



Bruxelles, le 26.10.2018  
COM(2018) 706 final

**RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL**

**L'application des règles de concurrence de l'Union au secteur agricole**

{SWD(2018) 450 final}

# RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

## L'application des règles de concurrence de l'Union au secteur agricole

### 1. INTRODUCTION

1. Conformément à l'article 225, point d), du règlement (UE) n° 1308/2013 (ci-après le «règlement OCM»)<sup>1</sup>, la Commission présente au Parlement européen et au Conseil, au plus tard le 31 décembre 2017, un rapport sur l'application des règles de concurrence au secteur agricole, en accordant une attention particulière à l'application des articles 209 et 210, et des articles 169, 170 et 171 du règlement OCM.
2. Ce rapport est fondé sur les informations transmises par les autorités nationales de concurrence (ci-après les «ANC»), les États membres et les organisations privées à la Commission, sur les études réalisées par la Commission européenne sur les organisations de producteurs des secteurs de l'huile d'olive, des grandes cultures et de la viande bovine (2017) et sur les organisations interprofessionnelles (2016).
3. Le «secteur agricole» couvre les produits visés à l'article 1er, paragraphe 2, et à l'annexe I, du règlement OCM.
4. Le présent rapport porte sur la période du 1er janvier 2014 à mi-2017 pour ce qui concerne les dérogations aux règles de concurrence du règlement OCM, et du 1er janvier 2012 à mi-2017 pour la description des enquêtes antitrust (ci-après la «période»)<sup>2</sup>. Le document de travail des services de la Commission apporte des informations complémentaires sur ces dérogations et sur les enquêtes antitrust.

#### 1.1. Les règles de concurrence de l'Union

5. **L'article 101 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne** (ci-après le «TFUE») interdit tous accords entre deux opérateurs économiques indépendants ou plus qui ont pour objet ou pour effet de restreindre le jeu de la concurrence. Il s'agit notamment des accords de fixation des prix, qui suppriment les incitations visant à améliorer la production et constituent des infractions graves. L'article 101, paragraphe 3, TFUE, dispose que les accords sont exemptés de l'interdiction prévue à l'article 101, paragraphe 1, dès lors qu'ils engendrent des profits économiques

---

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

2 Pour la période 2004-2011, voir le [rapport sur l'application du droit de la concurrence et sur les activités de surveillance des marchés menées par les autorités européennes de concurrence dans le secteur alimentaire](#) (en anglais).

objectifs qui l'emportent sur les effets négatifs résultant d'une restriction de la concurrence, par exemple en contribuant à améliorer la production ou la distribution de produits, tout en réservant aux utilisateurs une partie équitable du profit qui en résulte. La restriction doit en outre être indispensable et la concurrence ne doit pas être éliminée. Les opérateurs déterminent eux-mêmes si les conditions de l'article 101 TFUE sont remplies<sup>3</sup>.

6. Le secteur agricole peut également bénéficier de dérogations en vertu des règles de concurrence générales, notamment le règlement d'exemption par catégorie en faveur de la spécialisation<sup>4</sup>. Si des parties produisent ou transforment des produits conjointement, et que les parts de marché cumulées des parties n'excèdent pas 20 % du marché en cause pour les produits transformés, le règlement précité permet la vente conjointe de ces produits. Cela concerne par exemple les coopératives, qui effectuent souvent des activités de transformation.
7. **L'article 102 TFUE** interdit aux sociétés d'exploiter de façon abusive la position dominante qu'elles occupent sur un marché donné, par exemple en pratiquant des prix non équitables ou en limitant la production.

## **1.2. L'application des règles de concurrence de l'Union au secteur agricole**

8. Le TFUE confère un statut spécial au secteur agricole. L'article 42 TFUE prévoit que les règles de concurrence de l'Union ne sont applicables à la production et au commerce des produits agricoles que dans la mesure déterminée par le Parlement européen et le Conseil, dans le cadre des dispositions prévues à l'article 43, paragraphe 2, TFUE, compte tenu des cinq objectifs énoncés à l'article 39 TFUE. Ces objectifs sont les suivants: accroître la productivité, assurer un niveau de vie équitable à la population agricole, stabiliser les marchés, garantir la sécurité des approvisionnements, et assurer des prix raisonnables aux consommateurs. La Cour de justice de l'Union européenne reconnaît la primauté de la politique agricole commune par rapport aux objectifs du traité dans le domaine de la concurrence<sup>5</sup>. Elle reconnaît que le maintien d'une concurrence effective sur les marchés des produits agricoles

---

3 Pour plus d'informations, consulter les lignes directrices de la Commission européenne de 2004 concernant l'application de l'article 81, paragraphe 3, CE (aujourd'hui l'article 101, paragraphe 3, TFUE).

4 Règlement (UE) n° 1218/2010 de la Commission du 14 décembre 2010 relatif à l'application de l'article 101, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne à certaines catégories d'accords de spécialisation (JO L 335 du 18.12.2010, p. 43).

5 Arrêt du 29 octobre 1980, Maïzena GmbH/Conseil des Communautés européennes (C-139/79, ECLI:EU:C:1980:250, point 23, arrêt du 5 octobre 1994, République fédérale d'Allemagne/Conseil (C-280/93, ECLI:EU:C:1994: 367, point 61, arrêt du 19 septembre 2013, Panellinos Syndesmos Viomichanion Metapoiisis Kapnou/Ypourgos Oikonomias kai Oikonomikon et Ypourgos Agrotikis Anaptyxis kai Trofimon (C-373/11, ECLI:EU: C: 201: 567, point 39, et rappelé plus récemment dans l'arrêt du 14 novembre 2017, Président de l'Autorité de la concurrence/Association des producteurs vendeurs d'endives (APVE) e.a. (C-671/15, ECLI:EU:C:2017:860, point 37).

fait partie des objectifs de la politique agricole commune et de l'organisation commune des marchés<sup>6</sup>.

