

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

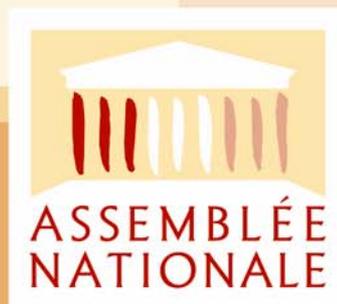
Commission des affaires européennes

Mardi 13 octobre
2009
16 h 45

Compte rendu n° 119

I. Communication de M. Hervé Gaymard sur la situation du secteur laitier	3
II. Communication de M. Robert Lecou sur la réforme des règles de contrôle de la pêche (E 4102).....	12
III. Examen de textes soumis à l'Assemblée nationale en application de l'article 88-4 de la Constitution.....	16
IV. Nomination d'un rapporteur	20

**Présidence de
M. Pierre Lequiller**
Président
**puis de M. Jérôme
Lambert**
Vice-président



COMMISSION DES AFFAIRES EUROPEENNES

Mardi 13 octobre 2009

Présidence de M. Pierre Lequiller, Président de la Commission,
puis de M. Jérôme Lambert, Vice-président

La séance est ouverte à 16 h 45

I. Communication de M. Hervé Gaymard sur la situation du secteur laitier

M. Hervé Gaymard, rapporteur. Cette communication constitue un point d'étape dans le prolongement du rapport sur le « bilan de santé » de la politique agricole commune que notre Commission avait établi, conjointement avec la Commission des affaires économiques, en juin 2008. Dans cette même logique de travail en commun, nous avons auditionné les responsables professionnels de la filière en liaison avec cette Commission.

Un rappel de l'arrière-plan historique est nécessaire afin de recadrer les termes du débat sur la situation actuelle. En 1968, l'organisation commune de marché (OCM) du lait a été l'une des premières à être mise en place. Son architecture reposait sur deux piliers. Tout d'abord, un dispositif de gestion des marchés comprenait des mesures de stockage public et privé en cas de surproduction, des restitutions correspondant à des aides à l'exportation pour la production excédentaire et des aides à la consommation. Par ailleurs avait été institué un mécanisme de prix administrés reposant sur trois prix : le prix indicatif, dit aussi prix de campagne, était le prix versé aux producteurs, le prix d'intervention était un prix de réserve versé aux organismes stockeurs et le prix de seuil était un prix minimum pour les exportations, en quelque sorte un droit de douane variable. Jusque dans les années soixante et soixante-dix, le système qui ne se différenciait pas des autres organisations communes de marché, a fonctionné. Mais à la fin des années soixante-dix, il s'est grippé. En ignorant le marché, il a conduit à la surproduction et le souvenir des montagnes de beurre a laissé des traces durables dans les esprits. C'était un système très coûteux qui s'est heurté à la barrière budgétaire : tout le monde se souvient des débats autour de l'institution de la taxe de coresponsabilité laitière. C'est la raison pour laquelle, en 1984, a été créé un nouvel instrument de gestion des marchés, les quotas laitiers. Il faut rappeler qu'à l'époque, toutes les organisations professionnelles se sont élevées contre cette limitation de la production et ont vivement manifesté. Il est nécessaire de rappeler cette polémique car plus tard, ce mécanisme n'a plus que des défenseurs.

Après 1968 et 1984, 1999 est une autre date clé. Dans le cadre de l'« agenda 2000 », à Berlin, le prix de seuil est supprimé ; le prix indicatif et le prix d'intervention demeurent mais sous certaines conditions. Une baisse du prix du lait était ainsi programmée. De 2003 à 2008, d'autres modifications sont intervenues. En 2003, le prix indicatif est modifié : l'intervention sur la poudre de lait ne se fera plus en aveugle mais sur une période donnée et sur un volume prédéterminé. En 2008, ce prix indicatif est supprimé.

En 1999, à Berlin, le gouvernement français a défendu le principe du maintien des quotas laitiers mais il était minoritaire au Conseil et leur suppression a été décidée à l'horizon 2012. En 2003, les quotas ont été prolongés jusqu'en 2015 à la faveur d'un accord politique entre la France et l'Allemagne, accord qui portait également sur d'autres sujets. A l'occasion de son audition commune par notre Commission et la Commission des affaires économiques en novembre 2007, M^{me} Mariann Fisher Boel est venue défendre sa vision de l'atterrissage en douceur des quotas laitiers consistant en fait en leur augmentation graduelle tous les ans. Cette formule a été actée lors de l'adoption du « bilan de santé » de la PAC en novembre 2008.

Ces trois dernières années se scindent en deux périodes. Pendant les dix-huit premiers mois, il y a eu une surchauffe et donc une incitation à la production dans un contexte, avant la crise financière, de crise alimentaire et de flambée des prix des denrées agricoles. Certaines entreprises, par exemple Entremont, ont fait les frais de cet optimisme en achetant de la poudre de lait en espérant la revendre plus cher plus tard. Depuis dix-huit mois, on se trouve dans une configuration différente de chute rapide des prix qui a conduit aux situations de souffrance des producteurs. Le yoyo des prix s'est stabilisé à un niveau plus bas que le niveau initial. Trois grandes raisons de cette crise peuvent être mises en avant. Tout d'abord, la correction importante de la surchauffe antérieure a déséquilibré la filière comme ce fut le cas pour le marché du porc sur le cadran de Plérin. Ensuite, la demande, notamment celle des pays émergents, est en baisse. Enfin, les instruments de gestion du marché ont été fortement amoindris. Même si pendant cette période, la Commission européenne a fait jouer de façon loyale les instruments de gestion de marché dont elle disposait encore, il n'en reste pas moins que ces outils – aides au stockage et à l'exportation – n'ont rien de comparable avec ceux qui existaient auparavant.

