

Université de Paris I Panthéon-Sorbonne

École doctorale de droit international et européen

Le droit de la concurrence appliqué au secteur agricole

Le cadre d'intervention des organisations économiques agricoles

Thèse de doctorat en droit soutenue publiquement le 9 octobre 2019 par

Hélène COURADES

Directrice de recherches :

Madame Isabelle PINGEL, Professeure à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne, Co-responsable du Master 2 Droit de l'agriculture et des filières agroalimentaires

Membres du jury :

Monsieur Luc BODIGUEL, Chargé de recherche HDR et Chargé d'enseignement à l'Université de droit de Nantes, Directeur de recherche au CNRS (**Rapporteur**)

Monsieur Norbert OLSZAK, Professeur à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne, Co-responsable du Master 2 Droit de l'agriculture et des filières agroalimentaires

Monsieur Yves PETIT, Professeur à l'Université de Lorraine, Directeur du Centre Européen, Responsable du Master 2 Droit de la construction européenne, Co-responsable du Master 2 Compétences et développement des collectivités territoriales au sein de l'Union européenne (**Rapporteur**)

Avertissement

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans cette thèse ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.

« L'agriculture peut difficilement se plier au libéralisme typique d'une union douanière. Aucun grand pays agricole ne laisse son agriculture guidée par les seules lois du "laisser-faire laisser-aller" ni subir des ajustements abrupts, sans tenir compte de son lien étroit avec l'ensemble de l'économie ».

Daniele BIANCHI

Cité dans Fasc. 1310 « Politique agricole commune.
Libre circulation et libre concurrence », JurisClasseur Europe Traité

REMERCIEMENTS

L'aboutissement de ce travail est l'occasion d'adresser mes remerciements à l'ensemble des personnes qui ont contribué à son élaboration.

Mes plus vifs remerciements s'adressent d'abord à Madame la Professeure Isabelle PINGEL qui m'a témoignée sa confiance en acceptant de diriger mes travaux et qui m'a accompagnée avec patience et disponibilité. Ses recommandations, son expertise et ses nombreuses relectures ont été fondamentales à la progression de mon travail.

Mes remerciements s'adressent naturellement à l'ensemble des membres du jury qui me font l'honneur de participer à l'appréciation de cette production.

Ma reconnaissance s'adresse également à Madame la Députée Martine LEGUILLE-BALLOY, ainsi qu'à Maître Pierre MORRIER et à l'ensemble du cabinet d'avocats ALINEA AVOCATS ASSOCIÉS, qui m'ont conseillée, accompagnée, et permis d'accomplir ces travaux dans un cadre professionnel épanouissant.

Une pensée également pour mes proches qui m'ont soutenue à bien des égards durant ces années. C'est l'occasion pour moi de leur témoigner ma profonde gratitude. Merci à Jacqueline qui s'est livrée au difficile travail de relecture. Merci à Nicolas et mes parents pour leur intérêt constant à l'avancement de ces travaux et à leurs encouragements.

Enfin, que toutes celles et ceux qui, à un titre ou à un autre, savent déjà tout ce que cette thèse leur doit, trouvent ici encore l'affirmation de mes sincères remerciements.

SIGLES ET ABREVIATIONS

AC : Autorité de la concurrence

ACP (Pays) : Asie, Caraïbes, Pacifique

AELE : Association européenne de libre-échange

AOP : Appellation d'origine protégée

Ass. OP : Association d'organisations de producteurs

Bull. : Bulletin

Bull. Civ. : Bulletin des arrêts des chambres civiles de la Cour de cassation

C/ : Contre

CA : Cour d'appel

Cass. : Cour de cassation

CC : Conseil de la concurrence

CCC : Revue Contrats, concurrence, consommation

CEE : Communauté économique européenne

CGAAER : Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et espaces ruraux

CGB : Confédération générale des planteurs de betteraves

Chron. : Chronique

CIGC : Comité interprofessionnel de gestion du Comté

CIPS : Comité Interprofessionnel des Productions Saccharifères

Civ. 3^e : Troisième chambre civile de la Cour de cassation

CJCE : Cour de justice des Communautés européennes

CJUE : Cour de justice de l'Union européenne

CNIEL : Centre national interprofessionnel de l'économie laitière

Com. : Chambre commerciale de la Cour de cassation

Comm. : Commentaire

Concl. : Conclusions

CRPM : Code rural et de la pêche maritime

D. : Recueil Dalloz

DGCCRF : Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes

Doss. : Dossier

Ed. : Édition

EEE : Espace économique européen

EGA : États généraux de l'Alimentation

EGALIM (loi) : Loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous

EUNET : European Network for Education and Training

FAO : Food and Agriculture Organization of the United Nations

Fasc. : Fascicule

GATT : Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (General Agreement on Tariffs and Trade)

Gaz. Pal. : Gazette du Palais

Ibidem : Déjà cité, juste auparavant

IGP : Indication géographique protégée

INAO : Institut national de l'origine et de la qualité

Jcl : Jurisclasseur

JCP E : Juris-classeur périodique – Édition Entreprise

JCP G : Juris-classeur périodique – Édition générale

JO : Journal officiel

JOCE : Journal officiel des Communautés européennes

JORF : Journal officiel de la République française

JOUE : Journal officiel de l'Union européenne

LPA : Les Petites Affiches

OCM : Organisation commune de marché
ODG : Organisme de défense et de gestion
OI : Organisation interprofessionnelle
OIA : Organisation interprofessionnelle agricole
OMC : Organisation mondiale du commerce
OP : Organisation de producteurs
OPLGO : Organisation de producteurs Lactalis Grand Ouest
OPNC : Organisation de producteurs non commerciales

P. : Page
PAC : Politique agricole commune
PUF : Presses Universitaires de France

Rec. : Recueil
Rec. num. : Recueil numérique
RDR : Revue de droit rural
RFAP : Revue française d'administration publique
RIDE : Revue internationale de droit économique
RLC : Revue Lamy de la concurrence
RMCUE : Revue du marché commun et de l'Union européenne
RTD Civ. : Revue trimestrielle de droit civil
RTDE : Revue trimestrielle de droit européen

STG : Spécialité traditionnelle garantie

TCE : Traité des communautés européennes / Traité instituant la Communauté européenne
TPIUE : Tribunal de première instance de l'Union européenne
TUE : Traité sur l'Union européenne
TFUE : Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

UE : Union européenne

Vol. : Volume

SOMMAIRE

INTRODUCTION GENERALE :.....	14

PARTIE 1. LA PRISE EN COMPTE DES SPÉCIFICITÉS DES MARCHÉS AGRICOLES	38

TITRE 1. LES MISSIONS DE RÉGULATION DES MARCHÉS AGRICOLES CONFIÉES AUX ORGANISATIONS ÉCONOMIQUES.....	41

CHAPITRE 1. L'accompagnement des opérateurs dans la structuration des marchés agricoles	42

CHAPITRE 2. L'accompagnement des opérateurs face à l'instabilité des marchés agricoles	70

TITRE 2. UN CADRE CONCURRENTIEL ADAPTÉ AUX SPÉCIFICITÉS DES MARCHÉS AGRICOLES	89

CHAPITRE 1. L'exemption des accords, décisions et pratiques nécessaires à la réalisation des objectifs de la politique agricole commune.....	91

CHAPITRE 2. Les régimes d'exemption visant les organisations économiques agricoles	105

CHAPITRE 3. L'exemption des accords et décisions concertées durant les périodes de déséquilibres graves sur les marchés.....	136

**PARTIE 2. LA PROTECTION D'UNE CONCURRENCE EFFECTIVE SUR
LES MARCHÉS AGRICOLES 152**

**TITRE 1. LES FONDEMENTS DE LA PROTECTION DE LA
CONCURRENCE SUR LES MARCHÉS AGRICOLES 154**

CHAPITRE 1. L'intégration du secteur agricole au marché intérieur 156

**CHAPITRE 2. La contribution de la concurrence à la réalisation des objectifs
de la politique agricole commune 173**

**TITRE 2. LA PORTÉE DE LA PROTECTION DE LA CONCURRENCE SUR
LES MARCHÉS AGRICOLES 198**

**CHAPITRE 1. La qualification de restriction par objet des mesures adoptées
par les organisations économiques agricoles 200**

**CHAPITRE 2. La protection d'une concurrence effective par le contrôle de
proportionnalité 227**

CONCLUSION GENERALE 248

ANNEXES 252

BIBLIOGRAPHIE 292

TEXTES APPLICABLES 302

JURISPRUDENCE, DECISIONS ET AVIS CITÉS 306

INDEX 314

TABLE DES MATIERES 318

INTRODUCTION GENERALE :

Quel degré de concurrence dans le secteur agricole ? – Les discussions actuelles autour du libéralisme économique sont nombreuses. La presse des dernières semaines s'en fait l'écho¹. La prise en compte d'intérêts autres que la simple liberté économique est largement prônée, afin de favoriser un libéralisme dit « plus humain »². Le secteur agricole illustre cette approche. Les intérêts stratégiques de l'agriculture nécessitent de sécuriser la production agricole. Tous les États sont attentifs à la situation de la production agricole et des exploitations agricoles. C'est également le cas de l'Union européenne. Les quinze dernières années sont marquantes en la matière. La multiplication des crises sectorielles agricoles a conduit le législateur européen, les observateurs des marchés et les opérateurs économiques, eux-mêmes, à s'interroger sur l'organisation et le fonctionnement des marchés agricoles. Le caractère fondamental de la production agricole pour la sécurité alimentaire de la population européenne justifie l'intérêt majeur porté à ce secteur d'activité. Les discussions sur l'inquiétante situation des exploitants agricoles, les difficultés rencontrées lors des négociations commerciales au sein de la chaîne de commercialisation des produits alimentaires et la sécurité des consommateurs animent régulièrement les actualités et les discussions parlementaires. La régulation des marchés agricoles, qu'elle soit d'initiative privée ou publique, doit composer avec le cadre concurrentiel applicable à ce secteur. Phil Hogan, Commissaire européen pour l'agriculture et le développement rural, souligne « *la manière dont la législation agricole et le droit de la concurrence vont de pair pour parvenir à des résultats plus justes et plus efficaces, à la fois pour les producteurs et pour les consommateurs* »³. Or, la détermination du cadre concurrentiel applicable aux relations commerciales dans le secteur agricole fait l'objet de discussions sociétales, économiques et juridiques croissantes.

¹ Voir par exemple L. DARBON, M. LAINE et F. LENGLET : « Faut-il en finir avec le libéralisme ? », consultable sur <http://www.lefigaro.fr/vox/economie/mathieu-laine-et-francois-lenglet-faut-il-en-finir-avec-le-liberalisme-20190705> ; M. LEVY, Pour un libéralisme plus humain, Tribune, consultable sur https://www.lemonde.fr/idees/article/2019/07/01/maurice-levy-pour-un-liberalisme-plus-humain_5483597_3232.html

² Voir par exemple M. LEVY, Pour un libéralisme plus humain, précité.

³ P. HOGAN, Discours de présentation du rapport de la Commission au Parlement et au Conseil sur l'application des règles de concurrence de l'Union au secteur agricole, 26 octobre 2018.

La libéralisation des échanges de produits agricoles dans l'Histoire - Déjà dans l'Antiquité, il existait une tension entre liberté des échanges de produits agricoles et encadrement par les pouvoirs publics de ces derniers⁴. Dans l'Égypte ou la Grèce antique, des pratiques de monopolisation ou d'actions collusoires existaient⁵. Les famines, qui sévissaient, avaient fait naître les premières interrogations sur la nocivité de ce que nous qualifions aujourd'hui de monopoles et ententes⁶. De même, quelques années avant Jésus-Christ, les accords entre entreprises, le boycott, les pratiques de limitation de la production, les actions de monopoles privés et publics avaient été interdites⁷. Le droit antique est ainsi caractérisé par des dispositifs réglementaires régulièrement remis en cause, en fonction des changements de régime. Le développement d'une réelle politique de concurrence est apparu au Xe siècle, avec le développement des bourses au commerce et l'augmentation des flux commerciaux en Europe. La Grande-Bretagne légifère alors pour contenir les augmentations de prix des produits de première nécessité⁸. Néanmoins, les monopoles d'État demeurent le modèle dominant dans les échanges internationaux. À titre d'exemple, en Grande-Bretagne, des licences d'État sont délivrées par le Gouvernement, donnant un droit exclusif de production, d'exportation et de commercialisation de certains produits⁹. L'importance des monopoles industriels nationaux était également souligné par le colbertisme, doctrine économique influente au XVII^e et XVIII^e siècle. C'est au cours du XVIII^e siècle que la protection de la libre concurrence se développe, par l'intermédiaire des juges. La notion de « restrictions au commerce » apparaît dans l'application du *Common Law*¹⁰. Les premiers cas d'ententes ont également été sanctionnés à cette époque¹¹. En France, Turgot, ministre de Louis XVI, a décrété la libéralisation du commerce de graines sous l'Ancien Régime par un édit de 1774.

⁴ K. POLANYI, *La Subsistance de l'homme : la place de l'économie dans l'histoire et la société*, Flammarion, Paris, 2011 ; C. PRIETO, *Agriculture et Droit de la concurrence, vers une réconciliation ?*, Introduction, *Concurrences*, 2018, n°3, p. 19.

⁵ K. EWING, *Competition Rules for the 21st Century : Principles from America's Experience*, Kluwer Law International, The Hague, 2003, p. 75-76 ; N. PETIT, *Droit européen de la concurrence*, LGDJ, 2^e édition, 2018, p. 57, pts. 73 et suivants. Peut notamment être cité, l'exemple des calculs opérés par Thalès qui lui ont permis de déterminer une période particulièrement chaude et ensoleillée, propice à une abondante récolte d'olives, et qui l'ont ainsi incité à louer tous les pressoirs à huile des régions concernées, alors qu'ils n'intéressaient personne. Thalès fit alors fortune grâce à sa position de monopole.

⁶ C. PRIETO, *Agriculture et Droit de la concurrence, vers une réconciliation ?*, précité.

⁷ *Ibidem*. Par exemple, la *Lex Julia de Annona*, adoptée sous César lors de la République de Rome environ 50 ans avant Jésus-Christ, prévoyait des sanctions contre les arrangements destinés à élever le prix du blé.

⁸ N. PETIT, *Droit européen de la concurrence*, précité, p. 59, pt. 76.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ *Ibidem*. À noter notamment qu'en 1791, les producteurs de sel sont sanctionnés pour une fixation conjointe de prix (affaire *The KING c/ Norris*).

Elle fut néanmoins de courte durée notamment en raison de la « guerre des farines », série d'émeutes qui conduit Turgot à rétablir le contrôle des prix du grain. Ce n'est qu'avec le décret d'Allarde et la loi le Chapelier, de 1791, que les corporations ont été abolies et le principe de la « liberté du commerce et de l'industrie » proclamé. Mais c'est encore une famine qui a mis un terme cette l'expérience libérale¹². « *Cabin-Caba, les impulsions libérales et réglementaires se sont succédées jusqu'à nos jours avec des résultats mitigés pour les unes et les autres* »¹³. Le juste équilibre entre intervention et libre fonctionnement du marché n'est pas aisé à délimiter. Aujourd'hui encore, la détermination du niveau de protection des échanges de produits agricoles pose question. Les enjeux ont néanmoins changé : si les risques de famine sur le continent européen sont moindres, d'importantes préoccupations en matière de sécurité alimentaire et sanitaire ou encore d'environnement nécessitent de sécuriser les échanges de produits agricoles. Comme l'ont souligné certains auteurs, « *c'est l'avenir même de l'agriculture qui est en jeu dès lors que les agriculteurs ne reçoivent pas une juste rémunération et travaillent même à perte* »¹⁴. Les discussions en la matière ont été nombreuses au cours des deux dernières années. Au niveau européen, l'adoption du règlement n°2017/2393, dit « omnibus », comportant des mesures importantes en matière de relations commerciales dans le secteur agricole, l'adoption de la directive de la Commission européenne *sur les pratiques commerciales déloyales dans les relations interentreprises au sein de la chaîne d'approvisionnement alimentaire*¹⁵ ou encore l'arrêt de la Cour de justice dans l'affaire dite du « cartel des endives »¹⁶ ont été l'occasion de s'interroger sur l'organisation des relations commerciales entre opérateurs économiques de la chaîne alimentaire. La réforme de la politique agricole commune post-2020 va être l'occasion pour le Conseil et le Parlement européen de se saisir à nouveau de la question, pourtant absente des propositions de règlements de la Commission¹⁷. La France n'a pas été épargnée par ces questions au cours de l'examen du projet de loi *pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et*

¹² *Ibidem*.

¹³ C. PRIETO, Agriculture et Droit de la concurrence, vers une réconciliation ?, précité.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ Directive du Parlement européen et du Conseil sur les pratiques commerciales déloyales dans les relations interentreprises au sein de la chaîne d'approvisionnement alimentaire, 17 avril 2019, JOUE L 111 du 25 avril 2019, pp. 59–72.

¹⁶ CJUE, 14 novembre 2017, APVE et a. c/ Autorité de la concurrence, C-671/15, Rec. num. Voir également Cass. com, 12 septembre 2018, n°14-19.589, publié au bulletin.

¹⁷ En témoigne le rapport demandé par la Commission AGRI du Parlement européen : C. DEL CONT, Nouvelles règles de concurrence pour la chaîne agro-alimentaire dans la PAC post-2020, rendu en septembre 2018, consultable sur :

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/617497/IPOL_STU\(2018\)617497_FR.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/617497/IPOL_STU(2018)617497_FR.pdf)

alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous, présenté par le gouvernement à la suite des États généraux de l'Alimentation (EGA) qui se sont déroulés en France du 20 juillet au 21 décembre 2017¹⁸.

Présentation des rapports entre politiques européennes agricole et de concurrence – L'examen de la mise en marché des produits agricoles implique un état des lieux du cadre juridique et des problèmes rencontrés dans la détermination des règles de concurrence applicables aux opérateurs agricoles. Cette analyse permettra de saisir l'importance de la question et sa complexité. Ainsi, la présentation des politiques européennes agricole et de concurrence (I) contribuera à la détermination des points conflictuels de leur mise en œuvre (II).

I. Définition et évolution des politiques européennes agricole et de concurrence

Présentation des politiques européennes agricole et de concurrence - Pour déterminer le champ d'étude des présents travaux, la politique agricole commune (A) et la politique de concurrence (B) seront tour à tour définies et leurs évolutions présentées.

A. Définition et évolution de la politique agricole européenne

Définition et particularités du secteur agricole – L'agriculture est une activité fondatrice de la vie de l'Homme en société. Elle répond au besoin essentiel du genre humain : se nourrir. Elle représente l'ensemble des activités développées par l'homme, dans un milieu biologique et socio-économique donné, pour obtenir les produits végétaux et animaux qui lui sont utiles, en particulier ceux destinés à son alimentation¹⁹. L'activité agricole absorbait encore, au milieu des années 1950, le travail des deux tiers des Hommes²⁰. Les économistes, qui se sont penchés sur la production agricole, ont rapidement souligné les particularités de ce secteur par rapport aux autres activités économiques. « *La théorie économique a été faite pour le monde industriel : le rôle central du coût de production, l'efficacité de l'explication marginaliste, l'importance de la notion d'équilibre... sont autant*

¹⁸ Loi 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, JORF n°253, du 1^{er} novembre 2018.

¹⁹ Dictionnaire Larousse, définition, consultable sur :

<https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/agriculture/1773?q=agriculture#1778>

²⁰ J. MILHAU, *Traité d'économie agricole*, Tome premier, Bibliothèque d'économie agricole, PUF, 1^{ère} édition, 1954, p. 3. Le secteur primaire reste aujourd'hui une importante source d'emplois, surtout dans les pays en développement, malgré une tendance de fond qui voit reculer la part de l'agriculture dans l'emploi mondial (de 35,3% en 1990 à 30,7% en 2014, selon les estimations de la FAO).

de traits de la théorie classique qu'on ne saurait transposer dans le monde agricole où vont intervenir, comme données de base, des phénomènes profondément différents : le caractère aléatoire de l'offre, la dispersion extrême de toutes les grandeurs, la viscosité exceptionnelle du milieu, etc»²¹. Les produits agricoles demeurent, encore aujourd'hui, différents à bien des égards. La terre reste un facteur de production très particulier qui pose la question de ce qui est ou n'est pas délocalisable²². Les caractéristiques de certains produits agricoles, inhérentes aux conditions climatiques et aux qualités des sols, lient ces productions à un territoire. En outre, le jeu des élasticité de l'offre et de la demande est une donnée fondamentale de la spécificité du secteur agricole. Les marchés agricoles se caractérisent par une inélasticité de l'offre et de la demande qui peut conduire à leur déstabilisation²³. En effet, la demande de produits agricoles est caractérisée par une faible élasticité liée au caractère vital de la consommation alimentaire : quel que soit le niveau des cours, les consommateurs vont continuer d'acheter des produits agricoles pour assurer leur alimentation. En outre, le caractère non stockable d'une grande partie de ces produits ne permet pas aux acheteurs d'en acquérir en nombre important lorsque les prix sont à la baisse. L'inélasticité de l'offre de produits agricoles est encore plus évidente, compte tenu des délais importants de production qui ne permettent pas aux producteurs de réagir instantanément aux signaux des marchés. Les aléas climatiques complexifient également la maîtrise des volumes par les producteurs. Il convient encore de noter que le modèle économique dit « de Cobweb », reconnu en matière agricole, s'appuie sur le postulat que le niveau de la demande dépend des prix actuels, alors que le niveau de production est fondé sur les niveaux de prix au moment de la production, antérieure de plusieurs semaines ou mois au jour de la demande²⁴. En effet, contrairement au secteur industriel, les producteurs agricoles ont tendance à prendre les décisions stratégiques, notamment liées au type de production et à son volume, en fonction des résultats de la campagne antérieure. Ils ne prennent pas suffisamment en compte les prévisions de marchés, notamment en raison d'un accès

²¹ *Ibidem*.

²² C. de BOISSIEU, Les marchés agricoles sont-ils des marchés comme les autres ? dans le Colloque, « Quelle régulation pour les marchés agricoles », *Concurrence et consommation*, décembre 2006, n°150, p. 18. Il est précisé que « les éléments qui ont présidé à la définition de la rente foncière depuis Ricardo, fondés en partie sur la spécificité de la terre en tant que telle, vont demeurer mais on se demande où est la frontière entre le domaine de ce qui est délocalisable et de ce qui ne l'est pas ».

²³ Application de la Loi de King. Voir notamment J. – M. BOUSSARD, *Introduction à l'économie rurale, Théories économiques*, édition Cujas, 1992, p. 42 : « L'élasticité de la demande de produits agricoles par rapport au prix est faible, et plus petite que un en valeur absolue. Ceci entraîne que de faibles variations de l'offre vont produire des fluctuations de prix de bien plus grande ampleur » ; Voir également J. MILHAU, *Traité d'économie agricole*, Tome premier, Presses universitaires de France, 1954, p. 25.

²⁴ *Ibidem*.

limité à l'information. La majorité des producteurs ne disposent encore que de peu d'informations sur l'état et l'évolution de la demande, et en conséquence sur les besoins de production à venir. Au contraire, leurs acheteurs ont une connaissance en temps réel de cette information. Ils connaissent les caractéristiques de la demande, son ampleur, mais aussi les stocks de produits disponibles. La production mise en marché par les producteurs peut alors ne pas correspondre aux besoins des marchés. En conséquence, en cas de décalage entre le niveau d'offre et celui de la demande, des variations de prix supérieures, en pourcentage, aux variations de l'offre peuvent alors être constatées²⁵. Une baisse des cours, en raison d'une crise de surproduction peut entraîner un effondrement de la rémunération des producteurs, difficile à accepter sur le plan économique et social, et qui n'est pas sans risque sur le plan politique²⁶. De plus, l'offre de produits agricoles est caractérisée par l'atomisation de ses producteurs²⁷. Bien que le nombre d'exploitants agricoles ne cesse de diminuer, il reste largement plus important que le nombre de transformateurs ou de distributeurs qui achètent leur production. En 2016, 10,5 millions d'exploitations agricoles étaient dénombrées au sein de l'Union européenne, d'une taille moyenne de 16,6 hectares, et dont la grande majorité étaient des fermes familiales²⁸. Il convient également de prendre en considération le fait que ces produits sont la manifestation d'une culture, en eux-mêmes, et à travers les mœurs alimentaires²⁹. Enfin, l'activité agricole elle-même participe à l'aménagement du territoire³⁰. Pour l'ensemble de ces raisons, la théorie économique classique ne semble pas pouvoir s'appliquer sans adaptation au secteur agricole. Les risques systémiques des marchés agricoles nécessitent une prise en compte adaptée de ces spécificités. Des règles particulières ont alors été adoptées dans un grand nombre d'États afin d'assurer à leurs populations de pouvoir se nourrir, en quantité et en qualité suffisante.

L'intégration du secteur agricole au sein du marché commun – Afin d'assurer le développement et la modernisation des outils de production, le secteur agricole a été intégré au marché commun de la Communauté économique européenne, devenue

²⁵ J. – M. BOUSSARD, Pourquoi l'instabilité est-elle une caractéristique structurelle des marchés agricoles ?, *Économie rurale*, novembre-décembre 2010, pp. 69-83, pt. 9.

²⁶ J. – F. LACHAUME, Organisations de producteurs, Fasc. 181-30, Sociétés Traité, pt. 5.

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ Eurostat, Statistiques sur la structure des exploitations agricoles, novembre 2018.

²⁹ M. – A. FRISON-ROCHE, Pourquoi une régulation juridique du secteur agricole est-elle justifiée ?, consultable sur <http://www.momagri.org/FR/articles/Pourquoi-une-regulation-juridique-du-secteur-agricole-est-elle-justifiee-34.html>

³⁰ *Ibidem*.

aujourd'hui l'Union européenne. L'article 38, paragraphe 1, alinéa 2, du TFUE prévoit que « *le marché intérieur s'étend à l'agriculture et au commerce des produits agricoles* ». Ce choix marque la spécificité de l'Union européenne par rapport aux autres unions économiques régionales qui ont tendance à exclure les produits agricoles de leurs accords, en raison des spécificités de ces derniers. À titre d'exemple, l'Association européenne de libre-échange (AELE) écarte les produits agricoles de l'application du principe de libre circulation³¹. De même, l'Espace économique européen (EEE) exclut les politiques communes agricole et de la pêche de son périmètre d'action. En effet, le caractère domestique de la production et de la consommation des produits agricoles rend difficile l'instauration d'une discipline de production et de commercialisation uniformisée et intégrée au marché international. Pourtant, les auteurs des traités européens ont fait un pari différent : l'intégration de l'agriculture au marché intérieur devait permettre de moderniser cette dernière par le biais de l'ouverture des barrières douanières. Les progrès de productivité attendus par l'intégration de l'agriculture au marché intérieur devaient assurer l'alimentation de la population agricole et relever le niveau de vie des producteurs. En effet, « *la spécialisation progressive des productions et de l'élargissement des débouchés* » devaient avoir « *les effets les plus importants sur le niveau de vie des producteurs aussi bien que des consommateurs* »³². En outre, l'intégration du secteur agricole au marché commun devait permettre « *l'équilibre des échanges entre les différentes économies des États membres* »³³. En conséquence, il était nécessaire, au terme d'une période de transition, d'éliminer les obstacles aux échanges dans le domaine agricole, comme dans les autres secteurs du marché commun. Les spécificités des marchés agricoles devaient également être traitées de manière commune³⁴. C'est dans ce contexte, que l'agriculture a été intégrée dans les traités fondateurs de l'Union européenne et y conserve encore une place importante.

L'instauration de règles communes pour les marchés agricoles européens – Les caractéristiques des marchés agricoles et la nécessité de développement de certaines productions ont conduit à l'instauration de règles sectorielles au sein des traités. Ainsi, le Traité de Rome, instituant la Communauté économique européenne (CEE), a consacré

³¹ Article 8 de la Convention instituant l'Association européenne de libre-échange ; voir également D. CARREAU et a., *Droit international économique*, Précis Dalloz, 6^e édition, pp. 163-164, pt. 394.

³² Comité intergouvernemental créé par la conférence de Messine, Rapport des chefs de délégation aux ministres des affaires étrangères, dit « Rapport de Spaak », 21 avril 1956, p. 44.

³³ *Ibidem*.

³⁴ *Ibidem*.

au secteur agricole un corpus spécifique de règles³⁵. Au sortir de la seconde guerre mondiale, le développement de l'économie est passé par la restructuration des campagnes et la modernisation de la production agricole, afin d'assurer la sécurité alimentaire de la population de la Communauté économique européenne. Ce secteur d'activité représentait alors 22% de la population active et 10% du produit intérieur brut. La politique agricole commune a été l'une des politiques marquantes de la construction européenne, parfois qualifiée de pierre angulaire du mouvement d'intégration européenne. Ses dispositions demeurent quasiment inchangées dans la version actuelle des traités, confirmant le besoin de traitement spécifique du secteur agricole persistant au sein de l'Union européenne. Mais si « *l'intégration européenne se nourrit depuis près de cinquante ans de la politique agricole, (...) cette politique est devenue complexe, difficile à appréhender* »³⁶.

La place prédominante de la politique de marché au sein de la politique agricole commune – La politique agricole commune a été imaginée autour de deux types d'intervention distincts : d'une part, une politique de marché se substituant aux organisations nationales de marché, et d'autre part, une politique d'adaptation des structures agricoles. Les six États membres fondateurs avaient adopté une résolution prévoyant qu'« *une corrélation étroite [devait] être établie entre la politique de l'adaptation des structures et la politique de marché* »³⁷. Ils prévoyaient également que « *l'adaptation des structures [contribue] à un rapprochement des prix de revient et à une orientation rationnelle de la production* »³⁸. Plus encore, un équilibre devait être recherché « *entre la production et les possibilités de débouchés en tenant compte des exportations et des importations possibles, ainsi que d'une spécialisation conforme aux structures économiques et aux conditions naturelles internes de la Communauté* »³⁹. Néanmoins, cet équilibre bicéphale a été écarté lors de l'instauration de la politique agricole commune en 1962 et par le développement des organisations communes de marché (OCM)⁴⁰. Une place prédominante a été donnée à la politique de marché. C'est plus spécifiquement cette politique qui sera ici examinée.

³⁵ Articles 38 et suivants du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Ces articles ont été peu modifiés depuis le Traité de Rome.

³⁶ D. BIANCHI, *La politique agricole commune (PAC) – Précis de droit agricole européen*, Bruylant, 2^e édition, p. III.

³⁷ Comité intergouvernemental créé par la conférence de Messine, Rapport des chefs de délégation aux ministres des affaires étrangères, dit « Rapport de Spaak », précité.

³⁸ *Ibidem*.

³⁹ *Ibidem*.

⁴⁰ Sur le fondement de l'actuel article 40 du TFUE, inchangé depuis l'origine des traités.

Les réformes de la politique agricole commune – L'organisation commune des marchés agricoles a pris, selon les produits, des formes diverses, qui initialement pouvaient être résumées par quatre instruments principaux : des prix de soutien, des aides complémentaires au prix de soutien, des aides directes et la protection des frontières. Ces quatre instruments devaient permettre de définir un niveau de prix, pilier du fonctionnement de l'organisation de marché⁴¹. Dès 1964, des niveaux de prix élevés ont été choisis pour la plupart des produits agricoles⁴². En outre, l'achat public, sans limitation, permettait aux producteurs d'écouler leurs productions, y compris lorsqu'ils n'avaient pas trouvé d'acheteurs, de manière totalement décorrélée de la demande interne et externe au marché intérieur. Certains marchés tels que celui du lait et du sucre étaient déjà excédentaires au début des années 1960, sans pour autant engendrer de problèmes majeurs. C'est le développement des organisations de marchés pour de nombreux produits agricoles et la fixation de prix communs élevés pour beaucoup d'entre eux, qui ont conduit à l'aggravation de la situation d'excédents. La fin des années 1970, et surtout, les années 1980, ont été les témoins des conséquences de ces importants déséquilibres, qui ont conduit à la **réforme dite Mac Sharry de 1992**. Cette réforme s'orientait vers une solution inspirée du système américain des *Deficiency payment*, selon lequel l'autorité publique laisse les prix des produits agricoles se former librement sur les marchés, tout en procédant à des interventions de soutien lorsque les écarts par rapport à un prix de référence sont trop importants⁴³. L'objectif était de rapprocher les prix européens des prix mondiaux⁴⁴. Cette réforme avait également pour objectif de limiter les situations de surproduction. Pour cela, les prix de soutien, notamment des céréales, furent baissés. Ils furent compensés par des aides à l'hectare qui n'étaient plus proportionnelles aux quantités produites. Ces aides étaient versées pour une superficie délimitée pour chaque exploitant, et à condition qu'un certain pourcentage de cette superficie soit mis en jachère. De même, les aides aux producteurs de bovins furent conditionnées à un nombre maximal

⁴¹ P. BAUDIN, *L'Europe face à ses marchés agricoles – De la naissance de la politique agricole commune à sa réforme*, Collection économie agricole et agro-alimentaire, Economica, p. 5.

⁴² Par exemple, le 15 décembre 1964, pour les céréales, en application de l'article 43, paragraphe 3 du Traité de Rome (actuel article 40, paragraphe 3, du TFUE) qui prévoyait que des garanties équivalentes devaient être assurées par l'organisation de marché instaurée par rapport aux organisations nationales de marchés substituées. Le principe des droits acquis de la loi fondamentale allemande et les pressions des responsables agricoles français, ont contribué à cette décision. Pour éviter une surproduction de céréales, les prix de soutien des autres productions ont été alignées sur celui des céréales. Voir P. BAUDIN, *L'Europe face à ses marchés agricoles – De la naissance de la politique agricole commune à sa réforme*, précité.

⁴³ C. BLUMANN, *Politique agricole commune et politique commune de la pêche*, Commentaire J. Mégret, Éditions de l'Université de Bruxelles, 3^e édition, p. 47.

⁴⁴ *Ibidem*.

d'animaux par hectare de fourrage. Une optique structurelle était également intégrée à la politique de marché, se rapprochant des objectifs initiaux de la conférence de Stresa⁴⁵. Malgré cette tentative d'ajustement de la politique de marché, les situations de surproduction perduraient, ce qui a conduit à une nouvelle **réforme dite de « l'Agenda 2000 »**, qui prolonge les principes généraux de la réforme de 1992. Cette réforme entérine finalement la structure en deux piliers de la politique agricole commune, telle qu'initialement imaginée à Stresa : la politique de marché et de la politique agro-structurelle. Cette dernière développe l'accompagnement européen en matière de modernisation des structures, de cessation d'activité, d'information de la population agricole et enfin par des mesures de développement rural. Pour la politique de marché, les mécanismes d'interventions (achats publics et stockage) n'ont plus qu'un rôle marginal et sont conditionnés à une décision de la Commission. En outre, les prix institutionnels sont à nouveau réévalués à la baisse, se rapprochant des cours mondiaux. L'approche structurelle de la politique de marché subsiste avec le développement de la conditionnalité environnementale des aides et le principe de modulation qui permet une diminution des aides pour des considérations d'ordre social. Cette réforme marque une étape importante de l'orientation de la PAC vers une restructuration globale de la production agricole et une prise en compte d'objectifs environnementaux. Cette réforme fut rapidement suivie de la **réforme dite de « mi-parcours » de 2003**. Cette dernière est fondée sur un passage à des paiements découplés de tout volume de production ayant vocation à remplacer toutes les aides et primes. Ce complément de revenu est alors établi sur la base de la moyenne des versements perçus par les producteurs durant les deux années précédant le nouveau régime. Les mécanismes de conditionnalité et de modulation sont également renforcés. Enfin, la Communication de la Commission sur « le bilan de santé de la politique agricole commune », du 20 novembre 2007, a conduit à la **réforme de 2009**, qui libéralise encore un peu plus les marchés agricoles en prévoyant la suppression d'un certain nombre de mesures de maîtrise de la production, dont notamment l'obligation de la jachère ou des quotas. Les producteurs doivent être attentifs aux signaux de marchés pour prendre leurs décisions de production. Les mécanismes d'interventions publiques sont réduits à de simples filets de sécurité. C'est dans cette ère libéralisée de la politique agricole commune que s'inscrit encore la **réforme de 2013** qui confirme l'attachement

⁴⁵ P. BAUDIN, *L'Europe face à ses marchés agricoles – De la naissance de la politique agricole commune à sa réforme*, précité.

aux signaux de marché, avec une intervention publique limitée aux périodes de crises sectorielles.

La libéralisation des échanges internationaux de produits agricoles – Les réformes de la politique agricole commune s'intègrent dans un contexte de développement des échanges internationaux. Le commerce de produits agricoles s'effectue à une échelle internationale qui a été prise en compte dès la création de la politique agricole commune. Néanmoins, le secteur agricole faisait l'objet d'un traitement allégé au sein de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), jusqu'au milieu des années 1990, et les États ou Unions douanières, telle que l'Union européenne, demeuraient libres d'instaurer toute modalité de gestion des marchés agricoles. Ce n'est qu'avec la signature de l'Accord sur l'Agriculture, en 1994, qu'une adaptation de la politique agricole commune fût nécessaire afin de faciliter l'accès des opérateurs des pays tiers au marché européen. Les réformes de la politique agricole se sont, dès lors, insérées dans un processus de libéralisation des échanges internationaux dans le cadre de l'organisation mondiale du commerce⁴⁶. Le secteur agricole était un domaine clef du cycle de négociations entamé à Doha en 2001. Le Groupe de Cairns, regroupant les pays exportateurs de produits agricoles membres de l'organisation mondiale du commerce, a montré son intérêt constant à une libéralisation des échanges de produits agricoles⁴⁷. Cette dynamique s'est accentuée sur le plan européen et multilatéral, influant sur l'organisation des marchés et la gestion des crises qui devaient être conformes aux règles internationales en la matière. En effet, l'Uruguay Round visait à réintégrer l'agriculture dans le droit commun du commerce international, tout en adaptant l'ouverture des marchés aux particularités du secteur. Malgré la libéralisation des échanges de produits agricoles, ces particularités ont conduit à la reconnaissance de mesures de sauvegarde pouvant être appliquées par un pays ou un groupe de pays afin d'accorder, de manière provisoire, une protection aux producteurs nationaux confrontés à un choc émanant des importations⁴⁸. En outre, des mesures nécessaires à la protection de la santé des personnes et des animaux, ou à la préservation des végétaux et à la conservation des ressources naturelles épuisables,

⁴⁶ E. ADAM, *La politique agricole commune face aux enjeux internationaux : l'avenir des aides agricoles*, Thèse, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 2006 ; E. ADAM, *Droit international de l'agriculture – Sécuriser le commerce des produits agricoles*, LGDJ, 2012.

⁴⁷ Le Groupe de Cairns a été constitué en 1986 à Cairns (Australie) juste avant le lancement des négociations du Cycle de l'Uruguay. Le groupe cherche à éliminer les obstacles au commerce et à obtenir des réductions substantielles des subventions touchant le commerce agricole.

⁴⁸ Art. XIX du GATT et Accord de sauvegarde.

peuvent être adoptées. Ces dernières doivent être explicites, transparentes et non discriminatoires, reposer sur une évaluation scientifique des risques et permettre d'assurer un niveau de protection équivalent aux normes internationales⁴⁹. En conséquence, si les produits agricoles peuvent bénéficier de mesures protectionnistes dans un cadre strictement défini, les échanges internationaux sont largement facilités, entraînant un recul des interventions des pouvoirs publics, telles que connues à l'origine de la politique agricole commune.

B. Définition et évolution de la politique de concurrence européenne

Définition de la concurrence – Le droit de la concurrence désigne l'ensemble des règles ayant pour objet « *le maintien de la libre concurrence entre entreprises sur le marché* »⁵⁰. L'objectif est de protéger la compétition économique entre les opérateurs d'un marché. La concurrence peut être définie comme étant l'« *offre, par plusieurs entreprises distinctes et rivales, de produits ou de services qui tendent à satisfaire des besoins équivalents avec, pour les entreprises, une chance réciproque de gagner ou de perdre des faveurs de la clientèle* »⁵¹. Les entreprises peuvent pour cela s'affronter par les prix, en misant par exemple sur les coûts de production, ou encore par l'innovation ou la différenciation des produits (qualité, variété). Afin que la concurrence puisse fonctionner et apporter ses bienfaits économiques, certaines conditions doivent être respectées. En effet, la concurrence est dite efficace sur un marché qui reste ouvert, où les modifications de l'offre et de la demande se traduisent dans les prix, où la production et les échanges ne sont pas limités artificiellement et où les offrants et les demandeurs de produits et de services jouissent d'une liberté suffisante d'action et de choix. Dans ce cadre, les consommateurs peuvent bénéficier de produits adaptés à leurs attentes.

Une concurrence au service de l'économie de marché – L'Union européenne a fait le choix d'une politique de concurrence développée dans le cadre d'une économie de marché, et plus largement d'une politique économique commune d'inspiration libérale, matérialisée par l'objectif d'« *économie sociale de marché hautement compétitive* »⁵². L'adjectif

⁴⁹ Article XX du GATT.

⁵⁰ A. DECOCQ et G. DECOCQ, *Droit de la concurrence – Droit interne et droit de l'Union européenne*, LGDJ, 8^e édition, p. 21.

⁵¹ G. CORNU, *Vocabulaire juridique*, V^o Concurrence, 11^e édition.

⁵² Article 3, paragraphe 3, du TFUE.

« compétitive » permet de rappeler l'importance du caractère concurrentiel des marchés⁵³. Le choix de l'économie de marché a été réaffirmé au cours des réformes des traités. Pourtant, cette affirmation a évolué. En effet, les dispositions d'origine du Traité de Rome n'employaient pas l'expression d'économie de marché. Mais la notion de marché commun et la mission confiée à la Communauté d'établir « *un régime assurant que la concurrence n'est pas faussée dans le marché commun* » l'impliquaient nécessairement. Par la suite, le Traité de Maastricht a formalisé le principe d'une économie de marché, en reconnaissant, à l'article 4, paragraphe 1, du Traité qu' « *aux fins énoncées à l'article 2, l'action des États membres et de la Communauté comporte (...) l'instauration d'une politique économique (...) conduite conformément au respect du principe d'une économie de marché ouverte où la concurrence est libre* ». Cette formule est désormais utilisée à l'article 119 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) relatif à la politique économique qui doit être « *conduite conformément au respect du principe d'une économie de marché ouverte où la concurrence est libre* ». Cette économie de marché doit néanmoins être conciliée avec un souci de justice sociale qui doit servir de curseur à la prise de décision. Le législateur doit favoriser des mesures assurant la réalisation d'objectifs sociaux par le libéralisme économique⁵⁴. La protection sociale de la population européenne doit rester fondamentale dans les choix économiques. C'est à la doctrine de l'ordo-libéralisme, imaginée par l'École de Fribourg autour de Walter Eucken, que s'est dégagée la nécessité d'une combinaison de l'efficacité économique et des valeurs supérieures d'humanisme⁵⁵. Dans ce contexte, la libre concurrence fut conçue comme un instrument de réalité d'accès au marché des entreprises, dirigé contre les monopoles et les cartels et nullement contre la politique sociale qui devait être activement développée en parallèle⁵⁶. En conséquence, la protection d'autres intérêts peut conduire à l'adaptation de certaines règles de concurrence.

La protection de l'intérêt général par la politique de concurrence – Dans le cadre d'une « économie sociale », la politique européenne de concurrence doit sauvegarder des entreprises aux structures concurrentielles sur le marché afin de protéger l'intérêt général et notamment l'intérêt des consommateurs. La concurrence peut être perçue comme une

⁵³ A. DECOCQ et G. DECOCQ, *Droit de la concurrence – Droit internet et droit de l'Union européenne*, précité, p. 26.

⁵⁴ R. STOCK, European Network for Education and Training (EUNET), 2011

⁵⁵ *Ibidem*.

⁵⁶ C. PRIETO, L'Europe et le droit de la concurrence : des malentendus aux mérites reconnus, *JCP E*, n°12, mars 2007, doctr. 132.

composante de l'intérêt général⁵⁷. Le libéralisme contemporain s'inscrit dans la vision utilitariste, développée au XVIII^e siècle, selon laquelle « *l'intérêt général peut résulter de la liberté qui est laissée à chacun de mobiliser ses initiatives et de donner libre cours à ses capacités créatrices* »⁵⁸. En conférant une place centrale à l'ouverture des marchés et au principe de libre concurrence, la construction européenne a fait sienne cette démarche libérale « *selon laquelle le marché, loin d'être antagoniste de l'intérêt général, peut activement y contribuer, notamment en permettant d'obtenir le prix le plus compétitif pour une meilleure qualité de service* »⁵⁹. En conséquence, la protection d'intérêts particuliers n'est assurée que comme un moyen de maintien de la libre concurrence. Le droit de la concurrence ne couvre pas les règles de droit dont l'objectif est de protéger des intérêts personnels, en tant que tels. Ces derniers sont couverts par d'autres domaines de droit comme les droits intellectuels ou encore les règles de concurrence déloyale.

Le caractère pragmatique du droit de la concurrence – Deux conceptions des règles de concurrence sont possibles. La première considère la concurrence comme nécessairement bénéfique pour l'économie. Quelles que soient les conditions rencontrées sur un marché, la protection de la concurrence doit être assurée. La constitution ou le renforcement de toute structure ou comportement anticoncurrentiel doit alors être interdit. Il est possible de parler de conception « dogmatique » de la concurrence⁶⁰. La seconde conception considère que la protection de la concurrence est fondée sur une présomption simple de ses bienfaits pour l'économie. Cette présomption peut néanmoins être renversée s'il est établi que, dans une situation particulière, des restrictions de concurrence sont économiquement meilleures. Il s'agit d'une conception « pragmatique » de la concurrence⁶¹. Cette dernière conduit à prendre en compte les particularités des marchés pour déterminer le degré de concurrence qui doit y être protégé. Certaines opérations ou structures restrictives de concurrence peuvent être économiquement ou socialement meilleures, et ainsi, exemptées de condamnation. C'est cette seconde

⁵⁷ Conseil d'État, Rapport public, Réflexions générales sur les collectivités publiques et la concurrence, 2002, p. 388, consultable sur <http://www.conseil-État.fr/Decisions-Avis-Publications/Etudes-Publications/Rapports-Etudes/Collectivites-publiques-et-concurrence-Rapport-public-2002>

⁵⁸ Conseil d'État, Rapport public, Réflexions sur l'intérêt général, 1999, Consultable sur <http://www.conseil-État.fr/Decisions-Avis-Publications/Etudes-Publications/Rapports-Etudes/Reflexions-sur-l-interet-general-Rapport-public-1999>

⁵⁹ *Ibidem*.

⁶⁰ A. DECOCQ et G. DECOCQ, *Droit de la concurrence – Droit interne et droit de l'Union européenne*, précité, p. 28.

⁶¹ *Ibidem*.

conception qui a été choisie par l'Union européenne⁶². En effet, l'objectif d'une « *économie sociale de marché hautement compétitive* » doit être concilié avec d'autres buts économiques et sociaux assignés à l'Union européenne. L'économie de marché est un moyen au service notamment du plein-emploi et du progrès social⁶³. La libre concurrence ne semble pas devoir être considérée comme une fin en soi. C'est en gardant à l'esprit ce caractère pragmatique de la politique de concurrence, que son application doit être appréciée en fonction du contexte. Ce sera notamment le cas dans le secteur agricole où l'intérêt général peut justifier certaines pratiques restrictives de concurrence.

Les politiques sectorielles au cadre concurrentiel adapté – La nécessité de préserver l'intérêt général a conduit les auteurs des traités et le législateur européen à adapter le cadre concurrentiel dans plusieurs secteurs. L'exemple du secteur des transports illustre parfaitement cette situation : l'existence d'une politique commune des transports a pu être interprétée par certains observateurs comme un élément permettant d'exclure ce secteur du champ d'application des règles de concurrence des traités, même si aucune disposition ne le prévoyait expressément⁶⁴. La Cour de justice a cependant jugé que « *les règles de concurrence du traité (...) s'appliquent au secteur des transports indépendamment de l'instauration d'une politique commune dans ce secteur* »⁶⁵. Une approche sectorielle a tout de même été instaurée par le droit dérivé, et en particulier par l'adoption du règlement n°141/62, qui suspendait l'application au secteur des transports du règlement n°17/62, instaurant une obligation de notification de tout accord. Par la suite, une série de règlements a reconnu des dérogations à l'interdiction des ententes et a permis le bénéfice d'exemptions sur la base de l'article 101, paragraphe 3, du TFUE à certaines coopérations qui, en droit commun, auraient été jugées incompatibles avec l'article 101, paragraphe 1, du TUE⁶⁶. Néanmoins,

⁶² *Ibidem*, pp. 25-26.

⁶³ Article 3, paragraphe 3, du TFUE.

⁶⁴ N. PETIT, *Droit européen de la concurrence*, précité, p. 136, pts. 253 et suivants.

⁶⁵ CJCE, 30 avril 1986, « Nouvelles frontières », aff. C-209/84 à C-213/84, Rec. p. 1425, pt. 42. Dans le même sens, CJCE, 4 avril 1974, Commission c/ France, aff. C-167/73, Rec. p. 359, pts. 20 et 21 : les règles de concurrence sont « *conçues pour être applicables à l'ensemble des activités économiques et ne peuvent être écartées qu'en vertu des stipulations expresses du traité* ».

⁶⁶ Voir notamment Règlement n°101/68 du 19 juillet 1968 portant application de règles de concurrence aux secteurs des transports par chemin de fer, par route et par voie navigable, JO L 175 du 23 juillet 1968, p. 1 ; Règlement n°3975/87 du 14 décembre 1987 déterminant les modalités d'application des règles de concurrence applicables aux entreprises de transports aériens, JO L 374 du 31 décembre 1987, p. 1 ; Règlement n°3976/87 du 14 décembre 1987 concernant l'application de l'article 85 paragraphe 3 du traité à des catégories d'accords et de pratiques concertées dans le domaine des transports aériens, JO L 374 du 31 décembre 1987, p. 9 ; Règlement 411/2004 du 26 février 2004 abrogeant le règlement n°3975/87 et modifiant le règlement 3976/87 ainsi que le règlement 1/2003, en ce qui concerne les transports aériens entre la Communauté et les Pays tiers, JO L 68 du 6 mars 2004, p. 1 ; Règlement n°1419/2006 du 25 septembre 2006 abrogeant le règlement 4056/86 déterminant les modalités d'application des articles 85

l'applicabilité de l'article 101, paragraphe 1, reste le principe dans le secteur des transports. Le secteur de l'industrie de l'armement est également soumis aux règles de concurrence, bien que l'article 346 du TFUE semble reconnaître une « exception de sécurité nationale »⁶⁷. Cette exception ne concerne que les États membres qui ont le pouvoir de prendre toute mesure pour protéger les intérêts essentiels de leur sécurité. Les opérateurs économiques du secteur de l'armement sont ainsi pleinement soumis aux articles 101 et suivants du TFUE. En outre, le recours par les États membres à l'article 346 du TFUE précité est strictement encadré : il ne peut être invoqué au profit d'activités industrielles à caractère civil⁶⁸ ; il ne peut fausser la concurrence que dans le cadre négocié entre l'État membre et la Commission⁶⁹ ; et il ne peut être utilisé de manière abusive. Enfin, le même phénomène a pu être observé dans le secteur des énergies de réseaux (télécommunications, énergies, postes, etc). Ici encore, la Cour de justice a reconnu l'application pleine et entière des règles de concurrence⁷⁰. Pourtant, ces règles ne pouvaient, à elles-seules, assurer l'essor de structures concurrentielles⁷¹. En effet, les infrastructures de réseaux étaient souvent détenues par un opérateur historique. Une intervention était nécessaire afin d'assurer que les conditions d'accès ne soient pas prohibitives à l'entrée de nouveaux opérateurs sur le marché. En outre, l'ouverture à la concurrence ne devait pas remettre en cause la qualité du service. Or, les autorités de concurrence n'ont pas la charge, ni les compétences techniques, pour assurer le respect de ces conditions, pourtant nécessaire à la satisfaction de l'intérêt général⁷². Une application graduelle a alors été observée dans le secteur. Les pouvoirs publics ont, en conséquence, adopté une série de règlements et de directives visant à éliminer les droits exclusifs des opérateurs historiques. Ensuite, une fois les positions de monopole disparues

et 86 du traité aux transports maritimes, et modifiant le règlement 1/2003 de manière à étendre son champ d'application au cabotage et aux services internationaux de tramp, JO L 269 du 28 septembre 2006, pp. 1-3.

⁶⁷ Article 346, paragraphe 1, b), du TFUE : « Les dispositions du présent traité ne font pas obstacle aux règles ci-après : (...) b) tout État membre peut prendre les mesures qu'il estime nécessaires à la protection des intérêts essentiels de sa sécurité et qui se rapportent à la production ou au commerce d'armes, de munitions et de matériel de guerre ; ces mesures ne doivent pas altérer les conditions de la concurrence dans le marché commun en ce qui concerne les produits non destinés à des fins spécifiquement militaires ».

⁶⁸ Commission européenne, Rapport sur la politique de concurrence, French State c/ Suralmo, 1980, § 114 et 115.

⁶⁹ L'article 348 du TFUE dispose que « si des mesures prises dans les cas prévus aux articles 346 et 347 ont pour effet de fausser les conditions de la concurrence dans le marché intérieur, la Commission examine avec l'État intéressé les conditions dans lesquelles ces mesures peuvent être adaptées aux règles établies par les traités ».

⁷⁰ CJUE, 19 mai 1993, Procédure pénale c/ Paul Corbeau, aff. C-320/91, Rec. p. 2533.

⁷¹ D. GERADIN et M. KERF, *Controlling Market Power in Telecommunications : Antitrust vs Sector-Specific Regulation*, Oxford University Press, 2003, p. 119 et suivantes.

⁷² N. PETIT, *Droit européen de la concurrence*, précité, p. 139, pts. 259 et suivants.

à la suite de l'arrivée de nouveaux opérateurs sur le marché, les réglementations sectorielles ont laissé place à l'application des règles de concurrence du Traité⁷³. Dans ces secteurs, le législateur européen a souhaité concilier le développement et la protection de marchés concurrentiels avec la recherche de l'intérêt général. La mise en œuvre de la politique agricole commune s'inscrit dans le même cadre : si la libre concurrence doit être protégée sur les marchés agricoles, le caractère d'intérêt général de l'activité agricole justifie une adaptation des règles de droit de la concurrence.

II. Le caractère conflictuel de la mise en œuvre de la politique de concurrence et de la politique agricole commune

Une articulation complexe de la politique de concurrence et de la politique agricole commune – La mise en œuvre des règles de concurrence et de politique agricole commune s'inscrit dans une dualité de champ d'application pouvant entraîner des difficultés de mise en œuvre. En effet, la politique agricole répond à une logique sectorielle visant la réalisation d'objectifs spécifiques, alors que le droit de la concurrence vise à assurer le bon fonctionnement du marché intérieur, dans son ensemble (A). L'articulation de ces deux politiques peut paraître difficile. Néanmoins, l'approche réaliste du droit de la régulation permet d'assurer leur conciliation (B).

A. Un conflit de normes transversales et sectorielles

La nécessité d'adapter le cadre concurrentiel applicable au secteur agricole – Bien que le choix fût fait d'intégrer le secteur agricole au marché intérieur, les auteurs des traités soulignaient immédiatement le besoin de « *mécanismes stabilisateurs, par exemple par stockage, garanties de prix, etc* »⁷⁴. Ces mécanismes, assurés par les pouvoirs publics jusqu'au milieu des années 1990, nécessitaient d'ores et déjà une adaptation des règles de concurrence applicables au secteur agricole. L'intervention des pouvoirs publics sur les prix et les volumes des produits agricoles mis en marché nécessitait d'adapter les règles de concurrence adoptées indépendamment du secteur d'activité, pour assurer l'instauration et le fonctionnement du marché intérieur. Ce besoin de règles concurrentielles adaptées s'est développé avec le mouvement de libéralisation des marchés agricoles, marqué par le désengagement des autorités publiques et la reconnaissance d'organisations économiques

⁷³ *Ibidem*.

⁷⁴ Comité intergouvernemental créé par la conférence de Messine, Rapport des chefs de délégation aux ministres des affaires étrangères, dit « Rapport de Spaak », précité.

agricoles. Ces dernières ont été rapidement amenées à jouer un rôle important dans la gestion des organisations communes de marché, et en particulier pour celles reposant sur des normes de qualité et de commercialisation (fruits et légumes, produits de la pêche, plantes vivantes et floriculture, tabac, houblon, secteur viti-vinicole, ...), avant d'être reconnues dans l'ensemble des secteurs. La politique agricole commune a permis le développement d'accords entre producteurs, par la reconnaissance des groupements puis des organisations de producteurs, ou entre producteurs et acheteurs, par les accords interprofessionnels puis par les organisations interprofessionnelles. L'accompagnement des opérateurs par ces organisations économiques s'est substitué aux interventions des autorités publiques pour la mission de stabilisation des marchés agricoles. Le fonctionnement de ces organisations, reconnues par la politique agricole commune, implique nécessairement des concertations entre professionnels de la production et/ou du commerce des produits agricoles pouvant être contraire à l'article 101 du TFUE. Les auteurs des traités, conscients de la difficulté de concilier les approches radicalement opposées de la politique agricole commune et de la politique de concurrence ont dû assurer une adaptation des règles de concurrence applicable au secteur agricole, afin de permettre la réalisation des objectifs d'intérêt général de la politique agricole commune.

L'interprétation des dispositions concurrentielles applicables au secteur agricole –

Face au manque de clarté des dispositions concurrentielles du secteur agricole, il conviendra de les interpréter. Tout comme les autorités de concurrence et les juges le font, il est nécessaire de déterminer le sens et la portée des dispositions des traités et du droit dérivé européen en la matière. Plusieurs méthodes seront utilisées. D'une part, l'état du droit positif sera examiné. L'appréciation exégétique des dispositions concurrentielles de la réglementation portant organisation commune de marché permettra de déterminer la portée du régime concurrentiel applicable sur le secteur agricole. L'analyse grammaticale et l'examen du vocabulaire de ces dispositions permettra également d'identifier les messages implicites. En outre, par une appréciation téléologique, l'intention des auteurs des traités et du législateur européen sera étudiée. Cette méthode démontrera que la volonté de la Commission européenne et celle du Parlement européen sont parfois divergentes, entraînant une rédaction peu claire des dispositions et un impact important sur la sécurité juridique des opérateurs. De plus, la recherche de l'interprétation dite conforme, qui vise à s'assurer de la conformité aux règles supérieures, permettra d'analyser la portée des dispositions concurrentielles de la réglementation portant organisation commune de marché au regard des articles des traités. L'examen de la rédaction des

articles des traités relatifs à la politique agricole commune sera pour cela déterminant. D'autre part, l'interprétation des dispositions analysées doit se faire au regard des conséquences économiques et sociales recherchées. Cette méthode de raisonnement conséquentialiste est largement utilisée par les juridictions européennes. En l'espèce, la protection des intérêts des producteurs agricoles et des consommateurs doit autant guider les autorités de concurrence et juridictions, que notre analyse. Enfin, les analyses doctrinales permettront d'apprécier les différentes méthodes précitées. Cet examen permettra de mettre en exergue les intérêts en présence et le champ du conflit des règles de concurrence et de la politique agricole commune.

La conciliation des règles de concurrence et de la politique agricole commune par la théorie de conflits des normes

– L'application conflictuelle des règles européennes de concurrence et de la politique agricole commune nécessite de recourir aux différents outils juridiques permettant de déterminer la portée de chacune de ces dispositions. En effet, toutes les lois n'ont pas le même degré de généralité. Si les lois générales visent l'intégralité d'une catégorie et en constituent le droit commun, tel que les articles 101 et suivants du TFUE, d'autres lois, dites spéciales, s'occupent d'élaborer un régime spécifique à certaines sous-catégories, prenant en compte leurs besoins particuliers et en y apportant la réponse la plus adaptée, comme semblent vouloir le faire le législateur européen dans le cadre de la réglementation portant organisation commune de marché. Dès lors, l'articulation de ces deux catégories de dispositions doit répondre à la règle *specialia generalibus derogant* : « *puisque une règle plus spécifique a été adoptée pour certaines situations, afin d'apporter une réponse plus appropriée, elle doit s'appliquer à ces situations de préférence à la règle générale* »⁷⁵. C'est la raison d'être de la règle spéciale. En conséquence, les règles de concurrence de droit commun semblent avoir vocation à être écartées pour laisser place aux dispositions spécifiques intégrées à la politique agricole commune qui a des objectifs propres. Néanmoins, comme la doctrine moderne le souligne, la législation contemporaine se forge par une multiplication de lois toujours plus spéciales et leur combinaison soulève des difficultés nouvelles⁷⁶. Aussi, d'autres modes de résolution des conflits de normes peuvent aider à l'interprétation de ces dispositions. Une méthode dite de solution, visant à mettre en balance les intérêts en conflit en cherchant la solution la

⁷⁵ P. DEUMIER, *Introduction générale au droit*, LGDJ, 5^e édition, p. 267, pt. 293.

⁷⁶ *Ibidem*, p. 261, pt. 294. Voir également F. GRUA, *Les divisions du droit*, RTD Civ. 1993. 59.

plus équilibrée et la mieux proportionnée, s'est développée⁷⁷. C'est le choix qui semble avoir été adopté dans la jurisprudence en matière de droit de la concurrence appliqué au secteur agricole. Il ne s'agit plus de l'application d'un simple syllogisme judiciaire, mais de mettre en balance les intérêts et les valeurs en présence en s'assurant de leur juste proportionnalité⁷⁸. En l'espèce, la proportionnalité entre la contribution de la réglementation portant organisation commune de marché à l'intérêt général, et l'atteinte portée par ces dispositions à la concurrence, doit être assurée⁷⁹. Une méthode d'interprétation est ainsi proposée par la jurisprudence dont les atouts et les limites seront examinés.

B. Vers un droit de la régulation du secteur agricole ?

L'hypothèse d'un recours au droit de la régulation dans le secteur agricole – La libéralisation progressive des marchés agricoles et l'émergence concomitante des organisations économiques agricoles accompagnée de dérogations à l'article 101 du TFUE, propres au secteur agricole, posent la question de la portée exacte du cadre concurrentiel applicable à ces organisations. La vision pragmatique du droit de la concurrence permet-elle une adaptation des règles de droit commun de la concurrence, et en particulier de l'interdiction des ententes, afin de prendre en considération les besoins propres du secteur agricole ? Certains auteurs ont pu voir dans la réglementation concurrentielle des marchés agricoles les prémices d'un droit de la régulation de ces marchés. Le droit de la régulation définit les règles du jeu applicables à des secteurs d'activité spécifiques, prenant en compte des impératifs d'ordre stratégique et le jeu de la concurrence. Il « *s'appuie sur le dynamisme d'un marché concurrentiel pour mieux concrétiser un objectif que celui-ci ne peut produire par ses seules forces, qu'une particularité technique l'entrave, comme une infrastructure essentielle, ou qu'il s'agisse d'imposer la préoccupation du bien commun* »⁸⁰. Il peut être identifié pour les secteurs qui « *doivent être construits et maintenus dans un équilibre entre un principe de concurrence et d'autres principes* »⁸¹. Les régulations imposées par le droit prennent

⁷⁷ P. DEUMIER, *Introduction générale au droit*, précité, p. 286, pt. 318.

⁷⁸ Sur l'impact de la proportionnalité sur le raisonnement, sous l'angle de celui déployé par la CJUE, A. MARZAL YETANO, *La dynamique du principe de proportionnalité*, Institut universitaire Varenne, 2014 ; sur la proportionnalité devant les différentes juridictions et dans différentes disciplines, A. MARZAL YETANO, *Les figures du contrôle de proportionnalité en droit français*, *LPA*, n° spécial, 5 mars 2009, n°46.

⁷⁹ Voir notamment J. – B. DUCLERCQ, *Les mutations du contrôle de proportionnalité dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, LGDJ, 2015

⁸⁰ M. – A. FRISON-ROCHE, Appliquer le droit de la régulation au secteur agricole, *RLC*, août 2005, n°4.

⁸¹ M. – A. FRISON-ROCHE, Définition du droit de la régulation économique, *Rec. Dalloz*, 2004, n°2, p. 126.

appui sur le principe de l'économie de marché. Cependant, cette dernière doit, dans certains cas, être « *spécifiquement organisée, en raison de particularités d'un secteur* »⁸². Outil d'une politique d'équilibre des pouvoirs, la régulation permet de répondre à des finalités supplémentaires, par rapport à celles visées par l'économie de marché⁸³. Elle permet « *d'accompagner le libéralisme des marchés et des échanges dans un souci de bien public* »⁸⁴. En conséquence, « *une régulation juridique du marché se justifie pleinement lorsque le bien en question comporte une part « d'humanité et de risque » pour le consommateur* »⁸⁵. Elle assure l'aménagement de règles de concurrence lorsqu'elles sont inadaptées ou génératrices d'effets pervers⁸⁶. Tel semble être le cas dans le secteur agricole. La doctrine émergente en matière de reconnaissance d'un droit de la régulation des marchés agricoles souligne la nécessité de « *se garder de la tentation, du fait des spécificités et de l'hétérogénéité du secteur agricole, de vouloir l'exonérer de l'application des règles de concurrence au motif qu'elles seraient inadaptées ou bien qu'elles ne permettraient pas de répondre aux situations de crise* »⁸⁷. Elle souligne alors qu'« *à défaut d'un régime d'exception, il est concevable d'aménager des règles de droit commun lorsque celles-ci s'avèrent être inaptes ou bien génératrices d'effets pervers* »⁸⁸. L'approche pragmatique du droit de la concurrence se retrouve dans cette approche.

Une régulation au service de la multifonctionnalité de l'agriculture – L'application du droit de la régulation en matière agricole permet d'écarter ou d'atténuer certaines règles de concurrence lorsque la réalisation d'autres objectifs le justifie. Si la politique agricole a été constituée autour de l'objectif de sécurité alimentaire de la population européenne, elle permet aujourd'hui de répondre à une diversité de missions d'intérêt général : elle remplit, dans une approche normative, des fonctions liées à l'environnement et aux ressources naturelles, au développement rural et à l'aménagement territorial, et continue d'assurer la sécurité alimentaire des Européens⁸⁹. S'y ajoute également une fonction sociale visant l'accompagnement des exploitants agricoles. La multifonctionnalité de l'agriculture explique le développement d'éléments environnementaux, sanitaires, ou encore relatifs à

⁸² *Ibidem*.

⁸³ *Ibidem*.

⁸⁴ M. – A. FRISON-ROCHE, Appliquer le droit de la régulation au secteur agricole, *RLC*, août 2005, n°4.

⁸⁵ M. – A. FRISON-ROCHE, Pourquoi une régulation juridique du secteur agricole est-elle justifiée ?, précité.

⁸⁶ P. BOULANGER, Vers des instruments équilibrés régulant les marchés agricoles ?, *RLC*, avril 2006, n°7.

⁸⁷ *Ibidem*.

⁸⁸ *Ibidem*.

⁸⁹ *Ibidem*.

la santé dans la réglementation agricole européenne⁹⁰. Elle a également conduit certains observateurs du secteur à voir dans l'agriculture un « bien commun » à protéger. En effet, « *c'est elle qui a la charge immense de nourrir 7,6 milliards d'individus aujourd'hui, 9,8 milliards en 2050, tout en préservant l'eau, l'air, le sol, le sous-sol, la biodiversité...* »⁹¹. Le droit applicable à la production agricole doit permettre de concilier des valeurs sociales fondamentales, constitutives de notre société et de notre histoire, avec des finalités et des nécessités commerciales⁹². Dès lors, les organisations économiques agricoles, organes décentralisés de la gestion de la politique agricole commune, doivent être en mesure d'adapter le fonctionnement des marchés agricoles afin de pouvoir répondre aux différentes fonctions de la politique agricole commune. La régulation appliquée aux marchés agricoles assure la prise en compte des spécificités des produits et se construit autour de ces dernières (**Partie 1**).

Une régulation au service de la libéralisation des échanges – En sus de la protection du caractère multifonctionnel de l'agriculture, les organisations économiques agricoles doivent respecter le principe de la liberté des échanges de produits agricoles, nécessaire au développement économique du secteur. En effet, l'intégration du secteur agricole au sein du marché intérieur entraîne la protection de la concurrence sur les marchés agricoles. L'économie de marché européenne implique le respect des principes libéraux de libre accès aux offreurs de produits agricoles, ainsi qu'une compétition entre eux⁹³. En outre, les acquéreurs de produits agricoles doivent disposer de la liberté d'acquérir un produit plutôt qu'un autre. Les critiques sur le coût de la politique agricole commune et l'internationalisation des économies ont renforcé la libéralisation des échanges agricoles. Le système actuel de la politique agricole commune repose fondamentalement sur la réforme de 1992 visant à assurer la compétitivité de l'agriculture européenne, permettant un rapprochement des prix européens de ceux pratiqués au niveau mondial, et l'orientation de la production européenne vers des pratiques conscientes des lois des

⁹⁰ L. BODIGUEL, La multifonctionnalité de l'agriculture : un concept d'avenir ?, *RDR* n°365, août 2008, étude 6.

⁹¹ Agridéas, Colloque « Les biens communs en agriculture, tragédie ou apologie ? », programme consultable sur <https://www.agrideas.com/evenement/les-biens-communs-en-agriculture/>

⁹² L. BODIGUEL, Relecture de la notion juridique d'activité agricole par le prisme du droit anglais : reconnaissance de la dualité marchande et non marchande de l'agriculture, *RDR* n°2, février 2005, étude 2. Voir également L. BODIGUEL, Le droit rural à la confluence de la sphère marchande et des considérations sociales, dans D. BARTHELEMY (dir), *La multifonctionnalité de l'agriculture. Une dialectique entre marché et identité*, QUAE, 2008, p. 349, pt. 69-67.

⁹³ M. – A. FRISON-ROCHE, Définition du droit de la régulation économique, précité.

marchés⁹⁴. La protection de mécanismes concurrentiels est en conséquence nécessaire au bon fonctionnement de la politique agricole commune dans son environnement juridique et économique libéralisé (**Partie 2**).

PARTIE 1 – La prise en compte des spécificités des marchés agricoles

PARTIE 2 – Le maintien d’une concurrence effective sur les marchés agricoles

⁹⁴ P. BOULANGER, Vers des instruments équilibrés régulant les marchés agricoles ?, précité.

PARTIE 1. LA PRISE EN COMPTE DES SPÉCIFICITÉS DES MARCHÉS AGRICOLES

La protection d'intérêts généraux par la politique agricole commune – La politique agricole européenne permet l'accès de la population agricole à une production agricole de qualité, en quantité suffisante, en contribuant au développement économique du secteur. Cet intérêt stratégique, pour l'Union européenne, a conduit les auteurs des traités à consacrer un titre dédié à ce secteur. L'article 38, paragraphe 1, du TFUE dispose que l'Union européenne « *définit et met en œuvre une politique commune de l'agriculture et de la pêche* ». Première politique sectorielle intégrée à l'Union, la politique agricole commune vise à sécuriser l'approvisionnement alimentaire de la population européenne tout en améliorant la situation des professionnels du secteur, conformément aux buts fixés par l'article 39 du traité précité⁹⁵. Les spécificités des marchés agricoles conduisent à une adaptation des règles de fonctionnement de droit commun de l'Union européenne. En effet, l'atomisation de la production, le caractère périssable et non stockable d'une part importante des produits agricoles, ou encore la faible élasticité de la demande et de l'offre, nécessitent des adaptations au libre fonctionnement des marchés afin de limiter leur volatilité. Or, cette volatilité peut être néfaste tant pour ceux qui travaillent dans le secteur agricole, que pour les consommateurs. Face à ce risque, les pouvoirs publics et les organisations économiques agricoles ont été chargés de limiter ces dysfonctionnements de marché. Leur intervention pouvant entrer en conflit avec les règles de fonctionnement du marché intérieur, ces dernières peuvent être écartées dans le cadre de la mise en œuvre des articles 39 à 44 du TFUE⁹⁶.

Le caractère permanent des dispositions dérogatoires aux règles de concurrence – L'article 38, paragraphe 2, du TFUE prévoit à ce titre que « *sauf dispositions contraires des articles 39 à 44 inclus, les règles prévues pour l'établissement ou le fonctionnement du marché intérieur sont applicables aux produits agricoles* ». La spécificité du secteur agricole a mené à de

⁹⁵ L'article 39 du TFUE dispose que la politique agricole commune a pour but : « *d'accroître la productivité de l'agriculture en développant le progrès technique, en assurant le développement rationnel de la production agricole ainsi qu'un emploi optimum des facteurs de production, notamment de la main-d'œuvre ; d'assurer ainsi un niveau de vie équitable à la population agricole, notamment par le relèvement du revenu individuel de ceux qui travaillent dans l'agriculture ; de stabiliser les marchés ; de garantir la sécurité des approvisionnements ; d'assurer des prix raisonnables dans les livraisons aux consommateurs* ».

