaire était appliquée uniquement au lait transformé en *Parmigiano Reggiano* effectivement marqué, la production d'un fromage de moindre qualité – ne pouvant, dès lors, prétendre à l'AOP mais étant néanmoins comparable à l'AOP – vendu à des prix plus concurrentiels serait encouragée.

4.2.2 France

En application de l'article 150 du Règlement (UE) 1308/2013, le premier Ministre français a adopté un décret le 4 octobre 2012 relatif à la régulation de l'offre de fromages bénéficiant d'une appellation d'origine protégée ou d'une indication géographique protégée¹³. Ce dernier stipule que les ministres chargés de l'agriculture et de l'économie peuvent, par arrêté conjoint, définir, pour une période de temps déterminée, des règles portant sur la régulation de fromages bénéficiant d'une AOP ou d'une IGP.

¹³ Décret n° 2012-1126 du 4 octobre 2012 relatif à la régulation de l'offre de fromages bénéficiant d'une appellation d'origine protégée ou d'une indication géographique protégée, JORF n°0232, p. 15596, disponible sur : www.legifrance.gouv.fr.

Gestion de l'offre des fromages avec appellation d'origine dans les États membres de l'Union européenne

Sur la base de ce décret, des arrêtés ont été adoptés pour les AOP et IGP fromagères suivantes : *Reblochon* (arrêté du 22 avril 2014 pour les campagnes 2014/2015), *Gruyère* (arrêté du 22 septembre 2015 pour les campagnes 2015-2016 et 2017-2018), *Comté* (arrêté du 11 mars 2015 pour les campagnes 2015-2016 et 2017-2018) et *Beaufort* (arrêté du 5 août 2015 pour la campagne 2015-2016 et 20 mai 2016 pour la campagne 2016-2017). Ces arrêtés déclarent les règles des accords de régulation de l'offre des fromages des filières obligatoires pour une période déterminée. Ces règles énumèrent d'une part les principes de la régulation des volumes. Ces derniers contiennent en général un bilan de capacité de croissance du produit en question et fixent une référence de base pour chaque entreprise ainsi que des règles de transfert de référence d'une entreprise à l'autre. D'autre part, les modalités concrètes d'application y sont décrites.

Vu que chaque État membre est tenu de procéder aux contrôles tendant à vérifier si la régulation est mise en œuvre en respectant la réglementation, la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) a mené une enquête dans le cadre de chaque demande de régulation de l'offre.

Analyse d'un cas pratique : *Comté* (AOP)

Le *Comté* est une AOP fromagère française enregistrée dans l'UE depuis 1996. Le *Comté* est un fromage fabriqué exclusivement avec du lait de vache mis en œuvre cru. C'est un fromage à pâte cuite, pressée et salée en surface et en saumure. Au moment de sa commercialisation, après un affinage minimal de 120 jours, c'est un fromage à pâte de couleur ivoire à jaune, présentant également une ouverture susceptible d'atteindre la dimension d'une petite cerise (document unique, chiffre 3.2)¹⁴. Le *Comté* est le 1^{er} fromage AOP français en tonnage (64 179 t en 2014 soit environ 1 600 000 meules produites). Pour le maintien de la qualité et de la spécificité du produit, la productivité laitière est plafonnée par hectare de superficie potentiellement fourragère (document unique, chiffre 3.3). Depuis la modification du cahier des charges de 2015, les critères de mise en application de la clause de productivité par exploitation sont détaillés. Ainsi, la productivité laitière des surfaces fourragères (et potentiellement fourragères) consacrées à l'affouragement du troupeau laitier est plafonné pour chaque exploitation au niveau qu'elle a atteint lors de la meilleure campagne de 2008/2009 à 2012/2013, augmenté de 10 %. Dans tous les cas, cette productivité ne pourra pas dépasser 4'600 litres de lait par an par hectare de surface fourragère et potentiellement fourragère. Le chargement du cheptel laitier de l'exploitation est limité à 1,3 UGB/ha afin de préserver le lien au terroir. Par conséquent, cette disposition du cahier des charges répond à des enjeux qualitatifs et environnementaux. Un producteur peut ainsi produire plus de lait s'il acquiert de nouvelles surfaces.