Pour trouver des solutions à la crise, trois remarques préalables sont nécessaires. La première tient au caractère très spécifique du lait qui est une denrée qui ne voyage pas. 70 % de la production de lait frais ou de yaourts représentent la partie la mieux valorisée de la production et conditionne le revenu des producteurs. Seulement 30 % de la production, sous forme de poudre, de caséine ou de beurre, peuvent faire l'objet d'échanges. En fait, seuls 6 à 7 % de la production laitière sont échangés sur le marché international. Sur cette proportion très minoritaire, l'origine des exportations est très concentrée sur des pays gros exportateurs d'Océanie, principalement la Nouvelle-Zélande. Le prix mondial est en fait celui de la poudre de lait néo-zélandaise. Ce prix d'un petit segment de marché, issu d'une agriculture très tournée vers l'exportation et qui n'a pas de préoccupation d'équilibre des territoires, a eu des répercussions directes sur les autres produits de la filière.

Comment s'en sortir ? Deux sujets se posent : celui de la gouvernance européenne et celui des relations entre producteurs et industriels du lait. S'agissant de la gouvernance européenne, il faut saluer les efforts du ministre de l'agriculture français pour éviter de tomber dans les excès du libéralisme et pour demander un nouveau système de gestion de la production. Mais la question est compliquée car sur la question des quotas, les Etats membres ont trois positions très différentes. La France, l'Autriche et la Finlande sont favorables à un système de quotas afin de maîtriser la production et de la répartir sur l'ensemble du territoire. En France, les quotas laitiers ont été utilisés comme outil d'aménagement du territoire. Cette option n'était pas gagnée d'avance. Je me suis personnellement battu en 2003 pour qu'elle soit maintenue et que la possibilité d'avoir de petits ou de moyens quotas soit conservée. Une deuxième catégorie de pays est celle pour lesquels les quotas laitiers constituent un actif de haut de bilan et qui ne considèrent pas que les quotas doivent participer à une logique d'équilibre du territoire. Il s'agit des Pays-Bas ou du Danemark, dans lesquels la production

est regroupée au sein d'un très petit nombre de coopératives. D'autres pays, enfin, ont l'impression d'avoir été floués lors de la mise en œuvre du dispositif en n'ayant obtenu des quotas ne représentant pas une part suffisante de leur consommation. C'est le cas de l'Italie, qui ne peut produire que la moitié de sa consommation, ainsi que de la Grèce et du Portugal. Pour cette raison, ils sont défavorables aux quotas alors qu'ils partagent, en fait, notre conception des quotas comme outil d'équilibre des territoires. La France est donc, sur ce sujet, très minoritaire, même dans une Europe à vingt-sept où la Pologne et la République tchèque nous soutiennent habituellement, et même si l'Allemagne, très secouée par la crise, a rejoint notre initiative de « G20 laitier ». Si nous l'avions pu, nous aurions mis en œuvre une minorité de blocage dans les négociations depuis deux ans. De même, dans les discussions au niveau européen, les organisations professionnelles agricoles françaises sont très isolées par rapport aux organisations agricoles des autres Etats membres qui ne souhaitent pas le maintien des quotas.

Dans la mesure où il n'est point de principe qui vaille hors la réalité, tout l'enjeu est, considérant la disparition des quotas comme acquise, de construire un nouveau système de régulation correspondant aux nécessités de l'heure.

S'agissant des relations entre producteurs et industriels, pendant dix ans, a été en vigueur en France un système de recommandations annuelles d'un prix indicatif déterminé au sein du Centre national interprofessionnel de l'économie laitière (CNIEL). Ces recommandations n'avaient pas de valeur juridique ; toutefois le système a fonctionné correctement. En juin 2008, la direction de la concurrence a mis fin à ce dispositif au motif qu'il contrevenait aux règles de concurrence. La loi de finances pour 2009 a permis la diffusion d'indices de tendance. La Commission des affaires économiques du Sénat a saisi l'Autorité de la concurrence pour qu'elle se prononce sur la compatibilité de cette formule avec le droit de la concurrence. La fin du dispositif des recommandations en vigueur depuis dix ans en France est un des facteurs de la crise.

Dans ce contexte de disparition programmée des quotas, il nous faut réfléchir à la conclusion de contrats d'objectifs privés entre producteurs et transformateurs. Cela risque d'être compliqué juridiquement car dans ce domaine, il n'y a pour le moment pas de contrat écrit et la facture est établie par l'acheteur et non par le vendeur. On peut donc s'interroger sur la nature de la relation de dépendance entre producteurs et transformateurs. On n'est sans doute pas loin d'une certaine forme de salariat avec notamment la notion de « paie du lait ».

L'accord qui a été trouvé en juin dernier a certes mis fin au conflit même s'il a rebondi depuis. Mais, en fait, cet accord ne satisfait personne, ni les producteurs qui estiment ce prix trop peu rémunérateur, ni les transformateurs qui trouvent qu'ils paient trop cher un lait qu'ils pourraient trouver moins cher dans d'autres Etats membres.

Nous en sommes au début d'un travail important à réaliser. Les mesures de valorisation des appellations et d'approvisionnement local auront un impact important sur certaines régions mais, dans les grandes régions laitières, elles ne changeront pas l'économie globale du secteur.

Sur un sujet aussi emblématique que le lait, nous avons le choix entre deux attitudes, considérer le lait soit comme un facteur de production – il s'agit de la troisième production française –, soit comme un facteur d'équilibre des territoire. Si cette dernière option n'avait pas été retenue il y a quelques années, 85 % de la production seraient situés

dans le grand Ouest avec quelques zones d'appellation d'origine contrôlée (AOC). C'est cette conception qu'il nous faut aujourd'hui défendre.

Pour terminer ce point d'étape, je voudrais dire qu'il y a dans la situation des producteurs beaucoup de désespérance liée au faible niveau de leurs revenus et aux conditions de vie difficiles induites par les modes de production contraignants du secteur.