⁹⁶ Article 38, paragraphe 2, du TFUE.

nombreuses discussions sur le caractère provisoire, ou non, des « *dispositions contraires* » de la politique agricole commune. Le Professeur Blumann reprochait au Traité de Rome son absence de clarté sur la question. Le Traité prévoyait que « *le marché commun [soit] progressivement établi au cours d'une période transitoire de douze années* »⁹⁷, ce qui semblait limiter dans le temps les régimes d'exemptions. Néanmoins, l'achèvement complet du marché intérieur était difficilement imaginable au terme de cette période de transition⁹⁸. Des obstacles sous forme de réglementations diverses continuaient à peser sur la libre circulation, notamment des produits agricoles. Chaque État membre disposait encore de réglementations propres, constituant des obstacles non tarifaires aux échanges. L'adaptation et l'évolution des règles de fonctionnement du marché intérieur étaient ainsi toujours nécessaires au lendemain de la période transitoire⁹⁹. Le Professeur Blumann en déduisait que la durée d'exemption dépassait cette période de transition. En conséquence, les régimes dérogatoires, et notamment celui concernant le régime de concurrence dans le secteur agricole, prévu à l'article 42 du TFUE, pouvaient perdurer plus longtemps que la période de 12 ans initialement prévue, mais n'avaient vocation à exister que le temps de l'établissement du marché intérieur dans le secteur agricole¹⁰⁰. Au terme de ce processus, l'ensemble des règles de fonctionnement du marché intérieur semblait avoir vocation à s'appliquer dans leur totalité¹⁰¹. L'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne clarifie la situation¹⁰² : la rédaction de l'article 38, paragraphe 2, du TFUE prévoit la possibilité de régimes dérogatoires dans le secteur agricole pour « *l'établissement ou le fonctionnement du marché intérieur* ». L'utilisation du terme « fonctionnement » donne aux mesures de la politique agricole commune un caractère dérogatoire permanent permettant de prendre

⁹⁷ Article 8 du Traité CEE.

⁹⁸ C. BLUMANN et a., *Politique agricole commune et politique commune de la pêche*, précité, p. 15, pt. 8. Voir également N. DE GROVE-VALDEYRON, *Droit du marché intérieur européen*, LGDJ, 5^e édition, p. 15.

⁹⁹ C. BLUMANN, *Politique agricole commune et politique commune de la pêche*, précité, p. 15, pt. 8.

¹⁰⁰ L'absence d'effet utile de l'article 44 du TFUE semble aujourd'hui illustrer cette approche. En effet, cet article prévoit la possibilité d'instaurer une taxe compensatoire à l'entrée de produits provenant d'États membres, où une organisation nationale de marché ou une réglementation d'effet équivalent affecte la concurrence d'une production similaire, dans un autre État membre. Or, à ce jour, sa mise en œuvre est inexistante car les organisations nationales de marché ont été remplacées par une OCM unique, et les mesures d'effets équivalents sont strictement sanctionnées. Cette mesure était une mesure transitoire qui ne semble plus avoir vocation à s'appliquer aujourd'hui.

¹⁰¹ Antérieurement, une partie de la doctrine soutenait une approche un peu différente en considérant que « *les dérogations stipulées directement par le traité étaient essentiellement destinées à ne s'appliquer qu'à titre transitoire, avant l'établissement de la politique agricole commune* » (G. OLMÍ, *Politique agricole commune*, précité, Introduction, p. 73, pt. 6). Il s'appuyait pour cela sur les décisions de la Cour de justice qui censuraient la tendance des États membres à élargir la portée des « dispositions contraires ». La Cour rappelait leur caractère exceptionnel et l'interprétation stricte qui devait en être faite (Voir notamment, CJCE, 14 décembre 1962, Commission c/ Luxembourg et Belgique, aff 2 et 3/62, Rec., p. 813 ; CJCE, 13 novembre 1964, Commission c/ Luxembourg et Belgique, aff. C-90/63 et C-91/63, Rec., p. 1217 ; CJCE, 20 avril 1978, Commissaires réunis et Ramel, C-80/77 et C-81/77, Rec., p. 928). En revanche, les restrictions aux règles de concurrence étaient considérées comme pouvant bénéficier d'un régime d'exception permanent nécessaire à la réalisation de la PAC.

¹⁰² C. BLUMANN et a., *Politique agricole commune et politique commune de la pêche*, précité, pp. 15-16, pt. 8.

en compte, sur le long terme, les spécificités des marchés agricoles¹⁰³. L'article 26 du TFUE, issu du Traité de Lisbonne, qui prévoit que « *l'Union adopte les mesures destinées à établir ou assurer le fonctionnement du marché intérieur (...)* », confirme cette approche¹⁰⁴.

Un encadrement du fonctionnement des marchés par la réglementation portant organisation commune de marché – En application de l'article 40 du TFUE, le législateur a adopté une réglementation portant organisation commune des marchés pour assurer des règles uniformes dans l'ensemble de l'Union européenne. Cette réglementation comporte des dispositions dérogatoires à l'article 101 du TFUE, nécessaires à la régulation des marchés agricoles. La Cour de justice a récemment clarifié la dualité de ce type de dispositions¹⁰⁵. D'une part, l'article 206 du règlement n°1308/2013 portant organisation commune des marchés des produits agricoles (ci-après règlement n°1308/2013) prévoit l'application des règles de concurrence « *sauf si le présent règlement en dispose autrement* ». Le législateur écarte ainsi l'application des règles de concurrence dans le cadre de la mise en œuvre des dispositions agricoles avec lesquelles elles peuvent entrer en contradiction. Il s'agit notamment des missions et outils régulateurs confiés aux organisations économiques agricoles¹⁰⁶. D'autre part, l'article 206 précité prévoit que le droit de la concurrence a vocation à s'appliquer « *sous réserve des articles 207 à 210 du [règlement n°1308/2013]* ». Ces dispositions instaurent un cadre concurrentiel adapté au secteur agricole.

Annnonce de plan de la Partie I – Le règlement n°1308/2013 confie des missions de régulation des marchés agricoles aux organisations économiques agricoles (**Titre 1**) et instaure des régimes d'exemption à l'article 101, paragraphe 1, du TFUE, propres au secteur agricole (**Titre 2**). Ces dispositions ont conduit une partie de la doctrine à voir l'agriculture comme un « secteur excepté »¹⁰⁷. La réalisation des objectifs d'intérêts généraux, définis à l'article 39 du TFUE, justifie un traitement singulier des marchés agricoles.

¹⁰³ C. BLUMANN et a., *Politique agricole commune et politique commune de la pêche*, précité, pp. 15-16, pt. 8.

¹⁰⁴ Cet article vient remplacer l'ancien article 14-1 du Traité CE, issu de l'Acte unique européen, qui disposait que « *la Communauté arrê[tait] les mesures destinées à établir progressivement le marché intérieur au cours d'une période expirant le 31 décembre 1992 (...)* ». La rédaction de l'actuel article 26 du TFUE permet ainsi de confirmer la continuité de la procédure d'établissement du marché intérieur après cette date.

¹⁰⁵ CJUE, 14 novembre 2017, APVE et a. c/ AC, précité, pt. 45.

¹⁰⁶ *Ibidem*, pts. 62 et suivants.

¹⁰⁷ H. COURIVAUD, *Concurrence en matière agricole – Généralités*, Jcl concurrence – consommation, 1^{er} juin 2012.

TITRE 1. LES MISSIONS DE RÉGULATION DES MARCHÉS AGRICOLES CONFIÉES AUX ORGANISATIONS ÉCONOMIQUES

L'intervention grandissante des organisations économiques agricoles – La régulation des marchés agricoles dans le cadre de l'organisation commune des marchés des produits agricoles a, dès le milieu des années 1980, été confiée aux organisations économiques agricoles, pour certaines productions. Ces organisations sont d'abord apparues dans les secteurs reposant sur des normes de qualité et de commercialisation (en particulier les secteurs des fruits et légumes, de la pêche, des plantes vivantes et de la floriculture, du tabac, du houblon, et du secteur viti-vinicole, etc), avant d'être étendues à l'ensemble des productions agricoles. La libéralisation des marchés, matérialisée par un recul de l'intervention des pouvoirs publics, a conduit à un renforcement des missions de structuration et de gestion des marchés confiées à ces organisations. La possibilité donnée aux organisations économiques agricoles d'intervenir sur les marchés, par le règlement n°1308/2013, reflète le souhait du législateur de voir l'organisation du secteur agricole être assurée par les opérateurs eux-mêmes. L'intervention des pouvoirs publics est alors limitée à un rôle résiduel de contrôle des politiques instaurées par les professionnels¹⁰⁸.

Annnonce de plan du Titre 1 - Dans le cadre de la politique agricole commune, le législateur européen confie aux organisations économiques des missions de structuration (**Chapitre 1**) et de gestion des marchés agricoles (**Chapitre 2**) afin de remédier aux dysfonctionnements liés aux spécificités de ces marchés. Mais rapidement, les risques engendrés par l'exercice de ces missions au regard de l'interdiction d'ententes de l'article 101, paragraphe 1, du TFUE, a entraîné une remise en cause de la confiance accordée à ces organisations¹⁰⁹.

¹⁰⁸ G. OLMÍ, *Politique agricole commune*, précité, p. 109, pt. 38, § 1.

¹⁰⁹ C. BLUMANN et a., *Politique agricole commune et politique commune de la pêche*, précité, p. 119, pt. 151.

CHAPITRE 1. L'ACCOMPAGNEMENT DES OPÉRATEURS DANS LA STRUCTURATION DES MARCHÉS AGRICOLES

Les défaillances structurelles des marchés agricoles à l'origine d'un difficile équilibre des relations contractuelles - Les marchés agricoles se caractérisent par des spécificités structurelles néfastes à un libre fonctionnement des marchés. En effet, l'atomisation de la production agricole, sa difficile segmentation nécessaire à une meilleure valorisation des produits et l'asymétrie d'informations entre opérateurs de l'amont et de l'aval, rendent difficile la prise de décisions stratégiques des producteurs de matières premières agricoles¹¹⁰. En conséquence, les relations commerciales entre opérateurs des différents maillons des filières peuvent être déséquilibrées. Les organisations économiques ont alors été dotées de missions et d'outils visant à améliorer cette situation structurelle déséquilibrée.

Annnonce de plan du Chapitre 1 – Afin de redonner du pouvoir de négociation aux opérateurs de la production agricole, le législateur européen permet aux exploitants agricoles d'organiser la mise en marché de leur production, au sein d'organisations de producteurs (**Section 1**). En outre, les organisations interprofessionnelles, par la concertation entre organisations représentatives de l'amont et de l'aval des filières, doivent contribuer à l'amélioration des relations commerciales entre opérateurs (**Section 2**).

Section 1. L'organisation de la mise en marché des produits agricoles par les organisations de producteurs

L'atomisation de l'offre face à un aval fortement organisé – La production de matières premières agricoles est caractérisée par un grand nombre d'opérateurs, détenant chacun une part faible des parts de marché. Cette atomisation de l'offre doit faire face à des acheteurs qui sont, au contraire, fortement organisés. À titre d'exemple, la filière française des fruits et légumes était composée, en 2015, de 30 900 entreprises de production légumière et de 27 600 exploitations fruitières, face à 1 200 grossistes et 3 ou 4 centrales d'achats¹¹¹. L'agriculteur est ainsi le « *maillon faible des filières agricoles et*

¹¹⁰ P. BOULANGER, Vers des instruments équilibrés régulant les marchés agricoles, précité.

¹¹¹ Chiffres issus du site Internet d'INTERFEL, organisation interprofessionnelle du secteur des fruits et légumes : <https://www.lesfruitsetlegumesfrais.com/filiere-et-metiers/les-chiffres-cles/la-filiere-en-chiffres#content> Voir notamment l'accord entre Système U et Carrefour qui représente 34,2% des parts de marché selon Kantar WorldPanel. L'accord entre Auchan et Casino représente quant à lui 21,8% des parts de marché.

agroalimentaires »¹¹². Ce déséquilibre place les producteurs dans une situation de dépendance économique vis-à-vis de leurs acheteurs et empêche une juste répartition de la valeur le long de la chaîne alimentaire. L'objectif de la politique agricole commune visant à assurer un revenu équitable aux agriculteurs est mis en péril¹¹³.

La distinction entre organisations de producteurs commerciales et non commerciales¹¹⁴ – Le règlement n°1308/2013 permet aux organisations de producteurs de se structurer pour pouvoir faire face à leurs acheteurs de manière organisée. L'article 152 du règlement précité confie pour cela différentes missions à ces organisations nécessitant une intervention plus ou moins importantes sur les marchés. À côté des structures assurant une concentration de la production (§1), d'autres organisations ont pour objectif de mettre en commun des outils de production, stockage, conditionnement, ou encore de faire un suivi des marchés, sans procéder à une mise en marché commune des produits. Ces organisations, dites « non commerciales », ne contribuent pas à la concentration de la production, mais renforcent la position des producteurs en facilitant leur approche du marché (§2).

¹¹² Expression utilisée dans le rapport du Sénat n°436 de C. Revet et de G. César, au nom de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire sur le projet de loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche, mai 2010, consultable sur : <http://www.senat.fr/rap/109-436/109-4361.pdf>

¹¹³ Parlement européen, Résolution du 7 septembre 2010 sur des revenus équitables pour les agriculteurs : une chaîne d'approvisionnement alimentaire plus performante en Europe (2009/2237(INI)) P7_TA(2010)0302, spéc. pt. 18 ; Voir également R. – J. AUBIN-BROUTE, Organisation de la production et des marchés – La question du prix dans les relations commerciales agricoles, RDR n°441, mars 2016, étude 11, pt. 1.

¹¹⁴ La réglementation, française notamment, procède par tâtonnement dans la définition proposée des organisations de producteurs commerciales et non commerciales, et des organisations de producteurs fonctionnant avec ou sans transfert de propriété. Un amalgame a pu être fait dans l'utilisation de ces deux notions. Le qualificatif « commerciales » peut être utilisé pour désigner des organisations de producteurs fonctionnant avec transfert de propriété et le terme « non-commerciales » des organisations sans transfert de propriété (Exemple dans le secteur du plant de pommes de terre : l'article D. 551-118 du Code rural qui dispose que « *l'organisation de producteurs est dite commerciale lorsqu'elle vend, en tant que propriétaire, la production de ses membres* », et l'article D. 551-119 du Code rural prévoit que « *l'organisation de producteurs est dite non commerciale lorsqu'elle ne devient pas propriétaire de la production de ses membres, soit qu'elle procède à sa commercialisation dans le cadre d'un mandat de commercialisation, soit qu'elle met en œuvre des actions permettant d'assurer la capacité d'approvisionnement des producteurs de pommes de terre sans assurer la vente de la production de ses membres* ». Or, l'intervention des organisations fonctionnant sans transfert de propriété peut permettre la commercialisation des produits : elles négocient les conditions de vente de la production de leurs membres. Certains observateurs des marchés appellent à clarifier la sémantique utilisée en la matière (Voir notamment A. MOMOT, Parler d'OP commerciale ou non commerciale ne veut rien dire, Avenir agricole, 22 mars 2019, n°1892/12). Afin d'assurer la clarté des propos, c'est cette seconde distinction qui sera utilisée dans la suite de cette analyse : les organisations de producteurs commerciales, qui fonctionnent avec ou sans transfert de propriété, ainsi que les organisations de producteurs non commerciales.

§ 1. La concentration de la production par les organisations de producteurs commerciales

La mission de concentration de l'offre par les organisations de producteurs – Afin de structurer l'offre de produits agricoles, les producteurs sont incités à se regrouper pour mieux négocier. L'article 152 du règlement n°1308/2013 donne notamment pour mission aux organisations de producteurs de « *concentrer l'offre, et mettre sur le marché la production de leurs membres* ». La concentration s'opère à deux niveaux. D'une part, les acheteurs vont faire face, non pas à une multitude d'opérateurs en concurrence entre eux, mais à un seul interlocuteur. D'autre part, la concentration des volumes permet une plus grande efficacité des négociations pour les producteurs en raison de l'importance des volumes en discussion. L'autorité de la concurrence française souligne le caractère déterminant de cette mission : « *indépendamment des opérations de regroupement par rachat ou par fusion, les agriculteurs peuvent se réunir au sein d'organisations de producteurs (OP). Tant la Commission européenne que l'Autorité ont considéré à plusieurs reprises que face à une demande de plus en plus concentrée, le regroupement de l'offre au sein de ces organisations pouvait être porteur d'efficacité économique, notamment dans la mesure où il permet de renforcer la position des producteurs face aux acheteurs* ». Elle précise également que « *l'élément central à la formation d'une organisation de producteurs est la mise en commun de la totalité de la production des producteurs, ce qui va dans le sens d'une massification de l'offre en vue d'atteindre une taille critique suffisante pour peser face aux acheteurs* »¹¹⁵. L'ambition est de permettre la présence d'une masse critique rééquilibrant des discussions entre producteurs et acheteurs, et de corriger les déséquilibres au sein de la filière d'approvisionnement¹¹⁶.

La concentration de l'offre par les associations d'organisations de producteurs - Afin de développer au maximum cette concentration de la production, les organisations de producteurs peuvent se regrouper au sein d'associations d'organisations de producteurs. Ces dernières, dont les objectifs et les règles de fonctionnement sont similaires à celles des organisations de producteurs, sont aujourd'hui appelées, notamment par le Parlement européen, à jouer un rôle plus important dans la structuration des filières

¹¹⁵ AC, Étude thématique « agriculture et concurrence », 2012, p. 122.

¹¹⁶ Rapport du Parlement européen sur l'avenir du secteur laitier européen, Bilan de la mise en œuvre du « Paquet lait », n° (2014/2146(INI)), du 12 juin 2015, p. 19, dans lequel le Parlement européen reconnaît l'importance de travailler sur la méconnaissance du rôle des organisations de producteurs et de « *développer d'autres mesures incitatives pour la création et l'adhésion à des OP comme un outil permettant de corriger les déséquilibres au sein de la filière d'approvisionnement* ».

agricoles. Ces associations d'organisations de producteurs permettent une structuration optimale de la production agricole, en évitant la création d'organisations de producteurs de tailles trop importantes et perdant en capacité opérationnelle. La Commission souligne la nécessité de préférer la reconnaissance « *des OP de taille gérable se transformant par la suite en plus grandes structures telles des associations d'OP* »¹¹⁷. Ces associations d'organisations de producteurs permettent de continuer la structuration de la production agricole sans perdre les effets bénéfiques du regroupement en organisations de producteurs¹¹⁸.

Des organisations destinées aux exploitants agricoles – L'article 152, paragraphe 1, a) du règlement n°1308/2013 limite la reconnaissance, en qualité d'organisations de producteurs, à des structures se composant d'exploitants agricoles. Ces derniers doivent assurer eux-mêmes le contrôle de ces organisations. Ainsi, si les structures intégrant d'autres opérateurs (acheteurs notamment) ne sont pas explicitement exclues, le législateur ne semble concevoir ces structures qu'avec l'unique participation d'exploitants agricoles. Ces règles permettent d'assurer une concentration efficace de la production. En effet, la présence de l'aval de la filière changerait considérablement la physionomie de l'organisation et serait plus difficilement compatible avec l'objectif de renforcement des pouvoirs de négociation des producteurs. En outre, une telle composition engendrerait des risques accrus d'ententes verticales, sanctionnées par les autorités de concurrence¹¹⁹.

¹¹⁷ Commission, Rapport de la commission au parlement européen et au conseil – Évolution de la situation du marché des produits laitiers et de la mise en œuvre du « Paquet lait », précité, p. 12.

¹¹⁸ Les conditions de reconnaissance et de fonctionnement étant similaires pour ces deux types de structures, nous utiliserons le terme « organisations de producteurs » de manière générique pour la suite de la rédaction, afin de simplifier la lecture.

¹¹⁹ Il est intéressant de noter, qu'en France, dans le secteur de l'élevage, des « organisations de producteurs non commerciales » (OPNC) étaient reconnues jusqu'à l'entrée en vigueur du décret n°2018-313 du 27 avril 2018 relatif aux organisations de producteurs, aux associations d'organisations de producteurs, et aux groupements de producteurs. Ces organisations étaient structurées autour de deux collèges de producteurs et d'acheteurs. Certains observateurs considéraient que ces structures étaient « *exposés à des poursuites au regard du droit de la concurrence si leurs adhérents conv[enaient] d'un prix de vente commun* » (G. - P. MALPEL, Rapport - Mission sur l'organisation économique de la production agricole, Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité, et de l'aménagement du territoire, CGAAER n°11104, mars 2012). L'autorité de la concurrence française avait également retenu qu'« *une telle présence (celle des acheteurs) [était] susceptible de poser des problèmes au regard du droit de la concurrence s'il exist[ait] des liens d'exclusivité de longue durée entre l'acheteur et l'OP, privant ainsi l'OP de la possibilité de faire jouer la concurrence entre les acheteurs et ainsi de valoriser au mieux la production de ses membres* » (AC, avis 18-A-04 du 3 mai 2018 relatif au secteur agricole, pt. 48). Avec l'adoption du décret n°2018-313, les acheteurs ont perdu leur droit de vote au sein des conseils d'administration de ces structures, qui ne sont plus composés que de producteurs. Voir notamment <http://www.lafranceagricole.fr/l-actu-de-la-semaine/le-champ-daction-delvea-selargit-14,3311147574.html>

Les critères de composition des organisations de producteurs en faveur de la concentration des produits mis en marché – Si les organisations de producteurs sont constituées à l’initiative des producteurs eux-mêmes, les conditions de leur reconnaissance par les États membres permettent d’assurer un effet d’entraînement indispensable à leur efficacité¹²⁰. Les États doivent assurer une concentration minimale de la production par le contrôle de la taille des organisations de producteurs (A) et de la durée d’engagement des producteurs au sein de l’organisation (B).

A. La taille des organisations de producteurs

La nécessité d’un nombre minimum de producteurs ou de quantités mises en marchés – Afin de garantir un impact sur les marchés, les organisations de producteurs doivent représenter un niveau de production suffisant, permettant de contrebalancer les pouvoirs des opérateurs de l’aval de la filière. En effet, la structure qui demande sa reconnaissance doit réunir « *un nombre minimal de membres* » et/ou doit couvrir « *un volume ou une valeur minimal(e) de production commercialisable, à déterminer par l’État membre concerné, dans sa zone d’activité* »¹²¹. Le pouvoir de négociation des organisations de taille réduite serait en effet limité¹²². En France, des seuils de reconnaissance ont été fixés par décrets. Par exemple, dans le secteur ovin, une structure doit justifier de 50 producteurs membres et d’un nombre minimum de 40 000 animaux commercialisés pour être reconnue en qualité d’organisation de producteurs¹²³. L’appréciation du niveau d’activité peut néanmoins poser question en fonction de la zone géographique d’intervention de l’organisation. En effet, le Professeur Blumann souligne les difficultés découlant de l’absence de critères de détermination de la base territoriale : en l’absence de définition de la zone géographique de la structure, la représentativité de la quantité concernée par rapport au territoire doit

¹²⁰ C. BLUMANN, Les organisations de producteurs et la politique agricole de la CEE, RDR n°127, octobre 1984, p. 429.

¹²¹ Article 154, paragraphe 1, b) du règlement n°1308/2013 portant OCM des produits agricoles, précité. Dès l’origine, la possibilité offerte aux États membres de reconnaître, dans certains secteurs, de telles organisations, était conditionnée à une activité économique suffisante. Par exemple, le règlement n°2062/80 du 31 juillet 1980, fixant les conditions et la procédure d’octroi et de retrait de la reconnaissance des organisations de producteurs du secteur des produits de la pêche et de leurs associations, fixait dans son annexe des seuils *minima* en fonction du nombre d’adhérents, du volume de la production, et du chiffre d’affaires de l’organisation de producteurs (JOCE n° L 200 du 1er août 1980, pp. 82–85).

¹²² AC, avis 18-A-04 du 3 mai 2018 relatif au secteur agricole, pt. 131.

¹²³ Article D. 551-24 du Code rural et de la pêche maritime. De même, dans le secteur bovin, la reconnaissance est conditionnée à la présence de 60 producteurs membres et d’un volume minimal de 6000 équivalents gros bovins commercialisés (Article D. 551-23 du Code rural et de la pêche maritime).

être appréciée par l'État membre¹²⁴. Conscient de cette question, le pouvoir réglementaire français a fixé des seuils adaptés pour les zones à faible densité¹²⁵.

L'exclusivité de l'engagement des producteurs à une organisation de producteurs - Afin de conforter l'effet d'entraînement de ces organisations de producteurs, un exploitant ne peut être membre que d'une seule organisation par type de production sur la zone géographique de l'organisation¹²⁶. Une seule dérogation est prévue pour les producteurs qui possèdent deux unités de production distinctes situées sur des aires géographiques différentes¹²⁷. En outre, les règlements sectoriels portant organisation commune de marché, antérieurs au règlement n°1308/2013 actuellement applicable, obligeaient les producteurs à « *vendre par l'intermédiaire de l'organisation de producteurs la totalité de leur production concernée* »¹²⁸. Seules certaines dérogations étaient reconnues, avec pour ambition de permettre la commercialisation par des réseaux secondaires (par exemple, par le biais de vente directe). Le règlement n°1308/2013, prenant en compte le développement de ces réseaux, n'a pas reconduit cette obligation, à l'exception du secteur des fruits et légumes, où les statuts des organisations de producteurs doivent imposer à leurs membres de vendre par leur intermédiaire la totalité de leur production¹²⁹.

Le risque de position dominante en l'absence de seuil maximum à la taille de l'organisation de producteurs – Le règlement n°1308/2013 ne fixe aucun seuil maximal à la taille des structures, notamment en nombre d'adhérents ou de quantités de produits mis en marché. Cette situation favorise les organisations importantes, mais interroge sur la potentialité d'une position dominante sur le marché. En effet, le règlement dit « OCM Unique » de 2007 limitait la reconnaissance par les États membres à des organisations ne

¹²⁴ C. BLUMANN, Les organisations de producteurs et la politique agricole de la CEE, précité.

¹²⁵ L'article D. 551-24 du Code rural et de la pêche maritime conditionne la reconnaissance des organisations de producteurs du secteur ovin, dans les territoires en faible densité, à 30 producteurs membres et 15 000 animaux commercialisés. De même, dans le secteur bovin où les seuils sont fixés à 30 producteurs membres et 2000 équivalents gros bovins commercialisés (article D. 551-23 du Code rural et de la pêche maritime).

¹²⁶ Article 153, paragraphe 1, b) du règlement n°1308/2013 portant OCM des produits agricoles, précité.

¹²⁷ *Ibidem*.

¹²⁸ À titre d'exemple, l'article 3, paragraphe 2, c) du règlement n°1182/2007 du 26 septembre 2007 établissant des règles spécifiques pour le secteur des fruits et légumes, modifiant les directives 2001/112/CE et 2001/113/CE ainsi que les règlements n°827/68, n°2200/96, n°2201/96, n°2826/2000, n°1782/2003 et n°318/2006, et abrogeant le règlement n°2202/96, JOUE L 273 du 17 octobre 2007, pp. 1–30. Cette obligation existait également à l'article 6, paragraphe 1, c) du règlement n°1360/78 du 19 juin 1978 concernant les groupements de producteurs et leurs unions, JOUE L 166 du 23 juin 1978 pp. 1-8.

¹²⁹ Article 160, alinéa 2, du règlement n°1308/2013 portant OCM des produits agricoles, précité.

détenant pas une position dominante sur le marché¹³⁰. Selon certains observateurs, cette condition aurait pu permettre d'améliorer le lien entre la reconnaissance de ces structures et le bénéfice d'exemptions au droit de la concurrence pour les accords, décisions et pratiques de ces dernières. L'absence de position dominante garantissait le maintien d'une concurrence suffisante à côté de l'organisation reconnue¹³¹. La condition d'absence de position dominante des organisations était, en revanche, critiquée en ce qu'elle ne tenait pas compte de la puissance des acheteurs. Alors que ces derniers pouvaient être fortement concentrés, une telle structuration était interdite aux producteurs. En outre, l'absence de définition de la notion de position dominante rendait difficile l'identification des situations problématiques¹³². La frontière était étroite et difficile à déterminer pour les opérateurs entre la structuration souhaitée par le regroupement des producteurs au sein de ces organisations, et une place trop importante de ces dernières sur le marché, qui pouvait conduire à une position dominante. Le règlement n°1308/2013 a modifié cette disposition pour ne plus sanctionner que l'abus de position dominante et non la position dominante elle-même¹³³. L'organisation de producteurs peut être en position dominante sur le marché, à condition que son comportement sur le marché ne vise pas à éliminer ou restreindre la concurrence. Une définition de la position dominante est également proposée. Il s'agit du « *fait pour une entreprise d'être dans une situation de puissance économique lui donnant le pouvoir de faire obstacle au maintien d'une concurrence effective sur le marché en cause en lui fournissant la possibilité de comportements indépendants dans une mesure appréciable vis-à-vis de ses concurrents, de ses clients et, finalement, des consommateurs* »¹³⁴. Cette définition est conforme à celle retenue par la Cour de justice dès la fin des années 1978, dans l'arrêt *United Brands*, fondateur en la matière¹³⁵. La définition est également similaire à celle proposée par la Commission européenne dans sa communication du 9 avril 2009¹³⁶. Le règlement

¹³⁰ Article 125 *ter*, paragraphe 1, g) du règlement n°1234/2007 dit « OCM unique » du 22 octobre 2007, JOUE L 299 du 16 novembre 2007, p. 1. Voir également article 4, paragraphe 1, g) du règlement n°1182/2007 établissant des règles spécifiques pour le secteur des fruits et légumes, modifiant les directives 2001/112/CE et 2001/113/CE et les règlements n°827/68, n°2200/96, n°2201/96, n°2826/2000, n°1782/2003 et n°318/2006, et abrogeant le règlement n°2202/96, JOUE L 273 du 17 octobre 2007, pp. 1-30.

¹³¹ G. - P. MALPEL, Rapport du CGAAER- Mission sur l'organisation économique de la production agricole, précité.

¹³² *Ibidem*.

¹³³ Article 206 du règlement n°1308/2013 portant OCM des produits agricoles, précité

¹³⁴ *Ibidem*, article 208.

¹³⁵ CJUE, 14 février 1978, *United Brands Company et United brands Continental BV c/ Commission*, C-27/76, Rec., p. 207, pt. 65.

¹³⁶ Commission, Communication relative aux orientations sur les priorités retenues par la Commission pour l'application de l'article 82 du traité CE [actuel article 102 du TFUE] aux pratiques d'éviction abusives des entreprises dominantes, n°2009/C 45/02, JOUE C 45 du 24 février 2009, p. 7.

n°1308/2013 place ainsi les organisations de producteurs dans le champ du droit commun de l'interdiction des abus de position dominante.

L'interdiction de droit commun des abus de position dominante sur les marchés agricoles

– L'application de l'interdiction des abus de position dominante de droit commun est conforme aux dispositions concurrentielles du règlement n°1308/2013. Le considérant n°173 prévoit que les règles de concurrence relatives aux abus de position dominante s'appliquent à la production et au commerce des produits agricoles. De même, l'article 206 de ce règlement dispose que l'article 102 du TFUE, relatif aux abus de position dominante, est pleinement applicable. Aucun régime dérogatoire n'est prévu par le règlement. Cependant, la prise en compte de la spécificité du secteur agricole en la matière a fait débat au sein de la doctrine. En effet, certains ont pu considérer que cette absence d'exemption « *ne signifie pas que [la Commission] doive adopter dans le secteur agricole la même attitude que dans le domaine industriel. Ainsi, l'exploitation d'une position dominante qui ne tendrait pas à assurer des avantages indus à celui qui la pratique, mais à atteindre un but de l'article 39 conformément aux efforts déployés dans le cadre de l'organisation commune ne pourrait pas être qualifiée d'abus* »¹³⁷. Néanmoins, aucune décision n'a autorisé d'abus de position dominante sur le motif de la réalisation des objectifs de la politique agricole commune. D'autres auteurs, contemporains au Traité de Lisbonne, jugent à l'inverse que « *l'article 102 TFUE s'applique sans exceptions à l'agriculture. Cela signifie que la Commission doit adopter dans le domaine agricole la même attitude que dans le domaine industriel* »¹³⁸. La Commission et la Cour de justice semblent donner raison à cette seconde interprétation. Elles ont notamment sanctionné des abus de position dominante dans le secteur du sucre et de la banane, sans qu'aucune analyse liée aux particularités des marchés agricoles ne soit faite¹³⁹. Aucune dérogation n'étant prévue explicitement, c'est donc l'objectif d'intégration du marché qui prédomine, avec notamment la protection d'une concurrence non faussée, y compris dans l'action des organisations de producteurs¹⁴⁰.

¹³⁷ G. OLMÍ, *Politique agricole commune*, précité, p. 283, pt. 208.

¹³⁸ D. BIANCHI, *Politique agricole commune – Libre circulation et libre concurrence*, précité, pt. 32, alinéa n°11.

¹³⁹ Commission, 2 janvier 1973, Industrie du sucre, n°73/109/CEE, JOCE du 26 mai 1973, confirmée par CJCE, 16 décembre 1975, Suiker Unie c/ Commission, aff. C-40/73 à 48/73, 50/73, 54/73 à 56/73, 111/73, 113/73 et 114/73, Rec., p. 1668 ; Commission, 17 décembre 1975, Chiquita, n°76/353/CEE, JOCE du 9 avril 1976, confirmée par CJCE, 14 février 1978, United Brands, aff. n°22/76, Rec., p. 521.

¹⁴⁰ Commission, 17 décembre 1975, Chiquita, précité : « *il faut tenir compte, outre de la nature même des comportements abusifs décrits ci-dessus et de la situation d'UBC sur le marché de la banane ainsi que de la position de cette entreprise vis-à-vis de ses clients, du fait qu'il s'agit d'un produit de grande consommation qui est important pour le consommateur ainsi que du fait que les comportements d'UBC sont manifestement contraires aux objectifs de l'intégration des*

B. La durée d'engagement des membres des organisations de producteurs

Un engagement des producteurs dans la durée – La reconnaissance des organisations de producteurs par les États membres n'est permise que si les statuts de l'organisation prévoient « *les règles relatives à l'admission de nouveaux membres notamment la période minimale d'adhésion, qui ne peut être inférieure à un an* »¹⁴¹. Cette obligation permet de garantir un niveau d'approvisionnement suffisant pour une durée déterminée par les statuts, toujours dans le même objectif de garantir un niveau de produits mis en marché par l'organisation de producteurs, suffisant pour assurer un effet d'entraînement. En conséquence, la concentration de l'offre est facilitée pendant cette durée. À titre d'exemple, la France prévoit que la durée minimale d'adhésion des producteurs de lait à une telle organisation est de cinq ans renouvelables¹⁴².

§ 2. La structuration de la production mise en marché par les organisations de producteurs non commerciales

L'apport des organisations non commerciales dans la structuration des marchés agricoles – Les structures regroupant les producteurs peuvent avoir d'autres missions que celles de concentrer l'offre de mise en marché. L'évolution de la rédaction de l'attribution des missions confiées aux organisations de producteurs, au fil de la réglementation portant organisation commune des marchés des produits agricoles, atténue l'importance de l'objectif de concentration. En effet, dans le cadre du règlement dit « OCM unique » de 2007, pour les secteurs des fruits et légumes, laitier et vitivinicole, où ces organisations étaient dotées d'une place importante depuis plusieurs années, les États membres devaient s'assurer de la concentration de l'offre par la structure demandant sa reconnaissance, quelles que soient les autres missions qui leur étaient attribuées¹⁴³. La rédaction actuelle prévoit ce contrôle par l'État membre, « *s'il y a lieu* », témoignant de l'existence d'autres missions confiées à ces organisations et du caractère facultatif de la

marchés et de l'établissement d'un régime assurant que la concurrence n'est pas faussée dans le marché commun, visés par le traité CEE ».

¹⁴¹ Article 153, paragraphe 2, e) du règlement n°1308/2013 portant OCM des produits agricoles, précité.

¹⁴² Article D.551-34, I, du Code rural.

¹⁴³ Voir notamment l'article 125 *ter*, paragraphe 1, c) du règlement n°1234/2007 dit « OCM unique » : les États membres reconnaissent comme OP dans le secteur des fruits et légumes, toute entité juridique qui, notamment, « *offre la garantie suffisante de pouvoir réaliser ses activités convenablement tant dans la durée qu'en termes d'efficacité et de **concentration de l'offre*** ». Même chose, pour le secteur de la vitiviniculture (article 125 *sexdecies*, paragraphe 1, c), et le secteur laitier (article 126 bis, paragraphe 1, c).

mission de concentration¹⁴⁴. Pour aider au relèvement du revenu individuel des producteurs, une série d'actions structurantes de la mise en marché leur sont néanmoins confiées¹⁴⁵. Elles peuvent assurer « la programmation de la production et son adaptation à la demande » ou encore « stabiliser les prix à la production »¹⁴⁶. Elles ont également la faculté de développer une expertise technique, sanitaire et juridique, ou encore de constituer une plate-forme d'échange entre les producteurs sur les conditions économiques de leur exploitation¹⁴⁷. Elles peuvent également contribuer à la connaissance du marché par des actions de suivi. Ces organisations contribuent à l'adaptation des produits mis en marché, évitant ainsi des crises de surproduction. Elles sont complémentaires des organisations de commercialisation, en coordonnant leurs interventions sur les marchés, et en les accompagnant dans la connaissance de ces derniers.

La reconnaissance des associations d'organisations de producteurs de gouvernance – Le règlement n°1308/2013 donne la possibilité aux États membres de reconnaître des associations d'organisations de producteurs pouvant exercer « *toutes les activités ou fonctions des organisations de producteurs* »¹⁴⁸. L'autorité de la concurrence française a eu à juger du champ d'intervention de ces organisations, initialement reconnues et développées en France. Elle a rappelé, dans le cadre de l'organisation commune de marché des fruits et légumes antérieurement en vigueur, qu'une telle association « *peut être reconnue (...) et exercer les activités d'une organisation de producteurs, même lorsque les produits concernés continuent à être commercialisés par ses membres* »¹⁴⁹. La même analyse peut être faite dans le cadre de la réglementation actuelle. Deux types de structures peuvent être distinguées : à côté des associations d'organisations de producteurs commerciales, les associations dites de gouvernance ont pour fonction d'assurer un pilotage national par produit ou groupe de produits pour ajuster l'offre à la demande et optimiser la mise en œuvre des actions de prévention et de gestion de crise. Elles contribuent ainsi à la structuration et à une bonne

¹⁴⁴ Article 154, paragraphe 1, c) du règlement n°1308/2013 portant OCM des produits agricoles.

¹⁴⁵ L'article 152, §1, b) du règlement n°1308/2013 portant OCM des produits agricoles confie notamment aux organisations de producteurs les 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.

¹⁴⁶ *Ibidem*, article 152, paragraphe 1, c)

¹⁴⁷ R. – J. AUBIN-BROUTE, La question du prix dans les relations commerciales agricoles, précité, pt. 11.

¹⁴⁸ Article 156 du règlement n°1308/2013 portant OCM des produits agricoles.

¹⁴⁹ AC, Étude thématique « Agriculture et concurrence », précité, p. 123.

information des producteurs sur l'état du marché, afin de leur permettre de défendre leur position dans les négociations commerciales avec leurs acheteurs.

Section 2. Un rééquilibrage des relations commerciales par les organisations interprofessionnelles

La reconnaissance européenne des organisations interprofessionnelles – L'Union européenne confiait initialement certaines missions de mise en œuvre de la politique agricole commune aux organisations interprofessionnelles, sans pour autant définir de cadre européen de reconnaissance qui restait de la compétence des États membres. Depuis 1967, dans le secteur du sucre, la conclusion d'accords interprofessionnels est imposée afin de déterminer les conditions d'achats entre producteurs et fabricants de sucre¹⁵⁰. Il s'agit d'un accord entre les opérateurs économiques, eux-mêmes, sans intervention d'une organisation en tant que telle. Les modalités de reconnaissance et de fonctionnement des organisations interprofessionnelles ont été intégrées, pour la première fois, dans le cadre de l'organisation commune de marché portant sur l'huile d'olive et les olives de table, à la fin des années 1970¹⁵¹, puis développées dans d'autres secteurs dans les années 1990¹⁵². Ce n'est que par le règlement n°1308/2013 que les règles de reconnaissance et de fonctionnement de ces organisations ont été étendues à l'ensemble des filières agricoles afin d'harmoniser et de rationaliser les pratiques en la matière, tout en conservant certaines particularités sectorielles¹⁵³. Les échanges entre maillons des filières doivent permettre une pérennisation des relations entre les opérateurs économiques de ces filières.

La composition des organisations interprofessionnelles - Les organisations interprofessionnelles, reconnues par les États membres en application du règlement n°1308/2013, doivent être constituées « *de représentants des activités économiques liées à la production et à au moins une des étapes suivantes de la chaîne d'approvisionnement : la transformation*

¹⁵⁰ Article 7, paragraphe 1, du règlement n°1009/67 du 18 décembre 1967 portant organisation commune des marchés dans le secteur du sucre, JOCE n°308/1 du 18 décembre 1967, pp. 1-15 ; Actuellement en vigueur, l'article 125 du règlement n°1308/2013 portant OCM des produits agricoles.

¹⁵¹ Article 11, du règlement n°1562/78 du Conseil du 29 juin 1978 modifiant le règlement n°136/66/CEE portant établissement d'une organisation commune des marchés dans le secteur des matières grasses, JOCE, n° L 185/1 du 7 juillet 1978, pp. 1-9.

¹⁵² Notamment les secteurs du tabac, des fruits et légumes, ou encore le secteur vitivinicole.

¹⁵³ Considérant 133 du règlement n°1308/2013 portant OCM des produits agricoles, précité : « *Les règles existantes de définition et de reconnaissance des (...) organisations interprofessionnelles devraient donc être harmonisées, rationalisées et étendues afin de prévoir la possibilité d'une reconnaissance sur demande en vertu des statuts établis conformément au présent règlement pour certains secteurs* ».

ou la commercialisation, y compris la distribution, des produits dans un ou plusieurs secteurs »¹⁵⁴. Les organisations économiques membres ne doivent pas avoir elles-mêmes d'activité économique de production, commercialisation ou distribution¹⁵⁵. En outre, elles doivent représenter « *une part significative* » de ces activités économiques¹⁵⁶. Les conditions de représentativité des organisations interprofessionnelles sont fixées par les États membres. Assurant la représentation d'une part importante des acteurs de la filière, elles permettent d'assurer la légitimité des décisions adoptées en leur sein. Leur composition assure, selon les termes des sénateurs français, le lieu essentiel d'une régulation des relations commerciales et de promotion des intérêts collectifs des acteurs économiques¹⁵⁷.

La reconnaissance historique des organisations interprofessionnelles en France -

Historiquement, les interprofessions ont été reconnues et développées en France, pour l'ensemble des produits agricoles, par la loi du 10 juillet 1975 relative à l'organisation interprofessionnelle agricole, complétée par les lois successives relatives à l'agriculture¹⁵⁸. Cette loi avait pour ambition d'instaurer une véritable charte de l'organisation interprofessionnelle qui devait permettre l'extension de la gestion professionnalisée des marchés. Elle avait pour objectif de créer « *un cadre général à l'action des diverses familles professionnelles de la chaîne agroalimentaire concernée par un produit donné* »¹⁵⁹. Elle témoigne de l'intention des pouvoirs publics de permettre aux initiatives professionnelles d'agir sur les déséquilibres entre les différents maillons des filières¹⁶⁰. La démarche européenne s'est appuyée sur le modèle français pour se développer et poursuit les mêmes objectifs.

Les organisations interprofessionnelles, lieu de concertation – La mission fondamentale confiée aux organisations interprofessionnelles est d'assurer un cadre propice à la concertation entre les représentants de la production, de la transformation et/ou de la commercialisation d'un produit agricole. Tel que le souligne le règlement

¹⁵⁴ Article 157, paragraphe 1, a) du règlement n°1308/2013 portant OCM, précité.

¹⁵⁵ *Ibidem*, article 158, paragraphe 1, d).

¹⁵⁶ *Ibidem*, article 158, paragraphe 1, c).

¹⁵⁷ D. GUILLAUME et P. LEROY, Rapport fait au nom de la commission des affaires économiques sur le projet de loi d'Avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, adopté par le Sénat, 19 février 2014, p. 111.

¹⁵⁸ Loi n°75-600 du 10 juillet 1975 relative à l'organisation interprofessionnelle agricole, JORF du 11 juillet 1975, p. 7124 ; Loi n°99-574 du 9 juillet 1999 d'orientation agricole, JORF du 10 juillet 1999, p. 10231 ; Loi n°2006-11 du 5 janvier 2006 d'orientation agricole, JORF du 6 janvier 2006, p. 229 ; Loi n°2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche, JORF du 28 juillet 2010, p. 13925 ; Loi n°2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, JORF du 14 octobre 2014, p. 16601.

¹⁵⁹ M. SORDEL, Rapport au nom de la Commission des affaires économiques et du Plan, annexe P.V., séance du 5 juin 1975, DP n°360, Sénat, p. 8.

¹⁶⁰ J. CHEVALLIER, L'organisation interprofessionnelle agricole (O.I.A), RDR, 1976, p. 76.

n°1308/2103, « *les organisations interprofessionnelles peuvent jouer un rôle important en permettant le dialogue entre acteurs de la chaîne d'approvisionnement (...)* »¹⁶¹. Face aux relations déséquilibrées et conflictuelles des relations entre amont et aval, elles peuvent contribuer à normaliser les relations au sein des filières agricoles, afin de permettre une meilleure répartition de la valeur. Elles contribuent alors à faciliter la concertation et l'élaboration d'une réflexion stratégique entre les acteurs, notamment en favorisant la contractualisation de la mise en marché des produits agricoles (§1) et, plus récemment, en élaborant des clauses-types de partage de la valeur ajoutée (§2).

§ 1. La contractualisation de la mise en marché des produits agricoles

L'élaboration de contrats types afin de sécuriser les relations commerciales entre opérateurs – La concertation interprofessionnelle, favorisée par la présence des organisations économiques les plus représentatives de la filière, est utilisée par le législateur européen pour développer la contractualisation entre opérateurs économiques. Les réglementations sectorielles portant organisation commune de marché permettent aux organisations interprofessionnelles d'élaborer des contrats types, notamment, dans les secteurs du sucre, des fruits et légumes transformés, ou encore du lin et du chanvre, depuis plusieurs années déjà¹⁶². Les observateurs espèrent que « *l'assouplissement des instruments institutionnels de soutien des marchés fasse assumer un rôle plus actif aux agriculteurs, aux commerçants et aux transformateurs concernés et les amène à développer [les] relations contractuelles [entre opérateurs] au sein d'une structure commune* »¹⁶³. L'intervention de ces structures en matière de contractualisation a été renforcée au cours des réformes de la réglementation portant organisation commune de marché afin de pérenniser les relations économiques entre opérateurs. L'autorité de la concurrence, qui a été amenée à apprécier le cadre d'intervention de ces organisations depuis de nombreuses années en raison de l'ancienneté de ces structures en France, juge que la volatilité des prix des produits agricoles d'une campagne sur l'autre « *peut constituer un facteur de déstabilisation pour les producteurs* ». Elle

¹⁶¹ Considérant 132 du règlement n°1308/2013 portant OCM des produits agricoles, précité.

¹⁶² Notamment le règlement n°1182/2007 du Conseil du 26 septembre 2007 établissant des règles spécifiques pour le secteur des fruits et légumes, modifiant les directives 2001/112/CE et 2001/113/CE et les règlements n°827/68, n°2200/96, n°2201/96, n°2826/2000, n°1782/2003 et n°318/2006, et abrogeant le règlement n°2202/96, JOCE L 273 du 17 octobre 2007, pp. 1-30, ou encore le règlement n°318/2006 du Conseil du 20 février 2006 portant organisation commune des marchés dans le secteur du sucre, JOCE L 58 du 28 février 2006, pp. 1-31. Voir également G. OLMÍ, Politique agricole commune, précité, p. 110.

¹⁶³ G. OLMÍ, Politique agricole commune, précité, p. 110.

souligne que « *les outils de contractualisation sont de nature à favoriser le partenariat, la confiance et la sécurité pour les acteurs du secteur* »¹⁶⁴. Dans le cadre du règlement n°1308/2013, les organisations interprofessionnelles, reconnues par les États membres, peuvent, quelle que soit la production concernée, élaborer des contrats types afin de sécuriser les relations commerciales et contribuer à une meilleure répartition de la valeur ajoutée entre les opérateurs (A). Les États membres ont également la possibilité de rendre obligatoire le recours au contrat écrit, entre opérateurs économiques, pour renforcer la portée des contrats types des organisations interprofessionnelles (B).

A. La sécurisation des relations commerciales entre opérateurs

Un outil face à la libéralisation des marchés agricoles – Face à des marchés volatiles, la contractualisation de la mise en marché des produits agricoles permet aux opérateurs, qu'ils soient producteurs ou acheteurs, de sécuriser leurs débouchés ou approvisionnement dans un contexte de libéralisation des marchés caractérisé par une forte volatilité (1). La contractualisation prévue dans le secteur du sucre illustre les attentes envers ce mécanisme (2).

1. Les contrats types des organisations interprofessionnelles

Le rôle des contrats-types dans l'amélioration des relations commerciales entre amont et aval – La mission confiée aux organisations interprofessionnelles visant à l'élaboration de « *contrats types (...) pour la vente de produits agricoles aux acheteurs et/ou la fourniture de produits transformés aux distributeurs et détaillants (...)* » va contribuer à améliorer la concertation entre opérateurs en préparant un socle de discussion¹⁶⁵. L'objectif est de pérenniser les relations entre acteurs économiques. Des propositions de clauses pourront être faites en matière de détermination de volumes, de prix, de modalités de révision des contrats, mais aussi en ce qui concerne les modalités d'exécution de ces derniers. Les organisations interprofessionnelles étant composées de structures représentatives des différents maillons des filières, elles peuvent identifier les sujets conflictuels et peuvent proposer des clauses-types adaptées. Elles ont un rôle de facilitateur en préparant un cadre d'élaboration, d'exécution, et de révision du contrat pour les opérateurs du secteur. Ces derniers disposent alors d'un outil facilitateur qui leur permet de sécuriser leurs relations

¹⁶⁴ AC, n° 11-A-14 du 26 septembre 2011 relatif à un accord interprofessionnel du secteur viticole (vins de la région de Bergerac), pt. 26.

¹⁶⁵ Article 157, paragraphe 1, c), v) du règlement n°1308/2013 portant OCM des produits agricoles, précité.

contractuelles. « Une contractualisation portant sur des volumes, des prix, et des critères de qualité doit permettre de donner, tant aux producteurs qu'à leurs acheteurs, une prévisibilité plus grande, sur leurs débouchés et leurs recettes pour les premiers, sur leurs approvisionnements et leurs coûts pour les seconds »¹⁶⁶. La contractualisation assure au producteur l'écoulement sur le marché d'une partie, au moins, de sa production à un prix déterminé ou déterminable. L'acheteur sécurise, quant à lui, son approvisionnement par la signature d'un tel contrat. L'autorité de la concurrence française a souligné que « le renforcement du dispositif contractuel dans le secteur agricole a été considéré comme un élément indispensable pour favoriser la stabilisation des prix et permettre au producteur d'avoir une meilleure visibilité sur ses débouchés et d'obtenir des prix de cession davantage rémunérateurs » et que « la contractualisation constitue (...) un moyen de régulariser la volatilité des prix. Il s'agit d'un mécanisme de partage du risque entre le vendeur et l'acheteur, le premier s'assurant notamment contre les situations où les cours sont au-dessous du prix mentionné dans le contrat, le second s'assurant contre les situations inverses »¹⁶⁷.

Le renforcement de la place des producteurs dans la négociation par la contractualisation – En raison de la concentration de la distribution et de la transformation, les producteurs sont traditionnellement des « preneurs de prix » ne disposant pas d'une capacité de négociation suffisante pour imposer un niveau de prix rémunérateur¹⁶⁸. Les observateurs des marchés agricoles rappellent que l'objectif de la contractualisation est de « renforcer le pouvoir de négociation des producteurs qui dans la food chain sont des price takers et de leur permettre d'obtenir des prix rémunérateurs, des revenus décents, ce qui est un des objectifs de la PAC »¹⁶⁹. Les accords types doivent ainsi permettre aux producteurs

¹⁶⁶ AC, avis n°10-A-28 du 13 décembre 2010 relatif à deux projets de décret imposant la contractualisation dans des secteurs agricoles, §1, §8 et §9.

¹⁶⁷ AC, avis n°09-A-48 du 2 octobre 2009 relatif au fonctionnement du secteur laitier, pt. 61.

¹⁶⁸ L'expression « preneurs de prix » est une traduction de l'expression « price takers » utilisée dans le Rapport du Sénat sur le projet de loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche : C. REVET et G. CESAR, Rapport n°436 au nom de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, Mai 2010. Cette exception est reprise dans le rapport de la Task Force Agricultural Markets, *Improving market outcomes, Enhancing the position of farmers in the supply chain*, Bruxelles, novembre 2016 http://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/agri-markets-task-force/improving-markets-outcomes_en.pdf ; Voir également C. DEL CONT, Filières agroalimentaires et contrat : l'expérience française de contractualisation des relations commerciales agricoles, *Rivista di diritto alimentare*, n°4, octobre-décembre 2012, p. 23.

¹⁶⁹ C. DEL CONT, Rapport français lors du congrès européen de droit rural, Commission I « Agriculture et concurrence », Lille, septembre 2017. Voir également le rapport de la Task Force Agricultural Markets, *Improving market outcomes, Enhancing the position of farmers in the supply chain*, précité ; Résolution du Parlement européen du 7 juin 2016 sur les pratiques commerciales déloyales dans la chaîne d'approvisionnement alimentaire (2015/2065(INI)) ; Commission, Lignes directrices relatives à l'application des règles spécifiques énoncées aux articles 169, 170 et 171 du règlement OCM concernant les secteurs de l'huile d'olive, de la viande bovine et des grandes cultures, précitées ; Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, Food prices in Europe, COM(2008) 821 final, du 9 décembre 2018.

d'être en position de mieux négocier les quantités et les prix avec leurs acheteurs. Néanmoins, compte tenu de la concentration des acheteurs, il est possible de s'interroger sur la réalité du contre-pouvoir des opérateurs, y compris dans un cadre de négociation balisé par des contrats types proposés par l'organisation interprofessionnelle du secteur. Les difficultés récurrentes des producteurs laitiers dans la négociation du prix d'achat du lait, au regard du pouvoir de négociation des industriels du secteur, témoignent de l'impact limité de la contractualisation sur le rééquilibrage des rapports¹⁷⁰. La puissance des acheteurs ne permet pas aux producteurs d'imposer des prix suffisants pour couvrir leur coûts de revient. Malgré les clauses-types, les acheteurs demeurent en mesure d'imposer des prix plus bas.

Vers une contractualisation tripartite ? Le système de la contractualisation entre producteurs et premiers acheteurs a été critiqué en ce qu'il n'intègre pas la distribution. Pourtant, les premiers acheteurs soulignent la pression qu'ils subissent des distributeurs, les empêchant de mieux rémunérer des producteurs¹⁷¹. Lors des États généraux de l'agriculture qui ont eu lieu, en France, à la fin de l'année 2017, la piste des contrats tripartites, entre producteurs, transformateurs et distributeurs, a été évoquée afin d'assurer la répartition de la valeur de la production à la distribution. L'autorité de la concurrence française est revenue sur le développement de ces démarches qui prennent la forme de plusieurs contrats bipartites dans le cadre d'un cahier des charges commun reprenant les critères de production et de qualité souhaités¹⁷². L'Autorité de la concurrence encourage la conclusion de ces accords en ce qu'ils « *peuvent améliorer l'efficacité économique à l'intérieur d'une chaîne de production ou de distribution grâce à une meilleure coordination entre les entreprises participantes* »¹⁷³. Néanmoins, les démarches initiées en la matière concernent, pour l'heure, de faibles volumes de produits agricoles. Les praticiens des marchés agricoles soulignent en effet la difficulté de trouver des accords entre des opérateurs ayant des intérêts opposés¹⁷⁴.

¹⁷⁰ Notons par exemple que l'indicateur de prix de revient fixé par l'organisation interprofessionnelle est fixé à 396 euros par tonne de lait, le prix moyen payé au producteur est autour de 340 euros par tonne de lait.

¹⁷¹ À noter l'existence d'une commission d'enquête au sein de l'assemblée nationale française visant à examiner les rapports entre la grande distribution et leurs fournisseurs dont le rapport sera rendu en septembre 2019.

¹⁷² AC, avis 18-A-04 du 3 mai 2018 relatif au secteur agricole, pt. 238.

¹⁷³ *Ibidem*.

¹⁷⁴ Voir notamment sur ce sujet <https://www.lsa-conso.fr/contrats-tripartites-une-bonne-idee-au-potentiel-limite,313061>

2. Le cas particulier du secteur du sucre

L'évolution du cadre réglementaire applicable au secteur du sucre – Le règlement n°1308/2013 marque l'aboutissement du processus de libéralisation du marché du sucre, à compter de la fin de la campagne de commercialisation 2016-2017¹⁷⁵. En effet, jusque-là, un régime de quotas et de prix minimum était applicable¹⁷⁶. Le tout était complété par un encadrement des relations entre producteurs de betteraves et de cannes à sucre et entreprises sucrières par des accords interprofessionnels. À compter de la campagne 2017-2018, les quotas et prix minimum ont été supprimés. Tel que souligné dans un rapport ministériel sur la perspective de la fin des quotas européens pour la filière sucrière française, cette réforme modifie les équilibres économiques qui étaient « *nécessairement amenés à évoluer pour s'adapter à cette nouvelle configuration de marché, obligeant tous les acteurs à être proactifs* »¹⁷⁷.

Le rôle des accords interprofessionnels dans les relations entre producteurs et entreprises sucrières - Le règlement n°1308/2013 souligne que « *des instruments spécifiques [restent] nécessaires après la fin du régime des quotas afin d'assurer un juste équilibre des droits et des obligations entre les entreprises sucrières et les producteurs de betteraves à sucre* »¹⁷⁸. En conséquence, l'article 125 du règlement précité prévoit que les conditions d'achat de la betterave et de la canne à sucre restent régies par les accords interprofessionnels conclus entre les producteurs ou les organisations de producteurs, et les entreprises sucrières ou les organisations dont elles sont membres. Ces accords ne sont pas nécessairement conclus au sein d'une organisation interprofessionnelle. Le règlement précité liste les conditions que les accords interprofessionnels doivent contenir depuis le 1^{er} octobre 2017¹⁷⁹. Il prévoit donc lui-même des clauses types, devant être reprises par les opérateurs. Il est prévu que les contrats, conclus par écrit, indiquent « *les prix d'achat pour les quantités de betteraves* ». Il est également précisé que le prix s'applique à la betterave à sucre de qualité type, et que « *le prix est ajusté par l'application de bonifications ou de réfections correspondant aux différences de qualité par rapport à la qualité type et convenues au préalable par les parties* »¹⁸⁰. Ainsi,

¹⁷⁵ Article 124 du règlement n°1308/2013 portant OCM des produits agricoles, précité.

¹⁷⁶ *Ibidem*, articles 134 et suivants.

¹⁷⁷ S. LHERMITTE et T. BERLIZOT, Rapport n°15016, Quelle ambition pour la filière betterave-sucre française dans la perspective de la fin des quotas européens, Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et des espaces ruraux, CGAAER, Septembre 2015, p. 8.

¹⁷⁸ Considérant n°114 du règlement n°1308/2013 portant OCM, précité.

¹⁷⁹ *Ibidem*, annexe X.

¹⁸⁰ *Ibidem*, annexe X, point II.

dans un contexte libéralisé, ces accords ont pour objectif de sécuriser la situation commerciale des opérateurs. Néanmoins, l'actuelle crise du secteur sucrier illustre l'insuffisance de la contractualisation pour assurer le bon fonctionnement d'un marché¹⁸¹.

B. La généralisation du processus par l'intervention des États membres

Atouts et limites du caractère obligatoire de la contractualisation - Le règlement n°1308/2013 établit un cadre juridique permettant aux États membres de rendre obligatoire un processus de contractualisation (1). L'exemple du secteur laitier où les États membres peuvent rendre la contractualisation obligatoire depuis 2012, et la situation française où la contractualisation est obligatoire, depuis 2010, dans plusieurs secteurs, permettent de mettre en exergue les limites et les pistes d'amélioration du mécanisme (2).

1. La reconnaissance du caractère obligatoire

La reconnaissance des procédures de contractualisation obligatoire dans le cadre de la réglementation portant organisation commune de marché – L'article 148 du règlement n°1308/2013, pour le secteur laitier, et l'article 168, pour les autres secteurs, prévoient que les États membres peuvent rendre obligatoire la conclusion de contrats pour toute livraison de produits agricoles d'un agriculteur à un transformateur, sur son territoire. L'objectif est de renforcer la structuration des filières et des marchés agricoles, par le biais de la contractualisation, sous le contrôle des États membres. Si un État membre le décide, toute livraison de produits agricoles par un producteur à un transformateur ou à un distributeur doit faire l'objet d'un contrat écrit entre les parties¹⁸². À titre d'exemple, en France, les articles L. 631-24 et suivants du Code rural permettent à l'État d'étendre, par arrêté, à l'ensemble des opérateurs, les clauses types déterminées par les organisations interprofessionnelles. À défaut, l'État peut choisir d'intervenir en élaborant et imposant lui-même, par voie réglementaire, des clauses-types¹⁸³. En outre, les États membres peuvent exiger que la proposition de contrat soit à la charge des premiers

¹⁸¹ Voir notamment https://www.lemonde.fr/economie/article/2019/04/19/la-crise-du-sucre-secoue-la-filiere-betteraviere-francaise_5452416_3234.html

¹⁸² Articles 148 et 168, paragraphe 1, a) du règlement n°1308/2013 portant OCM des produits agricoles.

¹⁸³ Article L.631-24-2 du Code rural. Il convient de noter que depuis 2010, les secteurs suivants ont été soumis à une obligation de contractualiser : le secteur de la viande ovine, par un accord interprofessionnel conclu dans le cadre d'INTERBEV étendu pour la première fois par arrêté du 15 février 2011, après avis favorable de l'Autorité de la concurrence ; le secteur du lait de vache, par décret n°2010-1753 du 30 décembre 2010 codifié aux articles R. 631-11 et suivants du Code rural et de la pêche maritime ; le secteur du lait de chèvre, par arrêté du 14 juin 2017.

acheteurs¹⁸⁴. C'est d'ailleurs ce qu'avait choisi la France avec la Loi de modernisation de l'agriculture de 2010, applicable jusqu'à l'entrée en vigueur de la Loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire, dite EGALIM, en 2018¹⁸⁵. Cette dernière a renversé la charge de la proposition de contrat qui doit désormais être à l'initiative du producteur de matières premières agricoles¹⁸⁶. Les contrats doivent être conclus avant la livraison et doivent contenir *a minima* des éléments tels que le prix, le volume, la durée du contrat, les modalités de paiement et de collecte, ainsi que les règles applicables en cas de force majeure¹⁸⁷.

Le cas particulier des relations entre producteurs et coopératives – Le paragraphe 5 de l'article 168, et le paragraphe 3 de l'article 148 du règlement n°1308/2013 prévoient que la mise en marché des produits agricoles par le biais des coopératives est réputée avoir satisfait à l'obligation de contractualisation écrite « *dès lors que les statuts de cette coopérative ou les règles et décisions prévues par ces statuts ou en découlant contiennent des dispositions produisant des effets similaires* ». Cette adaptation particulière des règles aux coopératives a pu conduire, dans certains États membres, et notamment la France, à des critiques de certains producteurs, notamment dans le secteur laitier, reprochant une situation de dépendance économique au regard de la double qualité des coopérateurs¹⁸⁸. Le producteur membre d'une coopérative est en effet associé, rémunéré pour ses apports de produits agricoles, et utilisateur de service de la coopérative avec une obligation de fourniture auprès de cette dernière. Ces deux aspects sont interdépendants et sont régis par un même contrat de société de coopérative agricole. Le règlement des apports se fait tout d'abord par un prix d'acompte et ensuite par des compléments de prix décidés par le Conseil d'administration, selon les modalités définies par le règlement intérieur. Les producteurs membres sont également engagés pour une durée fixée par les statuts de la coopérative. Leur départ est soumis à de strictes conditions, et notamment à des pénalités prohibitives, empêchant toute réaction en cas de désaccord sur le niveau de rémunération.

¹⁸⁴ Articles 148 et 168, paragraphe 1, b) du règlement n°1308/2013 portant OCM des produits agricoles.

¹⁸⁵ Ancien article L. 631-24 du Code rural.

¹⁸⁶ Nouvel article L. 631-24 du Code rural.

¹⁸⁷ Articles 148 et 168, paragraphe 4, du règlement n°1308/2013 portant OCM des produits agricoles, précité.

¹⁸⁸ C. DEL CONT, Filières agroalimentaires et contrat : l'expérience française de contractualisation des relations commerciales agricoles, *Rivista di diritto alimentare*, 2012/4 p. 26 ; Accessible en ligne <http://www.rivistadirittoalimentare.it/rivista/2012-04/2012-04.pdf>

Les éléments encourageants et les pistes d'amélioration du système de contractualisation instauré par le « Paquet lait » - Les rapports de la Commission européenne au Parlement européen, sur la mise en œuvre du « Paquet lait », ont été l'occasion de souligner les améliorations constatées à la suite du développement de la contractualisation dans ce secteur¹⁸⁹. Le rapport de 2014 a souligné l'intérêt du dispositif pour les producteurs et les transformateurs afin de planifier les volumes de production, lors de la suppression définitive des quotas¹⁹⁰. La contractualisation permet d'assurer aux producteurs et transformateurs concernés une visibilité appréciable, dès lors que la libéralisation des marchés est totale¹⁹¹. En outre, les observateurs de la filière ont constaté un changement de nature des relations entre éleveurs et transformateurs. Le médiateur des relations commerciales agricoles français a vu, dans les réformes apportées par le « Paquet lait », des progrès dans les relations entre éleveurs et fabricants, avec l'instauration d'échanges basés sur une logique économique et s'intéressant à la valorisation des produits¹⁹². En 2016, un nouveau rapport de la Commission européenne au Parlement européen a confirmé la tendance, en soulignant que près de 95% de l'ensemble des livraisons de lait de l'Union européenne faisaient alors l'objet d'un accord officiel, sous une forme ou sous une autre¹⁹³.

Les critiques relatives au rééquilibrage des relations contractuelles issues de l'expérience française – La mise en œuvre française de la contractualisation obligatoire a conduit à souligner les limites au rééquilibrage des relations entre amont et aval de la filière. L'adoption de la Loi dite EGALIM a confié aux producteurs l'obligation de proposer un contrat à ses acheteurs, jusque-là détenue par les acheteurs, lorsque le contrat est écrit. L'objectif est de renforcer la force de négociation des producteurs. Pourtant, l'état des négociations actuelles montre que le déséquilibre entre les parties persiste, et les

¹⁸⁹ Commission, Rapport au Parlement européen et au Conseil, Évolution de la situation du marché des produits laitiers et de la mise en œuvre du « Paquet lait », n°A8-0187/2015, 12 juin 2015, p. 19 et Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil, Évolution de la situation du marché des produits laitiers et de la mise en œuvre du « Paquet lait », SWD(2016)367 final, 24 novembre 2016, p. 7.

¹⁹⁰ Commission, Rapport au Parlement européen et au Conseil, Évolution de la situation du marché des produits laitiers et de la mise en œuvre du « Paquet lait », n°A8-0187/2015, 12 juin 2015, p. 19.

¹⁹¹ *Ibidem*.

¹⁹² C. HAUT et M. RAISON, Rapport d'information du Sénat, La France sera-t-elle encore demain un grand pays laitier, 25 juin 2015, Partie 2.A, paragraphe 3 b).

¹⁹³ Commission, Rapport au Parlement européen et au Conseil, Évolution de la situation du marché des produits laitiers et de la mise en œuvre du « Paquet lait », SWD(2016)367 final, 24 novembre 2016, p. 7.

producteurs restent soumis à la pression des acheteurs, notamment en matière de quantité et de prix. Le rapport de force n'étant pas modifié, le risque de voir entériner des pratiques existantes est jugé important. Si les producteurs ont, en théorie, la faculté de saisir le médiateur des relations commerciales agricoles, ou les juridictions compétentes, en cas de refus de leurs propositions de contrat par leurs acheteurs, la concentration des acheteurs ne leur laisse que peu d'alternatives à un autre débouché pour leur production. Tel que l'a souligné une partie de la doctrine, « *les producteurs [peuvent] être contraints à accepter des conditions commerciales déséquilibrées dans les droits et les obligations des parties. En cas de refus de contractualiser, le producteur [se retrouve] dans une situation de précarité et/ou d'exclusion du marché à l'opposé de l'objectif de sécurisation économique et juridique que le texte entend mettre en œuvre* »¹⁹⁴. En outre, une certaine précipitation dans la mise en œuvre de la contractualisation, en 2010, a pu être critiquée, en ce qu'elle est entrée en vigueur avant que les exploitants agricoles aient eu le temps de se structurer en organisation de producteurs. Ils n'avaient individuellement pas suffisamment de pouvoir pour négocier convenablement les modalités d'exécution du contrat. Cela a empêché une utilisation efficace de la contractualisation¹⁹⁵. L'autorité de la concurrence française a notamment jugé que « *l'absence d'adhésion de certains acteurs au dispositif, leurs regrets de ne pas avoir été associés plus en amont à son élaboration et les délais trop rapides dans lesquels ils considér[aient] que ce dispositif [avait] vu le jour ne permett[aient] pas de garantir l'effectivité de cette mesure* »¹⁹⁶. L'échec de la contractualisation est patent dans le secteur des fruits et légumes. En effet, bien que son caractère obligatoire eût été instauré en 2010¹⁹⁷, le décret a été abrogé en raison du faible pourcentage de volume contractualisé¹⁹⁸. En effet, seulement 2 à 3 % des volumes étaient concernés. Néanmoins, l'organisation interprofessionnelle s'est engagée, dans le cadre des États généraux de l'agriculture, à développer l'utilisation des contrats écrits dans le secteur.

¹⁹⁴ C. DEL CONT, Filières agroalimentaires et contrat : l'expérience française de contractualisation des relations commerciales agricoles, précité, p. 26 ; Voir également J. DERVILLIER, La mise en œuvre de la contractualisation dans le secteur non coopératif, précité, pts. 33 et suivants.

¹⁹⁵ C. HAUT et M. RAISON, Rapport d'information du Sénat au nom de la commission des affaires européennes sur la situation du secteur laitier après les quotas, p. 23.

¹⁹⁶ AC, avis n°10-A-28, précité, pt. 18.

¹⁹⁷ Décret n°2010-1754 du 30 décembre 2010 pris pour l'application de l'article L. 631-24 du code rural et de la pêche maritime dans le secteur des fruits et légumes, JORF du 31 décembre 2010, p. 23591.

¹⁹⁸ Décret n°2019-310 du 11 avril 2019 portant abrogation des dispositions du code rural et de la pêche maritime relatives aux contrats de vente de fruits et légumes frais, JORF du 13 avril 2019, texte n°28.

Les critiques relatives à la durée minimale des contrats obligatoires en droit

français - Les industriels français du secteur laitier ont critiqué la durée minimale des contrats. En effet, alors que de nombreux pays ont choisi des périodes d'engagement de six mois, la France a instauré une durée contractuelle de cinq ans¹⁹⁹. Cette durée a, selon ces industriels, pour conséquence de restreindre l'accès au marché puisque qu'aucun nouvel industriel ne peut s'engager sur une durée aussi longue. Enfin, avec une telle durée, la concurrence avec les coopératives est, selon les industriels, difficilement tenable puisqu'elles restent libres d'adapter leur prix en fonction du marché par les mécanismes de complément de prix. Les coopératives peuvent rapidement se trouver dans une situation avantageuse par rapport aux industriels qui, eux, se voient liés par un contrat conclu pour une durée de cinq ans²⁰⁰. L'autorité de la concurrence française a rappelé, à ce sujet, que « *la durée d'un contrat renvoie, en termes d'efficacité économique, à un arbitrage entre la sécurisation des parties, qui ont besoin d'une visibilité à moyen terme pour ajuster leurs investissements, et la fermeture du marché induite par l'engagement pris par les parties pendant cette durée* »²⁰¹. En conséquence, elle a jugé, pour le secteur laitier, que « *plus le contrat est long, plus le risque est fort, et plus il est difficile de trouver une formule d'indexation convenant aux deux parties* ». Ainsi, « *la durée minimale de 5 ans (...) peut apparaître trop longue et susceptible de nuire à l'effectivité de la mesure* »²⁰². Ces critiques expliquent certainement, au moins en partie, le succès limité de la mesure, dans le secteur laitier. Les mêmes critiques nous semblent pouvoir être faites pour la contractualisation obligatoire dans le secteur du lait de chèvre qui prévoit également une durée minimale de contrat de 5 ans²⁰³. À l'inverse, l'autorité de la concurrence a jugé positivement des durées de contrat plus courts. Par exemple, dans le secteur ovin, les contrats d'une durée d'un an, renouvelable par tacite reconduction, sont adaptés aux cycles de production. Les contrats peuvent ainsi plus facilement prendre en compte les caractéristiques des bassins de production, des systèmes de production, mais aussi les aléas

¹⁹⁹ Article R. 631-10 du Code rural.

