

N° 649

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2019-2020

Enregistré à la Présidence du Sénat le 16 juillet 2020

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des affaires européennes (1) sur l'agriculture et la politique de concurrence,

Par M. Jean BIZET,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Bizet, *président* ; MM. Philippe Bonnecarrère, André Gattolin, Didier Marie, Mme Colette Mélot, MM. Cyril Pellevat, André Reichardt, Simon Sutour, Mme Véronique Guillotin, MM. Pierre Ouzoulias, Jean-François Rapin, *vice-présidents* ; M. Benoît Huré, Mme Gisèle Jourda, MM. Pierre Médevielle, René Danesi, *secrétaires* ; MM. Pascal Allizard, Jacques Bigot, Yannick Botrel, Pierre Cuypers, Mme Nicole Duranton, M. Christophe-André Frassa, Mme Joëlle Garriaud-Maylam, M. Daniel Gremillet, Mmes Pascale Gruny, Laurence Harribey, MM. Claude Haut, Olivier Henno, Mmes Sophie Joissains, Mireille Jouve, Claudine Kauffmann, MM. Guy-Dominique Kennel, Claude Kern, Pierre Laurent, Jean-Yves Leconte, Jean-Pierre Leleux, Mme Anne-Catherine Loisier, MM. Franck Menonville, Jean-Jacques Panunzi, Michel Raison, Claude Raynal, Mme Sylvie Robert.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
AVANT-PROPOS	11
I. POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE ET POLITIQUE DE CONCURRENCE : UN COMPROMIS DÉSÉQUILIBRÉ, D'UNE COMPLEXITÉ BYZANTINE.....	13
1. La difficile conciliation entre PAC et droit de la concurrence débouche sur un net avantage en faveur de ce dernier	13
2. L'économie générale du règlement « OCM » 1308/2013, « clé de voûte » du dispositif juridique en vigueur	14
3. Le rôle très encadré des Organisations de producteurs et la pratique décisionnelle des autorités nationales de la concurrence, peu adaptée au secteur agricole.....	17
4. Les réserves de l'Autorité de la concurrence encore confirmées dans son avis n° 18-A-04 du 3 mai 2018 relatif au secteur agricole	19
II. MALGRÉ DES PROGRÈS RÉCENTS, LE DROIT DE LA CONCURRENCE NE PROTÈGE PAS ASSEZ LES AGRICULTEURS	21
1. Un cadre général asymétrique et défavorable aux agriculteurs	21
2. Une lente évolution du droit européen, sous l'effet de « coups de boutoir » successifs.....	22
3. Le maintien de fortes réticences de la Commission européenne, exprimées dans ses très singulières « observations » publiées en annexe du règlement « Omnibus »	22
4. Le « tabou des prix » toujours pas surmonté.....	23
III. UNE ILLUSTRATION DES LIMITES DU DISPOSITIF CONCURRENTIEL ACTUEL : L'AGGRAVATION DES MAUX DE LA FILIÈRE BOVINE, TALON D'ACHILLE DE NOTRE AGRICULTURE.....	25
1. Une crise structurelle sans fin de la filière viande bovine française ?	25
2. L'affaiblissement consécutif de la position de la France dans les négociations commerciales	27
3. Les leviers d'action limités des seuls pouvoirs publics français	27
4. Privilégier une démarche pragmatique, pour dégager progressivement une perspective de sortie « par le haut »	29
IV. TRANCHER LE NŒUD GORDIEN EN S'INSPIRANT DE LA LÉGISLATION AMÉRICAINE : LE CAPPER-VOLSTEAD ACT DU 18 FÉVRIER 1922, UN CADRE JURIDIQUE QUI A FAIT SES PREUVES.....	31
1. L'idée générale : s'inspirer du Capper-Volstead Act du 18 février 1922 et de l'approche de certains pays étrangers.....	31
2. Les points clés de la résolution n° 104 du Sénat du 19 juin 2020.....	32
EXAMEN EN COMMISSION.....	37
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	39
ANNEXE 1.....	41
ANNEXE 2.....	43

L'ESSENTIEL

L'agriculture est une activité économique différente des autres : elle produit des biens certes marchands mais d'importance vitale. C'est pourquoi le marché agricole mérite une régulation spécifique appropriée, y compris dans le cadre du marché unique européen, pour garantir un revenu convenable aux producteurs et assurer ainsi l'autonomie alimentaire de l'Europe.

Tel n'est pourtant pas le cas, car, contrairement aux États-Unis, le primat donné au droit de la concurrence l'emporte très nettement sur les objectifs de la Politique agricole commune (PAC).

Depuis de nombreuses années, la commission des affaires européennes du Sénat s'intéresse à cette question : elle en a traité dans trois rapports d'information depuis 2012. Elle est amenée aujourd'hui à y revenir, non seulement en raison de l'actualité de la crise économique et de la réforme à l'étude de la future PAC 2021/2027, mais également des difficultés structurelles spécifiques de la filière viande bovine française.

L'histoire des rapports entre la PAC et la politique de la concurrence est celle d'un compromis déséquilibré à la complexité byzantine.

Le principe de primauté de la Politique agricole commune sur les règles de concurrence figurait, dès l'origine, dans le traité de Rome de 1957. L'actuel traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) n'est pas formellement revenu sur ce principe : aujourd'hui encore, les dispositions de son article 42 prévoient que les règles de concurrence ne sont applicables à la production et à la commercialisation des produits agricoles que « dans la mesure déterminée par le Parlement et le Conseil (...) compte tenu des objectifs » de la PAC.

Néanmoins, cette « exception agricole » a pour une bonne part et très rapidement été vidée de sa substance. En effet, lorsque le Conseil a utilisé, pour la première fois, le pouvoir qui lui est attribué, en adoptant le règlement (CE) 26/62 du Conseil du 4 avril 1962, il a renversé le schéma initial, en faisant valoir l'applicabilité de principe des règles de concurrence. Par là même, la législation agricole européenne a progressivement introduit, jusqu'au règlement (UE) 1308/2013 du 17 décembre 2013 dit « OCM » et portant Organisation commune des marchés agricoles, des dispositions contredisant l'esprit initial des traités, affaiblissant le rôle dévolu aux coopératives et organisations de producteurs et interdisant d'agir sur les prix de façon concertée.

La Commission européenne, aiguillonnée en cela par sa puissante direction générale de la concurrence, interprète systématiquement la

réglementation de la PAC sous le prisme de la concurrence. Ce parti-pris n'évolue que lentement, au regard de l'ampleur des difficultés rencontrées par nos agriculteurs, et au prix d'une très grande réticence. Ce fut néanmoins le cas à quatre reprises au cours des dernières années, qui marquèrent autant de coups de butoir successifs :

- le rapport du groupe de travail sur les marchés agricoles en date du 14 novembre 2016, présidé par l'ancien ministre néerlandais de l'Agriculture M. Cees Veerman ;

- l'arrêt Endives de la Cour de justice de l'Union européenne (grande chambre) du 14 novembre 2017 ;

- le règlement (UE) 2017/2393 dit « OMNIBUS » du 13 décembre 2017, modifiant en particulier sur plusieurs points les dispositions du règlement « OCM » 1308/2013 ;

- la directive (UE) 2019/633 sur les pratiques commerciales déloyales dans les relations interentreprises au sein de la chaîne d'approvisionnement agricole et alimentaire.

En dépit de ces améliorations récentes, l'économie générale du règlement « OCM » 1308/2013, « clé de voûte » de la mise en œuvre des traités pour la PAC, demeure restrictive et asymétrique et ne protège pas suffisamment nos agriculteurs, d'autant plus que le « tabou des prix » n'a toujours pas été surmonté.

Or dans l'Union européenne existe un fort déséquilibre structurel au sein de la chaîne alimentaire. Dans notre pays particulièrement, la concentration de la demande sur la base de seulement quatre centrales d'achat aboutit à un oligopole disposant d'une puissance de négociation et d'achat incomparable, face à un secteur agricole atomisé, dont l'offre est fort peu concentrée et les filières insuffisamment structurées. Quant à l'industrie de transformation, si elle apparaît dépendante de la grande distribution, elle se trouve elle aussi en situation de force face aux producteurs agricoles. Plus précisément, la puissance d'achat et de pression sur les prix initiée par la distribution se répercute sur l'industrie, qui exerce à son tour une pression sur les prix et les conditions commerciales consenties aux producteurs agricoles. Dès lors, les agriculteurs français en sont généralement réduits à être des « preneurs de prix » (« *price takers* » en langue anglaise), faute de disposer d'une capacité de négociation permettant de rééquilibrer la relation commerciale.

La situation sinistrée de la filière viande bovine française représente, à elle seule, une illustration de l'impérieuse nécessité de sortir du *statu quo* en matière d'application des règles de concurrence à l'agriculture.

Certes, le déclin dans notre pays de ce secteur économique, véritable talon d'Achille de l'agriculture française, ne s'explique pas principalement par ce seul facteur. Pour autant, ce verrou réglementaire, conjugué à

l'interprétation restrictive qui en est faite, représente un obstacle de taille à toute perspective de redressement.

Plus précisément, les difficultés de la filière viande bovine française tiennent à la fois:

- au décalage persistant entre l'offre et la demande de viande de bœuf sur le marché français, caractérisé par la production d'animaux trop lourds et insuffisamment valorisables, tandis que les consommateurs privilégient massivement des produits aussi simples que le steak haché ;

- au long attentisme de l'interprofession ;

- au *statu quo* du modèle économique des principaux acteurs économiques, aggravé par la domination d'un seul groupe dans l'industrie de l'abattage et de la transformation, ainsi que par la concentration des centrales d'achat de la grande distribution ;

- à l'absence de stratégie de développement pérenne à l'exportation ;

- mais également à la tendance naturelle à l'individualisme de nombreux éleveurs.

Au total, les difficultés de la filière viande représentent un véritable condensé de nos faiblesses de compétitivité et d'organisation. Ces faiblesses structurelles biaisent l'appréciation par notre pays des résultats des négociations commerciales internationales, menées pour le compte de la France et des autres États membres, par la Commission européenne, à laquelle les traités confient la compétence exclusive en matière de politique commerciale de l'Union.

C'est ce qui rend sensible la question de la ratification du traité CETA de libre-échange entre le Canada et l'Union européenne. La filière bovine y représente une « épée de Damoclès » condamnant la France à la défensive. La même tension risque de ressurgir, à l'avenir, pour d'autres négociations commerciales.

Pourtant, l'agriculture française ne se résume pas à la seule filière de la viande bovine et l'économie française dans son ensemble, moins encore. En résumé, comme l'a confié au rapporteur un grand responsable agricole français, toujours se caler in fine sur le « maillon faible » de notre agriculture, qui, au surplus, tarde à se réformer, prive notre pays de nombreuses opportunités. Il n'est pas possible de s'accommoder de la situation actuelle, car les dégâts collatéraux de l'absence de jeu coopératif des acteurs de la filière bovine sont trop grands : un « électrochoc » est indispensable.

Pour ce faire, le présent rapport d'information soutient que les pouvoirs publics français doivent amener les producteurs de viande bovine à sortir du piège dans lequel ils sont pris, dans la mesure où leur production ne correspond plus aux attentes des consommateurs. Il faut privilégier des animaux moins lourds et plus jeunes, à l'origine d'une viande plus tendre et

goûteuse, ce qui permettrait également de réduire l’empreinte carbone et, par là même, de contribuer favorablement à la transition écologique. En conditionnant la perception de la totalité de l’Aide aux bovins allaitants (ABA) à l’abattage de ces animaux jusqu’à leurs 16/18 mois, le ministre de l’Agriculture interviendrait utilement sur l’offre. Techniquement, il pourrait le faire par voie réglementaire. Seul un électrochoc de cette nature serait de nature à permettre de surmonter la grande force d’inertie des acteurs de la filière : aucun scénario de sortie de crise n’apparaît envisageable sans un changement des comportements individuels et collectifs.