## **2. DEROGATIONS A L'ARTICLE 101, PARAGRAPHE 1, TFUE**

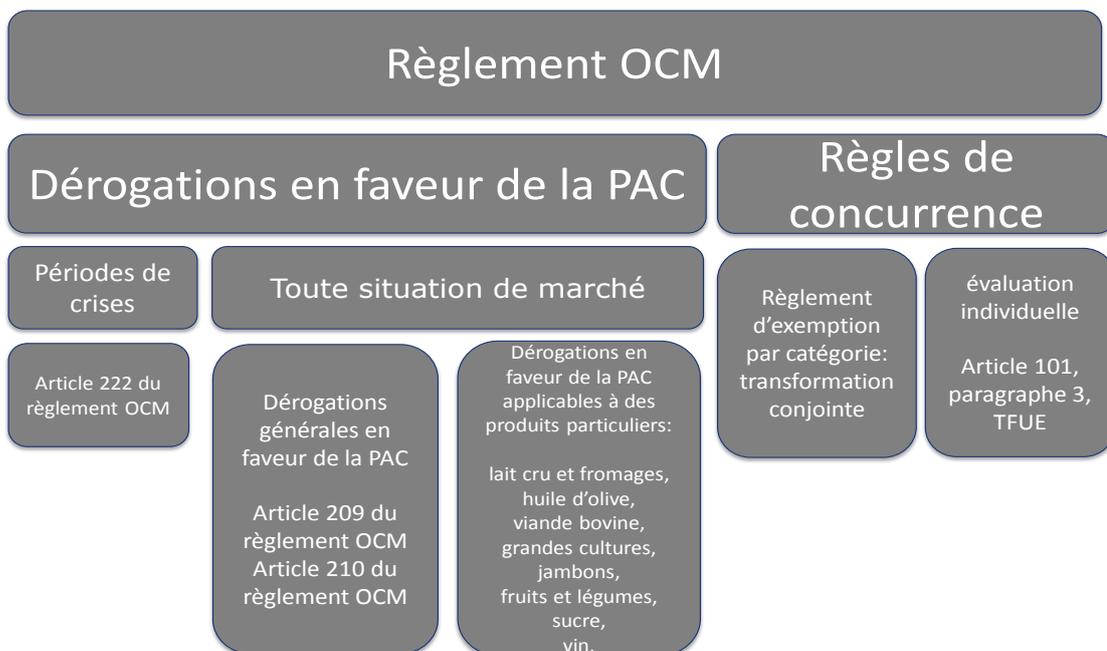
9. Les règles de concurrence de l'Union s'appliquent à la production et au commerce des produits agricoles, sauf si le règlement OCM en dispose autrement (article 206 du règlement OCM). Le règlement OCM prévoit des dérogations à l'application de l'article 101 TFUE, qui s'appliquent soit à tous les secteurs agricoles, soit à certains d'entre eux, ou qui traitent de situations spécifiques.
10. Le graphique ci-dessous présente le cadre des règles de concurrence et des dérogations avant le 1<sup>er</sup> janvier 2018<sup>7</sup>.

### **Illustration 1 Règles de concurrence avant le 1.1.2018**

---

6 Arrêt du 9 septembre 2003, *The Queen/The Competition Commission, Secretary of State for Trade and Industry et The Director General of Fair Trading, ex parte Milk Marque Ltd et National Farmers' Union* (C-137/00, ECLI:EU:C:2003:429, point 57, arrêt du 14 novembre 2017, Président de l'Autorité de la concurrence/Association des producteurs vendeurs d'endives (APVE) e.a. (C-671/15, EU:C:2017:860, points 37 et 48).

7 Règlement (UE) 2017/2393 du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2017 modifiant les règlements (UE) n° 1305/2013 relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader), (UE) n° 1306/2013 relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune, (UE) n° 1307/2013 établissant les règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune, (UE) n° 1308/2013 portant organisation commune des marchés des produits agricoles et (UE) n° 652/2014 fixant des dispositions pour la gestion des dépenses relatives, d'une part, à la chaîne de production des denrées alimentaires, à la santé et au bien-être des animaux et, d'autre part, à la santé et au matériel de reproduction des végétaux (JO L 350 du 29.12.2017, p. 15). Le règlement «omnibus» a modifié l'article 152 du règlement OCM afin d'y inclure une dérogation explicite aux règles de concurrence pour les OP/AOP de tous les secteurs.



11. Bon nombre de ces dérogations s'appliquent au travail des organisations de producteurs (OP) reconnues, dont les activités sont décrites à l'article 152 du règlement OCM; d'autres s'appliquent aux agriculteurs et à leurs associations (article 209) et l'article 210 du règlement OCM s'applique à la coopération verticale dans la chaîne d'approvisionnement entre des organisations interprofessionnelles reconnues.
12. Pour ce qui est plus particulièrement du secteur des fruits et légumes, en ce qui concerne les activités d'une OP, l'article 160 du règlement OCM impose aux membres producteurs de vendre par l'intermédiaire de l'organisation de producteurs la totalité de leur production concernée. En vertu de l'article 11 du règlement délégué (UE) 2017/891 de la Commission<sup>8</sup>, l'activité principale des organisations de producteurs du secteur des fruits et légumes concerne la concentration de l'offre et la mise sur le marché des produits de ses membres. Dans une affaire récente concernant des OP du secteur des fruits et légumes, la Cour de justice de l'Union européenne a déclaré que, dans certaines conditions, l'article 101 TFUE ne saurait s'appliquer à certaines activités (par exemple, la programmation des volumes, l'adoption d'une politique tarifaire) de ces OP<sup>9</sup>. Les rapports annuels des États membres indiquent que les OP/AOP ont mis sur le marché environ 50 % de la production totale de fruits et légumes dans l'Union en 2015.
13. La reconnaissance des OP et des AOP appartient aux États membres. À l'heure actuelle, l'Union européenne compte plus de 1 700 OP reconnues et 60 AOP

<sup>8</sup> JO L 138 du 25.5.2017, p. 4.

<sup>9</sup> Voir paragraphe 15 ci-dessous.

reconnues dans le secteur des fruits et légumes. Cela s'explique par le cofinancement des programmes opérationnels alloué par l'Union aux OP reconnues. Le secteur laitier compte environ 300 OP reconnues et 7 AOP reconnues. Environ 1 200 OP reconnues et neuf AOP reconnues sont recensées dans les autres secteurs, principalement dans les secteurs de la viande, de l'huile d'olive et des céréales<sup>10</sup>.