²⁰⁰ C. HAUT et M. RAISON, Rapport d'information du Sénat, La France sera-t-elle encore demain un grand pays laitier, 25 juin 2015, Partie 2.A, paragraphe 2 b).

²⁰¹ AC, avis n°10-A-28, précité, pt. 22.

²⁰² *Ibidem*, pt. 23.

²⁰³ Accord interprofessionnel du 16 mai 2017 rendant obligatoire la proposition, par l'acheteur société privée ou société coopérative agricole) au producteur, de contrats écrits de vente de lait cru de chèvre, et les dispositions correspondantes.

climatiques et sanitaires²⁰⁴. Cette durée est ainsi « *adaptée aux capacités de production et au besoin du marché* »²⁰⁵.

§ 2. L'élaboration de clauses types de répartition de la valeur

Une pratique instaurée dans le secteur du sucre élargie à l'ensemble des secteurs –

Les clauses de répartition de la valeur sont connues, depuis longtemps, dans le secteur du sucre, et ont fait l'objet d'un acte délégué de la Commission afin d'en assurer la légalité à la suite de la libéralisation du secteur (A). La contribution de telles clauses à l'amélioration et la pérennisation des relations commerciales de la filière a conduit le législateur européen à les généraliser à l'ensemble des filières agricoles par le biais du règlement n°2017/2393, dit « omnibus » (B).

A. Une pratique issue du secteur du sucre

La possibilité de définir un partage de valeur entre producteurs et transformateurs

par accords interprofessionnels - La Commission est habilitée, par le règlement n°1308/2013, à adopter des actes délégués, afin de tenir compte des caractéristiques propres au secteur du sucre et de son évolution après la suppression des quotas de production. La Commission peut « *mettre à jour les conditions d'achat pour les betteraves visées à l'annexe X* »²⁰⁶. C'est ce qu'elle a fait par l'adoption du règlement délégué n°2016/1166 modifiant l'annexe X du règlement n°1308/2013 concernant les conditions d'achat des betteraves dans le secteur du sucre à compter du 1^{er} octobre 2017. Elle insère une disposition prévoyant qu'« *une entreprise sucrière et les vendeurs de betteraves concernés peuvent convenir de clauses de répartition de la valeur, portant notamment sur les gains et les pertes enregistrés sur le marché, afin de déterminer comment doit être répartie entre eux toute évolution des prix pertinents du marché du sucre ou d'autres marchés de matières premières* »²⁰⁷. Cette clause reprend les pratiques existantes dans le secteur avant la fin des quotas²⁰⁸. Le règlement délégué n°2016/1166 a

²⁰⁴ AC, avis n°11-A-03 du 15 février 2011 relatif à un accord interprofessionnel dans le secteur ovin, pt. 77.

²⁰⁵ *Ibidem*.

²⁰⁶ Article 125, paragraphe 4, b) du règlement n°1308/2013 portant OCM, précité.

²⁰⁷ Article premier du règlement délégué n°2016/1166 de la Commission du 17 mai 2016 modifiant l'annexe X du règlement n°1308/2013 du Parlement européen et du Conseil concernant les conditions d'achat des betteraves dans le secteur du sucre à compter du 1^{er} octobre 2017, JOUE n° L 193 du 19 juillet 2016, p. 18.

²⁰⁸ À titre d'exemple, l'accord interprofessionnel français régissant les relations entre les producteurs de betteraves et les fabricants de sucre, pour les campagnes 2015-2016 et 2016-2017, prévoyait, outre un prix minimum garanti au producteur de betteraves (qui a disparu en même temps que les quotas), le paiement d'un « *supplément de prix éventuel lorsque le prix de marché demandé d'une tonne de sucre de qualité type (...) est supérieur à un [certain] seuil (...)* ; ce *supplément du prix de la betterave [était] calculé sur la base de 40 % de la différence entre le*

mis un terme aux discussions entre opérateurs du secteur sur la possibilité d'une telle clause, dans un nouveau contexte libéralisé. Les professionnels français du secteur avaient eu, à titre d'exemple, un désaccord important sur la rédaction de l'accord interprofessionnel applicable à compter du 1^{er} octobre 2017. Les producteurs de betteraves souhaitaient qu'une clé de répartition de la valeur ajoutée soit intégrée, bien que les sucriers défendissent une plus grande latitude d'adaptation au regard du fonctionnement du marché, en s'appuyant notamment sur le droit de la concurrence²⁰⁹. La Commission a clarifié la possibilité d'une telle clause. En conséquence, l'accord interprofessionnel, signé entre la Confédération générale des producteurs de betteraves et le Syndicat national des fabricants de sucre de France, instaure une commission de « répartition de la valeur ». Cette commission est composée paritairement de représentants des producteurs et des acheteurs. Elle a pour mission de déterminer les modalités de répartition de la valeur, entre eux²¹⁰. L'accord interprofessionnel précise que, dans le cadre de la contractualisation avec les producteurs indépendants, la commission « *est soumise à la plus grande confidentialité et se dote d'une charte éthique dans le respect du droit de la concurrence* »²¹¹.

Un outil nécessaire aux rééquilibrages des rapports entre amont et aval de la filière - La Commission a souligné l'utilité d'un mécanisme de partage de la valeur en rappelant que « *le secteur de la betterave sucrière [allait] devoir s'adapter à la disparition des quotas qui implique la fin du prix minimal de la betterave et de la fixation de volumes de production nationaux. Il [était] dès lors nécessaire que le secteur dispose d'un cadre juridique clair, dans le contexte de son passage d'une activité fortement réglementée à un environnement plus libéralisé* »²¹². En raison de la fin des quotas qui pouvait entraîner un ajustement des prix à la baisse, la Commission a affirmé que « *sans les clauses de répartition de la valeur, la position des producteurs de betteraves dans la chaîne alimentaire pourrait être affaiblie. S'ils perdaient la possibilité de négocier de telles clauses, surtout dans un contexte de prix bas, les producteurs de betteraves seraient nettement désavantagés sur le plan*

prix de marché et le seuil précédemment défini (...) » (Accord interprofessionnel du CIPS applicable aux campagnes 2015-2016 et 2016-2017).

²⁰⁹ « Le futur accord interprofessionnel sucre en débat au congrès de la CGB », consultable au lien suivant <http://www.agrapresse.fr/le-futur-accord-interprofessionnel-sucre-en-d-bat-au-congr-s-de-la-cgb-art410716-6.html?Itemid=34>

²¹⁰ Accord interprofessionnel applicable aux campagnes 2017-2018, 2018-2019 et 2019-2020 consultable sur <http://www.cgb-france.fr/wp-content/uploads/2016/09/AIP-2017-2020-et-annexes-non-signes.pdf>

²¹¹ *Ibidem*.

²¹² Considérant n°2 du règlement délégué n°2016/1166 de la Commission du 17 mai 2016 modifiant l'annexe X du règlement n°1308/2013 du Parlement européen et du Conseil concernant les conditions d'achat des betteraves dans le secteur du sucre à compter du 1^{er} octobre 2017, précité.

économique »²¹³. Les bénéfices de ce type de clauses a conduit le législateur européen à élargir leur champ d'application.

B. Une extension à l'ensemble des filières par le règlement n°2017/2393 dit « OMNIBUS »

Une répartition des gains et des pertes enregistrés sur le marché entre producteurs et acheteurs – L'article 172 *bis* du règlement n°1308/2013, inséré par le règlement n°2017/2393 dit « *omnibus* », prévoit que les « *agriculteurs, y compris les associations d'agriculteurs, et leurs premiers acheteurs, peuvent convenir de clauses de répartition de la valeur* »²¹⁴. Ces clauses de répartition de la valeur doivent permettre de prendre en compte « *toute évolution des prix pertinents du marché des produits concernés ou d'autres marchés de matières premières* »²¹⁵. Pour cela, les producteurs et leurs acheteurs peuvent prévoir les modalités de répartitions « *des gains et des pertes enregistrés sur le marché* »²¹⁶. Ce partage de la valeur doit contribuer à assurer une juste rémunération des producteurs.

Un outil mis à disposition des organisations interprofessionnelles – Le règlement dit « *omnibus* », précité, a également attribué aux organisations interprofessionnelles la possibilité d'intervenir en la matière. En effet, ces organisations peuvent « *établir des clauses types de répartition de la valeur (...)* »²¹⁷. Cet outil a pour ambition de compléter les accords types élaborés par ces organisations. Pour l'heure, ces clauses de partage de la valeur n'ont pas fait l'objet de discussion devant les autorités de concurrence. Notons néanmoins que l'adoption de l'article 172 *bis* du règlement n°1308/2013 met un terme à la position traditionnelle de l'autorité de la concurrence française qui considérait jusqu'alors que de telles modalités de partage « *ne [pouvaient] en aucun cas être déterminées par une organisation professionnelle ou collectivement par des entreprises concurrentes, mais [devaient] nécessairement résulter de la libre négociation des parties* »²¹⁸.

²¹³ Considérant n°6 du règlement délégué n°2016/1166 de la Commission du 17 mai 2016 modifiant l'annexe X du règlement n°1308/2013 du Parlement européen et du Conseil concernant les conditions d'achat des betteraves dans le secteur du sucre à compter du 1^{er} octobre 2017, précité

²¹⁴ Article 172 *bis* du règlement portant OCM des produits agricoles, précité, modifié par le règlement n°2017/2393 dit « Omnibus », précité.

²¹⁵ *Ibidem*.

²¹⁶ *Ibidem*. Il est intéressant de noter que la présence du terme « notamment » dans la version française ne correspond pas aux autres versions linguistiques. L'insertion de ce terme change la portée de la disposition puisque d'autres variations que « *les gains et pertes enregistrés sur le marché* » pourraient être prises en compte.

²¹⁷ Article 157, paragraphe 1, xv) du règlement n°1308/2013 portant OCM des produits agricoles précités.

²¹⁸ AC, avis n°11-A-11 du 12 juillet 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, pt. 60.

Des critiques déjà présentes quant à l'efficacité des clauses de partage de valeur –

L'efficacité de telles clauses sur le rééquilibrage des relations entre amont et aval est d'ores et déjà discutée par certains observateurs des marchés agricoles. Ils soulignent qu'elles ne changent pas le rapport de force existant entre amont et aval, et qu'il est peu crédible qu'un acheteur unique d'un producteur soit contraint d'adopter et de respecter une telle clause²¹⁹. Le caractère récent de l'article 172 *bis* précité ne permet pas d'avoir un recul suffisant pour un examen pertinent de sa mise en œuvre. Néanmoins, au regard de la complexité de trouver un juste niveau de rémunération, par la définition d'une formule de prix, il semble peu probable qu'il en aille différemment pour la clause de répartition de la valeur.

²¹⁹ J. CARLES et F. COURLEUX, Le volet agricole de l'omnibus : une réforme qui ouvre à la titrisation de la crise agricole, consultable sur http://www.momagri.org/FR/articles/Le-volet-agricole-de-l-Omnibus-une-reforme-qui-ouvre-a-la-titrisation-de-la-crise-agricole_1937.html : « *Comment une OP dominée par son acheteur unique peut espérer mettre en place des clauses de partage de la valeur ajoutée qui lui soient favorables et qui soient respectées ? Un contrat n'a jamais rééquilibré une relation commerciale, c'est en modifiant les structures de marché que les pouvoirs de négociation peuvent se rééquilibrer. Les OP, même munies de la possibilité d'avoir des clauses de partage de la valeur ajoutée, resteront donc moins efficaces que des coopératives, plus grandes et surtout disposant de leurs propres outils de transformation, et où le partage de la valeur ajoutée se décide au sein de leurs instances décisionnelles (comme c'est le cas pour les coopératives sucrières pourtant ici pris en exemple)* ».

CONCLUSION DU CHAPITRE 1

Le législateur européen, conscient des efforts encore nécessaires à l'organisation de la mise en marché de produits agricoles, n'a cessé de développer les missions attribuées en ce sens aux organisations économiques. Néanmoins, l'importante atomisation des producteurs de produits agricoles face à la concentration de leurs acheteurs rend difficile la réalisation des résultats escomptés. En sus de la méconnaissance et de la méfiance de certains opérateurs envers les organisations de producteurs, leur développement est ralenti par la pression des acheteurs sur les producteurs pour que ces derniers n'intègrent pas de telles organisations. En outre, la capacité des organisations de producteurs à obtenir de meilleurs résultats dans les négociations est toujours discutée²²⁰. À cet égard, les organisations dites « horizontales » ou « transversales », qui livrent à plusieurs acheteurs, sont recommandées, en ce qu'elles sont « *de nature à renforcer le pouvoir de négociation des producteurs face à leurs acheteurs* »²²¹. Mais là encore, la pression des acheteurs de certaines filières, visant à éviter cette situation, est importante. Leur forte concentration ralentit la structuration de la production. Les limites de la contractualisation favorisée par les organisations interprofessionnelles ont également été rapidement soulignées. Certains observateurs de la réglementation agricole européenne voient dans ces mesures « *un instrument de régulation du secteur agricole accompagnant le passage d'une agriculture « administrée » à une agriculture de marché compatible avec les règles de concurrence* »²²². D'autres y voient un « *instrument de régulation des marchés agricoles* » qui « *s'est progressivement positionné comme un substitut aux organisations communes des marchés agricoles (OCM) par produits* »²²³. La contractualisation est, en tout état de cause, un outil instauré pour faire face à la libéralisation des marchés. Les organisations économiques agricoles contribuent ainsi à la structuration du marché agricole, afin de faire face au nouveau contexte de liberté des échanges. Mais l'efficacité des mécanismes de contractualisation est conditionnée à des pouvoirs de marchés équilibrés, qui ne sont,

²²⁰ Commission, Rapport au Parlement européen et au Conseil – Évolution de la situation du marché des produits laitiers et de la mise en œuvre du « Paquet lait », (SWD(2016)367final), du 14 novembre 2016, p. 8.

²²¹ AC, avis 18-A-04 du 3 mai 2018 relatif au secteur agricole, pt. 124.

²²² C. DEL CONT, Filières agroalimentaires et contrat : l'expérience française de contractualisation des relations commerciales agricoles, précité, p. 25.

²²³ SAF AGRIDEE, Note d'analyse « Contractualisation vs contrat : passer de la sémantique de la contractualisation à la pratique du contrat », consultable au lien suivant : <https://www.safagridees.com/publication/contractualisation-vs-contrat-passer-de-semantique-de-contractualisation-a-pratique-contrat/>

pour l'heure, pas encore établis. En conséquence, l'acheteur de produits agricoles détient toujours les cartes maîtresses des négociations commerciales et est en capacité d'imposer ses conditions. En outre, le calendrier des discussions commerciales entre opérateurs des différents maillons d'une filière interroge. La proposition de contrat, par les producteurs agricoles, à leurs acheteurs, telle que prévue par la Loi dite EGALIM, est postérieure à la négociation de la convention commerciale unique entre transformateur et grande distribution. En conséquence, les négociations entre producteurs et leurs acheteurs restent soumises aux conditions déjà conclues entre ces acheteurs et la grande distribution. La construction des prix au sein de la filière ne se fait pas du producteur, en tenant compte de ses coûts de production, vers le distributeur. Elle demeure fondée sur les conditions commerciales entre distributeurs et transformateurs. Ces derniers partageront, ensuite, une partie de la valeur ajoutée obtenue, avec les producteurs. Notons à ce titre, l'amendement du Député Jean-Baptiste Moreau, rapporteur de la Loi dite EGALIM, visant à soustraire les produits agricoles et alimentaires de la convention unique et du cadre de la négociation annuelle. Compte tenu de la présentation tardive de cet amendement et de ses impacts non mesurés, il n'a finalement pas été retenu²²⁴. Nous pouvons néanmoins imaginer que cette proposition visait à mettre fin à la construction de prix du distributeur vers le producteur, pour faciliter la prise en compte des coûts de production des producteurs. En outre, l'application des règles de concurrence à l'ensemble des dispositions de structuration des filières agricoles, dont la mise en œuvre nécessite une forte dose de concertation entre opérateurs, vient ajouter des incertitudes juridiques pouvant mettre en péril leur effet utile. Pour terminer ce chapitre, il convient de souligner l'appel à la concentration par la Commission et des autorités de concurrence. À titre d'exemple, l'autorité de la concurrence française a publié, en même temps que sa décision relative au « cartel des endives », une note illustrant parfaitement cette approche, en appelant notamment à la création de coopératives puissantes. Or, ce choix ne semble pas correspondre aux attentes des consommateurs, qui peuvent bénéficier de prix attractifs dans ce cadre, mais qui sont également à la recherche de proximité avec la production agricole. En outre, les coopératives françaises ne sont pas nécessairement à l'origine d'une meilleure rémunération de leurs producteurs membres.

²²⁴ Amendement n°CE2037 de J. – B. MOREAU consultable sur <http://www.assemblee-nationale.fr/15/amendements/0627/CIION-ECO/CE2037.asp>

CHAPITRE 2. L'ACCOMPAGNEMENT DES OPÉRATEURS FACE À L'INSTABILITÉ DES MARCHÉS AGRICOLES

La difficile stabilisation de l'offre et de la demande de produits agricoles par les organisations économiques agricoles – À la suite de la libéralisation des marchés agricoles, l'Union européenne a confié aux organisations économiques des missions visant à pallier l'intervention antérieure des pouvoirs publics en matière de gestion des marchés agricoles. La multiplication des crises sur les marchés agricoles a conduit à s'interroger sur la prise en compte des spécificités des marchés agricoles, dans le nouveau contexte libéralisé, notamment depuis le début des années 1990. Les intempéries climatiques et la détérioration des relations internationales impactant les importations et exportations, peuvent, par exemple, déstabiliser les marchés des produits agricoles. Les périodes de sur ou sous-production peuvent également entraîner une forte instabilité du marché, et ainsi mettre en péril l'ensemble de la filière de production des produits agroalimentaires. Les organisations économiques agricoles ont la charge d'intervenir pour prévenir de telles déstabilisations ou y faire face. L'intervention des organisations économiques contribue ainsi à stabiliser les marchés et, en conséquence, le revenu des producteurs tout en assurant aux consommateurs un approvisionnement adapté²²⁵. Le rôle de ces organisations est ainsi devenu primordial à la gestion des marchés afin de faire face à l'hyper-volatilité des prix des produits agricoles.

Annonce de plan du Chapitre 2 - Le règlement n°1308/2013 charge les organisations économiques agricoles de contribuer à déterminer et conserver un équilibre entre offre et demande (**Section 1**). En outre, il permet aux pouvoirs publics, Commission et États membres, de renforcer, dans certains cas, les missions traditionnelles des organisations économiques agricoles (**Section 2**) afin d'assurer la stabilité des marchés.

²²⁵ Assemblée nationale, Question écrite avec réponse n° 48512, JORF AN, 12 mai 2009.

Section 1. L'adaptation de l'offre par les organisations économiques agricoles

La recherche d'adaptation de la production mise en marché à la demande – Afin de contribuer à l'équilibre des marchés agricoles, les organisations de producteurs ont pour mission d'adapter la production aux besoins identifiés sur les marchés. En effet, le règlement n°1308/2013 prévoit que ces organisations peuvent « *assurer la programmation de la production et son adaptation à la demande, notamment en termes de qualité et de quantité* »²²⁶. Il s'agit d'une mission traditionnelle des organisations de producteurs déjà présente dans les réglementations portant organisation commune de marché sectorielles antérieures²²⁷. De la même manière, les organisations interprofessionnelles ont pour mission d'accompagner les producteurs dans la détection des opportunités de marché²²⁸. Ces organisations économiques peuvent notamment orienter la production vers des produits de qualité. La segmentation pourra ainsi contribuer à améliorer la rémunération des opérateurs (§1). En outre, elles peuvent intervenir sur les quantités mises en marchés, afin d'éviter des chutes de prix liées à des périodes de surproduction (§2).

§ 1. L'adaptation qualitative de la production

L'adoption de règles qualitatives pour les produits mis en marché par les organisations de producteurs – Les organisations de producteurs peuvent adopter des normes de production et de commercialisation afin que les produits mis en marché soient conformes aux attentes des consommateurs. Ce travail qualitatif répond à un enjeu historique visant à assainir les marchés en y empêchant l'accès des produits de mauvaise qualité. Afin d'assurer le respect de ces normes et une effectivité des décisions prises par l'organisation, les statuts de ces organisations doivent rappeler à ses membres l'obligation de respecter les règles adoptées en son sein²²⁹. À titre d'exemple, les règlements intérieurs de ces organisations peuvent déterminer les conditions de récolte et de mise en marché et décider, lorsque la technique de production utilisée a des incidences sur la qualité des

²²⁶ Article 152, paragraphe 1, c), i) du règlement n°1308/2013 portant OCM des produits agricoles, précité.

²²⁷ À titre d'exemple, le considérant 5 du règlement n°2142/70 du 20 octobre 1970 portant organisation commune des marchés dans le secteur des produits de la pêche soulignait que « *dans le cadre des règles relatives au fonctionnement des marchés, il importait de prévoir des dispositions permettant d'adapter l'offre aux exigences du marché et d'assurer, dans la mesure du possible, un revenu équitable aux producteurs ; que compte tenu des caractéristiques du marché des produits de la pêche, la formation d'OP qui prévoyait l'obligation pour leurs adhérents de se conformer à certaines règles, notamment en matière de production et de commercialisation, contribuait à la réalisation de ces objectifs* ».

²²⁸ Article 157 du règlement n°1308/2013 portant OCM des produits agricoles, précité.

²²⁹ Article 153, paragraphe 1, a) du règlement n°1308/2013 portant OCM des produits agricoles, précité.

produits, de barèmes de prix différents suivant le mode de récolte²³⁰. Des organisations de producteurs du secteur de la pomme de terre ont notamment pu imposer un arrachage manuel. Les producteurs ayant néanmoins choisi de procéder à un arrachage mécanique subissaient une minoration de 50 % du prix²³¹. De même, pour les fruits dont la qualité est inhérente à la teneur en sucre, tels que les pêches, les organisations de producteurs peuvent instaurer des règles d'irrigation, d'éclaircissage des fruits ou encore de taille²³². Les organisations de producteurs peuvent permettre une segmentation de la production afin de répondre à une attente des consommateurs. Afin d'assurer son écoulement, la production est orientée vers des débouchés conformes aux caractéristiques qualitatives souhaitées par les consommateurs. Cette intervention sur la qualité des produits mis en marché contribue à leur caractère rémunérateur²³³. Les organisations de producteurs permettent également aujourd'hui d'orienter la production agricole vers des produits à forte valeur ajoutée attendus par les consommateurs. Le risque de surproduction déstabilisant le marché est alors amoindri.

Le rôle des organisations économiques dans l'élaboration de signes de qualité –

Les organisations économiques ont toujours eu une place centrale dans l'élaboration de produits sous signe de qualité et demeurent une structure support facilitant la concertation professionnelle en la matière. Le règlement n°1151/2012 relatif aux systèmes de qualité applicables aux produits agricoles et aux denrées alimentaires souligne que les groupements *« jouent un rôle essentiel dans la procédure de demande d'enregistrement des dénominations des appellations d'origine et indications géographiques et des spécialités traditionnelles garanties, ainsi que pour la modification de cahiers des charges et les demandes d'annulation »*. Le règlement rappelle que ces groupements *« peuvent également mettre en place des activités liées à la surveillance de la mise en œuvre de la protection des dénominations enregistrées, à la conformité de la production avec le cahier des charges du produit, à l'information et à la promotion des dénominations enregistrées ainsi que, de façon générale, toute activité visant à améliorer la valeur des dénominations enregistrées et l'efficacité des systèmes de qualité »*²³⁴. L'article 45 de ce règlement souligne que les organisations de producteurs et organisations interprofessionnelles peuvent notamment *« contribuer à garantir la qualité, la*

²³⁰ Cass. Civ. 1^{ère}, 18 juillet 2000, Cariou c/ Union coopérative de Paimpol, n°98-17.944 ; J.- F. LACHAUME, Organisations de producteurs, précité, pt. 58.

²³¹ Cass. Civ. 1^{ère}, 18 juillet 2000, n°98-17.944, précité.

²³² S. DUBUISSON-QUELLIER, e.a., Les organisations de producteurs au cœur de la valorisation de la qualité des fruits – Une diversité de stratégie en Rhône-Alpes, *Économie rurale*, mars-avril 2006, p. 18-34.

²³³ J. – F. LACHAUME, Organisations de producteurs, précité, pt. 6.

²³⁴ Considérant 57 du règlement n°1151/2012 relatif aux systèmes de qualité applicables aux produits agricoles et aux denrées alimentaires, JOUE L 343 du 14 décembre 2012, p. 1.

réputation et l'authenticité de leurs produits sur le marché en assurant le suivi de l'utilisation de la dénomination dans le commerce », « *agir pour assurer la protection juridique adéquate de la dénomination d'origine protégée ou de l'indication géographique protégée* », ou encore « *mettre en place des actions visant à garantir la conformité d'un produit à son cahier des charges* ». Mais plus encore, l'article 49 de ce règlement prévoit que les demandes d'enregistrement de dénominations au titre des systèmes de qualité ne peuvent être présentées que par des groupements travaillant avec les produits dont la dénomination doit être enregistrée. La transcription française de la reconnaissance de signes de qualité peut interroger. En effet, l'article L. 641-6 du Code rural dispose que les cahiers des charges des appellations d'origine sont proposés par l'Institut national de l'origine et de la qualité (INAO), le cas échéant après avis du groupement de producteurs. Pourtant, les articles R. 641-11 et R. 641-12 du Code rural prévoient que la demande de reconnaissance d'une appellation d'origine, d'une indication géographique protégée (IGP) ou d'une spécialité traditionnelle garantie (STG) est déposée auprès de l'INAO avec un projet de cahier des charges. Pour autant, ces dispositions ne prévoient pas qui doit être à l'origine de cette demande. La doctrine a déduit de ces articles que la demande de reconnaissance et le projet de cahier des charges peuvent être rédigés par un groupement de producteurs²³⁵. Néanmoins, au regard du rôle déterminant de l'INAO, certains observateurs considèrent que « *la logique démocratique qui semble inspirer les textes communautaires se heurte en France à la tradition jacobine. Les cahiers des charges y gagnent peut-être en efficacité et en lisibilité* »²³⁶. En tout état de cause, les organisations économiques agricoles ont un rôle fondamental dans la gestion des produits sous signes de qualité. À titre d'exemple, le Comité interprofessionnel de gestion du Comté (CIGC) assure l'organisation de la production de Comté, fromage bénéficiant d'une appellation d'origine protégée. En conséquence, les organisations économiques agricoles peuvent faire reconnaître, et défendre, les atouts d'un produit répondant à une demande des consommateurs. L'orientation de la production vers ces signes de qualité permet de segmenter la production afin de pouvoir plus facilement la valoriser et assurer des revenus rémunérateurs aux producteurs, en étant moins sensibles aux variations de marché.

²³⁵ F. ROBBE, Le cahier des charges support juridique de signes de qualité, RDR, n°396, octobre 2011, dossier 18, pt. 6.

²³⁶ *Ibidem*.

§ 2. L'adaptation quantitative de la production

Un accompagnement des opérateurs économiques dans les volumes mis en marché – Les organisations économiques agricoles reconnues peuvent accompagner les opérateurs économiques afin que des périodes de surproduction soient évitées, ou afin de répondre aux opportunités de marchés identifiées. La nature de l'organisation implique une intervention différenciée : les organisations de producteurs vont directement intervenir sur le volume mis en marché (A) alors que les organisations interprofessionnelles vont fournir aux opérateurs économiques des indications sur l'état du marché pour qu'ils puissent adapter leur comportement commercial (B).

A. La gestion des volumes mis en marché par les organisations de producteurs

La gestion des volumes par les organisations de producteurs – Les organisations de producteurs peuvent avoir pour mission, au regard du règlement n°1308/2013, d'adapter les quantités de produits mis en marché, en fonction de la demande²³⁷. Elles vont ainsi assurer la gestion des volumes mis en marché par leurs membres²³⁸. En conséquence, une organisation de producteurs peut diminuer ou augmenter le volume vendu par l'un ou plusieurs de ses membres, afin d'adapter le volume total commercialisé à la demande de son ou ses acheteurs. De même, lorsqu'un opérateur, membre de l'organisation, cesse son activité, et que le volume de son ou ses acheteurs reste identique, l'organisation peut réattribuer des volumes de vente à l'un ou plusieurs de ses membres²³⁹. Il n'en demeure pas moins que l'efficacité de cette disposition est conditionnée à la capacité de l'organisation à obtenir et à analyser le niveau de la demande sur le marché et à négocier des volumes avec leurs acheteurs (industriels et/ou distributeurs). La taille et la position des organisations sur le marché sont déterminantes pour qu'elles soient efficaces. Or, les organisations de producteurs n'ont pas, à ce stade, une importance suffisante pour avoir une connaissance précise du marché, alors que leurs acheteurs disposent d'une visibilité

²³⁷ Article 152, paragraphe 1, c) du règlement n°1308/2013 portant OCM des produits agricoles, précité.

²³⁸ Voir notamment le règlement intérieur de l'organisation de producteurs OPLGO qui prévoit que l'organisation « est habilitée à gérer collectivement les volumes de ses membres ». Consultable sur <http://www.oplgo.fr/wp-content/uploads/2015/09/RI-OPLGO-fev-14.pdf>

²³⁹ Sur la gestion des volumes en cas de cession d'activité de l'un des membres, voir notamment <https://www.reussir.fr/lait/les-livreurs-lactalis-de-louest-peuvent-obtenir-des-volumes>

bien plus importante des besoins de matière première pour répondre à la demande des consommateurs²⁴⁰.

Les programmes opérationnels du secteur des fruits et légumes – Les organisations de producteurs des fruits et légumes bénéficient d'un cadre plus développé encore. Afin d'asseoir la programmation de la production, ces organisations définissent un programme opérationnel sur une période de 3 à 5 ans. La mise en place d'un tel programme, dès lors qu'il est reconnu par un État membre, ouvre la voie à un versement d'aides européennes²⁴¹. Ces programmes opérationnels peuvent instaurer des mesures visant à éviter les crises ou assurer leur gestion. Ils peuvent prévoir la mise en œuvre d'investissements permettant de mieux gérer les volumes mis sur le marché, la récolte en vert ou la non-récolte des fruits et légumes²⁴².

La remise en cause des pratiques de retrait de produits mis en marché – Dans le cadre de certaines organisations communes de marchés sectorielles antérieures à l'entrée en vigueur du règlement n°1308/2013, et en particulier dans le secteur des fruits et légumes, les organisations de producteurs pouvaient retirer des produits du marché²⁴³. En effet, « *en vue de stabiliser les cours, il [était] souhaitable que les organisations de producteurs puissent intervenir sur le marché, en particulier en décidant de ne pas mettre en vente certaines quantités de produits, à certaines périodes* »²⁴⁴. En contrepartie du retrait de leurs marchandises, les producteurs concernés percevaient une indemnité plafonnée à 10 % de la quantité commercialisée²⁴⁵. Ces pratiques de retrait constituaient une des fonctions les plus importantes confiée aux organisations de producteurs dans ce secteur où les mécanismes de la politique agricole commune administrée s'avéraient peu efficaces²⁴⁶. Ce mécanisme permettait d'agir simplement, rapidement et efficacement en cas de surproduction. L'objectif était de maintenir des prix rémunérateurs aux producteurs dans des marchés marqués par une forte volatilité et une atomisation importante de l'offre. L'exercice de cette mission,

²⁴⁰ Sur l'asymétrie d'information, voir l'introduction, p. 15.

²⁴¹ Article 32 du règlement n°1308/2013 portant OCM des produits agricoles, précité.

²⁴² *Ibidem*, article 33, paragraphe 3.

²⁴³ Article 23 et suivants du règlement n°2200/96 du Conseil du 28 octobre 1996 portant OCM dans le secteur des fruits et légumes, JOCE L 297 du 21 novembre 1996, p. 1.

²⁴⁴ *Ibidem*, considérant n°16.

²⁴⁵ *Ibidem*, article 23, paragraphe 3.

²⁴⁶ Cette possibilité, donnée par le législateur européen, s'expliquait par les organisations communes de marchés caractérisées par un grand nombre de produits dont la production était saisonnière, par une organisation économique du secteur très faible et enfin, une possibilité de stockage des produits limitée en raison de leur nature périssable. Au regard de ces particularités, les mécanismes d'intervention administrée étaient lourds à mettre en œuvre, voire inefficaces.

confiée aux organisations de producteurs de manière habituelle, était déclenché par l'existence d'une crise qu'il était néanmoins difficile de caractériser au regard des difficultés cycliques des marchés agricoles. Mais, très rapidement, ces pratiques ont été critiquées en raison de leurs effets néfastes sur les marchés, et pour le gaspillage occasionné. Les producteurs pouvaient en effet produire sans se soucier du niveau de demande, et ces retraits étaient contraires au libre fonctionnement du marché souhaité par les législateurs. Les pratiques de retrait ont dès lors été supprimées des outils de gestion des marchés classiques à la disposition des organisations de producteurs, par le règlement n°1234/2007. Ces dernières ont dû trouver de nouvelles pratiques d'adaptation quantitative, conciliables avec le droit de la concurrence, dans un contexte de libéralisation des marchés agricoles.

La mission de stabilisation des prix à la production par les organisations de producteurs – Les États membres peuvent reconnaître les organisations de producteurs qui ont pour mission de « *stabiliser les prix à la production* »²⁴⁷. Cette mission découle directement de l'objectif de la politique agricole commune visant à « *stabiliser les marchés* »²⁴⁸. Elle témoigne du rôle central attribué aux organisations de producteurs dans la mise en œuvre de la politique agricole commune. Néanmoins, elle interroge quant à sa compatibilité avec les règles de fonctionnement du marché intérieur. La position de l'autorité de la concurrence française, qui renvoie à la Cour de justice pour déterminer la portée de cette mission, témoigne de la difficulté d'interprétation de cette mesure : « *en tout état de cause, seule la Cour de justice des Communautés européennes pourrait « définitivement » donner la juste interprétation entre la position de la Commission proscrivant tout « accord collectif » sur les prix à la production et cette disposition (...) autorisant leur « régularisation » par une association ayant nécessairement un caractère collectif* »²⁴⁹. Cet avis illustre la difficulté pour les opérateurs et les juridictions d'apprécier ce que les organisations de producteurs peuvent concrètement faire dans le cadre de la stabilisation des prix à la production. La Cour de justice a récemment proposé une interprétation de cet objectif : il « *peut (...) justifier une coordination*

²⁴⁷ Article 152, paragraphe 1, c), ii) du règlement n°1308/2013 portant OCM des produits agricoles, précité. Une évolution de vocabulaire est à noter dans la version française du règlement n°1308/2013 portant OCM des produits agricoles. Dans la version antérieure des règlements portant OCM, et en particulier dans le cadre du règlement n°1234/2007 dit « OCM unique », les OP avaient pour mission de « *régulariser les prix à la production* » (Article 122, b), iii) du règlement n°1234/2007 du règlement dit « OCM unique », précité). Cette évolution ne modifie pas la portée de la mission confiée aux OP.

²⁴⁸ Article 39, paragraphe 1, c) du TFUE.

²⁴⁹ CC, avis n° 08-A-07 du 7 mai 2008 relatif à l'organisation économique de la filière fruits et légumes, pt. 56.

entre producteurs agricoles d'une même OP ou d'une même AOP concernant les volumes de produits agricoles mis sur le marché»²⁵⁰. En effet, la difficile adéquation de l'offre à la demande de produits agricoles conduit les producteurs à procéder à une prise de décision de production par tâtonnement. Or, de faibles variations de l'offre peuvent produire des fluctuations de prix de bien plus grande ampleur²⁵¹. En conséquence, en maîtrisant les volumes mis en marché, les organisations de producteurs contribuent à la stabilisation des marchés agricoles.

B. La diffusion d'informations sur l'état des marchés par les organisations interprofessionnelles

L'identification des potentiels de marché – Le règlement n°1308/2013 permet la reconnaissance des organisations interprofessionnelles ayant pour mission d'« améliorer les connaissances et la transparence de la production et du marché, y compris (...) en réalisant des analyses sur les perspectives d'évolution du marché au niveau régional, national ou international »²⁵². Elles peuvent également « explorer les marchés d'exportation potentiels »²⁵³, « exploiter pleinement le potentiel des produits, y compris au niveau des débouchés »²⁵⁴ ou encore « fournir des informations et réaliser des recherches nécessaires (...) à l'orientation de la production et, le cas échéant, de la transformation et de la commercialisation, vers des produits plus adaptés aux besoins du marché et aux goûts et aspiration, des consommateurs »²⁵⁵. En conséquence, les organisations interprofessionnelles peuvent accompagner les opérateurs économiques dans leur connaissance des marchés. Elles les aident à identifier les marchés en développement, ou au contraire, à déceler les marchés en déclin afin d'éviter une crise de surproduction. Les opérateurs sont alors en mesure d'ajuster leur stratégie de production et de commercialisation au regard des éléments communiqués. Les organisations interprofessionnelles peuvent également accompagner les opérateurs dans la structuration de filières dédiées à l'export, vers des régions où les débouchés sont importants. L'intervention des organisations interprofessionnelles en la matière ne fait pas l'objet de discussions jurisprudentielles importantes, en ce qu'elle ne pose pas de problème majeur d'interprétation, ou de conformité au droit européen, notamment de la concurrence.

²⁵⁰ CJUE, 14 novembre 2017, APVE e.a. c/ AC, aff. C-671/15, Rec. Num., pt. 64.

²⁵¹ Application de la Loi de King, précité.

²⁵² Article 157, paragraphe 1, c), i) du règlement n°1308/2013 portant OCM des produits agricoles, précité.

²⁵³ *Ibidem*, article 157, paragraphe 1, c), iv).

²⁵⁴ *Ibidem*, article 157, paragraphe 1, c), vi).

²⁵⁵ *Ibidem*, article 157, paragraphe 1, c), vii).

La diffusion d'indicateurs de marchés – Le règlement n°1308/2013 permet la reconnaissance par les États membres des organisations interprofessionnelles ayant pour mission de publier « *des données statistiques agrégées relatives aux coûts de production, aux prix, accompagnées le cas échéant d'indicateurs de prix, aux volumes et à la durée des contrats précédemment conclus (...)* »²⁵⁶. Elles peuvent en conséquence accompagner les opérateurs du secteur dans leurs connaissances en matière de prix, afin qu'ils puissent ajuster leurs comportements, avec un seuil commun d'informations. Cette mesure permet de rééquilibrer l'asymétrie d'information existant sur les marchés agricoles. Compte tenu de l'ancienneté des organisations interprofessionnelles en France, l'autorité de la concurrence française a rapidement eu à se prononcer sur ces pratiques. Elle a souligné la nécessité d'un « *mécanisme de partage du risque relatif à la volatilité des prix entre les (...) acteurs* », tout en précisant qu'il convenait, avant cela, « *que les acteurs disposent d'informations suffisantes sur les risques* »²⁵⁷. Elle a également rappelé l'importance de « *la diffusion d'indicateurs objectifs [qui] pourrait permettre de caler les anticipations des deux parties* »²⁵⁸. Ainsi, les organisations interprofessionnelles contribuent à une meilleure transparence des marchés, qui permet aux producteurs de réagir aux signaux de marché en adaptant les produits mis en marché. La diffusion d'indicateurs par les organisations interprofessionnelles peut notamment contribuer au bon fonctionnement du mécanisme de contractualisation, précédemment évoqué. La contractualisation des relations commerciales est assise sur des clauses-types qui peuvent intégrer de tels indicateurs pour faciliter la détermination des prix de cession des productions agricoles et leur renégociation, en améliorant la transparence du marché. La diffusion d'indicateurs est ainsi préconisée par l'autorité française de concurrence qui souligne l'importance de son rôle. L'Autorité considère que ces indicateurs permettent d'« *orienter les prix, en modifiant le rapport de force entre les producteurs et les transformateurs et en limitant la volatilité (...)* »²⁵⁹.

²⁵⁶ *Ibidem*, article 157, paragraphe 1, c), i).

²⁵⁷ AC, avis n°10-A-28 du 13 décembre 2010 relatif à deux projets de décret imposant la contractualisation dans les secteurs agricoles, précité, pt. 32.

²⁵⁸ *Ibidem*, pt. 33.

²⁵⁹ AC, avis n° 09-A-48 du 2 octobre 2009 relatif au fonctionnement du secteur laitier, pt. 61.

Section 2. Un renforcement par les pouvoirs publics de l'adaptation de l'offre

Le renforcement de l'intervention des organisations économiques agricoles – Afin de faire face à des besoins spécifiques de certaines productions ou de certaines situations de marché, le règlement n°1308/2013 permet à la Commission d'adopter des actes délégués pour compléter les outils à la disposition des organisations économiques agricoles afin d'accentuer l'adaptation de l'offre de produits agricoles à la demande (§1). Il permet également aux États membres, en sus du pouvoir d'extension de dispositions adoptées par des organisations économiques agricoles reconnues, de définir des mesures sectorielles de régulation de l'offre (§2). Ces dernières peuvent, ici encore, s'appuyer sur des mesures initiées par les organisations économiques. L'intervention préalable de la Commission ou des États membres à l'utilisation de certains outils, illustre la méfiance du législateur européen dans l'intervention des organisations économiques agricoles dans la gestion des marchés, au regard des règles de fonctionnement du marché intérieur.

§ 1. Le renforcement de l'adaptation de l'offre par acte délégué de la Commission

L'intervention de la Commission afin d'accentuer l'adaptation de l'offre aux exigences du marché – L'article 166 du règlement n°1308/2013 permet à la Commission d'encourager les initiatives des organisations économiques agricoles visant à orienter la production, la transformation ou encore la commercialisation conformément aux attentes des marchés²⁶⁰. Lorsqu'elle juge nécessaire « *de faciliter l'adaptation de l'offre aux exigences du marché* », la Commission peut, par acte délégué, permettre à ces organisations d' « *améliorer la qualité ; promouvoir une meilleure organisation de la production, de la transformation, et de la commercialisation ; faciliter l'enregistrement de l'évolution des prix sur le marché ; permettre l'établissement de prévisions à court terme et à long terme par la connaissance des moyens de production mis en œuvre* »²⁶¹. L'intervention des organisations économiques peut ainsi être accentuée en matière d'orientation de la mise en marché et dans la diffusion d'informations de marché.

²⁶⁰ Voir également les considérants 135 et 136 du règlement n°1308/2013 portant OCM des produits agricoles, précité : « *Il y a lieu de prévoir la possibilité d'adopter certaines mesures destinées à faciliter l'adaptation de l'offre aux exigences du marché et pouvant contribuer à stabiliser les marchés et à garantir un niveau de vie équitable pour la population agricole concernée* ».

²⁶¹ *Ibidem*, article 166.

L'étendue de l'intervention de la Commission par acte délégué – La portée des missions pouvant être attribuées aux organisations économiques agricoles par acte délégué peut interroger. En effet, le champ d'adoption d'un acte délégué au titre de l'article 166 du règlement n°1308/2013 semble se rapprocher des missions confiées aux organisations économiques agricoles par les articles 152 et 157 de ce même règlement. À titre d'exemple, la Commission peut adopter un acte délégué afin d'« *améliorer la qualité* », alors que les organisations de producteurs ont déjà pour mission habituelle d'assurer la programmation de la production, notamment en qualité. De même, la Commission peut « *faciliter l'enregistrement de l'évolution des prix sur le marché* », alors que les organisations interprofessionnelles ont pour mission habituelle d'« *améliorer les connaissances et la transparence de la production et du marché* » ou encore de « *prévoir le potentiel de production et consigner les prix publics sur le marché* ». Plusieurs explications sont envisageables : la Commission pourrait autoriser, par acte délégué, la mise en œuvre de mesures allant au-delà de ce que les articles 152 et 157 permettent, ou alors viser des organisations qui ne seraient pas concernées par les missions des articles précités. Il est également intéressant de rappeler que les renvois de plus en plus nombreux aux actes délégués dans la législation européenne ont été critiqués à de nombreuses reprises, en ce qu'ils donnent à la Commission un pouvoir sur des sujets dont le caractère non-essentiel est discutable, en particulier dans le secteur agricole²⁶². Normalement, les actes délégués permettent à la Commission d'adopter des actes non législatifs de portée générale qui modifient ou complètent des éléments non essentiels de l'acte législatif²⁶³. Or, si en l'espèce l'intervention de la Commission se limite à une intervention technique, sans caractère essentiel, visant à préciser la portée des articles 152 et 157 du règlement n°1308/2013, l'apport de l'article 166 semble limité. Ces interrogations peuvent contribuer à expliquer que cette disposition n'ait jamais été utilisée depuis 2013. En outre, l'attachement de la Commission à assurer le respect des règles de fonctionnement du marché intérieur rend peu probable qu'elle élargisse le champ d'intervention des organisations économiques.

²⁶² S. SUTOUR, Rapport d'information fait au nom de la Commission des affaires européennes sur la place des actes délégués dans la législation européenne, Sénat, 29 janvier 2014, p. 24.

²⁶³ *Ibidem*.

§ 2. La gestion sectorielle de l'offre par les États membres

La possibilité offerte aux États membres d'étendre des règles de gestion de l'offre issues des organisations économiques agricoles - Dans le secteur viti-vinicole tout d'abord (A), puis dans les secteurs de la production de fromages et de jambons sous appellation d'origine protégée (AOP) ou sous indication géographique protégée (IGP) (B), le règlement n°1308/2013 ouvre la possibilité aux États membres de rendre obligatoires à l'ensemble des producteurs de ces produits, des mesures de régulation de l'offre. Ces marchés ont pour caractéristiques communes d'être fortement sensibles aux variations de volumes et ainsi d'être particulièrement volatiles.

A. Les mesures de gestion de l'offre commercialisée sur le marché viti-vinicole

La reconnaissance de règles de commercialisation visant à limiter les risques de crises de surproduction - L'article 167 du règlement n°1308/2013 permet l'adoption par les États membres de « *règles de commercialisation portant sur la régulation de l'offre* ». L'objectif est d'améliorer et de stabiliser le fonctionnement du marché commun des vins marqué par un risque de surproduction²⁶⁴. En effet, depuis la création de la politique agricole commune, en 1962, le marché viti-vinicole est caractérisé par une offre supérieure à la demande. Le déséquilibre s'est amplifié, au fil du temps, par la réduction de la consommation européenne et par la concurrence de nouvelles productions nuisant aux exportations des vins produits sur le territoire de l'Union européenne. Afin de prendre en compte ces évolutions du marché, cette disposition est apparue dans le règlement n°479/2008 du 29 avril 2008 portant organisation commune du marché viti-vinicole, dans un mouvement de libéralisation du marché lié à la disparition des droits de plantation, et a été réaffirmée par le règlement n°1308/2013²⁶⁵.

²⁶⁴ Article 167, paragraphe 1, du règlement n°1308/2013 portant OCM des produits agricoles, précité.

²⁶⁵ Article 67 du règlement n°479/2008 du Conseil du 29 avril 2008 portant organisation commune du marché vitivinicole, modifiant les règlements n°1493/1999, n°1790/2005, et n°3/2008 et abrogeant les règlements n°2392/86 et n°1493/1999, JOUE L 148, p. 6. Voir notamment à ce sujet, F. BARTHE, L'entreprise et la nouvelle OCM vitivinicole – Quelques illustrations de la persistance des outils régulateurs de la filière, RDR n°369, janvier 2009, dossier 16, pt. 1. La libéralisation était notamment souhaitée par les nouveaux États membres producteurs de vins afin de pouvoir développer la production viticole, sans contrainte quantitative.

Un rôle d'impulsion confié aux organisations interprofessionnelles – L'intervention des États membres en matière de régulation de l'offre viti-vinicole peut notamment s'appuyer sur des décisions prises par des organisations interprofessionnelles reconnues au titre des articles 157 et 158 du règlement n°1308/2013²⁶⁶. Cette disposition permet à l'État membre d'étendre le caractère obligatoire des décisions prises par les organisations interprofessionnelles du secteur concerné à l'ensemble des opérateurs du marché. L'appui sur des règles interprofessionnelles a pour objectif de garantir l'adhésion des opérateurs et ainsi de maximiser l'efficacité du dispositif. Même si l'article 167 du règlement n°1308/2013 ne ferme pas la porte à des règles dont l'origine est indépendante des organisations interprofessionnelles, leur rôle en matière de régulation de l'offre est réaffirmé.

L'exemple de la régulation de l'offre viti-vinicole française - La France a étendu les règles adoptées par des organisations interprofessionnelles du secteur viti-vinicole sur le fondement de l'article 167 du règlement n°1308/2013. L'arrêté du 7 mai 2018 *relatif à la mise en œuvre d'une décision du Bureau interprofessionnel des vins de Bourgogne portant sur la régulation de l'offre de « Crémant de Bourgogne » de la récolte 2017* prévoit des mesures de mise en réserve de la production concernée²⁶⁷. De même, l'avis *relatif à l'extension des dispositions l'accord interprofessionnel triennal 2017-2020 conclu dans le cadre du Conseil interprofessionnel du vin de Bordeaux et relatif à l'organisation économique du marché*²⁶⁸ ou encore l'arrêté du 3 octobre 2018 *relatif à la mise en réserve d'une partie de la récolte 2018*, repoussent la mise en marché d'une partie de la production²⁶⁹. Ces mesures permettent d'intervenir sur la quantité de produits commercialisés en lissant la mise en marché dans le temps. Cela vise à éviter toute baisse brutale des prix liée à une surproduction risquant de déstabiliser les marchés.

²⁶⁶ L'article 167, paragraphe 1, du règlement n°1308/2013 portant OCM des produits agricoles prévoit qu' « afin d'améliorer et de stabiliser le fonctionnement du marché commun des vins, y compris les raisins, moûts et vins dont ils résultent, les États membres producteurs, notamment dans la mise en œuvre de décisions prises par des organisations interprofessionnelles, peuvent définir des règles de commercialisation portant sur la régulation de l'offre ».

²⁶⁷ JORF n°108 du 12 mai 2018, texte 31, n° NOR AGRT1707396A.

²⁶⁸ JORF n°0219 du 19 septembre 2017, texte 50, n° NOR AGRT1725788V.

²⁶⁹ JORF n°0233 du 9 octobre 2018, texte 62, n° NOR AGRT1824559A.

B. Les mesures de gestion de l'offre de fromages et jambons
bénéficiant d'une AOP ou IGP

L'objectif des mesures de gestion de l'offre des fromages et jambons bénéficiant d'une AOP ou IGP - Les articles 150 et 172 du règlement n°1308/2013 permettent aux États membres d'adopter des mesures de gestion de l'offre dans les secteurs des fromages et jambons sous AOP ou IGP. Contrairement aux mesures pouvant être adoptées dans le secteur viti-vinicole, l'intervention des États membres n'est pas limitée au stade de la commercialisation²⁷⁰. L'objectif est « *d'adapter l'offre à la demande* »²⁷¹. Cette disposition vise à protéger « *l'importance des appellations d'origine protégées (AOP) et des indications géographiques protégées (IGP), notamment pour les régions rurales vulnérables, et afin de garantir la valeur ajoutée et de préserver notamment la qualité des fromages bénéficiant d'une AOP ou d'une IGP, ceci en égard à la suppression des quotas laitiers* »²⁷². Cette mesure, instaurée par le « Paquet lait » pour les fromages sous AOP ou IGP, a été étendue aux jambons secs bénéficiant d'une AOP ou IGP par le règlement n°1308/2013, afin de répondre aux mêmes objectifs²⁷³. Ces mesures sont notamment mises en œuvre pour le Comté ou le Parmigiano.

L'importance de l'adhésion des producteurs de fromages et jambons bénéficiant d'une AOP ou d'une IGP – L'initiative des organisations économiques agricoles dans la mise en œuvre de ces mesures est importante. Tout d'abord, l'instauration de mesures de gestion de l'offre doit être faite à la demande d'une organisation économique agricole²⁷⁴. En outre, l'adoption de telles mesures contraignantes par un État membre est conditionnée à l'accord préalable d'une partie significative des opérateurs concernés. Dans le secteur des fromages bénéficiant d'une AOP, ou d'une IGP, un accord doit être conclu entre des opérateurs qui représentent :

- au moins deux tiers des producteurs de lait ou de leurs représentants, comptant pour au moins deux tiers du lait cru utilisé pour la production dudit fromage ;
- le cas échéant, au moins deux tiers des producteurs dudit fromage représentant au moins deux tiers de la production du fromage concerné dans l'aire géographique concernée.

²⁷⁰ Article 159 et 172, paragraphe 1, du règlement n°1308/2013 portant OCM des produits agricoles, précité.

²⁷¹ *Ibidem*, articles 150 et 172, paragraphe 4, a).

²⁷² *Ibidem*, considérant n°129.

²⁷³ *Ibidem*, considérant n°140.

²⁷⁴ *Ibidem*, articles 150 et 172, paragraphe 1.

De même, dans le secteur des jambons bénéficiant d'une AOP, ou d'une IGP, un accord doit être conclu entre :

- au moins deux tiers des transformateurs de ce jambon représentant au moins deux tiers de la production dudit jambon dans l'aire géographique concernée ;
- si l'État membre le juge approprié, au moins deux tiers des producteurs de porcs de l'aire géographique visée.

Ces chiffres sont cohérents avec la représentativité demandée pour l'extension des règles des organisations économiques agricoles aux opérateurs non-membres de leur zone géographique²⁷⁵. Cela permet d'assurer une adhésion des opérateurs à la mesure.

Analyse de la mise en œuvre des mesures de régulation de l'offre pour les fromages sous AOP ou IGP - Comme pour l'ensemble des mesures adoptées dans le cadre du « Paquet lait », la Commission a, dans le cadre de son rapport de 2014 relatif à la mise en œuvre des dispositions de ce règlement, analysé l'utilisation faite par les États membres de ces mesures de gestion de l'offre pour les fromages sous AOP ou IGP²⁷⁶. Le bilan est mitigé, puisque seuls deux États membres, la France et l'Italie, avaient alors adopté des mesures de gestion de l'offre concernant les fromages²⁷⁷. L'une des explications proposées à ce faible succès est le manque de structuration des filières dans les pays producteurs de fromages. Le rapport de la Commission de 2016 ne mentionne aucune amélioration sur le nombre d'États membres ayant utilisé cette mesure. En revanche, elle souligne que la France et l'Italie « *évaluent positivement l'efficacité de cet instrument en ce qui concerne l'ajustement approprié de l'offre à la demande, la stabilisation des prix et la protection de la production dans des régions*

²⁷⁵ L'article 164, paragraphe 3, du règlement n°1308/2013 portant OCM des produits agricoles instaure un seuil de représentativité d'au moins 60 % du volume de la production ou du commerce ou de la transformation du produit ou des produits concernés pour les OP dans le secteur des fruits et légumes et 2/3 dans les autres cas. Il prévoit en outre que les OP doivent rassembler plus de 50% des producteurs concernés.

²⁷⁶ Commission, Rapport au Parlement européen et au Conseil, Évolution de la situation du marché des produits laitiers et de la mise en œuvre du « Paquet lait », précité.

²⁷⁷ La France a reconnu cette possibilité, dans le secteur des produits laitiers, dès l'adoption du décret n°2012-1126 du 4 octobre 2012 *relatif à la régulation de l'offre de fromages bénéficiant d'une appellation d'origine protégée ou d'une indication géographique protégée*, qui prévoit que pour l'application de ces dispositions « les ministres chargés de l'agriculture et de l'économie peuvent, par arrêté conjoint, définir, pour une période de temps déterminée, des règles portant sur la régulation de l'offre de fromages bénéficiant d'une appellation d'origine protégée ou d'une indication géographique protégée ». Plusieurs organismes de gestion de fromages sous AOP ou IGP ont alors mis en place des mesures de régulation de l'offre, étendues par les pouvoirs publics français. En dernier lieu, l'arrêté du 21 mars 2017 *portant sur l'accord de régulation de l'offre de l'appellation d'origine protégée Beaufort pour la campagne 2017-2018* rend contraignant un système de référence visant à stabiliser l'offre de Beaufort sur le marché pour l'ensemble des producteurs de ce fromage. D'autres organisations économiques de fromages, comme le Comté ou encore le Reblochon, ont adopté des mesures visant à la régulation de l'offre, qui ont été étendues par les pouvoirs publics français. L'Italie a, quant à elle, adopté des mesures relatives à l'Asiago, applicables depuis le 12 février 2014

défavorisées »²⁷⁸. Néanmoins, une partie de la doctrine souligne que le règlement n°1308/2013 diminue la quantité de produits couverts par les mesures de régulations, notamment dans le secteur laitier. En effet, l'ancien système des quotas permettait une régulation de l'offre laitière au niveau individuel, national, et européen, alors que l'article 172 du règlement n°1308/2013 ne protège que les producteurs de produits sous AOP ou IGP. La doctrine y voit une manière d'orienter la production européenne vers des produits à valeur ajoutée afin de faire face à la concurrence mondiale, tout en critiquant que seules les AOP et IGP soient visées²⁷⁹. Face aux facilités de régulation de l'offre, les producteurs pourraient favoriser ce type de production, afin de bénéficier d'un cadre sécurisant et s'éloigner du marché « de produits standardisés » soumis à une forte volatilité. L'autorité de la concurrence française souligne l'efficacité de ces mesures et recommande leur élargissement à l'ensemble des produits sous AOP et IGP²⁸⁰. La prochaine réforme de la politique agricole commune pourrait ainsi être le cadre d'une extension de la possibilité de régulation de l'offre, sur décision des États membres.

²⁷⁸ Commission, Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil – Evolution de la situation du marché des produits laitiers et de la mise en œuvre du « paquet lait », précité, p. 13.

²⁷⁹ D. BIANCHI, La politique européenne de qualité des produits agroalimentaires ou de la sophistication réglementaire, RDR n°451, mars 2017, étude n°8, note de bas de page n°26.

²⁸⁰ AC, avis 14-A-08 du 3 mai 2018 relatif au secteur agricole, pt. 301.

CONCLUSION DU CHAPITRE 2

Les spécificités des marchés agricoles rendent l'adéquation de l'offre de produits agricoles à la demande particulièrement difficile sur ces marchés fortement volatiles. L'impact est particulièrement néfaste pour les revenus des producteurs. Les mesures confiées aux organisations économiques agricoles en la matière sont primordiales pour limiter les périodes de surproduction qui peuvent conduire à d'importantes crises. Le développement des missions confiées aux organisations économiques agricoles en la matière, dans le règlement n°1308/2013, marque la nécessité d'une telle intervention, alors même que la libéralisation des marchés agricoles y est confirmée. Les débats sur la prochaine réforme de la politique agricole commune montrent l'intérêt porté à ces structures. Le renforcement de la position et des moyens mis à la disposition des organisations de producteurs est notamment proposé, par certains observateurs des marchés, pour le secteur laitier, qui se caractérise par un important handicap organisationnel²⁸¹. Pourtant, les nombreuses crises agricoles, qui ont eu lieu depuis le début des années 2000, sont l'expression de l'insuffisance des organisations économiques agricoles pour faire face à l'hyper-volatilité des marchés du secteur. Certains observateurs des marchés y voient un signe des limites de la dérégulation de la politique agricole commune depuis le milieu des années 1990. Ils proposent une refonte complète de cette dernière, tournée vers un retour à la régulation des marchés, dont les organisations de producteurs serait le premier niveau, en permettant un ajustement des volumes mis en marchés. Ensuite, la gestion des crises agricoles serait fondée sur un dispositif dit « contracyclique »²⁸². La régulation s'articulerait autour d'un prix d'équilibre autour duquel serait défini un tunnel de prix²⁸³. Cette proposition semble profondément remettre en cause la libéralisation des marchés agricoles et n'a pas trouvé d'échos dans les propositions de la Commission sur la réforme de la politique agricole commune. Néanmoins, force est

²⁸¹ Voir notamment les propositions d'Agriculture et Stratégie, consultable sur <http://www.agriculture-strategies.eu/2018/06/propositions-pac-2020-hogan-propose-le-plus-petit-denominateur-commun-enterrer-la-pac/>

²⁸² *Ibidem*.

²⁸³ Lorsque les prix de marché sont au sein de ce tunnel, aucune aide ne serait versée aux agriculteurs. En dessous du prix plancher, des aides seraient versées. En outre, un stockage public accompagnerait le déclenchement du versement d'aide, en deçà d'un seuil défini. De même, au-delà d'un seuil au-dessus du tunnel de prix, un prélèvement sur les transactions serait instauré.

de constater que l'action des seules organisations économiques agricoles ne permet pas de palier à ce stade à la volatilité des marchés agricoles.

CONCLUSION DU TITRE 1

Le présent titre démontre la volonté du législateur européen de permettre un accompagnement des opérateurs économiques sur les marchés agricoles afin de faire face à leurs nombreuses spécificités exacerbées par la libéralisation des échanges. Les organisations de producteurs et les organisations interprofessionnelles doivent ainsi préparer les opérateurs à faire face à la volatilité des marchés. La place concédée aux organisations économiques dans la régulation des marchés par la politique agricole commune implique une augmentation du niveau de concertation et d'échanges entre les opérateurs économiques et/ou leurs organisations économiques, sur les volumes ou des éléments tarifaires. Le législateur européen a rapidement identifié le risque de contradiction avec l'interdiction des ententes prévue par les traités. Afin d'assurer un cadre réglementaire permettant cette régulation des marchés agricoles, des régimes dérogatoires à l'article 101 du TFUE ont été instaurés. C'est ce que nous développerons au cours du titre suivant.

TITRE 2. UN CADRE CONCURRENTIEL ADAPTÉ AUX SPÉCIFICITÉS DES MARCHÉS AGRICOLES

La nécessité d'un cadre concurrentiel adapté à la réalisation des missions confiées aux organisations économiques agricoles – Face aux spécificités du secteur agricole, les auteurs des traités ont souhaité adapter le cadre concurrentiel applicable à la production et au commerce des produits agricoles. C'est l'objet de l'article 42, paragraphe 1, du TFUE qui prévoit que « *les dispositions du chapitre relatif aux règles de concurrence ne sont applicables à la production et au commerce des produits agricoles que dans la mesure déterminée par le Parlement européen et le Conseil (...) compte tenu des objectifs énoncés à l'article 39* ». Afin de donner un effet utile aux mécanismes de structuration et de gestion des marchés agricoles, aujourd'hui largement confiés aux organisations économiques agricoles, l'application des articles 101, paragraphe 1 et suivants du TFUE, est adaptée. En effet, ces organisations ont pour ambition de favoriser la concertation entre opérateurs économiques et peuvent favoriser des pratiques d'ententes d'ordinaire strictement sanctionnées. Initialement, le droit dérivé rappelait l'objectif d'adaptation du cadre concurrentiel applicable au secteur agricole. La mise en place « *d'un régime de concurrence adapté au développement de la politique agricole commune* » en vue « *d'éliminer les pratiques contraires aux principes du marché commun et nuisibles à la réalisation des objectifs énoncés à l'article 39 du traité* » était rappelée²⁸⁴. Cette formule a été supprimée des règlements postérieurs, ce qui a rendu plus difficile l'interprétation exégétique des dispositions de régulation de la politique agricole commune, et a permis l'application des principes de droit commun de la concurrence malgré les dispositions spécifiques à ce secteur.

L'affirmation jurisprudentielle de la primauté de la politique agricole commune sur le droit de la concurrence – La jurisprudence relative à l'article 42 du TFUE reconnaît une exception de principe à l'application du droit de la concurrence dans le secteur agricole. La Cour de justice a rappelé que « *l'établissement d'un régime de concurrence non faussée n'est pas le seul objectif mentionné à l'article 3 du traité, lequel prévoit aussi, notamment, l'instauration d'une politique agricole commune*²⁸⁵. Les auteurs du traité, conscients de ce que la poursuite simultanée de ces deux objectifs pouvait se révéler, à certains moments et dans certaines circonstances,

²⁸⁴ Considérant n°2 du règlement n°26/62 portant application de certaines règles de concurrence à la production et au commerce des produits agricoles, JOCE n°30 du 20 avril 1962, pp. 993-994.

²⁸⁵ Le régime de concurrence non faussée est aujourd'hui prévu au protocole n°27 sur le marché intérieur et la concurrence. L'article 3 g) du Traité instituant la Communauté européenne, évoqué dans la décision de la Cour de justice, a été abrogé et remplacé par les articles 3 à 6 TFUE.

difficile », ont instauré l'article 42, alinéa 1, précité²⁸⁶. Elle a jugé que cet article « *reconnaît tout à la fois la primauté de la politique agricole par rapport aux objectifs du traité dans le domaine de la concurrence et le pouvoir du Conseil de décider dans quelle mesure les règles de concurrence trouvent à s'appliquer dans le secteur agricole* »²⁸⁷. Cette interprétation confirme la volonté de développer une politique sectorielle qui n'a pas vocation à être totalement soumise aux règles de fonctionnement du marché intérieur²⁸⁸. Le degré et les modalités d'application des règles de concurrence doivent être déterminés par la réglementation européenne afin de permettre la régulation nécessaire des marchés agricoles. Le législateur européen a ainsi choisi d'instaurer un régime concurrentiel dérogatoire en matière d'ententes.

Une régime concurrentiel adapté au secteur agricole en matière d'entente – En application de l'article 42 du TFUE, la réglementation portant organisation commune de marché a introduit des régimes d'exemption à l'article 101, paragraphe 1, du TFUE qui permettent la concertation d'opérateurs du secteur agricole pour faciliter la structuration et la gestion des marchés agricoles. Ainsi, après une série de définitions permettant de clarifier le cadre concurrentiel du secteur agricole aux articles 207 et 208, les articles 209, 210 et 222 du règlement n°1308/2013 instaurent des régimes d'exemption à l'application de l'article 101, paragraphe 1, du TFUE. Plus récemment, un nouveau régime d'exemption a également été intégré à l'article 152 du règlement n°1308/2013.

Annnonce de Plan du Titre 2 - Le règlement n°1308/2013 instaure un premier régime dérogatoire qui concerne les accords, décisions et pratiques nécessaires à la réalisation des objectifs de la politique agricole commune (**Chapitre 1**). Ensuite, une série de dispositions concerne directement l'intervention des organisations économiques agricoles sur les marchés (**Chapitre 2**). Enfin, le règlement précité permet à la Commission de renforcer l'intervention des organisations économiques agricoles en périodes de déséquilibres graves sur les marchés (**Chapitre 3**).

²⁸⁶ CJCE, 29 octobre 1980, aff. C-139/79, *Maizena GmbH c/ Conseil*, Rec., p. 3393, pt. 23 ; CJCE, 5 octobre 1994, aff. C-280/93, *Allemagne c/ Conseil*, Rec., p. 4973, pt. 61.

²⁸⁷ *Ibidem*. Voir également, CJUE, 14 novembre 2017, *APVE et a. c/ Commission*, aff. C-671/15, Rec. num., pt. 37.

²⁸⁸ Article 38, paragraphe 2 et article 39, paragraphe 2 du TFUE.

CHAPITRE 1. L'EXEMPTION DES ACCORDS, DÉCISIONS ET PRATIQUES NÉCESSAIRES À LA RÉALISATION DES OBJECTIFS DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE

Un régime d'exemption historique au service du développement d'une politique sectorielle – L'article 209, paragraphe 1, du règlement n°1308/2013 dispose que *« 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'interdiction des ententes semble devoir être écartée lorsque la mise en œuvre de la politique agricole commune implique une pratique concertée. Cette disposition donne corps à la primauté de la politique agricole commune sur la politique de concurrence reconnue par l'article 42 du TFUE. Néanmoins, l'interprétation qui en est faite réduit considérablement la portée de cette primauté.

Annonce du plan du Chapitre 1 – La jurisprudence relative à la mise en œuvre de l'article 209, paragraphe 1, du règlement n°1308/2013 considère que pour bénéficier du régime dérogatoire, les accords, décisions et pratiques restrictives de concurrence doivent répondre à l'ensemble des objectifs de la politique agricole commune (**Section 1**). En outre, la réalisation des objectifs de la politique agricole commune doit se faire au regard des dispositions instaurées dans le cadre d'une organisation de marché, qu'elle soit nationale ou européenne (**Section 2**).

Section 1. L'interprétation jurisprudentielle de la réalisation des objectifs de la politique agricole commune

Le durcissement de la jurisprudence relative à la réalisation des objectifs de la politique agricole commune – Afin de déclencher le bénéfice du régime d'exemption de l'article 209, paragraphe 1, du règlement n°1308/2013, la réalisation des objectifs définis à l'article 39 du TFUE doit être assurée. L'interprétation jurisprudentielle en la matière a pu évoluer au cours des décisions, au demeurant peu nombreuses²⁸⁹. Si la Cour de justice a initialement permis une priorisation momentanée d'un ou de plusieurs des

²⁸⁹ J. DE COCKBORNE, Les règles de concurrence applicables aux entreprises dans le domaine agricole, RTDE, 1988, p. 293.

objectifs (§1), la Cour semble avoir durci sa position en vérifiant le respect de l'ensemble des objectifs, et ainsi rejoint la position de la Commission (§2).

§ 1. Une priorisation des objectifs de la politique agricole commune initialement possible

La position historique de la Cour de justice en faveur d'une priorisation des objectifs de la politique agricole commune - La Cour de justice soutenait initialement que le législateur européen pouvait privilégier l'un ou l'autre des objectifs de la politique agricole commune dès lors que, sur une plus longue période, la réalisation des cinq objectifs demeurerait le but final à atteindre. La Cour de justice jugeait en effet que « *les institutions communautaires [devaient] assurer la conciliation permanente que [pouvaient] exiger d'éventuelles contradictions entre ces objectifs considérés séparément et, le cas échéant, accorder à tel ou tel d'entre eux, la prééminence temporaire qu'imposent les faits ou circonstances économiques au vu desquels elles arrêtent leurs décisions* »²⁹⁰. La jurisprudence recherchait la conciliation des cinq objectifs de l'article 39 du TFUE, tout en accordant une certaine souplesse quant à leur réalisation concomitante. Un des objectifs ne pouvait cependant être privilégié au point de remettre en cause, ou de rendre impossible, la réalisation des autres objectifs. La Cour l'explicitait en jugeant que « *les institutions [devaient] opérer une conciliation des divers objectifs définis par l'article 39, qui ne permet[tait] pas d'isoler l'un de ces objectifs, comme la stabilisation de certaines positions, au point de rendre impossible la réalisation d'autres buts, tels que, en l'occurrence, un développement rationnel de la production agricole et la sécurité des approvisionnements (...)* »²⁹¹. Ainsi, si les accords, décisions et pratiques qui pouvaient être mis en œuvre ne devaient pas remettre en cause l'un des objectifs de cette politique, les acteurs de la politique agricole commune détenaient une certaine latitude d'intervention en donnant momentanément la priorité à l'un ou à l'autre des objectifs.

²⁹⁰ CJCE, 24 octobre 1973, Balkan Import-Export, aff. C-5/73, Rec., p. 1112, pt. 24 ; CJUE, 11 mars 1987, Rau, 279 et 280/84, 285 et 286/84, Rec., p. 1122, pt. 21 ; CJCE, 19 mars 1992, Joseph Hierl et Hauptzollamt Regensburg, C-311/90, précité, pts. 13 et 14.

²⁹¹ CJCE, 17 décembre 1981, Ludwgshafener Walzmühle Enling, aff. 197/80 à 200/80, 243/80, 245/80 et 247/80, Rec., p. 3252, pt. 41.

§ 2. Un durcissement de la jurisprudence par une conciliation des objectifs de la politique agricole commune

L'interprétation historique de la Commission visant la réalisation de l'ensemble des objectifs de la politique agricole commune - La Commission a, dès l'origine, donné à la dérogation concernant les accords, décisions et pratiques nécessaires à la réalisation des objectifs de la politique agricole commune, une appréciation restrictive. Elle a seulement admis les ententes indispensables à la réalisation de l'ensemble de ces cinq objectifs²⁹². Un accord susceptible de porter atteinte à un ou plusieurs des objectifs énoncés à l'article 39 du TFUE est jugé contraire à l'article 101, paragraphe 1, du TFUE. La difficulté d'application de cette condition a conduit la Commission à ne reconnaître cette exemption qu'une seule fois²⁹³. Elle a jugé que des contrats d'approvisionnement à long terme en sucre de canne, jouant un rôle positif pour les bonnes relations avec les pays ACP, répondaient, aux objectifs de la politique agricole commune. La décision est néanmoins laconique. Elle ne contient pas d'examen de la contribution des mesures incriminées à chacun des objectifs de la politique agricole commune. Le régime d'exemption n'est pas non plus expressément mentionné. Pourtant, l'application de l'article 101, paragraphe 1, du TFUE est écartée en raison de la conformité des mesures avec les objectifs de l'article 39 du TFUE. Cette décision semble répondre à une logique d'opportunité plutôt qu'à une réelle démonstration juridique. La difficulté de démontrer la contribution des mesures aux cinq objectifs de la politique agricole commune, exigée par la Commission, peut être illustrée par le refus d'exemption d'un accord visant à protéger la production bovine française, affectée par une crise sanitaire importante dite de la « vache folle ». La Commission a jugé que l'accord visant à assurer un prix suffisant pour assurer un revenu aux producteurs français ne permet nullement d'accroître la productivité de l'agriculture, d'assurer la stabilité des marchés, de garantir la sécurité des approvisionnements, ou encore d'assurer des prix raisonnables aux consommateurs²⁹⁴.