D’une façon générale, les agriculteurs français et européens pâtissent de la lenteur avec laquelle les institutions européennes s’engagent dans la voie d’une meilleure régulation. C’est cette voie que le présent rapport d’information se propose d’explorer en plaidant en faveur d’une modification des dispositions du règlement « OCM » s’inspirant du *Capper Volstead Act* américain du 18 février 1922. Il ne deviendra possible de « redonner aux agriculteurs français un pouvoir de marché », que si l’on consacre, à l’avenir, un principe favorable aux associations agricoles et si l’on autorise la fixation de prix communs de cession par les vendeurs.

La commission des Affaires européennes du Sénat s’est récemment prononcée en ce sens, à travers l’adoption, le 14 mai 2020, d’une proposition de résolution européenne, devenue, le 19 juin 2020, résolution n°104 du Sénat (session ordinaire 2019-2020).

Cette résolution fait valoir :

- la priorité à accorder effectivement aux objectifs de la PAC sur ceux de la politique de la concurrence ;
- la nécessité d’aller au-delà des avancées du règlement dit « Omnibus » du 13 décembre 2017 ;
- la compatibilité de principe à présumer entre les activités collectives menées par les organisations de producteurs et la politique de la concurrence ;
- la nécessité de renforcer le pouvoir de négociation des producteurs agricoles et de favoriser une répartition plus équitable de la valeur ajoutée tout au long de la chaîne d’approvisionnement ;
- l’opportunité de développer les moyens d’action en matière de régulation des prix des organisations de producteurs ;
- la nécessité de reconnaître que les agriculteurs et de leurs associations sont licites au regard des articles 152 et 209 du règlement « OCM » ;
- la nécessaire suppression des dispositions du règlement « OCM » empêchant les agriculteurs européens de pratiquer des prix communs de

cession, comme le font les agriculteurs américains depuis le *Capper-Volstead Act* du 18 février 1922 ;

- l'impératif, également formulé dans la résolution du 14 février 2017 du Parlement européen, d'estimer le « juste prix » pas seulement comme le prix le plus bas possible pour le consommateur, mais comme un prix raisonnable et permettant une juste rémunération de chaque maillon de la chaîne d'approvisionnement alimentaire.

En définitive, un cadre juridique ainsi rénové donnerait assurément des armes nouvelles aux agriculteurs français et européens pour s'imposer dans la compétition économique : il leur appartiendrait ensuite de s'en emparer, pour en faire l'outil d'une reconquête de leur pouvoir de marché.

De façon sans doute quelque peu singulière, en s'inspirant d'une législation américaine qui a fourni toutes les preuves de son efficacité et de sa fiabilité depuis son introduction en 1922, les Européens pourraient renouer, sur ce point, avec l'esprit original du Traité de Rome de 1957.

AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

L'agriculture est une activité économique différente des autres : elle produit des biens certes marchands mais d'importance vitale et c'est pourquoi le marché agricole mérite une régulation spécifique, y compris dans le cadre du marché unique européen, afin de garantir un revenu convenable aux producteurs et assurer ainsi l'autonomie alimentaire de l'Europe.

Depuis de nombreuses années, la commission des affaires européennes du Sénat s'intéresse aux questions, d'une part, de la régulation des marchés agricoles, d'autre part, de l'application des règles de concurrence à l'agriculture : trois rapports d'information y ont été, totalement ou partiellement, consacrés en 2012¹, en 2013² et en 2017³. Ces sujets, vastes et complexes, figurent, il est vrai, au centre du fonctionnement de la Politique agricole commune (PAC).

Elle est amenée aujourd'hui à y revenir, non seulement en raison de l'actualité de la crise économique consécutive à la pandémie de Covid-19 et de la réforme de la future PAC 2021/2027 à l'étude depuis trois ans, mais également des difficultés structurelles spécifiques de la filière viande bovine française. En effet, ces dernières pèsent fortement sur la position de la France dans les négociations commerciales menées par l'Union européenne pour le compte de l'ensemble des États membres : notre pays se trouve souvent de ce fait en situation défensive, alors que de nombreuses autres filières agricoles ont des intérêts offensifs à faire valoir.

¹ *Rapport d'information n° 721 (2011-2012) Le rôle des organisations de producteurs dans la négociation du prix du lait, de M. Jean Bizet, publié le 27 juillet 2012.*

² *Rapport d'information n° 214 (2013-2014) La politique agricole et le droit de la concurrence, de M. Jean Bizet, publié le 10 décembre 2013.*

³ *Rapport d'information n° 672 (2016-2017) PAC : traverser le cap dangereux de 2020, M. Daniel Gremillet, Mme Pascale Gruny, et MM. Claude Haut et Franck Montaugé, publié le 20 juillet 2017.*

En ce qui concerne la prochaine réforme de la PAC, quatre résolutions ont été adoptées depuis trois ans par le Sénat, à l'initiative de la commission des affaires européennes et en collaboration étroite avec la commission des affaires économiques, respectivement les 8 septembre 2017¹, 6 juin 2018², 7 mai 2019³ et 19 juin 2020⁴. À chaque fois, plusieurs points y ont été consacrés à l'insuffisante prise en compte des spécificités de l'agriculture et à la nécessité « d'oser » une plus grande régulation.

S'agissant plus particulièrement du malaise économique de la filière viande bovine française, il correspond aussi à l'attentisme de l'interprofession, au *statu quo* du modèle économique des principaux industriels et distributeurs, ainsi qu'à l'individualisme d'une partie des éleveurs. Face à ce constat douloureux, une intervention de la puissance publique mériterait d'être envisagée. C'est cette voie que le présent rapport d'information se propose d'explorer.

Là encore, le primat donné au droit de la concurrence sur les objectifs de la PAC explique une bonne part des difficultés rencontrées.

¹ Résolution européenne n° 130 (2016-2017) du Sénat du 8 septembre 2017 sur l'avenir de la Politique agricole commune à l'horizon 2020.

² Résolution européenne n° 116 (2017-2018) du Sénat du 6 juin 2018 en faveur de la préservation d'une politique agricole commune forte, conjuguée au maintien de ses moyens budgétaires.

³ Résolution européenne n° 96 (2018-2019) du Sénat du 7 mai 2019 sur la réforme de la PAC.

⁴ Résolution européenne n° 104 (2019-2020) du Sénat du 19 juin 2020 demandant le renforcement des mesures exceptionnelles de la Politique agricole commune (PAC), pour faire face aux conséquences de la pandémie de Covid-19, et l'affirmation de la primauté effective des objectifs de la PAC sur les règles européennes de concurrence.

I. POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE ET POLITIQUE DE CONCURRENCE : UN COMPROMIS DÉSÉQUILIBRÉ, D'UNE COMPLEXITÉ BYZANTINE

Le principe de primauté de la Politique agricole commune sur les règles de concurrence figurait, dès l'origine, dans le traité de Rome de 1957. L'actuel traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) n'est pas formellement revenu sur ce principe : aujourd'hui encore, les dispositions de son article 42 prévoient que les règles de concurrence ne sont applicables à la production et à la commercialisation des produits agricoles que « dans la mesure déterminée par le Parlement et le Conseil (...) compte tenu des objectifs » de la PAC.

Néanmoins, cette « exception agricole » a pour une bonne part et très rapidement été vidée de sa substance. En effet, lorsque le Conseil a utilisé, pour la première fois, le pouvoir qui lui est attribué en adoptant le règlement (CE) 26/62 du Conseil du 4 avril 1962, il a renversé le schéma initial, en faisant valoir l'applicabilité de principe des règles de concurrence (prévues aux articles 85 et 86 du TCE devenus aujourd'hui les articles 101 et 102 du TFUE). Par là même, la législation agricole européenne a progressivement introduit, jusqu'au règlement (UE) n°1308/2013 du 17 décembre 2013, des dispositions contredisant l'esprit initial des traités, affaiblissant le rôle dévolu aux coopératives et organisations de producteurs et interdisant d'agir sur les prix de façon concertée.

1. La difficile conciliation entre PAC et droit de la concurrence débouche sur un net avantage en faveur de ce dernier

D'une façon générale, la Commission européenne, aiguillonnée en cela par sa puissante direction générale de la concurrence, interprète la réglementation de la PAC au regard du prisme de la concurrence, ce que les traités n'ont jamais prévu.

Dès lors, la combinaison des articles 39¹, 40² et 42 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne donne lieu à une difficile conciliation avec les dispositions de son article 101 prévoyant que :

« Sont **incompatibles avec le marché intérieur et interdits** tous accords entre entreprises, toutes décisions d'associations d'entreprises et **toutes pratiques concertées, qui sont susceptibles d'affecter le commerce entre États membres et qui ont pour objet ou pour effet d'empêcher, de restreindre ou de fausser le jeu de la concurrence** à l'intérieur du marché intérieur, **et notamment ceux qui consistent à : a) fixer de façon directe ou indirecte les prix d'achat ou de vente ou d'autres conditions de transaction, b) limiter ou contrôler la production, les débouchés, le développement technique ou les investissements, c) répartir les marchés ou les sources d'approvisionnement, d) appliquer, à l'égard de partenaires commerciaux, des conditions inégales à des prestations équivalentes en leur**

¹ L'article 39 du TFUE traite des objectifs de la PAC.

² L'article 40 du TFUE est consacré à l'organisation des marchés agricoles.

infligeant de ce fait un désavantage dans la concurrence, e) subordonner la conclusion de contrats à l'acceptation, par les partenaires, de prestations supplémentaires qui, par leur nature ou selon les usages commerciaux, n'ont pas de lien avec l'objet de ces contrats ».

Il en résulte une large incompréhension du monde agricole, notamment en France, au point que ces interdits sont ressentis comme un « **verrou idéologique** » à surmonter au niveau des institutions européennes.

Il est revenu à la Cour de justice de l'Union européenne de se prononcer sur ces questions. Sa longue jurisprudence en la matière a pu évoluer au fil du temps. L'arrêt le plus récent¹ témoigne cependant du souci de faire prévaloir la lettre des traités.

Outre les dispositions précitées des traités, le droit européen applicable relève pour l'essentiel du règlement (UE) 1308/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant organisation commune des marchés des produits agricoles (couramment appelé « OCM »), modifié sur plusieurs points importants par le règlement (UE) 2017/2393 dit « Omnibus » du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2017.

2. L'économie générale du règlement « OCM » 1308/2013, « clé de voûte » du dispositif juridique en vigueur

Le règlement « OCM » représente la clé de voûte du fonctionnement de la PAC et couvre donc de très nombreuses questions. Dans cet ensemble, la **problématique de l'agriculture et de la concurrence relève de cinq articles** : l'**article 152** sur les organisations de producteurs (OP), le **206** consacré aux lignes directrices de la Commission européenne sur l'application des règles de concurrence à l'agriculture, le **207** sur la définition de la notion de marché en cause, le **208** sur celle de position dominante et le **209** sur les exceptions concernant les objectifs de la PAC, les agriculteurs et leurs associations.

Plus précisément, la rédaction de l'article 152 du règlement OCM apparaît aussi longue et détaillée que complexe. Cette rédaction « byzantine », présentée en annexe 1, témoigne, à elle seule, de la difficulté à trouver un compromis entre les institutions européennes dès qu'il s'agit de concurrence agricole. Après avoir établi, au paragraphe 1, une définition pour les OP faisant intervenir pas moins de trois critères principaux et dix-neuf critères secondaires, le cœur du dispositif réside dans le paragraphe 1 *bis* énonçant les modalités (restrictives) de la dérogation aux

¹ Arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne (grande chambre) du 14 novembre 2017, dans l'affaire C-671/15, *Président de l'Autorité de la concurrence contre Association des producteurs vendeurs d'endives (APVE) e.a*, au titre de la demande de décision préjudicielle, introduite par la Cour de cassation (France), sur les questions des Organisations de producteurs, des associations d'organisations de producteurs (OP), des missions de ces organisations et associations, au sujet de la pratique de fixation de prix minima à la vente, de la pratique de concertation sur les quantités mises sur le marché, et de la pratique d'échanges d'informations stratégiques sur le marché français des endives.

règles de la concurrence, sous le contrôle des autorités nationales de la concurrence (au 1 *quater*)¹.