Par arrêté du 11 mars 2015, le Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt a rendu les règles de l'accord de régulation de l'offre de fromages bénéficiant de l'AOP *Comté* contraignantes pour la période du 1^{er} avril 2015 au 31 mars 2018. La régulation de l'offre répond aux principes suivants :

1. Bilan des capacités de croissance de la production et fixation d'une ouverture

Le *Comté* est un fromage à longue conservation qui bénéficie d'une longue période de maturation en caves d'affinage. L'existence d'importantes capacités de stockage permet d'exercer un effet tampon vis-à-vis de déséquilibres momentanés (excédent ou pénurie) entre l'offre et la demande. Dans le cadre de la préparation des règles de régulation de l'offre et de la demande, le CIGC s'est basé sur les données annuelles de l'année précédente suivantes : les ventes et leur évolution, la production et son évolution ainsi que les stocks au 31 décembre exprimés en mois moyen de vente sur les 12 et 24 derniers mois. Le bilan établi sur ces bases permet d'apprécier la tendance dans laquelle le CIGC doit agir, à savoir assumer une croissance de production supérieure aux demandes du marché s'il faut reconstituer les stocks ou limiter cette croissance dans les cas où les stocks se seraient trop lourdement chargés au cours de la période écoulée. L'objectif de croissance de la filière lui permet de

¹⁴ DOCUMENT UNIQUE RÈGLEMENT (CE) N° 510/2006 DU CONSEIL relatif à la protection des indications géographiques et des appellations d'origine des produits agricoles et des denrées alimentaires « COMTÉ », disponible sur : <http://ec.europa.eu/agriculture/quality/door/registeredName.html?denominationId=262>

Gestion de l'offre des fromages avec appellation d'origine dans les États membres de l'Union européenne

fixer l'ouverture de son marché. Le volume de la précédente campagne a été historiquement réparti entre les différents ateliers. Le principe des règles de régulation de l'offre est de s'appuyer sur cette référence historique octroyée à chaque fromagerie, à laquelle peut s'ajouter une possibilité de croissance encadrée par ces règles. Cette possibilité de croissance peut être structurelle (menant à une augmentation de la référence de base pour chaque fromagerie pour la prochaine campagne) ou conjoncturelle (liée à la seule campagne en cours et à des nécessités temporaires d'adaptation du marché).

2. Une référence de base et un accès pour chaque fromagerie à un poids de référence supplémentaire au titre de l'ouverture du marché

Chaque fromagerie dispose d'une référence correspondant au poids de référence potentiel du *Comté* que la fromagerie peut fabriquer pour la campagne à venir. En outre, chaque fromagerie peut demander une augmentation de sa référence en fonction des critères suivants :

- Accueil de jeunes agriculteurs qui s'installent (dotations JA) ;
- Accueil de nouveaux producteurs de lait « industriel » quittant l'ensilage pour passer au lait « de foin » ;
- Amélioration du potentiel de production à *Comté* des producteurs en place ;
- Développement global des exportations (mesure export) ;
- Évènements de force majeure (prêt de référence *Comté* supplémentaire pour la campagne en cours).

3. Modulation du taux d'utilisation de référence des fromageries

Quelle que soit la conjoncture, la filière *Comté* garantit une ouverture de 920 tonnes par campagne pendant les trois campagnes. Cependant, un mécanisme d'ajustement temporaire qui ne modifie pas la référence acquise par chaque fromagerie, mais qui, pour une campagne donnée, module le taux d'utilisation de cette référence est prévu. Ce mécanisme d'ajustement est décidé en début de campagne en fonction de l'état des stocks au 31 décembre qui précède le début de la campagne et peut être complété en fonction de l'état des stocks au 31 juillet de la campagne en cours.

4. Obligations des ateliers d'affinage

Afin d'éviter la dégradation des meules de *Comté* pouvant intervenir à tout moment de la longue durée d'affinage, les entreprises de commercialisation (maisons d'affinage et /ou de préemballage) ont l'obligation de vendre pendant chaque campagne aux industries de la fonte et de la seconde transformation 1 % de leur poids de *Comté* affiné annuellement. Les entreprises qui ne respectent pas cette obligation sont soumises à une pénalité.