²⁹² Exemple d'une application historique de cette interprétation : Commission, 25 juillet 1974, Frubo, aff. 74/433/CEE, JOCE L 237 du 29 août 1974, pp. 16-31.

²⁹³ Commission, 7 décembre 1979, Accords pour la fourniture de sucre de canne, aff. IV/29.266, JOCE L 39 du 15 février 1980, p. 64.

²⁹⁴ Commission, 2 avril 2003, Viandes bovines françaises, aff. 2003/600/CE, JOCE L 209 du 19 août 2003, p. 12 ; Voir également, Commission, 21 septembre 1978, Semences de maïs, aff. IV/28.824, JOCE du 12 octobre 1978, Commission, 7 décembre 1984, Milchförderungsfonds, aff. IV/28930, JOCE du 7 février 1985.

Pourtant, si l'accord ne contribue pas directement à ces objectifs, ces-derniers ne sont pas non plus nécessairement remis en cause. Les besoins particuliers liés à la crise de la vache folle auraient pu justifier une priorisation de l'objectif de prix suffisant aux producteurs sur une période limitée. Mais l'importance de la crise n'est pas suffisante pour écarter l'application des règles de concurrence. Cette affaire permet d'illustrer la difficulté pour les opérateurs à réagir à des situations de crises dans un contexte de marché libéralisé, où les pouvoirs publics n'ont plus qu'un rôle réduit.

Vers un durcissement de la position de la Cour de justice ? – Une partie de la doctrine a souligné une évolution de la position de la Cour de justice vers une position assez proche de celle de la Commission²⁹⁵. La Cour de justice semble désormais s'assurer que les mesures examinées contribuent à la réalisation de l'ensemble des objectifs de la politique agricole commune, et non pas seulement d'un ou plusieurs d'entre eux²⁹⁶. La Cour exige que les requérants démontrent en quoi les pratiques qu'ils mettent en œuvre contribuent à la réalisation des cinq objectifs. À titre d'exemple, la Cour a refusé le bénéfice du régime d'exemption à une pratique qui n'avait pas démontré *“en quoi leur accord, portant sur des produits venant de pays tiers, pou[vait] être nécessaire pour « accroître la productivité de l'agriculture », ni pour « assurer un niveau de vie équitable à la population agricole », qui [étaient] les deux premiers objectifs de la PAC”*²⁹⁷. De même, le Tribunal, en s'appuyant sur l'arrêt *Frubo* précité, a retenu que la légalité des pratiques mises en œuvre *« ne pourrait être justifiée que si l'accord était nécessaire à la réalisation de tous les objectifs de la politique agricole commune (...) »*²⁹⁸. Le revirement de jurisprudence semble, selon une partie de la doctrine, pérenniser l'interprétation faite par la Commission européenne, rendant extrêmement complexe le bénéfice de cette exemption. Mais ces décisions ne se positionnent pas sur la temporalité de la réalisation des objectifs de la politique agricole commune. Elles semblent laisser ouverte la possibilité d'en privilégier un ou plusieurs, sur une période déterminée et sans

²⁹⁵ C. BLUMANN, et a., *Politique agricole commune et politique commune de la pêche*, précité, p. 116, pt. 148 ; D. BIANCHI, *Politique agricole commune – Libre circulation et libre concurrence*, Jcl Rural, Marché commun agricole, pt. 35.

²⁹⁶ TPIUE, 14 mai 1997, *Florimex c/ Commission*, T-70/92, Rec., p. 693, pt. 153 : Le Tribunal a ainsi jugé que *« la décision litigieuse n'expliquerait pas comment chacun des objectifs identifiés à l'article 39, paragraphe 1, sous a) à e), sont atteints. En particulier, l'affirmation selon laquelle la redevance d'utilisation est nécessaire en vue de permettre la réalisation de tous les objectifs de l'article 39 du traité, notamment d'assurer le niveau de vie des agriculteurs, la stabilisation des marchés et des prix raisonnables pour les consommateurs, [n'était] étayée ni vraisemblable (...) »*. Voir dans le même sens, CJCE, 12 décembre 1995, *Oude Luttikhuis*, C-399/03, Rec., p. 4515, pts. 22 à 27 ; TPIUE, 13 décembre 2006, *Fédération nationale de la coopération bétail et viande (FNCBV) e.a. c/ Commission*, T-217/03 et T-245/03, Rec., p. 4987, pt. 86.

²⁹⁷ CJCE, 15 mai 1975, *Frubo*, aff. 71/74, Rec., p. 598, pt. 26.

²⁹⁸ TPICE, 14 mai 1997, *Florimex c/ Commission*, précité, pts 111 et 112.

compromettre les autres sur le long terme. Ces décisions ne semblent pas inconciliables avec la jurisprudence antérieure de la Cour. Néanmoins, la réalisation de l'ensemble des objectifs même sur le long terme, demeure extrêmement compliqué.

Les critiques favorables à une réalisation de l'ensemble des objectifs de la politique agricole commune - Pour justifier la position de la Commission, certains auteurs ont soutenu que la lettre de la disposition instaurant ce régime “ *vise les accords nécessaires à la réalisation « des objectifs énoncés à l'article 39 » et non pas « d'un des objectifs énoncés à l'article 39 »*. Surtout, ces objectifs font partie de la politique agricole commune et à ce titre sont inséparables les uns des autres. Il en résulte que pour pouvoir bénéficier de l'exception de l'article 2 du règlement n°26 [actuel article 209, paragraphe 1 du règlement n°1308/2013 portant OCM des produits agricoles], les parties doivent démontrer que l'accord est nécessaire pour remplir tous les objectifs de l'article 39 ”²⁹⁹. C'est également ce qu'a retenu l'avocat général dans l'affaire *Frubo*. En effet, ce dernier a jugé la hiérarchisation des objectifs comme fautive : « *c'est oublier que les objectifs énoncés à l'article 39 appartiennent à la politique agricole commune et que, comme tels, ils concernent l'agriculture communautaire et sont inséparables les uns des autres. C'est oublier également que l'article 2 exige explicitement que pour pouvoir être exempté en application de cette disposition, l'accord doit être « nécessaire à la réalisation » de ces objectifs. Il s'ensuit, à notre avis, qu'un accord ne saurait être exempté sur la base de cette disposition, à moins qu'il ne tende, soit seul, soit en liaison avec d'autres mesures, à assurer la réalisation de tous ces objectifs et qu'il ne soit nécessaire à cette fin »*³⁰⁰.

Les critiques défavorables à une réalisation de l'ensemble des objectifs de la politique agricole commune - Le Professeur Blumann ne partage pas l'analyse précédemment proposée. Il soutient que “ *l'argument de texte selon lequel le règlement n°26 évoque les accords « nécessaires à la réalisation des objectifs de l'article 39 » ne semble pas suffisamment déterminant pour faire pencher la balance du côté de la thèse de la globalité, et ce d'autant plus que la réalisation parallèle et concomitante des cinq objectifs paraît quasiment hors d'atteinte »*³⁰¹. L'analyse du Professeur Blumann privilégie une approche pragmatique du texte³⁰². L'appréciation « maximaliste » visant à souhaiter la réalisation concomitante de l'ensemble des objectifs

²⁹⁹ J. – E. de COCKBORNE, Les règles communautaires de concurrence applicables aux entreprises dans le domaine agricole, précité, p. 303.

³⁰⁰ Conclusions de l'avocat général J. – P. WARNER présentées le 22 avril 1975 dans l'affaire *Frubo*, précité, Rec., p. 594.

³⁰¹ C. BLUMANN, *Politique agricole commune - Droit communautaire agricole et agroalimentaire*, Litec 1996, p. 165, pt. 272.

³⁰² À entendre comme visant à privilégier la réussite de l'action par rapport à des considérations théoriques ou idéologiques.

de la politique agricole commune remet en cause son développement en rendant impossible l'exemption de pratiques sur ce fondement³⁰³. D'autres auteurs ont jugé que l'exigence était impossible, voire choquante³⁰⁴.

L'analyse de la possibilité de conciliation de l'ensemble de ces objectifs - La diversité des objectifs de l'article 39 du TFUE rend extrêmement complexe la conciliation de l'ensemble de ces objectifs. L'exemple le plus frappant est la difficulté de concilier l'objectif de prix raisonnables aux consommateurs avec celui de défense du niveau de vie de la population agricole, notamment par le relèvement du revenu individuel de ceux qui travaillent dans l'agriculture. En effet, le Professeur Blumann souligne qu'à l'origine, le législateur européen semblait avoir privilégié le revenu agricole en fixant, dans le cadre des organisations communes de marché, des prix d'orientation et même d'intervention à un niveau assez élevé. Par la suite, la conciliation des deux objectifs a été réaffirmée, avec notamment la tentative de définition des prix raisonnables. En effet, la notion de « prix raisonnables » à la consommation fait, pour certains auteurs, référence à des prix qui ne sont ni trop bas, ni trop élevés³⁰⁵. La Commission admet d'ailleurs qu'ils ne soient pas les plus bas possible³⁰⁶. La doctrine donne à la coexistence de ces deux objectifs, plusieurs explications. Tout d'abord, le niveau de vie des agriculteurs doit être amélioré surtout par la réduction des coûts et non par l'augmentation des prix³⁰⁷. En outre, la nécessité d'assurer des prix raisonnables aux consommateurs vise principalement la nécessité d'améliorer le système de distribution³⁰⁸. Ainsi, si la conciliation des objectifs de la politique agricole commune semble complexe, elle reste théoriquement possible. Néanmoins, à l'heure actuelle, la montée en gamme demandée aux producteurs nécessite nécessairement une augmentation des coûts de production, qui devraient se répercuter aux consommateurs. Or, la structuration et le développement des systèmes de distribution ont atteint un niveau tel que leur concentration accentue les difficultés de répartition de la valeur avec les autres maillons de la filière de production des produits agricoles. Les

³⁰³ C. BLUMANN, *Politique agricole commune - Droit communautaire agricole et agroalimentaire*, précité, p. 165, pt. 272.

³⁰⁴ M. DEBROUX, *Politique agricole et droit & politique de la concurrence : une moisson à risque - Les raisons d'une cohabitation orageuse*, précité, p. 12, pt. 7 ; M. DEBROUX, *Articulation entre PAC et droit de la concurrence : portée des dérogations agricoles*, Rencontres de Droit rural, 26 novembre 2009 ; C. DEL CONT, *Les producteurs agricoles face au marché – Contrats, concurrence et agriculture dans le règlement (UE) n°1308/2013*, précité, pt. 14.

³⁰⁵ Y. PETIT, *La Politique agricole commune (PAC) au cœur de la construction européenne*, précité, p. 46.

³⁰⁶ *Ibidem*.

³⁰⁷ G. OLMÍ, *Politique agricole commune*, précité, article 39, p. 19, pt. 13, alinéa 1.

³⁰⁸ *Ibidem*.

producteurs voient alors leurs coûts de production augmenter sans bénéficier d'une amélioration de leurs revenus. En conséquence, la réalisation concomitante des objectifs de la politique agricole commune semble de plus en plus difficile à atteindre.

Des approches divergentes dans les différentes versions linguistiques de l'arrêt

Frubo – La rédaction de l'arrêt dit *Frubo* illustre la difficulté d'interprétation en la matière. La version allemande de l'arrêt diffère des versions française et anglaise, et vient apporter un éclairage intéressant sur la nécessité, ou non, d'une réalisation concomitante de l'ensemble des objectifs de la politique agricole commune. En effet, le texte allemand se réfère, non pas aux « *deux premiers objectifs* » de l'article 39 évoqués dans les versions française et anglaise³⁰⁹, mais aux deux objectifs principaux³¹⁰. Le fait de donner une primauté à certains objectifs, comme cela est fait dans la version allemande, laisse entendre que tous les objectifs n'ont pas la même valeur et ouvre la voie à leur priorisation³¹¹. La diversité d'approche faite par les différentes versions linguistiques illustre la difficulté d'appréciation du caractère cumulatif des objectifs de la politique agricole commune. En effet, la rédaction de l'article 39 du TFUE ne permet pas de déterminer si ces objectifs sont de valeur égale ou si une hiérarchisation doit être faite³¹². Mais la version allemande, qui permet une priorisation, semble s'inscrire dans une approche déjà retenue par la Cour de justice qui permettait au législateur européen de privilégier un ou plusieurs des objectifs en fonction des urgences du moment, tout en assurant leur conciliation sur le long terme. Le pouvoir discrétionnaire du législateur dans le cadre de la politique agricole est ainsi rappelé. Or, les organisations économiques agricoles peuvent aujourd'hui être considérées comme des organes décentralisés de mise en œuvre de la politique agricole commune. Un traitement différent entre les décisions précédemment prises par le législateur et celles

³⁰⁹ CJCE, 15 mai 1975, *Frubo*, précité, pt. 26, version française : « *les requérantes n'ont pas démontré en quoi leur accord, portant sur des produits venant de pays tiers, pourrait être nécessaire pour « accroître la productivité de l'agriculture » ni pour « assurer ... un niveau de vie équitable à la population agricole* », qui sont **les deux premiers objectifs** de la politique agricole commune » ; CJCE, 15 mai 1975, *Frubo*, aff 71/71, précité, pt. 26, version anglaise : « *The applicants have not shown in what respect their agreement, which is concerned with products coming from third countries, can be necessary to 'increase agricultural productivity' or to 'ensure a fair standard of living for the agricultural community', as the first two objectives of the common agricultural policy are expressed* ».

³¹⁰ CJCE, 15 mai 1975, *Frubo*, précité, pts. 25 et 26, version allemande : « *Die in Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung Nr. 26 vorgesehene Ausnahme gilt jedoch nur für Vereinbarungen, die „zur Verwirklichung der Ziele des Artikels 39 des Vertrages notwendig sind“. Die Klägerinnen haben nicht dargetan, inwieweit ihre für Erzeugnisse aus Drittländern geltende Vereinbarung notwendig ist, um die beiden Hauptziele der gemeinsamen Agrarpolitik zu verwirklichen, nämlich „die Produktivität der Landwirtschaft ... zu steigern“ und „der landwirtschaftlichen Bevölkerung ... eine angemessene Lebenshaltung zu gewährleisten“* ».

³¹¹ J. – E. de COCBORNE, Les règles communautaires de concurrence applicables aux entreprises dans le domaine agricole, précité, note de bas de page n°57, p. 303.

³¹² C. BLUMANN, *Politique agricole commune et politique commune de la pêche*, précité, p. 30, pt. 30.

aujourd'hui adoptées par les organisations économiques agricoles, alors qu'ils interviennent dans le même rôle d'organe de mise en œuvre de la politique agricole commune, peut surprendre. Il est en outre possible de s'interroger sur les objectifs qui seraient aujourd'hui considérés comme principaux. En effet, les attentes sociétales envers la politique agricole ne visent plus à privilégier une amélioration de la productivité, mais plutôt une production qualitative accessible aux consommateurs. L'absence de hiérarchisation des objectifs de la politique agricole commune dans les traités permet aux autorités de concurrence d'effectuer un choix d'opportunité.

Section 2. La réalisation des objectifs de la politique agricole commune dans le cadre d'une organisation de marché

La réalisation des objectifs de la politique agricole commune dans le cadre d'une organisation de marché – La jurisprudence est venue préciser les modalités de réalisation des objectifs de l'article 39 du TFUE, dans le cadre d'une organisation de marché. La jurisprudence veille à la protection des dispositions européennes instaurées dans le cadre d'une organisation commune de marché (§1), tout comme elle a pu le faire précédemment dans le cadre d'une organisation nationale de marché instaurée par un État membre, en l'absence de cadre commun (§2).

§ 1. La réalisation des objectifs de l'article 39 du TFUE dans le cadre d'une organisation commune de marché

L'exhaustivité des organisations communes des marchés – Une organisation commune des marchés des produits agricoles a été établie en application de l'article 40, paragraphe 1, du TFUE, « *en vue d'atteindre les objectifs prévus à l'article 39* ». En outre, le paragraphe 2 de l'article 40 dispose que l'organisation commune de marché peut comporter « *toutes les mesures nécessaires pour atteindre les objectifs définis à l'article 39 du TFUE* ». La jurisprudence en a déduit que la réalisation des objectifs de la politique agricole était déterminée par les règlements portant organisation commune de marché³¹³. Plus encore, la Cour de justice reconnaît l'exhaustivité des organisations communes de marché. Seules les mesures prévues par la réglementation portant organisation commune de marché permettent la réalisation des objectifs de la politique agricole commune.

³¹³ CJCE, 25 novembre 1986, Cerafel c/ Le Champion, aff. C-218/85, Rec., p. 3532, pt. 12 ; CJCE, 22 septembre 1988, Unilec c/ Larroche Frères, aff. C-212/87, Rec., p. 5096, pt. 18.

Une exemption conditionnée à l'intégration des accords, décisions et pratiques dans la réglementation portant organisation commune de marché – En application du principe d'exhaustivité des organisations communes de marché, l'exemption des accords, décisions et pratiques au titre de l'article 209, paragraphe 1, du règlement n°1308/2013, dépend de leur compatibilité avec les dispositions du règlement précité³¹⁴. La Cour de justice juge que, dès lors qu'une telle organisation est reconnue, les États membres ne peuvent plus intervenir dans le secteur, afin de ne pas compromettre la réalisation du marché intérieur dans le secteur agricole³¹⁵. Les accords, décisions ou pratiques entre opérateurs économiques doivent également être nécessaires à la réalisation des dispositions de l'organisation commune de marché³¹⁶. La Cour a jugé que des accords entre opérateurs sont présumés illicites s'ils ne répondent pas à cette condition³¹⁷. L'appréciation de cette condition de nécessité est stricte : il ne suffit pas que les mesures incriminées soient utiles ou démontrent un intérêt à la réglementation portant organisation commune de marché pour bénéficier du régime d'exemption³¹⁸. Les mesures doivent être déterminantes à la réalisation de la réglementation portant organisation commune de marché. Récemment encore, la Cour de justice a rappelé que seules les pratiques découlant directement et nécessairement des missions confiées aux organisations économiques agricoles dans le cadre d'une organisation commune de marché peuvent être exemptées de l'application de l'article 101, paragraphe 1, du TFUE³¹⁹. La Commission a adopté la même position. Elle a jugé que des contrats d'exclusivité pour la commercialisation, en Allemagne, de certaines variétés de semences ne pouvaient, en aucune façon, être rattachés aux dispositions du règlement n°2358/71 portant organisation commune de marché dans le secteur des semences alors applicable. Les pratiques n'étaient pas nécessaires à la réalisation des dispositions du règlement précité. En conséquence, la Commission a jugé que les dispositions ne pouvaient être considérées comme étant nécessaires à la réalisation des objectifs de la politique agricole

³¹⁴ TPIUE, 14 mai 1997, *Florimex c/ Commission*, T-70/92, précité, pt. 207 ; H. COURIVAUD, *Concurrence en matière agricole – Généralités*, Jcl Concurrence-Consommation, Fasc. 132, pt. 56.

³¹⁵ CJCE, 10 décembre 1974, *Charmasson*, aff. C-48/74, Rec., p. 1383.

³¹⁶ Commission, 2 décembre 1977, *Choux fleurs*, aff. IV/28.948, JO L 21 du 26 janvier 1978, p. 23, confirmé par CJCE, 8 juin 1982, *Nungesser*, aff. C-258/78, Rec., p. 2015 ; Commission, 8 janvier 1975, *Conserves de Champignons*, aff. IV/27039, JOCE du 3 février 1975, p. 26 ; voir également H. COURIVAUD, *Concurrence en matière agricole*, précité, pt. 57.

³¹⁷ CJCE, 16 décembre 1975, *Suiker Unie*, aff. jtes 40/73 à 48/73, 50/73, 111/73, 113/73, précité.

³¹⁸ C. BLUMANN, *Politique agricole commune et politique commune de la pêche*, précité, p. 115, pt. 147.

³¹⁹ CJUE, 14 novembre 2017, *APVE e.a. c/ AC*, précité, pt. 44.

commune³²⁰. La doctrine voit dans cette approche une présomption d'illicéité des mesures qui ne s'inscrivent pas directement dans les dispositions du règlement portant organisation commune de marché³²¹. En dehors des mécanismes prévus par ces organisations, toute tentative de décliner une approche régulatrice, par exemple par le biais d'une intervention sur les prix de détail, est « *presque sûrement vouée à l'échec, même en cas de crise sanitaire grave non prévue par l'OCM* »³²².

Le principe d'exhaustivité de la réglementation portant organisation commune de marché justifié par la doctrine

– Les observateurs soutiennent que l'existence d'une réglementation portant organisation commune de marché justifie une appréciation stricte de la réalisation des objectifs de la politique agricole commune, permettant l'exemption d'accords, décisions et pratiques. Cette approche est considérée comme « *le trait le plus significatif de la doctrine de la Commission* », en matière de restriction de la réalisation des objectifs de la politique agricole commune³²³. La doctrine souligne que « *l'hostilité de la Commission aux ententes dans le secteur agricole (...) se justifie pleinement : à partir du moment où il existe une organisation commune de marché, celle-ci doit se suffire par elle-même pour atteindre les objectifs de l'article 39 TFUE* »³²⁴. Le Professeur Blumann, malgré sa critique de l'approche de la Commission sur la réalisation de l'ensemble des objectifs de la politique agricole commune, retient que « *la position « maximaliste » de la Commission s'explique plutôt par une hostilité de principe à l'égard des ententes en général et notamment à l'égard des ententes agricoles, dès lors que les produits en cause ont fait l'objet d'une organisation commune de marchés, laquelle est censée représenter une réglementation exhaustive et définitive, qui ne saurait tolérer aucune dérogation publique ou privée* »³²⁵. Cette approche permet la protection du marché intérieur, instauré dans le secteur agricole, de toutes atteintes non expressément prévues par l'organisation commune des marchés des produits agricoles.

³²⁰ CJCE, 8 juin 1982, Nungesser et Eisele c/ Commission, aff. 258/78, Rec., 1982, p. 2015.

³²¹ C. BLUMANN, *Politique agricole commune et politique commune de la pêche*, précité, p. 115, pt. 147 ; Voir également Commission, 2 janvier 1973, Industrie européenne du sucre, IV/26.918, JOCE L 140 du 26 mai 1973, pp. 17-48.

³²² M. DEBROUX, *Politique agricole et droit & politique de la concurrence : Une moisson à risque – Les raisons d'une cohabitation orageuse*, précité, p. 13, pt. 8.

³²³ G. OLMÍ, *Politique agricole commune*, précité, p. 280, pt. 204, alinéa 4.

³²⁴ D. BIANCHI, *Politique agricole commune – Libre circulation et libre concurrence*, précité, pt. 35.

³²⁵ C. BLUMANN, *Politique agricole commune - Droit communautaire agricole et agroalimentaire*, précité, p. 165, pt. 272.

§ 2. La réalisation des objectifs de la politique agricole commune dans le cadre d'une organisation nationale de marché

La suppression de l'exemption des accords, décisions et pratiques faisant partie d'une organisation nationale de marché – Le règlement n°1308/2013 a supprimé le régime d'exemption qui s'appliquait aux accords, décisions et pratiques restrictives de la concurrence faisant « *partie d'une organisation nationale de marché* », existant jusqu'alors³²⁶. Cette dérogation ne présentait plus d'intérêt dans la mesure où le législateur européen avait institué une organisation commune de marché pour la totalité des produits agricoles concernés par la politique agricole commune³²⁷. En effet, le règlement n°1308/2013 porte sur l'ensemble des produits de l'annexe I des traités. En conséquence, aucune organisation nationale de marché ne subsiste aujourd'hui pour les produits couverts par la politique agricole, ce qui a conduit le législateur à supprimer ce régime d'exemption des textes. La Cour de justice, confirmant cette évolution, avait d'ailleurs jugé qu'à l'expiration de la période de transition, là où subsistaient encore des organisations nationales de marché, ces dernières devaient se plier aux règles fondamentales du marché intérieur, notamment en matière de libre circulation, et gommer leurs aspects protectionnistes³²⁸.

La mise en œuvre du régime d'exemption – Déjà dans le cadre de mesures contraires à l'article 101 du TFUE, adoptées au sein d'une organisation nationale de marché, la conformité aux règles européennes devait être assurée, afin de pouvoir bénéficier du régime dérogatoire applicable à ce type de situation. Une seule décision a été rendue en la matière, dans le secteur de la pomme de terre³²⁹. Il a été jugé que l'entente s'inscrivait dans le cadre d'une organisation nationale de marché, qu'elle avait pour but de régulariser les cours, et qu'ainsi elle correspondait aux objectifs de la politique agricole commune. Dès

³²⁶ L'article 2, paragraphe 1, du règlement n°26/62 portant application de certaines règles de concurrence à la production et au commerce des produits agricoles prévoyait que « *l'article 85 paragraphe 1 du traité est inapplicable aux accords, décisions, et pratiques visés à l'article précédent qui font partie d'une organisation nationale de marché (...)* ». De même, l'article 2, paragraphe 1, alinéa 1, du règlement n°1184/2006 portant application de certaines règles de concurrence à la production et au commerce des produits agricoles disposait que « *l'article 81, paragraphe 1, du traité ne s'applique pas aux accords, décisions et pratiques visés à l'article 1^{er} du présent règlement qui font partie intégrante d'une organisation nationale de marché (...)* ». Enfin, la rédaction de l'article 176, paragraphe 1, du règlement n°1234/2007 dit « OCM unique », était identique à celle du règlement n°1184/2006 précité.

³²⁷ C. BLUMANN, et a., *Politique agricole commune et politique commune de la pêche*, précité, p. 114, pt. 146.

³²⁸ CJCE, 10 décembre 1974, aff. 48/74, Charmasson c/ Min. éco. et fin., Rec., p. 1383.

³²⁹ Commission, 17 décembre 1987, Pommes de terre primeur, IV/31.735, JO L 59 du 4 mars 1988, p. 25.

lors, le régime d'exemption pouvait être appliqué. La Commission exigeait, pour accorder une exemption à ce titre, de la conformité aux règles de la politique agricole commune³³⁰. Elle s'assurait également que l'accord ne serve pas à enfreindre une disposition impérative du droit européen, par exemple en maintenant un obstacle à la libre circulation³³¹. Si le processus de communautarisation n'était pas terminé pour le secteur, la réglementation nationale devait néanmoins assurer le respect des règles fondamentales de l'Union européenne. Elle conditionnait cette exemption à l'absence de mise en péril des principes fondamentaux du marché intérieur, et en particulier de l'établissement d'un régime de concurrence non faussé. En conséquence, une organisation nationale de marché devait respecter les principes fondamentaux de l'Union européenne, y compris en l'absence d'organisation commune. Ces conditions permettaient d'assurer le mécanisme d'élargissement du champ réglementaire européen, écartant de facto la possibilité d'une réglementation nationale.

³³⁰ G. OLMÍ, *Politique agricole commune*, précité, p. 2879 pt. 203.

³³¹ *Ibidem*.

CONCLUSION DU CHAPITRE 1

La difficulté de réalisation de l'ensemble des objectifs dans un même temps, les différentes versions linguistiques d'un même arrêt, et les multiples méthodes d'interprétation utilisées par les juridictions au service d'une doctrine économique libérale, illustrent les hésitations qui existent dans la détermination du champ de spécificité de l'agriculture par rapport au droit de la concurrence. Ces difficultés posent également la question de l'effectivité du régime d'exemption de l'article 209, paragraphe 1 du règlement n°1308/2013, dont l'interprétation est radicale par ses effets. En témoigne le peu d'exemptions reconnues dans le cadre de ce régime d'exemption (une seule depuis 1962 !)³³². On peut voir dans la stricte interprétation qui en est faite une manière de conserver la cohérence du droit applicable. Des interventions sur les marchés agricoles non envisagées par le législateur viendraient, en effet, perturber les mesures d'intervention déjà instaurées ainsi que le fonctionnement du marché intérieur. Il convient également de noter que l'absence d'évolution des objectifs de la politique agricole commune dans les traités a fait l'objet de vives discussions. En effet, inchangés depuis la création de cette politique, leur modernité a été largement discutée. Néanmoins, afin d'éviter l'ouverture de la boîte de Pandore, une interprétation extensive des objectifs existants a été préférée pour intégrer de nouveaux enjeux (environnementaux, alimentaires, etc). Les questions posées par l'interprétation de leur éventuel caractère cumulatif semblent militer pour une clarification de cet article. À défaut, de longs débats judiciaires seront encore nécessaires à la clarification des dispositions. En tout état de cause, la totalité des produits agricoles visés par la politique agricole commune étant concernée par le règlement n°1308/2013, la réalisation des objectifs de l'article 39 du TFUE est assurée par les autres dispositions de ce règlement. Dès lors, il est possible de s'interroger sur le choix du législateur de renouveler le régime d'exemption de l'article 209 du règlement n°1308/2013. En effet, les missions et outils attribués dans le cadre du fonctionnement de l'organisation commune de marché ne sont-ils pas *de facto* dérogatoires au droit de la concurrence, en application de la mention « *sauf si le présent règlement en dispose autrement* » de l'article 206 du règlement précité ? C'est ce que la Cour de justice est venue rappeler, dans son arrêt du 14 novembre 2017 dans l'affaire

³³² Commission, 7 décembre 1979, sucre de canne, précité.

dite du « cartel des endives »³³³. Si l'exemption prévue à l'article 209 précité ne concerne pas d'autres interventions que celles nécessaires à la réalisation de la réglementation de l'organisation commune des marchés, cet article ne semble plus disposer de réels effets autonomes. Une clarification de la portée de cette disposition dans le cadre de la prochaine réforme de la politique agricole commune semble, en conséquence, utile.

³³³ CJUE, 14 novembre 2017, APVE e.a. c/ AC, précité.

CHAPITRE 2. LES RÉGIMES D'EXEMPTION VISANT LES ORGANISATIONS ÉCONOMIQUES AGRICOLES

La nécessaire adaptation du cadre concurrentiel pour l'exercice des missions des organisations économiques agricoles – Face au rôle important des organisations économiques agricoles dans la structuration et la gestion des marchés agricoles, le législateur européen a instauré des régimes d'exemption à l'article 101, paragraphe 1, du TFUE les visant explicitement. En effet, les opérateurs économiques, ou leurs associations représentatives, doivent développer les concertations, notamment en matière de prix et de volumes. Certaines de ces concertations peuvent s'avérer restrictives de concurrence. Ainsi, des régimes dérogatoires ont été instaurés afin de favoriser le développement des structures de coopération agricole et de sécuriser le cadre juridique de leur intervention³³⁴. Le législateur européen recherche un équilibre entre la nécessité de régulation des marchés agricoles et la protection de la concurrence. La multiplication des régimes dérogatoires, depuis l'entrée en vigueur du règlement 1308/2013, témoigne de l'intérêt grandissant envers ces structures professionnelles. Le règlement n°1308/2013 reconnaît plusieurs régimes dérogatoires adaptés à l'intervention des différentes organisations économiques sur les marchés agricoles.

Annonce de plan du Chapitre 2 – Les missions confiées aux organisations de producteurs et associations d'organisations de producteurs (ci-après, organisations de producteurs), en matière de concentration et de mise en marché de la production, diffèrent de celles confiées aux organisations interprofessionnelles, s'orientant davantage vers une activité de conseil et d'accompagnement des opérateurs économiques. Les régimes d'exemption mis à leur disposition se sont développés en fonction des besoins identifiés sur les marchés. Le législateur européen semble procéder par tâtonnement et adopter des régimes dont la portée dérogatoire au droit de la concurrence s'intensifie en fonction des besoins de concertations identifiés pour la réalisation des objectifs de la politique agricole commune (**Section 1**). En outre, le pouvoir de contrôle des autorités de concurrence, et en particulier de la Commission européenne, a été réduit au cours des dernières modifications du règlement 1308/2013 (**Section 2**).

³³⁴ C. DEL CONT, Les producteurs agricoles face au marché – Contrats, concurrence et agriculture dans le règlement (UE) n°1308/2013, précité, pt. 15.

Section 1. Le développement des exemptions des démarches professionnelles collectives

L'accroissement de l'intervention des organisations économiques agricoles sur les marchés agricoles – Le règlement n°1308/2013 reconnaît plusieurs régimes dérogatoires adaptés à l'intervention des différentes organisations économiques dans le cadre des missions qui leurs sont confiées. Les associations d'exploitants agricoles (§1) et les organisations interprofessionnelles (§2) peuvent ainsi bénéficier d'un cadre concurrentiel leur permettant d'assurer la réalisation des objectifs de la politique agricole commune.

§ 1. L'exemption des mesures des associations d'exploitants agricoles

L'exemption des accords, décisions et pratiques entre producteurs agricoles – Le second alinéa du premier paragraphe de l'article 209 du règlement n°1308/2013 exempte les associations regroupant des exploitants agricoles, ou les associations de ces associations (ci-après, les associations d'agriculteurs) de l'interdiction des ententes prévue par l'article 101, paragraphe 1, du TFUE (A). Ce régime dérogatoire est similaire à celui instauré par le règlement n°26 en 1962³³⁵. Bien que cette dérogation occupe quantitativement la plus grande partie des dérogations autorisées par les autorités de concurrence dans le secteur agricole, sa mise en œuvre n'a pas suffi à la structuration de la production agricole. En conséquence, le règlement n°2017/2393 dit « omnibus », applicable depuis le 1^{er} janvier 2018, a ajouté un nouveau régime dérogatoire dans le règlement n°1308/2013 afin de renforcer l'intervention des organisations de producteurs reconnues, qui assurent la concentration et la mise en marché de la production de leurs membres (B).

³³⁵ L'article 2, paragraphe 1, phrase 2, du règlement n°26/62 portant application de certaines règles de concurrence à la production et au commerce des produits agricoles, précité, prévoyait que l'article 85, paragraphe 1, du Traité « ne s'appliqu[ait] pas en particulier aux accords, décisions et pratiques d'exploitants agricoles, d'associations d'exploitants agricoles ou d'associations de ces associations ressortissant à un seul État membre, dans la mesure où, sans comporter l'obligation de pratiquer un prix déterminé, ils concern[aient] 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 la Commission [n'ait constaté] qu'ainsi la concurrence [était] exclue ou que les objectifs de l'article 39 du traité [étaient] mis en péril ». Il a été réaffirmé à l'identique dans le règlement n°1184/2006 portant application de certaines règles de concurrence à la production et au commerce des produits agricoles, précité et à l'article 176 du règlement n°1234/2007 dit « OCM unique », précité.

A. Le régime d'exemption historique des associations d'agriculteurs

Un cadre d'intervention strictement défini – Le second alinéa du premier paragraphe de l'article 209 du règlement n°1308/2013 entérine l'autonomie du régime d'exemption visant les associations d'agriculteurs des régimes d'exemption évoqués au premier alinéa, concernant les mesures nécessaires à la réalisation des objectifs de la politique agricole commune ou intégrées à une organisation nationale de marché (1). Il écarte l'application de l'article 101, paragraphe 1, du TFUE aux associations d'agriculteurs (2) qui assurent des activités couvertes par le champ de la politique agricole commune (3).

1. La confirmation de l'autonomie du régime d'exemption visant les associations d'agriculteurs

L'évolution de la position de la Commission quant à l'autonomie du régime d'exemption des associations d'agriculteurs - La rédaction initiale de la réglementation, dans sa forme antérieure au règlement n°1803/2013, disposait que l'article 81, paragraphe 1, du traité (actuel article 101, paragraphe 1, du TFUE) « *ne s'appliqu[ait] pas en particulier aux accords, décisions, et pratiques d'exploitants agricoles, d'associations d'exploitants agricoles, ou d'associations de ces exploitations, ressortissants à un seul état membre (...)* »³³⁶. Cette phrase venait juste après la présentation du régime d'exemption relatif aux accords, décisions et pratiques nécessaires à la réalisation des objectifs de la politique agricole commune ou s'inscrivant dans le cadre d'une organisation nationale de marché, évoqué précédemment. La Commission a, tout d'abord considéré, dans sa décision *Frubo*, que l'exemption était distincte de celle relative aux accords, décisions et pratiques nécessaires à la réalisation des objectifs de la politique agricole commune³³⁷. Or, elle a ultérieurement interprété, à la lettre, le terme « *en particulier* », en jugeant que cette disposition permettait simplement d'illustrer les moyens de réalisation de ces objectifs³³⁸. Une partie de la doctrine partageait cette position et considérait que ce paragraphe n'ajoutait pas de nouvelle dérogation, mais venait simplement illustrer les mesures pouvant bénéficier d'une présomption de conformité avec l'exemption relative à la

³³⁶ Article 2 du règlement n°26/62 portant application de certaines règles de concurrence à la production et au commerce des produits agricoles, précité ; article 2 du règlement n°1184/2006 du même nom.

³³⁷ Commission, 25 juillet 1974, *Frubo*, précité, pt. III.

³³⁸ Commission, 3 décembre 1984, *Milchförderungsfonds*, JOCE L 29 du 7 février 1985, p. 75, pt. 136 ; Commission, 24 novembre 1986, *Meldoc*, JOCE L 348, p. 50 ; G. OLMÍ, *Politique agricole commune*, précité, p. 280, pt. 205, alinéa 2.

réalisation des objectifs de la politique agricole commune ou des pratiques faisant partie intégrante d'une organisation nationale de marché³³⁹. Tout au plus, certains y voyaient une présomption d'application de ces exemptions, qu'il appartenait à la Commission d'écarter, le cas échéant, en démontrant l'incompatibilité de l'accord avec les objectifs de l'article 39 du TFUE³⁴⁰.

L'autonomie du régime d'exemption des associations d'agriculteurs affirmée par la Cour de justice - Ce n'est qu'au milieu des années 1990, que la Cour de Justice, s'appuyant sur une interprétation exégétique du texte, a tranché en faveur de l'indépendance de l'exemption des accords, décisions et pratiques d'associations d'agriculteurs, mettant un terme aux hésitations de la Commission³⁴¹. La Cour a en effet souligné qu'« *il résulte d'abord de la genèse dudit règlement que le législateur, en ajoutant, à la demande du Parlement européen, cette seconde phrase, qui ne figurait pas dans la proposition originale de règlement de la Commission, a voulu instituer une exception au profit des accords, décisions et pratiques d'exploitants agricoles, dès lors qu'ils répondent aux conditions énoncées, à moins que la Commission ne constate que l'entente exclut la concurrence ou met en péril les objectifs de l'article 39 du traité* »³⁴². Exiger que les mesures incriminées répondent à la condition de réalisation des objectifs de la politique agricole commune, dans le cadre de cette disposition, aurait été, selon la Cour de justice, à l'encontre de la volonté du législateur³⁴³. En conséquence, la Cour de justice a jugé que l'inapplicabilité de l'interdiction des ententes « *aux accords, décisions et pratiques d'exploitants agricoles, d'associations d'exploitants agricoles ou d'associations de ces associations est exclusivement soumise aux conditions énoncées à l'article 2, paragraphe 1, seconde phrase, du règlement n°26* »³⁴⁴. En effet, les considérants des règlements portant application de certaines règles de concurrence à la production et au commerce des produits agricoles, à l'origine de ce

³³⁹ J. – E. de COCKBORNE, Les règles communautaires de concurrence applicables aux entreprises dans le domaine agricole, précité, p. 304.

³⁴⁰ R. FRANCESCHELLI et a., *Droit européen de la concurrence*, 2^e éd., Paris, 1978, p. 192 ; J.-E. de COCKBORNE, Les règles de concurrence applicables aux entreprises dans le domaine agricole, précité, p. 307 ; G. OLMÍ, *Politique agricole commune*, précité, p. 280, pt. 205, alinéa 2 ; P. ARHEL, Applicabilité du droit de la concurrence aux coopératives agricoles, JCP, 1997, n°5, p. 75, pt. 13.

³⁴¹ CJCE, 12 décembre 1995, Hendrik evert Dijkstra e.a. c/ Friesland (Frico Domo) Coöperatie BA, aff. C-319/93, C-40/94, et C-224/94, Rec. p. 4506, pt. 18 ; CJCE, 13 avril 1994, Commission c/ Luxembourg, aff. C-313/93, Rec. p. 1279, et CJCE, 12 décembre 1995, H.G Oude Luttikhuis, aff. C-399/93, Rec. p. 4515. Voir également sur ce sujet C. BLUMANN, *Politique agricole commune et politique commune de la pêche*, précité, p. 117, pt. 149 ; G. OLMÍ, *Politique agricole commune*, précité, p. 280, pt. 205, alinéa 2.

³⁴² CJCE, 12 décembre 1995, Hendrik evert Dijkstra e.a. c/ Friesland (Frico Domo) Coöperatie BA, précité, pt. 18

³⁴³ *Ibidem* ; P. ARHEL, Applicabilité du droit de la concurrence aux coopératives agricoles, précité, p. 75, pt. 12.

³⁴⁴ *Ibidem*.

régime dérogatoire, soulignaient l'importance « *d'accorder une attention particulière à la situation des associations d'exploitants agricoles dans la mesure où elles ont notamment pour objet la production ou le commerce en commun de produits agricoles ou l'utilisation d'installations communes* »³⁴⁵. Cette « *attention particulière* » ouvrait la voie à un régime d'exemption autonome.

L'indépendance du régime dérogatoire des associations d'agriculteurs définitivement affirmée par l'article 209 du règlement n°1308/2013 – La rédaction proposée par l'article 209 du règlement n°1308/2013 supprime les termes « *en particulier* » à l'origine des hésitations de la Commission. Avec la suppression de ces termes, l'autonomie de la portée dérogatoire de cette disposition n'est plus discutable, accordant une place renforcée, dans les textes, à l'intervention des associations d'agriculteurs dans le développement de la politique sectorielle agricole³⁴⁶. En tout état de cause, la réalisation des objectifs de la politique agricole commune reste assurée par la condition visant à écarter du bénéfice de ce régime d'exemption les mesures qui menaceraient la réalisation des objectifs de l'article 39 du TFUE³⁴⁷.

2. L'application *ratione personae* du régime d'exemption visant les associations d'agriculteurs

Un régime d'exemption au bénéfice des exploitants agricoles et de leurs associations – Le bénéfice du régime d'exemption de l'article 209, paragraphe 1, alinéa 2, est réservé aux structures regroupant des exploitants agricoles. Cet article, comme les rédactions antérieures au règlement n°1308/2013, vise les « *agriculteurs, les associations d'exploitants d'agriculteurs, et les associations de ces associations* »³⁴⁸. Cette exemption a été ajoutée, lors de la rédaction du règlement n°26/62, à la demande du Parlement européen afin de favoriser le développement des coopératives qui étaient perçues comme un outil favorisant l'organisation de la production agricole. Les structures comportant des

³⁴⁵ Considérant n°4 du règlement n°26/62 portant application de certaines règles de concurrence à la production et au commerce des produits agricoles, précité ; considérant n°4 du règlement n°1184/2006 portant application de certaines règles de concurrence à la production et au commerce des produits agricoles, précité.

³⁴⁶ D. BIANCHI, Politique agricole commune – Libre circulation et libre concurrence, précité, pt. 36.

³⁴⁷ Article 209, paragraphe 1, alinéa 2 du règlement n°1308/2013 portant OCM des produits agricoles, précité.

³⁴⁸ Les versions antérieures des règlements visaient les « *exploitants agricoles, les associations d'exploitants agricoles et associations de ces associations* » (Articles 2 des règlements n°26/62 et n°1184/2006 portant application de certaines règles de concurrence à la production et au commerce des produits agricoles, précités, et article 176 du règlement n°1234/2007 dit « OCM Unique », précité.). L'évolution du terme emprunté d'« exploitants agricoles » à « agriculteurs » ne modifie pas la portée de la disposition. Le choix du terme « agriculteurs » a été choisi dans un souci de cohérence avec l'ensemble du règlement n°1308/2013.

opérateurs autres que les agriculteurs ne peuvent pas se prévaloir de ce régime d'exemption. Les associations intégrant des négociants, des commerçants ou des transformateurs, sont exclues du bénéfice du régime d'exemption de l'article 209, paragraphe 1, alinéa 2, du règlement n°1308/2013³⁴⁹. La composition exclusive de producteurs écarte du bénéfice de ce régime d'exemption les organisations interprofessionnelles, en ce qu'elles sont composées de représentants des transformateurs mais aussi, dans certains cas, des distributeurs³⁵⁰. La Cour de justice, saisie de la légalité du choix fait par le législateur européen en la matière, a rejeté le recours, mais en raison de l'irrecevabilité du recours en annulation émanant de particuliers contre un règlement³⁵¹. La légalité de ce choix n'a pas été remise en cause par la suite et est désormais entérinée. La doctrine « *retrouve ici l'exception de faveur accordée à l'associationnisme agricole et dont la finalité a toujours été de remédier à la fragmentation des exploitations et à la faiblesse de leur pouvoir économique face à leurs contractants amont et aval ; exception qui existe aussi et depuis des décennies dans beaucoup de pays non européens comme les États-Unis, le Japon, le Canada... Le regroupement des agriculteurs au sein de coopératives ou d'associations est considéré comme un moyen efficace de diminution des coûts, d'accroissement de la capacité à répondre aux exigences des contractants amont et aval, et ainsi, d'améliorer la compétition* »³⁵². Les spécificités du secteur agricole nécessitent un régime dérogatoire ouvert aux agriculteurs afin de permettre la structuration de la production face à des maillons aval des filières agricoles souvent déjà fortement organisés. La situation des industriels agroalimentaires et des distributeurs n'entraîne pas de besoin d'adaptation des règles concurrentielles et ne justifie pas la reconnaissance d'un régime d'exemption tel que celui de l'article 209, paragraphe 1, alinéa 2, du règlement n°1308/2013.

³⁴⁹ Commission, 2 décembre 1977, Choux-fleurs, IV/28.948, JOCE L 21 du 26 janvier 1978, p. 23, pt. III. 3 ; Commission, 3 décembre 1984, Milchförderungsfonds, précité, pts. 22 à 24 ; Commission, 24 novembre 1986, Meldoc, précité.

³⁵⁰ AC, Étude thématique « agriculture et concurrence », précité, p. 76 ; Commission européenne, The Interface between EU Competition Policy and the Common Agricultural Policy (CAP) : Competition rules applicable to cooperation agreements between farmers in the dairy sector, 16 février 2010, p. 25, consultable sur : http://ec.europa.eu/competition/sectors/agriculture/working_paper_dairy.pdf

³⁵¹ CJCE, 14 décembre 1962, Fédération nationale de la boucherie en gros, aff. C-19 à 22/62, Rec. p. 943.

³⁵² C. DEL CONT, Les producteurs agricoles face au marché – Contrats, concurrence et agriculture dans le règlement (UE) n°1308/2013, précité, pt. 15.

L'explicitation du bénéfice du régime d'exemption aux organisations de producteurs reconnues – L'article 209, paragraphe 1, alinéa 2, du règlement n°1308/2013 explicite, pour la première fois, le bénéfice du régime d'exemption précité aux organisations de producteurs³⁵³. La mention spécifique de ces organisations permet de rappeler l'importance que le législateur souhaite leur donner dans le cadre du développement du secteur agricole. L'article 209 impose que les organisations de producteurs soient reconnues par un État membre, au titre des articles 152 et 156 du même règlement, pour bénéficier de cette exemption. L'explicitation du bénéfice du régime dérogatoire aux organisations de producteurs reconnues, interroge quant à la portée qui doit être donnée à cet article. Le bénéfice aux organisations non reconnues peut notamment poser question : sont-elles exclues du bénéfice de ce régime d'exemption ou peuvent-elles en bénéficier en ce qu'elles demeurent des associations d'agriculteurs ? Or, cette reconnaissance, si elle est obligatoire dans certains secteurs comme ceux des fruits et légumes ou du lait, n'est qu'une possibilité ouverte aux États membres dans les autres secteurs. L'arrêt de la Cour de justice dans l'affaire dite du « cartel des endives » apporte une première analyse intéressante. En effet, la Cour a jugé que « *l'inapplicabilité des règles de concurrence de l'Union justifiée par le fait que la pratique concernée est nécessaire pour atteindre un ou plusieurs des objectifs de l'organisation commune du marché concerné suppose que cette pratique soit mise en œuvre par une entité qui est effectivement habilitée pour ce faire, en conformité avec la réglementation relative à l'organisation commune de ce marché, et partant, a fait l'objet d'une reconnaissance par un État membre* »³⁵⁴. Elle en conclut qu'« *une pratique adoptée au sein d'une entité non reconnue par un État membre (...) ne saurait ainsi échapper à l'interdiction des pratiques visées à l'article 101, paragraphe 1, TFUE* »³⁵⁵. De même, les pratiques doivent demeurer internes aux structures reconnues³⁵⁶. En conséquence, les pratiques entre producteurs en dehors d'une organisation de producteurs reconnue, et entre organisations de producteurs en dehors de toute association d'organisations de producteurs reconnue, sont soumises à l'article 101, paragraphe 1, du TFUE. La Cour conclut que « *des pratiques intervenant entre de telles OP ou AOP et, a fortiori, des pratiques impliquant, outre de telles OP ou AOP, des entités non reconnues par un État membre dans le cadre de la mise en œuvre de la politique agricole commune (...) ne sauraient*

³⁵³ Article 209, paragraphe 1, alinéa 2, du règlement n°1308/2013 portant OCM des produits agricoles, précité.

³⁵⁴ CJUE, 14 novembre 2017, APVE et a. c/ Commission, précité, pt. 53.

³⁵⁵ *Ibidem*, pt. 54.

³⁵⁶ *Ibidem*, pts. 56 et suivants.

échapper à l'interdiction des pratiques visées à l'article 101, paragraphe 1, TFUE »³⁵⁷. L'interprétation proposée par la Cour de justice est néanmoins fondée sur les dispositions confiant aux organisations de producteurs des missions de gestion des marchés, et non sur le régime d'exemption des associations d'agriculteurs de l'article 209³⁵⁸. Pourtant, l'articulation d'une portée dérogatoire de l'exercice de leurs missions par les organisations de producteurs et les associations d'organisations de producteurs reconnues avec le régime d'exemption de l'article 209, paragraphe 1, alinéa 2, du règlement n°1308/2013 interroge. En effet, s'il devait être retenu que cet article 209 permet d'exempter des mesures mises en œuvre par des organisations non reconnues par un État membre, ou en dehors des missions confiées aux organisations de producteurs reconnues, le raisonnement précité de la Cour de justice perd de son intérêt. Les mesures qui seraient pratiquées en dehors du cadre de la reconnaissance des organisations de producteurs et des associations d'organisations de producteurs pourraient tout de même bénéficier de l'exemption de l'article 209, paragraphe 1, alinéa 2. L'intérêt de la reconnaissance par un État membre serait alors réduit. La doctrine souligne « *le manque de clarté* » de la formulation de l'article 209, paragraphe 1, alinéa 2, « *car elle met sur le même plan les associations non reconnues et les associations reconnues sur le fondement du règlement OCM et qui sont donc hors du champ d'application de l'article 101 du TFUE* »³⁵⁹. Elle propose alors, pour garantir un effet utile à la disposition de l'article 209, paragraphe 1, alinéa 2, que soit précisé, dans la réglementation portant organisation commune de marché des produits agricoles, « *que l'article 209 du règlement OCM ne s'applique aux organisations reconnues que pour les accords et décisions qui n'entrent pas dans leurs missions légales autorisées par la PAC* »³⁶⁰. Pour la doctrine, la clarification proposée permettrait d'ouvrir la voie aux différentes structures agricoles contribuant à la réalisation des objectifs de la politique agricole commune, et en particulier celles qui assurent la structuration et la gestion des marchés agricoles, sans pour autant être reconnues au titre des articles 152 et 158.

³⁵⁷ *Ibidem*, pt. 59.

³⁵⁸ Articles 122 et 125 du règlement n°1234/2007 portant « OCM unique » aujourd'hui repris aux actuels articles 152 et 156 du règlement n°1308/2013 portant OCM des produits agricoles.

³⁵⁹ C. DEL CONT' et A. LANNARELLI, Recherche pour la Commission AGRI – Nouvelles règles de concurrence pour la chaîne agro-alimentaire dans la PAC après 2020, Parlement européen, département thématique des politiques structurelles et de cohésion, Bruxelles, 2018, p. 41.

³⁶⁰ *Ibidem*.

3. L'application *ratione materiae* du régime d'exemption visant les associations d'agriculteurs

La liste limitative des actions pouvant bénéficier de l'exemption – Selon l'article 209, paragraphe 1, alinéa 2, du règlement n°1308/2013, les associations d'agriculteurs qui assurent une activité de production agricole, de première transformation et de première mise en marché, peuvent être exemptées de l'interdiction des ententes. Cet article va plus loin et précise encore un peu plus les activités des associations d'agriculteurs qui peuvent être exemptées. Elles doivent contribuer à la réalisation de certaines finalités précises : la production ou la vente de produits agricoles, l'utilisation commune d'installations de stockage, de traitement ou de transformation de produits agricoles³⁶¹. Ces pratiques sont caractéristiques de l'activité des coopératives, et illustrent parfaitement la volonté des auteurs de cette exemption de permettre un traitement adapté de ces organisations, dans l'exercice de leurs missions traditionnelles³⁶². Ces activités répondent plus largement au champ couvert par la politique agricole commune. Cette dernière porte, en effet, sur les produits issus de l'activité de production agricole, mais aussi les produits de première transformation³⁶³. La liste des produits agricoles visés par la politique agricole commune comprend des produits transformés, tels que ceux à la base de fruits et légumes, l'huile d'olive, les fromages ou encore les viandes transformées (saucisses, saucissons et produits similaires par exemple)³⁶⁴. Les auteurs des traités ont fait le choix d'exclure les produits de transformation au processus de production plus long. Ils considéraient que les prix des matières premières avaient un impact moindre sur les coûts de production de ces produits transformés³⁶⁵. Le choix de ces activités peut néanmoins être jugé contradictoire avec la condition *ratione personae* qui limite le bénéfice du régime d'exemption de l'article 209, paragraphe 1, alinéa 2, aux agriculteurs. En effet, l'activité de transformation des produits agricoles, pourtant couverte par ce régime d'exemption, est

³⁶¹ CJCE, 25 mars 1981, *Cooperatieve Stermsel*, aff. C-61/80, Rec. p. 851 ; CJCE, 12 décembre 1995, *Oude Luttikhuis*, précité.

³⁶² C. BLUMANN, *Politique agricole commune et politique commune de la pêche*, précité, p. 118, pt. 149 ; D. BIANCHI, *Politique agricole commune – Libre circulation et libre concurrence*, Jcl, Fasc. 20, *Marché commun agricole*, pt. 36. Voir également les conclusions avocat général Mayras, affaire *Suiker Unie*, cité *supra*.

³⁶³ L'article 38 du TFUE définit en effet les produits agricoles visés par la PAC comme « les produits du sol, de l'élevage et de la pêche, ainsi que les produits de première transformation qui sont en rapport direct avec ces produits ».

³⁶⁴ Annexe 1 du TFUE.

³⁶⁵ G. OLMI, *Politique agricole commune*, précité, p. 4, pt. 2

aujourd'hui en grande partie réalisée par des opérateurs différents des producteurs³⁶⁶. Or, les transformateurs sont exclus du bénéfice de cette exemption.

B. Un nouveau régime d'exemption des organisations de producteurs à la portée dérogatoire accentuée

Un renforcement de la place des organisations de producteurs sur les marchés –

Malgré les missions de structuration et de gestion des marchés agricoles confiées aux organisations de producteurs et le régime d'exemption de l'article 209, paragraphe 1, deuxième alinéa du règlement n°1308/2013, la place de ces organisations sur les marchés ne s'est pas avérée suffisante pour assurer une intervention efficace sur les marchés. La multiplication des crises agricoles et la concentration de leurs acheteurs ont conduit à des prix non rémunérateurs pour les producteurs dont la fragilité est accentuée par la volatilité des marchés. Le législateur a alors renforcé la possibilité d'intervention des organisations de producteurs, notamment en matière tarifaire (1). Néanmoins, l'analyse de la mise en œuvre de cette dérogation, qui préexistait dans le secteur laitier, témoigne des faiblesses persistantes pour assurer la structuration souhaitée de la production agricole (2).

1. Le champ d'exemption des organisations de producteurs reconnues

D'un régime d'exemption sectoriel à une généralisation à l'ensemble des produits

agricoles - Les organisations du secteur laitier ont été les premières à bénéficier d'une dérogation complémentaire à l'article 101 du TFUE. Le règlement n°261/2012 portant modification du règlement n°1234/2007 du Conseil en ce qui concerne les relations contractuelles dans le secteur du lait et des produits laitiers, dit « Paquet lait », a reconnu la possibilité de négociations collectives par les organisations de producteurs. Le contexte difficile du secteur laitier, lié notamment à la disparition des quotas et à l'instabilité des prix, a poussé le législateur européen à adopter des mesures visant à améliorer la situation des producteurs dans les relations contractuelles du secteur³⁶⁷. Le déséquilibre du pouvoir

³⁶⁶ C. BLUMANN, *Politique agricole commune – Droit communautaire agricole et agro-alimentaire*, précité, p. 166, pt. 275.

³⁶⁷ Considérant n°2 du règlement n°261/2012 du 14 mars 2012 portant modification du règlement n°1234/2007 en ce qui concerne les relations contractuelles dans le secteur du lait et des produits laitiers, JOUE L 94, p. 38 : « Dans la période allant de 2007 à 2009, des événements exceptionnels ont secoué le marché du secteur du lait et des produits laitiers, se soldant finalement par un effondrement des prix en 2008/2009. Dans un premier temps, ce sont des conditions climatiques extrêmes qui ont frappé l'Océanie et provoqué une chute des approvisionnements suivie d'une flambée brutale des prix. Alors que les approvisionnements commençaient à se rétablir sur le plan mondial et les prix à retrouver des niveaux plus normaux, la crise financière et économique a atteint les producteurs de lait et produits laitiers de

de négociation entre agriculteurs et laiteries était important en ce que « *les agriculteurs [pouvaient] ignorer, au moment de la livraison, quel prix leur ser[ait] payé pour leur lait, car celui-ci [était] souvent fixé beaucoup plus tard par les laiteries, selon des critères de valeur ajoutée obtenue sur lesquels l'agriculteur n'a[vait] souvent aucune prise* »³⁶⁸. L'objectif du législateur était de stabiliser les revenus des producteurs en renforçant leur pouvoir de négociation. Les organisations de producteurs du secteur laitier conservent aujourd'hui un cadre dérogatoire spécifique, défini à l'article 149 du règlement n°1308/2013. L'intérêt de cette mesure dérogatoire au droit de la concurrence a été réaffirmé par le législateur européen par son extension aux secteurs des grandes cultures, de la viande bovine et de l'huile d'olive dans la version initiale du règlement n°1308/2013³⁶⁹. La limitation de la dérogation à ces trois nouveaux secteurs a pu être critiquée par les observateurs des marchés qui auraient préféré une extension à l'ensemble des produits agricoles. En effet, si ces trois secteurs faisaient l'objet de situations de marché difficiles, des situations de crises existaient pour bien d'autres productions. Le règlement n°2017/2393, dit « omnibus », a finalement élargi à l'ensemble des productions agricoles couvertes par la politique agricole commune, la possibilité de négociation collective par les organisations de producteurs³⁷⁰. La portée dérogatoire de

l'Union, ce qui a accentué l'instabilité des prix. Le renchérissement des produits de base a provoqué une hausse significative du coût des aliments pour animaux et des autres intrants, y compris l'énergie. Une chute de la demande mondiale, notamment de lait et de produits laitiers, à laquelle l'Union n'a pas échappé, s'est ensuite produite durant une période pendant laquelle la production de l'Union restait stable et a provoqué une chute des prix dans l'Union jusqu'au niveau le plus bas du filet de sécurité. La nette décline des prix des produits laitiers de base ne s'est pas intégralement répercutée sur les produits laitiers proposés aux consommateurs, ce qui a engendré, dans la plupart des pays et pour la plupart des produits du secteur du lait et des produits laitiers, un accroissement de la marge brute des secteurs situés en aval. Cet état de fait a bloqué l'adaptation de la demande à la baisse des prix des produits de base, ralenti le redressement des prix et exacerbé l'incidence de la faiblesse des prix sur les producteurs de lait, ce qui a menacé gravement la viabilité de bon nombre d'entre eux ». Il est intéressant de noter également que dans le cadre de sa proposition de règlement portant modification du règlement n°1234/2007 en ce qui concerne les relations contractuelles dans le secteur du lait et des produits laitiers, la Commission soulignait que « *l'existence, sur une longue période, d'une politique de fixation de quotas et de prix officiels élevés a rigidifié le marché en instituant, dans la pratique, des débouchés garantis pour les produits laitiers. Outre qu'elle a souvent eu pour effet, d'inhiber l'adaptation structurelle, cette situation a rendu les acteurs de la chaîne de production insensibles aux signaux qui auraient dû les conduire à réagir aux mouvements du marché* » (Commission européenne, Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant modification du règlement n°1234/2007 du Conseil en ce qui concerne les relations contractuelles dans le secteur du lait et des produits laitiers, pp. 2-3).

³⁶⁸ Considérant 5 du règlement n°261/2012 du 14 mars 2012 portant modification du règlement n°1234/2007 du Conseil en ce qui concerne les relations contractuelles dans le secteur du lait et des produits laitiers, précité.

³⁶⁹ Articles 169 à 171 du règlement n°1308/2013 portant OCM des produits agricoles, dans sa version initiale du 17 décembre 2013.

³⁷⁰ Les articles 169 à 171 du règlement n°1308/2013 portant OCM des produits agricoles reconnaissant la possibilité de négociation collective dans les secteurs de l'huile d'olive et olives de table, de la viande bovine et des grandes cultures sont supprimés. Seul l'article 149 du même règlement perdure pour les spécificités du secteur laitier.

cette exemption est importante à deux titres. Elle vise les organisations de producteurs avec ou sans transfert de la propriété (a) qui pourront procéder à des fixations collectives de prix contribuant à la structuration des marchés (b).

- a) L'application *ratione personae* du régime d'exemption visant les organisations de producteurs

Le bénéfice de la dérogation limité aux organisations de producteurs reconnues par un État membre – Il convient de noter que la dérogation prévue à l'article 152, paragraphe 1 *bis*, ou à l'article 149 du règlement n°1308/2013, pour le secteur laitier, est strictement réservée aux organisations de producteurs reconnues comme telles par les États membres. Si, dans les secteurs des fruits et légumes, de l'huile d'olive, du ver à soie, du houblon, et du lait, les États membres ont l'obligation de reconnaître de telles organisations, ce n'est pas le cas pour les autres secteurs où il s'agit d'une simple faculté mise à leur disposition³⁷¹. En conséquence, dans les secteurs où la reconnaissance d'organisations de producteurs n'est pas obligatoire et lorsque les États membres n'en ont pas fait le choix, les organisations non reconnues ne pourront pas bénéficier du régime dérogatoire de l'article 152, paragraphe 1 *bis* du règlement n°1308/2013. Les organisations de producteurs reconnues au sein de l'Union européenne étant relativement peu nombreuses au regard des volumes de produits agricoles mis en marché, la possibilité de négociation collective ne concerne pour l'heure que peu d'opérateurs. Néanmoins, cette dérogation pourra peut-être contribuer à l'accélération du développement de ces organisations et de leur reconnaissance, et dès lors à la concentration de la production agricole.

Le bénéfice de la dérogation limité aux organisations de producteurs de commercialisation – La dérogation bénéficie aux organisations de producteurs qui ont pour objectif de concentrer l'offre et de mettre sur le marché la production de leurs membres³⁷². En conséquence, cette dérogation ne vise que les organisations de producteurs commerciales³⁷³. Les associations d'organisations de producteurs dites « de gouvernance », qui ne concentrent pas la production et ne la mettent pas en marché, sont exclues du dispositif. L'autorité de la concurrence française, qui a eu à juger de

³⁷¹ Voir notamment les articles 159, a), ii), et 161, paragraphe 1) du règlement n°1308/2013 portant OCM des produits agricoles, précité.

³⁷² *Ibidem*, article 152, paragraphe 1, b).

³⁷³ Voir définition des organisations de producteurs commerciales, p. 39.

l'intervention de ces organisations apparues en France en premier lieu, rappelle qu'« *il ne s'agit plus de concentration de l'offre, mais bien de concertation entre entités qui restent des concurrents sur le marché final* »³⁷⁴. Les organisations de producteurs commerciales peuvent fonctionner selon deux mécanismes. Elles peuvent intervenir après un transfert de propriété de la production de leurs membres (i) ou par le biais d'un mandat de négociation, où les producteurs membres gardent la propriété de leurs marchandises (ii)³⁷⁵.

- i) Les organisations de producteurs avec transfert de propriété

La notion de transfert de propriété – Les organisations de producteurs commerciales peuvent intervenir à la suite d'un transfert de propriété de la production de leurs membres aux organisations. Les différents producteurs se comportent alors, dans la mise en marché, comme s'ils constituaient une unique entreprise, par le biais de l'organisation. La concentration de la production est renforcée par la commercialisation directe des produits³⁷⁶. L'objectif de restructuration de la production agricole est atteint par une concentration optimale de la production vendue par un seul organisme. Les coopératives, reconnues comme organisations de producteurs, sont un exemple de ce type de structure. En effet, les producteurs coopérateurs cèdent leur production à la coopérative qui assure la vente des produits aux transformateurs ou distributeurs et qui répartit le bénéfice entre les coopérateurs selon les modalités fixées par les statuts et le règlement intérieur de la coopérative.

Les organisations de producteurs avec transfert de propriété au regard du droit de la concurrence – La mise en marché par le biais d'une organisation de producteurs fonctionnant avec un transfert de propriété permet de réduire les risques de sanction au titre de l'interdiction des ententes de l'article 101 du TFUE. En effet, l'organisation de producteurs doit être considérée comme un acteur économique unique, en se comportant comme le ferait un grossiste. Elle négocie les conditions de vente, et notamment de prix, avec son acheteur, et règlera l'achat qu'elle a effectué auprès du producteur, selon les

³⁷⁴ AC, avis n°08-A-07 du 7 mai 2008 relatif à l'organisation économique de la filière fruits et légumes, pt. 55.

³⁷⁵ Voir note de bas de page n°114, p. 38.

³⁷⁶ AC, Étude thématique « Agriculture et concurrence », précité, p. 123 : l'autorité de la concurrence souligne que « *les producteurs livrent leur production à l'organisation, telle une coopérative agricole. En tant que membres de l'organisation de producteurs, 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'organisation de producteurs, et encore moins entre le producteur et l'aval* ».

modalités déterminées entre eux. Les risques d'ententes, notamment en matière de fixation commune de prix, sont réduits, puisqu'il n'y a pas de discussion entre différents opérateurs indépendants. Cela explique la promotion qui en est faite par l'autorité de la concurrence française³⁷⁷.

Les critiques doctrinales relatives au mécanisme de transfert de propriété - Les producteurs agricoles européens, et notamment français, restent, dans certaines filières, fortement attachés à leur indépendance pour la commercialisation de leurs productions³⁷⁸. Certains agriculteurs choisissent en effet de maîtriser la destination de leur production et sa valorisation. En effet, dans le cadre d'une organisation de producteurs avec transfert de propriété, le producteur perd la possibilité d'intervenir sur la suite du processus. Pour certains auteurs, comme le Professeur Barbieri, la consécration du modèle avec transfert de propriété est critiquable. Il souligne que, s'il est traditionnellement considéré qu'il s'agit d'un signal fort en faveur de l'organisation des marchés agricoles, cette vision relève « *d'une conception particulièrement étriquée du droit des contrats* »³⁷⁹. Cette appréciation ne prend pas en compte les différentes manières de mise en marché de la production « *qui ne remettent pas forcément en cause la liberté de choix des producteurs de s'intégrer dans une filière ou dans un processus quelconque* »³⁸⁰. En effet, les producteurs peuvent, par exemple, sans transférer la propriété de leur production, s'inscrire dans des démarches qualitatives collectives³⁸¹. D'autres auteurs soulignent qu'« *il n'est pas certain (...) qu'une organisation verticale, qui vend la production de ses membres à un acquéreur unique, gagne en pouvoir de négociation au contraire d'une organisation horizontale constituée à l'échelle d'un bassin de production. Ne doivent pas être négligés non plus les coûts et le temps passé à assurer leur fonctionnement, développer une stratégie commerciale efficace et chercher de nouveaux débouchés. Le revenu des producteurs n'est pas toujours amélioré par l'existence d'une structure*

³⁷⁷ Voir notamment la fiche « Comment concilier les spécificités du monde agricole avec le droit de la concurrence » publiée par l'Autorité de la concurrence à l'occasion de la décision « endives », où elle présente les intérêts de la structuration de la production agricole par le biais de coopératives puissantes. Consultable sur http://www.autoritedelaconcurrence.fr/doc/fiche1_agri.pdf

³⁷⁸ Dans le secteur des fruits et légumes, la quasi-totalité des OP sont des OP avec transfert de propriété (92 %), tandis qu'à l'inverse, dans le secteur laitier, la quasi-totalité des OP sont des OP sans transfert de propriété (94 %). Dans le secteur de l'élevage et de la viande, la répartition entre OP avec et sans transfert de propriété varie selon la filière concernée, les OP avec transfert de propriété représentant entre 14 % (filiale caprine) et 80 % (filiale équine) des OP reconnues (AC, avis 18-A-04 du 4 mai 2018 relatif au secteur agricole, précité).

³⁷⁹ J. – J. BARBIERI, Organiser l'offre, RDR n°340, février 2006, étude 10.

³⁸⁰ *Ibidem*.

³⁸¹ Par exemple dans le cadre d'organisme de défense et de gestion (ODG) en charge de la gestion des signes de qualité.

intermédiaire de commercialisation »³⁸². L'exemple du secteur laitier français peut illustrer ces propos. En effet, les critiques sur le prix d'achat du lait aux producteurs concernent tout autant les coopératives que les industriels. Si le transfert de propriété assure la conformité des pratiques au regard du droit de la concurrence, il n'est pas nécessairement la garantie d'une meilleure efficacité de la rémunération des acteurs de la production agricole.

ii) Les organisations de producteurs sans transfert de propriété

Le fonctionnement des organisations de producteurs sans transfert de propriété -

Les organisations de producteurs peuvent également intervenir dans le cadre d'un mandat de négociation des producteurs membres. Ces derniers restent alors propriétaires de leurs productions jusqu'à leur mise en marché. L'organisation va simplement en assurer la valorisation. Les volumes sont regroupés par rapport à des producteurs indépendants, mais le contrat de vente est bien individualisé entre chaque producteur et l'acheteur³⁸³. L'organisation négocie les conditions des contrats de vente au nom et pour le compte des producteurs, dans la limite de son mandat³⁸⁴. Elle conclut un accord-cadre avec un acheteur qui doit ensuite être respecté dans le cadre de la relation contractuelle entre l'agriculteur membre de l'organisation et l'acheteur.

La sécurisation de l'intervention des organisations de producteurs sans transfert de propriété au regard du droit de la concurrence par l'article 152, paragraphe 1 *bis* du règlement n°1308/2013 – Antérieurement à l'entrée en vigueur du règlement 2017/2393, dit « *omnibus* », l'intervention des organisations de producteurs sans transfert de propriété posait de nombreuses questions de compatibilité avec les règles de droit de la concurrence. Tel est encore le cas, lorsque les conditions du régime d'exemption de l'article 152 ne sont pas respectées. Ces organisations peuvent désormais négocier collectivement les conditions contractuelles pour le compte de chaque producteur membre. Antérieurement au règlement dit « *omnibus* », afin de ne pas entraîner une entente prohibée par l'article 101, paragraphe 1, du TFUE, l'individualisation des contrats de chaque producteur étant nécessaire. Les coûts de production, propres à

³⁸² R. – J. AUBIN-BROUTE, La question du prix dans les relations commerciales agricoles après les récentes lois relatives à l'agriculture, *RDR* n°441, mars 2016, étude 11, pt. 10.

³⁸³ AC, Étude thématique « agriculture et concurrence », précité, p. 123.

³⁸⁴ J. BIZET, Rapport d'information n°214 fait au nom de la commission des affaires européennes du Sénat, déposé le 10 décembre 2013, p. 42 ; AC, avis n° 14-A-03 du 14 février 2014 relatif à une saisine de la fédération des Producteurs de Légumes de France, pts. 38 et 39.

chaque exploitant, devaient notamment être pris en compte. L'insécurité juridique liée à l'absence de transfert de propriété existant avant l'adoption du règlement dit « *omnibus* », conduisait les opérateurs à une certaine méfiance envers ce type de structure. L'interdiction de négociation collective au sein des organisations de producteurs sans transfert de propriété était critiquée au regard du pouvoir important de leurs acheteurs, qui, en étant fortement concentrés, étaient capables d'imposer leurs prix et leurs conditions de vente. Le législateur européen en autorisant la négociation collective au sein des organisations de producteurs sans transfert de propriété, donne à ces organisations plus de moyens pour négocier avec leurs acheteurs.