Plus précisément, une organisation de producteurs reconnue « peut planifier la production, optimiser les coûts de production, mettre sur le marché et négocier des contrats concernant l'offre de produits agricoles, au nom de ses membres, pour tout ou partie de leur production totale. »²

La rédaction de l'article 152 du règlement OCM ne se comprend que si on la combine avec celle de l'article 209 relatif aux exceptions concernant les objectifs de la PAC, les agriculteurs et leurs associations : en résumé, il peut être dérogé au cadre général de la réglementation de la concurrence en faveur des Organisations de producteurs, sous la forme de décisions et pratiques concertées, à condition de satisfaire un des objectifs de la PAC (énoncés à l'article 39 du TFUE), mais à l'exclusion de la détermination des prix, laquelle demeure prohibée.

¹ « L'autorité de concurrence nationale (...) peut décider dans des cas particuliers que, à l'avenir, une ou plusieurs des activités (...), doivent être modifiées, interrompues ou n'ont lieu en aucun cas dès lors qu'elle le juge nécessaire afin d'éviter l'exclusion de la concurrence ou si elle estime que les objectifs énoncés à l'article 39 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne sont menacés. »

² Le paragraphe 1 bis en explicite le détail en des termes assurément restrictifs et peu lisibles pour les exploitants agricoles, d'autant plus qu'ils sont susceptibles d'être sanctionnés par l'autorité de la concurrence, exerçant en l'espèce une stricte vigilance : « **Les activités visées au premier alinéa peuvent avoir lieu : a) dès lors que l'une ou plusieurs des activités visées au paragraphe 1, point b) i) à vii), du présent article est véritablement exercée, contribuant ainsi à la réalisation des objectifs énoncés à l'article 39 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ; b) dès lors que l'organisation de producteurs concentre l'offre et met sur le marché les produits de ses membres, qu'il y ait ou non transfert de la propriété des produits agricoles concernés des producteurs à l'organisation de producteurs ; c) que le prix négocié soit ou non identique en ce qui concerne la production totale de tous les membres ou de certains d'entre eux ; d) dès lors que les producteurs concernés ne sont membres d'aucune autre organisation de producteurs en ce qui concerne les produits couverts par les activités visées au premier alinéa ; e) dès lors que le produit agricole n'est pas concerné par une obligation de livraison découlant de l'affiliation de l'agriculteur à une coopérative qui n'est pas elle-même membre de l'organisation de producteurs concernée, conformément aux conditions définies dans les statuts de la coopérative ou dans les règles et les décisions prévues par lesdits statuts ou qui en découlent. Toutefois, les États membres peuvent déroger à la condition énoncée au deuxième alinéa, point d), dans des cas dûment justifiés lorsque les producteurs membres possèdent deux unités de production distinctes situées dans des aires géographiques différentes. »**

L'article 209 du règlement « OCM » sur les exceptions concernant les objectifs de la PAC, les agriculteurs et leurs associations

1. **L'article 101, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ne s'applique pas aux accords, décisions et pratiques visés à l'article 206 du présent règlement qui sont nécessaires à la réalisation des objectifs énoncés à l'article 39 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.**

L'article 101, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ne s'applique pas aux accords, décisions et pratiques concertées des agriculteurs, associations d'agriculteurs ou associations de ces associations, ou des organisations de producteurs reconnues au titre de l'article 152 ou de l'article 161 du présent règlement, ou des associations d'organisations de producteurs reconnues au titre de l'article 156 du présent règlement, **dans la mesure où ils concernent la production ou la vente de produits agricoles ou l'utilisation d'installations communes de stockage, de traitement ou de transformation de produits agricoles, à moins que les objectifs énoncés à l'article 39 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne soient menacés.**

Le présent paragraphe **ne s'applique pas aux accords, décisions et pratiques concertées qui comportent une obligation de pratiquer un prix déterminé ou en vertu desquels la concurrence est exclue.**

2. **Les accords, décisions et pratiques concertées qui remplissent les conditions visées au paragraphe 1 du présent article ne sont pas interdits, et aucune décision préalable à cette fin n'est requise.**

Toutefois, des agriculteurs, associations d'agriculteurs ou associations de ces associations, ou des organisations de producteurs reconnues au titre de l'article 152 ou de l'article 161 du présent règlement, ou des associations d'organisations de producteurs reconnues au titre de l'article 156 du présent règlement, **peuvent demander à la Commission un avis sur la compatibilité de ces accords, décisions et pratiques concertées** avec les objectifs énoncés à l'article 39 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

La Commission traite avec diligence les demandes d'avis et communique au demandeur son avis dans un délai de quatre mois après réception d'une demande complète. La Commission peut, de sa propre initiative ou à la demande d'un État membre, modifier le contenu d'un avis, en particulier si le demandeur a fourni des informations inexactes ou a utilisé abusivement l'avis.

Dans toutes les procédures nationales ou de l'Union concernant l'application de l'article 101 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, la charge de la preuve d'une violation de l'article 101, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne incombe à la partie ou à l'autorité qui l'allègue. Il incombe à la partie qui invoque le bénéfice des exemptions prévues au paragraphe 1 du présent article d'apporter la preuve que les conditions de ce paragraphe sont remplies.

Le règlement Omnibus (UE) n° 2017/2393 du 13 décembre 2017 a modifié sur plusieurs points la rédaction initiale du règlement OCM (UE) n° 1308/2013, tout en la rendant encore plus complexe. **Les missions des organisations de producteurs ont ainsi été étendues, donnant à toutes les filières la possibilité de négocier collectivement**, au nom et pour le compte des producteurs adhérents. Initialement, seules certaines filières (la vigne, la

viande, le lait, l'huile d'olive...) pouvaient agir de la sorte. Plus précisément, **une organisation de producteurs reconnue est autorisée à planifier la production, optimiser les coûts de production, mettre sur le marché et négocier des contrats** concernant l'offre de produits agricoles, au nom de ses membres, pour tout ou partie de leur production totale.

Pourtant, comme l'observe, dans leur rapport¹ destiné à la commission AGRI du Parlement européen, les professeurs Antonio Iannarelli et Catherine Del Cont, ces innovations « expriment en réalité un compromis, réel mais précaire, entre les positions divergentes de la Commission et du Parlement européen », dans la mesure où la Commission européenne est restée fidèle au paradigme du primat de la concurrence, en considérant, « (qu')au terme d'un bilan économique, les gains d'efficience doivent racheter, contrebalancer, les restrictions de concurrence. »

3. Le rôle très encadré des Organisations de producteurs et la pratique décisionnelle des autorités nationales de la concurrence, peu adaptée au secteur agricole

En France, certains producteurs ont entamé des démarches de concertation organisées avant même la Seconde guerre mondiale et donc avant la création de la Communauté économique européenne et de la PAC.

La logique des OP, d'origine française et consacrée ensuite par le droit européen, consiste à regrouper l'offre pour la mettre en meilleure position de négociation par rapport à l'aval de la filière, tout en évitant de constituer une entente qui serait en infraction avec le droit de la concurrence.

Les organisations de producteurs revêtent diverses formes juridiques, allant de la coopérative ou de la société commerciale à l'association loi 1901.

En complément du règlement n° 1308/2013 « OCM », le titre V du livre V du code rural et de la pêche maritime précise aujourd'hui le cadre applicable aux organisations de producteurs :

- les organisations des producteurs sont définies de manière large, ayant pour mission générale « de maîtriser durablement la valorisation de la production agricole ou forestière de leurs membres, associés ou actionnaires, de renforcer l'organisation commerciale des producteurs, d'organiser et de pérenniser la production sur un territoire déterminé » (*cf.* article L. 552-1 du code rural) ;

¹ Rapport sur les « Nouvelles règles de concurrence pour la chaîne agro-alimentaire dans la PAC post 2020 » réalisé, à la demande de la commission AGRI du Parlement européen, par les professeurs Antonio Iannarelli et Catherine Del Cont et publié le 14 septembre 2018.

- des régimes particuliers¹ sont prévus pour certaines filières énumérées dans le règlement OCM (fruits et légumes, lait, viande, huile d'olive, vigne) induisant une série d'exceptions à cette règle générale d'organisation commerciale ;

- la filière des fruits et légumes fait l'objet de dispositions renforcées pour la commercialisation en commun² par les organisations de producteurs, dans la mesure où il s'agit de denrées rapidement périssables. Par exception, les OP sont autorisées non seulement à concentrer l'offre, mais également à négocier les prix et les volumes ;

- on distingue deux catégories d'OP : commerciales et non commerciales.

La latitude d'action des OP est doublement encadrée, par la jurisprudence du juge européen, en premier lieu, par les prérogatives des autorités nationales de la concurrence, en second lieu.

Dans son arrêt « Endives » du 14 novembre 2017³, la Cour de Justice de l'Union européenne a **considéré qu'au sein d'une même organisation de producteurs formellement reconnue par les États membres, certaines pratiques s'inscrivant strictement dans la poursuite des objectifs assignés à l'organisation de producteurs pouvaient échapper à l'interdiction des ententes**, prévue par l'article 101, paragraphe 1, du TFUE.

Il s'agit des « **échanges d'informations stratégiques** », de la « **coordination des volumes de produits agricoles mis sur le marché** » et de la « **coordination de la politique tarifaire** » **entre producteurs d'une même OP**, s'ils visent à réaliser les objectifs assignés à cette OP. Les pratiques de **fixation collective de prix planchers de ventes**, de **concertations sur les quantités mises en marché ou d'échanges d'informations stratégiques entre différentes OP** ne relèvent **pas du même régime** et sont susceptibles d'être prohibées.

¹ Voir avis rendu le 7 mai 2008 par le Conseil de la concurrence sur l'organisation de la filière fruits et légumes.

² Les producteurs des OP de la filière fruits et légumes sont tenus de vendre la totalité de leur production à travers la structure collective qui a pour mission de concentrer l'offre et de la vendre sur le marché. La mise sur le marché est effectuée par l'organisation de producteurs et comporte notamment la décision relative au produit à vendre, au mode de vente et, à moins que la vente se fasse par enchères, à la négociation de sa quantité et de son prix. En résumé, l'OP agissant comme une entreprise unique peut donc légitimement négocier le prix de vente avec les tiers acquéreurs.

³ CJUE, 14 novembre 2017, aff. C-671/15.

Cette analyse a été confirmée récemment par **l’Autorité de la concurrence**¹, qui maintes fois par le passé² a eu l’occasion de sanctionner certaines pratiques (diffusion de barèmes de prix, fixation d’un cours pivot, recommandations de prix, indicateurs économiques, etc.) initiées dans plusieurs secteurs de l’agriculture française.

Les démarches de concertation mises en place par les acteurs du monde agricole se heurtent à une **règlementation complexe et une pratique décisionnelle inadaptée** à la structure de l’agriculture française et européenne : la **grande faiblesse des producteurs agricoles face à une distribution très concentrée apparaît mésestimée et crée une asymétrie dangereuse pour la pérennité de la production agricole européenne et donc l’autonomie alimentaire du continent**. Ces contraintes expliquent que les pouvoirs publics français aient cherché de façon indirecte à remédier à ces faiblesses structurelles, en encourageant notamment la contractualisation.

4. Les réserves de l’Autorité de la concurrence encore confirmées dans son avis n° 18-A-04 du 3 mai 2018 relatif au secteur agricole

L’Autorité de la concurrence, saisie par le ministre de l’économie et des finances dans la foulée des États généraux de l’Alimentation (EGA) en 2017, s’est prononcée sur les conditions d’application du droit de la concurrence au secteur agricole. Parmi les points de la saisine figuraient les questions relatives à l’ampleur des dérogations aux règles de concurrence, dont peuvent bénéficier les OP, comme d’ailleurs les interprofessions. La lecture de son avis rendu le 3 mai 2018 témoigne de la fidélité de l’Autorité à son corpus doctrinal.