Les enquêteurs de la DGCCRF ont recherché si les pratiques de régulation du *Comté* ne créaient pas de discriminations entre les opérateurs. Ils ont aussi vérifié si la prise en compte par la filière d'un ensemble d'indicateurs de l'état du marché du *Comté*, accompagnée de possibilités de modulation de la régulation, permettaient une adaptation de l'offre à la demande, sans conduire à une indisponibilité excessive de *Comté*. Les investigations ont porté sur un échantillon d'opérateurs représentatifs tels les exploitants agricoles, les transformateurs, les affineurs et les organisations professionnelles. Les professionnels rencontrés ont estimé que la régulation de la production est indispensable à la pérennité de la filière car elle permet une croissance régulière, une bonne valorisation du lait et l'installation de nouveaux entrants.

Selon le CICG, la mise en place de cette régulation a permis d'éviter les fluctuations de prix et de volume, ce qui a un effet bénéfique pour la filière.

4.3 Évaluation des mesures du « Paquet Lait » de l'UE

Les considérations contenues dans le rapport du groupe de travail sur les marchés agricoles de l'UE¹⁵, créé en janvier 2016, ainsi que les résultats de la consultation publique lancée le 2 février 2017 par le commissaire européen chargé de l'agriculture et du développement rural, constituent la première étape de la modernisation et de la simplification de la politique agricole commune (PAC).

Le rapport du groupe de travail sur les marchés agricoles de l'UE, en tant que groupe d'experts de la Commission européenne, fait apparaître, en ce qui concerne la coopération entre producteurs, « un manque de clarté concernant les règles applicables aux actions collectives des producteurs. Les différences entre les notions qui sous-tendent le droit classique de la concurrence et les dérogations agricoles prévues par le règlement organisation commune des marchés (OCM) ont créé une certaine confusion sur le plan réglementaire. La réforme de 2013 a encore introduit de nouvelles approches de la gestion des actions collectives émanant d'agriculteurs. Si le but était de renforcer la position des agriculteurs au sein de la filière, ces nouvelles dispositions ont peut-être exacerbé la complexité du cadre juridique. Les règles applicables devraient être rendues claires et praticables, afin que les agriculteurs n'aient pas besoin d'engager un conseiller juridique lorsqu'ils envisagent de coopérer. La Commission devrait expressément exempter la planification conjointe et la vente conjointe des règles de concurrence, pour autant qu'elles soient le fait d'organisations de producteurs reconnues ou de leurs associations. Des garanties devraient permettre d'assurer que la concurrence et les objectifs de la PAC – tels que des prix au consommateur raisonnables – ne soient pas remis en cause. Cette clarification confortera la PAC dans son orientation stratégique consistant à inciter les producteurs à s'organiser et à s'aider eux-mêmes. Les associations entre producteurs purement formées dans un but de négociation commerciale devraient être autorisées jusqu'à certains seuils de parts de marché, afin que les ventes conjointes ne portent pas atteinte à la concurrence. »