- b) L'application *ratione materiae* du régime d'exemption visant les organisations de producteurs

Un cadre dérogatoire au bénéfice d'activités structurantes du marché - Après de longues et intenses discussions au sein des États membres, et entre la Direction générale « Agriculture » et la Direction générale « Concurrence » au sein de la Commission européenne, le règlement n°2017/2393, dit « omnibus », reconnaît la possibilité pour les organisations de producteurs, avec ou sans transfert de propriété, dans le cadre de l'exercice de missions structurantes du marché (i), de négocier collectivement les prix (ii). Le règlement n°2017/2393 marque un pas de plus dans le traitement dérogatoire des organisations économiques au regard du droit de la concurrence en permettant une concertation tarifaire pourtant strictement condamnée par l'article 101, paragraphe 1, du TFUE.

- i) Les activités structurantes des marchés

L'encadrement des actions des organisations de producteurs pouvant bénéficier de la dérogation – La dérogation à l'article 101, paragraphe 1, du TFUE, de l'article 152, paragraphe 1 *bis* du règlement n°1308/2013, vise à structurer le marché agricole par des missions de planification de la production, d'optimisation des coûts de production, de mise sur le marché et de négociation des contrats concernant l'offre de produits agricoles au nom de ses membres³⁸⁵. Le législateur donne en outre une liste d'actions illustrant la réalisation de ces missions : activités de transformation conjointe, de distribution conjointe, d'emballage, étiquetage ou promotion conjoints, d'organisation conjointe du

³⁸⁵ Article 152, paragraphe 1 *bis*, premier alinéa, du règlement n°1308/2013 portant OCM des produits agricoles, précité.

contrôle de la qualité, d'utilisation conjointe des équipements ou des installations de stockage, de gestion conjointe des déchets directement liés à la production, ou d'acquisition conjointe des intrants³⁸⁶. Ces activités doivent ainsi contribuer à la réalisation des objectifs de la politique agricole commune³⁸⁷. Elles marquent la volonté du législateur européen de confier aux organisations de producteurs l'ensemble des outils nécessaires à structuration de la mise en marché des produits agricoles. Une particularité de cette dérogation reconnue dans le secteur laitier est à noter. En effet, le pouvoir de négociation collective donné aux organisations de producteurs n'est conditionné à l'exercice d'aucun type d'activité particulier. Cette condition avait été ajoutée par la Commission lors de l'extension de cette dérogation aux secteurs de l'huile d'olive et olives de table, de la viande bovine et des grandes cultures, afin de circonscrire cette dérogation aux organisations de producteurs commerciales, qui ont un fort impact sur la structuration des marchés agricoles. Cette condition a ensuite été élargie à l'ensemble des secteurs par le règlement n°2017/2393, sauf pour le secteur laitier qui conserve sa disposition spécifique à l'article 149, du règlement n°1308/2013.

L'examen des effets bénéfiques des mesures exemptables simplifié par le règlement dit « omnibus » – La mise en œuvre de la dérogation des négociations collectives par les organisations de producteurs dans les secteurs de l'huile d'olive et des olives de table, de la viande bovine et des grandes cultures n'a pas permis de démontrer l'efficacité de la mesure. En effet, aucune mise en œuvre dans ces secteurs n'a été observée, de 2014, date de son entrée en vigueur et celle du règlement 2017/2393, dit « *omnibus* », qui a remplacé ces dispositions par l'article 152, paragraphe 1 *bis* du règlement n°1308/2013. Les nombreuses et strictes conditions de mise en œuvre du régime d'exemption semblaient dissuader les opérateurs agricoles d'en user, en raison de l'absence de sécurité juridique³⁸⁸. En effet, les articles 169 à 171, paragraphe 1, alinéa 2, du règlement n°1308/2013, dans sa version antérieure à l'adoption du règlement n°2017/2393, prévoyaient qu' « *une organisation de producteurs attei[gnait] les objectifs (...) pour autant que la réalisation desdits objectifs conduise à une intégration des activités susceptibles de générer des résultats significatifs de sorte que les activités de l'organisation de producteurs contribuent de manière générale à la réalisation des objectifs visés à l'article 39 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne* ». La

³⁸⁶ *Ibidem*.

³⁸⁷ *Ibidem*.

³⁸⁸ R. – J. AUBIN-BROUTE, Organisation de la production et des marchés - La question du prix dans les relations commerciales agricoles, RDR n°441, mars 2016, Étude 11, note de bas de page n°7.

mesure des résultats significatifs était trop complexe, et ainsi source d'insécurité juridique. Les lignes directrices adoptées par la Commission, relatives à la mise en œuvre de ces dispositions, soulignaient que si les accords conclus entre producteurs agricoles pouvaient entraîner des gains d'efficacité, et contribuer à la réalisation des objectifs de la politique agricole commune, elles pouvaient également restreindre la concurrence³⁸⁹. En conséquence, une mise en balance des effets positifs et négatifs devait être faite. La dérogation ne pouvait être accordée que lorsque les bénéfices étaient significatifs pour compenser l'atteinte à la concurrence³⁹⁰. Pour procéder à cet examen, la Commission proposait, dans ses lignes directrices, un « test de gains d'efficacité substantiels » composés de deux méthodes de calculs complexes. La difficulté pour bénéficier de cette dérogation était telle qu'aucune dérogation n'a été reconnue dans ce cadre. En outre, la multiplicité des conditions de mise en œuvre et leur complexité ont conduit la doctrine à s'interroger sur l'apport réel de cette dérogation par rapport au cadre dérogatoire de l'article 209, paragraphe 1, deuxième alinéa, du règlement n°1308/2013³⁹¹. La suppression de la condition de « résultats significatifs » par le règlement dit « *omnibus* », devrait simplifier la mise en œuvre de cette dérogation dans le cadre de l'article 152, paragraphe 1 *bis*.

ii) La négociation collective de prix

La possibilité de négociation collective, y compris sur les prix – Afin d'assurer une réelle portée structurante des activités concertées, le législateur européen a écarté l'interdiction de négociation collective sur les prix, dans le cadre de ce régime d'exemption. L'importance de la portée dérogatoire de cette disposition est marquée par la possibilité donnée aux organisations de producteurs de négocier collectivement pour leurs membres, « *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* »³⁹². Il n'est plus nécessaire que les prix négociés par l'organisation soient individualisés pour chaque producteur membre au regard des mandats de négociation donnés à l'organisation. Il s'agit d'une fixation de prix commun,

³⁸⁹ Commission, Lignes directrices relatives à l'application des règles spécifiques énoncées aux articles 169, 170 et 171 du règlement OCM concernant les secteurs de l'huile d'olive, de la viande bovine et des grandes cultures, JOUE C 431, du 22 septembre 2015.

³⁹⁰ *Ibidem*, p. 16, pts. 65 et suivants.

³⁹¹ C. DEL CONT, Les producteurs agricoles face aux marchés, précité, note de bas de page n°38.

³⁹² Article 152, paragraphe 1 *bis*, c) du règlement n°1308/2013 portant OCM, précité.

habituellement strictement interdite par les autorités de concurrence³⁹³. Cette exception marque une conséquente atténuation de la politique souhaitée par la Commission européenne, depuis de nombreuses années, visant à interdire toute pratique ayant pour objet, ou pour effet, une telle fixation de prix. L'adoption de ce régime dérogatoire témoigne de l'insuffisance des régimes historiques pour permettre la structuration et la gestion des marchés agricoles. L'utilité d'une intervention sur les prix est reconnue. Cette nouvelle dérogation semble offrir une meilleure sécurité juridique aux opérateurs. L'amélioration de la situation économique des agriculteurs est également espérée en ce que les organisations de producteurs doivent pouvoir négocier un niveau de prix rémunérateur pour leurs membres. Néanmoins, les négociations actuelles des contrats cadres entre organisations de producteurs et acheteurs ne semblent pas suffire à une améliorer la situation économique de agriculteurs. L'exemple du secteur laitier est parlant : les organisations de producteurs semblent encore de taille trop modeste pour représenter un réel contre-pouvoir à celui des acheteurs. En outre, elles ne disposent souvent que d'un acheteur unique, ce qui les contraint à accepter les conditions tarifaires de ce dernier afin de vendre leur production. Ainsi cette dérogation, si elle permet aux organisations sans transfert de propriété d'avoir un rôle déterminant dans la commercialisation des produits agricoles, ne semble pas suffisante, pour l'instant, pour assurer la structuration des marchés agricoles. Néanmoins, elle leur offre un outil privilégié pour affirmer leur rôle et développer leur place sur les marchés. Des organisations de producteurs, de taille plus importante et multi-acheteurs, disposant d'un pouvoir de négociation collective des prix pourraient, à terme, permettre une restructuration des rapports commerciaux avec l'aval de la filière. Néanmoins, le chemin reste long pour arriver à une telle situation.

2. Examen de la mise en œuvre du régime d'exemption dans le secteur laitier

Le bilan de la mise en œuvre du régime d'exemption dans le secteur laitier –

L'examen de la mise en œuvre de la mesure dans les secteurs laitier ne permet pas d'être pleinement satisfait. La Commission a rendu deux rapports, en 2014 et 2016, sur la mise en œuvre du Paquet lait³⁹⁴. Elle est revenue sur l'utilisation de la négociation collective

³⁹³ Voir notamment AC, avis n° 08-A-07 du 7 mai 2008 relatif à l'organisation économique de la filière fruits et légumes, pt. 56.

³⁹⁴ Commission, Rapport au Parlement européen et au Conseil, Évolution de la situation du marché des produits laitiers et de la mise en œuvre du « Paquet lait », COM(2014) 354 final, 13 juin 2014 et Commission,

dans les États membres. Les résultats étaient alors à nuancer selon les États membres. La Commission relevait, dans le cadre de son rapport de 2014, que seuls quatre États membres avaient communiqué des livraisons de lait cru en 2013 dans le cadre d'un contrat négocié collectivement, représentant entre 4%, pour l'Espagne, et 33% des volumes, pour l'Allemagne. En outre, en France, près de 90% du volume annuel commercialisable des organisations de producteurs reconnues ont été négociées collectivement, tandis qu'en Espagne, environ 16 % des volumes commercialisables des organisations de producteurs reconnues sont concernés³⁹⁵. La Commission soulignait, par ailleurs, qu'« *étant donné que les livraisons effectuées par les agriculteurs affiliés à leur coopérative de transformation ne [pouvaient] être négociées dans le cadre du paquet lait, il [restait] encore un certain potentiel pour les négociations collectives, sauf en Allemagne et dans les États membres comptant une proportion importante de coopératives de transformation* »³⁹⁶. Le rapport de la Commission européenne de 2016 a constaté une situation similaire. Seule la France a vu une légère augmentation du volume de lait de vache vendu dans le cadre de contrats négociés collectivement, passant de 18 % à 20 % entre 2014 et 2015³⁹⁷. Malgré les dispositions dérogatoires reconnues dans le secteur laitier dès 2012, la concentration de la production laitière mise en marché n'est, à ce jour, pas optimale.

§ 2. L'exemption des mesures des organisations interprofessionnelles

La légitimation de l'intervention des organisations interprofessionnelles sur les marchés agricoles - L'article 210 du règlement n°1308/2013 écarte l'application de l'article 101, paragraphe 1, du TFUE dans le cadre de l'exercice des missions confiées aux organisations interprofessionnelles³⁹⁸. Cela renforce la légitimité de leurs interventions sur les marchés. Par une décision de compatibilité à l'article 101, paragraphe 1, du TFUE, de

Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil – Évolution de la situation du marché des produits laitiers et de la mise en œuvre du « paquet lait », COM(2016) 724 final, 24 juin 2016.

³⁹⁵ Commission, Rapport au Parlement européen et au Conseil, Évolution de la situation du marché des produits laitiers et de la mise en œuvre du « Paquet lait », 2014, précité p.8.

³⁹⁶ *Ibidem* ; Y. PETIT, « Paquet lait » : bilan et perspectives, RDR n°452, avril 2017, comm. 128.

³⁹⁷ Commission, Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil – Évolution de la situation du marché des produits laitiers et de la mise en œuvre du « paquet lait », 2016, précité, p. 11.

³⁹⁸ Article 210, paragraphe 1, du règlement n°1308/2013 portant OCM des produits agricoles, précité : « 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 organisations interprofessionnelles reconnues au titre de l'article 157 du présent règlement, ayant pour objet l'exercice des activités mentionnées à l'article 157, paragraphe 1, point c), et, en ce qui concerne le secteur du lait et des produits laitiers, à l'article 157, paragraphe 3, point c), du présent règlement et, en ce qui concerne les secteurs de l'huile d'olive et des olives de table et du tabac, à l'article 162 du présent règlement ».

la Commission, le cadre concurrentiel, dans lequel l'organisation interprofessionnelle exerce ses missions, est sécurisé. L'article 210 du règlement n°1308/2013 répond aux difficultés posées par les règlements portant organisation commune de marché antérieurs. En effet, aucune disposition ne permettait l'exemption des accords, décisions et pratiques adoptés par les organisations interprofessionnelles, et le bénéfice de la dérogation visant les associations d'agriculteurs était écarté pour les organisations comprenant des opérateurs autres que les agriculteurs³⁹⁹. En l'absence de dérogations spécifiques, l'article 101 TFUE s'appliquait pleinement aux organisations interprofessionnelles. L'autorité de la concurrence française, dans son rapport « agriculture et concurrence » publié en 2012, considérait que « *les accords et pratiques mis en œuvre par une organisation interprofessionnelle [était] à analyser au regard de l'article 101 du TFUE et de la disposition correspondante du droit interne, et non au regard des dispositions du règlement OCM unique* »⁴⁰⁰. Le législateur européen a souhaité sécuriser le cadre concurrentiel dans lequel les organisations interprofessionnelles interviennent. En conséquence, l'article 210, paragraphe 1, du règlement n°1308/2013 reconnaît que l'article 101, paragraphe 1, du TFUE, ne s'applique pas aux accords, décisions et pratiques concertées des organisations interprofessionnelles reconnues (A), mis en œuvre dans le cadre de l'exercice des missions qui leur sont confiées (B).

A. L'application *ratione personae* du régime d'exemption visant les organisations interprofessionnelles

Une obligation de reconnaissance au titre de l'article 157 du règlement n°1308/2013 – Le premier paragraphe de l'article 210 du règlement n°1308/2013 prévoit que « *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 organisations interprofessionnelles reconnues, au titre de l'article 157 du présent règlement* »⁴⁰¹. Seules les organisations interprofessionnelles ayant été reconnues par les États membres peuvent bénéficier de cette exemption. Si les États membres sont dans l'obligation de reconnaître des organisations interprofessionnelles dans les secteurs de l'huile d'olive et des olives de table, ainsi que du tabac, ce n'est pas le

³⁹⁹ Commission européenne, The Interface between EU Competition Policy and the Common Agricultural Policy (CAP) : Competition rules applicable to cooperation agreements between farmers in the dairy sector, précité, p. 25 ; AC, Étude thématique « Agriculture et concurrence, précité, p. 76.

⁴⁰⁰ AC, Étude thématique Agriculture et concurrence, précité, p. 76.

⁴⁰¹ Article 210, paragraphe 1, du règlement n°1308/2013 portant organisation commune des marchés des produits agricoles, précité.

cas dans les autres secteurs⁴⁰². En conséquence, le bénéfice de ce régime dérogatoire ne pourra bénéficier à des structures interprofessionnelles que si les États membres ont instauré une telle procédure. Au 30 octobre 2016, dix-neuf États membres avaient reconnu cent vingt-trois organisations de ce type⁴⁰³. L'adoption du règlement n°1308/2013 n'a pas été suffisante pour encourager les autres États membres à reconnaître les structures interprofessionnelles. Seules cette centaine d'organisations interprofessionnelles reconnues pourra ainsi bénéficier d'une dérogation au titre de l'article 210 précité.

B. L'application *ratione materiae* du régime d'exemption visant les organisations interprofessionnelles

Une exemption visant des accords, décisions et pratiques nécessaires à l'exercice des missions confiées aux organisations interprofessionnelles – L'article 210, paragraphe 1, du règlement n°1308/2013 prévoit que « *l'article 101, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'union européenne ne s'applique pas aux accords, décisions et pratiques concertées (...) ayant pour objet l'exercice des activités mentionnées à l'article 157, paragraphe 1, point c), et en ce qui concerne le secteur du lait et des produits laitiers, à l'article 157, paragraphe 3, point c), du règlement et, en ce qui concerne les secteurs de l'huile d'olive et des olives de table et du tabac, à l'article 162 du règlement* ». En conséquence, l'application de l'article 101, paragraphe 1, du TFUE peut être écartée pour l'exercice des missions confiées à ces organisations interprofessionnelles par la réglementation portant organisation commune de marché. La sécurité juridique des organisations interprofessionnelles est ainsi améliorée par la reconnaissance d'un régime dérogatoire sécurisant leur cadre concurrentiel.

La question de l'autonomie du caractère dérogatoire des missions confiées aux organisations interprofessionnelles – L'existence d'une disposition instaurant un régime dérogatoire aux accords, décisions et pratiques des organisations interprofessionnelles, dans le cadre de l'exercice de leurs missions, interroge sur la portée des articles 157 et suivants du règlement n°1308/2013. En effet, l'article 210 du règlement précité peut être interprété comme excluant toute portée dérogatoire aux missions confiées aux organisations interprofessionnelles par les articles 157 et suivants, sans accord préalable de la Commission. En conséquence, les missions confiées à ces

⁴⁰² *Ibidem*, article 159, b).

⁴⁰³ Commission, Étude relative à la situation actuelle des organisations interprofessionnelles dans l'Union européenne, 30 octobre 2016, p. 2.

organisations ne semblent pas, en elles-mêmes, être soustraites à l'application de l'article 101, paragraphe 1, du TFUE. Cette disposition peut surprendre en raison de l'interprétation faite par la Cour de justice, pour les organisations de producteurs, dans l'affaire dite du « cartel des endives ». En effet, la Cour de justice considère que l'article 101, paragraphe 1, du TFUE est inapplicable aux accords, décisions et pratiques nécessaires à la réalisation des missions confiées aux organisations de producteurs, dans le cadre de l'exercice de leurs missions, sans qu'il soit nécessaire de recourir à une autorisation de la Commission ou à un régime dérogatoire explicite, tel que celui de l'article 209 du règlement n°1208/2013⁴⁰⁴. Elle s'appuie pour cela sur la nécessité de donner un effet utile aux missions confiées à ces organisations. Par analogie, il aurait pu être considéré que le champ d'exercice des missions des organisations interprofessionnelles, définis aux articles 157 et suivants du régime n°1308/2013, était également hors de portée de l'article 101, paragraphe 1, du TFUE. Or, l'article 210 précité ne semble pas aller en ce sens. Il ne semble pourtant pas que la nature différente des organisations de producteurs et des organisations interprofessionnelles justifie une telle divergence d'approche. Une modernisation de la rédaction du règlement n°1308/2013 afin d'apporter une interprétation cohérente du cadre juridique concurrentiel applicable aux organisations économiques agricoles, dans le cadre des missions qui leur sont confiées, semble intéressante.

Section 2. La réduction du pouvoir de contrôle des autorités de concurrence

Le pouvoir de sanction des autorités de concurrence limité – Le législateur européen, ces dernières années, a limité les pouvoirs de sanction des autorités de concurrence dans le cadre de la mise en œuvre des régimes d'exemption visant les organisations économiques agricoles. Ils ont souhaité renforcer la sécurité juridique des opérateurs économiques afin de les inciter à se structurer en atténuant le risque de sanction au regard de l'interdiction d'ententes de l'article 101, paragraphe 1, du TFUE. L'intervention des autorités de concurrence *a priori* (§1) et *a posteriori* (§2) de la mise en œuvre des accords, décisions et pratiques est ainsi limitée.

⁴⁰⁴ CJUE, 14 novembre 2017, APVE et a. c/ Commission, précité.

§ 1. Le contrôle des pratiques *a priori* de leur mise en œuvre

Une intervention de la Commission *a priori*, différenciée en fonction des organisations économiques concernées – Le rôle de la Commission, en amont de la mise en œuvre des mesures des organisations économiques agricoles pouvant être exemptées, est très différente en fonction des organisations concernées. Si les mesures dérogatoires des associations d'agriculteurs et organisations de producteurs ne nécessitent pas d'autorisations préalables (**A**), les mesures des organisations interprofessionnelles doivent nécessairement être notifiées préalablement à leur mise en œuvre (**B**).

- A. L'absence de contrôle *a priori* de la mise en œuvre des pratiques pour les associations d'agriculteurs et pour les organisations de producteurs

Un allègement de la procédure d'exemption de l'article 209 du règlement n°1308/2013 – Le régime d'exemption visant les associations d'exploitants agricoles dispose « *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* ». Aucune notification préalable à l'autorité de la concurrence, nationale ou européenne, n'est nécessaire à la mise en œuvre du régime dérogatoire des associations d'agriculteurs. La situation a évolué par rapport au règlement portant organisation commune de marché des produits agricoles de 2007. En effet, l'article 176, paragraphe 2, du règlement n°1234/2007 prévoyait une notification des accords, décisions et pratiques des associations d'agriculteurs à la Commission. Cette dernière disposait d'une compétence exclusive pour apprécier la conformité des mesures aux conditions d'exemptions. L'évolution de la rédaction marque un alignement de la procédure applicable à celle des régimes d'exemption du droit commun de la concurrence. Le rôle de la Commission est désormais conforme au règlement 1/2003 relatif à la mise en œuvre des règles de concurrence prévues aux articles 81 et 82 du Traité CE (actuels articles 101 et 102 du TFUE), qui a supprimé les notifications préalables à la Commission pour bénéficier, dans le droit commun de la concurrence, d'une exemption à l'article 101 du TFUE⁴⁰⁵. De même, le régime d'exemption prévu à l'article 152, paragraphe 1 *bis*, visant la négociation collective par les organisations de producteurs, n'instaure aucune procédure de

⁴⁰⁵ Règlement n°1/2003 du 16 décembre 2002 relatif à la mise en œuvre des règles de concurrence prévues aux articles 81 et 82 du Traité, JOUE L 001 du 4 janvier 2003, pp. 1 à 25.

notification préalable, s'inscrivant lui aussi dans le cadre d'une intervention réduite de la Commission dans la mise en œuvre du régime d'exemption.

Le devoir de conseil de la Commission pour les associations d'agriculteurs – Le règlement n°2017/2393, dit « omnibus », donne à la Commission une mission d'assistance et de conseil. Les associations d'agriculteurs visées par l'article 209, paragraphe 1, deuxième alinéa, « *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* »⁴⁰⁶. Les associations d'agriculteurs peuvent bénéficier d'une « lettre de confort » qui leur permet de s'assurer de la compatibilité des mesures envisagées avec les objectifs de la politique agricole commune. Il est également précisé que la Commission doit traiter « *avec diligence les demandes d'avis* » et doit communiquer « *au demandeur son avis dans un délai de quatre mois après réception d'une demande complète* »⁴⁰⁷. Cette procédure permet aux opérateurs de renforcer leur sécurité juridique, s'ils le souhaitent. La doctrine critique néanmoins l'évolution du rôle de la Commission dans le cadre de ce régime d'exemption. Si la possibilité d'une demande d'avis à la Commission renforce la sécurité juridique des opérateurs, « *elle peut également susciter un certain étonnement dans la mesure où elle marque un retour à la compétence exclusive de la Commission (excluant les autorités nationales antitrust). Cette compétence exclusive, qui procède d'une philosophie tendant à valoriser et renforcer le rôle de la Commission, est pourtant en contradiction avec l'orientation de cette même Commission alignant progressivement le traitement réservé à l'agriculture en matière de concurrence sur celui des autres secteurs économiques en s'appuyant sur les autorités nationales de concurrence* »⁴⁰⁸. Il semble néanmoins que le gain de sécurité juridique, et le souci d'harmonisation de l'interprétation de l'article 209 au sein de l'Union européenne, doivent être salués.

B. Le contrôle *a priori* indispensable à la reconnaissance d'une exemption pour les organisations interprofessionnelles

La notification par l'organisation interprofessionnelle - L'article 210 du règlement n°1308/2013 dispose que les accords, décisions et pratiques concertées dans le cadre d'organisations interprofessionnelles doivent être notifiés à la Commission préalablement à leur mise en œuvre. À défaut, les organisations interprofessionnelles ne pourront se

⁴⁰⁶ Article 209, paragraphe 2, alinéa 2, du règlement n°1308/2013 portant OCM des produits agricoles, précité.

⁴⁰⁷ *Ibidem*, article 209, paragraphe 2, alinéa 3.

⁴⁰⁸ C. DEL CONT et A. IANNARELLI, Recherche pour la commission AGRI – Nouvelles règles de concurrence pour la chaîne agro-alimentaire dans la PAC post-2020, précité, p. 41.

prévaloir du régime dérogatoire⁴⁰⁹. Les pratiques restrictives de concurrence resteraient alors soumises à l'article 101, paragraphe 1, du TFUE. Il convient également de souligner que si la notification relève de la libre appréciation des organisations interprofessionnelles pour la majorité des secteurs, elle est en revanche obligatoire dans le secteur laitier. En effet, le règlement n°1308/2013 précité prévoit que les organisations de ce secteur ont « une obligation de notification visée à l'article 210, paragraphe 2, premier alinéa point a) »⁴¹⁰. La nécessité d'un accord préalable de la Commission peut s'expliquer par le risque d'ententes verticales induits par ces pratiques. Une partie de la doctrine considère que « les accords incluant plusieurs segments de la chaîne alimentaire emportent davantage de risques concurrentiels que les accords horizontaux. C'est pour cette raison que la notification préalable de ces accords a été maintenue et que le bénéfice de l'exception est exclu notamment si les accords comportent des clauses de fixation des prix ou de quotas, de cloisonnement des marchés »⁴¹¹.

La procédure d'examen de la demande d'exemption par la Commission - La Commission dispose d'un délai de deux mois pour établir ses conclusions. À défaut de réaction dans ce délai, le silence vaut décision implicite d'accord. Les organisations interprofessionnelles peuvent alors mettre en œuvre les pratiques notifiées, dans le respect des conditions d'exemption. La Commission peut également demander des informations supplémentaires, qu'elle juge nécessaires à l'appréciation des accords, décisions et pratiques envisagés par l'organisation interprofessionnelle. En revanche, ces organisations ne peuvent mettre en œuvre les mesures adoptées avant le terme du délai de deux mois.

La critique de la procédure de notification préalable à la Commission - L'importance de l'intervention de la Commission, préalablement à la mise en œuvre des pratiques exemptées des organisations interprofessionnelles, interpelle. La place de la Commission dans le cadre de l'appréciation des exemptions au titre de l'article 101, paragraphe 3, du TFUE a, tel que précédemment évoqué, été réduite par le règlement n°1/2003, par l'attribution de la compétence de droit commun aux autorités de concurrence nationales et la suppression de l'obligation de notification préalable. Le contrôle strict des mesures des organisations interprofessionnelles peut surprendre alors même que l'article 42 du TFUE ouvre la voie à une interprétation plus souple du droit de

⁴⁰⁹ Article 210, paragraphe 2 du règlement n°1308/2013 portant OCM des produits agricoles, précité.

⁴¹⁰ *Ibidem*, article 163, d), iii). Voir sur ce point, AC, avis n°18-A-04 du 3 mai 2018 relatif au secteur agricole, pt. 160.

⁴¹¹ C. DEL CONT, Les producteurs agricoles face au marché – Contrats, concurrence et agriculture dans le règlement (UE) n°1308/2013, précité, pt. 17.

la concurrence dans le secteur agricole. Cette procédure est d'autant plus discutable que les organisations de producteurs peuvent, quant à elles, bénéficier de régimes dérogatoires sans notification préalable. Tout comme les organisations de producteurs, les actions des organisations interprofessionnelles sont pourtant encadrées et limitées par les modalités de reconnaissance et d'extension de leurs accords par les États membres. Le cadre d'intervention n'est pas sans surveillance et les procédures de reconnaissance et d'extension d'accords par les États membres pourraient assurer le contrôle de la protection d'une concurrence effective. Par exemple, l'État français procède à un contrôle strict des pratiques mises en œuvre par l'organisation interprofessionnelle. En effet, concernant les pratiques dérogatoires à l'application de l'article 101, paragraphe 1, TFUE, comme certaines clauses-types et certaines mesures de gestion des marchés, des notices spécifiques doivent accompagner les demandes d'extension afin de présenter les opérateurs concernés et l'étendue des pratiques visées⁴¹².

§ 2. Un pouvoir de contrôle réduit *a posteriori* de la mise en œuvre des pratiques

L'intervention des autorités de concurrence *a posteriori* de la mise en place des négociations collectives pour les organisations de producteurs - L'exercice d'une négociation collective au sein d'une organisation de producteurs peut faire l'objet d'un contrôle, *a posteriori* de sa mise en œuvre, par les autorités de concurrence nationale, ou par la Commission lorsque les négociations portent sur plusieurs États membres⁴¹³. Cette possibilité de contrôle permet aux autorités de concurrence de demander la modification ou l'interruption de pratiques dérogatoires, lorsqu'il existe un risque d'exclusion de la concurrence ou lorsque les objectifs de la politique agricole commune sont menacés, sans pour autant sanctionner les opérateurs concernés⁴¹⁴. La décision de l'autorité de la concurrence n'a pour objectif de modifier les pratiques que pour l'avenir, et non de sanctionner celles mises en œuvre jusqu'alors dans le respect des conditions légales,

⁴¹² *Ibidem*, article 2, pt. 3. En outre, les organisations interprofessionnelles doivent fournir une note explicative des actions mises en place par l'accord interprofessionnel dont l'extension est demandée. En ce qui concerne les demandes d'extension portant sur des accords instaurant une cotisation obligatoire, elles doivent comporter un budget prévisionnel détaillé des actions qu'il est prévu de financer par la cotisation envisagée.

⁴¹³ Article 152, paragraphe 1 *quater*, alinéa 2, du règlement n°1308/2013 portant OCM des produits agricoles, précité.

⁴¹⁴ *Ibidem*, article 152, paragraphe 1 *quater*, alinéa 1.

d'exemption de l'article 152 du règlement n°1308/2013⁴¹⁵. Cette disposition reprend la logique du considérant 52 du règlement, dit « *omnibus* », qui prévoit que « *jusqu'à l'adoption d'une telle décision par l'autorité de la concurrence, les activités exercées par les organisations de producteurs devraient être réputées légales* ». La doctrine y voit la reconnaissance d'une présomption de validité⁴¹⁶.

La critique de la Commission quant au recul de la place des autorités de contrôle dans le régime dérogatoire des organisations de producteurs – La déclaration publiée à la suite du règlement n°2017/2393, dit « *omnibus* », au journal officiel de l'Union européenne, témoigne du mécontentement de la Commission quant au déclin de la mission de contrôle des autorités de concurrence dans le suivi des négociations collectives des organisations de producteurs⁴¹⁷. La Commission souligne en effet 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* »⁴¹⁸. Elle « *se dit préoccupée des conséquences possibles de cette limitation pour les agriculteurs et les consommateurs* »⁴¹⁹. La Commission rappelle en outre 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* » et regrette « *que cette possibilité ne soit pas clairement sauvegardée dans le texte juridique* »⁴²⁰. Il convient de noter que, pour le contrôle des négociations collectives, notamment en matière de prix, la Commission ne dispose pas de pouvoir de contrôle *a priori* de la mise en œuvre des pratiques incriminées, tel qu'il existe pour les organisations interprofessionnelles. Le contrôle de la négociation collective mise

⁴¹⁵ *Ibidem*. La Commission soulignait, au titre de la clause de sauvegarde des régimes dérogatoires de l'huile d'olive et des olives de table, de la viande bovine, et des grandes cultures, qu'elle « *n'[avait] pas le caractère d'une sanction pour infraction aux règles de concurrence, mais [était] plutôt considérée comme une mesure de prévention. Tant que l'autorité de concurrence compétente n'[avait] pas décidé que des négociations [devaient] être rouvertes ou ne [devaient] pas avoir lieu, les négociations menées par des OP conformément aux articles 169, 170 et 171 du règlement OCM [étaient] légales. En conséquence, les négociations menées par des OP qui rempliss[ai]ent les conditions énoncées aux articles 169, 170 et 171 du règlement OCM, avant qu'une telle décision [n'ait été] adoptée, ne [pouvaient] être sanctionnées en vertu du droit général de la concurrence de l'Union européenne* » (Commission, Lignes directrices relatives à l'application des règles spécifiques énoncées aux articles 169, 170 et 171 du règlement OCM concernant les secteurs de l'huile d'olive, de la viande bovine et des grandes cultures, précitées, pts. 103 et 104).

⁴¹⁶ C. DEL CONT et A. IANNARELLI, Recherche pour la commission AGRI – Nouvelles règles de concurrence pour la chaîne agro-alimentaire dans la PAC post-2020, précité, p. 40.

⁴¹⁷ Commission, déclaration à la suite de l'adoption du règlement n°2017/2393 dit « *omnibus* », précitée, JOCE L 350 du 29 décembre 2017, p. 49.

⁴¹⁸ *Ibidem*.

⁴¹⁹ *Ibidem*.

⁴²⁰ *Ibidem*.

en œuvre par les organisations de producteurs est particulièrement réduit, assurant une sécurité juridique accrue aux opérateurs.

L'intervention de la Commission *a posteriori* de la mise en œuvre des pratiques des organisations interprofessionnelles – Le législateur donne à la Commission la possibilité d'intervenir *a posteriori* de l'autorisation délivrée aux organisations interprofessionnelles dans le cadre des accords pluriannuels. En effet, si l'autorisation a une portée dérogatoire sur plusieurs années, la Commission peut, à tout moment, formuler une déclaration d'incompatibilité, de sa propre initiative, ou à la demande d'un autre État membre. La Commission conserve un droit d'examen des pratiques mises en œuvre. Le cinquième paragraphe de l'article 210 du règlement n°1308/2013 instaure cette « clause de réserve » permettant à la Commission de déclarer l'article 101, paragraphe 1, du TFUE applicable dès lors que les conditions dérogatoires ne sont plus réunies. L'application de l'article 101, paragraphe 1, du TFUE, décidée par la Commission, ne vaut en revanche que pour l'avenir, à condition que l'organisation interprofessionnelle ait donné des informations exactes lors de la notification et qu'elle n'ait pas outrepassé les conditions de l'exemption notifiée⁴²¹. Cette disposition offre, ici encore, une sécurité juridique accrue à l'intervention des organisations interprofessionnelles reconnues puisqu'elles ne peuvent, dans ce cadre, être soumises à l'interdiction des ententes que pour l'avenir⁴²².

⁴²¹ Article 210, paragraphe 5, alinéa 2 du règlement n°1308/2013 portant OCM des produits agricoles, précité.

⁴²² AC, avis n°18-A-04 du 3 mai 2018 relatif au secteur agricole, pt. 159.

CONCLUSION DU CHAPITRE 2

Les régimes d'exemptions visant expressément les organisations économiques agricoles n'ont eu de cesse d'être développés depuis la création de la politique agricole commune. Néanmoins, ces évolutions du cadre concurrentiel applicable par tâtonnement manquent en cohérence générale. En effet, il conviendrait notamment de clarifier la portée dérogatoire autonome des missions confiées aux organisations économiques, leurs articulations avec les régimes d'exemption reconnus par la politique agricole commune et les pouvoirs de contrôle des autorités de concurrence. Néanmoins, les évolutions récentes des régimes dérogatoires concernant les organisations économiques agricoles, reconnues par le règlement n°1308/2013 et sa modification par le règlement n°2017/2393, renforcent leur sécurité juridique. Le développement de ces dispositions instaure un contexte juridique propice à leur développement et ainsi à la structuration des marchés agricoles. Or, les critiques de la Commission européenne, peuvent laisser interrogatif quant à l'interprétation qui sera faite de ces dispositions. En effet, la stricte interprétation qui a été faite des régimes d'exemption historiques peut faire craindre une interprétation extrêmement stricte, voire restrictive, de ces dispositions par la Commission. La sévérité de l'approche européenne en la matière est flagrante, lorsqu'on la compare à la réglementation américaine qui permet, depuis le 19^e siècle, une négociation collective, y compris sur les prix entre exploitants agricoles. En effet, le *Capper Volstead Act*, instauré en 1922, et toujours en vigueur, instaure une dérogation au *Sherman Act* en faveur des associations agricoles. Les accords issus des négociations collectives peuvent simplement être écartés en cas d'augmentation injustifiée des prix de vente avec l'aval, ou de comportements collusifs ou discriminatoires⁴²³. Ces organisations entre producteurs agricoles bénéficient d'une présomption de licéité. La doctrine a pu voir dans ce régime dérogatoire « *l'expression de la prise en considération de la spécificité agricole par le droit de la concurrence, de l'articulation possible entre agriculture et concurrence* »⁴²⁴. La piste d'une reconnaissance d'un régime européen comparable au régime américain a été envisagée par le Parlement européen lors des discussions relatives à l'adoption du règlement

⁴²³ D. - A. FREDERICK, *Antitrust Statuts of Farmer Cooperatives : The Story of the Capper Volstead Act*, USDA, United States Department of Agriculture, septembre 2002, p. 89-90.

⁴²⁴ C. DEL CONT, *Les producteurs agricoles face au marché – Contrats, concurrence et agriculture dans le règlement (UE) n°1308/2013*, précité, pt. 22.

n°1308/2013⁴²⁵. La réticence de la Commission européenne a néanmoins conduit à écarter, jusqu'ici, cette piste.

⁴²⁵ C. DEL CONT, L. BODIGUEL, et A. JANNARELI, UE Competition framework : specific rules for the food chain in the new cap ; Draft report on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing a common organisation of the markets in agricultural products (Single CMO Regulation), Comité on Agricultural and Rural Development, 5 juin 2012, Rapporteur M. Dantin.

CHAPITRE 3. L'EXEMPTION DES ACCORDS ET DÉCISIONS CONCERTÉES DURANT LES PÉRIODES DE DÉSÉQUILIBRES GRAVES SUR LES MARCHÉS

L'exemption d'accords et décisions durant les périodes de déséquilibres graves sur les marchés - L'article 222 du règlement n°1308/2013 offre la possibilité à la Commission de rendre inapplicable l'article 101, paragraphe 1, du TFUE aux organisations économiques agricoles reconnues, et autres associations d'agriculteurs, en périodes de déséquilibres graves sur les marchés⁴²⁶. L'objectif de cette disposition est d'autoriser les initiatives privées de régulation des marchés afin de pallier les éventuelles instabilités des marchés agricoles. Les organisations économiques peuvent alors être autorisées à adapter l'offre de produits agricoles mis en marché par des accords et décisions qui sont normalement qualifiés de pratiques anticoncurrentielles au titre de l'article 101, paragraphe 1, du TFUE⁴²⁷.

Un amendement du Parlement européen à l'origine du dispositif – Les opérateurs agricoles doivent cette mesure au Parlement européen qui, conscient des difficultés du secteur agricole, a intégré cette disposition au projet de règlement portant organisation commune des produits agricoles, adopté en 2013. En effet, cette réglementation étant entrée dans le champ de la procédure législative ordinaire, avec l'adoption du Traité de Lisbonne, le Parlement européen y est co-législateur, aux côtés du Conseil⁴²⁸. Certains observateurs n'ont pas manqué de souligner l'importance de l'intervention du Parlement : *« pour ceux qui s'interrogent encore sur le rôle du Parlement européen, ils ont la réponse. Cette disposition a été introduite par un amendement d'un député européen qui peut être fier... et surpris. Car pas un observateur n'aurait parié sur l'activation de cette mesure »*⁴²⁹.

⁴²⁶ Seul article de la section IV, portant sur les « accords, décisions et pratiques concertées durant les périodes de déséquilibres graves sur les marchés » du chapitre relatif aux mesures exceptionnelles, du règlement n°1308/2013 portant OCM des produits agricoles.

⁴²⁷ Y. PETIT, PAC : première mise en œuvre de l'article 222 du règlement « OCM unique », RDR, juin 2016, comm. 175, paragraphe 1.

⁴²⁸ Article 14 TUE dispose, en droit commun, que « le Parlement européen exerce, conjointement avec le Conseil, les fonctions législative et budgétaire ». En matière agricole, l'article 43, paragraphe 2, TFUE prévoit que « le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire et après consultation du Comité économique et social, établissent l'organisation commune des marchés agricoles prévue à l'article 40, paragraphe 1, ainsi que les autres dispositions nécessaires à la poursuite des objectifs de la politique commune de l'agriculture et de la pêche ».

⁴²⁹ N. – J. BREHON, « Ententes temporaires entre producteurs : un bon pas vers le bon sens », LeMonde.fr, 21 mars 2016, consultable sur http://www.lemonde.fr/idees/article/2016/03/21/ententes-temporaires-entre-producteurs-un-pas-vers-le-bon-sens_4887199_3232.html.

Annnonce de plan du Chapitre 3 – Par acte délégué de la Commission, les organisations économiques agricoles reconnues, et autres associations d’exploitants agricoles, peuvent être autorisées à faire face à des périodes de déséquilibres graves sur les marchés (**Section 1**) par des mesures de régulation dont la portée dérogatoire à l’article 101, paragraphe 1, du TFUE peut être important (**Section 2**).

Section 1. Le déclenchement du régime d’exemption visant la gestion des crises agricoles

Le champ d’exemption élargi du régime d’exemption relatif aux périodes de déséquilibres graves sur les marchés - Face à des périodes de crises graves sur les marchés agricoles, les organisations économiques agricoles reconnues, et autres associations d’exploitants agricoles, pourront voir le spectre de leurs interventions sur les marchés élargi. Néanmoins, la définition de ces périodes de déséquilibres graves sur les marchés n’est pas aisée (§1). Dans sa version issue du règlement n°1308/2013 originel, d’autres mesures de gestion des crises, moins nocives au fonctionnement du marché intérieur, devaient avoir été adoptées avant la mise en œuvre de ce régime d’exemption. Le règlement n°2017/2393, dit « *omnibus* », a élargi les possibilités de déclenchement de l’article 222 du règlement n°1308/2013 (§2). La place confiée aux organisations économiques dans la gestion des crises sur les marchés agricoles est largement renforcée par cet article.

§ 1. Un régime d’exemption limité aux périodes de déséquilibres graves sur les marchés

Un contexte de crises agricoles justifiant l’élaboration de cette disposition - Le règlement n°1308/2013 a été adopté alors que les crises agricoles se multipliaient au sein des filières⁴³⁰. Ce règlement, dans le mouvement de libéralisation des marchés, a pourtant largement réduit, voire supprimé, les mécanismes d’intervention (restitutions et quotas notamment). Face à l’instabilité des marchés agricoles et à la multiplication des crises

⁴³⁰ D. GADBIN, « La PAC 2014-2020 à l’épreuve de la crise », RDR n°444, juin 2016, repère 6 : « *Si les situations des secteurs laitiers et de la viande porcine ont provoqué (...) de nombreuses manifestations, d’autres productions ne sont pas épargnées (viande bovine, blé, sucre, tomates). Les facteurs économiques des crises laitière et porcine ont été rappelés : retour de la surproduction, sectoriellement aggravée par une contraction de la demande externe pour cause diplomatique avec notamment l’embargo russe ; concurrence plus forte à l’export (fin des restitutions) et sur le marché intérieur (accords de libéralisation) ; mais aussi l’agrandissement des exploitations, l’investissement, et la productivité consommatrice d’intrants, aux technologies couteuses, entraînant des coûts de production qui ne sont plus couverts par les prix* ».

sectorielles, le législateur a souhaité accroître l'intervention des organisations économiques agricoles, afin de faire face à ces périodes de crises.

La caractérisation des périodes de déséquilibres graves sur les marchés -

L'article 222, paragraphe 1, du règlement n°1308/2013 prévoit une exemption à l'application de l'article 101, paragraphe 1, du TFUE pour des accords et décisions concertés instaurés « *durant les périodes de déséquilibres graves sur les marchés* ». Ce régime d'exemption intervient « *afin de répondre de manière concrète et efficace aux menaces de perturbations du marché causées par des hausses ou des baisses significatives des prix sur les marchés intérieurs ou extérieurs ou par d'autres événements et circonstances perturbant significativement ou menaçant de perturber le marché, lorsque cette situation ou ses effets sur le marché risquent de se prolonger ou de se dégrader* »⁴³¹. La difficulté se situe dans la caractérisation de ces périodes de déséquilibres graves sur les marchés. En effet, le manque de définition ou de critères de détermination de ces périodes rend relativement floue l'attente du législateur en la matière⁴³². La notion de déséquilibre grave sur les marchés est « *mal définie et relève du seul choix de la Commission* »⁴³³. La décision de la Commission sera éminemment politique, loin de critères juridiques clairs.

L'exemple de la caractérisation d'une période de déséquilibre grave sur le marché

laitier - La crise dans le secteur laitier, au cours de l'année 2016, a conduit la Commission à adopter le règlement d'exécution n°2016/559 du 11 avril 2016, autorisant les accords et décisions sur la planification de la production dans le secteur du lait et des produits laitiers précité. Ce secteur est le seul à avoir, pour l'heure, bénéficié de ce régime d'exemption. Dans les considérants du règlement n°2016/559, la situation de déséquilibre grave sur les marchés était caractérisée par une situation de surproduction au regard de la demande mondiale, et un niveau d'investissement des entreprises agricoles laitières empêchant l'adaptation des exploitations au marché à court terme⁴³⁴. La Commission avait souligné

⁴³¹ Considérant 185 du règlement n°1308/2013 portant OCM des produits agricoles, précité.

⁴³² La doctrine a pu souligner qu'« *il n'existe pas de critère tangible permettant de définir le moment où l'on active ces mesures, la notion de « perturbation » ou de « déséquilibre de marché » (et a fortiori de crise) restant sans définition précise* » (A. TROUVE, et a., Etude sur les mesures contre les déséquilibres de marché : quelles perspectives pour l'après quotas dans le secteur laitier européen, p. 35, consultable sur <http://agriculture.gouv.fr/etude-sur-les-mesures-contre-les-desequilibres-de-marche-queelles-perspectives-pour-lapres-quotas>).

⁴³³ N. – J. BREHON, « Ententes temporaire entre producteurs : un pas vers le bon sens », précité.

⁴³⁴ Considérant n°1 du règlement d'exécution 2016/559 de la Commission du 11 avril 2016 autorisant les accords et décisions sur la planification de la production dans le secteur du lait et des produits laitiers, JOUE L 96 du 12 avril 2016, p. 20 : « *Le secteur du lait et des produits laitiers traverse une longue période de grave déséquilibre du marché. Les prix du lait à la ferme ont été soumis à des pressions au cours des 18 derniers mois, en raison du déséquilibre entre la production accrue et le ralentissement de la demande sur le marché mondial. Les livraisons de lait dans l'Union ont*

la pression subie par les prix du lait au cours des 18 mois précédant l'adoption du règlement pour justifier du déclenchement de l'article 222.

Une exemption visant les périodes de crise conjoncturelle - La possibilité d'exemption donnée à la Commission est conçue pour faire face aux crises conjoncturelles liées à des événements exceptionnels de marché. Dans le secteur laitier, l'utilisation de l'article 222 a, par exemple, permis d'endiguer une partie de la surproduction liée à la fermeture de certains marchés internationaux, en particulier à la suite de l'embargo instauré par la Russie. En conséquence, ce régime d'exemption doit être temporaire. L'article 222 du règlement n°1308/2013 prévoit que le règlement d'exécution de la Commission est limité à une durée de six mois, renouvelable une fois par le biais d'un nouvel acte d'exécution⁴³⁵. La période d'exemption est relativement courte. L'utilisation de cet article n'est pas adaptée à des crises structurelles nécessitant une réelle réforme des outils de production devenus inadaptés au marché affecté et nécessitant un accompagnement pour transformer la filière sur le long terme. Il est intéressant de s'interroger sur l'efficacité de la mesure sur les marchés agricoles affectés par un processus de libéralisation, tel que la fin des quotas laitiers, et pour laquelle des mesures structurelles semblent nécessaires. La situation de la filière laitière est présentée par certains auteurs comme *« un nouveau soubresaut d'une « volatilité des prix » que l'on a déjà connue en 2009 par exemple (sur une durée moindre il est vrai), alors que les quotas existaient encore. Elle révèle surtout l'ampleur des dégâts provoqués par une surproduction de cette production durant trois décennies »*⁴³⁶. En conséquence, il convient de s'interroger sur l'efficacité de l'article 222 du règlement n°1308/2013 dans ce secteur où la crise semble être au moins autant structurelle que conjoncturelle. Le recours au régime d'exemption de l'article 222 dans le secteur laitier peut également être vu comme illustrant l'absence d'outils suffisants pour faire face à une crise structurelle sans compromettre la situation d'une filière entière.

augmenté de plus de trois millions et demi de tonnes en 2015, tandis que la demande d'importations sur le marché mondial n'a pas progressé. Cette évolution se fonde sur une augmentation encore plus importante des livraisons de lait en 2014 et, selon les estimations, la tendance à long terme de la demande d'importations devrait représenter une augmentation d'un million et demi de tonnes de lait en moyenne par an. Au niveau de l'exploitation, les marges de la production laitière sont prises en tenaille entre des recettes en forte baisse et des coûts en augmentation, liés notamment au service de la dette. Les investissements à long terme dans les troupeaux laitiers empêchent les agriculteurs de passer rapidement à d'autres types d'entreprises dans des conditions défavorables ».

⁴³⁵ Article 222, paragraphe 3, du règlement n°1308/2013 portant OCM des produits agricoles, précité.

⁴³⁶ D. GADBIN, La PAC 2014-2020 à l'épreuve de la crise, précité.

La question de l'opportunité du régime d'exemption pour d'autres secteurs en crises - Face aux crises rencontrées dans d'autres secteurs agricoles, certains observateurs et opérateurs des marchés agricoles voyaient dans la mise en œuvre de l'article 222 pour le secteur laitier une ouverture vers l'utilisation de ce régime d'exemption dans d'autres secteurs agricoles en difficulté⁴³⁷. La piste était également évoquée, notamment par le ministre français de l'agriculture, Stéphane Le Foll, pour le secteur porcin qui a connu, au cours de l'année 2016, une forte baisse des prix. Finalement, des mesures en faveur du stockage privé ont été préférées à la mise en œuvre de l'article 222 du règlement n°1308/2013⁴³⁸.

§ 2. Un régime d'exemption initialement secondaire

La suppression de l'obligation de mise en œuvre préalable d'autres mesures de régulation des marchés - Dans la rédaction originelle de l'article 222 du règlement n°1308/2013, le paragraphe 2 conditionnait la mise en œuvre de cette dérogation à l'adoption préalable de mesures d'intervention publique⁴³⁹, d'aide au stockage privé⁴⁴⁰, ou de mesures exceptionnelles définies par les articles 219 à 221 du règlement n°1308/2013⁴⁴¹. Le régime dérogatoire de l'article 222 ne pouvait intervenir que dans un second temps afin de « *stabiliser le secteur concerné* »⁴⁴². Cette condition pouvait s'expliquer par la similarité d'objectif de ces dispositions avec celui de l'article 222. En effet, ces mesures, et en particulier le stockage privé et l'intervention publique, ont pour objectif de

⁴³⁷ L. SERSIRON, R. TRAVADE, Fixation des prix dans les filières agricoles : le droit de la concurrence en campagne, *RLC*, n°62, 1^{er} juin 2017, pt. 70.

⁴³⁸ Cabinet Racine Avocats, « Secteur Agricole : vers une dérogation temporaire et partielle au droit de la concurrence pour le lait », 15 mars 2016, consultable sur <http://www.racine.eu/publications/articles/872/Flash-Concurrence-Distribution-15-03-2016.pdf>

⁴³⁹ Cette mesure consiste en une procédure d'achat des produits par les autorités compétentes des États membres qui sont stockés par celles-ci jusqu'à leur écoulement. Il convient de noter que cette intervention n'est possible que pour les produits tel que le froment, l'orge et le maïs, le riz, les viandes fraîches ou réfrigérées dans le secteur de la viande bovine, le beurre et le lait écrémé en poudre de première qualité de fabrication spray. La durée de cette intervention publique est également strictement limitée (articles 11 et suivants du règlement n°1308/2013 portant OCM des produits agricoles).

⁴⁴⁰ Pour le sucre blanc, l'huile d'olive, les viandes de bovins âgés de huit mois ou plus fraîches ou réfrigérées, le beurre, les fromages, le lait écrémé en poudre obtenu à partir de lait de vache, la viande porc, et les viandes ovine et caprine, la Commission peut adopter des actes délégués par lesquels elle accorde une aide au stockage privé et fixe les conditions de versement de cette aide (articles 17 et suivants du règlement n°1308/2013 portant OCM des produits agricoles, précité).

⁴⁴¹ Il s'agit des mesures de prévention des perturbations du marché pouvant être adoptées par actes délégués de la Commission (article 219 du règlement n°1308/2013 portant OCM des produits agricoles), des mesures concernant les maladies animales et la perte de confiance des consommateurs en raison de l'existence de risques pour la santé publique, animale ou végétale (article 220), ou encore des mesures destinées à résoudre des problèmes spécifiques (article 221).

⁴⁴² Article 222, paragraphe 1, du règlement n°1308/2013 portant OCM des produits agricoles, précité.

« stabiliser les marchés et d'assurer un niveau de vie équitable à la population agricole »⁴⁴³. En outre, les mesures de stockage privé doivent permettre « d'atteindre l'objectif de l'équilibre du marché et de la stabilisation des prix du marché »⁴⁴⁴. En conséquence, la Commission devait démontrer avoir essayé une autre mesure, moins nocive à la concurrence, avant de mettre en œuvre des mesures plus interventionnistes par le biais de l'article 222 précité. À titre d'exemple, le règlement d'exécution n°2016/559 autorisant les accords et décisions sur la planification de la production dans le secteur du lait et des produits laitiers, adopté avant la modification opérée par le règlement dit « omnibus », rappelle que plusieurs mesures exceptionnelles avaient été antérieurement mises en œuvre dans ce secteur. Le règlement n°2016/559 soutient ainsi que « du lait écrémé en poudre a été acheté dans le cadre de l'intervention publique depuis juillet 2015 », et qu'« une aide au stockage privé de beurre, de lait écrémé en poudre et de fromage a été accordée depuis l'instauration de l'embargo russe sur les importations en août 2014 »⁴⁴⁵. La Commission précisait qu'elle avait « mobilisé plus d'un milliard d'euros sur deux ans, y compris l'aide globale de 500 millions d'euros à partir de septembre 2014 »⁴⁴⁶. Or, comme le relève ce règlement, ces mesures se sont avérées insuffisantes face à la nécessité d'investissement liée à la fin des quotas laitiers : « malgré l'efficacité de ces mesures, la situation continue de se dégrader car la fermeture du marché russe et la baisse de la demande chinoise ont touché le secteur du lait et des produits laitiers à un moment où des investissements de production avaient été effectués dans la perspective de l'expiration des quotas laitiers le 31 mars 2015 et des prévisions positives sur le marché mondial ». De plus, « sur la base de l'analyse de marché disponible, aucune diminution sensible des volumes de production ne devrait se produire au cours des deux prochaines années »⁴⁴⁷. Face à l'insuffisance de ces mesures, la Commission a permis une intervention supplémentaire des organisations économiques agricoles dans le cadre de l'article 222 du règlement n°1308/2013 afin d'enrayer la crise dans le secteur. Afin de simplifier le recours aux mesures correctives sur les marchés agricoles, l'obligation d'une utilisation préalable des mesures exceptionnelles, d'intervention publique et de stockage privé, a été supprimée par le règlement n°2017/2393, dit « omnibus ». L'article 222 du règlement n°1308/2013 n'est plus un moyen

⁴⁴³ *Ibidem*, considérant 10.

⁴⁴⁴ *Ibidem*, considérant 17.

⁴⁴⁵ Considérants 3 et 4 du règlement d'exécution 2016/559 de la Commission du 11 avril 2016 autorisant les accords et décisions sur la planification de la production dans le secteur du lait et des produits laitiers, précité.

⁴⁴⁶ Commission, communiqué de presse, La Commission européenne déclenche des mesures exceptionnelles pour soutenir les agriculteurs européens en période de crise, IP/16/806, 14 mars 2016.

⁴⁴⁷ Considérant 5 du règlement d'exécution 2016/559 de la Commission du 11 avril 2016 autorisant les accords et décisions sur la planification de la production dans le secteur du lait et des produits laitiers, précité.

de dernier ressort mais « *peut compléter l'action de l'Union* » pour conduire à la stabilisation des marchés⁴⁴⁸. La suppression de la priorité donnée aux autres mesures exceptionnelles prévues par le règlement n°1308/2013 témoigne d'un début de reconnaissance de la nécessité d'interventions régulatrices importantes sur les marchés agricoles en cas de crises, afin de faire face à l'hyper-volatilité engendrée par leurs spécificités structurelles⁴⁴⁹.

Section 2. La portée dérogatoire du régime d'exemption visant la gestion des crises agricoles

La portée des dérogations pouvant être engagées dans le cadre de l'article 222 du règlement n°1308/2013 – L'acte délégué, adopté par la Commission, doit définir le cadre de la dérogation accordée, et en particulier les organisations pouvant intervenir de manière dérogatoire à l'article 101, paragraphe 1, du TFUE (§1) ainsi que les actions dérogatoires nécessaires à la stabilisation des marchés agricoles (§2).

§ 1. L'application *ratione personae* du régime d'exemption relatif aux périodes de déséquilibres graves sur les marchés

L'extension des opérateurs pouvant bénéficier du régime dérogatoire par le règlement n°2017/2383 – Jusqu'à l'entrée en vigueur du règlement n°2017/2393, dit « *omnibus* », l'article 222 du règlement n°1308/2013 visait les « *accords et décisions des organisations de producteurs reconnues, de leurs associations et des organisations interprofessionnelles reconnues* »⁴⁵⁰. Dès lors, l'intervention d'organisations autres que les organisations économiques reconnues, n'était pas envisagée. Néanmoins, les dispositions du règlement d'exécution n°2016/559 autorisant les accords et décisions sur la planification de la production dans le secteur du lait et des produits laitiers avaient été ouvertes « *mutatis mutandis aux coopératives et à d'autres formes d'organisations de producteurs ayant été établies par des producteurs laitiers dans le respect de la législation nationale et actives dans le secteur du lait et des produits*

⁴⁴⁸ Considérant n°59 du règlement n°2017/2393 dit « omnibus », précité.

⁴⁴⁹ Le président de la FNSEA (syndicat agricole majoritaire français) s'était félicité que « *Phil Hogan découvre enfin que le marché ne peut pas tout* » cité dans J. GAMIER et C. DUCOURTIEUX, Élevage : de la régulation mais pas d'argent frais, LeMonde.fr, 14 mars 2016, consultable sur https://www.lemonde.fr/economie/article/2016/03/14/de-nouvelles-mesures-europeennes-pour-juguler-la-crise-agricole_4882745_3234.html

⁴⁵⁰ Sur la base de la rédaction de cette disposition, la Commission rappelait, antérieurement à l'entrée en vigueur du règlement « *omnibus* », dans le cadre d'une réponse à une question parlementaire, que « *l'article 222 de l'OCM ne prend pas en compte les organisations de producteurs non reconnues ou les producteurs indépendants* » (Commission, réponse à une question parlementaire, 31 octobre 2014, n°P-007253/2014, paragraphe 2).

laitiers », par l'article premier du règlement délégué n°2016/558. La Commission s'était appuyée pour cela sur l'article 219, paragraphe 1, en liaison avec l'article 228 du règlement n°1308/2013, qui permettent à la Commission d'adopter des actes délégués « *afin de répondre de manière concrète et efficace aux menaces de perturbations du marché* »⁴⁵¹. La Commission reconnaissait le caractère incomplet de l'intervention unique des organisations économiques et l'importance de l'intervention d'autres organisations économiques agricoles dans la gestion du marché laitier, telles que les coopératives non reconnues comme organisation de producteurs. Le règlement dit « *omnibus* » tire les leçons de cette expérience et élargit la catégorie d'opérateurs pouvant être concernés par le régime de l'article 222 du règlement n°1308/2013 « *aux agriculteurs et aux associations d'agriculteurs* »⁴⁵². L'objectif est ici de « *permettre la mise en œuvre effective et en temps utile des dispositions* » par des organisations non reconnues par les États membres, mais qui peuvent contribuer à la stabilisation des marchés⁴⁵³. La portée dérogatoire de ce régime d'exemption est en conséquence élargie.

§ 2. L'application *ratione materiae* du régime d'exemption relatif aux périodes de déséquilibres graves sur les marchés

Les mesures pouvant bénéficier du régime d'exemption en période de déséquilibres graves sur les marchés – Le régime dérogatoire fixé à l'article 222 du règlement n°1308/2013 est limité à certaines interventions strictement définies. Quelle que soit la méthode de concertation retenue, le régime d'exemption choisi par la Commission doit avoir pour mission de « *stabiliser le secteur concerné* »⁴⁵⁴. Deux types d'interventions peuvent être distingués : les accords et décisions liés à la qualité et à la promotion des produits (A) et ceux concernant la quantité des produits mis en marché (B).

⁴⁵¹ Article 219 du règlement n°1308/2013 portant OCM des produits agricoles, précité.

⁴⁵² Article 222, paragraphe 1, du règlement n°1308/2013 portant OCM des produits agricoles, tel que modifié par le règlement n°2017/2393 dit « *omnibus* ».

⁴⁵³ Considérant n°59 du règlement n°2017/2393 dit « *omnibus* », précité

⁴⁵⁴ Article 222, paragraphe 1, du règlement n°1308/2013 portant OCM des produits agricoles.

A. Les accords et décisions liés à la qualité et à la promotion des produits

L'action concertée au sein des organisations économiques agricoles afin d'assurer une production qualitative – La Commission permettre l'adoption d'accords et décisions sur la qualité et la promotion du produit concerné, afin d'orienter la production vers des produits de qualité souhaités par les consommateurs, et souvent porteurs d'une plus grande valeur ajoutée. Elle peut également adopter des accords et décisions pour faire face à des dérèglements de production portant atteinte à la qualité des produits, qui entraînent une déstabilisation des marchés. Il peut s'agir d'accords et de décisions concernant des actions de promotions conjointes, des accords sur les exigences de qualité, ou encore des achats communs d'intrants nécessaires à la lutte contre la propagation des organismes nuisibles et des maladies des animaux et des végétaux dans l'Union, ou d'achats communs d'intrants nécessaires pour faire face aux effets des catastrophes naturelles dans l'Union⁴⁵⁵.

L'appréciation de ces accords et décisions au regard des missions confiées aux organisations économiques agricoles reconnues par les articles 152 et suivants du règlement n°1308/2013 - Certaines de ces missions peuvent surprendre en ce qu'elles semblent déjà intégrées aux missions habituellement confiées aux organisations économiques agricoles reconnues. Rappelons en effet que l'article 152 du règlement n°1308/2013 donne aux organisations de producteurs reconnues la mission de « *développer des initiatives dans le domaine de la promotion et de la commercialisation* »⁴⁵⁶, et l'article 157 donne aux organisations interprofessionnelles la mission de « *promouvoir la consommation des produits sur le marché intérieur et les marchés extérieurs et/ou fournir des informations sur ces produits* »⁴⁵⁷. Il est, dans ce cadre, étonnant de voir l'article 222 de ce même règlement ouvrir la possibilité à la Commission d'exempter les accords et décisions de promotions conjointes, alors que cette mesure semble correspondre aux missions traditionnellement ouvertes aux organisations économiques sur les marchés agricoles. L'existence d'un tel régime d'exemption semble ouvrir la voie à des mesures qui seraient interdites dans le champ de l'exercice habituel des missions confiées aux organisations économiques agricoles. La délimitation des actions de promotion pouvant être adoptées dans le cadre de l'exercice

⁴⁵⁵ *Ibidem*, article 222, paragraphe 2.

⁴⁵⁶ *Ibidem*, article 152, paragraphe 1, c), ix).

⁴⁵⁷ *Ibidem*, article 157, paragraphe 1, c), xiii).

habituel des missions confiées aux organisations économiques agricoles et celles pouvant seulement être adoptées dans le cadre de l'article 222 peut être complexe et source d'insécurité juridique. Un besoin de clarification du champ d'intervention des organisations économiques agricoles et de son éventuel élargissement en cas de crises semble, ici encore, nécessaire. En revanche, l'ouverture du bénéfice de l'exemption aux agriculteurs et associations d'agriculteurs, en sus des organisations reconnues par les États membres, par le règlement 2017/2393, donne une portée dérogatoire supplémentaire réelle pour ces structures. En effet, ces mesures qualitatives et de promotion conjointe pourraient être considérées comme une entente prohibée par l'article 101, paragraphe 1, du TFUE, en dehors du cadre d'intervention reconnu aux organisations économiques agricoles par le régime n°1308/2013. L'article 222 permet désormais à des associations, non reconnues, de contribuer à la stabilisation des marchés, par des actions anticoncurrentielles.

B. Les accords et décisions liés à la quantité de produits mis en marché

L'adaptation des quantités produites et mises en marché - L'article 222 du règlement n°1308/2013 prévoit que des accords et décisions de retrait du marché ou de distribution gratuite des produits, de leur conversion ou transformation, d'entreposage par des opérateurs privés, ou encore de planification temporaire de la production tenant compte de la nature spécifique du cycle de productions peuvent être autorisés par acte délégué de la Commission. En conséquence, les organisations bénéficiaires de l'exemption pourront intervenir pour réduire l'offre du produit sur le marché face à une demande limitée. L'objectif est de mettre fin à une baisse des prix liée à une surproduction sur le marché. C'est le type de mesure qui a été autorisé dans le secteur laitier. L'article 1^{er} du règlement n°2016/559 dispose que « *les organisations de producteurs reconnues, leurs associations et les organisations interprofessionnelles reconnues dans le secteur du lait et des produits laitiers sont autorisés à conclure des accords volontaires conjoints et à adopter des décisions communes sur la planification du volume de lait à produire (...)* ». Le Commissaire Hogan avait pris le soin de préciser qu'« *il ne s'agi[ssait] en aucun cas d'un retour aux quotas* », confirmant que la suppression du mécanisme, aboli depuis le 1^{er} avril 2015 à l'issue d'un long processus politique, était définitive et qu'il n'était plus question de revenir en arrière⁴⁵⁸. Pour autant,

⁴⁵⁸ J. GAMIER et C. DUCOURTIEUX, Élevage : de la régulation mais pas d'argent frais, précité ; mais également C. DUCOURTIEUX, « Agriculture : Bruxelles accepte un retour temporaire à une forme de

l'activation de ce régime d'exemption, en 2016, a été l'occasion pour certains observateurs de qualifier cette disposition de « *presque transgressive* » en ce qu'elle accepte les ententes entre producteurs pour limiter la production⁴⁵⁹. D'autres ont souligné que « *malgré sa réputation d'ultralibéral, Phil Hogan montre que la fameuse « exception agricole », que les juristes ont souvent du mal à trouver, est une réalité* »⁴⁶⁰. Ce régime d'exemption a été prolongé pour une nouvelle période de six mois par le règlement d'exécution n°2016/1615⁴⁶¹.

L'importante portée dérogatoire des opérations quantitatives de mise en marché –

Les accords et décisions liés à la quantité de produits non mis en marché, exemptables par la Commission, ont une portée dérogatoire importante. En effet, les accords et décisions d'encadrement de la production et de la mise en marché des produits agricoles sont, dans de nombreux cas, contraires à l'interdiction de l'article 101, paragraphe 1, du TFUE. Ils sont, en outre, exclus des mesures pouvant être mises en œuvre par les organisations économiques agricoles dans l'exercice de leurs missions. Rappelons que l'article 101 du TFUE prohibe notamment les mesures visant à « *limiter ou contrôler la production, les débouchés, le développement technique ou les investissements* ». La possibilité de mettre en œuvre des pratiques de retrait de produits du marché est symbolique en la matière. En effet, cette mesure, qui a été largement mise en œuvre dans certains secteurs, tel que celui des fruits et légumes, est désormais exclue des pratiques habituellement confiées aux organisations économiques agricoles, à la suite de la libéralisation des marchés agricoles. La situation de « déséquilibre grave sur les marchés » justifie d'y recourir à titre exceptionnel.

régulation du marché laitier », LeMonde.fr, 14 mars 2016, consultable sur http://www.lemonde.fr/economie/article/2016/03/14/agriculture-bruxelles-devrait-acceder-aux-demandes-de-stephane-le-foll_4882225_3234.html, et Y. PETIT, PAC : première mise en œuvre de l'article 222 du règlement « OCM unique », précité.

⁴⁵⁹ N. – J. BREHON, « Ententes temporaires » entre producteurs : un pas vers le bon sens », précité.

⁴⁶⁰ *Ibidem*. À noter également la déclaration du commissaire Hogan en faveur de l'utilisation de mesures permettant aux opérateurs de réagir à l'état du marché : « *Dans l'intérêt des agriculteurs de l'Union, je suis prêt à recourir à tous les instruments que les législateurs ont mis à notre disposition, tant les mesures à court terme qu'à long terme. Nous devons utiliser les instruments appropriés et les actions visant à permettre aux agriculteurs de faire preuve de résilience face à la volatilité, tout en fournissant une aide immédiate à ces derniers. La réponse que nous donnons aujourd'hui est une réponse globale, tenant compte de bon nombre des propositions soumises, dans les limites des contraintes juridiques et budgétaires qui s'appliquent à chacun d'entre nous. J'estime qu'il s'agit d'un train de mesures qui, avec la pleine mise en œuvre du paquet de solidarité de septembre, peut avoir une incidence réelle et positive sur les marchés agricoles européens. Il faut maintenant lui donner toutes les chances de réussir* » (Commission, communiqué de presse, « La Commission européenne déclenche des mesures exceptionnelles pour soutenir les agriculteurs européens en période de crise », 14 mars 2016).

⁴⁶¹ Règlement d'exécution n°2016/1615 de la Commission du 8 septembre 2016 modifiant le règlement d'exécution n°2016/559 en ce qui concerne la période pendant laquelle les accords et décisions sur la planification de la production dans le secteur du lait et des produits laitiers sont autorisés.

CONCLUSION DU CHAPITRE 3

Le régime d'exemption ouvert par l'article 222 du règlement n°1308/2013 reconnaît qu'une régulation des marchés nécessite, notamment en période de crises, une concertation des opérateurs, à défaut d'une intervention importante des pouvoirs publics. Ce régime d'exemption marque le début du mouvement récent d'élargissement des régimes d'exemption applicables aux organisations économiques agricoles, accentué par l'adoption du règlement 2017/2393, dit « *omnibus* », qui a notamment élargi le nombre d'opérateurs pouvant intervenir et simplifié les conditions de mise en œuvre de l'article 222. Néanmoins, l'efficacité de cette mesure d'exemption a pu être critiquée, notamment au regard de l'impossibilité d'étendre, de manière obligatoire, les mesures de régulation à l'ensemble des opérateurs du périmètre géographique concerné. Les critiques faites sur la mise en œuvre de l'article 222 dans le secteur laitier illustrent les limites de la disposition. Les pouvoirs publics ne pouvaient donner de portée obligatoire, aux mesures adoptées par les organisations de producteurs et coopératives, à l'ensemble des opérateurs, par une extension des règles. Pourtant, l'efficacité de la mesure était conditionnée à la participation d'un maximum d'opérateurs du marché concerné, en l'espèce, la totalité de l'Union européenne. En l'absence de toute contrepartie financière incitative aux mesures de régulation et de tout caractère obligatoire, les observateurs craignaient qu'un certain nombre d'opérateurs préfèrent continuer à prendre des parts de marché en maintenant leurs volumes de production et en pratiquant des prix bas⁴⁶². C'est d'ailleurs le choix opéré par les opérateurs de plusieurs États membres qui n'ont pas souhaité limiter la production (Pays-Bas, Allemagne ou encore Irlande) au regard des perspectives de consommation⁴⁶³. En conséquence, les opérateurs pouvaient être rapidement tentés de ne pas appliquer les mesures de diminution de la production. Le

⁴⁶² Cabinet Racine Avocats, Secteur Agricole : vers une dérogation temporaire et partielle au droit de la concurrence pour le lait ; Y. PETTI, PAC : première mise en œuvre de l'article 222 du règlement « OCM unique », précité, paragraphe 7 ; C. DUCOURTIEUX et L. GIRARD, Comment Le Foll espère en finir avec la crise du lait, Le Monde, 23 mars 2016, consultable sur https://www.lemonde.fr/economie/article/2016/03/22/comment-stephane-le-foll-espere-en-finir-avec-la-crise-du-lait_4887697_3234.html ; R. HONORE et E. GRASLAND, Crise agricole : Paris obtient une régulation a minima, Les Echos, 15 mars 2016, consultable sur https://www.lesechos.fr/14/03/2016/lesechos.fr/021764764062_crise-agricole--paris-obtient-une-regulation-a-minima.htm.