14. Bien que le présent rapport se limite à la période indiquée au paragraphe 4, il convient de mentionner **deux développements récents**.
15. Le premier est l'arrêt «Endives»<sup>11</sup>, dans lequel la Cour de justice de l'Union européenne a jugé que des pratiques telles que la coordination des volumes et des politiques tarifaires, ainsi que les échanges d'informations sensibles sur le plan commercial entre les OP et leurs associations (AOP), sont interdites en vertu de l'article 101 TFUE. La Cour a également estimé que, dans certaines conditions, l'article 101 TFUE ne saurait s'appliquer au sein des OP et des associations d'organisations de producteurs (AOP) reconnues, aux activités exercées par une OP/AOP donnée. Les pratiques en cause doivent notamment être **strictement nécessaires** et **proportionnées** à la poursuite des objectifs assignés aux OP/AOP par la législation de l'Union.
16. Le second est le fait que, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018, l'article 152 du règlement OCM, tel que modifié par le règlement «omnibus», prévoit une dérogation à l'article 101 TFUE **pour les OP/AOP reconnues**. Pour invoquer le bénéfice de la dérogation, l'OP/l'AOP doit intégrer au moins une activité des producteurs membres (par exemple le transport, le stockage), exercer véritablement l'activité, concentrer l'offre et mettre sur le marché les produits de ses membres.

## **2.1. Dérogations générales à la concurrence prévues par le règlement OCM**

### *2.1.1. Article 209 du règlement OCM*

17. L'article 209, paragraphe 1, deuxième alinéa, du règlement OCM, qui existait sous une formulation similaire depuis 1962, est une dérogation générale à l'article 101, paragraphe 1, TFUE, pour les agriculteurs qui exercent tout ou partie de leur activité en commun. Les accords **ne doivent en aucun cas** i) mettre en péril les objectifs énoncés à l'article 39 TFUE, ii) comporter une obligation de pratiquer un prix déterminé, ni iii) exclure la concurrence. Les agriculteurs déterminant eux-mêmes l'applicabilité de la dérogation à l'accord sans en informer les États membres ou la Commission, la Commission ne dispose d'aucune donnée sur la fréquence à laquelle

---

10 Données pour 2016. Ces données sont fondées sur les informations transmises par chaque État membre pour le secteur des fruits et légumes et le secteur laitier. Pour les autres secteurs, les données sont des chiffres préliminaires fondés sur les réponses des États membres à la demande de la Commission d'avril 2017.

11 Arrêt du 14 novembre 2017, *Président de l'Autorité de la concurrence/Association des producteurs vendeurs d'endives (APVE) e.a.* (C-671/15, ECLI:EU:C:2017:860, point 43 et suivants). Cette affaire concernait les dispositions du règlement (UE) n° 1234/2007.

les agriculteurs ont invoqué le bénéfice de cette dérogation. Dans les enquêtes en matière de concurrence, les parties renvoient rarement à l'article 209 du règlement OCM.

18. L'autorité de concurrence des **Pays-Bas** a traité de l'article prédécesseur de l'article 209 du règlement OCM – l'article 176 du règlement 1234/2007 – dans deux enquêtes. Dans l'une d'elles, en 2012, l'autorité nationale de concurrence (ci-après l'«ANC») a infligé une amende à un groupe de producteurs agricoles, de grossistes et de transformateurs pour un accord qui limitait la production des petits oignons blancs. Les parties à l'accord partageaient également des informations sur les prix afin d'aligner leurs prix et d'obtenir le prix le plus élevé possible. Afin de viabiliser l'accord, ils avaient acquis plusieurs producteurs d'oignons concurrents qui, après leur acquisition, ne produiraient plus de petits oignons blancs. Les parties ont fait valoir que l'accord pouvait être couvert par la dérogation car il était nécessaire pour accroître la productivité et le rendement de la production, et pour obtenir des prix raisonnables. L'ANC a estimé que la dérogation ne s'appliquait pas étant donné 1) que les parties ne faisaient pas partie d'une organisation nationale de marché, 2) que les contingents de production annuelle avaient pour but de relever les prix au-delà du niveau concurrentiel et que l'accord ne contribuait pas à assurer des prix raisonnables dans les livraisons aux consommateurs et 3) que l'accord comportait une obligation de pratiquer des prix déterminés.

*2.1.2. Article 210 du règlement OCM – Accords et pratiques concertées des organisations interprofessionnelles reconnues*

19. En vertu de l'article 210 du règlement OCM, les organisations interprofessionnelles (OIP) reconnues peuvent invoquer le bénéfice d'une dérogation à l'article 101, paragraphe 1, TFUE. Elles doivent notifier leurs accords à la Commission et, si la Commission ne les a pas déclarés incompatibles avec la réglementation de l'Union dans un délai de deux mois à compter de la communication de la notification détaillée, l'article 101, paragraphe 1, TFUE, ne s'applique pas. L'accord ne saurait comporter la fixation de prix ou de contingents, entraîner le cloisonnement du marché ni créer d'autres distorsions de la concurrence. La Commission a reçu **deux notifications** d'OIP en vertu de cet article.
20. En janvier 2015, la Commission ne s'est pas opposée à un accord du *Centre National Interprofessionnel de l'Économie Laitière (CNIEL)* qui établissait des grilles de prix en fonction de certaines caractéristiques du lait. Étant donné que le prix du lait dépend de sa composition et de sa qualité, les organisations régionales du CNIEL publient des valeurs pour diverses spécifications techniques applicables au lait, fondées sur différents paramètres du lait (par exemple, teneur en matières grasses, origine du lait en fonction du type de bétail, critères de santé et d'hygiène), ce qui donne lieu à des primes ou à des pénalités par rapport au prix de base. S'ils le souhaitent, les producteurs de lait et les acheteurs peuvent renvoyer dans leurs contrats aux grilles publiées pour convenir d'une prime ou d'une pénalité sur le prix de base du lait.