5 Comparaison des législations

Art. 9, al. 3, L'Agr et art. 1, al. 2, OIOP	Art. 150 Règlement (UE) n° 1308/2013
Principe	
<p>Cet article n'est applicable qu'en cas de développements extraordinaires non liés à des problèmes d'ordre structurel. Selon le message relatif à la politique agricole 2011, le soutien à des mesures destinées à adapter l'offre aux conditions du marché doit conserver un caractère exceptionnel et se limiter à des situations extraordinaires ne procédant pas de problèmes structurels¹⁶. Par conséquent, un système de soutien durable du marché ou d'intervention ne saurait être l'objet d'une mesure du Conseil fédéral, car cela rendrait caduques les réformes agricoles réalisées dans un passé récent. Par contre, les mesures spécifiques à un produit, limitées dans le temps, doivent rester possibles en cas d'effondrement du marché, par exemple.</p>	<p>Au vu de l'importance des appellations d'origine protégées (AOP) et des indications géographiques protégées (IGP) notamment pour les régions rurales vulnérables et afin de garantir la valeur ajoutée de ces marques d'excellence et de préserver notamment la qualité des fromages bénéficiant d'une AOP ou d'une IGP, ceci eu égard à la suppression prochaine des quotas laitiers, les États membres devraient être autorisés à appliquer des règles visant à réguler l'ensemble de l'offre pour ces fromages produits dans une région géographique donnée, à la demande d'une interprofession, d'une organisation de producteurs ou d'un groupement.</p> <p>Il n'y a pas de conditions fondamentales (caractère exceptionnel, développements extraordinaires) comme à l'art. 9, al. 3, L'Agr.</p>
Représentativité des interprofessions et des organisations de producteurs	
<ul style="list-style-type: none"> • Leurs membres doivent produire, transformer 	<p>Les dispositions contraignantes régissant la</p>

¹⁵ http://ec.europa.eu/agriculture/agri-markets-task-force_fr

¹⁶ <https://www.blw.admin.ch/blw/fr/home/politik/agrarpolitik/fruehere-reformetappen/ap-2011.html>

Gestion de l'offre des fromages avec appellation d'origine dans les États membres de l'Union européenne

Art. 9, al. 3, LAgr et art. 1, al. 2, OIOP	Art. 150 Règlement (UE) n° 1308/2013
<p>ou mettre sur le marché au moins 50 % des quantités du produit ou du groupe de produits commercialisées.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Au moins 60 % des producteurs doivent être affiliés à l'organisation. • Au moins 3/4 des représentants des producteurs, des transformateurs ou des marchands présents à l'assemblée des délégués de l'interprofession doivent exercer personnellement une activité dans la production, la transformation ou le commerce du produit ou du groupe de produits en question. • Les régions de production ou de transformation doivent être représentées de manière équitable dans l'organisation. 	<p>gestion de l'offre pour les fromages AOP ou IGP se fondent sur une convention conclue entre :</p> <ul style="list-style-type: none"> • au moins 2/3 des producteurs de lait ou leurs représentants qui produisent pour le moins 2/3 du lait cru utilisé pour la fabrication du fromage et, le cas échéant, • au moins 2/3 des producteurs du fromage qui représentent pour le moins 2/3 de la production dans la région géographique définie dans le cahier des charges. <p>(art. 150, al. 2)</p>
Période	
<p>La demande d'adaptation de la production ou de l'offre aux exigences du marché doit porter sur une période n'excédant pas deux ans. Les interprofessions et les organisations de producteurs peuvent demander au Conseil fédéral de reconduire l'extension au terme d'une nouvelle évaluation.</p>	<p>Les dispositions sont applicables pour une période ne pouvant dépasser trois ans et sont reconductibles à leur échéance en déposant une nouvelle demande.</p> <p>(art. 150, al. 4, let. c)</p>
Conditions de fond que les demandes doivent remplir	
<p>Similaires (analyse de marché, description des mesures de gestion de l'offre, système de contrôle, utilisation des moyens, etc.)</p>	
Procédures de décision	
<p>Le Conseil fédéral statue sur les demandes. Après leur réception et examen par l'OFAG, les demandes sont publiées dans la Feuille officielle suisse du commerce.</p> <p>Toute personne peut adresser des commentaires à l'office fédéral dans les 30 jours suivant la publication.</p>	<p>Les États membres statuent sur les demandes reçues. Celles-ci sont publiées dans le Journal officiel du pays membre.</p> <p>(art. 150, al. 1)</p> <p>Les États membres communiquent les dispositions qu'ils ont adoptées à la Commission. Celle-ci en informe les autres États membres.</p> <p>(art. 150, al. 7)</p>

Gestion de l'offre des fromages avec appellation d'origine dans les États membres de l'Union européenne