M. Jean Gaubert. L'historique présenté par M. Hervé Gaymard est conforme à la réalité : l'ancien système permettait une protection de la production dans beaucoup de régions françaises et la période récente est difficile. Si aucune solution n'est trouvée, la production française se concentrera essentiellement dans le Grand Ouest et désertera les « régions intermédiaires ».

Il faut noter, pour le déplorer, qu'au plus fort de la période pendant laquelle les prix du lait étaient élevés, la filière a laissé mourir la production de veaux en France. Aucun effort n'a été fait pour aider cette production à traverser cette période, et la France a en conséquence perdu 30 à 40 % de son potentiel dans cette branche. De plus, la poudre de lait étant alors chère, les producteurs ont été nombreux à se tourner vers des produits de substitution à base de céréales pour alimenter leurs veaux, au détriment de la production de viande de « veau de lait ».

Les quotas ne sont clairement pas « en odeur de sainteté » au niveau européen. Il est vrai que les impératifs des autres pays qui n'ont pas le même espace agricole à gérer sont différents des nôtres. Qu'en est-il dans ces conditions de la notion de régulation ? On envisage aujourd'hui des systèmes de contrats. Mais la majorité des vaches laitières élevées aujourd'hui en Europe sont comparables à des voitures de Formule 1, auxquelles il est possible de faire atteindre très vite un volume de production laitière considérable ! Une explosion de la production de lait est prévisible. Que se passera-t-il alors avec ces volumes supplémentaires, par rapport aux volumes contractuels, qui viendront déséquilibrer les marchés ? Une solution sera difficile à mettre en œuvre mais elle passera par un soutien des prix et de maîtrise de la production.

Par ailleurs, d'autres travaux doivent être engagés au sein de cette filière. La notion de « paie du lait » qui tombait chaque mois avait son intérêt mais conduisait à une comparaison avec les salariés. Il faut une vraie réflexion, interne à la profession, sur les prix de revient. La filière laitière ne parle que de baisse des charges externes, telles que les cotisations sociales, mais est réticente à aborder la question des charges internes. Or une étude récente du réseau des Coopératives d'utilisation de matériel agricole (CUMA) indique qu'en 2008, environ 30 % des éleveurs ont acheté du matériel agricole non pas parce qu'ils en avaient un réel besoin mais pour éviter de payer des impôts. Une réflexion sur la fiscalité agricole est sans doute nécessaire.

M. Michel Piron. En se basant sur une comparaison avec les systèmes de coopératives existants aux Pays-Bas et en Allemagne, notre système de production doit-il s'interroger sur son organisation et sur une meilleure répartition des coûts fixes ?

Comment sont organisées, dans les pays autres que la France, les relations entre productions, transformateurs et distributeurs ?

M. Daniel Garrigue. Je souhaiterais approfondir les causes du désordre actuel. Quel rôle régulateur jouait exactement le prix d'intervention, et sa disparition n'est-elle pas un

élément majeur de la crise actuelle ? Le démantèlement annoncé des quotas sera-t-il progressif ? Pourquoi le prix du marché mondial exerce-t-il tant d'influence s'il ne concerne qu'une si petite part des produits laitiers ? Quelles sont les raisons qui expliquent la décision de la DGCCRF de 2008 ? Cette décision a-t-elle été dictée par les exigences de la Commission européenne ? En France, où le système est complètement éclaté entre producteurs, n'est-il pas possible d'autoriser un minimum de concertation entre les acteurs de la filière ? Quel est le degré exact de dépendance des producteurs laitiers français dans leurs relations avec les distributeurs et avec les transformateurs ? Est-il possible d'organiser une interprofession du lait ? Il s'agit d'un vrai débat de fond.

M. Daniel Fasquelle. Je soutiens également le modèle d'une agriculture régulée et permettant un aménagement du territoire.

Le ministre de l'agriculture, M. Bruno Le Maire, a évoqué l'idée d'une régulation du marché du lait sans quotas. Comment y parvenir ? Quelles propositions notre Commission pourrait-elle faire à ce sujet ?

Le droit de la concurrence fait-il vraiment obstacle à toute possibilité pour les producteurs de s'organiser ? Si tel est le cas, s'agit-il du droit national ou du droit communautaire ? On sait que la Commission européenne a parfois admis des ententes de crise le temps que les marchés se rétablissent.

Mme Marietta Karamanli. Je remercie le rapporteur ainsi que M. Jean Gaubert pour leurs interventions très claires. Il est particulièrement intéressant d'avoir un éclairage historique afin d'identifier les origines de la crise. La faiblesse des prix s'explique notamment par celle de la demande. Des mesures de relance par la consommation sont-elles envisagées ? Plus généralement quelles sont les mesures prises ou prévues au niveau européen ? L'Europe a besoin de conserver une agriculture et une industrie agro-alimentaire fortes, pour des raisons de sécurité alimentaire. Existe-t-il pour les importations de produits laitiers extra-européens un contrôle du respect des normes européennes en matière d'environnement et en matière sociale ? Comment l'Union européenne peut-elle agir pour lutter contre le fait que la faiblesse des prix payés aux producteurs ne se répercute pas sur les prix payés par les consommateurs ?

M. Philippe-Armand Martin. Je félicite le rapporteur pour sa communication. Je souhaiterais des précisions sur ses propositions d'instruments de gestion. Ceux-ci ayant souvent varié dans le temps, quels seraient aujourd'hui les plus efficaces ?

Un groupe de travail sur les relations entre producteurs et transformateurs a été annoncé. Est-il opérationnel et a-t-il déjà adopté des conclusions ?

M. Jérôme Lambert. Je souhaite exprimer mon scepticisme à propos du point 2 de la proposition de résolution, qui demande une modification du droit de la concurrence européen afin d'organiser des relations plus équilibrées entre producteurs et transformateurs autour d'un contrat portant sur les prix et les volumes. L'idée de contractualisation est radicalement différente du système des quotas gérés par les Etats. Elle signifie un désengagement des pouvoirs publics vis-à-vis des producteurs. Or les particularités du secteur agricole, qui a une influence directe sur la sécurité alimentaire, justifient selon moi une intervention publique. En outre, la concentration du nombre de transformateurs en France, qui contraste avec l'atomisation du nombre des producteurs, laisse penser que dans le cadre d'une contractualisation, les transformateurs disposeraient d'un pouvoir de marché important.