⁴⁶³ D. GADBIN, « La PAC 2014-2020 à l'épreuve de la crise », précité.

régime d'exemption prévu par l'article 222 du règlement n°1308/2013 illustre la difficulté de concilier la mise en œuvre d'une politique de développement sectoriel, qui nécessite une réaction en cas de dysfonctionnement des marchés, avec la protection du marché intérieur dans le secteur agricole. Rappelons que l'un des objectifs de la politique agricole commune est de stabiliser les marchés agricoles. En conséquence, en cherchant à mettre fin aux périodes d'instabilité des marchés agricoles par une adaptation de la production mise en marché, le régime d'exemption de l'article 222 contribue à la réalisation de cet objectif. Si le rôle des organisations économiques agricoles reconnues, et plus largement les organisations collectives agricoles dans leur ensemble, peut s'avérer déterminant pour la régulation des marchés agricoles, le régime d'exemption de l'article 222 ne semble pas pleinement efficace. Se pose alors la question de la place des pouvoirs publics dans la régulation des marchés agricoles, que les réformes successives de la politique agricole commune ont réduit *a minima*. Le rapport de la commission agriculture du Parlement européen propose, dans le cadre de la réforme de la politique agricole commune, la création d'un observatoire des marchés agricoles auquel les États membres devront transmettre les données économiques de l'ensemble des filières agricoles. Cet observatoire pourrait alerter la Commission et proposer des interventions nécessaires à la stabilisation des marchés sur lesquels un risque de crise important est décelé. La Commission aurait un délai de 30 jours pour adopter les mesures nécessaires, pouvant aller jusqu'à des mesures de retrait de marchandises volontaire, avec compensation financière, ou encore des mesures de retrait obligatoire.

CONCLUSION DU TITRE 2

Le règlement n°1308/2013 reconnaît plusieurs régimes dérogatoires à l'article 101 du TFUE, applicables aux organisations économiques agricoles. Le développement du nombre de ces régimes, le déclenchement facilité de leur mise en œuvre et le recul du pouvoir de contrôle de la Commission témoignent de la nécessité, toujours présente, de régulation des marchés agricoles. Néanmoins, ces avancées par tâtonnement manquent de cohérence générale et nécessitent une clarification afin d'asseoir la sécurité juridique des opérateurs. En effet, la portée dérogatoire des différents régimes d'exemption diffère selon la nature de l'organisation, sans que cela ne soit réellement justifié. En outre, l'articulation des différentes dispositions dérogatoires n'est pas toujours aisée. Ce besoin de cohérence a été identifié par la commission agriculture du Parlement européen, qui a notamment voté un amendement proposant la modification de l'article 210 du règlement n°1308/2013, relatif à l'exemption des organisations interprofessionnelles. Le régime proposé est similaire à celui existant à l'article 209 pour les associations d'agriculteurs. La notification à la Commission, préalable à la mise en œuvre des mesures envisagées, disparaît. Les organisations interprofessionnelles pourront néanmoins demander un avis à la Commission, qui pourra le modifier si l'organisation a fourni des informations inexacts ou fait une utilisation abusive de cet avis⁴⁶⁴. En raison des récentes élections européennes, l'avenir du rapport voté par la commission agriculture du Parlement européen, est néanmoins incertain. En effet, la conférence des Présidents devra décider si ce rapport est présenté sans modification en séance plénière, ou si, au contraire, il est renvoyé devant la commission agriculture afin de modifier son contenu. Les prochains mois seront ainsi déterminants en la matière. En tout état de cause, le cadre concurrentiel applicable aux organisations économiques agricoles semble s'assouplir de manière générale, allant vers une réduction des conditions de déclenchement des mesures dérogatoires et une place réduite de contrôle de la Commission. Les modifications apportées par le règlement n°2017/2392, dit « *omnibus* », sont, à ce titre, remarquables.

⁴⁶⁴ E. ANDRIEU et K. GLOANEC MAURIN, Amendement 589, modifiant l'article 210, paragraphe 1, du règlement n°1308/2013, document n° 2018/0218(COD), consultable sur : http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/plmrep/COMMITTEES/AGRI/AM/2019/04-01/1171815FR.pdf

Elles ont renforcé le caractère dérogatoire du cadre concurrentiel applicable aux organisations économiques agricoles, et même plus largement, aux organisations collectives non reconnues. La sécurité juridique des opérateurs semble renforcée, créant un contexte propice au développement des organisations économiques reconnues.

CONCLUSION DE LA PARTIE 1

Le rôle des organisations économiques agricoles, dans le cadre de la mise en œuvre de la politique agricole commune, et plus particulièrement dans la gestion des marchés, n'est plus à démontrer. Ces organisations sont devenues des acteurs incontournables de la régulation des marchés agricoles. Parallèlement au développement des missions de structuration et de gestion des marchés qui leur ont été confiées, le cadre concurrentiel qui leur est applicable a été adapté, non sans réticence de la Commission européenne, fortement attachée à la protection des règles de concurrence au titre du bon fonctionnement du marché intérieur. Pourtant, malgré le développement de la place accordée à ces organisations, l'instabilité des marchés agricoles perdurent, mettant à mal la réalisation des objectifs de la politique agricole commune. La réforme de la politique agricole commune, en cours de discussion, a pour ambition de renforcer la régulation des marchés agricoles, qu'elle soit d'initiative privée ou publique. Cette tendance confirme la nature particulière de l'agriculture, qui bénéficie d'un cadre concurrentiel adapté, malgré le mouvement de libéralisation des marchés agricoles initié dans les années 1990. Le champ de l'article 42 du TFUE, affirmant la primauté de la politique agricole commune sur les règles de concurrence, semble reprendre toute sa place, alors que la jurisprudence avait eu tendance à réduire la portée dérogatoire de l'agriculture face aux règles de concurrence.

PARTIE 2. LA PROTECTION D'UNE CONCURRENCE EFFECTIVE SUR LES MARCHÉS AGRICOLES

La protection de la concurrence dans le cadre de la régulation des marchés agricoles - Le mot « régulation » est souvent associé à un contexte politico-économique d'ouverture et de maintien de la concurrence dans un secteur d'activité donné⁴⁶⁵. C'est le cas dans le secteur agricole, où, malgré des mesures d'intervention des pouvoirs publics et des organisations économiques, la protection de la concurrence doit être assurée. Les auteurs des traités ont choisi de soumettre les marchés agricoles au champ concurrentiel de l'économie de marché choisie pour l'Union européenne. Conformément à la définition du droit de la régulation économique, le dynamisme d'un marché concurrentiel contribue à la vitalité du secteur agricole, sans pour autant être suffisant⁴⁶⁶. La nécessité de la protection de la concurrence sur les marchés agricoles est rappelée dans le droit dérivé, depuis 1962, et n'a jamais été remise en cause⁴⁶⁷. La jurisprudence l'a strictement réaffirmée en soulignant « *le principe de l'applicabilité des règles de concurrence communautaires dans le secteur agricole* »⁴⁶⁸. Cette position a limité la portée dérogatoire des missions de structuration et de gestion des marchés confiées aux organisations économiques agricoles et des régimes d'exemption reconnus dans le secteur agricole. L'examen des fondements (**Titre 1**) et de la portée (**Titre 2**) de la protection de la concurrence sur les marchés agricoles permettra d'appréhender les cohérences et difficultés de l'intégration du secteur au marché intérieur européen. La politique agricole commune et la politique de concurrence disposent d'autant d'éléments convergents que divergents qui rendent difficile la détermination d'une grille d'appréciation facilement compréhensible et

⁴⁶⁵ J. – P. COLSON et P. IDOUX, *Droit public économique*, LGDJ, 9^e édition, p. 438, pt. 872 ; Voir également G. TIMSIT, La régulation. La notion et le phénomène, *RFAP*, 2004-1, n°109, p. 5.

⁴⁶⁶ M. – A. FRISON-ROCHE, Appliquer le droit de la régulation au secteur agricole, précité, p. 126 : « Techniquement, le droit de la régulation s'appuie sur le dynamisme d'un marché concurrentiel pour mieux concrétiser un objectif que celui-ci ne peut produire par ses seules forces, qu'une particularité technique l'entrave, comme une infrastructure essentielle, ou qu'il s'agisse d'imposer la préoccupation du bien commun ».

⁴⁶⁷ Article premier du règlement n°26/62 portant application de certaines règles de concurrence à la production et au commerce des produits agricoles, précité : « (...) les articles 85 à 90 inclus du traité ainsi que les dispositions prises pour leur application s'appliquent à tous accords, décisions et pratiques visés à l'article 85 paragraphe 1 et à l'article 86 du traité et relatifs à la production ou au commerce des produits énumérés à l'annexe II du traité, sous réserve des dispositions de l'article 2 ». Voir également article 206, paragraphe 1, du règlement 1308/2013 portant OCM des produits agricoles, précité : « (...) les articles 101 à 106 dudit traité et leurs modalités d'exécution s'appliquent, sous réserve des articles 207 à 210 du présent règlement, à l'ensemble des accords, décisions et pratiques visés à l'article 101, paragraphe 1, et à l'article 102 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne se rapportant à la production ou au commerce des produits agricoles ».

⁴⁶⁸ Voir notamment CJCE, 9 septembre 2003, Milk Marque Ltd, C-137/00, Rec., p. 8005, pt. 58.

utilisable par les opérateurs du secteur, et en particulier par les organisations économiques agricoles.

TITRE 1. LES FONDEMENTS DE LA PROTECTION DE LA CONCURRENCE SUR LES MARCHÉS AGRICOLES

La convergence des missions d'intégration négative et positive de la politique agricole commune et de la politique de concurrence - La politique de la concurrence et la politique agricole commune partagent des objectifs similaires, atténuant la vision antinomique que l'on peut en avoir. Toutes deux ont une mission d'intégration dite négative, que l'on peut définir comme visant à supprimer le cloisonnement de l'espace européen, ainsi qu'une mission d'intégration dite positive visant à l'instauration d'une politique de dynamisme économique⁴⁶⁹. D'une part, la politique de concurrence doit œuvrer à l'intégration des marchés nationaux au marché intérieur⁴⁷⁰. Cet objectif s'illustre par le choix de déclarer « *incompatibles avec le marché intérieur* » les mesures contraires aux articles 101 et suivants du TFUE⁴⁷¹. La Commission est allée jusqu'à faire de cet objectif d'intégration négative la priorité de la politique de concurrence dans son premier rapport relatif à cette politique⁴⁷². D'autre part, la politique de concurrence est considérée comme « *ayant un impact sur la performance économique de l'Europe. C'est un élément clé d'une politique cohérente et intégrée visant à promouvoir la compétitivité des industries européennes et à atteindre les objectifs de la stratégie de Lisbonne* »⁴⁷³. Les missions de la politique agricole commune sont, peu ou prou, similaires. Cette dernière répond également à des missions d'intégration positive et négative. La politique agricole commune crée un corpus de règles communes à l'ensemble des opérateurs de l'Union européenne. Elle est ainsi la traduction de l'intégration de l'agriculture au marché intérieur. La protection de la concurrence sur les marchés agricoles contribue à cet objectif (**Chapitre 1**). En outre, le caractère

⁴⁶⁹ C. BLUMANN et a., *Politique agricole commune et politique commune de la pêche*, précité, p. 16, pts. 8 à 11.

⁴⁷⁰ J. STUYCK, *Libre circulation et concurrence : les deux piliers du Marché commun*, Mélanges en hommage à Michel Waelbroeck, Vol. II, Bruyant, 1999, p. 1477 ; C. – D. EHLERMANN, The contribution of EC Competition Rules to the single Market, *Common Market law review*, n°29, p. 257 ; N. PETIT, *Droit européen de la concurrence*, précité, p. 43, pts. 41 et suivants.

⁴⁷¹ N. PETIT, *Droit européen de la concurrence*, précité, note de bas de page n°118, p. 46 : « La notion d'incompatibilité avec le marché commun démontre bien que les pères fondateurs entendaient assigner aux règles de concurrence un objectif supplémentaire, à savoir l'élimination des obstacles privés aux échanges et l'achèvement d'un marché intégré ». Voir également, CJCE, 21 février 1973, Europemballage et Continental Can c/ Commission, C-6/72, Rec., p. 215 ou CJCE, 13 juillet 1966, Etab. Consten et a. c/ Commission, C-56/64 et C-58/64, Rec., p. 429.

⁴⁷² Commission, Premier rapport sur la politique de concurrence, 1971, p. 13 : « la politique de la Communauté doit en premier lieu empêcher que la relève des restrictions et des obstacles d'origine étatique aux échanges, qui ont été abolis, ne soit prise par des mesures de caractère privé aux conséquences analogues ». Même affirmation dans Commission, IXe Rapport sur la politique de concurrence, 1979, p. 9.

⁴⁷³ Commission, Une politique de concurrence proactive pour une Europe compétitive, 20 avril 2004, COM(2004) 293 final, p. 2 ; Commission, An Agenda For A Growing Europe – Making the EU Economic System Deliver, Report of an Independent High Level Study Group established on the initiative of the President of the European Commission, juillet 2003, p. 130.

concurrentiel des marchés agricoles contribue au développement économique du secteur, recherché par la politique agricole commune. Le dynamisme de l'économie de marché, assuré par la concurrence, est perçu, par les auteurs des traités, comme utile à la réalisation des objectifs de la politique agricole commune (**Chapitre 2**). L'examen des critères d'intégration positive et négative de la politique agricole commune et de la politique de concurrence met en exergue les intérêts communs justifiant la protection de la concurrence sur les marchés agricoles. La protection de la concurrence devient ainsi inhérente au bon fonctionnement de la politique agricole commune.

CHAPITRE 1. L'INTÉGRATION DU SECTEUR AGRICOLE AU MARCHÉ INTERIEUR

La difficile détermination de l'étendue de la protection du marché intérieur dans le cadre de la Politique agricole commune – Le secteur agricole étant intégré au marché intérieur de l'Union européenne, les opérateurs agricoles sont soumis aux règles de fonctionnement de ce dernier. La terminologie employée par l'article 38, paragraphe 2, du TFUE, qui prévoit que « (...) *les règles prévues pour l'établissement ou le fonctionnement du marché intérieur sont applicables aux produits agricoles* », s'avère laconique. Le Professeur Blumann souligne que la rédaction proposée semble appeler à une application pleine et entière des règles d'établissement et de protection du marché intérieur au secteur agricole⁴⁷⁴. La mention « *sauf dispositions contraires* », qui introduit la phrase précitée, serait alors secondaire et aurait une portée limitée⁴⁷⁵. Le Professeur Blumann souligne qu'« *en y regardant de près, ces dispositions [les articles 39 à 44 du TFUE] ne comportent pas une très haute dose de spécificité* »⁴⁷⁶. En effet, sur les objectifs fixés à l'article 39 du TFUE, il rappelle qu'il est assez naturel que chaque politique de l'Union possède ses propres objectifs. De même, l'adoption d'actes de politique agricole commune, prévue à l'article 43 du TFUE, est aujourd'hui soumise à la procédure législative de droit commun, dite de codécision, alors que jusqu'en 2007, la PAC était encore soumise à la procédure, dite consultative, avec un rôle prépondérant du Conseil⁴⁷⁷. Face à une vision atténuée de la spécificité de la politique agricole commune, il apparaît logique de préserver au maximum les règles de fonctionnement du marché intérieur. En outre, l'article 38, paragraphe 4, du TFUE souligne que « *le fonctionnement et le développement du marché intérieur pour les produits agricoles doivent s'accompagner de l'établissement d'une politique agricole commune* ». En conséquence, la politique agricole, en dépit des spécificités du secteur, doit respecter les principes de fonctionnement du marché intérieur, bien qu'ils puissent être atténués afin de permettre la mise en œuvre de mesures nécessaires de régulations des marchés⁴⁷⁸. En revanche, ces principes ne peuvent être totalement remis en cause.

⁴⁷⁴ C. BLUMANN et a., *Politique agricole commune et politique commune de la pêche*, précité, p. 15, pt. 7.

⁴⁷⁵ *Ibidem*.

⁴⁷⁶ *Ibidem*.

⁴⁷⁷ La procédure de consultation était applicable jusqu'à l'adoption du Traité de Lisbonne, donnant une voie prépondérante au Conseil. La spécificité de la PAC était ainsi amoindrie.

⁴⁷⁸ Selon H. - G. SCHERMERS, le marché commun, devenu intérieur, est « *a separate subsystem with its own aims and implementing instruments, provided, however, that the basic elements of the Treaty are respected* » (« The Role of the European Court of justice in the Free Movement of Goods », in T. SANDALOW et E. STEIN, *Courts and Free Markets*, 1982, I, p. 267).

Annonce du plan du Chapitre 1 – Le droit de la concurrence étant inhérent au bon fonctionnement du marché intérieur, il doit être respecté sur les marchés agricoles. La protection des règles de concurrence doit être assurée à deux titres. Selon une conception « instrumentaliste », la concurrence est un moyen permettant d’assurer le respect des libertés et principes fondamentaux de fonctionnement du marché intérieur (**Section 1**). Une autre conception de la concurrence, dite « finaliste », implique la protection de la concurrence comme un principe fondamental autonome à protéger en tant que tel (**Section 2**).

Section 1. La protection de la libre circulation et du principe de non-discrimination par la concurrence

La contribution de la concurrence au fonctionnement du marché intérieur – Le droit du marché intérieur européen a pour objet, pour reprendre les termes de l’article 26, paragraphe 2, du TFUE, un « *espace sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux est assurée* ». L’objectif est ainsi d’atteindre « *l’élimination de toutes les entraves aux échanges intracommunautaires en vue de la fusion des marchés nationaux dans un marché unique réalisant des conditions aussi proches que possible de celles d’un véritable marché intérieur* »⁴⁷⁹. La protection de la concurrence contribue à garantir ces libertés de circulation, et en particulier la libre circulation des marchandises (§1), notamment en empêchant les mesures discriminatoires (§2). L’intervention de la concurrence répond alors à une conception « instrumentaliste » de cette dernière en ce qu’elle n’est pas une fin en soi, mais seulement un moyen permettant d’atteindre divers objectifs, dont la liberté de circulation et le principe de non-discrimination⁴⁸⁰. Le droit de la concurrence n’est ainsi pas inclus, à proprement parler, dans le droit qui régit directement le marché intérieur, ce qui entraîne une hiérarchisation des principes de fonctionnement de ce dernier : les principes de libre circulation et de non-discrimination sont constitutifs du marché intérieur alors que la libre concurrence contribue à la réalisation de ce dernier⁴⁸¹.

⁴⁷⁹ CJCE, 5 mai 1982, Schul, aff. 15/81, Rec., p. 1409.

⁴⁸⁰ CJUE, 25 octobre 1977, Metro S.B., aff. 26/76, Rec., p. 1875.

⁴⁸¹ N. DE GROVE-VALDEYRON, *Droit du marché intérieur européen*, précité, p. 14.

§ 1. La concurrence, outil de protection de la libre circulation des produits agricoles

Les produits agricoles, marchandises dont la libre circulation doit être assurée –

Aux termes de l'article 28, paragraphe 1, du TFUE, l'Union douanière « *s'étend à l'ensemble des échanges de marchandises* ». Les marchandises doivent être entendues comme étant « *les produits appréciables en argent et susceptibles, comme tels, de former l'objet de transaction commerciales* »⁴⁸². Les produits agricoles répondant à cette définition, leur libre circulation doit être assurée au même titre que les produits industriels et manufacturés **(A)**. La concurrence qui est nécessaire à la protection de cette liberté leur est alors applicable **(B)**.

A. La reconnaissance de la libre circulation des produits agricoles

La liberté de circulation des marchandises, principe fondateur et fondamental du

marché intérieur – La libre circulation des marchandises est un principe fondateur du projet européen. Le Traité de Rome de 1957 y consacrait une place de premier choix en lui réservant le titre premier de sa deuxième partie consacré aux « fondements » de la Communauté⁴⁸³. Initialement, la libre circulation des marchandises était considérée comme s'inscrivant dans le cadre d'une union douanière entre les États membres. La suppression des droits de douane et des restrictions quantitatives entre États membres était acquise au 1^{er} juillet 1968. Par la suite, l'accent a été mis sur l'interdiction des mesures d'effet équivalent et sur l'harmonisation des législations nationales en la matière. L'objectif était d'atteindre la suppression de tous les obstacles restants à la libre circulation en vue de créer le marché intérieur, un espace sans frontières intérieures dans lequel les marchandises pouvaient circuler aussi librement que sur un marché national⁴⁸⁴. Si ces obstacles sont désormais majoritairement supprimés, le bon fonctionnement du marché intérieur requiert une attention particulière de la protection de la libre circulation des marchandises⁴⁸⁵. Son importance s'illustre par sa reconnaissance comme liberté fondamentale de l'Union européenne. La Cour de justice souligne qu'il convient de « *reconnaître, comme conséquence de l'union douanière et dans l'intérêt réciproque des États membres,*

⁴⁸² CJCE, 10 décembre 1968, Commission c/ Italie, aff. 7/68, Rec., p. 617.

⁴⁸³ Voir à ce sujet L. DUBOIS et C. BLUMANN, *Droit matériel de l'Union européenne*, LGDJ, 7^e édition, p. 286.

⁴⁸⁴ <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/fr/sheet/38/libre-circulation-des-marchandises> À noter également que le livre blanc de la Commission, de juin 1985, énonçait les obstacles physiques et techniques à supprimer afin de finaliser ce marché intérieur.

⁴⁸⁵ *Ibidem*.

l'existence d'un principe général de liberté du transit des marchandises » à l'intérieur de l'Union européenne⁴⁸⁶.

La libre circulation des produits agricoles - Le fonctionnement du marché intérieur devant être assuré dans le cadre de la politique agricole commune, la libre circulation des produits agricoles au sein de l'Union européenne doit être garantie, bien que le calendrier d'élimination des restrictions classiques aux échanges (droits de douane, restrictions quantitatives) ait suivi un rythme adapté aux spécificités de ce secteur. La libre production et commercialisation des produits agricoles au sein de l'Union européenne doit désormais être assurée. La jurisprudence a rappelé que la réalisation des objectifs de la politique agricole commune doit se faire dans le respect de la libre circulation des produits à l'intérieur de l'Union. La Commission a en effet condamné des pratiques restreignant cette liberté : *« il est tout à fait exclu de considérer comme nécessaires à la réalisation des objectifs de l'article 39 du traité des mesures qui, en s'opposant à la libre circulation des produits à l'intérieur de la Communauté, étaient tout à fait contraires à l'un des principes fondamentaux du traité »*⁴⁸⁷.

La réaffirmation de la libre circulation des produits agricoles au sein de l'organisation commune de marché – Le fonctionnement de l'organisation commune de marché portant sur les produits agricoles assure aux échanges à l'intérieur de l'Union européenne des conditions analogues à celles existantes sur un marché national⁴⁸⁸. En effet, la mise en place des organisations communes de marché par produits, puis à compter de 2007, au sein d'une réglementation commune, a entraîné l'ouverture progressive des frontières internes à l'Union européenne, et la soumission à un tarif extérieur commun. Des règles de production et de commercialisation uniformisées ont également été adoptées. La Cour de justice a estimé que *« les dispositions du traité sur la libre circulation des marchandises font partie intégrante de l'organisation commune des marchés »*⁴⁸⁹. Les produits agricoles couverts par l'organisation commune de marché doivent ainsi circuler librement à l'intérieur de l'Union. En application de ce principe, la Cour de justice a condamné les règles professionnelles qui modifient les courants d'échanges de produits

⁴⁸⁶ CJCE, 16 mars 1983, SIOT, aff. 266/81, Rec., p. 732, pt. 16.

⁴⁸⁷ Commission, 19 décembre 1989, Betteraves à sucre, aff. IV/32.414, JOCE L 31 du 2 février 1990, p. 32, pt. 96 ; voir également Commission, 14 octobre 1998, British Sugar, aff. IV/F-3/33.708, IV/F-3/33.710 et IV/F-3/33.711, JOCE L 76 du 22 mars 1999, p. 1, pt. 187.

⁴⁸⁸ Commission, 18 décembre 1987, Pommes de terre primeur, aff. IV/31.735, précité, p. 28.

⁴⁸⁹ CJUE, 26 juin 1979, Pigs and Bacon Commission, aff. 177/78, Rec., p. 2163, pt. 10.

agricoles⁴⁹⁰. En outre, le règlement n°1308/2013 conditionne la régulation des marchés agricoles, par les organisations économiques agricoles, au respect de la libre circulation des produits agricoles. Par exemple, les organisations interprofessionnelles ne peuvent bénéficier d'une dérogation au titre de l'article 210 du règlement n°1308/2013, pour leurs accords, décisions et pratiques qui ont pour conséquence de cloisonner les marchés à l'intérieur de l'Union⁴⁹¹. En outre, le règlement n°1308/2013 limite les mesures de régulation de l'offre de certains produits à celles qui n'affectent pas la libre circulation de ces derniers. En effet, l'article 167 reconnaît un régime de régulation de la première mise en marché de raisins, moûts et vin⁴⁹², à savoir celle effectuée par le producteur⁴⁹³. Les produits transformés issus des raisins, moûts et vins ayant fait l'objet d'une première transaction sont exclus du bénéfice de cette disposition. L'atteinte à la libre circulation des produits est ainsi strictement circonscrite aux produits agricoles. L'effet sur le marché est dès lors limité au secteur agricole primaire, spécifiquement visé par la politique agricole commune. En outre, les États membres ne doivent pas bloquer un pourcentage excessif de la récolte normalement disponible⁴⁹⁴. Enfin, l'intervention des États membres ne peut conduire à refuser de délivrer des attestations de circulation et de commercialisation des vins, qu'elles soient nationales ou européennes⁴⁹⁵. Cette condition s'appuie sur l'indépendance des législations et garantit la circulation des produits, au plus tard au terme de la période de réserve. De la même manière, les mesures de régulation des marchés des fromages ou jambons sous AOP ou IGP ne doivent pas compromettre le libre-échange⁴⁹⁶. Ainsi, la protection de la libre circulation des marchandises est assurée par la limitation du nombre de produits et d'opérateurs concernés à ce qu'il est nécessaire pour atteindre les objectifs de la politique agricole commune.

⁴⁹⁰ Voir par exemple CJUE, 25 novembre 1986, Association comité économique agricole régional fruits et légumes de Bretagne, précité, pt. 20. En l'espèce, il s'agissait d'empêcher les producteurs qui ne vendent pas par l'intermédiaire d'un organisme et qui ne paient pas de cotisation, d'accéder librement au marché intérieur et aux marchés extérieurs ou de jouir d'avantages de l'organisation commune

⁴⁹¹ Article 210, paragraphe 4, a) du règlement n°1308/2013 portant OCM des produits agricoles, précité.

⁴⁹² Cette mesure visant à prendre en compte certaines spécificités du secteur est détaillée précédemment. Voir p. 76.

⁴⁹³ Article 167, paragraphe 1, a) du règlement n°1308/2013 portant OCM des produits agricoles, précité.

⁴⁹⁴ *Ibidem*. À titre d'exemple, la mise en réserve du Crémant de Bourgogne vise un volume de produits de 7 hectolitres par hectare produits au-delà de 78 hectolitre/ha, dans la limite du rendement annuel fixé à 85 hectolitre/ha.

⁴⁹⁵ *Ibidem*, article 167, paragraphe 1, d).

⁴⁹⁶ *Ibidem*, articles 150, paragraphe 8, et 172, paragraphe 7.

B. La concurrence, outil de protection de la libre circulation des produits agricoles

La protection de la libre circulation des marchandises par la protection de la concurrence – L'article 101 du TFUE prévoit 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* ». Cet article interdit notamment la fixation de prix d'achat ou de vente, la limitation et le contrôle de la production ou des débouchés⁴⁹⁷. En effet, la mise en œuvre de prix artificiellement hauts, ou d'opérations de limitation de volumes peuvent freiner la circulation des marchandises. Des prix artificiellement bas peuvent également empêcher l'entrée sur un marché de produits issus d'autres États membres. Les atteintes à la libre concurrence sont susceptibles de mettre en cause la libre circulation des biens, en perturbant les courants d'échanges, par un cloisonnement du marché ou par la modification de la structure concurrentielle du marché⁴⁹⁸. Tant les États membres que les opérateurs économiques doivent s'assurer du respect de la liberté de circulation. Ils ne doivent pas instaurer de taxes d'effet équivalent à un droit de douane ou de mesures d'effets équivalents à des restrictions quantitatives. Ils doivent également veiller à ne pas réinstaurer de barrières aux échanges de produits entre États membres. La protection de la concurrence permet ainsi d'assurer un cadre propice au commerce entre les États membres.

La protection de la concurrence sur les marchés agricoles au titre de la libre circulation des produits agricoles - La notion de protection du commerce entre États membres a servi, à plusieurs reprises, à la Commission à écarter le bénéfice d'un régime dérogatoire à l'article 101, paragraphe 1, du TFUE à des opérateurs agricoles. Elle a notamment rappelé qu'un accord visant « *à protéger les parts de marché des parties contre la concurrence, notamment celles des autres États membres* » ne peut être considéré comme nécessaire à la réalisation des objectifs de la politique agricole commune⁴⁹⁹, ou encore qu'« *un accord par lequel les parties s'engagent à ne pas importer de produits en provenance, notamment, des autres États membres, conduit à un cloisonnement des marchés incompatible avec l'article [101, paragraphe 1], du traité* »⁵⁰⁰. En conséquence, les accords, décisions et pratiques concertées qui auraient pour

⁴⁹⁷ Article 101, paragraphe 1, a) et b) du TFUE.

⁴⁹⁸ N. DE GROVE-VALDEYRON, *Droit du marché intérieur européen*, précité, p. 14.

⁴⁹⁹ Commission, 26 novembre 1986, MELDOC, n°IV/31.204, JOCE L 348, du 10 décembre 1986, p. 50, pt. 54.

⁵⁰⁰ Commission, 2 avril 2003, Viandes bovines françaises, aff. n°2003/600/CE, pt. 126.

effet d'affecter le commerce entre États membres, et plus largement la libre circulation des marchandises, ne peuvent pas bénéficier du régime dérogatoire aujourd'hui inscrit à l'article 209 du règlement n°1308/2013. Une des condamnations les plus connue est celle prononcée par la Commission européenne, confirmée par le Tribunal et la Cour de justice de l'Union européenne, dans l'affaire dite Viande bovine⁵⁰¹. En effet, il a été rappelé, dans ce cadre, qu'il était strictement interdit à des opérateurs agricoles de s'entendre pour restreindre l'accès des consommateurs français à de la viande bovine provenant d'autres pays européens⁵⁰². La libre circulation est ainsi un curseur pour l'appréciation de la légalité des actions mises en place par les opérateurs du secteur agricole.

L'effet néfaste de la fixation de prix sur la circulation des produits agricoles –

L'impact des restrictions quantitatives, précédemment évoquées, sur la libre circulation des produits agricoles est facile à appréhender. Aussi, l'exemple des pratiques de quotas vient souvent à l'esprit lorsqu'il s'agit d'illustrer les pratiques empêchant la libre circulation des produits agricoles. Néanmoins, les ententes sur les prix peuvent également avoir de sérieuses conséquences sur la circulation des marchandises, et notamment des produits agricoles. À titre d'exemple, le Tribunal de l'Union européenne souligne la complémentarité d'une intervention sur les prix avec les restrictions quantitatives. En effet, les pratiques visant à déterminer un prix minimum ne peuvent pas être efficaces si le marché est approvisionné par des produits provenant d'autres États membres, qui sont moins chers pour les acheteurs. Le Tribunal considère « *qu'un accord de fixation des prix minimaux [nécessite], pour être effectif, des mesures de contrôle ou de limitation des importations. En l'espèce, la viande bovine provenant d'autres États membres, dont notamment l'Allemagne et les Pays-Bas, étant moins chère que celle produite en France et, compte tenu de l'existence d'une offre excédentaire, l'efficacité d'une grille de prix [dépend] nécessairement de l'approvisionnement des entreprises d'abattage établies en France auprès des éleveurs français. Si ce n'[est] pas le cas, non seulement cette grille de prix n'[est] pas de nature à remédier à la crise subie par les éleveurs français, mais elle [ne peut] que l'aggraver, dans la mesure où les abatteurs se [tournent] vers les produits provenant d'autres États membres, voire de pays tiers* »⁵⁰³. Les pratiques de restrictions quantitatives et de fixations tarifaires sont souvent complémentaires. La protection de la libre circulation des marchandises implique

⁵⁰¹ *Ibidem* ; Voir également TPIUE, 13 décembre 2006, FNCBV e.a. c/ Commission, T-217/03 et T-245/03, Rec., p. 04987 ; CJUE, 18 décembre 2008, Coop de France Bétail et Viande, FNSEA e.a. c/ Commission, C-101/07 et C-110/07, Rec., p. 10193.

⁵⁰² *Ibidem*.

⁵⁰³ TUE, 13 décembre 2006, FNCBV e.a. c/ Commission, précité, pt. 135.

d'être attentifs tant aux restrictions quantitatives qu'aux ententes sur les prix. La protection de la concurrence sur les marchés agricoles, au titre de la libre circulation des marchandises, prend, ici encore, tout son sens.

§ 2. La concurrence, outil de protection du principe de non-discrimination

Du principe de non-discrimination en fonction de la nationalité au principe général d'égalité - Le principe fondamental de non-discrimination est présent depuis 1957 dans les Traités. Il vise tout d'abord la non-discrimination en fonction de l'État membre d'origine **(A)**. Un principe général d'égalité a ensuite été plus largement reconnu au sein de l'Union européenne **(B)**. En effet, si ce principe « *comprend l'interdiction de discrimination exercée en raison de la nationalité* », son spectre est plus large⁵⁰⁴. La concurrence contribue ainsi à protéger le principe d'égalité, et le principe de non-discrimination en particulier.

A. La non-discrimination en fonction de la nationalité

Le principe de non-discrimination en fonction de la nationalité – Le principe de non-discrimination en raison de la nationalité doit être respecté, en application de l'article 18 du TFUE qui dispose que « *dans le domaine d'application des traités, et sans préjudice des dispositions particulières qu'il prévoit, est interdite toute discrimination exercée en raison de la nationalité* ». Ce principe est fondamental au fonctionnement du marché intérieur. Les accords, décision ou pratiques discriminatoires en fonction de la nationalité entraînent nécessairement une atteinte à la libre circulation au sein du marché intérieur. Ainsi, la protection le principe de non-discrimination protège intrinsèquement la libre circulation. À titre d'exemple, des mesures assurant le maintien artificiel d'un niveau de prix plus haut en faveur des agriculteurs d'un seul État membre, pour des produits similaires, sont contraires aux principes de non-discrimination et de liberté de circulation.

La protection du principe de non-discrimination en fonction de la nationalité dans le cadre de l'organisation commune de marché – L'organisation commune de marché des produits agricoles est la traduction du principe d'unicité du marché européen en matière agricole. En conséquence, des produits ou des opérateurs agricoles similaires doivent bénéficier d'un traitement identique, quelle que soit leur nationalité.

⁵⁰⁴ CJCE, 13 décembre 1984, Sermide, aff. 106/83, Rec., p. 4209, pt. 28.

L'article 40, paragraphe 3, du TFUE, qui dispose que l'organisation commune « *doit exclure toute discrimination entre producteurs et consommateurs* », peut être lu comme visant à exclure toutes formes de discrimination entre producteurs de nationalité différente, ou encore entre consommateurs de nationalité différente⁵⁰⁵. La Cour de justice a rappelé que « *les objectifs énoncés à l'article 40 du traité, à savoir l'établissement d'une politique agricole commune et d'une organisation commune des marchés agricoles, supposent l'adoption de règles et de critères communs pour les producteurs et les consommateurs des produits agricoles et excluent dès lors toutes discrimination selon la nationalité ou le lieu d'implantation* »⁵⁰⁶. Dès lors, les opérateurs produisant ou consommant un même produit doivent en principe recevoir le même traitement⁵⁰⁷. Plus largement, la Cour rappelle que l'organisation commune de marché est fondée sur le principe d'un marché ouvert, défini comme étant « *un marché auquel tout producteur peut avoir librement accès* »⁵⁰⁸, quelle que soit son origine nationale⁵⁰⁹. On observe ainsi, dans la jurisprudence relative aux actions d'organisations économiques agricoles, la protection d'un traitement similaire des opérateurs, sans distinction de nationalité. Les organisations doivent par exemple « *s'abstenir de toute publicité visant à déconseiller l'achat des produits des autres États membres ou à déprécier ces produits aux yeux des consommateurs* ». Elles ne doivent « *pas non plus conseiller aux consommateurs d'acheter les produits indigènes uniquement en raison de leur origine nationale* »⁵¹⁰. De même, la Commission a considéré que des clauses accordant une priorité de livraison de produits agricoles cultivés dans un État membre et excluant des fournisseurs d'un autre État membre sont « *contraires au principe d'un marché agricole ouvert et également au principe de non-*

⁵⁰⁵ Voir notamment G. OLMÍ, *Politique agricole commune*, précité, p. 287, pt. 210, § 1.

⁵⁰⁶ CJCE, 2 juillet 1974, Holtz & Willemsen GmbH, aff. 153/73, Rec., p. 675.

⁵⁰⁷ CJCE, 5 juillet 1977, Granaria BV, aff. C-116/76, Rec., p. 1762.

⁵⁰⁸ CJCE, 25 novembre 1986, Association comité économique agricole régional fruits et légumes de Bretagne c/ A. Le Champion, précité, pt. 20 : « *l'organisation commune des marchés (...) est basée, bien que mettant en œuvre certains mécanismes d'intervention de portée limitée, sur le principe du marché ouvert, soit un marché auquel tout producteur peut avoir librement accès et dont le fonctionnement est uniquement régi par les instruments prévus par l'organisation commune* ».

⁵⁰⁹ CJCE, 29 novembre 1978, Pigs marketing board, précité, pt. 57 : « *il convient de considérer que l'organisation commune des marchés dans le secteur de la viande de porc, à l'instar des autres organisations communes de marché, est fondée sur le principe d'un marché ouvert, auquel tout producteur a librement accès et dont le fonctionnement est uniquement réglé par les instruments prévus par cette organisation ; que sont dès lors incompatibles avec les principes de cette organisation de marché toutes dispositions ou pratiques nationales susceptibles de modifier les courants d'importation ou d'exportation, ou d'influencer la formation des prix sur le marché, par le fait de refuser aux producteurs d'opérer librement les achats et les ventes, à l'intérieur de l'État où ils sont établis ou dans tout autre État membre, dans les conditions déterminées par la réglementation communautaire, et de profiter directement des mesures d'intervention et de toutes autres mesures de régulation du marché prévues par l'organisation commune* » ; ou encore CJCE, 29 novembre 1989, Commission c/ Grèce, aff. C-281/87, Rec., p. 4028, pt. 16, et CJCE, 9 septembre 2003, Milk Marque, précité, pt. 59 et CJUE, 26 juin 1979, Pigs and Bacon c/ Commission, précité, pt. 15. Voir également Commission, 19 décembre 1989, Betteraves à sucre, précité, pts. 91 et suivant : « *le fait de réserver des débouchés agricoles en priorité à des agriculteurs nationaux (...) est en opposition complète avec l'article 40 du traité (...). Ces restrictions vont également à l'encontre du principe d'un marché ouvert* ».

⁵¹⁰ CJCE, 13 décembre 1983, Apple and Pear Development Council, aff. C-222/82, Rec., p. 4083.

discrimination énoncé à l'article 40 du traité, a fortiori lorsque cette discrimination a pour effet de rompre des courants d'échanges déjà bien établis»⁵¹¹. Ces restrictions ne peuvent être considérées comme nécessaires à la réalisation des objectifs de la politique agricole commune⁵¹². Ces objectifs s'adressant à l'ensemble des opérateurs de l'Union, les mesures visant à leur réalisation ne peuvent privilégier certains opérateurs en fonction de leur nationalité⁵¹³. La réalisation des objectifs de la politique agricole commune étant une condition nécessaire à l'obtention d'une dérogation prévue par la réglementation portant organisation commune des marchés des produits agricoles, les accords, décisions et pratiques discriminatoires ne peuvent en bénéficier. En effet, les mesures discriminatoires en fonction de la nationalité, en plaçant les opérateurs dans des conditions d'accès aux marchés différentes, limitent la concurrence. En conséquence, les mesures discriminatoires seront pleinement soumises à l'article 101 du TFUE. La protection de la concurrence conduit ainsi à s'assurer du respect de principe de non-discrimination.

B. Le principe d'égalité entre opérateurs agricoles

La reconnaissance jurisprudentielle d'un principe général du droit d'égalité – Le principe d'égalité vise à ce que « *des situations comparables ne soient pas traitées de manière différente et que des situations différentes ne soient pas traitées de manière égale à moins qu'un tel traitement ne soit objectivement justifié* »⁵¹⁴. Ce principe n'est pas inscrit en tant que tel dans les traités. Pour autant, il a été consacré par la Cour de justice, comme principe général du droit⁵¹⁵.

Le principe d'égalité au sein de l'organisation commune de marché – Le principe d'égalité doit être assuré dans le cadre du fonctionnement de l'organisation commune de marché des produits agricoles, qui instaure des règles communes à l'ensemble des opérateurs au sein de l'Union. Ces derniers doivent ainsi être traités de manière identique, dès lors qu'ils sont dans une situation similaire. La Cour de justice a pu interpréter l'article 40, paragraphe 3, précité, comme étant « *l'expression spécifique du principe général d'égalité qui appartient aux principes fondamentaux du droit communautaire* »⁵¹⁶. Les opérateurs visés par ce principe d'égalité doivent être appréciés largement et ne se limitent pas aux

⁵¹¹ Commission, 19 décembre 1989, Betteraves à sucre, précité, p. 32, pt. 91.

⁵¹² *Ibidem*, pt. 91.

⁵¹³ TUE, 14 mai 1997, Florimex, T-70/92 et T-71/92, Rec., p. 697, pt. 161.

⁵¹⁴ CJCE, 13 juillet 1962, Klöckner-Werke AG e.a., aff. 17/61 et 20/61, Rec., p. 615.

⁵¹⁵ Voir notamment CJCE, 5 octobre 1994, Allemagne/Conseil, aff. C-280/93, précité, pt. 67 ; CJUE, 7 novembre 2000, Luxembourg c/ Parlement européen et Conseil, aff. C-168/98, Rec., p. 9131.

⁵¹⁶ CJCE, 19 octobre 1977, Ruckdeschel e.a. c/ Hauptzollamt Hamburg-St Annem, aff. C-117/76, Rec., p. 1753.

producteurs et consommateurs, explicitement visés par cet article. Le Tribunal de l'Union européenne précise qu' « *il y a lieu de relever que l'organisation commune des marchés regroupe des opérateurs économiques qui ne sont ni des producteurs ni des consommateurs et que, en raison de la généralité du principe de non-discrimination, l'interdiction de discrimination s'applique également à d'autres catégories d'opérateurs économiques soumis à une organisation commune des marchés* »⁵¹⁷. En conséquence, toute réglementation adoptée dans le cadre de l'organisation commune de marché doit respecter le principe d'égalité. Le règlement n°1308/2013, qui instaure le cadre de fonctionnement de l'organisation commune de marché, assure le respect de ce principe. Les dispositions de ce règlement s'appliquent de manière uniforme au sein du marché intérieur, à l'ensemble des opérateurs se trouvant dans une situation similaire. Ainsi, le principe d'égalité est protégé dans ce cadre. Il convient de souligner, notamment, l'article 210, paragraphe 4, e) qui prévoit que les accords, décisions et pratiques des organisations interprofessionnelles pouvant créer des discriminations doivent être jugés comme incompatibles avec la réglementation de l'Union, et ne peuvent en conséquence, bénéficier d'une dérogation à l'article 101 du TFUE. Les organisations interprofessionnelles sont composées d'acteurs n'étant ni des producteurs, ni des consommateurs, tels que les transformateurs ou distributeurs. Le principe d'égalité doit ainsi s'appliquer à l'ensemble des opérateurs étant dans une situation similaire, quelle que soit leur nature. Ici encore, libre concurrence et principe d'égalité sont intrinsèquement liés. En effet, certains auteurs soulignent qu' « *il est incontestable que sans le minimum d'égalité qui permet à chaque opérateur d'estimer qu'il a une chance de l'emporter dans la compétition, personne ne prendra le départ de la course* »⁵¹⁸. Par le prisme de la concurrence, la protection de ce principe d'égalité est assurée.

Section 2. La protection de la concurrence comme objectif fondamental de l'Union européenne

Un objectif fondamental de l'Union européenne discuté – La jurisprudence européenne est marquée par une conception « finaliste » de la concurrence découlant de l'interprétation extensive de la place qui lui est consacrée dans les Traités. Les critiques relatives à l'importance donnée à la libre concurrence ont conduit à une modification des

⁵¹⁷ TUE, 23 septembre 2009, Espagne c/ Commission, aff. T-341/05, Rec., p. 162 ; Voir également CJUE, 5 octobre 1994, Allemagne c/ Conseil, précité.

⁵¹⁸ C. – L. de LEYSSAC et G. PARLEANI, *Droit du marché*, PUF, 2002, p. 122.

Traités (§1). Néanmoins, cette évolution semble avoir des conséquences limitées sur l'interprétation restrictive du régime concurrentiel agricole (§2).

§ 1. L'évolution de la place de la concurrence dans les Traités

Le fondement de la conception « finaliste » de la concurrence – L'établissement d'un régime assurant que la concurrence n'est pas faussée dans le marché intérieur figurait parmi les actions menées pour atteindre les objectifs de l'Union européenne, énumérées à l'article 3 du TCE. Si la rédaction de cet article semblait faire de la concurrence un « moyen » au service des objectifs de l'Union, il a été interprété, par la jurisprudence, comme étant un véritable objectif de l'Union européenne⁵¹⁹. La CJUE a en effet reconnu un objectif fondamental de maintien de la concurrence au sein de l'Union européenne⁵²⁰. La protection de la concurrence semblait inhérente à la réalisation des objectifs de l'Union européenne, au même titre que la mise en place du marché intérieur également visée par cet article.

La modification de la place de la concurrence par le Traité de Lisbonne – L'actuel article 3 du TUE, issu du Traité de Lisbonne, liste les objectifs de l'Union européenne dont celui d'établir un marché intérieur⁵²¹. Il est l'un des articles qui a suscité le plus de débats au cours des travaux préparatoires à la révision des traités de 2007. L'une de ces discussions fut notamment liée à la place attribuée au principe de concurrence non-faussée dans les textes de l'Union européenne. Aux termes d'une longue négociation en la matière, le Traité de Lisbonne a supprimé toute référence à un « *régime assurant que la concurrence n'est pas faussée dans le marché intérieur* » des objectifs attribués à l'Union européenne. Cette suppression a été obtenue, notamment à la demande de la France lors du Conseil européen de juin 2007, afin de tenir compte des critiques formulées, lors de la campagne

⁵¹⁹ La Cour de justice de l'Union européenne parle d'« exigence essentielle » (CJCE, 21 février 1973, Europemballage Corporation et Continental Can, précité, pt. 26). Voir également N. PETIT, *Droit européen de la concurrence*, précité, p. 55, pt. 67 ou encore L. DUBOUIS et C. BLUMANN, *Droit matériel de l'Union européenne*, précité, p. 595, pt. 893.

⁵²⁰ CJUE, 29 juin 2006, Showa Denko KK e. a., aff. C-289/04, Rec., p. 5859, pt. 55 : « *la libre concurrence à l'intérieur du marché commun qui constitue (...) un objectif fondamental de la Communauté* » ; TUE, 14 décembre 2006, Raicisen Zentralbank Österreich AG e.a., aff. jtes. T-259/02, T-264/02 et T-271/02, Rec., p. 5169 : « *force est de constater que les traditions et préférences politiques des États membres peuvent parfois entrer en conflit avec l'objectif fondamental d'une concurrence non faussée* ». Pour une application dans le cadre de la PAC, voir notamment Commission, 18 décembre 1987, Pommes de terre primeur, aff. IV/31.735, JOCE L n°59 du 4 mars 1988, p. 25. La Commission vérifie ici « *la réalisation des principes fondamentaux du traité et notamment l'établissement d'un régime assurant que la concurrence n'est pas faussée dans le marché commun* ».

⁵²¹ L'article 3 du TUE est le résultat d'une fusion des articles des Traités UE et CE antérieurs. Il énonce les buts qui justifient la création de l'Union européenne.

référendaire, à l'encontre de la place accordée à la concurrence dans le projet de traité constitutionnel (qui mentionnait la « concurrence libre et non faussée » parmi les objectifs de l'Union), jugée trop importante. Ces critiques trouvaient notamment leurs échos dans le secteur agricole. La concurrence aurait pu alors paraître comme n'étant plus un objectif à atteindre mais comme un outil au service du bon fonctionnement du marché intérieur. Cette suppression pouvait laisser espérer une protection de la concurrence adaptée aux enjeux en présence, avec une appréciation plus pragmatique.

La réaffirmation de la concurrence non-faussée dans le cadre d'un Protocole annexé aux Traités de l'Union européenne – La suppression du principe de concurrence non faussée des objectifs de l'Union a été compensée par l'ajout du Protocole n°27 sur le marché intérieur et la concurrence, qui précise que « *le marché intérieur tel qu'il est défini à l'article 3 TUE comprend un système garantissant que la concurrence n'est pas faussée* ». L'insistance de la Commission européenne, souhaitant préserver une place centrale à la protection d'une libre concurrence sur les marchés, a conduit à l'adoption de ce protocole.

§ 2. L'interprétation restrictive du régime concurrentiel agricole confirmée malgré l'évolution des traités

La détermination du rôle de la concurrence pour le marché intérieur – L'interprétation de la nouvelle rédaction des traités, et du Protocole n°27 en particulier, en matière de concurrence, a fait l'objet de nombreuses discussions (A). L'exemple de l'interprétation des dispositions concurrentielles propres au secteur agricole semble démontrer que la conception « finaliste » de la concurrence demeure (B).

A. Les conséquences limitées de l'évolution des traités

Une interprétation doctrinale voyant un retour à une conception « instrumentale de la concurrence » – La Présidence de la République française voyait dans l'évolution de la rédaction des traités une possibilité de réaffirmer que « *la concurrence n'est plus un objectif ou une fin en soi, mais un moyen au service du marché intérieur* »⁵²². En effet, une partie de la doctrine a pu souligner que « *la politique de concurrence ressort dévalorisée du traité de Lisbonne* »⁵²³.

⁵²² Conférence de presse finale du Président de la République française lors du Conseil européen des 21-22 juin 2007.

⁵²³ N. PETIT, 'Traité de Lisbonne et politique de concurrence – Rupture ?', *Revue de la faculté de droit de l'université de Liège*, 2008, p. 265.

Dans le cadre du Protocole n°27, « *il n'est (...) nullement question de la concurrence non faussée en qualité d'objectif. Le protocole subordonne au contraire l'activité des institutions en matière de concurrence à la poursuite du marché intérieur tel que défini par l'article 3 TUE. La concurrence non faussée est le moyen. L'objectif, c'est le marché intérieur (...)* »⁵²⁴. Dès lors, la protection de la concurrence, en tant que telle, est critiquable et devrait s'appuyer sur la réalisation du marché intérieur. De même, l'appréciation du régime concurrentiel agricole doit se faire au regard des principes fondamentaux du marché intérieur, mais aussi des objectifs de la politique agricole commune. Si le marché intérieur n'est pas remis en cause, une souplesse d'appréciation devrait permettre d'écarter les règles de concurrence pour assurer la réalisation des objectifs de la politique agricole commune.

Une interprétation doctrinale divergente voyant une confirmation de la conception

« finaliste » de la concurrence - Une autre partie de la doctrine critique l'approche développée précédemment et considère que l'évolution des textes milite au contraire pour la reconnaissance de la conception « finaliste » de la concurrence. En effet, en application de l'article 51 du TUE, les Protocoles ont la même valeur juridique que les Traités⁵²⁵. Dès lors, le Protocole n°27 a la même force juridique que la disposition existant antérieurement à l'article 3 du TCE. Ainsi, cette modification semble davantage politique et symbolique. La concurrence continue d'être traitée comme un objectif de l'Union européenne puisque le marché intérieur en fait partie et que ce dernier inclut nécessairement une concurrence non faussée⁵²⁶.

B. L'interprétation restrictive du régime concurrentiel agricole confirmée

Vers une uniformisation du régime concurrentiel agricole et du droit commun de

la concurrence - La doctrine souligne que l'utilisation de la conception « finaliste » de la concurrence dans le secteur agricole, malgré ses spécificités, conduit à ce que le droit commun du marché intérieur imprègne fortement le régime sectoriel de concurrence instauré par la réglementation portant organisation commune de marché des produits agricoles⁵²⁷. Elle considère que la rédaction actuelle des traités conduit *de facto* à la

⁵²⁴ *Ibidem*.

⁵²⁵ L'article 51 du TUE prévoit que « *les protocoles et annexes des traités en font partie intégrante* ».

⁵²⁶ M. WAELBROECK, La place du droit de la concurrence dans le futur ordre juridique communautaire, *Concurrences*, n°1, 2008.

⁵²⁷ H. COURIVAUD, Concurrence en matière agricole – Généralités, *Jcl*, Fasc. 132, pt. 51.

supériorité hiérarchique de la concurrence sur la politique agricole commune⁵²⁸ : la combinaison de l'article 3 b) du TFUE, qui souligne la nécessité des règles de concurrence au bon fonctionnement du marché intérieur⁵²⁹, et du Protocole n°27, prime sur la politique agricole commune. Ces dispositions permettraient à la Commission et à la Cour de justice de poursuivre « *une lecture plus large [des dispositions concurrentielles] qui [tient] davantage compte des objectifs généraux du processus d'intégration communautaire* », par sa « *méthode traditionnelle d'interprétation téléologique* »⁵³⁰.

La reconnaissance d'un droit spécial de la concurrence sur les marchés agricoles -

Il convient de rappeler que le droit spécial n'a pas toujours vocation à créer un cadre juridique distinct de celui du droit commun. Au contraire, le droit spécial peut chercher à réaffirmer l'application d'une règle dans un cadre déterminé⁵³¹. Il peut être défini comme « *celui qui, attaché à une matière déterminée, s'appuie sur les notions contenues dans le droit commun pour être applicable* »⁵³². Le droit spécial, se fonde sur les notions fondamentales de droit commun, tout en prenant en compte les particularités d'un champ d'application particulier (ici les spécificités des marchés agricoles). Il n'a ainsi pas vocation à se réaliser nécessairement à l'identique du droit commun⁵³³. La règle de droit spécial donne alors une dimension particulière, adaptée au cadre déterminé, au principe posé par le droit commun. Elle invite à réaliser une interprétation adaptée des dispositions applicables, mais visant à répondre aux mêmes objectifs. La protection de la concurrence étant considérée comme un objectif fondamental de l'Union européenne, l'interprétation des dispositions concurrentielles de la politique agricole commune peuvent s'inscrire dans cette approche. Ces dispositions peuvent alors être perçues comme une adaptation des règles de concurrence de droit commun aux particularités du secteur agricole. L'objectif fondamental de concurrence au sein du marché intérieur doit malgré tout être protégé. Il ne s'agit alors pas d'une exclusion des règles de concurrence mais d'un simple ajustement de ces dernières.

⁵²⁸ *Ibidem*.

⁵²⁹ Cet article liste les compétences exclusives de l'Union européenne.

⁵³⁰ F. JENNY, La place du droit de la concurrence dans le futur ordre juridique communautaire, *Concurrences*, n°1, 2008.

⁵³¹ N. DELEGOVE, Droit commun et droit spécial, Thèse, Université Paris 2, 2011.

⁵³² S. MAUCLAIR, *Recherche sur l'articulation entre le droit commun et le droit spécial en droit de la responsabilité civile extracontractuelle*, Edition Institut Universitaire Varenne, 2013, p. 15.

⁵³³ J. – L. BERGEL, *Méthodologie juridique*, 3^e édition, PUF, p. 199.

Application adaptée du droit commun de la concurrence ou exclusion de la concurrence dans la rédaction actuelle du règlement n°1308/2013 ? – La portée dérogatoire des règles concurrentielles contenues dans le règlement n°1308/2013 n'est pas évidente à déterminer. L'article 206 du règlement n°1308/2013 prévoit que si le droit commun de la concurrence s'applique, cela doit se faire « *sous réserve* » des articles 207 à 210 dudit règlement qui formalisent l'adaptation des règles de concurrence au secteur agricole. En revanche, le droit de la concurrence semble devoir être écarté « *si le règlement en dispose autrement* ». En effet, l'expression « *sous réserve de* » n'appelle pas nécessairement à une exclusion du droit commun⁵³⁴. À l'inverse, le terme « *sauf* » appelle à une exclusion de l'application du droit de la concurrence⁵³⁵. Il convient néanmoins de s'interroger sur la volonté réelle des rédacteurs en la matière. La volonté du législateur de différencier les deux régimes, celui excluant le droit commun et l'autre l'adaptant aux spécificités du secteur, ne ressort pas des discussions parlementaires en la matière.

Les conséquences jurisprudentielles de cette tendance à l'uniformisation des régimes - La prise en compte de l'objectif fondamental de concurrence dans l'interprétation d'accords, décisions et pratiques entre opérateurs de la production ou du commerce de produits agricoles « *a conduit à des appréciations similaires sinon identiques* » dans le cadre du droit commun de l'article 101, paragraphe 3, du TFUE et dans le cadre des dispositions concurrentielles intégrées à la politique agricole commune. « *Il s'agit dans [les] deux cas, d'analyser les effets favorables de l'entente prohibée sur la production des produits agricoles en cause, de rechercher si les moyens utilisés par les entreprises en cause sont nécessaires à l'apparition de ces effets favorables et si les consommateurs en tirent profit, afin de vérifier si l'entente laisse subsister une concurrence suffisante* »⁵³⁶. Pourtant, le fonctionnement des marchés agricoles étant particulier à de nombreux titres, il est permis de s'interroger sur la pertinence et l'efficacité d'une telle situation.

⁵³⁴ Le terme « sous réserve de » peut être défini comme visant à ne pas faire obstacle ni porter atteinte (G. CORNU, Vocabulaire juridique, précité, v° Réserve (sous)).

⁵³⁵ Le terme « sauf » doit s'entendre comme excluant.

⁵³⁶ H. COURIVAUD, Concurrence en matière agricole, précité, pt. 73.

CONCLUSION DU CHAPITRE 1

La mission d'intégration dite négative de la politique agricole commune et de la concurrence, visant à protéger l'élaboration et le fonctionnement du marché intérieur, rend déterminante la protection de la concurrence au sein des marchés agricoles à plusieurs titres. D'une part, le fonctionnement de ces marchés, malgré leurs spécificités, doit assurer leur intégration au marché intérieur et le respect des principes fondamentaux de ce dernier. La particularité européenne en la matière permet d'expliquer la sévérité du régime concurrentiel au sein de l'Union européenne. En effet, l'Union européenne est la seule à donner au droit de la concurrence cet objectif de protection d'un marché intérieur. À l'inverse, alors que les États-Unis, par exemple, bénéficient de larges régimes d'exemption, en particulier dans le secteur agricole. L'absence de mission d'intégration dite négative en droit américain, exclue un examen de la compatibilité des pratiques litigieuses avec les règles de fonctionnement d'un marché intérieur. Seuls les impacts, positifs ou négatifs, sur les marchés sont pris en compte. Cette situation justifie notamment l'utilisation de la règle de raison, permettant d'exempter des ententes, normalement prohibées, si leur bilan concurrentiel est positif. D'autre part, l'importance du rôle de la concurrence dans le fonctionnement du marché intérieur explique également la position de la CJUE qui a reconnu un objectif fondamental de concurrence non faussée au sein de l'Union européenne. La place prépondérante de la concurrence au sein de l'Union européenne explique son « emprise » sur le secteur agricole. Nombre d'auteurs soulignent ainsi un mouvement de disparition de « l'exception agricole » par le droit de la concurrence⁵³⁷. En effet, « *les entorses de la PAC à la politique de concurrence sont de plus en plus rares et de plus en plus contrôlées, le mouvement jurisprudentiel est clair : la concurrence prend le dessus* »⁵³⁸.

⁵³⁷ Voir notamment, L. SERSIRON et R. TRAVADE, Fixation des prix dans les filières agricoles : le droit de la concurrence en campagne, précité ; C. BLUMANN et a., *Politique agricole commune et politique commune de la pêche*, précité, p. 110, pt. 139.

⁵³⁸ M. DEBROUX, PAC et droit et politique de la concurrence : Les raisons d'une cohabitation orageuse, précité ; J. BIZET, Rapport d'information fait au nom de la Commission des affaires européennes sur la politique agricole commune et le droit de la concurrence, précité ; C. BLUMANN et a., *Politique agricole commune et politique commune de la pêche*, précité, p. 112, pt. 141.

CHAPITRE 2. LA CONTRIBUTION DE LA CONCURRENCE À LA RÉALISATION DES OBJECTIFS DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE

La mission d'intégration positive de la politique agricole commune – La concurrence dispose d'une mission d'intégration dite positive visant à assurer le développement économique de l'Union européenne. Ce développement économique est assuré par l'économie sociale de marché qualifiée d'hautelement compétitive. Ainsi, l'économie européenne est fondée sur un équilibre entre libéralisme économique et protection sociale, issu de l'école ordolibérale. Cet équilibre se retrouve dans la mission d'intégration positive de la politique agricole commune, définie par les objectifs de l'article 39 du TFUE. La politique agricole européenne a également pour objectif d'assurer le développement économique du secteur, tout en assurant la réalisation d'objectifs sociaux. Les auteurs des traités ont, pour cela, fait le choix d'intégrer le secteur agricole à l'économie de marché européenne. En effet, le rapport dit « Spaak », du 21 avril 1956, qui formulait les conclusions du comité intergouvernemental à l'origine de la création des Communautés économiques européennes, aujourd'hui devenues Union européenne, affirmait la volonté d'intégrer le secteur agricole au marché commun, en soulignant qu' *« on ne peut concevoir l'établissement d'un marché commun général en Europe sans que l'agriculture s'y trouve incluse. C'est l'un des secteurs où les progrès de la productivité qui résulteront du marché commun, c'est à dire de la spécialisation progressive des productions et de l'élargissement des débouchés, peuvent avoir les effets les plus importants sur le niveau de vie des producteurs aussi bien que des consommateurs. En outre, cette inclusion de l'agriculture dans le marché commun est une condition de l'équilibre des échanges entre les différentes économies des États membres »*⁵³⁹.

Annnonce de plan du Chapitre 2 - La concurrence, inhérente à l'économie de marché, va contribuer à la réalisation des objectifs de la politique agricole commune, qui sont de nature économique (**Section 1**) et sociale (**Section 2**).

⁵³⁹ P. – H. SPAAK, Rapport des chefs de délégation aux ministres des affaires étrangères, Bruxelles, 21 avril 1956.

Section 1. La contribution de la concurrence aux objectifs économiques de la politique agricole commune

Le choix d'une économie de marché propice au développement économique de l'Union européenne – Les auteurs des traités comptent sur le développement économique induit par l'économie de marché pour assurer l'essor de la production agricole (§1). La protection de la concurrence étant essentielle à l'économie de marché, elle devient inhérente au fonctionnement des marchés agricoles, et plus particulièrement à la politique agricole commune (§2). Le développement de la jurisprudence en la matière est bien éloigné de la présentation faite de l'organisation commune des marchés de produits agricoles comme étant un « *espace de non-concurrence* ».

§ 1. La contribution de la concurrence à l'efficacité économique des marchés agricoles

Économie de marché, concurrence et développement économique du secteur agricole – Le libéralisme des échanges, inhérent à toute économie de marché, nécessite de protéger la concurrence au sein de l'Union européenne. Cette dernière contribue en effet au développement économique du marché européen (A). Le secteur agricole n'échappe pas à ce mécanisme : la concurrence contribue au développement économique des marchés agricoles (B).

A. Les effets macro et micro-économiques de la concurrence

Les effets macroéconomiques de la concurrence – Le rapport Sapir de 2003, dont l'objectif est d'identifier les voies du retour à la croissance économique en Europe, souligne que la politique de concurrence contribue à la stabilité macro-économique de l'Union, en améliorant la résilience de l'Union aux chocs externes⁵⁴⁰. Il semble notamment que la concurrence améliore l'efficacité productive des entreprises qui y sont soumises. Les observateurs notent que les entreprises exposées à la concurrence sont mieux gérées⁵⁴¹. Les interventions visant à promouvoir la concurrence renforcent l'innovation. En effet, les entreprises qui subissent la concurrence d'entreprises rivales innoveront plus

⁵⁴⁰ A. SAPIR e.a., *An Agenda For A Growing Europe – Making the EU System Deliver*, Report of an Independent High-Level Study Group established on the initiative of the President of the European Commission, juillet 2003, p. 73-74.

⁵⁴¹ *Ibidem*.

que les entreprises monopolistiques⁵⁴². En outre, les effets de la concurrence peuvent se faire sentir dans d'autres secteurs que ceux dans lesquels elle s'exerce. En particulier, une concurrence vive dans les secteurs en amont peut se répercuter en « cascade » sur la productivité et l'emploi dans les secteurs en aval, et plus généralement sur toute l'économie⁵⁴³. En conséquence, les mesures qui incitent les marchés à fonctionner de manière plus compétitive, notamment par l'application du droit de la concurrence et la suppression des réglementations qui entravent la concurrence, entraînent une croissance économique plus rapide⁵⁴⁴. À titre d'exemple, la Commission a estimé les économies induites pour les consommateurs, en 2011, entre 7,2 et 10,8 milliards d'euros, grâce à l'interdiction des monopoles et des ententes⁵⁴⁵.

Les effets microéconomiques de la concurrence - La concurrence doit également permettre une allocation optimale des ressources, selon la théorie dite néo-classique, par le jeu de la célèbre « main invisible » d'Adam Smith⁵⁴⁶. Dans ce cadre, le prix agit comme un mécanisme de coordination de l'offre et de la demande, et sélectionne les agents économiques les plus efficaces. En effet, la fourniture de produits ou services ne peut avoir lieu que si le prix auquel le client est prêt à l'acheter rencontre le prix auquel le fournisseur accepte de le vendre. Le fournisseur doit proposer un prix inférieur à celui au-delà duquel le client refuse d'acheter⁵⁴⁷. Le marché permet, par la négociation, d'atteindre un prix dit d'équilibre qui, en principe, assure une allocation optimale des ressources. Pour cela, il convient de protéger le marché de toute menace d'exclusion ou de restriction de la concurrence. La situation de monopole ou d'entente peut conduire à une allocation suboptimale des ressources : des opérateurs en situation de monopole ou d'ententes peuvent, par exemple, refuser de répondre à la demande de certains clients qui sont pourtant prêts à payer un prix supérieur à leurs coûts de productions, en limitant les quantités produites. Les clients exclus se rabattent sur des produits qu'ils valorisent moins, et les clients ayant accès aux produits, en payant des prix plus élevés, achètent moins d'autres produits ou services. En effet, l'entreprise, en réduisant la production, crée une

⁵⁴² *Ibidem*.

⁵⁴³ OCDE, La politique de concurrence et ses effets macroéconomiques : une fiche d'information, octobre 2014, p. 2 consultable sur <https://www.oecd.org/daf/competition/2014-fiche-information-concurrence-online.pdf>

⁵⁴⁴ *Ibidem*.

⁵⁴⁵ Commission, DG Concurrence, Management Plan 2011, consultable sur http://ec.europa.eu/competition/publications/annual_management_plan/amp_2011_en.pdf

⁵⁴⁶ A. SMITH, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, Methuen & Co, Ltd., London, 1776, cité par N. PETIT, *Droit européen de la concurrence*, précité, p. 38, pt. 28.

⁵⁴⁷ N. PETIT, *Droit européen de la concurrence*, précité, p. 38, pt. 29.

rareté de l'offre et conduit à une augmentation des prix⁵⁴⁸. La protection de la concurrence permet de répondre aux attentes de l'ensemble des opérateurs et assure l'efficacité du marché. La concurrence contribue ainsi au développement de l'économie européenne.

B. Le développement économique du secteur agricole par son intégration à l'économie de marché européenne

Le besoin de développement du secteur agricole en 1957- Lors de la création de l'Union européenne, cette dernière était sérieusement déficitaire en produits agricoles. En outre, la production agricole était marquée par l'atomisation des opérateurs dont les structures étaient de petite taille et peu mécanisées. La politique agricole commune devait répondre à ce déficit de structuration et de production afin d'atteindre l'autosuffisance alimentaire de l'Union européenne⁵⁴⁹. Elle devait également mettre fin à la dépendance des États de l'Union aux importations. Afin de bénéficier des effets vertueux de l'économie de marché, le secteur agricole a été intégré au marché.

Liens entre l'agriculture et le reste de l'économie européenne – En intégrant le secteur agricole au marché intérieur, le développement du secteur agricole va également contribuer à l'efficacité économique des autres secteurs d'activité. En effet, les Traités prévoyaient que « *dans l'élaboration de la politique agricole commune et des méthodes spéciales qu'elle peut impliquer, il sera tenu compte (...) du fait que, dans les États membres, l'agriculture constitue un secteur intimement lié à l'ensemble de l'économie* »⁵⁵⁰. La production agricole implique le commerce de ces produits et nécessite fréquemment une industrie de transformation ainsi qu'une activité de transport. Elle a également besoin de machinisme, aujourd'hui relativement important, d'intrants ou d'alimentation animale⁵⁵¹. Face à cette réalité, il était difficile, pour les auteurs des traités, d'exclure l'activité agricole de l'économie de marché européenne sans qu'il n'y ait d'incidence sur l'économie des autres secteurs liés à la production agricole. La doctrine a souligné, à titre d'exemple, la nécessité d'assurer des prix raisonnables aux consommateurs, à entendre ici comme suffisants pour permettre de répondre aux coûts de production de l'activité industrielle de transformation⁵⁵². En outre,

⁵⁴⁸ Cette augmentation des prix permet d'engendrer une augmentation des profits de l'entreprise monopolistique ou des entreprises constituant une entente.

⁵⁴⁹ Le degré d'auto-provisionnement était de 87 % (C. BLUMANN, *Politique agricole commune et politique commune de la pêche*, précité, p. 24, pt. 23).

⁵⁵⁰ Article 39, paragraphe 2, du TFUE.

⁵⁵¹ G. OLMI, *Politique agricole commune*, précité, p. 21.

⁵⁵² *Ibidem*.

il faut fournir à cette dernière les matières premières agricoles dont elle a besoin, à des prix raisonnables, tout en étant rémunérateurs pour les producteurs⁵⁵³. En conséquence, si la politique économique générale doit prendre en considération les exigences de la politique agricole, cette dernière doit également tenir compte des intérêts de l'économie générale⁵⁵⁴. En tout état de cause, l'exclusion de l'agriculture aurait certainement conduit à une marginalisation et à un déclin du secteur. Il aurait été nécessaire de renforcer les soutiens publics étatiques destinés à l'agriculture, lesquels auraient lourdement pesé sur les budgets des États membres, et auraient été sources d'inégalité entre ces derniers⁵⁵⁵. Aussi, la mise en œuvre de la politique agricole commune doit assurer le développement économique du secteur agricole et, plus largement, un impact positif des mesures sur l'ensemble du marché européen.

Les effets économiques vertueux de la concurrence contribuent à la réalisation des objectifs économiques de la politique agricole commune - L'intégration du secteur agricole à l'économie de marché vise à transformer l'agriculture en secteur économique moderne et compétitif, en accompagnant les mutations nécessaires (regroupements, élargissement de la taille des exploitations, et meilleures spécialisations). Pour cela, la politique agricole commune doit répondre à trois objectifs d'ordre économique définis à l'article 39 du TFUE, auxquels la concurrence peut contribuer : l'accroissement de la productivité, la stabilisation des marchés, et la sécurité des approvisionnements. La recherche d'une plus grande productivité, et non pas simplement d'une plus grande production, implique que la politique agricole commune contribue au développement du progrès technique, au développement rationnel de la production et recherche un emploi optimal des facteurs de production⁵⁵⁶. Les effets économiques vertueux de la concurrence, précités, contribuent alors à atteindre cet objectif. En effet, l'innovation en matière de techniques de production et la spécialisation, attendues de l'application des mécanismes concurrentiels, doivent permettre l'accroissement de la productivité agricole par le biais des mécanismes concurrentiels. De même, face au déficit de la production agricole européenne, les traités visent à sécuriser les approvisionnements. Pour cela, la rationalisation des outils de production et de commercialisation induite par l'efficacité de la concurrence sur le comportement des opérateurs, devrait permettre d'éviter les ruptures

⁵⁵³ *Ibidem*.

⁵⁵⁴ *Ibidem*.

⁵⁵⁵ C. BLUMANN, *Politique agricole commun - Droit communautaire agricole et agroalimentaire*, précité, p. 9, pt. 9.

⁵⁵⁶ C. BLUMANN e.a., *Politique agricole commune et politique commune de la pêche*, précité, p. 25, pt. 23.

de stock et les difficultés de livraisons qui pourraient affecter les circuits de production ou de commercialisation des produits agricoles. Ces éléments vont servir à la stabilisation des marchés. La concurrence doit ainsi être source d'un développement économique bénéfique à la réalisation des objectifs économiques de la politique agricole commune. Pourtant, la réalité semble quelque peu différente. En effet, les difficultés de répartition de valeur ajoutée conduisent à une faible rémunération des producteurs qui rend difficile l'innovation. Les producteurs n'ont alors que peu de moyens pour investir. Les déséquilibres structurels entre amont et aval des filières agricoles peuvent remettre en cause les bénéfices attendus de la concurrence sur la modernisation et la compétitivité des marchés agricoles.

§ 2. La protection de la structure concurrentielle des marchés agricoles

La difficile détermination du champ concurrentiel à protéger sur les marchés agricoles – Différentes théories économiques relatives aux effets vertueux de la concurrence s'opposent (A). Oscillant entre une approche « fonctionnelle » et une approche « structuraliste » de la concurrence, sa protection varie. Le choix de la protection d'une structure concurrentielle des marchés par la jurisprudence entraîne des difficultés d'articulation avec la réalisation des objectifs de la politique agricole commune (B).