« Le législateur européen a toujours encouragé le regroupement des producteurs au sein d’OP. Ainsi qu’il ressort du considérant 7 du règlement n° 2200/96, les OP représentent les éléments de base de l’OCM. Le législateur considère en effet que, face à une demande sans cesse plus concentrée, le regroupement de l’offre au sein de ces organisations est une nécessité économique pour renforcer la position des producteurs sur les marchés. (...) **Le regroupement doit néanmoins se réaliser sur une base volontaire, par des incitations liées à l’efficacité des services que l’OP rend à ses membres**. Participant de cette dynamique favorable au regroupement en OP, l’arrêt Endives de la CJUE du 14 novembre 2017 et le règlement Omnibus du 13 décembre 2017 ont contribué à sécuriser et élargir le champ d’action des OP et AOP.

Dans l’arrêt Endives, la CJUE a précisé le cadre juridique applicable aux pratiques des OP et des AOP reconnues. Ainsi, dans son arrêt, la Cour a jugé que les pratiques mises en œuvre au sein même d’OP ou d’AOP formellement reconnues par les États membres peuvent échapper à l’interdiction des ententes, prévue par l’article 101, paragraphe 1, du TFUE, si elles s’inscrivent effectivement et strictement dans la poursuite des objectifs assignés à l’OP ou à l’AOP concernée, par le règlement OCM en vigueur. En revanche, des pratiques de fixation collective de prix minima de vente, de

¹ Dans son avis n° 18-A-04 du 3 mai 2018 relatif au secteur agricole commenté ci-après.

² Décision du Conseil de la concurrence, 95-D-15, du 13 avril 1995, relative aux pratiques relevées dans le secteur des pommes de terre de conservation. Voir également les secteurs des fraises, du chou-fleur, des endives, de la volaille et des céréales.

concertation sur les quantités mises en marché ou d'échanges d'informations stratégiques qui auraient lieu entre OP et AOP, sont susceptibles d'être prohibées au titre de l'article 101, paragraphe 1, du TFUE.

Par la suite, le règlement Omnibus a introduit à l'article 152 1. bis une nouvelle dérogation à l'application de l'article 101, paragraphe 1, au bénéfice des OP et AOP reconnues, en ce qu'il étend à tous les secteurs agricoles et assouplit les dérogations précédemment en vigueur dans les secteurs du lait, de l'huile d'olive, de la viande bovine et des grandes cultures. Dans le cadre de leur activité de planification de la production, d'optimisation des coûts de production, de mise sur le marché et de négociations de contrats, les OP et AOP peuvent ainsi bénéficier d'une dérogation à l'interdiction des ententes prévue à l'article 101, paragraphe 1, du TFUE, sous réserve de respecter certaines conditions, notamment celle de concentrer l'offre et mettre sur le marché la production de leurs membres, avec ou sans transfert de propriété. La poursuite des activités couvertes par la dérogation ne doit cependant pas conduire à exclure la concurrence ou menacer les objectifs de la PAC, ce qui pourrait conduire l'Autorité ou la Commission européenne à retirer le bénéfice de la dérogation pour l'avenir. (...)

L'Autorité relève cependant que le règlement OCM ne prévoit aucune dérogation à l'article 102 du TFUE qui sanctionne les abus de position dominante. Les OP et AOP reconnues qui se trouveraient en position dominante sur un ou plusieurs marchés devront par conséquent faire preuve d'une vigilance particulière quant à leurs activités et comportements. »¹

Cet avis revêt une importance toute particulière, puisqu'il est destiné à éclairer la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) dans l'élaboration des « lignes directrices pédagogiques visant à sécuriser les actions des filières concernées sous l'angle du droit de la concurrence ».

¹ Avis n° 18-A-04 de l'autorité de la concurrence du 3 mai 2018 relatif au secteur agricole.

II. MALGRÉ DES PROGRÈS RÉCENTS, LE DROIT DE LA CONCURRENCE NE PROTÈGE PAS ASSEZ LES AGRICULTEURS

1. Un cadre général asymétrique et défavorable aux agriculteurs

Dans l'Union européenne et tout particulièrement en France, existe un fort déséquilibre structurel au sein de la chaîne alimentaire, au bénéfice des acteurs les plus puissants sur le marché, c'est à dire des plus grands groupes industriels et/ou la distribution, au détriment des producteurs agricoles.

Dans notre pays, la concentration de la demande sur la base de seulement quatre centrales d'achat aboutit à un oligopole disposant d'une puissance de négociation et d'achat incomparable, face à un secteur agricole atomisé, dont l'offre est fort peu concentrée et les filières insuffisamment structurées. Quant à l'industrie de transformation, si elle apparaît dépendante de la grande distribution, elle se trouve elle aussi en situation de force face aux producteurs agricoles. Plus précisément, la puissance d'achat et de pression sur les prix initiée par la distribution se répercute sur l'industrie, qui exerce à son tour une pression sur les prix et les conditions commerciales consenties aux producteurs agricoles. **Dès lors, les agriculteurs français en sont généralement réduits à être des « preneurs de prix » (« price takers » en langue anglaise), faute de disposer d'une capacité de négociation permettant de rééquilibrer la relation commerciale.**

Le primat donné à la concurrence dans le fonctionnement de la PAC fait fi du caractère de « maillon faible » des filières agricoles et agroalimentaires dans la chaîne de production et de commercialisation. Il en va à l'inverse du droit antitrust américain, consacrant, d'une part, un principe de faveur pour les associations agricoles et autorisent, d'autre part, la fixation de prix communs de cession par les vendeurs, ce que le droit de l'Union européenne sanctionne en règle générale¹, sur le fondement de l'article 101 du TFUE.

En dernière analyse, le primat donné à la préservation de la concurrence prive pour une bonne part d'efficacité l'arme de la contractualisation comme vecteur de rééquilibrage de la relation commerciale et de sécurisation des revenus des agriculteurs. Cela résulte d'une mésestimation de la spécificité des marchés agricoles, de même que de la concentration croissante des acheteurs, industriels et distributeurs.

¹ Par exception, la fixation de prix de cession identiques est cependant admise pour le secteur laitier depuis le règlement 261/2012 (art. 126 quater), en raison de la difficulté à gérer une denrée périssable et à stocker durablement de la poudre de lait.

2. Une lente évolution du droit européen, sous l'effet de « coups de butoir » successifs

Les positions défendues par la Commission européenne n'évoluent que lentement et au prix d'une très grande réticence. Ce fut néanmoins le cas à quatre reprises au cours des dernières années, qui marquèrent autant de coups de butoir successifs :

- le rapport du groupe de travail sur les marchés agricoles en date du 14 novembre 2016, présidé par l'ancien ministre néerlandais de l'Agriculture M. Cees Veerman ;

- l'arrêt *Endives* de la Cour de justice de l'Union européenne (grande chambre) du 14 novembre 2017, déjà évoqué¹, tendant à rappeler la primauté de la PAC sur les règles de la concurrence, conformément aux traités ;

- le règlement (UE) 2017/2393 dit « OMNIBUS » du 13 décembre 2017, modifiant en particulier sur plusieurs points les dispositions du règlement (UE) dit « OCM » 1308/2013 portant organisation commune des marchés agricoles ;

- la directive (UE) 2019/633 sur les pratiques commerciales déloyales dans les relations interentreprises au sein de la chaîne d'approvisionnement agricole et alimentaire.

3. Le maintien de fortes réticences de la Commission européenne, exprimées dans ses très singulières « observations » publiées en annexe du règlement « Omnibus »

Pour autant, la Commission européenne fait preuve d'un attachement au *statu quo*, manifestant même une forme d'obstination. En témoignent les réserves formulées dans sa singulière « déclaration » figurant en annexe dudit règlement « Omnibus » et publiées au Journal officiel de l'Union européenne du 29 décembre 2017.

L'existence même d'une telle déclaration, figurant en marge d'un règlement européen adopté selon les règles institutionnelles prévues dans les traités, alors que la Commission a exercé son monopole d'initiative usuel en matière de législation, apparaît pour le moins inédite. Elle s'apparente, d'une certaine façon, à une opinion divergente, à la manière de certains juges constitutionnels étrangers qui se désolidarisent publiquement de la majorité de leurs collègues dans un dossier considéré. Qui plus est, le choix des termes utilisés par la Commission européenne traduit ses fortes réticences, en particulier en ce qui concerne la coopération entre producteurs :

¹ Affaire C 671/15, *président de l'Autorité de la concurrence contre Association des producteurs vendeurs d'endives (APVE) e.a.*

« La Commission prend acte de l'accord conclu entre le Parlement et le Conseil sur les amendements à apporter aux articles 152, 209, 222 et 232. La **Commission prend acte de ce que les amendements convenus par le Parlement et le Conseil revêtent un caractère substantiel et sont intégrés sans comporter d'analyse d'impact** comme l'exige le point 15 de l'accord interinstitutionnel « Mieux légiférer ». Cela génère un niveau non désiré d'incertitude juridique et procédurale dont l'impact et les conséquences ne sont pas connus.

Étant donné que l'ensemble des modifications apportées à la proposition initiale de la Commission entraînent un changement notoire du cadre juridique, la Commission constate non sans inquiétude que certaines des nouvelles dispositions en faveur des organisations de producteurs pourraient compromettre la viabilité et le bien-être des petits agriculteurs et porter atteinte aux intérêts des consommateurs. La Commission confirme sa volonté de maintenir une concurrence efficace dans le secteur de l'agriculture et de donner leur plein effet aux objectifs de la politique agricole commune énoncés à l'article 39 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Dans ce contexte, la Commission constate que les modifications convenues par les colégislateurs ne prévoient, tant pour la Commission que pour les autorités nationales compétentes en matière de concurrence, qu'un rôle limité pour leur permettre de prendre des mesures afin de préserver une concurrence efficace.

L'accord global de la Commission sur la proposition « Omnibus », y compris les amendements adoptés par le Parlement et le Conseil, s'applique sans préjudice des futures propositions que la Commission peut avancer dans ces domaines dans le contexte de la réforme de la politique agricole commune pour la période ultérieure à 2020, ni d'autres initiatives spécifiquement destinées à répondre à certaines des questions soulevées par le texte désormais approuvé par le Parlement européen et le Conseil.

La Commission regrette que le problème du rôle très limité réservé tant à la Commission qu'aux autorités nationales compétentes en matière de concurrence pour leur permettre de prendre des mesures afin de préserver une concurrence efficace n'ait pas été traité de manière satisfaisante par les colégislateurs ; elle se dit préoccupée des conséquences possibles de cette limitation pour les agriculteurs et les consommateurs. La Commission constate que le texte juridique doit être interprété conformément aux dispositions du traité, notamment en ce qui concerne la possibilité pour la Commission et les autorités nationales compétentes en matière de concurrence d'intervenir lorsqu'une organisation de producteurs couvrant une part importante du marché, cherche à limiter la liberté d'action de ses membres. La Commission regrette que cette possibilité ne soit pas clairement sauvegardée dans le texte juridique. »

4. Le « tabou des prix » toujours pas surmonté

À l'origine, en 1962, la prohibition des clauses de prix s'expliquait par le caractère fortement interventionniste de la PAC « première formule », celle reposant sur de multiples mécanismes d'intervention publique, qui a été abandonnée à partir de 1992. Or la réorientation de la PAC en fonction des signaux du marché au cours des trois dernières décennies n'a entraîné aucune modification de l'approche de la problématique des prix agricoles. Ce « tabou des prix » n'a pas non plus été surmonté à l'occasion de l'adoption du règlement « Omnibus » du 13 décembre 2017, modifiant sur plusieurs points importants, mais pas celui-là, le règlement OCM : les OP ne peuvent donc fixer des prix agricoles déterminés, au sens de l'article 209 du règlement OCM, à l'exception cependant des sociétés coopératives, ainsi que

les organisations de producteurs auxquelles les adhérents transfèrent la propriété de leur production pour la vendre.

Ce « tabou sur les prix » appelle une double précision.