21. En juin 2017, la Commission ne s'est pas opposée à l'accord de l'organisation interprofessionnelle française *Comité national interprofessionnel de la pomme de terre (CNIPT)* qui établissait un indicateur de prix pour les pommes de terre. Cet indicateur de prix est fondé sur des données agrégées qui rendent compte de la manière dont les agriculteurs ont été rémunérés par le passé pour certaines variétés de pommes de terre. La publication de ces informations vise à renforcer la connaissance de la chaîne d'approvisionnement. S'ils le souhaitent, les producteurs de pommes de terre et les acheteurs peuvent renvoyer à l'indicateur de prix publié dans leurs contrats respectifs.
22. À l'heure actuelle, il existe **128 organisations interprofessionnelles reconnues** dans neuf États membres de l'Union européenne; la grande majorité d'entre elles se trouvent en France et en Espagne (respectivement 65 et 27 OIP). La plupart de ces organisations interprofessionnelles sont actives dans le secteur viticole et dans le secteur des fruits et légumes<sup>12</sup>.

## **2.2. Dérogations sectorielles prévues par le règlement OCM**

### *2.2.1. Négociations contractuelles*

23. Durant la période couverte par le présent rapport, dans quatre secteurs – *huile d'olive, viande bovine, certaines grandes cultures et lait et produits laitiers* –, le règlement OCM offrait aux OP la possibilité de négocier des contrats de fourniture pour la vente des produits respectifs de leurs membres. Les mesures avaient en commun de viser à renforcer le pouvoir de négociation des producteurs vis-à-vis de leurs partenaires en aval, mais les conditions et les activités autorisées au titre de ces dispositions diffèrent.
24. Depuis 2012, en vertu de l'article 149 du règlement OCM dans le **secteur laitier**, les OP reconnues, sous réserve de limitations quantitatives, peuvent mener des négociations contractuelles sans qu'il soit nécessaire de concentrer l'offre, de mettre sur le marché les produits de leurs membres, ni d'intégrer une activité susceptible de générer des résultats pour leurs producteurs. Une OP peut négocier un prix pour la livraison de lait cru aux transformateurs. La mise en œuvre de cette disposition a été décrite dans les rapports de la Commission de 2014 et de 2016<sup>13</sup>. Neuf États membres ont rendu compte de livraisons de lait cru en 2016 dans le cadre de contrats négociés collectivement. Le volume collectivement négocié s'élevait à 22,8 millions de tonnes, soit 15 % du total des livraisons de lait dans l'Union en 2016. La dérogation prévue à l'article 149 du règlement OCM pour le secteur du lait est toujours applicable.
25. Depuis 2014, les articles 169, 170 et 171 du règlement OCM ont permis aux producteurs des secteurs **de l'huile d'olive, de la viande bovine et des grandes**

---

12 Rapport annuel des États membres et étude des instituts Arcadia et LEI de l'Université néerlandaise de Wageningen.

13 [https://ec.europa.eu/agriculture/milk/milk-package\\_fr](https://ec.europa.eu/agriculture/milk/milk-package_fr).

**cultures**, de vendre des produits agricoles et d'assurer des activités liées à la vente conjointement, par l'intermédiaire d'OP reconnues. Sous réserve de limitations quantitatives, l'OP peut négocier des contrats de fourniture, à condition qu'elle concentre l'offre et mette sur le marché les produits de ses membres. Elle doit en outre intégrer au moins une activité de ses producteurs membres, susceptible de générer des gains d'efficacité substantiels. En 2015, la Commission a adopté des lignes directrices relatives à l'application de ces dispositions<sup>14</sup>. Ces dispositions ont été abrogées à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018 par le règlement (UE) 2017/2393. Bien que les dérogations concernant l'huile d'olive, la viande bovine et certaines grandes cultures aient été abrogées, elles continuent d'être pertinentes sur le plan juridique pour les activités qui ont été exercées avant les modifications du règlement «omnibus» entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2018.

26. Pour pouvoir invoquer le bénéfice de la dérogation pour ces trois secteurs, l'OP doit adresser à l'autorité compétente de son État membre une notification indiquant le volume de production des produits faisant l'objet des négociations. L'État membre doit en informer la Commission. Depuis l'entrée en vigueur du règlement OCM, la Commission n'a reçu aucune notification de ce type.
27. En 2017, la Commission a lancé une étude sur les organisations de producteurs et leurs activités dans ces trois secteurs. Les **résultats** indiquent que les OP/AOP non reconnues sont beaucoup plus nombreuses que les OP/AOP reconnues. Le nombre total d'OP et d'AOP reconnues et non reconnues est d'environ 1 400 entités dans le secteur de l'huile d'olive, d'environ 800 dans le secteur de la viande bovine et d'environ 1 600 dans le secteur des grandes cultures.
28. Les **résultats** indiquent également que près de deux tiers des OP et des AOP mènent des négociations contractuelles, et que la quasi-totalité d'entre elles exercent également au moins une des activités susceptibles de générer des résultats prescrites dans les articles 169 à 171 du règlement OCM, les plus courantes étant le contrôle de la qualité, la distribution, le transport et l'acquisition des intrants. En premier lieu, les OP exercent des activités susceptibles de générer des résultats car elles considèrent que ces activités améliorent leur pouvoir de négociation vis-à-vis des acheteurs. Aucune organisation de producteurs n'a répondu à l'ensemble des exigences administratives (reconnaissance et notification des volumes négociés) pour invoquer le bénéfice de la dérogation.

*2.2.2. Autres dérogations sectorielles, y compris les mesures de prévention et de gestion des crises*

29. Les articles 150 et 172 du règlement OCM permettent aux OP de décider **d'adapter l'offre à la demande** et de garantir la valeur ajoutée et la qualité de certains produits.

---

<sup>14</sup> Communication de la Commission, JO C 431 du 22.12.2015, p. 1.