Même si la tâche est difficile, il faut rechercher d'autres solutions qui permettent de sauver les producteurs.

M. Didier Quentin. N'y a-t-il pas des moyens de prévenir et d'anticiper les crises qui se succèdent depuis cinquante ans ? Il faut se souvenir que dans les années cinquante, le gouvernement français avait cru trouver une solution en organisant la distribution de lait dans les écoles.

M. Hervé Gaymard, rapporteur. En réponse à M. Jean Gaubert, que je remercie pour son expertise de professionnel, je précise que les rendements sont très variables selon les Etats membres. Ainsi, au Danemark, le rendement moyen est de 8 350 litres par vache et par an, en Allemagne de 7 000 litres, en France de 6 450 litres, en Irlande de 4 800 litres et en Pologne de 4 550 litres.

Structurellement, dans l'Union européenne, deux conceptions différentes de l'agriculture s'affrontent. En France, nous considérons celle-ci sous trois dimensions : la production, les hommes et l'aménagement du territoire. La plupart de nos partenaires, en revanche, sont dans une logique de production car ils n'ont pas le même territoire à gérer et donc pas le souci de maintenir de petites exploitations. Il s'agit d'une différence quasiment ontologique

MM. Michel Piron et Daniel Garrigue m'ont interrogé sur l'outil de production en France. Contrairement au reste du secteur agricole, les grandes laiteries en France sont des entreprises, tandis que dans les pays d'Europe du Nord, elles ont le statut de coopérative. Les conséquences sur le droit de la concurrence mériteraient de faire l'objet d'une étude approfondie. Le système français semble en effet plus faible, juridiquement, que celui des Pays-Bas, du Danemark et de l'Allemagne. Si tel est le cas, il conviendrait que les industries françaises du secteur s'adaptent ou que les règles de concurrence puissent être modifiées, même si je suis bien conscient de la difficulté de cette solution.

L'analyse de l'influence de la grande distribution sur le cas particulier du prix du lait doit être faite avec prudence. Un rapport récent sur la formation des prix alimentaires, rédigé par Mme Christiane Lambert pour le Conseil économique, social et environnemental, montre que pour le lait, la différence de prix entre les marques de distributeurs et les marques commerciales (65 centimes d'euro le litre dans le premier cas et 1 euro dans le deuxième) ne s'explique pas par une différence du prix payé aux producteurs, qui est de 32 centimes dans les deux cas. Elle provient des autres marges du circuit de distribution.

En réponse à Daniel Garrigue, il apparaît que la cause des désordres enregistrés sur le marché du lait est largement due à une surréaction à la baisse depuis dix-huit mois ; la suppression du prix indicatif, bien qu'il n'ait pas de valeur juridique, a également pesé psychologiquement. S'agissant des quotas, la France a obtenu leur prolongation jusqu'en 2015. D'ici à cette date, il y avait deux possibilités, soit leur suppression pure et simple à l'échéance, soit leur augmentation graduelle tous les ans. Cette dernière solution a été adoptée par la Commission européenne. Cette augmentation progressive revient à leur faire perdre graduellement de leur portée. Six Etats membres souhaitent le gel des quotas mais cela ne constitue pas une minorité de blocage. La France n'a d'ailleurs pas utilisé sa possibilité d'augmentation de quotas. Mais comme nous nous trouvons dans un marché intégré, notre position est difficile et il ne pourra pas être reproché à des transformateurs d'aller s'approvisionner en dehors du marché français.

Il se pose également une question très importante à laquelle il n'a pas été donné de réponse : lors de la disparition des quotas, quelles seront les réactions des laiteries coopératives du nord de l'Europe, qui ont intégré la valeur des quotas dans le haut de leur bilan et qui risquent de se retrouver avec des actifs de bilan dévalorisés ? Actuellement, dans ces pays, il y a un marché secondaire des quotas, ce qui n'est pas le cas en France, ou très marginalement. Certes, on pourrait dire que ces entreprises pourront bénéficier de l'augmentation de production. Mais il n'est pas certain que sur un marché du lait qui semble de moins en moins dynamique, cette augmentation compense ces pertes de haut de bilan.

Ce sujet risque de revenir à l'ordre du jour car ces entreprises pourraient, sur la base de la théorie de la « confiance légitime », demander une indemnisation.

En réponse à MM. Jean Gaubert, Jérôme Lambert et Daniel Fasquelle, il est frappant de constater que le prix mondial du lait est déterminé sur la base de volumes marginaux, ce qui explique que des aléas climatiques localisés puissent générer un effet disproportionné sur les prix. C'est d'ailleurs le cas général en matière agricole, qui justifie depuis toujours l'existence de politiques agricoles.

Il m'est apparu que cette question est essentielle car le marché mondial ne représente que 7 % des volumes du marché du lait et 30 % pour le lait en poudre. Ne faudrait-il pas mettre en place un mécanisme de gestion de ces 30 % ? La principale piste est celle d'une contractualisation sur des volumes et des prix car il n'existe pas de majorité au sein de l'Union européenne favorable au maintien de quotas. Il faut donc inventer autre chose et légiférer sur les points du droit de la concurrence qui font obstacle à la mise en œuvre de ce type de contrat.

M^{me} Marietta Karamanli a évoqué la relance de la consommation intérieure et les restitutions à l'exportation. Devant le désarroi des producteurs, il serait effectivement utile de doper les procédés telle la distribution de lait. S'agissant des exportations, la réponse est clairement non ; je suis opposé à des subventions aux exportations car l'Europe doit mettre en œuvre une aide alimentaire déconnectée de la situation de son marché intérieur, contrairement aux Etats-Unis. Par ailleurs, les subventions à l'exportation ne sont pas soutenables, ni moralement, ni politiquement. D'ailleurs, dans le cadre des négociations de Doha, l'Europe s'est engagée à supprimer ces restitutions, si les Etats-Unis revenaient sur leurs « *marketing loans* ».