La première amène à formuler une distinction entre les structures collectives composées de producteurs agricoles qui leur confient leur production (en vue d'opérer la concentration de l'offre et la commercialisation), et les structures collectives dans lesquelles les adhérents demeurent propriétaires de leur production. Lorsqu'il y a transfert de propriété, les producteurs livrent leur production à l'organisation, à l'instar d'une coopérative agricole. « En tant que membres de l'OP, ils participent notamment à la détermination d'un mécanisme de partage des revenus issus de la vente de l'ensemble des productions. Toutefois, il n'y a pas de négociation commerciale entre le producteur et l'OP, et encore moins entre le producteur et l'aval. Il s'agit d'un simple mécanisme de concentration de l'offre, dans lequel les différents producteurs se comportent comme s'ils constituaient une unique entreprise »¹.

La seconde précision porte sur le recours à des indicateurs économiques, permettant aux agriculteurs de déterminer leurs prix de vente sur la base d'informations pertinentes (coûts de production, prix à la consommation, cotation des produits à l'étranger, etc.) et dans le respect des règles de concurrence. Cette pratique doit faire l'objet de précautions, pour éviter d'être assimilées aux ententes qui ont été, de fait, utilisées par certaines filières dans le passé : la frontière est parfois ténue entre des indicateurs de tendance et une formule de prix intégrant lesdits indicateurs et risquant alors de s'apparenter à une recommandation de prix².

¹ CF. point 27, page 9, de l'avis n° 08-A-07 rendu le 7 mai 2008 par le Conseil de la concurrence et relatif à l'organisation économique de la filière fruits et légumes.

² Dans son avis n° 11-A-11, 12 juill. 2011, relatif aux modalités de négociation des contrats dans les filières de l'élevage dans un contexte de volatilité des prix des matières premières agricoles, l'Autorité de la concurrence s'est prononcée sur l'utilisation d'indicateurs dans des clauses de détermination de prix : « (...) même si [les clauses de détermination du prix] peuvent prendre en compte l'évolution d'indicateurs objectifs ou si elles peuvent fixer des modalités de calcul destinées à lutter contre une volatilité excessive, [elles] ne doivent jamais aboutir à un accord collectif sur les niveaux de prix pratiqués par des opérateurs concurrents ».

III. UNE ILLUSTRATION DES LIMITES DU DISPOSITIF CONCURRENTIEL ACTUEL : L'AGGRAVATION DES MAUX DE LA FILIÈRE BOVINE, TALON D'ACHILLE DE NOTRE AGRICULTURE

La situation sinistrée de la filière viande bovine française représente, à elle seule, une illustration de l'impérieuse nécessité de sortir du *statu quo* en matière d'application des règles de concurrence à l'agriculture. Certes, le déclin dans notre pays de ce secteur économique ne s'explique pas principalement, loin s'en faut, par ce seul facteur et tient aussi aux comportements non coopératifs de nombreux acteurs. Pour autant, ce verrou réglementaire, conjugué à l'interprétation restrictive qui en est faite, représente un obstacle de taille à toute perspective de redressement.

1. Une crise structurelle sans fin de la filière viande bovine française ?

Les difficultés de la filière viande bovine française s'expliquent par de multiples causes, hélas solidement établies depuis de très longues années. Elles tiennent notamment :

- au décalage persistant entre l'offre et la demande de viande de bœuf sur le marché français, caractérisé par la production d'animaux trop lourds et insuffisamment valorisables, tandis que les consommateurs privilégient massivement des produits aussi simples que le steak haché ;

- à l'absence de stratégie de développement pérenne à l'exportation ;

- au long attentisme de l'interprofession, qui pourrait utilement s'inspirer de la cohésion, de l'efficacité ainsi que de l'opiniâtreté juridique d'autres filières¹ ;

- au *statu quo* du modèle économique des principaux industriels et distributeurs ;

- mais aussi à la tendance naturelle à l'individualisme de nombreux éleveurs.

Au total, les difficultés de la filière viande représentent un véritable condensé des problèmes de compétitivité et d'organisation de l'agriculture française.

Qui plus est, ce diagnostic est aggravé par la domination d'un seul groupe dans l'industrie de l'abattage et de la transformation, ainsi que par la concentration des centrales d'achat de la grande distribution.

¹ Les organisations, associations et coopératives de producteurs d'endives, par exemple, ont eu raison de ne pas renoncer dans la querelle juridique les opposant à l'Autorité de la concurrence, jusqu'à ce que la Cour de justice de l'Union européenne se prononce in fine dans l'arrêt précité du 14 novembre 2017, à l'issue d'une question préjudicielle du juge français.

L'échec prévisible¹ de la « loi EGalim » correspond à des logiques économiques anciennes, dont les effets délétères n'ont fait que s'accroître au fil du temps. De fait, depuis la loi n° 73-1193 du 27 décembre 1973 d'orientation du commerce et de l'artisanat, dite « loi Royer », le législateur est intervenu à une dizaine de reprises, sans jamais parvenir à inverser le rapport de force défavorable aux agriculteurs français et plus encore aux éleveurs bovins.

En appréciant la situation sur une longue durée, on constate au demeurant qu'il n'y a pas eu manque de volonté politique pour agir, au contraire. Mais, à chaque fois, les grands acteurs de la distribution sont parvenus à contourner à leur profit les contraintes qui leur étaient imposées.

Quant aux grands industriels, certains, à l'instar du groupe Bigard, donnent le sentiment de se satisfaire implicitement de leur modèle économique sur le marché domestique français : une forte position sur le marché national les rendrait ainsi peu enclins à engager un effort pérenne à l'exportation, au-delà d'opérations ponctuelles de « dégagement » d'excédents de production, plus simples à mettre en œuvre. En dernière analyse, notre pays se limite toujours, pour l'essentiel, à vendre de jeunes animaux vivants à ses proches voisins, laissant le soin à ces derniers, notamment l'Italie ou l'Espagne, de les valoriser. Ponctuellement, certains marchés, à l'instar de la Turquie, peuvent être rapidement conquis, puis aussi vite reperdus. Enfin, les nouveaux débouchés ouverts dans le cadre des négociations commerciales conduites par l'Union européenne au cours des dernières années, sont insuffisamment prospectés, alors que nos produits bénéficient d'une réputation de haute qualité. Au total, en matière de viande bovine, la France renonce, pour ainsi dire d'elle-même, à faire valoir ses atouts sur les marchés extérieurs, tout en se condamnant à subir un flux croissant d'importations...

En définitive, la filière bovine française est confrontée à une conjonction de défauts structurels, qu'aucune solution simple ne semble pouvoir corriger. On peut toutefois se réjouir de l'évolution des mentalités, même si elle prend du temps, d'une plus forte pression des pouvoirs publics, d'un plan de filière plus volontariste que par le passé, ainsi que d'une certaine prise de conscience des responsables professionnels².

¹ Loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous. Rapport du Sénat n° 570 (2017-2018) de M. Michel Raison, au nom de la commission des affaires économiques. Voir également le rapport d'information du Sénat n° 89 (2019-2020) Loi EGalim un an après : le compte n'y est pas, de M. Michel Raison, publié le 30 octobre 2019 au nom de la commission des affaires économiques.

² Cf. déclarations de M. Bruno Dufayet, président de la Fédération nationale de la viande bovine, le 15 janvier 2020 : « Ces stratégies individualistes maintiennent un système où la distribution fait redescendre ses prix, via les transformateurs. Il faut une réaction collective. »

2. L'affaiblissement consécutif de la position de la France dans les négociations commerciales

Les graves faiblesses structurelles de la filière bovine française handicapent « par ricochet » notre pays dans l'appréciation des résultats des négociations commerciales internationales, menées pour le compte de la France et des autres États membres, par la Commission européenne, à laquelle les traités confient la compétence exclusive en matière de politique commerciale de l'Union.

C'est ce qui rend sensible la question de la ratification du traité de libre-échange entre le Canada et l'Union européenne d'accord économique et commercial global (AECG) ou *Comprehensive Economic and Trade Agreement* (CETA). La filière bovine y représente une « épée de Damoclès » condamnant la France à la défensive.

Or, il s'agit avant tout d'un sujet franco-français. Et cette tension autour du CETA risque de ressurgir à l'avenir pour chaque autre accord de libre-échange.

Pourtant, l'agriculture française ne se résume pas à la seule filière de la viande bovine et l'économie française dans son ensemble, moins encore. En résumé, comme l'a confié au rapporteur un grand responsable agricole français, toujours se caler *in fine* sur le « maillon faible » de notre agriculture, qui, au surplus, tarde à se réformer, prive notre pays de nombreuses opportunités.

Il n'est pas possible de s'accommoder de la situation actuelle, car les dégâts collatéraux de l'absence de jeu coopératif des acteurs de la filière bovine sont trop grands : un « électrochoc » est indispensable.

Il nous appartient, à nous Français, de résoudre nos propres défaillances économiques, politiques et sociales pour, enfin, sortir de ce *statu quo* sans issue.

3. Les leviers d'action limités des seuls pouvoirs publics français

Plusieurs pistes de réflexion méritent d'être explorées attentivement. Cependant, l'idée de conjuguer contrainte et incitation financière afin de limiter les comportements non-coopératifs des acteurs de la filière viande bovine, apparaît aussi complexe à mettre en œuvre sur le plan juridique et politique qu'elle semble séduisante et simple à formuler. Au surplus, les moyens à la disposition des États membres se sont considérablement réduits.

- **La réglementation relative aux organisations de producteurs ne relève plus des États membres.**

Jusqu'en 2007¹, la réglementation relative aux organisations de producteurs relevait encore de la compétence des États membres. C'est ainsi qu'il a été possible, par le passé, de conditionner l'octroi d'une aide communautaire à l'appartenance à une OP dans le secteur des fruits et légumes. Or, tel n'est plus le cas depuis le règlement « OCM » portant organisation commune des marchés agricoles, dans sa version d'origine du 22 octobre 2007. On ne saurait donc envisager aisément, par exemple, de conditionner l'octroi d'une partie des aides du « premier pilier » de la PAC versées en France, par exemple une fraction des Droits à paiement de base (DPB), à l'appartenance des producteurs à une OP.

- **L'impossibilité pour les autorités françaises d'accroître, en toute autonomie, les incitations financières en faveur desdites OP.**

D'une façon générale, les autorités nationales d'un État membre ne peuvent agir isolément, en accordant à leur discrétion une incitation financière en matière agricole. Le règlement dit « Omnibus », dans sa version en vigueur du 13 décembre 2017, n'autorise d'ailleurs que dans des conditions très limitatives l'octroi d'une aide financière nationale aux OP : le cas prévu est celui des « États membres où le degré d'organisation des producteurs dans le secteur des fruits et légumes est nettement inférieur à la moyenne de l'Union » (cf. nouvelle version de l'article 35 dudit règlement). Tel n'est pas le cas de notre pays. Dès lors, il ne serait pas possible de mettre en œuvre de la sorte des incitations financières en faveur de la constitution desdites OP dans un autre secteur spécifique, comme celui de la filière viande bovine.

- **Demander un traitement spécifique dérogatoire pour le secteur de la viande dans le règlement « OCM » ?**

Resterait, du moins sur le papier, une piste de réflexion envisageable qui consisterait à demander à ce que la filière viande bovine fasse, elle aussi, l'objet d'un traitement spécifique, à l'instar des filières fruits et légumes, lait, ou vigne, avec des capacités d'action renforcées par rapport aux dispositions de droit commun. Sur le plan technique et juridique, cette démarche passerait, elle aussi, par une modification des dispositions du règlement « OCM ».

¹ Règlement (CE) n° 1234/2007 du Conseil du 22 octobre 2007 portant organisation commune des marchés dans le secteur agricole et dispositions spécifiques en ce qui concerne certains produits de ce secteur (règlement OCM unique).