En ce qui concerne l'offre de **fromages AOP/IGP<sup>15</sup>**, *la France* a procédé à la **régulation de l'offre de huit fromages** et *l'Italie* à la **régulation de l'offre de quatre fromages** en vertu de l'article 150 du règlement OCM. La possibilité similaire pour l'offre de jambon AOP/IGP n'a été utilisée jusqu'ici que par *l'Italie*, en vertu de l'article 172 du règlement OCM. En ce qui concerne **le vin, la France (17 cas) et l'Espagne (1 cas)** ont notifié à la Commission qu'elles avaient défini des règles de commercialisation portant sur la régulation de l'offre, conformément à l'article 167 du règlement OCM.

30. Dans le **secteur du sucre**, le règlement délégué (UE) 2016/1166 de la Commission<sup>16</sup> permet aux transformateurs de sucre de betterave et aux producteurs de betteraves de s'entendre entre eux sur la répartition de la valeur et des pertes, sous réserve de certaines conditions. La clause de répartition de la valeur est optionnelle et doit être convenue uniquement entre un transformateur de sucre (c'est-à-dire pas un regroupement de plusieurs transformateurs) et tous les producteurs de betteraves au même moment. Les parties ne peuvent fixer les prix des betteraves. La clause de répartition de la valeur est largement utilisée, soit dans 35 des 42 accords passés dans le secteur<sup>17</sup> sur lesquels la Commission a obtenu des informations.
31. L'article 33 du règlement OCM donne la possibilité aux **organisations de producteurs du secteur des fruits et légumes d'appliquer diverses mesures dans le cadre de programmes opérationnels, notamment la planification de la production et des mesures de prévention et de gestion des crises**. Ces mesures sont cofinancées par l'Union. En 2015, l'assistance financière accordée par l'Union pour des mesures de prévention et de gestion des crises s'est élevée à 50 millions d'euros.
32. Dans une situation de déséquilibres graves sur les marchés, l'article 222 du règlement OCM autorise les **accords des OP, des AOP et des OIP reconnues** dans l'ensemble des secteurs agricoles pour une période de six mois au maximum, qui peut être prorogée une fois. Ces mesures de prévention et de gestion des crises en vue, par exemple, de retirer certains produits du marché ont été autorisées par la Commission durant la crise du lait d'avril 2016 à avril 2017. La Commission n'a reçu aucune information indiquant que cette autorisation ait été utilisée.

---

15 AOP est l'acronyme d'«appellation d'origine protégée» et IGP est l'acronyme d'«indication géographique protégée».

16 Règlement délégué (UE) 2016/1166 de la Commission du 17 mai 2016 concernant les conditions d'achat des betteraves dans le secteur du sucre à compter du 1<sup>er</sup> octobre 2017.

17 Il s'agit d'accords entre des producteurs de betteraves ou leur organisation et des transformateurs de sucre ou leurs organisations, à conclure avant un contrat de livraison particulier, voir l'article 125 du règlement OCM.

### 2.3. Article 101, paragraphe 3, TFUE

33. Les accords conclus entre des producteurs indépendants, par exemple sur les quantités et les ventes, peuvent être exemptés au titre de l'article 101, paragraphe 3, TFUE, si les conditions exposées au paragraphe 5 ci-dessus sont remplies.
34. En 2013, l'ANC de **Lettonie**, dans le cadre d'une enquête d'office, a examiné un accord de transformation conjoint passé entre deux coopératives laitières, qui prévoyait notamment la fixation du prix du lait cru en vertu du droit national de la concurrence (qui équivaut à l'article 101, paragraphe 3, TFUE). L'ANC a estimé que l'accord pouvait être exempté puisque toutes les conditions étaient remplies.
35. En 2013, l'ANC de **France** a ouvert une enquête à la suite d'une plainte, et infligé une amende à cinq abatteurs de porcs qui s'étaient entendus sur les quantités de viande porcine à acheter auprès d'éleveurs de porcs. Le but était d'abaisser les prix payés aux éleveurs. L'ANC a également infligé une amende à une association d'abatteurs pour avoir donné à ses membres des consignes en matière de prix. Par ailleurs, sept abattoirs, une association d'abatteurs et une fédération d'acheteurs des marchés au cadran ont été condamnés à une amende pour s'être entendus collectivement sur un prix de base à payer aux éleveurs. En ce qui concerne cette dernière infraction, les parties ont fait valoir que leur accord pouvait être exempté en vertu de l'article 101, paragraphe 3, TFUE. L'ANC a conclu que, même si les parties pouvaient démontrer que le fait de fixer un prix de base contribuait à améliorer la production de viande, les autres conditions n'étaient pas remplies, dans la mesure où un prix de base fixé ne promouvait pas le progrès économique et où cette pratique ne réservait pas aux utilisateurs une partie équitable du profit qui en résulterait.

### 3. ENQUETES MENEES PAR LES AUTORITES DE CONCURRENCE DANS LE SECTEUR AGRICOLE

36. Au cours de la période du 1<sup>er</sup> janvier 2012 à mi-2017 (ci-après la «période»), les autorités européennes de concurrence<sup>18</sup> ont mené à terme environ **126 enquêtes**, **41 enquêtes** étant encore en cours, soit un total de **167 enquêtes**. Le plus grand nombre d'enquêtes a été mené par les ANC d'**Autriche** (24), du **Danemark** (22), de **Grèce** (21) et par la **Commission européenne** (22).

#### 3.1. Principales catégories de produits à avoir fait l'objet d'enquêtes

37. Les enquêtes menées par les autorités de concurrence portent sur un large éventail de produits agricoles, mais les catégories de produits suivantes ont plus fréquemment fait l'objet d'enquêtes: **lait et produits laitiers** (34 %), **viande** (19 %), **fruits et légumes** (12 %) et **céréales** (10 %). Un certain nombre d'enquêtes ont également porté sur les **oléagineux, les huiles et les graisses** (5 %), le **sucre** (5 %) et le **riz** (2 %).

---

18 L'expression terme «autorités de concurrence» fait référence à la fois à la Commission européenne et aux autorités nationales de concurrence des États membres.