Il est également important de souligner que, dans les *Länder* allemands qui ont privilégié la production biologique ou dans des zones d'AOC, comme la Savoie, les producteurs souffrent moins.

Je partage l'avis de M. Philippe-Armand Martin sur la nécessité d'instruments de gestion, mais il faudra creuser ces nouvelles pistes pour préparer l'échéance de 2015. Nous avons encore beaucoup à faire au sein de notre Commission pour parfaire des propositions.

M. Didier Quentin a eu raison de souligner que la production agricole a souvent traversé des crises, mais s'agissant du lait, nous avons connu pendant 25 ans une période de relative stabilité, par un système régulé mais sans versement de subventions publiques aux producteurs. Ce n'est qu'en 2003 que l'Europe a mis en place les aides directes aux producteurs, qui n'ont pas empêché la diminution des revenus car la baisse des cours a été plus forte.

M. Jérôme Lambert. Le point 2 de la proposition de résolution me pose problème ; tel qu'il est rédigé, il ne permet pas de régler la question sur le territoire.

M. Hervé Gaymard. Nous pourrions demander la réintroduction de quotas, mais ce n'est pas réaliste. Mon idée, à travers ce point 2, est d'obtenir une modification du droit de la concurrence.

M. Daniel Garrigue. Le mot régulation, qui fait beaucoup plus consensus au sein de l'Union que les quotas, devrait expressément figurer dans le texte de la résolution.

M. Hervé Gaymard. S'il faut se garder de recréer, par des prix d'intervention sans quotas, des montagnes de lait et de beurre, une régulation est en effet indispensable et l'on peut le préciser dans le point 2 de la proposition de résolution.

M. Jérôme Lambert. Je suis d'accord avec cette proposition.

Puis, la Commission a approuvé la proposition de résolution suivante :

« L'Assemblée nationale,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu le règlement (CE) n° 1234/2007 portant organisation commune des marchés dans le secteur agricole et dispositions spécifiques en ce qui concerne certains produits de ce secteur (règlement « Organisation commune de marché- OCM- unique »),

Vu les règlements du Conseil relatifs au « Bilan de santé de la politique agricole commune » du 20 novembre 2008 »,

Vu la décision du 5 octobre 2009 de la Commission européenne de nommer un groupe d'experts chargés de faire des propositions sur l'avenir du secteur laitier,

Considérant que le secteur laitier est un des piliers de l'agriculture européenne et française dont il constitue un élément fondamental tant sur le plan économique que sur le plan de l'équilibre des territoires ;

Considérant que depuis les réformes successives de l'organisation commune de marché du lait, ce secteur est particulièrement exposé aux fluctuations des cours comme l'a montré le retournement brutal de tendance au deuxième semestre 2008 ;

Considérant que l'instabilité des revenus des producteurs et l'absence de visibilité sur les prix ne permettent pas de garantir la pérennité de la filière ;

Considérant que le développement d'un secteur laitier efficace ne peut se faire sans régulation et que la perspective de la fin des quotas laitiers en 2015 rend indispensable la mise en œuvre d'un système rénové de gestion de l'offre, comme cela a déjà été clairement exprimé dans le cadre de la résolution sur le « bilan de santé » de la PAC adoptée par l'Assemblée nationale le 14 octobre 2008 ;

1. Estime impératif de faire évoluer les instruments de gestion actuels vers une plus grande flexibilité et de créer de nouveaux instruments efficaces et assurant la transparence des marchés ;

2. Demande une modification du droit de la concurrence européen qui permette une régulation visant notamment à organiser des relations plus équilibrées entre producteurs et transformateurs autour d'un contrat portant sur les prix et les volumes dans la plus grande transparence ;

3. Appelle à une vigilance particulière sur la mise en œuvre de la décision de la Commission de hausse annuelle des quotas laitiers jusqu'en 2015, qui devrait être adaptée en fonction des tendances constatées des marchés ;

4. Souhaite que soient adoptées des mesures confortant les équilibres du secteur laitier, améliorant sa productivité et valorisant ses produits (actions de promotion, étiquetage, mention d'origine). »

II. Communication de M. Robert Lecou sur la réforme des règles de contrôle de la pêche (E 4102)

M. Robert Lecou, rapporteur. La pêche concerne un domaine important, notamment en France compte tenu de la longueur de ses côtes.

La politique commune de la pêche (PCP) a été instituée en 1983 sur le modèle de la politique agricole commune. Elle visait à soutenir le secteur de la pêche de l'Union, qui est la deuxième puissance mondiale dans ce domaine avec ses 88 000 navires. L'Europe est le premier marché mondial des produits de la mer, les Européens en consommant 25 kg par an et par tête (contre une moyenne mondiale de 16 kg) et le premier importateur du monde, 60 % des besoins de l'Union européenne étant issus des pays tiers.

La PCP est fondée sur des plans de gestion pluriannuels et sur les quotas représentatifs des droits de pêche par Etat membre. Elle est appliquée par les Etats membres, la Commission, veillant, avec l'appui de l'Agence communautaire de contrôle des pêches créée en 2005, à ce qu'ils établissent des systèmes de contrôle adéquats.

Ceux-ci ont été considérés comme insuffisants par un rapport de 2007 de la Cour des comptes européenne qui a relevé plusieurs dysfonctionnements : suivi des quotas non fiables, impossibilité pour la Commission d'identifier les anomalies des données fournies par les Etats membres, insuffisance des dispositifs d'inspection et inadaptation du suivi des sanctions.