Pour autant, les réticences de la Commission européenne à voir se développer des régimes dérogatoires dans des filières de denrées non spécialement périssables sont hautement prévisibles. À celles-ci s'ajouterait le probable refus des autres États membres qui n'auraient aucune raison d'accepter de modifier la réglementation européenne, au motif d'aider la France et ce parce que notre pays se trouve dans l'incapacité d'organiser rationnellement « sa » filière bovine. Au contraire, plusieurs de nos partenaires, font figure de grands gagnants de la situation actuelle, puisque nos importations en provenance de ces pays ne cessent de s'accroître.

4. Privilégier une démarche pragmatique, pour dégager progressivement une perspective de sortie « par le haut »

Il conviendrait donc en priorité, dans la future PAC 2021/2027, de modifier une nouvelle fois, non pas certaines dispositions spécifiques, mais l'économie générale même du règlement (UE) n° 1308/2013 du 17 décembre 2013 portant organisation commune des marchés des produits agricoles. Cela supposerait de renforcer les prérogatives et l'attractivité des Organisations de Producteurs du droit commun des filières agricoles.

Il s'agirait, en quelque sorte, de prolonger, par là même, la démarche initiée par le Parlement européen, sous la précédente législature, à l'occasion de l'adoption du règlement « Omnibus », dans sa version du 13 décembre 2017. La proposition de résolution européenne adoptée par notre Commission le 14 mai 2020 et devenue résolution n° 104 du Sénat le 19 juin 2020, formule plusieurs recommandations en ce sens : présentées ci-après.

Une telle démarche au niveau européen pourrait être utilement complétée par une autre action au plan français, spécifiquement orientée en direction de la filière viande bovine. En effet, d'une façon générale, les animaux français abattus sont plus gros et plus âgés qu'à l'étranger. Il en résulte, tout à la fois, une empreinte environnementale plus forte, une moindre qualité gustative, ainsi qu'une valorisation économique inférieure. En résumé, il serait préférable que nos animaux soit âgés de 16/18 mois, plutôt que de 36 mois, comme cela est souvent la norme aujourd'hui. Par là même, réduire de moitié la durée d'engraissement des animaux, lesquels pourraient peser 100 ou 200 kilos de moins tout en procurant une viande plus tendre aux consommateurs, permettrait de réduire très nettement les émissions de gaz carbonique et ainsi participer activement au succès de la stratégie européenne dite du « *Green Deal* ».

Parallèlement les animaux plus lourds qui continueraient à être produits seraient mieux valorisés, grâce aux signes européens de qualité, notamment les Indications géographiques protégées (IGP). L'ensemble de la filière viande bovine gagnerait ainsi beaucoup à une telle segmentation des marchés.

Dès lors, on pourrait imaginer que le ministre français de l'agriculture combine une contrainte et une incitation financière, non pas pour encourager à la constitution des OP, mais pour favoriser l'abattage d'animaux plus jeunes, en revoyant simplement les contours du dispositif réglementaire existant, par exemple via l'Aide aux bovins allaitants (ABA).

Pour la campagne 2020, l'enveloppe budgétaire de la PAC consacrée à l'ABA en France s'établit à 608 millions d'euros¹. Les montants unitaires correspondants sont estimés, par les services de l'État, à 165 euros de la première à la 50^e vache; à 120 euros de la 51^e à la 99^e vache et à 61 euros de la 100^e à la 139^e vache. Au regard de l'enveloppe budgétaire, un maximum de 3,845 millions d'animaux peut être primé au niveau national.

En conditionnant la perception de la totalité de l'Aide aux bovins allaitants à l'abattage des animaux à l'âge de 16 mois, le ministre de l'Agriculture pourrait orienter la production, de façon à la rapprocher des attentes des consommateurs.

Parallèlement, sur le plan technique, le système de classement des carcasses des grands bovins à l'abattoir pourrait être amélioré, afin de contribuer au succès d'une telle stratégie. Ce dispositif automatique, mis en œuvre dans les outils de production, fonctionne depuis le début des années 2000 à partir de la pesée de l'animal. Les données recueillies mériteraient d'être enrichies par des éléments - comme la recherche du niveau des omégas 3 et 9 - sur les qualités organoleptiques de la viande, à commencer par la couleur et l'état d'engraissement (persillé et gras externes). Certains pays étrangers, comme l'Australie, ont entrepris des démarches en ce sens, dont il serait possible de s'inspirer, pour le plus grand bénéfice du consommateur.

¹ En dehors de l'enveloppe consacrée à l'Aide aux bovins laitiers (84,6 millions d'euros).

IV. TRANCHER LE NŒUD GORDIEN EN S'INSPIRANT DE LA LÉGISLATION AMÉRICAINE : LE CAPPER-VOLSTEAD ACT DU 18 FÉVRIER 1922, UN CADRE JURIDIQUE QUI A FAIT SES PREUVES

Les perspectives de réforme de la PAC à l'horizon 2021/2027, de même que l'examen rétrospectif des crises agricoles survenues au cours des dix dernières années, sans omettre les premiers enseignements des conséquences économiques de la pandémie de Covid-19 plaident en faveur d'un changement de paradigme en matière de concurrence et d'agriculture, dans l'Union européenne.

Dans cet objectif, le présent rapport d'information plaide, d'une façon générale, en faveur du rapprochement du droit européen avec le dispositif législatif existant depuis près d'un siècle au États-Unis : le *Capper-Volstead Act* du 18 février 1922.

La Commission des affaires européennes a d'ailleurs récemment pris position en ce sens, en adoptant, le 14 mai 2020, une proposition de résolution européenne, devenue résolution du Sénat le 19 juin 2020¹. Cette résolution, déposée à l'initiative du rapporteur, porte sur deux grands axes : les conséquences de la pandémie de Covid-19, d'une part, l'affirmation de la primauté effective des objectifs de la PAC sur les règles européennes de concurrence, d'autre part.

1. L'idée générale : s'inspirer du *Capper-Volstead Act* du 18 février 1922 et de l'approche de certains pays étrangers.

L'adoption par le Congrès des États-Unis, le 18 février 1922, du *Capper-Volstead Act* consacre une large exemption de principe, en faveur des organisations agricoles, au droit commun des dispositions anti-trust (*Sherman Act* de 1890).

Ce texte, toujours en vigueur, est considéré comme la « *Magna Carta* » de l'agriculture américaine, par analogie avec le texte fondateur de l'histoire constitutionnelle britannique. Le *Capper-Volstead Act* permet aux associations agricoles de s'entendre sur les prix, d'agir de concert, de pratiquer des actions marketing en commun et de planifier la production. En outre, la première section de cette loi autorise les agriculteurs à s'associer, suivant une liste non limitative de modalités de coopération. Environ 3 000 coopératives en bénéficient de nos jours. Les États-Unis ont ainsi privilégié une approche pragmatique.

¹ Résolution européenne n° 104 (2019-2020) du Sénat du 19 juin 2020 demandant le renforcement des mesures exceptionnelles de la Politique agricole commune (PAC), pour faire face aux conséquences de la pandémie de Covid-19, et l'affirmation de la primauté effective des objectifs de la PAC sur les règles européennes de concurrence.

Il en va de même désormais pour la Nouvelle-Zélande. Les politiques de concurrence y ont d'abord été très strictes concernant le regroupement de l'offre, dans la mesure où les pouvoirs publics avaient contraint certaines entreprises à « défusionner » et fractionner leurs outils industriels, de façon à préserver la diversité des acteurs économiques.

Depuis la fin des années 1990, les autorités néo-zélandaises ont adopté une position inverse, en autorisant la constitution de conglomérats dans les secteurs du lait (comme le grand groupe coopératif Fonterra), du vin et des ovins. Elles ont considéré, en premier lieu, que la taille pertinente des marchés n'était plus celle de la Nouvelle-Zélande mais était désormais mondiale, en second lieu, que ces conglomérats devaient pouvoir développer des plans de recherche et développement que des acteurs plus petits n'auraient pas été en mesure de financer.

D'une façon générale, la nécessité de constituer des champions de taille mondiale pour s'imposer dans la compétition internationale a prévalu sur la mise en concurrence des opérateurs locaux pour le marché national.

L'exemple de la Nouvelle-Zélande fait écho aux débats en cours en Europe sur la politique industrielle et sur l'assouplissement des règles de concurrence, dans la foulée du courrier adressé le 5 février 2020 par les ministres de l'Économie de la France, de l'Allemagne, de l'Italie et de la Pologne à la commissaire Margrethe Vestager. Ces débats ont été ravivés à la suite du refus par la Commission européenne de la fusion entre Alstom et Siemens ; la problématique se pose dans des termes analogues pour le secteur de l'agriculture.

2. Les points clés de la résolution n° 104 du Sénat du 19 juin 2020

La proposition de résolution européenne, que la commission des affaires européennes a adoptée le 14 mai 2020 et qui est devenue résolution du Sénat, le 19 juin 2020, vise largement à dénoncer le défaut d'articulation entre la PAC et la politique de concurrence.

Au préalable, deux **considérations générales** y sont rappelées :

- les objectifs de la PAC doivent primer effectivement sur ceux de la politique de la concurrence ;

- il est nécessaire d'aller au-delà des avancées du règlement dit « Omnibus » (UE) 2017/2393 du 13 décembre 2017, ainsi que de celles plus modestes de la directive (UE) 2019/633 du 17 avril 2019 sur les pratiques commerciales déloyales ;

La résolution consacre **ensuite trois autres points au cœur du sujet** :

- le Sénat y affirme que les activités collectives menées par les organisations de producteurs devraient par principe être présumées compatibles avec la politique de la concurrence ;

- il y fait valoir la nécessité de renforcer le pouvoir de négociation des producteurs agricoles et de favoriser une répartition plus équitable de la valeur ajoutée tout au long de la chaîne d'approvisionnement ;

- il considère qu'il y a lieu pour cela de développer les moyens d'action en matière de régulation des prix des organisations de producteurs, afin de soutenir les différentes filières agricoles, notamment la filière viande bovine française.

Pour ce faire, le Sénat y demande :

- que les pratiques des agriculteurs et de leurs associations soient présumées licites aux articles 152 et 209 du règlement « OCM » ;

- la suppression à l'article 152 du règlement (dit « OCM ») 1308/2013 de la référence au paragraphe 1 de l'article 101 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (visant à interdire les pratiques susceptibles de fausser le jeu de la concurrence dans le marché intérieur), dans la mesure où les missions et les objectifs des organisations agricoles définies par la PAC échappent nécessairement à l'application des règles de concurrence.

En conclusion, dans cette résolution européenne, le Sénat met en avant **trois points clés** :

- la nécessaire suppression de la prohibition des clauses de prix à l'article 209 §1 du règlement « OCM » 1308/2013, afin de permettre aux agriculteurs européens de pratiquer des prix communs de cession, comme le font les agriculteurs américains depuis le *Capper-Volstead Act* du 18 février 1922 ;

- l'importance de permettre aux producteurs agricoles, par la négociation collective, de convenir de prix minimaux ;

- l'impératif, également formulé dans la résolution du 14 février 2017 du Parlement européen, d'estimer le « juste prix » pas seulement comme le prix le plus bas possible pour le consommateur, mais comme un prix raisonnable et permettant une juste rémunération de chaque maillon de la chaîne d'approvisionnement alimentaire.

La situation de la filière bovine française apparaît emblématique des difficultés de l'agriculture française et illustre la nécessité de faire évoluer le paradigme de l'articulation actuelle entre PAC et concurrence. Pour autant, il serait vain de s'en remettre exclusivement à l'Union européenne pour résoudre un problème spécifique à notre pays.

Il appartient aux pouvoirs publics français d'aller jusqu'à contraindre financièrement les producteurs de viande bovine à sortir du piège dans lequel ils sont pris, dans la mesure où leur production ne correspond plus aux attentes des consommateurs. Pour ce faire, il convient

de privilégier des animaux moins lourds et plus jeunes, à l'origine d'une viande plus tendre et goûteuse, ce qui permettrait également de réduire l'emprunte carbone et, par là même, de contribuer favorablement à la transition écologique.