38. Les infractions détectées par les autorités de concurrence et qui ont donné lieu à une sanction financière concernent divers produits agricoles, dont: **le lait et les produits laitiers (26 %), les fruits et légumes (22 %), la viande en général (16 %), les oléagineux, les huiles et les graisses (10 %), et d'autres produits tels que le vinaigre naturel, le vin, les céréales, le coton et le sucre (26 %).**

### **3.2. Entités faisant l'objet d'une enquête**

39. Les entités faisant l'objet d'une enquête menée par les autorités de concurrence sont les suivantes: **les transformateurs (36 %), les détaillants (15 %), d'autres types d'associations (11 %), les producteurs agricoles, (9 %), les grossistes (9 %), les organisations de producteurs agricoles (9 %), les associations générales d'agriculteurs (9 %), autres (7 %), les associations d'organisations de producteurs (4 %).**
40. Les entités ayant fait l'objet d'une enquête à l'issue de laquelle les autorités de concurrence ont conclu à une infraction des règles de concurrence sont les suivantes: **les transformateurs (39 %), les détaillants (26 %), les grossistes (12 %), d'autres types d'associations (7 %), les producteurs agricoles (5 %), les organisations de producteurs agricoles (4 %), autres (4 %), les associations d'organisations de producteurs (3 %).**
41. Les transformateurs sont les entités les plus fréquemment visées par des enquêtes. Par exemple, en 2014, l'ANC d'**Allemagne** a infligé une amende aux trois grands transformateurs de sucre allemands pour avoir formé une «entente territoriale» qui avait pour effet de cantonner leurs ventes de sucre en Allemagne à leurs territoires régionaux respectifs. Ils s'étaient également entendus sur les prix et sur les quantités à vendre. Le but était d'obtenir les prix les plus élevés possibles. Dans deux autres cas où une enquête a été ouverte à l'initiative de l'ANC, par exemple, en 2012 et en 2013, les ANC de **France** et d'**Allemagne** ont infligé une amende à respectivement 17 et 22 grandes minoteries pour s'être entendues conjointement sur les prix de vente, sur les quantités à vendre et sur les clients auxquels chaque minoterie vendrait ses produits. Dans un autre cas où une enquête a été ouverte à l'initiative de l'ANC, en 2012, l'ANC de **Grèce** a infligé une amende aux transformateurs (des sociétés privées, des coopératives et une association de transformateurs) de viande de volaille pour avoir, entre autres, fixé les prix de vente de leurs produits et empêché des importations de poulets.

### **3.3. Principale origine des enquêtes**

42. En ce qui concerne les **origines des enquêtes**, les autorités de concurrence ont ouvert la majorité des enquêtes à la suite de **plaintes** (émanant de fournisseurs, de concurrents ou de clients). Les autorités ont lancé d'autres procédures de leur propre initiative après avoir pris connaissance de pratiques potentiellement anticoncurrentielles à la lumière d'informations sur les marchés.

### 3.4. Types de plaignants

43. Les plaignants sont divers, mais sont principalement: **des producteurs agricoles (23 %), des transformateurs (19 %), autres (15 %), des organisations de producteurs agricoles (13 %), des particuliers (7 %), des grossistes (5 %), des détaillants (5 %), d'autres types d'associations (5 %), des associations agricoles d'organisations de producteurs (3 %), des autorités locales (3 %), des associations générales d'agriculteurs (2 %).**
44. Ces chiffres démontrent que les producteurs agricoles, seuls ou dans le cadre d'un partenariat, sont à l'origine de la majorité des plaintes. Pour ce qui est des enquêtes couvertes par le présent rapport, les autorités n'ont conclu à une infraction que dans un cas sur quatre environ. Cette proportion est plus faible pour les enquêtes ouvertes à la suite de plaintes de producteurs agricoles: sur les **25 enquêtes** ouvertes au cours de la période à la suite de plaintes déposées par des producteurs agricoles, seules **4 enquêtes** ont abouti à l'adoption d'une décision constatant une infraction. Les producteurs agricoles rendent souvent leur plainte publique au moment où ils saisissent les autorités de concurrence, ce qui compromet les chances des autorités de parvenir à recueillir les preuves d'une éventuelle infraction.
45. Néanmoins, les autorités de concurrence ont détecté plusieurs pratiques qui portaient directement atteinte aux agriculteurs. Ainsi, à la suite d'une plainte, l'**ANC d'Espagne** a infligé une amende à des acheteurs qui s'étaient entendus pour payer aux éleveurs laitiers un prix plus bas pour le lait cru, et qui s'étaient réparti les éleveurs laitiers entre eux. Dans un autre exemple, à la suite d'une plainte, l'**ANC de France** a infligé une amende à des acheteurs de porcs vivants pour s'être entendus sur les quantités qu'ils projetaient d'acheter aux éleveurs porcins dans l'intention de faire baisser le prix à payer pour les animaux. Les ANC sont également intervenues, par exemple, pour assouplir les conditions d'exclusivité imposées par des coopératives en position dominante aux agriculteurs. Dans ces cas, les autorités de concurrence ont permis aux agriculteurs de fournir plusieurs coopératives de transformation en lait cru (en Suède) et en betteraves à sucre (en France), donnant ainsi la possibilité aux producteurs d'obtenir des prix plus élevés et d'accroître leur production (par exemple, pour les betteraves à sucre, au moment de la suppression des contingents).

### 3.5. Résultats des enquêtes

46. Les enquêtes antitrust menées à terme dans le secteur agricole durant la période ont abouti à quatre types de résultats différents:
- a. **décision constatant une infraction avec amende**, c'est-à-dire que les autorités de concurrence ont exigé de l'entité qu'elle mette fin à l'infraction et l'ont condamnée à une sanction pécuniaire (environ la moitié des cas clôturés);
  - b. **décision constatant une infraction sans amende**, c'est-à-dire que les autorités de concurrence ont exigé de l'entité qu'elle mette fin à