Art. 9, al. 3, LAgr et art. 1, al. 2, OIOP	Art. 150 Règlement (UE) n° 1308/2013
Contrôle	
<p>Les interprofessions et les organisations de producteurs sont compétentes pour l'application des mesures.</p> <p>Les interprofessions et les organisations de producteurs dont les mesures d'entraide bénéficient d'une extension doivent présenter chaque année au Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) un rapport concernant la réalisation et l'effet des mesures (art. 13, OIOP).</p>	<p>Les États membres effectuent des contrôles pour s'assurer que les conditions sont remplies. Si l'autorité nationale constate que les règles ne sont pas respectées, l'État membre abroge les dispositions.</p> <p>(art. 150, al. 6)</p> <p>La Commission peut en tout temps demander à un État membre d'abroger les dispositions qu'il a adoptées, si elle constate qu'elles sont contraires à la concurrence dans un secteur essentiel du marché intérieur, l'entravent ou la distordent ou qu'elles portent atteinte à la liberté de commerce.</p> <p>(art. 150, al. 8)</p>

6 Évaluation d'une adaptation de la législation suisse au droit de l'UE

Les mesures de l'UE et de la Suisse visant à adapter la production et l'offre aux exigences du marché ont beaucoup de points en commun (limitation dans le temps, représentativité des interprofessions ou des organisations de producteurs).

Un soutien public à des mesures d'entraide présentées par une organisation de producteurs ou une interprofession doit être conforme au droit commercial international. Étendre une mesure d'entraide à des non-membres ou déclarer que les dispositions émanant d'organisations privées sont applicables à tous, c'est leur conférer force de loi et, partant, les soumettre aux dispositions du droit commercial international, dans la mesure où les dispositions de l'organisation ont des répercussions sur les échanges commerciaux avec d'autres pays. On considère par exemple que réduire le prix des produits destinés à l'exportation à titre de mesure d'allègement du marché constitue un subventionnement des exportations, pratique qui est interdite.

Les avantages et les inconvénients d'une éventuelle adaptation de la base légale suisse (art. 9, al. 3, LAgr ou d'un nouvel article spécifique comme dans l'UE) sont présentés dans le tableau suivant :

Avantages d'une adaptation	Inconvénients d'une adaptation
<ul style="list-style-type: none"> • Des conditions-cadre identiques en Suisse et dans (quelques États membres de) l'UE pour des fromages à appellations protégées (AOP ou IGP). • Fondés aujourd'hui sur des dispositions de droit privé, les systèmes de gestion des quantités, comme ceux de l'Emmentaler Switzerland ou de l'interprofession du Gruyère, seraient basés, le cas échéant, sur des dispositions de droit public qui les protégeraient du droit de la concurrence, ce dernier étant considéré comme une <i>lex specialis</i> dans la LAgr. 	<ul style="list-style-type: none"> • Le système de l'UE est contesté : plusieurs États membres lui reprochent de porter atteinte à la concurrence. Il est possible que la mesure ne soit pas reconduite dans la prochaine étape de la politique agricole de l'UE. • Appliqués sur une longue période, les systèmes de gestion des quantités peuvent avoir des effets négatifs. Exemples : <ul style="list-style-type: none"> ○ Ils incitent à fabriquer des produits qui concurrencent ceux qui sont déjà sur le marché (p. ex. l'Emmental vs le Switzerland Swiss : entre 2006 et 2016,

Gestion de l'offre des fromages avec appellation d'origine dans les États membres de l'Union européenne

<ul style="list-style-type: none">• Vu qu'il existe aujourd'hui déjà plusieurs groupements qui appliquent des systèmes de gestion des quantités fondés sur le droit privé, il ne devrait pas y avoir de répercussions négatives sur le marché du lait suisse (p. ex. en limitant les quantités de lait qui peuvent être transformées dans les laiteries).	<p>la production d'Emmental a baissé, passant de 33 894 t à 17 029 t, alors que celle du Switzerland Swiss a crû de 2 361 t à 5 795 t)</p> <ul style="list-style-type: none">○ Ils freinent les développements structurels (notamment dans les fromageries)• Pour les fromages bénéficiant d'une AOP ou d'une IGP, un assouplissement de l'art. 9, al. 3, LAgr (développements extraordinaires non liés à des problèmes d'ordre structurel) réduirait encore davantage la concurrence et la liberté économique des acteurs concernés. Il constituerait une intervention supplémentaire de l'État sur les marchés, qui serait contraire aux grandes orientations de la politique agricole.• Le système comporterait une charge administrative non seulement pour celui qui en fait la demande mais aussi pour les autorités, ainsi qu'une marge d'interprétation dans les décisions.
---	---