En conditionnant la perception de la totalité de l'Aide aux bovins allaitants (ABA) à l'abattage des animaux avant leurs 16 mois, le ministre de l'Agriculture interviendrait utilement sur l'offre. Techniquement, il pourrait le faire par voie réglementaire. Seul un électrochoc de cette nature serait de nature à permettre de surmonter la grande force d'inertie des acteurs de la filière : aucun scénario de sortie de crise n'apparaît envisageable sans un changement des comportements individuels et collectifs.

D'une façon générale, la question de l'application des règles de concurrence à l'agriculture apparaît comme un sujet de débats et de controverses depuis les années 1960, mais plus encore depuis 1992, date à partir de laquelle la PAC a évolué de façon croissante en fonction des règles du marché. Pourtant, ce tournant majeur ne s'est pas traduit par la consécration d'une véritable « exception agricole », sur le modèle du *Capper-Volstead Act* américain du 18 février 1922.

Cette incapacité à trancher le « nœud gordien » figure au cœur de bon nombre de nos difficultés actuelles : aussi bien l'insuffisante réactivité et efficacité des mécanismes de gestion des crises, que la faiblesse structurelle de plusieurs de nos filières agricoles, à commencer par la viande bovine française, sans oublier la réforme mal engagée¹ de la PAC 2021/2027, dont la crise du Covid-19 devrait logiquement conduire à reconsidérer les termes².

Progresser dans la voie d'une version européenne du *Capper-Volstead Act* supposera de surmonter des résistances intellectuelles fortes. En témoigne le fait que les propositions législatives de réforme pour la Politique agricole commune à l'horizon 2021/2027, publiées par la Commission européenne le 1^{er} juin 2018, ne contiennent aucune disposition relative aux conditions d'application des règles de concurrence à l'agriculture ni à la concentration de l'offre.

Ce constat avait déjà été regretté par la commission des affaires européennes dans les quatre résolutions européennes précitées, devenues ensuite résolutions du Sénat. Il faut donc reprendre cette démarche, en

¹ Rapport d'information du Sénat n° 317 (2018-2019) PAC : arrêter l'engrenage conduisant à sa déconstruction d'ici 2027, de M. Daniel GREMILLET, Mme Pascale GRUNY, MM. Claude HAUT et Franck MONTAUGÉ, publié le 14 février 2019.

² Prise de position des sénateurs Sophie Primas et Jean Bizet publiée par le journal La Tribune, dans son édition du 3 avril 2020 : Nouvelle PAC : le Covid-19 nous oblige à refuser tout « Munich agricole »

contribuant à « faire bouger les lignes » ¹, parallèlement aux efforts des parlementaires européens².

En dernière analyse, la concurrence en matière agricole mérite d'être considérée non pas comme une fin en soi, mais comme un instrument, au service de la réalisation des objectifs de la Politique agricole commune et de la sécurisation de l'indépendance alimentaire de l'Europe dont la récente pandémie a prouvé l'importance. Un cadre juridique rénové donnerait assurément des armes nouvelles aux agriculteurs français et européens pour s'imposer dans la compétition économique : à eux ensuite de s'en emparer, pour en faire l'outil d'une reconquête de leur pouvoir de marché.

De façon sans doute quelque peu singulière, en s'inspirant d'une législation américaine qui a fourni toutes les preuves de son efficacité et de sa fiabilité depuis son introduction en 1922, les Européens pourraient renouer, sur ce point, avec l'esprit original du Traité de Rome de 1957.

¹ *Rapport sur les « nouvelles règles de concurrence pour la chaîne agro-alimentaire dans la PAC post 2020 » réalisé, à la demande de la commission AGRI du Parlement européen, par les professeurs Antonio Iannarelli et Catherine Del Cont et publié le 14 septembre 2018.*

² *Cf. résolution du Parlement européen du 14 février 2017 sur le rapport annuel sur la politique de concurrence de l'Union européenne et en particulier ses points 79, 80, 81 et 82.*

EXAMEN EN COMMISSION

La commission des affaires européennes s'est réunie le jeudi 16 juillet 2020 pour l'examen du présent rapport. À l'issue de la présentation, le débat suivant s'est engagé :

Mme Pascale Gruny. - Le revenu des agriculteurs, qui n'ont aucun poids sur les prix de vente – contrairement aux commerçants – est un vrai sujet. Vous dites que les budgets sont contraints. Depuis quelques semaines, la crise a donné le sentiment d'ouvrir grand les robinets, avec de l'argent que nous ne rembourserons pas ! Il faudrait que cela profite aussi aux agriculteurs. Pour le verdissement, il faudrait peut-être donner du temps au temps. Avant de supprimer un produit, il faut savoir par quoi le remplacer. Si l'on remplace un passage dans le champ par quatre ou cinq, avec un produit qui reste en suspension dans l'air, c'est encore plus dangereux pour la santé... À titre d'illustration, cette année, la jaunisse de la betterave va être une catastrophe. Elle découle de la suppression des néonicotinoïdes, sans produits de remplacement, et aboutira à des fermetures d'usines. Enfin, les circuits courts sont une bonne chose, aussi, pour la qualité de l'alimentation. Ils ont bien fonctionné pendant la crise, mais moins aujourd'hui. Là où l'on produit du blé et de la betterave, ils ont leurs limites.

M. Jean Bizet, président. - J'ai pris conscience récemment, en écoutant les professionnels, que la France avait pour originalité d'abattre des animaux lourds. Nous avons le plus grand nombre de races – qu'il faut conserver. Mais plus un animal est lourd, moins la viande est tendre. Les autres États abattent les animaux plus jeunes. C'est notamment le cas de l'Irlande, qui a transformé sa filière à la suite de la crise de la vache folle. Or, prolonger la vie d'un animal d'un an et demi, pour qu'il gagne plus d'une centaine de kilos correspond à une empreinte environnementale importante. Nous devrions utiliser l'Aide aux bovins allaitants pour inciter à abattre les animaux plus jeunes, avec une marge d'adaptation selon les races. Cela correspondrait mieux aux goûts des consommateurs, et le revenu des agriculteurs serait supérieur.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Université de Nantes, faculté de droit et des sciences politiques :

- Mme Catherine Del Cont, Maître de conférences, unité de formation et de recherche droit et sciences politiques

Groupe Carrefour :

- M. Bertrand Éon, directeur de la filière bœuf, Carrefour France

Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA) :

- M. Clément Faurax, directeur général

Ministère de l'agriculture et de l'alimentation - Direction générale de l'alimentation (DGAL) :

- M. Bruno Ferreira, directeur général

Université de Bretagne Occidentale :

- M. Olivier Mevel, Maître de Conférences habilité à diriger des recherches (HDR) en sciences de gestion, commerce, logistique et distribution

Commission européenne :

- M. Janusz Wojciechowski, Commissaire européen à l'agriculture

ANNEXE 1

Présentation des dispositions de l'article 152 du règlement « OCM » 1308/2013 sur les Organisations de producteurs (dans sa version consolidée résultant de l'adoption du règlement « Omnibus » du 13 décembre 2017)

1. Les États membres peuvent, sur demande, reconnaître les organisations de producteurs qui :

a) **se composent de producteurs dans un secteur précis** énuméré à l'article 1^{er}, paragraphe 2, et, conformément à l'article 153, paragraphe 2, point c), sont contrôlées par ceux-ci ;

b) **sont constituées à l'initiative des producteurs et exercent au moins l'une des activités suivantes :** i) transformation conjointe ; ii) distribution conjointe, notamment via des plateformes de vente conjointes ou un transport conjoint ; iii) emballage, étiquetage ou promotion conjoints ; iv) organisation conjointe du contrôle de la qualité ; v) utilisation conjointe des équipements ou des installations de stockage ; vi) gestion conjointe des déchets directement liés à la production ; vii) acquisition conjointe des intrants ; viii) toute autre activité conjointe de service visant l'un des objectifs énumérés au point c) du présent paragraphe ;

c) **poursuivent un but précis pouvant inclure au moins l'un des objectifs suivants :** i) **assurer la programmation de la production et son adaptation à la demande, notamment en termes de qualité et de quantité ; ii) concentrer l'offre et mettre sur le marché la production de leurs membres, y compris via une commercialisation directe ;** iii) optimiser les coûts de production et les retours sur les investissements réalisés pour satisfaire aux normes environnementales et de bien-être des animaux, et stabiliser les prix à la production ; iv) réaliser des études et développer des initiatives sur les méthodes de production durables, les pratiques innovantes, la compétitivité économique et l'évolution du marché ; v) promouvoir et fournir l'assistance technique nécessaire à la mise en œuvre de pratiques culturelles et de techniques de production respectueuses de l'environnement et de pratiques et techniques respectueuses du bien-être des animaux ; vi) promouvoir et fournir l'assistance technique nécessaire à l'application des normes de production, améliorer la qualité des produits et développer des produits avec une appellation d'origine protégée, une indication géographique protégée ou couverts par un label de qualité national ; vii) assurer la gestion des sous-produits et des déchets, en vue notamment de la protection de la qualité de l'eau, du sol et du paysage, et préserver ou stimuler la biodiversité ; viii) contribuer à une utilisation durable des ressources naturelles et à atténuer le changement climatique ; ix) développer des initiatives dans le domaine de la promotion et de la commercialisation ; x) gérer les fonds de mutualisation visés dans les programmes opérationnels dans le secteur des fruits et légumes visés à l'article 33, paragraphe 3, point d), du présent règlement et à l'article 36 du règlement (UE) n° 1305/2013 ; xi) fournir l'assistance technique nécessaire à l'utilisation des marchés à terme et des systèmes assurantiels.

1 bis. Par dérogation à l'article 101, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, une organisation de producteurs reconnue en vertu du paragraphe 1 du présent article peut planifier la production, optimiser les coûts de production, mettre sur le marché et négocier des contrats concernant l'offre de produits agricoles, au nom de ses membres, pour tout ou partie de leur production totale.

Les activités visées au premier alinéa peuvent avoir lieu : a) dès lors que l'une ou plusieurs des activités visées au paragraphe 1, point b) i) à vii), du présent article est véritablement exercée, contribuant ainsi à la réalisation des objectifs énoncés à l'article 39 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ; b) dès lors que l'organisation de producteurs concentre l'offre et met sur le marché les produits de ses membres, qu'il y ait ou non transfert de la propriété des produits agricoles concernés des producteurs à l'organisation de producteurs ; c) que le prix négocié soit ou non identique en ce qui concerne la production totale de tous les membres ou de certains d'entre eux ; d) dès lors que les producteurs concernés ne sont membres d'aucune autre organisation de producteurs en ce qui concerne les produits couverts par les activités visées au premier alinéa ; e) dès lors que le produit agricole n'est pas concerné par une obligation de livraison découlant de l'affiliation de l'agriculteur à une coopérative qui n'est pas elle-même membre de l'organisation de producteurs concernée, conformément aux conditions définies dans les statuts de la coopérative ou dans les règles et les décisions prévues par lesdits statuts ou qui en découlent. Toutefois, les États membres peuvent déroger à la condition énoncée au deuxième alinéa, point d), dans des cas dûment justifiés lorsque les producteurs membres possèdent deux unités de production distinctes situées dans des aires géographiques différentes.

1 *ter*. Aux fins du présent article, les références aux organisations de producteurs incluent également les associations d'organisations de producteurs reconnues en vertu de l'article 156, paragraphe 1, si lesdites associations remplissent les exigences prévues au paragraphe 1 du présent article.

1 *quater*. **L'autorité de concurrence nationale visée à l'article 5 du règlement (CE) n° 1/2003 peut décider dans des cas particuliers que, à l'avenir, une ou plusieurs des activités visées au paragraphe 1 bis, premier alinéa, doivent être modifiées, interrompues ou n'ont lieu en aucun cas dès lors qu'elle le juge nécessaire afin d'éviter l'exclusion de la concurrence** ou si elle estime que les objectifs énoncés à l'article 39 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne sont menacés.

Dans le cas de négociations portant sur plus d'un État membre, la décision visée au premier alinéa du présent paragraphe est prise par la Commission, sans recourir à la procédure visée à l'article 229, paragraphe 2 ou 3.