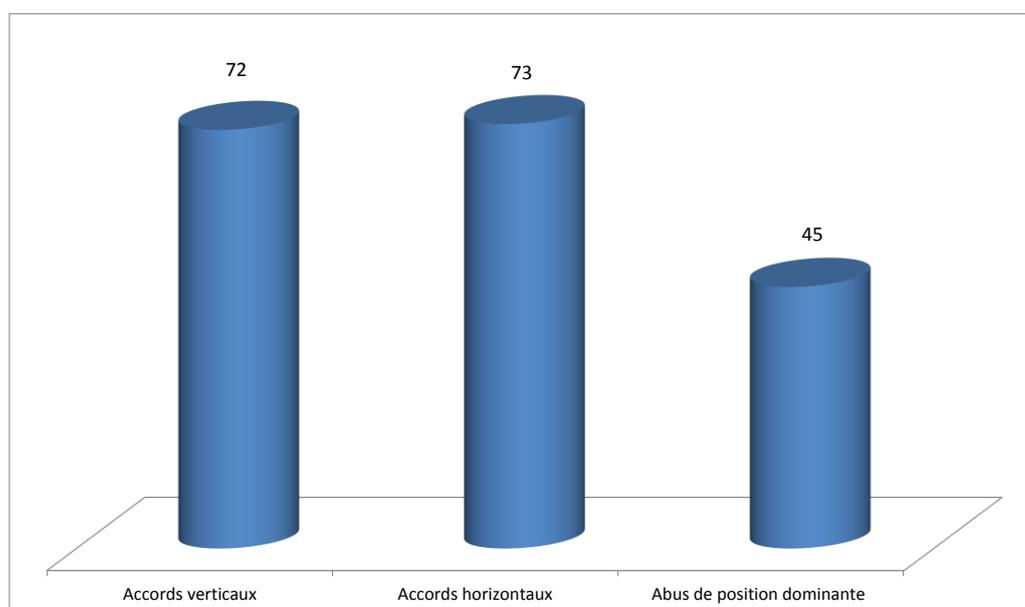
l'infraction sans la condamner à une sanction pécuniaire (un petit nombre des cas clôturés);

- c. **décision sur les engagements**, c'est-à-dire que les autorités de concurrence n'ont conclu ni à l'existence, ni à l'absence d'une infraction, et ont adopté une décision qui rend juridiquement contraignant les engagements pris par l'entité faisant l'objet de l'enquête, dissipant ainsi toute inquiétude éventuelle (un petit nombre des cas clôturés);
- d. **clôture sans décision**, c'est-à-dire que la procédure a été clôturée par les autorités de concurrence durant la phase préliminaire de l'enquête en raison d'un manque de preuves (dans ces cas, il convient de tenir compte des plaintes rejetées), parce que les efforts nécessaires pour s'acquitter de la charge de la preuve requise auraient été disproportionnés, ou parce qu'il a fallu définir des priorités (environ la moitié des cas clôturés).

### 3.6. Types d'infractions ayant fait l'objet d'enquêtes

#### Graphique 1

Nombre de principaux types d'infractions ayant fait l'objet d'enquêtes durant la période 1/2012-6/2017<sup>19</sup>



47. Les autorités européennes de concurrence ont enquêté sur des **accords verticaux** (38 % des enquêtes au cours de la période), c'est-à-dire des accords entre entités intervenant à différents stades de la production. Ainsi, les ANC ont enquêté sur des accords entre des transformateurs et des détaillants, qui prévoyaient un prix de détail minimum, par exemple en **Slovaquie** dans un cas concernant les produits laitiers, et

<sup>19</sup> Le nombre total d'enquêtes menées par les autorités de concurrence ne correspond pas au nombre de principaux types d'infractions détectées: en effet, certaines enquêtes portent sur plus d'un type d'infraction (par exemple, à la fois sur un accord vertical et sur un accord horizontal).

en **Bulgarie** dans trois cas concernant l'huile de tournesol. L'ANC d'**Autriche** a mené à terme 23 enquêtes portant sur des accords entre des transformateurs et des détaillants qui prévoyaient des prix de détail minimum pour les produits laitiers, la viande et les produits à base de farine. Dans d'autres cas, les autorités de concurrence ont jugé qu'une infraction était peu probable et ont dès lors clos l'enquête. Ainsi, l'ANC de **Croatie** a ouvert une enquête à la suite d'une plainte concernant un accord entre les représentants de producteurs laitiers et les représentants de transformateurs laitiers qui portait sur le calcul du prix d'achat du lait. L'ANC a estimé que les négociations et les accords concernant les prix du lait n'étaient pas considérés comme problématiques en vertu des règles de concurrence.

48. Les autorités européennes de concurrence ont enquêté sur des **accords horizontaux**, c'est-à-dire des accords passés entre au moins deux concurrents réels ou potentiels (**38 %**), par exemple des accords entre des producteurs fixant le prix d'un produit agricole. Ainsi, lors d'une enquête ouverte d'office, l'ANC de **Chypre** a estimé qu'une association agricole d'organisations de producteurs avait violé les règles de concurrence en concluant avec ses exploitants membres des accords de distribution pour le lait cru de vache qui comportaient des clauses spécifiques pour déterminer le prix du lait cru. Dans d'autres cas, les autorités de concurrence ont jugé qu'une infraction était peu probable et ont dès lors clos l'enquête. Ainsi, l'ANC de **Pologne** a clos une enquête ouverte à la suite d'une plainte en raison de l'absence d'éléments susceptibles de prouver que les variations simultanées et relativement rapides (à la baisse) du prix des pommes destinées à la transformation industrielle achetées par les transformateurs étaient le résultat d'un accord de fixation de prix.
49. Les autorités de concurrence ont également enquêté sur des accords **à la fois verticaux et horizontaux** du fait qu'ils impliquaient plusieurs niveaux de la chaîne d'approvisionnement et, à chaque niveau, plusieurs concurrents, voire tous. Ainsi, en 2015, la **Commission européenne** s'est penchée à son initiative sur des accords que des associations nationales de producteurs agricoles avaient publiquement déclaré avoir passé avec des associations nationales de transformateurs et des associations nationales de détaillants en **France**. Ces accords visaient à augmenter le prix de certains produits laitiers et de certains produits à base de viande, et excluaient les produits de producteurs d'autres États membres en imposant aux détaillants de s'approvisionner à 100 % en France. Du fait de l'intervention de la Commission, les rayons des supermarchés français n'ont pas été réservés aux produits français, empêchant ainsi un cycle préjudiciable de représailles pour l'ensemble des agriculteurs du marché intérieur, et les cas ont été clôturés. Plusieurs ANC ont enquêté sur des accords similaires.
50. Les autorités de concurrence ont en outre enquêté sur des **pratiques potentiellement abusives du fait d'opérateurs dominants (24 %)**. Ces pratiques abusives consistaient principalement en des stratégies d'éviction des concurrents, sous la forme notamment d'obligations d'exclusivité, d'obligations d'achat minimum, de refus d'approvisionnement et d'exploitation dite abusive, qui se traduit par exemple par