La Commission, quant à elle, a fait plusieurs constatations dans son rapport de 2008 afférent à l'année 2006 : diminution du nombre d'infractions de 1 % alors que le nombre de navires a diminué cette année-là de 10 %, disparité des montants de l'amende moyenne, entre 170 € et 6 070 €, selon les Etats, retrait de la licence de pêche pratiqué dans plus de 70 % des cas dans certains Etats contre 2 % dans d'autres.

Le contrôle des pêches, dont le coût est de 700 millions d'euros par an et le montant des amendes de seulement 9 millions d'euros, n'a donc pas de caractère dissuasif, alors que la Commission estime que 88 % des stocks de poissons sont surexploités.

C'est cette situation qui l'a amenée à présenter ce texte dense comprenant de nombreuses dispositions.

La France est favorable au resserrement des contrôles pour les rendre plus efficaces. Ils sont nécessaires pour protéger les intérêts de la pêche face au risque de disparition du poisson et des conséquences pour ceux qui en vivent, le poisson assurant, de plus, une partie importante de l'alimentation mondiale.

Cependant des articles de cette proposition de règlement suscitent des difficultés.

L'article 47 instituant un contrôle de la pêche récréative doit être approuvé dans son principe. Il rencontre également l'agrément des pêcheurs professionnels qui se plaignent des pratiques difficilement contrôlées des pêcheurs occasionnels. Son alinéa 3 n'est néanmoins pas satisfaisant car il prévoit que les captures des non-professionnels seront imputées sur les quotas des professionnels, ce qui va réduire leurs capacités de pêche.

L'article 82 reprend les sanctions déjà prévues par un autre texte européen, la Commission y ajoutant un système de peines plancher de 5 000 euros et plafond de 300 000 euros, ce qui va à l'encontre du principe d'individualisation de la sanction.

L'article 84 prévoit l'instauration d'un système de points de pénalité entraînant d'abord une suspension de l'autorisation de pêche de six mois, puis d'un an et pouvant aller jusqu'à son retrait définitif. Un tel système devrait sans doute être fortement dissuasif mais il est indispensable de prévoir une harmonisation de son application par les Etats membres afin d'assurer une équité de traitement des contrevenants.

L'article 97 dispose qu'en cas de dépassement de quotas de pêche, la Commission procède à des déductions majorées d'un coefficient multiplicateur sur le quota attribué l'année suivante. Ce système complexe risque d'entraîner une responsabilité collective où les fautes de quelques-uns seront supportées par l'ensemble des pêcheurs.

Enfin, de nombreux articles de ce texte renvoient à un règlement d'application, non encore connu par les Etats membres. Celui-ci ne pourra manifestement pas être adopté avant le 1^{er} janvier 2010, ce qui empêchera le règlement d'être appliqué à cette date comme le prévoit la Commission.

Cette proposition de règlement est utile et importante mais les réserves concernant un certain nombre de ses articles amènent à préconiser de la repousser.

M^{me} Marietta Karamanli. Je regrette que d'autres éléments ne soient pas pris en compte. Cinq régions françaises (Aquitaine, Bretagne, Basse Normandie, Pays de la Loire, Poitou-Charentes) ont établi une position commune sur la future réforme de la PCP dans un rapport sur l'avenir de la pêche et la gestion raisonnée de la ressource, récemment publié. Elles appellent à une harmonisation des points de vue entre les Etats membres et les régions concernées et demandent que ces dernières soient plus impliquées et prennent part aux décisions dans une optique renouvelée ayant pour objectif la gestion de l'écosystème marin. Interviennent, en effet, sur l'équilibre durable de la pêche, outre le prélèvement sur les stocks, la qualité des eaux, la maîtrise des pollutions et les changements climatiques.

M. Philippe Tourtelier. Ce sujet est important. La Commission du développement durable a d'ailleurs prévu d'étudier l'année prochaine la question de la biodiversité. Néanmoins, quand on sait que 88 % des stocks sont en situation de surexploitation, et que l'on court ainsi à la catastrophe, est-il raisonnable de rejeter la proposition de règlement qui vise à renforcer les contrôles ?

M^{me} Annick Le Loch. Contrairement à la situation antérieure, les pêcheurs français sont plutôt demandeurs de contrôles. Ils sont conscients des abus en cours dans d'autres pays et veulent donc des contrôles effectifs. La proposition de règlement ne concerne que quelques points particuliers au moment où une réflexion plus large sur la politique commune de la pêche intervient avec le Livre vert et les assises de la pêche, notamment. S'agissant de la pêche de loisirs, le Gouvernement semble prévoir dans la future loi agricole un permis de pêche. C'est un élément de réponse partiel, pour régler ce problème.

Il faut procéder avec précaution car il y a une dimension forte d'aménagement du territoire, s'agissant de la question portuaire. Il convient d'éviter de s'en tenir aux mesures qui entraînent une diminution de la flotte. Une réflexion globale sur l'avenir de la pêche dans notre pays est nécessaire. Le renforcement des contrôles en constitue l'un des éléments.

Le Président Jérôme Lambert. Il serait intéressant de savoir quels sont les Etats où l'exhaustivité des données n'est pas garantie, ainsi que ceux où les pénalités financières sont les plus faibles. Par ailleurs, le coût des contrôles, 700 millions d'euros par an pour l'ensemble de l'Union européenne, paraît exorbitant. Il faut également souligner que des rejets en mer interviennent hors de tout contrôle. Pour ce qui concerne le permis de pêche pour les plaisanciers, ne faut-il pas ne pas donner suite à cette idée ? C'est l'une des dernières libertés non réglementées et ce n'est pas une mesure de ce type qui résout le problème. En outre, contrairement à la pêche en rivière, gérée par des associations et pour laquelle un permis se conçoit, la pêche en mer ne relève actuellement d'aucune structure comparable.

M. Robert Lecou, rapporteur. L'objectif d'amélioration des contrôles est nécessaire et incontournable, mais il faut un système plus fin que la proposition de la Commission européenne dans sa version actuelle.