A. Les différentes approches économiques de la concurrence

Approches structuraliste et fonctionnelle de la concurrence – La doctrine économique a mis en exergue deux types de vision de la concurrence. L'approche structuraliste (1) et l'approche fonctionnelle (2) peuvent être distinguées dans la doctrine économique.

1. L'approche structuraliste de la concurrence

L'approche structuraliste de l'École de Harvard - La théorie de l'École d'Harvard, fondée dans les années 1960 sur une approche « structuraliste » de la concurrence, considère que la concentration d'un marché affaiblit la performance économique des opérateurs, dont le comportement est sous-optimal. Cette approche est fondée sur la relation entre la structure et la performance d'un marché, matérialisée par le paradigme « Structure – Comportement – Performance » : les économistes d'Harvard suggèrent une relation de causalité entre la structure d'un marché, qui influe sur le comportement des opérateurs économiques, lequel joue sur la performance de l'industrie. Plus la structure

d'un marché est concentrée, plus les comportements des entreprises sur ce marché sont sous-optimaux et plus la performance de l'industrie est négative. Dans ce cadre, toute action anti-concurrentielle, telle qu'une entente, doit nécessairement être sanctionnée. S'appuyant implicitement sur cette approche, la CJUE a rappelé à plusieurs reprises l'importance de protéger la structure concurrentielle des marchés⁵⁵⁷.

L'approche européenne de l'École de Fribourg – L'ordo-libéralisme européen défend l'idée selon laquelle l'État doit être en mesure de préserver une structure concurrentielle afin d'assurer la place sur le marché des opérateurs les plus faibles et de limiter le pouvoir des opérateurs importants⁵⁵⁸. La protection de la structure concurrentielle des marchés proposée par l'école de Fribourg doit être distinguée du structuralisme de l'école de Harvard⁵⁵⁹. Il s'agit d'empêcher les opérateurs dominants d'user de leur pouvoir de coercition sur des opérateurs plus faibles. En conséquence, toute condamnation *per se* de position dominante sur le marché doit être écartée. Seules les actions qui ne visent pas à augmenter la performance d'un opérateur dominant, mais de dégrader celles de ses concurrents peuvent être sanctionnées. En outre, à la différence de l'approche défendue par l'école de Chicago, l'efficacité économique ne constitue pas l'objectif premier de la politique de concurrence⁵⁶⁰. La finalité de cette dernière est de préserver une structure de concurrence effective sur les marchés, afin d'assurer la pérennité du processus de concurrence. En conséquence, la liberté des acteurs économiques est assurée par la protection d'un cadre juridique capable de garantir les conditions d'un ordre concurrentiel dans lequel le pouvoir de marché doit être combattu par l'État⁵⁶¹. Pour cela, deux niveaux de dispositions sont distingués : les principes dits « constitutionnels » et les principes dits « régulateurs ». Les premiers visent les décisions des pouvoirs publics instaurant le cadre juridique et institutionnel qui régit notamment le fonctionnement du marché intérieur. Il s'agit notamment de l'instauration d'un ordre concurrentiel au sein du marché intérieur européen. Le second niveau concerne le fonctionnement spontané du marché qui

⁵⁵⁷ Voir notamment CJCE, 6 octobre 2009, GlaxoSmithKline, aff. C-513/06 P, Rec., p. 9291, pt. 63, ou CJUE, 7 février 2013, Protimonopolny urad Slovenskej republiky c/ Slevana sporitel'na, aff. C-68/12, Rec. num., pt. 18.

⁵⁵⁸ C. MONGOUACHON, L'ordolibéralisme : Contexte historique et contenu dogmatique, *Concurrences*, n°4, 2011, p. 70, pt. 7.

⁵⁵⁹ F. MARTY, Politiques européennes de concurrence et économie sociale de marché, dans L. SOLIS-POTVIN, *Les valeurs communes dans l'Union européenne*, Bruylant, Bruxelles, août 2014, p. 341.

⁵⁶⁰ *Ibidem*.

⁵⁶¹ C. MONGOUACHON, L'ordolibéralisme : Contexte historique et contenu dogmatique, précité, pt. 13.

correspond aux choix individuels Il s'agit ici d'assurer le caractère efficace de cet ordre concurrentiel⁵⁶².

2. L'approche fonctionnelle de la concurrence

L'approche fonctionnelle de l'École de Chicago - L'approche « fonctionnelle » de la concurrence, proposée par l'École de Chicago dans les années 1960-1970, souligne qu'une concentration des opérateurs peut, dans certains cas, conduire à de meilleures performances des opérateurs économiques, et ainsi contribuer au bien-être. Le seul objectif est la recherche de l'efficacité économique. Elle permet une application adaptée des règles de concurrence aux particularités de secteurs d'activité⁵⁶³. Tel pourrait être le cas pour l'agriculture. Dans le cadre de cette approche, les autorités de concurrence ne devraient, en effet, intervenir que si les actions d'ententes n'apportent aucun gain d'efficacité, ou si des effets néfastes sont constatés⁵⁶⁴. L'intervention des autorités de concurrence est limitée car les pratiques restrictives de concurrence, qui ne sont pas efficaces sur le long terme pour les opérateurs économiques, disparaissent d'elles-mêmes⁵⁶⁵. L'École de Chicago préconise une « politique de concurrence minimaliste »⁵⁶⁶.

L'approche intermédiaire de la nouvelle économie industrielle (École Post-Chicago) – Dans les années 1970 – 1980, face aux limites des deux approches précédentes, des économistes défendent une approche intermédiaire mêlant les approches structuraliste et fonctionnelle. En effet, l'économie industrielle s'intéresse à l'organisation des marchés et des entreprises. La question centrale est de comprendre d'où vient le pouvoir de marché d'une entreprise et comment cette dernière peut le renforcer. Le pouvoir de marché est d'abord lié à la structure du marché, qui peut être appréhendée par le degré de concentration de l'offre et de différenciation des produits, ou par l'existence de barrières à l'entrée. Une entreprise peut aussi accroître son pouvoir de marché ou relâcher la concurrence par des stratégies adaptées qui peuvent modifier les structures du marché⁵⁶⁷. Il convient d'identifier des comportements qui affectent négativement la

⁵⁶² *Ibidem*, pt. 21.

⁵⁶³ Sur la théorie de l'Ecole de Chicago, N. PETIT, *Droit européen de la concurrence*, précité, p. 133, pts. 364 et suivants.

⁵⁶⁴ *Ibidem*, pt. 368.

⁵⁶⁵ *Ibidem*, pt. 369.

⁵⁶⁶ *Ibidem*, pt. 367.

⁵⁶⁷ T. PENARD, Concurrence et économie industrielle, consultable sur <https://perso.univ-rennes1.fr/thierry.penard/cours/master1ei/economicindustrielle.pdf>

performance des marchés et justifient l'intervention du droit de la concurrence⁵⁶⁸. L'intervention des autorités de concurrence est alors légitime⁵⁶⁹.

B. L'objectif de concurrence effective de la politique agricole commune

La prédominance de l'approche structurelle dans la rédaction du règlement portant organisation commune des marchés des produits agricoles – La rédaction du règlement n°1308/2013 illustre l'importance de la structure concurrentielle des marchés agricoles. Le considérant nn°171 de ce règlement marque la force de l'implantation du droit de la concurrence dans le secteur agricole, par l'amputation de la partie finale relative aux objectifs de la politique agricole commune, dans la citation de l'article 42 du TFUE : « (...) *les dispositions dudit traité relatives aux règles de concurrence ne sont applicables à la production et au commerce des produits agricoles que dans la mesure déterminée par la législation de l'Union dans le cadre des dispositions et conformément à la procédure prévue à l'article 43, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne* ». La mention « *compte tenu des objectifs énoncés à l'article 39* », justifiant le traitement particulier du secteur agricole, est supprimée. La doctrine a pu voir dans cette rédaction la confirmation de la prédominance de la concurrence sur la politique agricole commune. Néanmoins, le législateur européen souligne que les règles de concurrence s'appliquent au secteur agricole « *dans la mesure où leur application ne met pas en péril la réalisation des objectifs de la politique agricole commune* »⁵⁷⁰. Cette dernière est devenue une limite à l'application de la concurrence, et non plus un déclencheur à un traitement dérogatoire⁵⁷¹. Dans le premier cas, la structure concurrentielle doit être préservée tant que la réalisation des objectifs de la politique agricole commune n'est pas compromise, alors que, dans le second cas, les objectifs de la politique agricole commune peuvent justifier une remise en cause des règles concurrentielles dès que les mesures dérogatoires contribuent à la réalisation de ces objectifs. Cela revient au changement d'articulation entre principe et exception dans la rédaction de l'article 42 du TFUE et de l'article 206 du règlement n°1308/2013. En effet,

⁵⁶⁸ D. CARLTON et J. PEROFF, *Economie industrielle*, De Boeck Université, Paris, 2^e édition, 1998, p. 430 ; Voir également N. PETIT, *Droit européen de la concurrence*, précité, p. 188, pt. 373 et suivants.

⁵⁶⁹ *Ibidem*, p. 189 pt. 375.

⁵⁷⁰ Considérant n°173 du règlement n°1308/2013 portant OCM des produits agricoles.

⁵⁷¹ C. DEL CONT, Les producteurs agricoles face au marché – Contrats, concurrence, et agriculture dans le règlement (UE) n°1308/2013, précité. Cette position marque une interprétation de conception réaliste de la Commission et de la Cour de justice (à opposer à la conception traditionnelle visant à révéler le sens de la lettre des textes).

l'article 42 pose le principe de la non-application des règles de concurrence dans le cadre de la politique agricole commune, avec comme exception les cas où le législateur le décide. La rédaction de l'article 206 pose, à l'inverse, le principe de l'application des règles de concurrence dans le cadre de la PAC, à l'exception des cas où le législateur en décide autrement. Le renversement des principes par l'article 206 du règlement n°1308/2013 conduit à une interprétation relativement stricte des dispositions dérogatoires dans le cadre de la politique agricole commune : la protection d'une concurrence effective doit être assurée, y compris dans la mise en œuvre des exemptions agricoles. La question du caractère *contra legem* de cette approche, au regard de l'article 42 du TFUE qui reconnaît la primauté de la politique agricole commune sur les règles de concurrence, peut être posée⁵⁷². La réglementation portant organisation commune de marché renverse le principe et donne une primauté factuelle discutable à la protection de la structure concurrentielle des marchés agricoles.

La reconnaissance jurisprudentielle d'un objectif de concurrence effective à la politique agricole commune – Le maintien d'une structure de marché concurrentielle a également été affirmé par la jurisprudence. La CJUE retient que « *le maintien d'une concurrence effective sur les marchés des produits agricoles fait partie des objectifs de la politique agricole commune* »⁵⁷³. Cette démarche a pu être justifiée par le caractère économique de l'activité agricole ainsi que la nécessité d'une régulation des marchés, basée sur le caractère concurrentiel de ces derniers⁵⁷⁴. Aussi, « *la Cour a considéré à plusieurs reprises que la concurrence était un élément essentiel du marché agricole* »⁵⁷⁵. À titre d'exemple, dans l'affaire dite « viande bovine », la jurisprudence reproche aux pratiques de fixation de prix et de suspension des importations de constituer des restrictions graves de concurrence contraires à l'objectif de maintien d'une concurrence effective sur les marchés des produits agricoles⁵⁷⁶. L'article 42 du TFUE a été apprécié comme reportant l'application des règles de

⁵⁷² CJCE, 29 octobre 1980, aff. 139/79, Maïzena GmbH c/ Conseil, précité ; CJCE, 5 octobre 1994, aff. C-280/93, Allemagne c/ Conseil, précité.

⁵⁷³ CJCE, 9 septembre 2003, Milk Marque, précité, pts. 57 et 58 ; CJUE, 19 septembre 2013, Panellinos Syndesmos, C-373/11, Rec. num., pt. 37, CJUE, 23 décembre 2015, Scotch Whisky Association, C-333/14, Rec. num., pt. 23, ou encore, CJUE, 14 novembre 2017, AC c/ APVE et a., précité, pt. 48 ; TUE, 3 février 2011, Compañía española de tabaco en rama, SA (Cetarsa) c./ Commission européenne, T-33/05, Rec., p. 12.

⁵⁷⁴ Conclusions de l'avocat général Mme Christine STIX-HACKL présentées le 17 septembre 2002 dans l'affaire C-137/00, Rec. p. 7980, pt. 44.

⁵⁷⁵ *Ibidem*, pt. 45.

⁵⁷⁶ CJUE, 13 décembre 2006, FNCBV et a. c/ Commission, aff. T-217/03 et T-245/03, Rec., p. 5000, pt. 208 ; Commission, 2 avril 2003, Viandes bovines françaises, précité, p. 12, pt. 148.

concurrence du traité à l'agriculture sans pour autant les exclure⁵⁷⁷. En conséquence, « l'activité menée par les exploitants agricoles, bien qu'elle puisse présenter une certaine spécificité et faire l'objet d'une régulation très détaillée, revêt un caractère économique et (...) elle entre ainsi dans le champ d'application des règles de concurrence prévues par le traité FUE »⁵⁷⁸. L'ajout de cette condition aux objectifs de la politique agricole commune conduit les autorités de contrôle de concurrence à intégrer, dans leur appréciation des régimes dérogatoires propres au secteur agricole, le contrôle de la protection d'une concurrence effective sur les marchés concernés. Afin de déterminer si une dérogation peut être accordée, les autorités recherchent si les accords, décisions et pratiques peuvent avoir des effets sur le niveau de concurrence du marché concerné⁵⁷⁹. Elles examinent également, le cas échéant, l'ampleur de cette atteinte⁵⁸⁰. L'intégration de la concurrence aux objectifs de la politique agricole commune marque l'attachement de la jurisprudence européenne pour la protection de la structure concurrentielle des marchés, conformément à la doctrine ordolibérale qui a fondé la construction concurrentielle de l'Union européenne. En effet, la protection de cette dernière est attachée au fonctionnement même de la politique agricole commune, malgré les spécificités du secteur. La portée dérogatoire des dispositions concurrentielles propres au secteur agricole est, en conséquence, limitée. Le trouble persiste néanmoins puisque dans l'affaire dite du « cartel des endives », l'avocat général Wahl souligne devant la Cour de justice que « certains comportements des acteurs des marchés agricoles peuvent d'emblée être soustraits aux règles de concurrence, et particulièrement, à celles portant sur les ententes anticoncurrentielles »⁵⁸¹. Il en déduit que l'organisation commune des marchés peut être perçue comme un « espace sans concurrence »⁵⁸². Mais la Cour de justice n'a pas suivi l'avocat général dans cette position, en réaffirmant au contraire la nécessité de protéger une concurrence effective sur les marchés agricoles⁵⁸³. Cette hésitation témoigne de nombreux problèmes d'interprétation des dispositions concurrentielles propres au secteur agricole, à concilier avec les missions régulatrices confiées aux organisations économiques, qui induisent nécessairement des pratiques de concertation.

⁵⁷⁷ *Ibidem*.

⁵⁷⁸ Conclusions de l'avocat général N. WAHL, présentées le 6 avril 2017, affaire C-671/15, pt. 41. Voir également en ce sens, CJUE, 13 décembre 2006, FNCBV, aff. T-217/03 et T-245/03, précité, pts. 52, 53 et 86.

⁵⁷⁹ Voir notamment Commission, 18 décembre 1987, Pommes de terre primeur, aff. n°IV/31.73, JOCE L 59 du 4 mars 1988, p. 29, ou encore Commission, 7 décembre 1979, sucre de canne, précité.

⁵⁸⁰ *Ibidem*.

⁵⁸¹ Conclusions de l'avocat général N. WAHL, présentées le 6 avril 2017, affaire C-671/15, pt. 43.

⁵⁸² *Ibidem*, pt. 54.

⁵⁸³ CJUE, 14 novembre 2017, APVE et a., précité, pt. 48.

Vers une prise en compte des spécificités du secteur agricole par l'approche concurrentielle de la nouvelle économie industrielle ? – La doctrine économique de la « nouvelle économie industrielle » est marquée par la prise en compte des effets du comportement des opérateurs économiques sur la structure des marchés agricoles. Cette approche pourrait être salutaire pour l'interprétation du régime concurrentiel agricole. Dans ce secteur, un grand nombre de concertations entre opérateurs agricoles, loin de l'image des grands cartels connus dans le secteur industriel, peuvent contribuer à améliorer l'efficacité de la production agricole, sans pour autant que cela affecte les autres maillons de la filière concernée. C'est d'ailleurs le choix retenu par le *Copper Volstead Act*, en droit américain, qui ne sanctionne les ententes entre producteurs agricoles que lorsque les impacts sur les marchés sont néfastes⁵⁸⁴. L'impact du comportement sur la structure concurrentielle est ainsi important.

Les limites de l'approche concurrentielle de la nouvelle économie industrielle ? –

La doctrine de la « nouvelle économie industrielle » reste marquée par la protection de la structure concurrentielle des marchés : toutes restrictions caractérisées de la concurrence qui peuvent affecter négativement la performance des marchés, telles que les pratiques de concertation sur les prix ou de répartition de marchés, sont strictement sanctionnées. Or, dans le cadre de la politique agricole commune, ces pratiques de concertations, et notamment sur les prix, peuvent être nécessaires pour répondre à ses objectifs. En outre, l'approche dynamique de la nouvelle économie industrielle est critiquée en ce qu'elle porterait atteinte à la prévisibilité de la règle de droit et à la sécurité juridique⁵⁸⁵. L'analyse des impacts des comportements des opérateurs sur la structure des marchés complexifie la lecture du cadre légal d'intervention des organisations économiques agricoles. En effet, la sécurité juridique des opérateurs agricoles est affaiblie en ce qu'il est extrêmement difficile d'apprécier la légalité des concertations qu'ils souhaitent mettre en place, y

⁵⁸⁴ Le *Copper Volstead* consent aux producteurs et à leurs associations de concentrer leur offre y compris en pratiquant des prix communs de vente : « *persons engaged in the production of agricultural products as farmers, planters, ranchmen, dairymen, nut or fruit growers may act together in associations, corporate or otherwise, with or without capital stock, in collectively processing, preparing for market, handling, and marketing in interstate and foreign commerce, such products of persons so engaged. Such associations may have marketing agencies in common ; and such associations and their members may make the necessary contracts and agreements to effect such purposes* » (Carstensen, *Agricultural Cooperatives and the Law: Obsolete Statutes in a Dynamic Economy*, dans *South Dakota Law Review*, 2013, p. 465 ; *American Bar Association, Federal Statutory Exemptions from Antitrust Law*, 2007, p. 103). Voir également A. ANDRIES et T. GARCIA AZCARATE, *Agriculture, PAC et droit de la concurrence : une vision historique*, RUE, 2015, p. 83.

⁵⁸⁵ D. SPECTOR, *L'économiste appelé à la barre : la régulation économique et juridique de la concurrence*, *Revue de sciences humaines*, Hors-série 2011, p. 237 et suivantes.

compris lorsque cela est effectué afin de répondre aux objectifs de la politique agricole commune⁵⁸⁶. En tout état de cause, il convient de rappeler que la jurisprudence européenne a écarté « la règle de raison » qui permet de ne sanctionner des concertations entre opérateurs que lorsqu'elles ont un impact anti-concurrentiel sur le marché⁵⁸⁷. En conséquence, cette approche ne semble pas totalement adaptée aux spécificités du secteur agricole.

Section 2. La contribution de la concurrence aux objectifs sociaux de la politique agricole commune

Le caractère social de l'économie de marché européenne – Le traité de Lisbonne encadre l'exercice du libéralisme inhérent à toute économie de marché. En effet, en instaurant une « économie sociale de marché », l'article 3 du Traité de l'Union européenne lie les avantages économiques de l'économie de marché à des objectifs sociaux tel que le plein emploi et le progrès social. Cet article « *invite à faire état d'un véritable modèle économique européen* »⁵⁸⁸, gommant les inconvénients de l'économie ultra libérale anglo-saxonne, comme l'abus de liberté des marchés⁵⁸⁹. Néanmoins, le domaine de la cohésion sociale ne doit pas fondamentalement mettre en péril l'efficacité de l'ordre concurrentiel⁵⁹⁰. En effet, l'économie de marché produit « *déjà toute une série de conséquences sociales* », qui peuvent être « *une meilleure adaptation aux besoins des consommateurs, un accroissement de la productivité, la production de biens de meilleure qualité, une augmentation constante des revenus réels, une pression sur les puissances économiques imméritées* »⁵⁹¹. La concurrence peut contribuer à la réalisation d'objectifs sociaux de la politique européenne, mais ces derniers semblent également devoir aiguiller l'interprétation des principes concurrentiels. L'Union européenne doit ainsi concilier les politiques économiques et sociales de l'Union européenne⁵⁹². Tel sera le cas dans le secteur agricole.

⁵⁸⁶ L. – M. AUGAGNEUR, Les échanges d'informations sur les marchés agricoles ou le choc des cultures régulatrices dans l'affaire des endives, *RLC* n°70, mars 2018.

⁵⁸⁷ Voir notamment, TUE, 18 septembre 2001, M6 e.a. c/ Commission, T-112/99, Rec., p. 2459, pts. 72-76 et 107 ; TUE, 23 octobre 2003, Van den Bergh Foods c/ Commission, T-65/97, Rec., p. 4653, pts. 106 et 107 ; TUE, 27 juillet 2005, Brasserie nationale c/ Commission, T-49/02 à T-51/02, Rec., p. 3033, pt. 85.

⁵⁸⁸ P. – C. MÜLLER-GRAFF, Le concept d'« économie sociale de marché » issu du droit primaire de l'Union européenne, *Gaz. Pal.* n°235, 2014, p. 11.

⁵⁸⁹ R. STOCK, European Network for Education and Training (EUNET), précité.

⁵⁹⁰ P. – C. MÜLLER-GRAFF, Le concept d'« économie sociale de marché » issu du droit primaire de l'Union européenne, précité.

⁵⁹¹ *Ibidem*.

⁵⁹² *Ibidem*.

Les objectifs sociaux de la politique agricole commune à concilier avec le développement économique du secteur – La politique agricole européenne illustre parfaitement l'équilibre entre le développement économique escompté par l'intégration du secteur à l'économie de marché, et la réalisation d'objectifs sociaux. En effet, en sus des trois objectifs économiques, évoqués précédemment, l'article 39 du TFUE donne à la politique agricole commune deux objectifs de dimension sociale : assurer un niveau de vie équitable à la population agricole et assurer des prix raisonnables aux consommateurs. Si la concurrence permet d'assurer le développement économique du secteur, son application doit également assurer la réalisation de ces objectifs sociaux. La détermination des bénéficiaires des effets économiques de la concurrence fait l'objet de nombreuses discussions doctrinales et jurisprudentielles, qui peuvent trouver écho dans l'interprétation du régime concurrentiel agricole. D'une part, la protection du « bien-être du consommateur » par la concurrence répond à l'objectif de la politique agricole commune de protection des intérêts du consommateur, mais interroge quant à sa conciliation avec les autres objectifs de la politique agricole commune (§1). D'autre part, la mesure des effets économiques de la concurrence par la recherche du « bien-être total » permettrait de concilier les intérêts des consommateurs et des producteurs (§2). Nous verrons pourtant que la jurisprudence européenne préfère la première solution.

§ 1. La protection du « bien-être du consommateur » par la concurrence

La protection des intérêts des consommateurs par la protection de la concurrence – Selon certains auteurs, le droit de la concurrence œuvre avant tout dans l'intérêt des consommateurs⁵⁹³. L'efficacité de la politique de concurrence se mesure ainsi au regard du « bien-être » de ces derniers. Cette approche reconnaît une fonction distributive à la concurrence (A). En conséquence, les mécanismes de la concurrence peuvent répondre à l'objectif de protection des intérêts des consommateurs confié à la politique agricole commune (B).

⁵⁹³ Voir notamment European Advisors Group on Competition Policy (EAGCP), *An economic Approach to Article 82*, juillet 2005, p. 2 : « *The ultimate yardstick of competition policy is the satisfaction of consumer needs* ».

A. La fonction distributive de la concurrence

Le consommateur, sujet de protection du droit de la concurrence – Selon le courant économique dominant en la matière, les marchés sur lesquels un ou plusieurs opérateurs détiennent et exercent un pouvoir de marché trop important ne permettent pas de répondre au « bien-être du consommateur » de manière optimale. Ce « bien-être des consommateurs » a pu être défini par la doctrine économique comme étant la "*différence entre le prix maximum qu'il est prêt à payer (...) et le prix qu'il paye effectivement (...)*". Le « surplus total du consommateur » est alors « *la somme du surplus individuel de tous les consommateurs du marché en cause* », et indique, le cas échéant, le « bien-être » des consommateurs⁵⁹⁴. Les pratiques restrictives de concurrence entraînant une augmentation des prix, portent ainsi atteinte au « surplus du consommateur », et en conséquence réduit son bien-être⁵⁹⁵. Cela justifie une intervention des autorités de concurrence. La protection de la concurrence contribue à protéger une structure de marché efficace permettant aux consommateurs de bénéficier de produits variés et à des prix raisonnables. On parle alors de fonction distributive de la concurrence.

La fonction distributive de la concurrence affirmée par la jurisprudence – La jurisprudence de l'Union européenne confirme la fonction distributive de la concurrence. Elle souligne que l'objectif assigné à l'actuel article 101, paragraphe 1, du TFUE (...) est « *d'éviter que des entreprises, en restreignant la concurrence entre elles ou avec des tiers, réduisent le bien-être du consommateur final des produits en cause* »⁵⁹⁶. En conséquence, pour qu'un accord soit contraire à l'actuel article 101, paragraphe 1, du TFUE, il est nécessaire de fournir « *une analyse destinée à déterminer s'il a pour objet ou pour effet d'empêcher, de restreindre ou de fausser la concurrence sur le marché en cause, au détriment du consommateur final* »⁵⁹⁷. L'autorité de la concurrence française, en sa qualité de juge de droit commun de la concurrence, a également souligné le caractère particulièrement nocif de certaines pratiques, dont la

⁵⁹⁴ N. PETIT, *Droit européen de la concurrence*, précité, p. 198, pt. 391.

⁵⁹⁵ *Ibidem*.

⁵⁹⁶ TUE, 7 juin 2006, Österreichische Postsparkasse et Bank für Arbeit und Wirtschaft c/ Commission, aff. T-213/01 et T-214/01, Rec., p. 1601, pt. 115 ; voir également, en ce sens, CJCE, 13 juillet 1966, Consten et Grundig c/ Commission, aff. C-56/64 et C-58/64, Rec., p. 429, pt. 110 et CJCE, 20 juin 1978, Tepea/Commission, aff. C-28/77, Rec., p. 1391, pt. 56.

⁵⁹⁷ TUE, 27 septembre 2006, GlaxoSmithKline, aff. T-168/01, Rec., p. 2969, pt. 119.

fixation de prix ou la répartition de marché, pour les consommateurs⁵⁹⁸. La protection du consommateur sert ainsi d'outil d'interprétation des dispositions concurrentielles.

B. Les bénéfices de la politique agricole commune pour les consommateurs européens

La protection du consommateur dans la jurisprudence relative au régime concurrentiel agricole – L'article 39, paragraphe 1, e) du TFUE donne pour objectif à la politique agricole commune d'assurer « *des prix raisonnables dans les livraisons aux consommateurs* ». En conséquence, les accords, décisions et pratiques restrictives de concurrence néfastes pour les consommateurs, notamment par une augmentation importante et injustifiée des prix d'achat des produits alimentaires, sont contraires aux objectifs de la politique agricole commune. La Commission précise que cet objectif « *a essentiellement pour but d'éviter que, dans l'élaboration de la politique agricole commune, ne soit trop élargi, au détriment du consommateur, le champ d'application des autres objectifs prévus à l'article 39* »⁵⁹⁹. En conséquence, les mécanismes pouvant entraîner un « *enchérissement des prix par rapport à ceux qui pourraient s'établir sur un marché de libre concurrence* » ne peuvent contribuer à la réalisation des objectifs de la politique agricole commune, et ne peuvent bénéficier d'une dérogation à l'article 101 du TFUE⁶⁰⁰. Les autorités de concurrence doivent vérifier si les consommateurs tirent profit des mesures mises en œuvre, afin de vérifier si les accords, décisions ou pratiques laissent subsister une concurrence efficace⁶⁰¹. Les pratiques restrictives de concurrence permettant la réalisation d'autres objectifs de la politique agricole commune, mais qui remettraient en cause la protection du consommateur, sont tout autant contraire au droit de la concurrence qu'à la politique agricole commune. Les consommateurs, sujets de droit commun aux politiques agricole et de concurrence, permettent de concilier leur mise en œuvre. À la suite de la décision de la Cour d'appel de Paris, dans l'affaire dite du « cartel des endives », et de celle de la *Nederlandse Mededingingsautoriteit*, autorité de la concurrence hollandaise, qui a sanctionné un cartel portant sur la production d'oignons, les observateurs des marchés agricoles ont souligné que « *c'est l'intérêt du consommateur, défini comme l'obtention de prix bas, qui a prévalu. En d'autres*

⁵⁹⁸ AC, décision du 11 mars 2015, n°15-D-03, relative à des pratiques mises en œuvre dans le secteur des produits laitiers ; AC, décision du 26 mars 2015, n°15-D-04, relative à des pratiques mises en œuvre dans le secteur de la boulangerie artisanale.

⁵⁹⁹ Commission, 25 juillet 1974, Frubo, aff. IV/26.602, JOCE L 237 du 29 août 1974, p. 16.

⁶⁰⁰ *Ibidem*. Voir également Commission, 21 septembre 1978, Semences de maïs, JOCE L 286 du 12 octobre 1978, p. 23, pt. 5 et Commission, 2 avril 2003, Viandes bovines françaises, précité, pt. 144.

⁶⁰¹ H. COURIVAUD, Concurrence en matière agricole – Généralités, précité, pt. 73.

termes, le conflit entre objectifs de la politique agricole commune (stabiliser les marchés, garantir des revenus équitables aux producteurs, garantir des prix raisonnables au consommateur final) est arbitré en faveur de l'objectif qui constitue aussi une des finalités cardinales du droit de la concurrence, le bien-être du consommateur entendu comme l'obtention de prix bas»⁶⁰². L'objectif de protection des consommateurs permet de faire converger les politiques agricole et de concurrence.

L'interprétation des mesures de régulation agricole sous le prisme de la protection

du consommateur – Les réflexions du Professeur Frison-Roche, sur la reconnaissance d'un droit de la régulation des marchés agricoles, identifient les consommateurs comme bénéficiaires finals de la politique agricole commune, en ce qu'ils doivent avoir accès aux matières premières agricoles et aux produits qui en sont issus en quantité et qualité suffisantes. Les prérogatives des professionnels du secteur agricole, et notamment celles des organisations économiques agricoles, doivent être perçues comme des « *droits fonctions* » qui n'existent que « *tant qu'elles servent ces droits ultimes des consommateurs* »⁶⁰³. En conséquence, « *lorsque des droits, des prérogatives ou des équilibres dérogatoires viennent au bénéfice des producteurs, des distributeurs et des transformateurs des produits agricoles, cela ne renvoie pas à des prérogatives qui leur seraient propres, mais nécessaires pour concrétiser cette finalité de l'accès des consommateurs aux biens vitaux* »⁶⁰⁴. Le régime concurrentiel agricole doit préserver les intérêts des consommateurs, y compris lorsque les organisations économiques agricoles interviennent pour réguler les prix à la production, et plus largement pour améliorer les revenus des producteurs, tel que prévu par l'article 39 du TFUE. En effet, une telle intervention doit assurer l'autonomie et la sécurité alimentaire des consommateurs européens. Comme le souligne le Professeur Blumann, « *il faut reconnaître que l'objectif des prix raisonnables pour les consommateurs a largement atteint son but* »⁶⁰⁵. En effet, la politique agricole commune a permis aux consommateurs européens d'avoir accès à des produits agricoles de qualité et en quantité suffisante. Dans le même temps, les prix alimentaires à la consommation ont suivi l'indice général des prix à la consommation⁶⁰⁶. Notons, à titre d'exemple, que la part de l'alimentation dans la consommation des français ne représente

⁶⁰² C. DEL CONT, Les producteurs agricoles face au marché – Contrats, concurrence, et agriculture dans le règlement (UE) n°1308/2013, précité, pt 25.

⁶⁰³ M. – A. FRISON – ROCHE, Appliquer le droit de la régulation au secteur agricole, *RLC* n°4, 1^{er} août 2005.

⁶⁰⁴ *Ibidem*.

⁶⁰⁵ C. BLUMANN, *Politique agricole commune – Droit communautaire agricole et agro-alimentaire*, précité, p. 51, pt. 72.

⁶⁰⁶ C. BLUMANN e.a., *Politique agricole commune et politique commune de la pêche*, précité, p. 29, pt. 28.

plus que 20% en 2014, contre 35% en 1960⁶⁰⁷. « Une chose est certaine, même si elle est moins parlante sur le plan politique, les consommateurs ont été les principaux bénéficiaires de la politique agricole commune »⁶⁰⁸. Néanmoins, cette interprétation peut être critiquée. En effet, cela revient à rendre l'objectif de « prix raisonnable aux consommateurs » prédominant sur les autres objectifs de la politique agricole commune, alors que, tel que précédemment évoqué, la jurisprudence juge qu'une mesure doit contribuer à la réalisation concomitante de l'ensemble de ces objectifs⁶⁰⁹. En outre, si le consommateur européen a pu bénéficier d'un gain de qualité de son alimentation à moindre prix, il n'a pourtant pas conscience de bénéficier de prix bas. La course aux prix bas des produits alimentaires est aujourd'hui fortement critiquée, en ce qu'elle complexifie la création de valeur ajoutée, permettant une juste rémunération de l'ensemble des opérateurs de la filière de production.

§ 2. La prise en compte des intérêts de la population agricole par la mesure du « bien-être total » de la concurrence

La prise en compte des intérêts des producteurs dans la recherche d'une protection du « bien-être total » – Certains économistes remettent en cause la fonction distributive de la concurrence. Ils élargissent la mesure du bien-être à celui de l'ensemble des opérateurs sur le marché (A). Cette approche pourrait permettre de prendre en compte les intérêts des producteurs agricoles, et ainsi de contribuer, par la concurrence, à assurer « *un niveau de vie équitable à la population agricole, notamment par un relèvement du revenu individuel de ceux qui travaillent dans l'agriculture* » (B).

A. La remise en cause de l'ambition distributive de la concurrence

La recherche d'un « bien-être total » par la concurrence - Un courant économique divergent du précédent nuance l'absence d'efficacité économique des pratiques restrictives de concurrence dès lors qu'elles impactent le bien-être des consommateurs. Ces économistes soulignent que l'impact négatif sur le consommateur peut être compensé par les bénéfices pour le ou les producteurs concernés⁶¹⁰. On recherche alors une

⁶⁰⁷ INSEE, comptes nationaux, base 2010, consultable sur <https://www.insee.fr/fr/statistiques/1379769#titre-bloc-1>

⁶⁰⁸ C. BLUMANN, *Politique agricole commune – Droit communautaire agricole et agro-alimentaire*, précité, p. 51, pt. 72.

⁶⁰⁹ Voir développement p. 86.

⁶¹⁰ N. PETIT, *Droit européen de la concurrence*, précité, p. 200, pt. 393.

amélioration du « bien-être total »⁶¹¹. Les bénéfices perçus par l'ensemble des opérateurs doivent être supérieurs aux effets néfastes des accords, pour que l'article 101, paragraphe 1, du TFUE soit écarté. À titre d'exemple, des pratiques restrictives de concurrence peuvent conduire les organisations, à l'origine de ces mesures, à accroître leur pouvoir de marché, par exemple par une augmentation des prix, ou encore à réaliser de significatives économies de coûts. Si ces gains sont supérieurs à la perte de « bien-être » du consommateur induit par l'augmentation des prix, les pratiques ne devraient pas être sanctionnées. En effet, le « bien-être total » augmente⁶¹². La doctrine souligne que si le consommateur cherche le prix le plus bas, cette situation n'est pas dans l'intérêt des entreprises qui sont moins poussées à innover⁶¹³. La fonction distributive de la concurrence, qui conduirait nécessairement à un prix bas au profit du consommateur, est remise en cause⁶¹⁴. Tel n'est pas le choix opéré par l'Union européenne. Pourtant cette approche permettrait une conciliation de la protection de la concurrence et de la politique agricole commune.

B. La diversité des sujets de droit à protéger au sein de la politique agricole commune

La contribution de la concurrence à l'amélioration du niveau de vie de la population agricole – Lors de l'instauration de la politique agricole commune, le contexte économique et social du secteur agricole était très mauvais : le revenu agricole

⁶¹¹ *Ibidem*.

⁶¹² De manière schématique : augmentation des prix + économies de coûts du producteur > pertes du consommateur induite par l'augmentation des prix.

⁶¹³ M. MALAURIE-VIGNAL, Le bien-être du consommateur, une rencontre possible entre juriste et économiste ? *Revue Concurrentialiste*, mai 2013.

⁶¹⁴ *Ibidem*. Voir également J. FARREL et M. KATZ, The economics of welfare standard in Antitrust, juillet 2006, Berkeley Université : « *We argued that distributional concerns, however legitimate (or established) at the highest level of policy concern, should not be pursued through antitrust policy. In particular, arguments based on distributional concerns do not make a good case for the use of a consumer surplus standard in antitrust. However, analysis of the overall antitrust decision-making system suggests that, in some circumstances, a consumer surplus standard (or consumer surplus standard with a process component) can perform better than a total surplus standard, even if the ultimate goal is to maximize total surplus. Some of those arguments unsatisfyingly prove only possibilities. But several economic analyses have explored how outcomes may generally come closer to maximizing total surplus if someone, such as antitrust agencies, contributes a pro-consumer counterweight to firms' representation of their interests by choice of conduct and during lobbying, litigation and bargaining. That argument, however, has not yet been thoroughly explored. Where does this leave us? We believe that there is a strong case for using total surplus, together with appropriate non-welfarist "process" criteria, as the overall objective of antitrust policy—and arguably even the process element earns its place through the view that competition promotes total surplus. The case for instructing the agencies and courts to use total surplus (with or without process elements) as their standard is weaker, and economists should not smugly state that total surplus clearly is the right prosecutorial and judicial criterion. But we are a long way from being able to conclude that a consumer surplus standard, presumably alongside an anticompetitive behavior prong, is better* ».

ne représentait que 55% du revenu moyen des salariés européens⁶¹⁵. Une telle situation ne permettait pas aux exploitations de dégager les fonds suffisants pour envisager les investissements nécessaires à la modernisation des exploitations et à l'agriculture de manière générale. Or, l'insertion de l'agriculture dans le cadre de l'économie de marché européenne « *repos[ait] sur le pari de la transformation de l'agriculteur en agent économique responsable* »⁶¹⁶. Aussi, « *l'amélioration des structures agricoles [devait] permettre de rendre et de maintenir aux capitaux et au travail mis en œuvre dans l'agriculture européenne des rémunérations comparables à celles qu'ils recevraient dans les autres secteurs de l'économie* »⁶¹⁷. Les objectifs économiques de la politique agricole commune, dont l'accroissement de la productivité et la stabilité des marchés, étaient et demeurent des moyens contribuant à donner un niveau de vie équitable à la population agricole. La Cour de justice s'appuie sur le rôle de la concurrence dans l'amélioration des revenus des professionnels agricoles, pour écarter l'application de régimes d'exemptions agricoles lorsqu'elle est remise en cause. Les accords permettant d'éliminer toute concurrence sur un marché national sont notamment contraire à l'objectif d'amélioration du niveau de vie de la population agricole⁶¹⁸. En conséquence, la concurrence, en assurant le développement économique du secteur agricole, contribue à la réalisation de cet objectif social de la politique agricole commune. La notion d'économie sociale de marché prend tout son sens : le développement économique par la concurrence doit, dans le même temps, assurer l'amélioration de la situation sociale des acteurs de la production agricole.

La protection concomitante des objectifs sociaux de la politique agricole commune – La difficulté d'articulation de l'objectif de niveau de vie équitable de la population agricole et de celui de prix raisonnables aux consommateurs a souvent été relevée par la doctrine. Pourtant, les termes « niveau de vie équitable » et « prix raisonnables » font appel à l'utilisation d'un critère de raison qui permet d'assurer leur conciliation⁶¹⁹. La conciliation de ces objectifs peut être interprétée comme visant à améliorer le niveau de vie de la population agricole par la réduction des coûts, plutôt que par l'augmentation des prix⁶²⁰. Les mécanismes d'innovation et de restructuration du secteur agricole, par l'effet de la concurrence, doivent contribuer à la réalisation de ces

⁶¹⁵ C. MEGRET, *La Politique agricole commune en question*, Pédone, 1982, p. 6.

⁶¹⁶ C. BLUMANN e.a., *Politique agricole commune et politique commune de la pêche*, précité, p. 28, pt. 27.

⁶¹⁷ Résolution de Stresa, 3^e Partie, 11 juillet 1957, pt. 8.

⁶¹⁸ CJCE, 8 juin 1982, Nungesser, aff. 258/78, Rec. p. 2017, pt. 19.

⁶¹⁹ CJCE, 5 octobre 1994, Allemagne c/ Conseil, aff. C-280/93, précité.

⁶²⁰ G. OLMI, *Politique agricole commune*, précité, p. 19, pt. 13.

deux objectifs⁶²¹. En effet, des économies d'échelle liées à la modernisation des outils de production permettront d'améliorer les revenus des producteurs, sans affecter les prix aux consommateurs. Il convient de souligner que les prix à la consommation n'ont pas été impactés par les mesures de soutien aux producteurs, existant jusque dans les années 1990⁶²². L'objectif de la politique agricole commune visant à accroître la productivité de l'agriculture notamment par le progrès technique, le développement rationnel de la production et l'emploi optimum des facteurs de production, contribue ainsi à la réalisation des deux objectifs sociaux de la politique agricole commune. En outre, la conciliation de ces deux objectifs sociaux peut être perçue comme visant à limiter la marge bénéficiaire des intermédiaires, entre producteurs et consommateurs⁶²³. Les discussions persistantes sur la répartition de la valeur ajoutée entre producteurs, transformateurs et distributeurs illustrent de la difficulté de concrétiser cette limitation des marges intermédiaires. La protection concomitante des intérêts des producteurs et des consommateurs dans le cadre du régime concurrentiel agricole demeure difficile à mettre en œuvre. Aucune décision ne l'a constaté, en faisant, pour l'heure, un cas d'école.

Vers une prise en compte du « bien-être total » dans le régime concurrentiel agricole ? – Compte tenu de la nécessité de concilier les intérêts des producteurs et des consommateurs, la mesure du « bien-être total » pourrait être un outil facilitant leur conciliation dans un contexte concurrentiel. Mais cela implique de différencier l'approche faite dans le régime concurrentiel agricole et celle opérée dans le régime concurrentiel de droit commun. En effet, la jurisprudence européenne s'appuie majoritairement sur le bien-être des consommateurs pour mesurer l'efficacité économique de la concurrence. Or, dans le cadre de la politique agricole commune, la place des producteurs agricoles est tout aussi importante. Il conviendrait d'assurer une analyse globale des effets de la concurrence sur les marchés agricoles. Son utilisation pour l'interprétation des dispositions du régime concurrentiel agricole, pourrait permettre de concilier les effets économiques vertueux de la concurrence et la contribution aux objectifs sociaux de la politique agricole commune : les effets vertueux de la concurrence devraient assurer aux opérateurs économiques des gains supérieurs aux pertes⁶²⁴. Néanmoins, la capacité des

⁶²¹ *Ibidem*.

⁶²² C. BLUMANN e.a., *Politique agricole commune et politique commune de la pêche*, précité, p. 29, pt. 28.

⁶²³ G. OLMÍ, *Politique agricole commune*, précité, p.19, pt. 13.

⁶²⁴ Cette interprétation implique également une évolution de la jurisprudence qui souhaite que les restrictions de concurrence contribuent à la sécurisation de l'ensemble des objectifs de la PAC, de manière concomitante. La protection du « bien-être total » induit de pouvoir faire prévaloir, selon les cas, les intérêts

autorités de concurrence et des juridictions de droit commun à utiliser l'une ou l'autre des approches économiques de la concurrence, en fonction du secteur d'activité concerné, semble difficile, compte tenu du fort attachement de la Commission à assurer la protection des consommateurs finaux.

majoritaires des producteurs ou des consommateurs. Cependant, cette situation nous semble plus acceptable que de donner un avantage structurel systématique aux consommateurs, alors qu'il ne semble pas y avoir de hiérarchie entre les différents objectifs de la PAC.

CONCLUSION DU CHAPITRE 2

La réalisation des objectifs économiques et sociaux de la politique agricole commune, définis à l'article 39 du TFUE, appelle à une protection de la concurrence sur les marchés agricoles. En effet, au-delà d'une simple cohabitation des objectifs de la politique de concurrence et de ceux de la politique agricole commune, les principes concurrentiels doivent assurer le développement économique du secteur agricole dans le cadre de l'économie sociale de marché de l'Union européenne. Ce développement économique devra assurer, dans le même temps, la réalisation des objectifs sociaux de la politique agricole commune. Néanmoins les différentes doctrines économiques de la concurrence rendent complexe l'interprétation du droit de la concurrence applicable au secteur agricole : approche structurelle ou fonctionnelle de la concurrence, mesure de ses effets au regard du bien-être des consommateurs ou du bien-être total, entraînent des régimes de sanctions différents. En tout état de cause, l'introduction des enseignements de l'analyse économique en droit de la concurrence suppose que l'objectif principal de ce dernier soit l'efficacité économique⁶²⁵. La protection de la concurrence est fondamentale. Or les spécificités du secteur agricole interrogent quant à l'application des mécanismes d'interprétation du droit de la concurrence de droit commun. L'approche du Professeur Frison-Roche, dans le cadre de l'examen du droit de la régulation des marchés agricoles, donne une grille de lecture permettant de justifier la primauté des consommateurs dans l'appréciation des accords, décisions et pratiques concertées du secteur agricole. Pourtant, la prise en compte du « bien-être » total semblerait plus adaptée aux différents intérêts sociaux de la politique agricole commune. La difficulté est d'articuler le droit de la concurrence et la politique agricole commune, mais aussi d'assurer l'intégration du secteur agricole à l'économie générale et, dans le même temps, la spécificité concurrentielle reconnue par l'article 42 du TFUE. Cette situation illustre la complexité des interactions entre droit et économie. Elle résulte d'une « critique adressée aux économistes par les tenants d'une approche plus juridique et conduit les économistes à appliquer leurs outils d'analyse à des questions de procédure juridique jusqu'alors extérieurs au champ des questions abordées par la recherche en économie »⁶²⁶.

⁶²⁵ I. LIANOS, *La transformation du droit de la concurrence par le recours à l'analyse économique*, Bruxelles, Bruylant.

⁶²⁶ D. SPECTOR, *L'économiste appelé à la barre : la régulation économique et juridique de la concurrence*, précité.

CONCLUSION DU TITRE 1

L'importance actuelle de la concurrence sur les marchés agricoles peut étonner en ce que les objectifs de la politique agricole commune ont pu justifier un régime extrêmement interventionniste, jusque dans les années 1990⁶²⁷. Mais l'aboutissement du processus d'instauration du marché intérieur implique une protection plus stricte de la structure concurrentielle du marché agricole. En effet, une fois le processus d'intégration abouti, la protection de la concurrence permet d'assurer le bon fonctionnement de l'unicité du marché intérieur. Cet objectif dit « intégrationniste », propre à l'Union européenne, justifie d'une part la protection de la structure concurrentielle des marchés, mais d'autre part, peut rendre complexe l'adaptation du régime concurrentiel aux spécificités des marchés agricoles. En effet, au seul regard des effets économiques de la concurrence, la reconnaissance de régimes dérogatoires serait plus aisée, comme en témoigne le droit américain. La rapidité du passage d'un régime interventionniste à un régime purement concurrentiel pose question et peut expliquer les divergences persistantes d'appréciation. Est-il acceptable, pour les opérateurs du secteur, que les modes d'interventions utilisés par les pouvoirs publics pour la réalisation des objectifs de la politique agricole commune jusque dans les années 1990, soient aujourd'hui strictement sanctionnés pour la mise en œuvre des mêmes objectifs par les organisations économiques agricoles ? Il convient de noter que la génération d'exploitants agricoles, née à la fin des années 50, doit composer avec une politique agricole marquée par le passage des marchés agricoles d'un prisme totalement dérogatoire à la concurrence à un principe devenu fondamental, en 40 ans de vie professionnelle. Pour le médiateur des relations commerciales en agriculture, « *le débat sur l'éventuelle primauté d'une politique sur une autre a clairement tourné à l'avantage de la politique de concurrence* »⁶²⁸. Néanmoins, il y a indiscutablement en ce moment, sous l'influence d'une crise économique et sociale persistante, une remise en question profonde de la composante sociale du système et le retour à une économie plus régulée⁶²⁹. La récente

⁶²⁷ C. DEL CONT, Les producteurs agricoles face au marché – Contrats, concurrence, et agriculture dans le règlement (UE) n°1308/2013, précité.

⁶²⁸ J. BIZET, Rapport d'information fait au nom de la Commission des affaires européennes sur la politique agricole commune et le droit de la concurrence, précité.

⁶²⁹ R. STOCK, European Network for Education and Training (EUNET), 2011, précité.

adoption de la dérogation de l'article 152, paragraphe 1 *bis*, permettant une concertation, y compris en matière de prix, au sein des organisations de producteurs de commercialisation, permet de nuancer l'avantage de la concurrence et illustre ce retour à une régulation économique. Cette régulation est nécessaire à la réalisation des objectifs sociaux de la politique agricole commune, et plus largement, à la réalisation des objectifs sociaux de l'Union européenne. La structure concurrentielle des marchés agricoles ne peut néanmoins pas être supprimée. Les régimes d'exemption à l'article 101, paragraphe 1, du TFUE, prévus dans la réglementation portant organisation commune des marchés des produits agricoles, impose de conserver une dose concurrentielle sur les marchés⁶³⁰. Toute pratique restrictive de concurrence doit être « *strictement encadrée, puisque le droit dérivé, auquel le droit primaire renvoie, en dispose ainsi. Il s'agit donc en définitive de trouver un point d'équilibre entre la poursuite des objectifs de la politique agricole commune et la nécessité de maintenir une concurrence effective sur les marchés agricoles* »⁶³¹.

⁶³⁰ Les dérogations prévues aux articles 209 et 210 du règlement n°1308/2013 portant OCM des produits agricoles excluent du bénéfice de ces dérogations les accords, décisions et pratiques qui excluraient ou élimineraient la concurrence. De même l'article 152, §1 *quater* permet à la Commission de stopper tout accord, décision ou pratique concertée des OP commerciales qui exclurait la concurrence.

⁶³¹ Conclusions de l'avocat général N. WAHL, présentées le 6 avril 2017, affaire C-671/15, pt. 43.

TITRE 2. LA PORTÉE DE LA PROTECTION DE LA CONCURRENCE SUR LES MARCHÉS AGRICOLES

La détermination du point d'équilibre entre agriculture et concurrence - La protection de la concurrence sur les marchés agricoles est inhérente à l'intégration du secteur dans le marché intérieur et à l'application des mécanismes d'une économie de marché. Néanmoins, la détermination de son étendue reste complexe. Les organisations gestionnaires de la politique agricole commune doivent pouvoir assurer la structuration et le bon fonctionnement des marchés agricoles tout en protégeant la structure concurrentielle de ces derniers. Cet équilibre est traduit par le passage d'une concurrence « libre et non faussée », telle que souhaitée par le Protocole n°27 des traités, à une concurrence « effective » évoquée dans la jurisprudence relative au régime concurrentiel agricole. La première notion peut être définie comme la concurrence qui existe sur un marché où les opérateurs ne sont pas artificiellement placés dans des conditions inégales, notamment en raison d'une entente⁶³². La seconde désigne une situation de marché où la concurrence joue effectivement⁶³³. Or, l'existence de concertation sur un marché n'implique pas nécessairement d'y exclure la concurrence. La concertation des producteurs peut notamment leur permettre de faire face à la concentration de leurs acheteurs. En outre, les intérêts des consommateurs ne sont pas nécessairement mis en péril⁶³⁴. Il reste à placer le curseur de l'atteinte acceptée à la concurrence libre et non faussée, afin de néanmoins garantir une concurrence effective. Le degré de concurrence à protéger doit alors être déterminée. Les autorités de concurrence et les juridictions saisies de l'articulation entre la politique agricole commune et la politique de concurrence ont utilisé les outils d'interprétation juridique à leur disposition afin d'assurer cet équilibre. D'une part, la notion de restriction de concurrence par objet permet d'assurer l'application de la concurrence dans le secteur agricole. Cette qualification permet de sanctionner les concertations anticoncurrentielles avec une démonstration allégée (**Chapitre 1**). Néanmoins, au fil de la jurisprudence, l'utilisation du principe de proportionnalité s'est

⁶³² G. CORNU, Vocabulaire juridique, précité, V° Concurrence faussée, p. 226.

⁶³³ F. RIEM, Concurrence effective ou concurrence efficace ? L'ordre concurrentiel en trompe l'œil, *RIDE*, 2008/1, pp. 67-91. Cette notion de concurrence « effective » reste mal définie et complique son interprétation.

⁶³⁴ À titre d'exemple, dans l'affaire dite du cartel des endives, les observateurs des marchés ont considéré que les actions incriminées n'avaient pas eu d'effet pour les consommateurs (AC, 6 mars 2012, décision 12-D-08 relative à des pratiques mises en œuvre dans le secteur de la production et de la commercialisation de l'endive).

développée afin d'assurer un effet utile aux missions confiées aux organisations économiques agricoles dans le cadre de la politique agricole commune (**Chapitre 2**).

CHAPITRE 1. LA QUALIFICATION DE RESTRICTION PAR OBJET DES MESURES ADOPTÉES PAR LES ORGANISATIONS ÉCONOMIQUES AGRICOLES

De l'entente par objet à la restriction de la concurrence par objet – Dans le secteur agricole, comme dans tout autre secteur d'activité, la conformité des mesures restrictives de concurrence est analysée au prisme de l'article 101, paragraphe 1 du TFUE. Cet article interdit les accords entre entreprises, toutes décisions d'associations d'entreprises et toutes pratiques concertées « *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* ». Toute mesure ayant, ou pouvant avoir, des effets sur les marchés est interdite. L'objet ou les effets des mesures examinées sur la concurrence ont un caractère alternatif⁶³⁵. La distinction entre objet et effet anticoncurrentiel est lue comme une règle de preuve purement procédurale : dans le cas d'un objet (tel qu'il apparaît dans les clauses du contrat) anticoncurrentiel, il n'est pas nécessaire de prouver l'effet anticoncurrentiel de l'entente. La prise en compte de l'objet anticoncurrentiel permet de sanctionner les ententes en tenant compte de la concurrence potentielle sur le marché, sans attendre qu'elles aient des effets sur les marchés, et ce, quelle que soit la gravité de l'atteinte à la concurrence⁶³⁶. En effet, « *il n'est pas nécessaire d'attendre qu'un accord anticoncurrentiel ait produit des effets restrictifs, c'est-à-dire ait été mis à exécution, pour intervenir à son égard ; au-delà, la concurrence protégée n'est pas seulement celle qui règne sur le marché, mais celle qui est susceptible d'y exister* »⁶³⁷. Au début des années 2000, la notion de « restriction par objet » est venue étendre la portée de l'article 101, paragraphe 1, du TFUE. Ce courant jurisprudentiel ajoute à la signification procédurale de cet article un sens substantiel : « *certaines comportements ont été jugés si anticoncurrentiels qu'ils ont très vite justifié leur prohibition sur le seul fondement de leur objet* »⁶³⁸. Désormais, l'objet ne permet plus simplement d'établir le lien de causalité entre les comportements litigieux et les impacts sur les marchés mais qualifie la restriction elle-même. La notion de restriction de concurrence par l'objet est appréhendée comme une règle de fond qui déclenche l'application de l'article 101, paragraphe 1, du TFUE⁶³⁹. La restriction est suffisamment grave pour pouvoir être incriminée sans que l'appréciation de ses effets, qu'ils soient

⁶³⁵ CJCE, 13 juillet 1966, Consten et Grunding, aff. 56/64, Rec., p. 429.

⁶³⁶ L. VOGEL, Une nouvelle venue sur la scène du droit de la concurrence : la restriction par objet, CCC, mai 2015, dossier n°2, p. 8, pt. 9.

⁶³⁷ *Ibidem*.

⁶³⁸ *Ibidem*.

⁶³⁹ P. LE TOURNEAU et M. ZAÏA, Entente ayant pour objet ou pour effet de fausser la concurrence, Fasc. 1020 : Condition de validité – Validité au regard du droit de la concurrence, Jcl. Contrats – Distribution, n°21.

actuels ou potentiels, soit nécessaire⁶⁴⁰. Les restrictions par objet sont définies par la Commission comme étant « *des restrictions qui, au regard des objectifs poursuivis par les règles communautaires de concurrence, sont tellement susceptibles d'avoir des effets négatifs sur la concurrence, qu'il est inutile, aux fins de l'application de l'article 81, paragraphe 1 [actuel article 101, paragraphe 1], de démontrer qu'elles ont des effets concrets sur le marché* »⁶⁴¹. La Commission précise que « *cette présomption repose sur la gravité de la restriction et sur l'expérience qui montre que les restrictions de concurrence par objet sont susceptibles d'avoir des effets négatifs sur le marché et de mettre en péril les objectifs poursuivis par les règles communautaires de concurrence* »⁶⁴². Les dernières décisions en matière agricole s'inscrivent dans cette tendance : ce n'est pas seulement l'objet des ententes qui est pris en compte mais la gravité de la restriction de concurrence.

Annnonce de plan du Chapitre 2 - Pour qualifier des mesures de restrictions par objet, il convient, tout d'abord, d'examiner leur teneur (**Section 1**). Ensuite, la détermination de l'objet de ces mesures, dans le cadre du contexte économique et juridique dans lequel elles interviennent, permettra de démontrer leur caractère restrictif de concurrence (**Section 2**). Nous verrons que les spécificités des marchés agricoles entraînent des difficultés dans cette démarche de qualification juridique des restrictions par objet.

Section 1. La teneur potentiellement anticoncurrentielle de la politique agricole commune

Des restrictions par objet nécessaires à la mise en œuvre de la politique agricole commune ? – L'article 101, paragraphe 1, du TFUE attire l'attention sur des pratiques particulièrement nocives. Il cite notamment les accords, décisions et pratiques concertées visant à « *fixer de façon directe ou indirecte les prix d'achat ou de vente ou d'autres conditions de transaction* », ou encore à « *limiter ou contrôler la production* »⁶⁴³. Ces pratiques sont qualifiées de restrictions par objet conformément à la définition proposée par la Commission européenne, précitée. Cette dernière a également publié un document énumérant les différents types de restrictions par objet présentes dans la jurisprudence, où l'on retrouve les pratiques de fixation et de concertations tarifaires (§1) et quantitatives (§2). La Cour de justice a, à plusieurs reprises, souligné la dangerosité de ces pratiques, notamment en

⁶⁴⁰ *Ibidem*.

⁶⁴¹ Commission, Lignes directrices concernant l'application de l'article 81, paragraphe 3, du Traité, 2004/C 101/08, JOUE n° C 101, du 27 avril 2004.

⁶⁴² *Ibidem*.

⁶⁴³ Article 101, paragraphe 1, a) à c) du TFUE.

ce qu'elles entraînent une réduction de la production et des hausses de prix, et en conséquence, une mauvaise répartition des ressources, au détriment du consommateur⁶⁴⁴. La teneur des accords, décisions et pratiques concertées induites par la réglementation portant organisation commune des marchés des produits agricoles peut paraître contraire à l'article 101, paragraphe 1, du TFUE.

§ 1. Les accords, décisions et pratiques concertées tarifaires

Le fondement de la concurrence tarifaire - La concurrence tarifaire est l'essence même de la compétition entre opérateurs économiques. La Commission juge que les ententes sur les prix restreignent la concurrence dans « *l'une de ses formes essentielles* »⁶⁴⁵. En effet, conformément à la position défendue par une partie de la doctrine, la libre formation des prix permet d'atteindre l'allocation optimale des ressources, en assurant un point d'équilibre de l'offre et de la demande sur les marchés⁶⁴⁶. Or, les missions confiées aux organisations économiques agricoles en matière de stabilisation et de suivi des marchés impliquent une intervention sur les prix. La détermination des pratiques tarifaires pouvant être mise en œuvre tout en conservant une structure concurrentielle des marchés est complexe. La jurisprudence est ainsi venue préciser le cadre de l'interdiction tarifaire applicable au secteur agricole. Elle précise les pratiques strictement interdites (**A**) et celles admises sous conditions (**B**).

A. Les actions tarifaires prohibées

Une application difficile de l'interdiction de fixation de prix pour les organisations économiques – La nocivité des concertations tarifaires entre opérateurs économiques conduit tant la jurisprudence que la réglementation de la politique agricole commune à

⁶⁴⁴ Voir notamment CJUE, 19 mars 2015, Dole food, aff. C-286/13, Rec. num., pt. 115 : « *il est acquis que certains comportements collusoires, tels que ceux conduisant à la fixation horizontale des prix par des cartels, peuvent être considérés comme étant tellement susceptibles d'avoir des effets négatifs sur, en particulier, le prix, la quantité ou la qualité des produits et des services qu'il peut être considéré inutile, aux fins de l'application de [l'article 101, paragraphe 1, TFUE], de démontrer qu'ils ont des effets concrets sur le marché. En effet, l'expérience montre que de tels comportements entraînent des réductions de la production et des hausses de prix, aboutissant à une mauvaise répartition des ressources au détriment, en particulier, des consommateurs* ».

⁶⁴⁵ Commission, 19 décembre 1984, Pâte de bois, aff. IV/29.725, JO L 85 du 26 mars 1985, p. 1, pt. 114 ; Commission, 11 novembre 2009, Stabilisants thermiques, aff. COMP/38.589, JO C 307 du 12 novembre 2010, pp. 9-12.

⁶⁴⁶ Il s'agit de la conception défendue par l'économie classique et néoclassique de la concurrence qui voit dans la concurrence un processus comportemental. D'autres écoles ont ensuite intégré une lecture structurelle de la concurrence (École normative de la concurrence). Voir notamment N. PETIT, Droit européen de la concurrence, précité, p. 168 et suivantes.

réaffirmer leur interdiction (1). Cette prohibition limite l'intervention des organisations économiques du secteur dans leur mission de régulation des marchés (2).

1. Le principe de prohibition dans le secteur agricole

L'interdiction de la fixation de prix sur les marchés agricoles – Réaffirmant une importante pratique décisionnelle⁶⁴⁷, la Commission considère que les mesures de fixation de prix ne permettent pas de pallier les problèmes d'équilibres d'offres et de demandes des marchés agricoles⁶⁴⁸. En raison de leur inefficacité et des risques importants d'impacts sur le fonctionnement normal du marché, les mesures de fixation de prix constituent une restriction patente de la concurrence, y compris dans le secteur agricole. Le Tribunal de l'Union européenne souligne que « *l'établissement d'une grille de prix représente (...) une fixation artificielle des prix, contraire tant à leur formation naturelle dans le marché qu'aux mécanismes de soutien et d'intervention publique* »⁶⁴⁹. De même, la Cour de justice de l'Union européenne juge que « *par sa nature même, un accord fixant un prix minimal pour un produit et transmis à l'autorité publique en vue de faire entériner ce prix minimal, aux fins de le rendre obligatoire pour l'ensemble des opérateurs économiques intervenant sur le marché en cause, a pour objet de fausser le jeu de la concurrence sur ce marché* »⁶⁵⁰. Dans le secteur agricole, comme dans tous les secteurs, toute mesure conduisant à la fixation de prix est prohibée en ce qu'elle peut impacter le fonctionnement concurrentiel des marchés. Les autorités de concurrence sanctionnent strictement les organisations économiques qui prêtent leur concours à la mise en œuvre de pratiques de

⁶⁴⁷ Pour la Commission, sont constitutives d'ententes injustifiables, les coordinations fixant les prix (Commission, 1^{er} octobre 2008, Cires de paraffine, aff. COMP/39.181, JOUE C 295 du 4 décembre 2009, pp. 17-21 ; Commission, 11 mars 2008, Services de déménagements internationaux, aff. COMP/38.543, JOUE C 188 du 11 août 2009, pp. 14-15), fixant des objectifs de prix (Commission, 1^{er} octobre 2003, Sorbates, aff. COMP/37.370, non publié au JO), des augmentations de prix (Commission, 31 mai 2006, Méthacrylates, aff. COMP/F/38.645, JOUE du 22 novembre 2006, pp. 20-23), des principes de structuration de prix (Commission, 20 septembre 2006, Raccords en cuivre, aff. COMP/F-1/38.121, JOUE L 283 du 28 octobre 2007, pp. 63-68), ou encore fixant un modèle de calcul pour l'établissement d'un prix commun minimum de vente (Commission, 30 novembre 2005, Sacs industriels, aff. COMP/38.354, JOUE L 282 du 28 octobre 2007, pp. 41-46), ou fixant des prix indicatifs ou des prix recommandés (Commission, 11 décembre 2001, Phosphate de zinc, aff. COMP/E-1/37.027, JO L 153 du 20 juin 2003, pp. 1-39).

⁶⁴⁸ Commission, 2 avril 2003, Viandes bovines françaises, précité : « *la crise qu'a traversée le secteur de la viande bovine est avant tout fondée sur un déséquilibre massif entre l'offre et la demande. La fixation d'un prix minimal d'achat ne remédie en rien à cette situation. En effet, elle n'affecte pas le volume de l'offre, largement excédentaire ; une augmentation des prix minimaux pourrait même conduire à une diminution de la demande, ce qui ne ferait qu'accroître l'écart entre l'offre et la demande* ».

⁶⁴⁹ TPIUE, 13 décembre 2006, FNCBV e.a. c/ Commission, T-217/03, Rec., p. 4987, pt. 204 ; Voir également TPICE, 6 avril 1995, Ferrière Nord c/ Commission, T-143/89, Rec., p. 917.

⁶⁵⁰ CJCE, 30 janvier 1985, Bureau national interprofessionnel du Cognac c/ Guy Clair, aff. C-123/83, Rec., p. 391, pt. 22.

fixation ou de recommandation de prix illicites. Tout opérateur économique doit déterminer sa politique tarifaire de manière autonome.

L'interdiction des pratiques d'échanges d'informations conduisant à la fixation collective de prix – L'échange d'informations stratégiques entre opérateurs économiques constitue l'une des questions les plus complexes du droit de la concurrence. Cette difficulté est particulièrement patente dans le cadre d'organisations économiques qui ont pour missions d'accompagner les opérateurs sur les marchés, comme le prévoit le règlement n°1308/2013. Ces organisations procèdent à d'importantes concertations sur des informations stratégiques, dans le cadre de leurs missions. Aussi, la frontière entre les échanges autorisés et interdits est mince et difficile à déterminer. Les autorités de concurrence et juridictions ont sanctionné non seulement les pratiques de fixation de prix commun, tel que précédemment évoqué, mais aussi les pratiques d'échanges d'informations qui conduisent à une uniformisation des comportements des opérateurs en matière de prix. La jurisprudence considère qu'un échange d'informations peut avoir un objet anticoncurrentiel lorsqu'il est susceptible d'éliminer des incertitudes notamment tarifaires dans l'esprit des opérateurs⁶⁵¹. Ainsi, les informations données en matière de prix ne doivent pas avoir pour effet actuel ou potentiel de détourner les entreprises d'une appréhension directe de leurs propres coûts⁶⁵². Tout échange d'informations stratégiques, confidentielles, récentes et insuffisamment désagrégées, qui n'ont pas un caractère public et ne peuvent pas être obtenues par les entreprises autrement que par l'échange, est susceptible d'avoir un effet restrictif sur la concurrence⁶⁵³.

Le rappel de l'interdiction de fixation de prix dans les mesures de régulation sectorielle du règlement portant organisation commune des marchés des produits agricoles – Le règlement n°1308/2013 portant organisation commune des marchés rappelle l'interdiction de fixation de prix dans le cadre de mise en œuvre de certaines mesures de régulation sectorielles des marchés. C'est notamment le cas, dans le cadre de la régulation du marché viti-vinicole prévue par l'article 167 du règlement n°1308/2013. Les règles de commercialisation, pouvant être adoptées dans ce cadre, ne doivent

⁶⁵¹ CJUE, 19 mars 2015, Dole Food, précité, pt. 47. Voir également L. IDOT, Échanges d'informations et restriction par objet, *Europe* 2015, comm. 188. Voir néanmoins en inverse, Cass. com., 29 juin 2007, n°07-10.303, Bull. civ. IV, n°181.

⁶⁵² AC, Etude thématique : Agriculture et Concurrence, 2012, p. 134, consultable sur http://www.autoritedelaconcurrence.fr/doc/etude_thema_2012.pdf

⁶⁵³ *Ibidem*.

pas conduire à fixer des prix, même à titre indicatif, ou à formuler des recommandations⁶⁵⁴. Les opérateurs ne doivent pas mettre en place, de manière directe ou indirecte, de prix minimum pour remédier à une baisse des cours et des prix⁶⁵⁵. La DGCCRF souligne qu’*« il est indispensable, pour garantir un environnement concurrentiel sain et dynamique, que chacun des opérateurs, à tous les stades de la chaîne de commercialisation, détermine ses prix de façon autonome, dans l’incertitude des décisions prises par ses concurrents »*⁶⁵⁶. En conséquence, l’interdiction de fixation de prix, traditionnellement posée par la jurisprudence afin de protéger une concurrence effective sur les marchés agricoles, reste pleinement applicable. Les actions en matière de régulation du marché viti-vinicole doivent alors essentiellement constituer des mises en réserve de vins et de sortie échelonnée de ces derniers en fonction des niveaux de récolte et de consommation escomptée⁶⁵⁷. De la même manière, les mesures de régulation des fromages et jambons sous AOP ou IGP ne doivent pas comporter de fixation de prix⁶⁵⁸.

Une qualification de restrictions caractérisées applicable dans le secteur agricole –

Certaines pratiques sont considérées comme étant tellement graves qu’elles ne peuvent pas non plus bénéficier de régimes d’exemption. En sus d’être sanctionnables au titre de l’article 101, paragraphe 1, du TFUE par une démonstration simplifiée de leurs impacts sur les marchés par la qualification de restriction par objet, ces restrictions ne peuvent pas non plus bénéficier d’exemption, notamment au titre de l’article 101, paragraphe 3, du TFUE. Il s’agit de restrictions caractérisées définies par les règlements d’exemption de la Commission. Elles sont considérées comme des ententes injustifiables⁶⁵⁹. La fixation de prix fait partie de ces restrictions. Dans le secteur agricole, il est intéressant de noter que la fixation de prix ne peut pas non plus bénéficier des régimes d’exemptions prévus par les articles 209 et 210 du règlement n°1308/2013. L’article 209 exclut en effet les *« accords,*

⁶⁵⁴ Article 167, paragraphe 1, b) du règlement n°1308/2013 portant OCM des produits agricoles, précité.

⁶⁵⁵ DGCCRF, Lettre d’information de la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, Vins et autres boissons, p. 7.

⁶⁵⁶ *Ibidem*. La DGCCRF précise également que les organisations économiques ne peuvent pas *« au titre de la défense des intérêts collectifs de leurs membres, élaborer et diffuser des consignes de prix ou fixer, dans les négociations commerciales, au stade du négoce ou de la distribution, un quelconque prix d’orientation »*. Voir également CJUE, 23 décembre 2015, aff. C-333/14, Scotch Whisky Association, précité ; Y. PETIT, Fixation d’un prix minimal de vente des vins et bon fonctionnement de l’« OCM unique », RDR, n°445, août 2016, comm. 212.

⁶⁵⁷ F. BARTHE, L’entreprise viticole et la nouvelle OCM vitivinicole – Quelques illustrations de la persistance des outils régulateurs de la filières, précité, pt. 12.

⁶⁵⁸ Articles 150, paragraphe 4, a) à g), et article 172, paragraphe 3, a) à g) du règlement n°1308/2013 portant OCM des produits agricoles, précité.

⁶⁵⁹ N. PETIT, *Droit européen de la concurrence*, précité, p. 719, pt. 1832.

décisions et pratiques concertées qui comportent une obligation de pratiquer un prix déterminé » des mesures pouvant profiter des régimes dérogatoires relatifs à la réalisation des objectifs de la politique agricole commune ou concernant des agriculteurs et leurs associations⁶⁶⁰. De même, l'article 210 de ce règlement réaffirme que les accords, décisions et pratiques concertées sont incompatibles avec la réglementation de l'Union et ne peuvent bénéficier du régime dérogatoire destiné aux organisations interprofessionnelles, s'ils comportent une fixation de prix⁶⁶¹. Ainsi, jusqu'à l'adoption du règlement n°2017/2393, dit « *omnibus* », l'interdiction de fixation de prix pouvait être considérée comme une restriction caractérisée. Mais le régime dérogatoire récemment instauré par le règlement dit « *omnibus* » à l'article 152, paragraphe 1 *bis*, du règlement n°1308/2013 introduit la possibilité d'une concertation collective sur les prix au sein des organisations de producteurs commerciales. Reste néanmoins à déterminer la portée réelle qui sera donnée à cette disposition par les autorités de concurrence, la Cour de justice, mais surtout la Commission, dont la Direction générale de la concurrence, a d'ores et déjà émis de nombreuses critiques à son sujet⁶⁶². En outre, certains observateurs considèrent que la concertation tarifaire ne peut aller jusqu'à la fixation des prix. Cette position a été adoptée par rapport à la dérogation reconnue dans les secteurs de l'huile d'olive, de la viande bovine, et des grandes cultures dans les articles 169 à 171 du règlement n°1308/2013 portant OCM des produits agricoles, supprimés par le règlement dit « *omnibus* »⁶⁶³. Néanmoins, il est possible de se demander si une telle approche ne pourrait pas être retenue pour l'actuel article 152, paragraphe 1 *bis*, du règlement n°1308/2013.