7 Conclusion

Depuis l'entrée en vigueur de la LAgr en 1999, la politique agricole encourage la responsabilité et l'initiative personnelle des agriculteurs, en introduisant au sein de plusieurs instruments le principe de subsidiarité. L'adaptation de la production et de l'offre aux besoins du marché sont, selon le droit agricole en vigueur, des tâches qui incombent en premier lieu aux organisations de producteurs et aux interprofessions concernées (art. 8 LAgr).

Les organisations de producteurs ainsi que les interprofessions jouent donc un rôle important, notamment dans la concentration et la régulation de l'offre à la demande, dans l'optimisation des coûts et la stabilisation des prix à la production, dans la promotion de la qualité ainsi que dans le positionnement des produits sur les marchés. Ces forums permettent aux producteurs de participer aux décisions collectives concernant le « marketing mix » des produits et certaines règles de fonctionnement des marchés.

La Confédération peut soutenir les producteurs et leurs partenaires issus de la filière alimentaire à condition qu'ils développent une action collective et prennent en charge une part importante de la prestation à effectuer. Ce principe s'applique notamment aux mesures d'entraide. La Confédération peut décréter la force obligatoire (extension des mesures d'entraide aux non-membres) à certaines décisions prises par les interprofessions et les organisations de producteurs, afin de lutter contre les profiteurs et de soutenir les actions communes (art. 9 LAgr). Avec ces instruments, la Confédération soutient à titre subsidiaire les acteurs concernés et renforce la position des producteurs dans la définition des produits et dans les négociations commerciales.

Le soutien des mesures d'entraide concernant l'adaptation de l'offre aux besoins du marché doit au contraire conserver un caractère exceptionnel et se limiter à des développements extraordinaires non liés à des problèmes structurels (art. 9, al. 3 LAgr). En effet, le Conseil fédéral ne saurait instituer un système permanent de soutien du marché et d'intervention, car cela reviendrait à rendre caduques les réformes de la politique agricole qui ont été mises en œuvre ces dernières années et pourrait être contraire aux engagements de la Suisse en matière de droit commercial international. Par contre, il

Gestion de l'offre des fromages avec appellation d'origine dans les États membres de l'Union européenne

doit être possible de prendre des mesures temporaires et limitées à un produit, par exemple en cas d'effondrement du marché, en respectant ainsi le rôle subsidiaire de l'État.

L'évaluation d'une éventuelle adaptation de la base légale suisse dans le sens du système de l'UE, faite au chapitre 6 de ce rapport, met en évidence que les inconvénients prévalent sur les avantages. Sur la base de cette évaluation ainsi que du suivi mené par l'UE sur les mesures contenues dans le « Paquet Lait », le Conseil fédéral arrive à la conclusion qu'en l'état actuel une adaptation de la législation suisse en la matière n'est pas opportune.

Lors de l'élaboration du message sur la Politique agricole après 2021, le Conseil fédéral veillera à ce que les thématiques soulevées dans diverses interventions parlementaires¹⁷, comme le renforcement de la compétitivité, l'optimisation de l'utilisation des fonds publics, une production préservant davantage les ressources naturelles ou encore les aspects relatifs au rôle des organisations de producteurs et les interprofessions ainsi que le soutien des mesures d'entraide seront approfondies. La décision d'adapter le cas échéant les bases légales sera réévaluée et devra également tenir compte des développements internationaux, notamment ceux de la PAC et de la conformité d'éventuelles adaptations avec le droit commercial international.

¹⁷ Motion 14.3636 Joder, motion 14.3659 Grin, postulat 14.3514 Knecht, postulat 14.3537, Noser, postulat 14.3618 Aebi