L'avis des régions et des pêcheurs, de même que d'autres facteurs comme la qualité des eaux et de l'environnement, méritent d'être pris en compte, mais néanmoins le cadre de la proposition de règlement est limité, puisqu'il porte uniquement sur la question des modalités de contrôle.

S'agissant de la surexploitation du stock, la question fait débat. Les pêcheurs n'ont pas la même vision que les scientifiques et les associations et ils estiment être des observateurs attentifs à la ressource.

Le renforcement des contrôles est effectivement souhaité par les pêcheurs. C'est une question d'équité, certains pays n'assurant pas le respect des règles. La France partage ce constat, qui est également celui de la Cour des comptes européenne et de la Commission européenne. Le coût des contrôles est une donnée transmise par la Commission européenne. Il est difficile, sans examen approfondi, d'émettre une opinion et une éventuelle critique sur son évaluation.

En ce qui concerne les plaisanciers, les pêcheurs professionnels sont très préoccupés, car ils y voient la source d'une activité non déclarée, les prises n'étant pas rejetées en mer mais vendues sur les marchés parallèles. Le système du permis ne paraît pas anormal. C'est une question d'équité. Sur le fond, plusieurs éléments conduisent à envisager le rejet de la proposition, lequel n'est pas motivé par le refus d'un renforcement des contrôles, mais au contraire par la nécessité de prévoir des modalités plus justes et plus adaptées. Exprimer une telle position apparaît opportun face à une négociation qui se poursuit encore.

Le Président Jérôme Lambert. Le Conseil doit se prononcer le 19 octobre prochain. L'intégration du dispositif dans le cadre d'une réflexion plus générale n'apparaît pas possible dans un tel délai.

M. Philippe Tourtelier. L'adoption avec réserve ou l'abstention avec réserve paraîtrait en l'espèce plus adapté, car il n'y a pas de débat sur le principe du renforcement du contrôle.

M. Robert Lecou, rapporteur. Plusieurs aspects font que le rejet de cette proposition de règlement me paraît plus opportun. C'est une question d'équité ; les mêmes règles doivent s'appliquer à l'ensemble des pêcheurs qui exercent leur activité dans le même espace marin. En Méditerranée, la sensibilité à ces questions est d'ailleurs accrue par le fait qu'il s'agit d'un bassin fermé, également exploité par des pêcheurs ressortissants d'Etats non

membres de l'Union européenne et qui ne sont pas soumis à la PCP. De manière précise, le principe de la responsabilité collective avec imputation des dépassements d'une année sur les quotas de l'année suivante et l'absence de barème communautaire harmonisé pour le système des points de pénalité ne sont pas acceptables.

M. Philippe Tourtelier. Le rejet de la proposition n'apparaît néanmoins pas adapté.

Le Président Jérôme Lambert. Je propose que notre Commission prenne acte de la proposition et exprime ses réserves en rejetant les articles qui posent problème dans leur rédaction actuelle.

La Commission, suivant la proposition du Président, *a pris acte* de la proposition de règlement et en *a rejeté les articles 47, 82, 84 et 97.*

III. Examen de textes soumis à l'Assemblée nationale en application de l'article 88-4 de la Constitution

Sur le rapport du **Président Jérôme Lambert**, la Commission a examiné des textes soumis à l'Assemblée nationale en application de l'article 88-4 de la Constitution.

● Point B

Aucune observation n'ayant été formulée, la Commission *a approuvé* les textes suivants :

➤ Culture

- proposition de décision du Conseil relative à l'Année européenne du volontariat (2011)(document **E 4525**).

➤ Energie

- proposition de décision du Conseil relative à l'adhésion aux statuts de l'Agence internationale sur les énergies renouvelables (IRENA) par la Communauté européenne et à l'exercice de ses droits et obligations (document **E 4556**) ;

- proposition de décision du Conseil relative à la signature et à l'application provisoire par la Communauté européenne des statuts de l'Agence internationale pour les énergies renouvelables (IRENA)(document **E 4557**).

➤ Environnement

- projet de décision de la Commission du établissant les exigences applicables à l'enregistrement des producteurs de piles et d'accumulateurs conformément à la directive 2006/66/CE du Parlement européen et du Conseil (texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)(document **E 4357**) ;

- recommandation de la Commission au Conseil concernant la participation de la Communauté européenne aux négociations dans le cadre du protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone (document **E 4638**).

➤ Institutions

- proposition de règlement du Parlement et du Conseil portant adaptation à la décision 1999/468/CE du Conseil de certains actes soumis à la procédure visée à l'article 251 du traité, en ce qui concerne la procédure de réglementation avec contrôle. Adaptation à la procédure de réglementation avec contrôle. Cinquième partie (document **E 4451**).

➤ Pêche

- proposition de règlement du Conseil portant ouverture et mode de gestion de contingents tarifaires communautaires autonomes pour certains produits de la pêche pour la période 2010-2012 (document **E 4747**) ;

- proposition de décision du Conseil relative à l'établissement de la position de la Communauté à adopter au sein de la Commission pour la conservation de la faune et de la flore marines de l'Antarctique (document **E 4767**).

➤ *Recherche et propriété intellectuelle*

- proposition de décision du Conseil relative à la signature, au nom de la Communauté européenne, de l'accord entre la Communauté européenne et le gouvernement du Japon sur la coopération dans le domaine de la science et de la technologie (document **E 4661**) ;

- recommandation de la Commission au Conseil visant à autoriser la Commission à ouvrir des négociations en vue d'un accord de coopération scientifique et technologique entre la Communauté européenne et la République algérienne démocratique et populaire (document **E 4678**).

➤ *Santé*

- projet de directive CE de la Commission établissant une troisième liste de valeurs limites indicatives d'exposition professionnelle en application de la directive 98/24/CE du Conseil et portant modification de la directive 2000/39/CE (document **E 4721**).