des obligations contractuelles injustifiées. Dans certains cas, les ANC ont constaté que des entreprises dominantes abusaient de leurs positions dominantes, en refusant par exemple de fournir leurs produits à certains clients. Dans un cas, en 2012, à la suite d'une plainte, l'ANC de **Finlande** a infligé une amende à une coopérative laitière pour abus de position dominante: cette coopérative vendait du lait frais à un prix artificiellement bas. L'ANC a estimé que cette pratique était motivée par l'intention de la coopérative d'évincer l'ensemble des autres transformateurs du marché, y compris les petites laiteries, de sorte que le transformateur laitier, dominant, reste seul sur le marché et puisse ainsi augmenter à nouveau ses prix.

51. Tous les cas de pratiques abusives du fait d'opérateurs dominants détectées par les autorités de concurrence concernent le secteur du lait et des produits laitiers.
52. Parfois, les cas ont été clôturés par manque de preuves. Ainsi, l'ANC de **Suède** a clos une enquête ouverte à la suite d'une plainte en raison de l'absence d'éléments susceptibles de prouver qu'une société dominante rémunérait ses détaillants pour qu'ils ne vendent pas les produits de ses concurrents.

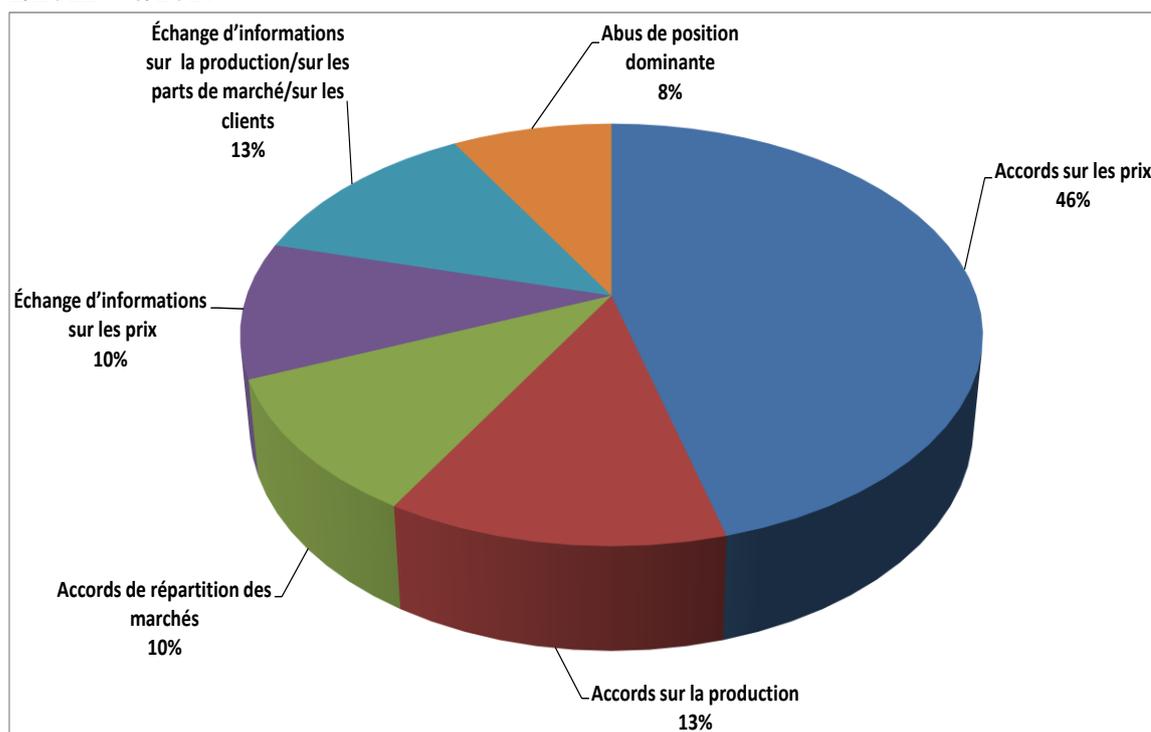
### **3.7. Types d'infractions détectées**

53. Les infractions détectées par les autorités de concurrence peuvent être classées selon les types suivants: **accords sur les prix (46 %)**, **accords sur la production (13 %)**, **échange d'informations sur la production, sur les parts de marché et sur les clients (13 %)**, **accords de répartition des marchés (10 %)**, **échange d'informations sur les prix (10 %)**, **abus de position dominante**, reposant sur des stratégies d'éviction des concurrents, au moyen notamment de prix prédateurs, de rabais d'exclusion et de prix excessifs et inéquitables (**8 %**). Dans certains cas, les autorités de concurrence ont conclu à des infractions multiples et concomitantes.

### **Graphique 2**

**Principaux types d'infractions détectées par les autorités de concurrence durant la période**

1/2012 – 6/2017



### 3.8. Consultations et activités de suivi

54. Par ailleurs, les autorités de concurrence dispensent des conseils sur l'application des règles de concurrence. Au cours de la période, les ANC ont reçu 46 demandes de **consultation à des fins de conseil** dans le secteur agricole. Les demandes de consultations émanent des opérateurs, mais également des autorités, par exemple s'agissant de la nouvelle législation.
55. Un des aspects importants du travail des ANC consiste également en des activités de suivi. Au cours de la période, les ANC ont mené 53 **activités de suivi et activités correspondantes** concernant l'application des règles de concurrence au secteur agricole. Ce travail prend généralement la forme d'enquêtes sectorielles, d'adoption de rapports et d'actions de sensibilisation.