Lorsqu'elle agit au titre du premier alinéa du présent paragraphe, l'autorité de concurrence nationale informe la Commission par écrit au préalable ou sans tarder après avoir engagé la première mesure formelle de l'enquête et communique à la Commission les décisions sans tarder après leur adoption.

Les décisions visées au présent paragraphe ne s'appliquent pas tant qu'elles n'ont pas été notifiées aux entreprises concernées.

2. Une organisation de producteurs reconnue en vertu du paragraphe 1 peut continuer d'être reconnue si elle s'engage dans la commercialisation de produits relevant du code NC ex 22 08 autres que ceux visés à l'annexe I des traités, pour autant que la part de ces produits ne dépasse pas 49 % de la valeur totale de la production commercialisée de l'organisation de producteurs et que ces produits ne bénéficient d'aucun soutien de l'Union. Pour les organisations de producteurs du secteur des fruits et légumes, ces produits n'entrent pas dans le calcul de la valeur de la production commercialisée aux fins de l'article 34, paragraphe 2.

ANNEXE 2

*Texte de la résolution européenne n° 104 (2019-2020) du Sénat du 19 juin 2020 demandant le **renforcement des mesures exceptionnelles de la Politique agricole commune (PAC), pour faire face aux conséquences de la pandémie de Covid-19, et l'affirmation de la primauté effective des objectifs de la PAC sur les règles européennes de concurrence***

Le Sénat,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), en particulier ses articles 39, 40, 42 et 101,

Vu le 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 (couramment appelé « OCM »),

Vu le règlement (UE) 2017/2393 du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2017 dit « Omnibus », modifiant en particulier sur plusieurs points les dispositions du règlement n° 1308/2013 précité, y compris les déclarations de la Commission européenne publiées en annexe au Journal officiel de l'Union européenne,

Vu la directive (UE) 2019/633 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019 sur les pratiques commerciales déloyales dans les relations interentreprises au sein de la chaîne d'approvisionnement agricole et alimentaire,

Vu la résolution du Parlement européen du 14 février 2017 sur le rapport annuel sur la politique de concurrence de l'Union européenne et en particulier ses points 79, 80, 81 et 82,

Vu l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne (grande chambre) du 14 novembre 2017, dans l'affaire C-671/15, président de l'Autorité de la concurrence contre Association des producteurs vendeurs d'endives (APVE),

Vu les propositions législatives de réforme pour la Politique agricole commune à l'horizon 2021/2027, publiées par la Commission européenne le 1^{er} juin 2018,

Vu le rapport sur les « Nouvelles règles de concurrence pour la chaîne agro-alimentaire dans la PAC post 2020 » réalisé, à la demande de la commission AGRI du Parlement européen, par les professeurs

Antonio IANNARELLI et Catherine DEL CONT et publié le 14 septembre 2018,

Vu la première résolution européenne du Sénat n° 130 (2016-2017) du 8 septembre 2017 sur l'avenir de la politique agricole commune (PAC) à l'horizon 2020,

Vu la deuxième résolution européenne du Sénat n° 116 (2017-2018) du 6 juin 2018 en faveur de la préservation d'une politique agricole commune forte, conjuguée au maintien de ses moyens budgétaires,

Vu la troisième résolution européenne du Sénat n° 96 (2018-2019) du 7 mai 2019 sur la réforme de la PAC,

Affirme que les difficultés traversées par l'agriculture des États membres en raison de la pandémie de Covid-19 justifient la mise en place de mécanismes exceptionnels temporaires permettant de garantir de justes prix aux agriculteurs européens, compte tenu de la raréfaction drastique des débouchés potentiels, à l'intérieur et à l'extérieur du marché unique ;

Demande que la Commission européenne, après s'être saisie des prérogatives dont elle dispose, au titre des dispositions non seulement de l'article 219, mais également de celles de l'article 222 du règlement « OCM », prenne toutes les mesures d'urgence exigées par les circonstances de la crise du Covid-19, y compris en dérogeant au cadre général de la réglementation de la concurrence, pour permettre aux producteurs agricoles de s'entendre ;

Plaide pour que ces mesures exceptionnelles incluent la mise en place d'aides au stockage privé et de stockage public d'une envergure suffisante face à la crise exceptionnelle à laquelle les États membres doivent faire face, afin d'éviter une baisse massive de la production agricole, risquant de priver de denrées alimentaires indispensables les États membres mais aussi de nombreux États tiers ;

Constate que la crise sanitaire et économique liée au Covid-19 a mis au jour une évidence, trop souvent négligée dans le débat public au cours des dernières années, à savoir que la PAC permet de nourrir les citoyens européens et d'assurer leur autosuffisance collective, évitant ainsi d'ajouter une crise alimentaire à une crise sanitaire déjà aiguë ;

Fait valoir, dans ces conditions, que la PAC n'a rien d'une « vieille » politique et ne saurait faire l'objet de fortes « coupes budgétaires », comme celles de l'ordre de 15 % en termes réels envisagées pour la période 2021/2027 ;

Insiste a contrario sur le caractère hautement stratégique de la PAC, socle de la souveraineté alimentaire européenne ;

Appelle, dans ces conditions, à reconsidérer l'économie générale du projet de réforme de la PAC en cours de négociation depuis le 1^{er} juin 2018, en renonçant, pendant qu'il en est encore temps, à la perspective d'une

« renationalisation » de cette politique, impliquant un transfert de bureaucratie sans bénéfice réel pour les agriculteurs européens et un risque de distorsions de concurrence intra-européennes supplémentaires ;

Demande, de la même façon, d'accorder désormais un caractère prioritaire à l'objectif de souveraineté alimentaire de l'Union européenne, au même titre qu'à celui de neutralité carbone, dans l'élaboration des deux volets « de la ferme à la fourchette » et « biodiversité » de la stratégie dite de « nouveau pacte vert », actuellement en cours d'élaboration à l'initiative de la Commission européenne ;

Fait valoir qu'au-delà des possibilités actuelles de transferts entre les deux piliers de la PAC, l'indemnisation des pertes d'activité des producteurs agricoles européens consécutives à la pandémie du Covid-19 nécessitera des dépenses additionnelles, dépassant les montants initialement prévus dans l'enveloppe budgétaire 2020 de la PAC ;

Demande, pour permettre au secteur vitivinicole de faire face à la pandémie de Covid-19, des mesures supplémentaires spécifiques, qui incluent des aides à la distillation et au stockage privé, et qui ne soient pas financées par les seuls fonds disponibles des programmes nationaux d'aide, aujourd'hui notoirement insuffisants ;

Considère qu'il convient d'accroître la dotation budgétaire - prévue à ce stade pour 400 millions d'euros - de la réserve pluriannuelle de gestion des crises agricoles que la Commission européenne propose de créer pour la PAC 2021/2027, en remplacement de l'actuel dispositif, demeuré totalement inopérant jusqu'à ce jour ;

Demande la mise en place d'un mécanisme de sauvegarde particulier pour le secteur sucrier en raison de la chute brutale des cours du sucre et de l'éthanol imputable à la crise pétrolière, qui s'est développée parallèlement à la pandémie du Covid-19 ;

Souligne, avant l'ouverture de toute négociation d'un accord commercial, l'importance de revoir la PAC et la politique de concurrence, afin de mettre nos agriculteurs dans les meilleures conditions de compétitivité ;

Rappelle la nécessité de s'assurer, avant toute signature d'accord de libre-échange entre l'Union européenne et un pays tiers comportant un volet agricole, qu'il existe une équivalence sur la base d'une réciprocité des normes de production entre les produits importés et les produits européens, sans laquelle les producteurs européens seraient pénalisés ;

Prend connaissance avec un vif étonnement, dans le contexte actuel de crise économique aiguë liée à la pandémie de Covid-19, de l'annonce par la Commission européenne de la conclusion de négociations commerciales avec le Mexique et manifeste son incompréhension à cet égard ;

Souligne la nécessité d'une vision d'ensemble de toutes les négociations commerciales en cours, ce qui implique que la Commission européenne fournisse aux États membres et aux parlements nationaux des études d'impact permettant d'évaluer, filière par filière et pays par pays, les conséquences ex ante et ex post, des choix opérés lors de ces diverses négociations et leurs effets croisés ;

Souligne qu'au-delà de la crise provoquée par la pandémie de Covid-19, dont les répercussions se font sentir sur de très nombreuses filières et se répercuteront sur l'approvisionnement en coproduits pour l'alimentation animale, l'agriculture européenne souffre de handicaps persistants, parmi lesquels figurent, d'une part, l'insuffisante prise en compte, en matière de droit de la concurrence, de la spécificité de l'agriculture et, d'autre part, la faiblesse structurelle des producteurs face aux industriels transformateurs et aux distributeurs, toujours plus concentrés ;

Affirme, d'une façon générale, que les objectifs de la PAC, qui a démontré son caractère vital, doivent de ce fait prévaloir de façon effective sur ceux de la politique de la concurrence ;

Souligne en conséquence la nécessité d'aller au-delà des avancées du règlement (UE) 2017/2393 du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2017 dit « Omnibus », ainsi que de celles, plus modestes, de la directive (UE) n° 2019/633 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019 sur les pratiques commerciales déloyales, quelles que soient les réserves formulées par la Commission européenne dans sa singulière « déclaration » annexée audit règlement « Omnibus » et publiée au Journal officiel de l'Union européenne du 29 décembre 2017 ;

Affirme, comme le Parlement européen dans sa résolution du 14 février 2017 sur le rapport annuel de la politique de la concurrence de l'Union européenne, que les activités collectives menées par les organisations de producteurs (OP) sont bénéfiques dès lors qu'elles contribuent à atteindre les objectifs de la PAC définis à l'article 39 du TFUE et devraient donc, par principe, être présumées compatibles avec les règles européennes de concurrence, destinées à protéger les seuls intérêts des consommateurs ;

Fait valoir, en conséquence, la nécessité de renforcer le pouvoir de négociation des producteurs agricoles et de favoriser une répartition plus équitable de la valeur ajoutée tout au long de la chaîne d'approvisionnement ;

Considère qu'il y a lieu, pour ce faire, de développer les moyens d'action des organisations de producteurs et de leurs associations en matière de régulation des prix, de façon, en particulier, à venir en aide à la filière du lait et des produits laitiers, ainsi qu'à celle de la viande bovine, confrontées à des faiblesses structurelles persistantes entraînant un niveau beaucoup trop faible de revenus pour les producteurs ;

Demande ainsi la suppression, à l'article 152 du règlement n° 1308/2013 du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2017 dit « OCM », de la référence au paragraphe 1 de l'article 101 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (visant à interdire les pratiques susceptibles de fausser le jeu de la concurrence dans le marché intérieur), dans la mesure où les missions et objectifs des organisations de producteurs échappent nécessairement à l'application des règles de concurrence ;

Demande également que les pratiques des agriculteurs et de leurs associations soient présumées contribuer à la réalisation des objectifs de la PAC définis à l'article 39 du TFUE, conformément aux articles 152 et 209 du règlement (UE) n° 1308/2013 du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2017 dit « OCM » ;

Affirme que la négociation collective doit permettre aux producteurs agricoles de convenir de prix minimaux ;

Soutient en conséquence la nécessité de supprimer la prohibition des clauses de prix à l'article 209 paragraphe 1 du règlement (UE) n° 1308/2013 du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2017 dit « OCM », afin de permettre aux agriculteurs européens de pratiquer des prix communs de cession, comme le font les agriculteurs américains depuis le *Capper-Volstead Act* du 18 février 1922 ;

Souligne, à l'instar du Parlement européen dans sa résolution du 14 février 2017 précitée, que le « juste prix » ne doit pas seulement s'analyser comme le prix le plus bas possible pour le consommateur, mais doit être raisonnable et équitable, en permettant une juste rémunération de chaque maillon de la chaîne d'approvisionnement alimentaire ;

Invite le Gouvernement à faire valoir cette position dans les négociations au Conseil.