➤ *Transports*

- proposition de décision du Conseil et des représentants des gouvernements des Etats membres de l'Union européenne, réunis au sein du Conseil, concernant la signature et l'application provisoire de l'accord de transport aérien entre les Etats Unis d'Amérique, premièrement, la Communauté européenne et ses Etats membres, deuxièmement, l'Islande, troisièmement, et le Royaume de Norvège, quatrièmement; et concernant la signature et l'application provisoire de l'accord annexe entre la Communauté européenne et ses Etats membres, premièrement, l'Islande, deuxièmement, et le Royaume de Norvège, troisièmement, concernant l'application de l'accord de transport aérien entre les Etats-Unis d'Amérique, premièrement, la Communauté européenne et ses Etats membres, deuxièmement, l'Islande, troisièmement, et le Royaume de Norvège, quatrièmement (document **E 4487**) ;

- projet de directive de la Commission du modifiant la directive 2009/45/CE du Parlement européen et du Conseil établissant des règles et normes de sécurité pour les navires à passagers (document **E 4684**) ;

- projet de règlement (CE) de la Commission relatif aux modèles communautaires pour la licence de conducteur de train, l'attestation complémentaire, la copie certifiée conforme de l'attestation complémentaire et le formulaire de demande de licence de conducteur de train, en vertu de la directive 2007/59/CE du Parlement européen et du Conseil (texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)(document **E 4688**).

● Procédure d'examen en urgence

Par ailleurs, la Commission *a pris acte de l'approbation*, selon la procédure d'examen en urgence, du texte suivant :

➤ PESC et relations extérieures

- action commune du Conseil modifiant l'action commune 2001/555/PESC relative à la création d'un centre satellitaire de l'Union européenne (document **E 4793**).

● Accords tacites de la Commission

En application de la procédure adoptée par la Commission les 29 octobre 2008 (virements de crédits), 28 janvier 2009 (projets de décisions de nominations et actes relevant de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) concernant la prolongation, sans changement, de missions de gestion de crise, ou de sanctions diverses, et certaines nominations), celle-ci a approuvé tacitement les documents suivants :

- proposition de virement de crédits n° DEC33/2009 - Section III - Commission - du budget général 2009 (DNO)(document **E 4789**) ;

- action commune abrogeant l'action commune 2007/677/PESC relative à l'opération militaire de l'Union européenne en République du Tchad et en République centrafricaine (document **E 4794**) ;

- renouvellement du Comité consultatif pour la sécurité sociale des travailleurs migrants. Nomination des membres titulaires et suppléants italiens. Nomination des membres titulaires et suppléants luxembourgeois. Nomination des membres titulaires et suppléants maltais (document **E 4795**) ;

- comité consultatif pour la sécurité sociale des travailleurs migrants. Nomination de M. Nicolas Artemis, membre titulaire chypriote, en remplacement de M^{me} Dora Petsa, membre titulaire démissionnaire. Nomination de M. Nicos Vakanas, membre titulaire chypriote, en remplacement de M. Andreas Kyriakides, membre titulaire démissionnaire (document **E 4796**) ;

- budget général - exercice 2009 Section V - Cour des comptes virements de crédits. n° V/08/AB/09 (dépenses non obligatoires)(document **E 4797**) ;

- conseil de direction de la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail. Nomination de M. Erik Macak, membre titulaire slovaque, en remplacement de M^{me} Eva Mestanova, membre démissionnaire (document **E 4798**) ;

- renouvellement du Comité consultatif pour la sécurité sociale des travailleurs migrants. Nomination des membres titulaires et suppléants slovènes (document **E 4804**) ;

- conseil de direction de la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail. Nomination de M. Per Nyström, membre suppléant suédois en remplacement de M^{me} Marie Akhagen, membre démissionnaire (document **E 4805**) ;

- proposition de virement de crédits n° DEC 32/2009 - Section III - Commission - du budget général pour l'exercice 2009 (DNO)(document **E 4806**) ;

- comité consultatif pour la sécurité et la santé sur le lieu du travail. Nomination de M. Walter Hermülheim, membre suppléant allemand en remplacement de M. Harald Kihl, membre démissionnaire (document **E 4807**) ;

- comité consultatif pour la sécurité et la santé sur le lieu du travail. Nomination de M. Xavier Lebichot, membre suppléant belge en remplacement de M. Jean-Marie Lamotte, membre démissionnaire (document **E 4808**) ;

- comité consultatif pour la sécurité et la santé sur le lieu du travail. Nomination de M^{me} Gerlinde Ziniel, membre suppléante autrichienne en remplacement de M. Robert Murr, membre démissionnaire (document **E 4809**) ;

- conseil de direction de la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail. Nomination d'un membre suppléant espagnol. Nomination d'un membre suppléant néerlandais (document **E 4810**) ;

- conseil de direction de la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail. Nomination de M. Emmanuel Couvreur membre titulaire français en remplacement de M^{me} Laurence Théry, membre démissionnaire (document **E 4811**).

IV. Nomination d'un rapporteur

Sur proposition du **Président Jérôme Lambert**, la Commission a nommé rapporteur d'information (en application de l'article 151-1-1) :

- **M. Philippe Cochet**, sur le projet de loi relatif au statut de La Poste, sous réserve de son dépôt.

La séance est levée à 19 heures

*

* *

Membres présents ou excusés

Commission des affaires européennes

Réunion du mardi 13 octobre 2009 à 16 h 45

Présents. - M. François Calvet, M. Lucien Degauchy, M. Jacques Desallangre, M. Daniel Fasquelle, M. Jean Gaubert, M. Hervé Gaymard, Mme Annick Girardin, Mme Anne Grommerch, Mme Marietta Karamanli, M. Jérôme Lambert, M. Robert Lecou, M. Pierre Lequiller, M. Philippe Armand Martin, M. Michel Piron, M. Didier Quentin, Mme Valérie Rosso-Debord, M. Philippe Tourtelier, M. Gérard Voisin

Excusés. - M. Pierre Bourguignon, Mme Arlette Franco, M. Guy Geoffroy

Assistaient également à la réunion. - M. Daniel Garrigue, Mme Annick Le Loch