2. La difficile conciliation des missions des organisations économiques agricoles avec la prohibition des pratiques concertées

Le risque concurrentiel de l'intervention tarifaire des organisations de producteurs – Les missions confiées aux organisations économiques agricoles peuvent impliquer une intervention tarifaire. En effet, les missions de stabilisation des prix à la production, d'adaptation des quantités mises en marché, d'amélioration des connaissances

⁶⁶⁰ Article 209, paragraphe 1, alinéa 3, du règlement n°1308/2013 portant OCM des produits agricoles, précité.

⁶⁶¹ *Ibidem*, article 210, paragraphe 4, point d).

⁶⁶² Déclaration de la Commission à la suite de la publication du règlement 2017/2393 du 13 décembre 2017, dit « OMNIBUS », JOUE L 350 du 29 décembre 2017, p. 15.

⁶⁶³ D. BIANCHI, Politique agricole commune – Libre circulation et libre concurrence, précité, pt. 37

et de la transparence de la production et du marché, confiées aux organisations économiques, par les articles 151 et 157 du règlement n°1308/2013, peuvent impliquer la diffusion d'informations tarifaires. Néanmoins, pour protéger la liberté d'action des opérateurs économiques agricoles, et notamment des producteurs, il est interdit à ces organisations, y compris lorsqu'elles sont reconnues par un État membre, d'encourager leurs membres, entreprises, ou groupements d'entreprises, à développer des pratiques d'ententes prohibées, en dehors du cadre de l'article 152, paragraphe 1 *bis*, du règlement n°1308/2013. Elles ne peuvent diffuser une consigne de prix ou favoriser la concertation sur les pratiques tarifaires conduites par leurs membres qui mènerait à un alignement des prix⁶⁶⁴. L'autorité de la concurrence française a notamment affirmé son opposition à toute démarche de contrôle de conformité de prix par une association d'organisations de producteurs non commerciales conduisant à l'harmonisation des prix des opérateurs⁶⁶⁵. Les décisions et avis de l'autorité de la concurrence française illustrent la difficulté rencontrée par les autorités de contrôle de la concurrence pour déterminer la portée de la mission de « stabiliser les prix à la production » confiée aux organisations de producteurs⁶⁶⁶. L'Autorité a rappelé que *« les termes employés ne sont pas « fixer les prix à la production » (la version anglaise du règlement utilise « stabilising producer prices ») et la Commission européenne, consultée en 2006 par le ministère de l'agriculture sur un projet de décret relatif aux dispositions particulières applicables aux organisations de producteurs dans le secteur des fruits et légumes, avait souhaité qu'apparaisse de manière explicite le fait que les pratiques autorisées aux OP ne devaient*

⁶⁶⁴ Voir notamment CJCE, 16 décembre 1975, Suiker Unie, aff. 40/73 à 48/73, 50/73, 54/73 à 56/73, 111/73, 113/73, et 114/73, Rec., p. 1663.

⁶⁶⁵ AC, décision n°12-D-08 du 6 mars 2012 relatif aux pratiques mises en œuvre dans le secteur de la production et de la commercialisation des endives, pts. 442, 448, et 457. Voir également AC, avis, n°08-A-07 du 7 mai 2008 relatif à l'organisation économique de la filière fruits et légumes ; AC, décision n°07-D-16 du 9 mai 2016 relative à des pratiques sur les marchés de la collecte et de la commercialisation des céréales. De même, sous le régime du droit antérieur à l'adoption du règlement dit « *omnibus* » précité, aucun prix fixe ne devait figurer de manière uniforme dans les contrats négociés par une OP détenant un mandat de négociation de ses membres. L'Autorité de la concurrence avait jugé que *« quelle que soit la formule choisie, pour que le contrat soit considéré comme licite au regard du droit de la concurrence, chaque entreprise doit fixer ses prix librement en tenant compte de son propre coût de revient et de sa situation individuelle sur le marché »* (AC, avis du 12 juillet 2011, n°11-A-11, relatif aux modalités de négociation des contrats dans les filières de l'élevage dans un contexte de volatilité des prix des matières premières agricoles, pt. 62). Elle avait également précisé que *« les informations données en matière de prix ne devaient pas avoir pour effet de détourner les entreprises d'une appréhension directe de leurs propres coûts, ce qui leur permet de fixer leurs prix, individuellement, ou collectivement lorsqu'elles agissent au travers d'une coopérative, d'une société les réunissant en tant qu'entité économique unique ou d'une association agissant sous mandat »* (AC, Etude thématique : Agriculture et Concurrence, 2012, p. 133, consultable sur http://www.autoritedelaconcurrence.fr/doc/etude_thema_2012.pdf).

⁶⁶⁶ Aujourd'hui devenue « stabilisation des prix ». Article 157 du règlement n°1308/2013 portant OCM des produits agricoles, précité.

*pas aboutir à un accord collectif sur les prix (...) »⁶⁶⁷. Ainsi, « la politique de régularisation des prix à la production confiée aux OP doit utiliser d'autres instruments qu'une fixation collective des prix, en utilisant non seulement des leviers collectifs concernant les volumes et la qualité, mais aussi des informations sur les marchés permettant aux différentes entités chargées de la vente de mieux réagir à l'évolution de ceux-ci (...) »⁶⁶⁸. Or, elle reste floue sur la manière dont « la régularisation des marchés » doit être interprétée, et traduite dans les faits. Elle renvoie à la Cour de justice de l'Union européenne pour « définitivement » donner la juste interprétation⁶⁶⁹. Cette dernière a proposé un premier éclairage dans sa jurisprudence récente. La Cour a jugé que « l'objectif de concentrer l'offre, afin de renforcer la position des producteurs face à une demande sans cesse plus concentrée, peut également justifier une certaine forme de coordination de la politique tarifaire des producteurs agricoles individuels au sein d'une OP ou d'une AOP. Il en va notamment ainsi lorsque l'OP ou l'AOP concernée s'est vu confier par ses membres la charge de commercialiser l'ensemble de leur production »⁶⁷⁰. Les concertations tarifaires sont ainsi réservées aux organisations de producteurs commerciales. Le champ de cette intervention est aujourd'hui déterminé par l'article 152, 1 *bis*, du règlement n°1308/2013.*

Le risque concurrentiel de la diffusion d'indicateurs de prix par les organisations interprofessionnelles – La diffusion d'indicateurs par les organisations interprofessionnelles pose également une question de compatibilité avec l'interdiction de fixation de prix. Les informations communiquées ne doivent pas entraîner une uniformisation des comportements des opérateurs. En effet, la Cour de justice condamne les accords interprofessionnels qui prévoient des prix planchers, en ce qu'ils faussent le jeu de la concurrence⁶⁷¹. De même, l'autorité de la concurrence française juge incompatible avec le droit de l'Union européenne, toute recommandation de prix émise par des organisations interprofessionnelles⁶⁷². Elle considère, par exemple, que « les informations utilisées pour l'indexation du prix de vente, afin de tenir compte des fluctuations du prix des aliments destinés aux volailles, ne peuvent pas provenir de valeurs de référence que l'organisme interprofessionnel diffuserait à ses membres »⁶⁷³. Il s'agirait de consignes sur un élément

⁶⁶⁷ AC, avis 08-A-07 du 7 mai 2008 relatif à l'organisation économique de la filière Fruits et légumes, p. 15, pt. 56.

⁶⁶⁸ *Ibidem*.

⁶⁶⁹ *Ibidem*.

⁶⁷⁰ CJUE, 14 novembre 2017, APVE e.a c/ AC, précité, pt. 65.

⁶⁷¹ CJCE, 30 janvier 1985, BNIC, aff. C-123/83, Rec., p. 391.

⁶⁷² AC, avis n° 09-A-48 du 2 octobre 2009 relatif au fonctionnement du secteur laitier, pt. 60 ; voir également AC, avis n°11-A-03 du 15 février 2011 relatif à un accord interprofessionnel dans le secteur ovin, pt. 85.

⁶⁷³ AC, avis n° 11-A-12 du 27 juillet 2011 relatif à un accord interprofessionnel dans le secteur de la dinde, pt. 59.

essentiel du coût de production des volailles, empêchant une évaluation individuelle des coûts de production de chaque producteur pour fixer son prix de vente. L'action des organisations interprofessionnelles dans leur mission de développement de la contractualisation au sein des filières agricoles doit, elle-aussi, assurer une indépendance des opérateurs dans leur prise de décision. L'Autorité de la concurrence a pu rappeler que *« la mise en œuvre d'une obligation de contractualiser dans des secteurs où l'offre est particulièrement atomisée pourrait être de nature à faire émerger des pratiques concertées »*⁶⁷⁴. L'Autorité de la concurrence affirme *« qu'aucun prix fixe ne devrait figurer de manière uniforme dans les contrats. Si beaucoup de producteurs espèrent que la contractualisation débouchera sur des prix minima garantis par l'interprofession, l'Autorité considère que la diffusion d'indicateur de référence ne doit pas s'assimiler à des recommandations de prix »*⁶⁷⁵. De même, les clauses de révision des prix ne doivent pas devenir le support de pratiques anticoncurrentielles : *« s'il est possible de prévoir des clauses de révision de prix, ce prix doit être déterminé dans des conditions permettant d'exclure tout risque d'entente sur les prix »*⁶⁷⁶. Le risque juridique découlant de l'appréciation de la compatibilité des contrats-types avec le droit de la concurrence induit une insécurité pour les opérateurs, de nature à freiner le développement de la contractualisation⁶⁷⁷. Finalement, les indicateurs mentionnés dans les contrats-types devant être suffisamment larges pour laisser aux opérateurs la détermination de leurs conditions contractuelles, les contrats-types élaborés par les organisations interprofessionnelles doivent être considérés comme de simples guides de bonnes pratiques, desquels les opérateurs doivent pouvoir s'éloigner⁶⁷⁸.

B. Les actions tarifaires autorisées

La possibilité de diffuser des données passées, anonymisées et agrégées par les organisations économiques agricoles - L'autorité de la concurrence française, qui a du interpréter les missions des organisations économiques agricoles en sa qualité de juge de droit commun de la concurrence, souligne qu'elle n'est pas défavorable, par principe, à la

⁶⁷⁴ AC, avis 11-A-11 relatif aux contrats dans les filières d'élevage, précité.

⁶⁷⁵ AC, avis n°11-A-03 du 15 février 2011 relatif à un accord interprofessionnel dans le secteur ovin, précité, pt. 85.

⁶⁷⁶ *Ibidem*.

⁶⁷⁷ C. DEL CONT, Filières agroalimentaires et contrat : l'expérience française de contractualisation des relations commerciales agricoles, précité, p. 26. Voir également, J. – L. VITTOUX, Entretiens de droit vitivinicole - Le recours aux pratiques du droit commercial et du droit économique, RDR, juin 2010, dossier 8, pt. 23.

⁶⁷⁸ C. VILMART, La loi Chatel pour le développement de la concurrence au service des consommateurs - Analyse de ses conséquences dans les relations producteurs distributeurs, JCP E, janvier 2008, p. 1041, pt. 46.

mise en œuvre de pratiques ayant pour objet de limiter le caractère aléatoire de l'offre et les phénomènes entraînant la volatilité artificielle des prix à la production. Elle considère que de telles pratiques peuvent, en principe, être de nature à contribuer au progrès économique⁶⁷⁹. Elle a rappelé que les organisations économiques pouvaient diffuser des informations en matière de coûts et de prix sous forme de mercuriales ou d'indices, « *c'est-à-dire des données passées, anonymes et suffisamment agrégées pour exclure l'identification d'un opérateur* »⁶⁸⁰. En conséquence, il doit s'agir d'informations composées d'« *indications élémentaires permettant aux entreprises de faciliter le calcul de leurs prix de revient* » ou « *qui expriment des prix constatés lors de transactions non individualisées, intervenues antérieurement et dans des conditions de concurrence normales (par exemple, les mercuriales)* » ou encore, « *qui sont établies à titre d'exemples et à partir de chiffres fictifs* »⁶⁸¹. En outre, la diffusion d'indices de tendance, notamment prévisionnels, est jugé favorablement par l'Autorité de la concurrence « *si elle dissuade clairement les acteurs de la filière, appelés à contracter entre eux, d'appliquer purement et simplement les recommandations de l'interprofession, que ce soit en prix de départ ou en indicateurs de tendance* »⁶⁸². Dans son rapport « Agriculture et concurrence », elle considère également qu'« *un organisme professionnel diffusant des informations sur l'évolution de la conjoncture et des coûts enregistrés n'outrepasse pas sa vocation naturelle, laquelle consiste à défendre les intérêts collectifs de ses membres, et à les informer des questions générales susceptibles d'affecter leur activité* »⁶⁸³.

Les échanges d'informations, outil de gestion de la volatilité des prix – Malgré un risque important, les échanges d'informations peuvent, dans certains cas, être bénéfiques voire nécessaires au bon fonctionnement des marchés agricoles. La prise en compte des objectifs de la politique agricole commune et les dysfonctionnements des marchés agricoles peuvent justifier une telle démarche⁶⁸⁴. L'autorité de la concurrence française

⁶⁷⁹ AC, avis n° 08-A-07 du 7 mai 2008 relatif à l'organisation économique de la filière fruits et légumes, pt. 50.

⁶⁸⁰ AC, avis n° 11-A-12 du 27 juillet 2011 relatif à un accord interprofessionnel dans le secteur de la dinde, pt. 60.

⁶⁸¹ AC, avis n° 11-A-14 du 26 septembre 2011 relatif à un accord interprofessionnel du secteur viticole (vins de la région de Bergerac), pt 40 ; AC, avis n° 11-A-11 du 12 juillet 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, pt. 40.

⁶⁸² AC, n° 11-A-14 du 26 septembre 2011 relatif à un accord interprofessionnel du secteur viticole (vins de la région de Bergerac), pt. 47.

⁶⁸³ AC, Étude thématique : Agriculture et Concurrence, précité, p. 133.

⁶⁸⁴ Voir en ce sens l'analyse de Jean Tirole sur le secteur des fruits et légumes : « *la spécificité du secteur des fruits et légumes est que les biens produits par ces secteurs sont périssables. Ce fait à une double conséquence. D'une part, à court terme l'offre est plus inélastique que dans d'autres secteurs puisqu'elle ne peut être lissée par la gestion des stocks. D'autre part, le problème du hold-up, c'est à dire le risque d'expropriation des investissements spécifiques se pose en des termes particulièrement aigus. Le producteur n'a en effet que très peu de temps pour trouver un acheteur alternatif lorsque la grande surface refuse la*

considère que « *dans certains cas, une meilleure information peut améliorer l'efficacité économique, par exemple lorsqu'elle renseigne les opérateurs sur l'état de la demande ou qu'elle accroît l'efficacité de leur production* »⁶⁸⁵. Elle souligne également « *ne pas être défavorable, sur le principe, aux échanges d'informations sur les marchés agricoles au regard, notamment de la volatilité des prix* »⁶⁸⁶. Les échanges d'information peuvent ainsi contribuer à la réalisation des missions confiées aux organisations économiques agricoles, à condition qu'elles n'impliquent pas une fixation collective de prix. La délimitation des échanges autorisés et de ceux prohibés reste mince et source d'insécurité juridique.

Les échanges d'informations quantitatives des organisations de producteurs reconnues par la CJUE ? – L'utilité des échanges d'information quantitatives au sein des organisations de producteurs reconnues, afin de répondre à leurs missions, est soulignée par la Cour de justice de l'Union européenne. Elle juge, dans la décision APVE c/ Autorité de la concurrence, du 14 novembre 2017, « *que l'objectif d'assurer la programmation de la production et son adaptation à la demande de même que celui de concentrer l'offre et de mettre sur le marché la production des membres ainsi que celui de régulariser les prix à la production impliquent nécessairement des échanges d'informations stratégiques entre les producteurs individuels membres de l'OP ou de l'AOP concernée, destinés, notamment, à connaître les caractéristiques de la production de ceux-ci* »⁶⁸⁷. Elle précise que « *l'objectif de régularisation des prix à la production, afin d'assurer un niveau de vie équitable à la population agricole, peut (...) justifier une coordination entre producteurs agricoles d'une même OP ou d'une même AOP concernant les volumes de produits agricoles mis sur le marché (...)* »⁶⁸⁸. En conséquence, les missions confiées aux organisations de producteurs par la réglementation portant organisation commune des marchés des produits agricoles semblent permettre une certaine marge de manœuvre à ces dernières, en matière de concertation quantitative. Néanmoins, l'approche de la Cour de justice dans l'affaire précitée est fondée sur les règlements n°2200/96 portant organisation commune de marché du secteur des fruits et légumes et n°1234/2007 portant organisation commune de marché unique depuis remplacé par le règlement n°1308/2013. Il convient de noter

livraison » (J. TIROLE et P. REY, Rapport au Conseil d'analyse économique, La documentation française, 2000).

⁶⁸⁵ AC, Rapport annuel de 2009.

⁶⁸⁶ AC, Étude thématique : Agriculture et Concurrence, précité, p. 132.

⁶⁸⁷ CJUE, 14 novembre 2017, APVE, précité, pt. 63. L'autorité de la concurrence française avait également considéré que pouvaient « *être mis en place des échanges d'informations techniques notamment sur les volumes* ». Concernant les AOP de gouvernance, elle avait précisé qu'il leur était possible de « *diffuser des dates d'arrivée à maturité des produits des différents producteurs ou zones de production, des volumes estimés, des préconisations en termes de date de démarrage de campagne* » (AC, Étude thématique, Agriculture et concurrence, précité, p. 132 à p. 134).

⁶⁸⁸ CJUE, 14 novembre 2017, APVE, précité, pt. 64.

que, dans le cadre de ces deux règlements, des mesures de retrait de marchandises étaient prévues par les règlements. La Cour rappelle que la coordination concernant les volumes peut être justifiée « *comme cela ressort du considérant 16 du règlement n°2200/96 ainsi que du régime des interventions dont le principe de fonctionnement a été fixé à l'article 23 de ce règlement et a été réformé par l'article 103 quater, paragraphe 2, sous a) du règlement n°1234/2007* »⁶⁸⁹. Il est dès lors possible de s'interroger sur le maintien de cette interprétation dans le cadre du règlement n°1308/2013, qui exclut toute mission de retrait des missions confiées aux organisations de producteurs en dehors des périodes de déséquilibres graves sur les marchés. Seule l'observation de la jurisprudence future en la matière permettra d'affiner la portée de la récente décision de la Cour de justice.

§ 2. Les accords, décisions et pratiques concertées quantitatives

La conciliation de l'interdiction des restrictions quantitatives avec les missions des organisations économiques agricoles - Les concertations relatives à la mise en œuvre d'une restriction quantitative de produits agricoles présents sur le marché sont considérés comme des restrictions de concurrence par objet, prohibées par l'article 101, paragraphe 1, du TFUE. Deux types de restrictions quantitatives sont régulièrement évoqués dans l'examen de la conformité des pratiques des organisations économiques agricoles à l'article 101, paragraphe 1, du TFUE : les mesures de limitation de la production (A) et de sa mise en marché (B). Ici encore, l'intervention sur les quantités induit une déstabilisation de l'équilibre entre offre et demande nécessaire à l'allocation optimale des ressources. Elle empêche également la libre circulation au sein du marché intérieur. Avec la libéralisation des marchés agricoles, ce type de pratique tend à disparaître du champ d'intervention des organisations économiques agricoles.

A. La limitation de la production

Un encadrement historique de la production remis en cause par la libéralisation des marchés agricoles - Les spécificités des marchés agricoles ont dans le passé conduit les pouvoirs publics à éviter une situation de surproduction et de baisse des prix par des mesures de quotas, bien connues dans les filières laitières et sucrières ou encore pour la

⁶⁸⁹ *Ibidem*. Il convient de noter que le considérant 16 du règlement n°2200/96, relatif aux démarches de retrait, souligne que « *en vue de stabiliser les cours, il est souhaitable que les organisations de producteurs puissent intervenir sur le marché, en particulier en décidant de ne pas mettre en vente certaines quantités de produits, à certaines périodes* ». En outre, l'article 23 de ce même règlement détermine le cadre d'intervention de ces procédures de retrait.

fécule de pommes de terre, pour ne prendre que les régimes qui existaient encore récemment. Cependant, à la suite de la libéralisation des marchés agricoles et de la suppression de ces quotas, les mesures de limitation de la production ont disparu. De telles mesures, instaurées par les organisations économiques agricoles, seraient sanctionnées au titre du droit de la concurrence. Il est intéressant de rappeler que cette interdiction est explicitement rappelée dans le cadre de l'article 210 du règlement n°1308/2013, qui exclut les mesures de quotas des pratiques des organisations interprofessionnelles pouvant être exemptées de l'application de l'article 101 du TFUE. En conséquence, en l'absence de dérogations explicitement prévues, les organisations économiques agricoles ne peuvent instaurer de quotas ou toute autre mesure de restriction quantitative.

Des pratiques de limitation et de contrôle de la production aujourd'hui strictement sanctionnées

– La jurisprudence a rappelé l'interdiction des mesures de restriction quantitative à plusieurs reprises. Ce type de pratique ne peut être justifié par une crise sectorielle. La Cour de justice l'a rappelé dans l'affaire dite du bœuf irlandais, où des accords entre opérateurs avaient instauré un système d'indemnisation pour favoriser la sortie d'opérateurs et éliminer 75% des capacités de production excédentaires⁶⁹⁰. Elle a jugé qu'un tel accord, qui réduit de 25% les capacités globales de production, a nécessairement un objet anticoncurrentiel, même si l'objectif des opérateurs était d'assurer une restructuration du marché afin d'éviter une crise de surproduction annoncée par l'ensemble des observateurs du marché concerné⁶⁹¹. La même approche est faite par l'autorité de la concurrence française. Elle a, par exemple, sanctionné l'organisation interprofessionnelle du Comté qui, à l'occasion de la fixation des prix des plaques d'identification du fromage de comté, avait limité les augmentations de production en les cantonnant à une croissance de 10 % par rapport à l'année précédente, et instauré, en cas de dépassement, un régime de pénalités. Elle a considéré qu'« *un tel système, qui avait pour objectif de limiter la croissance de la production et pouvait avoir pour effet de figer la répartition des productions entre les fromageries, était de nature à limiter et à fausser le jeu de la concurrence sur le marché du Comté AOC* »⁶⁹². La doctrine souligne, en outre, que ces restrictions quantitatives s'insèrent généralement dans un plan d'ensemble, en complément de pratiques de fixation

⁶⁹⁰ CJCE, 20 novembre 2008, Beef Industry Development Society (BIDS), aff. C-209/07, pt. 12.

⁶⁹¹ *Ibidem*.

⁶⁹² CC, décision n° 98-D-54 du 8 juillet 1998 relative à des pratiques relevées dans le secteur de la production du gruyère de comté.

d'un niveau de prix, voire, dans certains cas, de répartition de marché afin d'en assurer l'efficacité⁶⁹³. Leur nocivité pour le niveau concurrentiel d'un marché est en conséquence importante.

L'impact des politiques qualitatives des organisations économiques agricoles sur le niveau de production – Il convient de noter que les pratiques concertées des organisations de producteurs en faveur de l'amélioration qualitative des produits peuvent conduire à des mesures de restrictions quantitatives prohibées par l'article 101 du TFUE. En effet, le Professeur Olszak a examiné la mission de ces organisations dans l'élaboration de normes de commercialisation, renforcée par la politique de contractualisation. Il s'est, en particulier, interrogé sur « *la compatibilité de ces pratiques [qualitatives] avec les règles de concurrence, surtout quand on voit que l'on envisage parfois de durcir des critères de production, notamment les rendements, non pas au nom de la qualité mais pour créer une rareté de l'offre !* »⁶⁹⁴. En conséquence, l'intervention des organisations de producteurs en matière d'offre doit être mesurée et ne doit pas conduire à une quelconque pratique de discrimination ou de restrictions quantitatives, pouvant poser des problèmes de compatibilité avec la protection de la concurrence sur les marchés agricoles. La même attention devra être portée aux interventions des organisations interprofessionnelles en matière de potentiel de production.

B. La limitation des produits mis en marché

L'appréciation des mesures de restriction des produits mis en marché complexifiée par l'évolution du cadre réglementaire – La suppression des mesures de retrait, à la disposition des organisations de producteurs, notamment dans le secteur des fruits et légumes principalement concerné par ce type de mesure, pour assurer une stabilité des marchés, a rendu difficile l'appréciation de la licéité des pratiques de retraits, tant pour les autorités de concurrence que pour les opérateurs eux-mêmes. Le feuilleton judiciaire du « cartel des endives » peut en témoigner. L'autorité de la concurrence française, s'appuyant sur la notion d'entente complexe et continue, a sanctionné les organisations de producteurs, notamment pour avoir procédé à des opérations de retrait en dehors du cadre défini par les règlements applicables au secteur au moment des faits⁶⁹⁵.

⁶⁹³ C. PRIETO, Ententes : Restriction de concurrence, précité, pt. 52.

⁶⁹⁴ N. OLSZAK, Acteurs et méthodes de la politique de qualité du produit agricole - Rapport de synthèse, RDR n°396, Octobre 2011, dossier 24.

⁶⁹⁵ AC, décision 12-D-08 du 6 mars 2012 relative à des pratiques mises en œuvre dans le secteur de la production et de la commercialisation des endives, pts. 425 et suivants.

La notion d'entente complexe et continue permet en effet de prendre en compte un ensemble de pratiques visant à répondre à un même objectif. Elle a également permis à l'Autorité d'incriminer les pratiques mises en œuvre sur une période relativement longue, alors qu'au cours de cette période, le cadre réglementaire avait profondément évolué⁶⁹⁶. La Cour d'appel de Paris a, quant à elle, jugé que les pratiques mises en œuvre dans ce secteur entraient dans les missions de ces organisations économiques⁶⁹⁷. L'évolution rapide de la réglementation applicable rend difficile la lecture du cadre d'intervention de ces organisations, pourtant dotées d'une mission de régulation des marchés agricoles. Pourtant, les organisations de producteurs doivent toujours assurer une stabilisation des prix. La détermination des pratiques pouvant être mise en œuvre pour y contribuer reste complexe à déterminer. Or, à ce jour, les pratiques de retrait ne font plus partie des missions courantes des organisations de producteurs et doivent être sanctionnées si elles devaient être pratiquées en dehors de toute autorisation expresse de la Commission⁶⁹⁸. La libéralisation des marchés agricoles doit assurer la protection de la libre circulation des produits agricoles.

Section 2. La détermination de l'objet des restrictions dans un contexte économique et juridique déterminé

La détermination de la portée anticoncurrentielle des accords, décisions et pratiques concertées – La teneur des accords, décisions et pratiques induites par l'exercice des missions confiées aux organisations économiques agricoles peuvent facilement être jugées néfastes pour les marchés agricoles, au regard de l'article 101, paragraphe 1, du TFUE. Pour être qualifiées de restrictions par objet, les autorités de contrôle doivent démontrer la nocivité des mesures incriminées (§1) au regard du contexte économique et juridique (§2). L'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 11 septembre 2014, dans l'affaire C-67/13, dite « Groupement des cartes bancaires », est venu clarifier la portée de ces critères de qualification des restrictions par objet. Nous verrons que cette méthodologie peut induire des difficultés dans le secteur agricole.

⁶⁹⁶ L'Autorité de la concurrence vise des pratiques constatées entre 1998 et 2008.

⁶⁹⁷ CA Paris, 15 mai 2004, n°2012/06498.

⁶⁹⁸ Cette autorisation doit être obtenue dans le cadre de l'article 222 du règlement n°1308/2013 portant OCM des produits agricoles (Voir le développement p. 70 et suivantes).

§ 1. La nocivité des accords, décisions et pratiques concertées des organisations économiques agricoles

Une nocivité constatée par la jurisprudence - La décision « Groupement des cartes bancaires » précitée a réaffirmé la nécessité de s'appuyer sur l'expérience de la nocivité des mesures incriminées pour pouvoir les qualifier de restriction par objet (A). Pourtant, la jurisprudence peut avoir tendance à négliger cette démonstration (B).

A. L'expérience jurisprudentielle de la nocivité de l'accord

La détermination de la finalité des accords, décisions et pratiques concertées – La détermination de l'objet des restrictions de concurrence permet d'identifier la finalité de l'accord⁶⁹⁹. Les restrictions par objet présentent une forte probabilité de « *réduction du bien-être des consommateurs, en raison des prix plus élevés que ceux-ci doivent payer pour se procurer des biens et services* »⁷⁰⁰. La Commission rappelle que cette présomption de nocivité repose notamment sur l'expérience des effets néfastes du type de pratiques incriminées⁷⁰¹. La Cour de justice de l'Union européenne explicite la nécessité de s'appuyer sur l'expérience, dans l'affaire « Groupement des cartes bancaires », du 11 septembre 2014. Afin de permettre la qualification de restrictions par objet, la nocivité des mesures doit avoir été démontrée par la jurisprudence passée. Cette dernière doit avoir déjà jugé que le type de mesures mises en cause entraîne une restriction de la concurrence⁷⁰². « *Ce n'est que dans le cas où l'expérience montre qu'une restriction, en conformité avec l'analyse économique, est constamment prohibée qu'il apparaît raisonnable de la sanctionner directement, dans un souci d'économie procédurale* »⁷⁰³. Dès lors, des pratiques nouvelles ne semblent pas pouvoir être qualifiées de restriction par objet. En conséquence, « *une prudence accrue est nécessaire au moment de qualifier une pratique nouvelle, non encore étudiée précisément, et au sujet de laquelle n'existe précisément pas de consensus* »⁷⁰⁴. Leur interdiction passe nécessairement par l'examen de leur effet⁷⁰⁵.

⁶⁹⁹ L. VOGEL, Une nouvelle venue sur la scène du droit de la concurrence : la restriction par objet, précité, pt. 13.

⁷⁰⁰ Commission, Lignes directrices concernant l'application de l'article 81, paragraphe 3, du traité, précité.

⁷⁰¹ *Ibidem*.

⁷⁰² L. IDOT, Notion de restriction de concurrence par objet, précité.

⁷⁰³ Conclusions de l'avocat général Wahl du 27 mars 2014, affaire C-67/13, précité, pt. 55.

⁷⁰⁴ A. GIRAUD, Exégèse de l'arrêt Groupement des Cartes bancaires, *RLC*, n°42, janvier 2015.

⁷⁰⁵ Notons que la jurisprudence a eu tendance, jusqu'à l'arrêt « Groupement des Cartes bancaires », à élargir cette notion d'expérience qui était devenue le simple respect d'une norme. La CJUE a pu se fonder sur le principe général économique d'autonomie des opérateurs économiques pour qualifier de restriction par objet des pratiques incriminées, sans s'appuyer sur une quelconque expérience jurisprudentielle (CJUE, 19 février 2009, T-Mobile Netherlands BV, C-8/08, Rec., p. 4529).

Une présomption de nocivité discutable au regard de la spécificité des marchés agricoles – Les modalités de prise en compte de l'expérience dans les décisions relatives au secteur agricole peuvent être critiquées. Les autorités de concurrence ont tendance à s'appuyer sur des décisions rendues dans des secteurs aux caractéristiques très différentes des marchés agricoles. Or, la spécificité de ces derniers, par rapport aux autres secteurs d'activité, rend difficile d'assimiler les démonstrations économiques faites sur ces derniers pour les marchés agricoles. Pourtant, l'autorité de la concurrence française a notamment rappelé la nocivité des pratiques tarifaires en s'appuyant sur des décisions portant sur des pratiques dans les secteurs de l'acier et des chemins de fer, ayant des caractéristiques très différentes⁷⁰⁶. Elle a également sanctionné des échanges d'informations en raison de l'atténuation ou de la suppression du degré d'incertitude des opérateurs qu'ils pouvaient entraîner, en illustrant ses propos par des décisions ayant trait à des pratiques de la production de tracteurs ou de poutrelles⁷⁰⁷. Récemment encore, l'autorité de la concurrence française a rappelé les effets nocifs d'une recommandation de prix par une organisation de producteurs, en s'appuyant sur une décision rendue dans le secteur de la location-entretien du linge⁷⁰⁸. Or, le caractère périssable et non-stockable des produits agricoles et l'inélasticité de la demande entraînent un fonctionnement particulier de ces marchés, où des pratiques de concertations ne sont pas nécessairement négatives pour la structure de marché ou pour le consommateur. Sur de nombreux marchés agricoles, les échanges d'informations ne suppriment pas l'incertitude des producteurs qui sont nombreux et fortement atomisés alors que leurs acheteurs sont fortement concentrés. L'échange d'informations peut même être, à ce titre, plutôt vertueux. Une telle approche revient à nier les particularités structurelles des marchés agricoles et la diversité des opérateurs économiques protégés par la politique agricole commune (producteurs et consommateurs). Ainsi, qualifier une mesure d'une organisation économique agricole de restriction par objet, au regard de la constance de la condamnation de ce type de mesure dans l'ensemble des secteurs d'activité, sans différencier les marchés agricoles, semble biaiser le raisonnement. Le secteur agricole dispose d'un régime concurrentiel spécifique, pour lequel la prise en compte de l'expérience tirée d'autres secteurs économiques ne semble pas opportun. En outre, les marchés des différents produits agricoles ont des

⁷⁰⁶ AC, décision n°12-D-08 du 6 mars 2012 relative à des pratiques mises en œuvre dans le secteur de la production et de la commercialisation des endives, pt. 405.

⁷⁰⁷ *Ibidem*, pt. 433.

⁷⁰⁸ AC, décision n°18-A-04 du 3 mai 2018 relatif au secteur agricole, pt. 80.

caractéristiques qui leurs sont propres. Par exemple, le caractère périssable des fruits et légumes ou du lait nécessite une régulation plus importante que pour les céréales qui ont une capacité de stockage plus importante. La singularité des marchés agricoles semble rendre contestable la présomption de la nocivité de certaines pratiques au regard de leurs impacts sur d'autres marchés.

B. Une démonstration d'expérience souvent négligée

Une démonstration négligée par les autorités de contrôle – La doctrine souligne que les autorités de contrôle ont tendance à négliger la démonstration de l'expérience de la nocivité⁷⁰⁹. À titre d'exemple, le Tribunal de l'Union européenne a qualifié de restrictions par objet des transactions portant sur des brevets ayant pour conséquence de retarder l'entrée de concurrents (en l'espèce des génériqueurs) sur le marché, sans s'appuyer sur des précédents jurisprudentiels⁷¹⁰. Le Tribunal a retenu que ce type de pratique devait s'assimiler à une répartition de marchés entre concurrents et qu'elle était condamnable⁷¹¹. Or, une telle pratique n'avait jamais été condamnée auparavant⁷¹². La tendance à négliger cette démonstration dans la caractérisation d'une entente par objet se constate également dans le secteur agricole. La Commission, dans l'affaire dite « viande bovine », qualifie les pratiques de limitation des importations de restrictions anticoncurrentielles par objet. Pour autant, la démonstration ne prend pas la peine de citer des exemples de condamnation de pratiques similaires⁷¹³. La Commission se limite à affirmer qu'« *un accord par lequel les parties s'engagent à ne pas importer de produits en provenance, notamment des autres États membres, conduit à un cloisonnement des marchés incompatible avec l'article 81, paragraphe 1 du traité*

⁷⁰⁹ L. IDOT, Notion de restriction par objet, précité.

⁷¹⁰ TUE, 8 septembre 2016, Lundbeck, aff. T-472/13, Rec. num.

⁷¹¹ L. IDOT, Notion de restriction par objet, précité. À noter également que la doctrine a pu critiquer un projet de lignes directrices visant à l'interdiction contractuelle des ventes en ligne, en ce qu'elle prive d'effet utile des dispositions de l'article 8, paragraphe 2, de la directive 89/104/CEE, relatif aux droits du propriétaire de la marque, sans pour autant qu'il n'y ait eu d'analyse de l'impact économique de ce type de restriction. En effet, la doctrine souligne l'absence d'expérience communautaire en la matière, et le fait que la doctrine économique n'ait pas su mettre en exergue les risques concurrentiels de telles pratiques. Au niveau français, la Cour de cassation a également approuvé la cour d'appel de Paris qui a condamné une stratégie commerciale visant, ici encore, à retarder l'entrée de génériqueurs sur le marché en la qualifiant d'anticoncurrentielle par objet sans motiver cette qualification, notamment par des références jurisprudentielles (Cass. com., 11 janvier 2017, n°15-17.134, Sté Reckitt Benckiser Plc e.a. c/ Sté Arrow génériques e.a.). De la même manière, l'Autorité de la concurrence a qualifié d'ententes anticoncurrentielles par objet des pratiques de concertation sur la communication environnementale des entreprises, de concertation pour l'évolution d'une norme en vue d'éliminer les concurrents ne pouvant y satisfaire, ou encore des échanges d'informations sur la politique de gestion du client et des forces de vente, qui pourtant étaient, semble-t-il, condamnées pour la première fois (AC, décision n°17-D-20 du 18 octobre 2017 relative à des pratiques mises en œuvre dans le secteur des revêtements de sols résilients).

⁷¹² *Ibidem*.

⁷¹³ Commission, 2 avril 2003, Viandes bovines françaises, précité.

(actuel article 101 du TFUE) »⁷¹⁴. Cette tendance peut s'expliquer par la difficulté à tirer des leçons de mesures constatées en dehors du secteur agricole, ou pour un autre produit agricole aux caractéristiques différentes. En outre, les décisions concernant l'intervention des organisations économiques agricoles sont encore peu nombreuses. En conséquence, se référer à l'expérience jurisprudentielle en la matière peut s'avérer difficile.

§ 2. La restriction de concurrence au regard du contexte économique et juridique

Le critère déterminant du contexte économique et juridique - Une fois la finalité des mesures appréciée au regard de l'expérience jurisprudentielle en la matière, la portée restrictive de concurrence de ces mesures doit être appréciée au regard de leur contexte économique et juridique (A). La prise en compte de ce contexte peut considérablement modifier la portée anticoncurrentielle de ces mesures (B).

A. La prise en compte du contexte économique et juridique

L'impact du contexte économique et juridique dans l'appréciation des restrictions de concurrence – La qualification de restriction anticoncurrentielle dépend de l'environnement juridique et économique des marchés concernés⁷¹⁵. La Commission rappelle qu'« *il peut (...) s'avérer nécessaire d'examiner le contexte dans lequel [l'accord] est (doit être) appliqué (...)* »⁷¹⁶. La Cour de justice souligne également que l'examen d'une mesure doit être effectué à la lumière du contexte juridique et économique dans lequel elle s'inscrit⁷¹⁷. Le Tribunal de l'Union européenne souligne qu'il « *incombe, en effet, aux fins de l'analyse de l'applicabilité de [l'article 101, paragraphe 1, du TFUE] à un accord, de tenir compte du cadre concret dans lequel il déploie ses effets, et notamment du contexte économique et juridique dans lequel opèrent les entreprises concernées, de la nature des produits et/ou services visés par cet accord que des conditions réelles du fonctionnement et de la structure du marché* »⁷¹⁸. La prise en compte du contexte est essentielle pour appréhender la réalité concurrentielle des accords, décisions et pratiques mis en

⁷¹⁴ *Ibidem*.

⁷¹⁵ L. – M. AUGAGNEUR, Les échanges d'informations sur les marchés agricoles ou le choc des cultures régulatrices dans l'affaire des endives, précité.

⁷¹⁶ Commission, Lignes directrices concernant l'application de l'article 81, paragraphe 3, du traité, précité, pt. 22.

⁷¹⁷ CJCE, 13 juillet 1966, Grunding et Consten, aff. 56/64, Rec., p. 429 ; CJCE, 28 mars 1984, Cie Royale Asturienne des Mines (CRAM) et Rheinzink, aff. 29/83, Rec., p. 1679, pt. 26.

⁷¹⁸ TPICE, 18 décembre 2001, Métropole Television e.a. c/ Commission, précité, pt. 76. Voir également CJUE, 11 septembre 2014, Groupement des cartes bancaires, aff. C-67/13, Rec. num., pt. 53 ; CJUE, 19 mars 2015, Dole Food, précité, pt. 117.

cause. Mais la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne a connu un élargissement de la notion de restriction par objet, notamment dans les arrêts *Beef Industry Development Society* et *T-mobile*⁷¹⁹. Ces décisions ont étendu la notion de restriction par objet à des pratiques dont l'incidence sur le marché intérieur ne permettait pas, *a priori*, de présumer des effets anticoncurrentiels. Malgré l'existence d'autres objectifs légitimes la Cour retient l'existence de restriction par objet. L'appréciation était effectuée au regard du « contexte général ».

L'absence de prise en compte du contexte économique et juridique des marchés agricoles dans la jurisprudence traditionnelle - Dans sa jurisprudence établie dans les années 1990, la Cour de justice reconnaissait « *la règle générale d'applicabilité des articles 85 à 90 du traité* [actuel article 101 et suivants du TFUE] »⁷²⁰. Les dispositions visant à écarter l'application des règles de concurrence, afin de permettre la réalisation des objectifs de la politique agricole commune, étaient analysées comme des exemptions similaires à celui de l'article 101, paragraphe 3 du TFUE⁷²¹. La Cour semblait affirmer l'application pleine et entière du régime concurrentiel de droit commun. Le contexte économique et juridique propre au secteur agricole n'entraînait aucune différence de traitement dans la qualification d'entente au titre de l'article 101, paragraphe 1, du TFUE. La doctrine constatait l'alignement de l'approche faite pour le secteur agricole sur le droit commun⁷²².

Une évolution notable dans le cadre de l'affaire dite du « cartel des endives » - Dans son arrêt du 14 novembre 2017, la Cour de justice, s'appuyant sur la primauté de la politique agricole commune sur les règles de concurrence, marque un retour à l'importance de la prise en compte du contexte économique et juridique des marchés agricoles. Cette appréciation vient modifier le cadre de l'appréciation des dispositions étudiées. L'analyse proposée par la Cour de justice, suivant sur ce point les conclusions

⁷¹⁹ CJCE, 20 novembre 2009, *Beef Industry Development Society*, aff. C-209/07, Rec. p. 8637, pts. 21 et suivants : « *Un accord peut être considéré comme ayant un objet restrictif même s'il n'a pas pour seul objectif de restreindre la concurrence, mais poursuit également d'autres objectifs légitimes (...)* ». Voir également CJCE, 4 juin 2009, *T-Mobile Netherlands BV*, aff. C-8/08, Rec. p. 4529 : « *Pour avoir un objet anticoncurrentiel, il suffit que la pratique concertée soit susceptible de produire des effets négatifs sur la concurrence* ». L'image utilisée par l'avocat général Trstenjak dans l'affaire *T-mobile* précité est parlante : « *L'interdiction des « infractions par objet » inscrite à l'article 81, paragraphe 1, CE [actuel article 101, paragraphe 1, du TFUE] ressemble ainsi aux délits de mise en danger du droit pénal. Quiconque se met au volant d'une voiture après avoir consommé des quantités notables d'alcool ou de drogue s'expose dans la plupart des ordres juridiques à des sanctions pénales ou administratives, et ce peu importe qu'il ait ou non mis quelqu'un en danger dans le trafic routier, voire qu'il ait ou non provoqué un accident* ».

⁷²⁰ CJCE, 12 décembre 1995, *Oude Luttikhuis*, aff. n° C-399/93, Rec., p. 4520, pt. 22.

⁷²¹ H. COURIVAUD, *Concurrence en matière agricole*, précité, pt. 73.

⁷²² *Ibidem*.

de l'avocat général Wahl, exclut la qualification de « dérogations » des dispositions concurrentielles du secteur agricole, pour lui préférer la notion d'« exceptions ». Dans le premier cas, il convient d'écarter l'application d'une règle à un cas particulier déterminé, normalement intégré au champ d'application de l'article 101, paragraphe 1, du TFUE. La qualification d'exception permet d'exclure du champ d'application une catégorie d'actes ou d'auteurs, et de lui appliquer un régime particulier par l'effet d'une disposition spéciale dérogeant à la règle générale⁷²³. L'exception devient la règle dans son champ d'application. En conséquence, la prise en compte du contexte économique et juridique des marchés agricoles vient modifier le cadre de l'appréciation des mesures étudiées. L'avocat général rappelle qu'« indépendamment de l'examen des mesures en cause sous l'angle de leurs effets réels ou potentiels, pour pouvoir conclure qu'un comportement collusif a un objet anticoncurrentiel, il est toujours exigé de l'examiner à la lumière de son contexte factuel et juridique. Dans le cadre de l'appréciation dudit contexte, il y a lieu de prendre en considération la nature des biens ou des services affectés ainsi que les conditions réelles du fonctionnement et de la structure du ou des marchés en question »⁷²⁴. Dans le secteur agricole en question, il considère qu'« il n'est plus question d'un comportement anticoncurrentiel, qui est de nature à se voir appliquer l'article 101, paragraphe 1, TFUE »⁷²⁵. Dès lors que les accords, décisions et pratiques sont nécessaires à la réalisation des missions confiées aux organisations économiques agricoles, la qualification de restriction par objet doit être exclue. Cette approche garantit la réalisation des objectifs de la politique agricole commune. En conséquence, le « contexte spécifique annihile le premier constat déduit de la seule observation de la teneur de l'accord »⁷²⁶. La facilité de la qualification de restriction par objet est remise en cause par la prise en compte du contexte économique et juridique⁷²⁷. Cet arrêt marque un rappel important de la qualification de restriction par objet qu'il serait heureux de conserver dans la pratique décisionnelle à venir, afin de s'assurer de la prise en compte des spécificités du secteur agricole. Les spécificités des marchés agricoles sont prises en compte par l'inapplicabilité de l'article 101, paragraphe 1, du TFUE, qui n'est pas sans conséquence pour les opérateurs incriminés.

⁷²³ G. CORNU, Vocabulaire juridique, précité, V° Dérogation et Exception, p. 336 et p. 428.

⁷²⁴ Conclusion de l'avocat général N. WAHL, dans l'affaire C-671/15, précité, pt. 49.

⁷²⁵ *Ibidem*, pt. 50.

⁷²⁶ L. IDOT, Entente dans le secteur agricole, *Europe* n°1, janvier 2018, comm. 17.

⁷²⁷ Comme l'avez déjà initié la CJUE dans l'arrêt relatif au Groupement des cartes bancaires.

B. Les conséquences dans les modalités d'appréciation

L'appréciation des mesures incriminées dans le cadre de l'inapplicabilité de l'article 101, paragraphe 1, du TFUE - Les conséquences sont importantes selon que l'on apprécie les pratiques comme une dérogation ou une exception. En effet, en cas d'inapplicabilité de l'article 101, paragraphe 1, du TFUE, et notamment pour l'exercice des missions confiées aux organisations économiques agricoles, la méthode d'appréciation diffère de celle des régimes d'exemption de droit commun de la concurrence. Dans le cadre d'une exemption ou dérogation, les autorités de concurrence saisies doivent tout d'abord apprécier si les mesures constituent des ententes reconnues au titre de l'article 101, paragraphe 1, du TFUE. Si tel est le cas, il est, dans un second temps, possible de vérifier si elles peuvent bénéficier des dispositions dérogatoires propres au secteur agricole, ou des conditions dérogatoires de l'article 101, paragraphe 3, du TFUE. En revanche, dès lors que l'on retient l'inapplicabilité de l'article 101, paragraphe 1, du TFUE, les autorités doivent vérifier, dans un premier temps, si les conditions permettant d'écarter l'application de l'article 101, paragraphe 1, du TFUE sont réunies. Pour cela elles vont vérifier que les conditions des exceptions, propres au secteur agricole, sont respectées. Si tel n'est pas le cas, on retombe sous le régime du droit commun, avec une analyse de l'application de l'article 101, puis éventuellement des conditions dérogatoires de l'article 101, paragraphe 3, du TFUE⁷²⁸. Les opérateurs économiques ne sont, en conséquence, pas soumis, de prime abord aux conditions de l'article 101, paragraphe 1, du TFUE. Cette approche permet de donner toute la latitude nécessaire à l'intervention des organisations économiques agricoles dans le cadre des missions qui leurs sont confiées.

La preuve du caractère restrictif de concurrence à la charge des autorités de concurrence – L'inapplicabilité des règles de concurrence de droit commun dans le champ de la réglementation portant organisation commune des marchés des produits agricoles conduit également à une modification de la charge de la preuve. Le fait de juger des mesures comme « *prima facie anticoncurrentielles, sans un examen circonstancié de leur élaboration et de leur mise en œuvre* » empêche les organisations économiques agricoles de démontrer que les mesures examinées se rattachent étroitement à la réalisation des missions qui leur sont confiées⁷²⁹. C'est aux autorités de contrôle de la concurrence, ou

⁷²⁸ Voir notamment H. COURIVAUD, Concurrence en matière agricole, précité, pt. 73.

⁷²⁹ Conclusions de l'avocat général Wahl, présentées le 6 avril 2017, affaire C-671/15, pt. 54.

aux juridictions, de démontrer que les organisations économiques agricoles dépassent le cadre de l'exercice de leurs missions confiées par la réglementation portant organisation commune des marchés des produits agricoles, afin de les sanctionner au titre de l'article 101, paragraphe 1, du TFUE.

La preuve du bénéfice de régimes d'exemption à la charge des opérateurs économiques – Si la notion de restriction par objet est retenue par les autorités de concurrence ou les juridictions, et que l'article 101, paragraphe 1, du TFUE a vocation à s'appliquer, les organisations économiques agricoles peuvent toujours bénéficier d'un régime dérogatoire des articles 209 et 210 du règlement n°1308/2013, que la Commission qualifie de « dérogations générales ». Selon l'avocat général Wahl, dans l'affaire APVE c/ Autorité de la concurrence, la charge de la preuve pèse alors sur les organisations économiques. Elles doivent démontrer qu'elles respectent l'ensemble des conditions constitutives des exceptions de l'article 209 du règlement n°1308/2013, ou de l'article 101, paragraphe 3 du TFUE. Cette appréciation va dans le sens d'une nature dérogatoire des dispositions (et non d'une exception). Cette modalité de preuve contraste avec la preuve du caractère anticoncurrentiel des accords, décisions et pratiques nécessaires à la réalisation des missions confiées aux organisations économiques agricoles, précédemment évoquée, qui est à la charge des autorités de concurrence. Dans ce cas, c'est à l'autorité de la concurrence de démontrer que les organisations économiques agricoles outrepassent le champ de l'exercice de leurs missions. Cette différence de traitement peut surprendre. En effet, l'avocat général, lui-même, exclut l'application de l'article 101, paragraphe 1, du TFUE pour ces deux types de dispositions. On aurait pu estimer que la méthode d'appréciation, et en particulier, la charge de la preuve soit alors la même. En effet, notamment dans le cadre de l'article 209 du règlement n°1308/2013, la dérogation liée à la réalisation des objectifs de la politique agricole commune, nécessite que les mesures mises en œuvre répondent aux dispositions de la réglementation portant organisation commune des marchés des produits agricoles⁷³⁰. La difficulté pour les opérateurs de démontrer qu'ils interviennent dans le cadre de l'exemption de l'article 209 précité revient à démontrer qu'elles répondent à l'exercice de leur mission. En tout état de cause, la rédaction de l'article 209 du règlement n°1308/2013, prévoit, pour l'heure, que « *dans toutes les procédures nationales ou de l'Union concernant l'application de l'article 101 du traité sur le*

⁷³⁰ Voir notamment le développement sur les conditions de reconnaissance de l'exemption de l'article 209 du règlement n°1308/2013 portant OCM des produits agricoles, p. 86 et suivantes.

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 ». Cet article qui conserve ainsi une nature dérogatoire, peut être activé, si dans un premier temps l'autorité de la concurrence, a démontré que l'article 101, paragraphe 1, du TFUE, a vocation à s'appliquer. Les parties doivent ensuite démontrer le bénéfice de la dérogation. Aussi, il conviendra dans la prochaine réforme de la politique agricole commune de tirer les conséquences des incohérences persistantes : l'article 209 est-il le cadre d'une exception, marqué par une inapplication de l'article 101, paragraphe 1, du TFUE, comme l'avocat général et la Cour l'ont soutenu dans l'affaire APVE c/ Autorité de la concurrence, ou d'une simple dérogation, tel que le prévoit la rédaction actuelle de l'article 209 ? La charge de la preuve devra être éventuellement adaptée en conséquence.

CONCLUSION DU CHAPITRE 1

La qualification des mesures adoptées au sein des organisations économiques agricoles, de restriction par objet, pose des difficultés détaillées dans ce chapitre. Ces difficultés illustrent l'ambivalence de la concurrence sur les marchés agricoles, naviguant entre l'application du droit commun ou la reconnaissance d'un régime concurrentiel spécifique et indépendant. Dans le contexte actuel de réforme de la politique agricole commune post-2020, une clarification de la portée des dispositions concurrentielles de la réglementation portant organisation commune des marchés des produits agricoles serait bénéfique, sinon indispensable, pour garantir la sécurité juridique des opérateurs et une cohérence des dispositions concurrentielles propres au secteur agricole. Si la Cour de justice a initié cette tendance en reconnaissant l'inapplicabilité de l'article 101, paragraphe 1, du TFUE, dans l'affaire dite « du cartel des endives », il convient pour le législateur européen de sécuriser la lecture proposée par la Cour de justice. En effet, la portée de l'inapplicabilité de l'article 101, paragraphe 1, du TFUE n'est pas sans conséquence sur la charge de la preuve et mérite d'être précisée dans la prochaine réforme de la politique agricole commune. La reconnaissance de l'inapplicabilité de l'article 101, paragraphe 1, du TFUE par la Cour de justice semble, en outre, admettre une spécificité importante des marchés agricoles. Cela met un terme à la vision totalement libéralisée de ces derniers et souligne l'importance de la régulation dans le secteur. La doctrine, qui avait émis des critiques sur l'interdiction stricte de fixation de prix dans le secteur agricole, peut être rassurée. Certains auteurs avaient en effet souligné que la prohibition de clauses de prix, par le règlement n°26/62, était pleinement justifiée par les mécanismes de soutiens aux prix par les autorités publiques, alors en place. L'intervention des agriculteurs ou des organisations économiques agricoles, sur le niveau des prix, serait venu interférer avec les politiques administrées et aurait pu compromettre la réalisation des objectifs de la politique agricole commune, et en particulier celui de stabilisation des prix⁷³¹. Or, avec le passage d'une politique administrée à une politique agricole de marché, le risque de déstabilisation de la politique publique a disparu. Certains auteurs prônent en conséquence un assouplissement de l'interprétation des règles concurrentielles, et notamment de l'interdiction de concertation et fixation tarifaire, en considérant que les

⁷³¹ C. DEL CONT, Les producteurs agricoles face au marché – Contrats, concurrence et agriculture dans le règlement (UE) n°1308/2013, précité, pt. 21.

organisations économiques agricoles favorisent la réalisation des objectifs de la politique agricole commune en mettant en œuvre de telles pratiques, là où les pouvoirs publics ont cessé d'intervenir⁷³². Pour eux, « *le maintien de la prohibition [de fixation de prix] ne tient compte ni des profondes évolutions de la PAC ni du déséquilibre structurel et croissant de la chaîne alimentaire au détriment des producteurs* »⁷³³. Nous verrons si, dans le futur, la Commission et les autorités de concurrence apprécieront les mesures des organisations économiques agricoles, sur les marchés agricoles, de manière plus souple. Pour l'heure, la Commission européenne appelle plutôt à une sécurisation des revenus des exploitants agricoles par des méthodes assurantielles, et plus largement de gestion des risques, qui restent basées sur le fonctionnement des marchés. De même, l'autorité de la concurrence française a publié le guide « *Comment concilier les spécificités du monde agricole avec le droit de la concurrence ?* » qui conseille notamment la mise en place de marchés à terme et d'offres assurantielles adaptées. Les pouvoirs publics demeurent, pour l'instant, fermés à un assouplissement marqué du cadre concurrentiel des marchés agricoles.

⁷³² *Ibidem.*

⁷³³ *Ibidem.*

CHAPITRE 2. LA PROTECTION D'UNE CONCURRENCE EFFECTIVE PAR LE CONTRÔLE DE PROPORTIONNALITÉ

L'articulation d'intérêts divergents par le principe de proportionnalité – La mise en œuvre des traités européens appelle à concilier différentes politiques aux objectifs différents, telles que la politique agricole et la politique de concurrence. Le principe de proportionnalité permet leur conciliation dès lors qu'elles entrent en confrontation. Certains auteurs voient dans ce principe une « *mise en relation de plusieurs éléments ou ordres de données ou de grandeur plus ou moins antagonistes, en quête d'un idéal d'harmonie* »⁷³⁴. La proportionnalité est un « *mécanisme de pondération entre des principes juridiques de rang équivalent, simultanément applicables mais antinomiques* »⁷³⁵. C'est, selon Aristote, la traduction du juste, dès lors que « *le juste est un milieu entre des extrêmes qui autrement ne seraient plus en proportion* »⁷³⁶. Le principe de proportionnalité a vocation à encadrer l'atteinte à la liberté des citoyens « *dans la mesure indispensable à la protection des intérêts publics* »⁷³⁷. Mais « *personne n'a jamais su [en] donner une définition incontestable. Le législateur ne s'en est pas soucié. Le juge ne l'a pas voulu. La doctrine de l'a pas pu* »⁷³⁸. La difficulté de définir le principe de proportionnalité s'observe aisément dans l'utilisation de cette notion dans la jurisprudence. L'analyse lexicale de son emploi en témoigne. Un inventaire des occurrences des mots « proportionnalité », « proportionné » ou « disproportionné », dans les bases de données jurisprudentielles, ne permet pas de faire une analyse scientifique de leur utilisation⁷³⁹. La seule chose qui peut être retirée de sa présence dans la pratique décisionnelle est la volonté d'assurer une intervention adaptée aux objectifs recherchés, sans compromettre de manière trop importante des intérêts divergents. Certains ont pu illustrer cette volonté de la façon suivante : « *la police ne doit pas tirer sur les moineaux à coups de canon* »⁷⁴⁰.

⁷³⁴ J. – M. SAUVE, Le principe de proportionnalité, protecteur des libertés, Conférence à l'Institut Portalis, Aix-en-Provence, Vendredi 17 mars 2017, consultable sur <http://www.conseil-etat.fr/Actualites/Discours-Interventions/Le-principe-de-proportionnalite-protecteur-des-libertes>

⁷³⁵ G. XYNPOULOS, Proportionnalité, dans D. ALLAND et S. RIALS (dir), *Dictionnaire de la culture juridique*, PUF, 2003, p. 1251.

⁷³⁶ ARISTOTE, *Éthique à Nicomaque*, Flammarion, 1992, V, chap. 3, pp. 142-143.

⁷³⁷ J. SCHWARZE, *Droit administratif européen*, Bruylant, 2^e édition, 2009, p. 731. Voir également P. DEUMIER, *Introduction générale au droit*, précité, p. 191, pt. 205 et p. 286, pt. 318 ; J. – B. DUCLERCQ, *Les mutations du contrôle de proportionnalité dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, LGDJ.

⁷³⁸ D. SIMON, Le contrôle de proportionnalité exercé par la Cour de justice des Communautés européennes, *LPA*, 5 mars 2009, n°46, p. 17.

⁷³⁹ Commentaire de la décision *Kreuzberg* du 14 juin 1882 par le juriste allemand Fleiner en 1912 cité par B. STIRN, *Vers un droit public européen*, LGDJ, 2015, 2^e édition, p. 93.

⁷⁴⁰ *Ibidem*.

Le contrôle de proportionnalité des mesures de régulation - Le principe de proportionnalité est utilisé par la jurisprudence européenne pour apprécier le bénéfice des exceptions à la libre circulation des marchandises, des personnes et des services⁷⁴¹. La jurisprudence ne les autorise que si elles sont justifiées par la poursuite des objectifs d'intérêt général que les traités énumèrent⁷⁴². Le principe de proportionnalité revêt ainsi une fonction contentieuse permettant au juge d'arbitrer *a posteriori* entre des principes antinomiques. Le contrôle de ce principe par le juge permet de garantir la substance des libertés économiques fondamentales consacrées par les traités européens, y compris dans le cadre d'intérêts de prime abord divergents. Le droit de l'Union européenne emprunte une approche libérale en matière de protection des libertés économiques et, en particulier, de la libre concurrence⁷⁴³. En conséquence, si certaines dispositions des traités prévoient la possibilité de limiter l'exercice de ces libertés pour des motifs d'intérêt général, les exceptions sont envisagées de manière très stricte par la Cour de justice de l'Union européenne⁷⁴⁴. Tel est le cas pour l'articulation de la politique de concurrence et de la politique agricole commune. Lorsque la mise en œuvre de la politique agricole commune implique une remise en cause de la concurrence, cette atteinte doit être mesurée.

Annnonce du plan du Chapitre 2 – Le principe de proportionnalité est le curseur de la conciliation entre l'efficacité des mécanismes de régulation des marchés agricoles et la protection de la concurrence. Le contrôle de proportionnalité s'est développé dans le cadre de l'appréciation des mesures de la politique agricole commune, afin d'assurer la protection des principes de fonctionnement du marché intérieur (**Section 1**). Les conséquences de ce contrôle, en particulier pour les opérateurs économiques agricoles, seront ensuite examinées (**Section 2**).

⁷⁴¹ D. SIMON, Le contrôle de proportionnalité exercé par la Cour de justice des Communautés européennes, précité. Voir notamment CJCE 8 novembre 1979, *Denkavit*, aff. C-251/78, Rec., p. 3369.

⁷⁴² *Ibidem*.

⁷⁴³ J. – M. SAUVE, Le principe de proportionnalité, protecteur des libertés, précité.

⁷⁴⁴ *Ibidem*. Voir notamment CJCE, 11 décembre 2007, *International Transport Worker's Federation and Finnish Seamen's Union c/ Viking Line ABP*, aff. C-438/05, Rec., p. 10779 et CJCE, 18 décembre 2007, *Laval un Partneri Ltd*, aff. C-341/05, Rec., p. 11767 où la Cour exige que l'exercice des droits syndicaux et collectifs, bien que revêtant un caractère fondamental, constituent une restriction non justifiée à la liberté de prestation de service.

Section 1. Le contrôle de proportionnalité des mesures de régulation des marchés agricoles

Les fondements du contrôle de proportionnalité dans le cadre de la politique agricole commune – L’interprétation des dispositions de la politique agricole commune, première politique sectorielle intégrée à l’Union européenne, a été le cadre de l’apparition et du développement du principe de proportionnalité (§1). Une fois les origines de ce principe rappelées, les modalités de contrôle de la proportionnalité des mesures de régulation des marchés agricoles seront détaillées, en prenant l’exemple de l’intervention des organisations de producteurs (§2). En effet, ces organisations existent depuis assez longtemps pour que la jurisprudence ait développé une réflexion suffisante sur la conciliation de l’exercice de leurs missions avec le cadre concurrentiel qu’il convient de protéger.

§ 1. Les sources du principe de proportionnalité

Le principe de proportionnalité dans la politique agricole commune – Les traités (A) et la réglementation portant organisation commune des marchés des produits agricoles (B) comprennent des dispositions qui sous-entendent une interprétation mesurée de leur contenu afin de pas remettre en cause les principes de fonctionnement du marché intérieur.

A. Le principe de proportionnalité dans les traités de l’Union européenne

La reconnaissance du principe de proportionnalité sous-jacente aux dispositions des traités de l’Union européenne – Certains articles des traités de l’Union européenne, relatifs à la politique agricole commune, sous-entendent l’utilisation du principe de proportionnalité dans leur mise en œuvre. Les atteintes au fonctionnement du marché intérieur ne doivent intervenir que dans la stricte mesure indispensable à la réalisation des objectifs fixés par l’article 39 du TFUE. L’article 40, paragraphe 2, du TFUE dispose notamment que l’organisation commune des produits agricoles « *peut comporter toutes les mesures nécessaires pour atteindre les objectifs énoncés à l’article 39* ». Il précise qu’elle « *doit se limiter à poursuivre les objectifs énoncés à l’article 39* »⁷⁴⁵. En conséquence, l’atteinte aux principes de

⁷⁴⁵ La même approche peut être faite sur l’application de l’article 36 TCE (actuel article 36 du TFUE) où la CJCE a expliqué que son analyse était fondée sur « *le principe de proportionnalité qui est la base (...) de la dernière*

fonctionnement du marché intérieur ne doit pas outrepasser ce que la réalisation de la politique agricole commune justifie. Aussi, si les atteintes au fonctionnement du marché intérieur doivent être limitées au sein de l'organisation commune des produits agricoles, une interprétation stricte de l'article 42 du TFUE est inévitable. L'atteinte à la concurrence sur les marchés agricoles doit alors être modérée⁷⁴⁶. La concurrence effective est ainsi protégée. Le juge communautaire a achevé le processus d'émancipation du principe de proportionnalité en le reconnaissant comme « *faisant partie des principes généraux du droit communautaire* »⁷⁴⁷, comptant parmi les « *droits de caractère fondamental dont le respect doit être assuré dans l'ordre juridique communautaire* »⁷⁴⁸. Ce principe a été énoncé pour la première fois dans des questions préjudicielles posées en matière agricole par une juridiction allemande, qui ont donné lieu à trois arrêts de la Cour de justice du 17 décembre 1970⁷⁴⁹.

B. Le principe de proportionnalité dans la réglementation portant organisation commune de marché des produits agricoles

La proportionnalité des restrictions de concurrence au regard des objectifs de la politique agricole commune – L'article 209 du règlement n°1308/2013 dispose que l'article 101, paragraphe 1, du TFUE « *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* ». La notion de nécessité implique un contrôle de la contribution des mesures incriminées à la protection des objectifs de la politique agricole commune. Mais, afin de garantir une concurrence effective sur les marchés agricoles, les restrictions de concurrence autorisées par cet article doivent l'être, toute proportion gardée. La Commission a ainsi jugé que cette disposition implique que les mesures mises en œuvre dans le cadre de la politique agricole commune « *soient*

phrase de l'article 36 du Traité » et qui « *exige que la faculté des États membres d'interdire les importations des produits en cause en provenance d'autres États membres soit limitée à ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs de protection de la santé légitimement poursuivis* » (CJCE, 14 juillet 1982, Sandoz, aff. C-174/82, rec., p. 2445).

⁷⁴⁶ C. BLUMANN e.a., *Politique agricole commune et politique commune de la pêche*, précité, p. 145, pt. 184.

⁷⁴⁷ CJCE, 11 juillet 1989, Schröder, aff. C-265/87, Rec., p. 2237 ; Voir également CJCE, 17 décembre 1970, Internationale Handelsgesellschaft, aff. C-11/70, Rec., p. 1125 ; Voir également D. - U. GALETTA, « Le principe de proportionnalité », dans J. B. AUBY et J. DUTHEIL DE LA ROCHERE (dir), *Traité de droit administratif européen*, Bruylant, 2^e édition, 2014, p. 504.

⁷⁴⁸ CJCE, 17 décembre 1970, Köster, aff. C-25/70, Rec., p. 1161.

⁷⁴⁹ CJCE, 17 décembre 1970, Internationale Handelsgesellschaft, précité ; CJCE, 17 décembre 1970, Köster, précité et CJCE, 17 décembre 1970, Henck, aff. C-26/70, Rec., p. 1197. Voir également CJCE, 13 mai 1971, International Fruit Company, aff. C-41/70 et C-44/70, Rec., p. 411 ; CJCE, 13 novembre 1973, Werhahn, aff. C-63/72 et C-69/72, Rec., p. 1239.

proportionnées, en ce sens que d'autres mesures moins restrictives ne permettent pas d'atteindre les objectifs recherchés »⁷⁵⁰. Cette approche semble justifier l'interprétation faite de la contribution des accords, décisions et pratiques, dont l'exemption est demandée au titre de l'article 209 du règlement n°1308/2013, aux objectifs de la politique agricole commune comme étant limitée aux mesures prévues dans la réglementation portant organisation commune des marchés des produits agricoles⁷⁵¹. En effet, conformément à l'article 40 du TFUE, l'organisation commune de marché doit instaurer les mesures nécessaires à la réalisation des objectifs de la politique agricole commune. La nécessité des mesures incriminées est assurée par la décision du législateur européen de les intégrer dans la réglementation portant organisation commune des marchés des produits agricoles. Le terme « nécessaire » ouvre la voie à une utilisation du principe de proportionnalité comme outil d'interprétation de l'article 209, précité, sans pour autant qu'il soit explicité.

Le principe de proportionnalité explicité dans l'article 210 du règlement n°1308/2013 – L'article 210 du règlement n°1308/2013 écarte l'application de l'article 101 du TFUE pour les mesures des organisations interprofessionnelles « *ayant pour objet l'exercice des actions* » prévues par le même règlement. Cette condition permet de s'assurer de l'adéquation des mesures aux missions confiées à ces organisations par le règlement, et ainsi à la réalisation des objectifs de la politique agricole commune. En outre, ce même article prévoit que doivent être écartées les mesures qui « *peuvent créer des distorsions de concurrence qui ne sont pas indispensables pour atteindre les objectifs de la politique agricole commune poursuivis par l'activité de l'organisation interprofessionnelle* ». Cette rédaction limite la dérogation aux mesures que les organisations interprofessionnelles n'ont pas le choix de mettre ou non en œuvre pour remplir leur mission. Ici encore, les mesures de régulation des marchés doivent être appréciées strictement⁷⁵².

⁷⁵⁰ Commission, 2 avril 2003, Viandes bovines françaises, précité, pt. 148.

⁷⁵¹ CJCE, 8 juin 1982, Nungesser et Eisele c/ Commission, précité ; Commission, 2 janvier 1973, Industrie européenne du sucre, précité, p. 17 à p. 48 ; confirmée par CJCE, 16 décembre 1975, Suiker Unie, précité ; Commission, 30 juillet 1992, Scottish Salmon Board, précité.

⁷⁵² Or, la Commission reste extrêmement succincte dans ses réponses émises aux notifications faites par les organisations interprofessionnelles l'informant de la mise en œuvre de pratiques restrictives de concurrence. Elle ne détaille pas son analyse au regard du principe de proportionnalité et se limite à constater l'absence d'incompatibilité à la réglementation européenne, au regard des éléments en sa possession. Il est difficile de tirer des leçons de l'appréciation faite. Pourtant, face à la complexité de l'interprétation de ces dispositions, un tel travail pédagogique aurait été utile à l'ensemble des opérateurs.

La proportionnalité des mesures de régulation des marchés viti-vinicole et des fromages et jambons sous AOP ou IGP - Le principe de proportionnalité apparaît également dans plusieurs dispositions de régulation sectorielle des marchés. Par exemple, l'article 167 du règlement n°1308/2013 limite l'action des organisations interprofessionnelles dans leur mission de régulation des marchés viti-vinicoles. Les actions de régulation de l'offre doivent être proportionnées aux objectifs poursuivis⁷⁵³. De même, les articles 150 et 162 du même règlement limitent la régulation de commercialisation des fromages et jambons sous AOP ou IGP, aux mesures qui n'ont d'effet que pour le produit concerné et qui ne portent pas préjudice au commerce de produits autres que ceux visés par ces règles⁷⁵⁴. Ces articles prévoient également que les mesures de régulation ne doivent pas conduire à l'indisponibilité d'une proportion excessive du produit concerné⁷⁵⁵. Cet encadrement, s'il ne renvoie pas explicitement au principe de proportionnalité, implique son application sous-jacente. Le règlement donne des critères précis de cette proportionnalité en matière de produits touchés par la mesure de régulation. Le principe de proportionnalité n'est ainsi jamais loin des mesures de régulation des marchés agricoles.

§ 2. Le contrôle de proportionnalité

Le contrôle de proportionnalité des mesures des organisations de producteurs - Le contrôle de proportionnalité est traditionnellement composé de trois tests successifs, empruntés à la théorie juridique allemande. La proportionnalité des mesures incriminées doit être assurée par un contrôle de l'adéquation des mesures, de leur nécessité, et enfin de la limitation des inconvénients causés par la mesure au regard des objectifs à atteindre (proportionnalité *stricto sensu*). Le contrôle de proportionnalité conduit à s'assurer que les mesures « *ne dépassent pas les limites de ce qui est approprié et nécessaire à la réalisation des objectifs légitimes poursuivis par la réglementation en cause, étant entendu que, lorsqu'un choix s'offre entre plusieurs mesures appropriées, il convient de recourir à la moins contraignante, et que les inconvénients causés ne doivent pas être démesurés par rapport aux buts visés* »⁷⁵⁶. Néanmoins, l'examen de ces

⁷⁵³ Article 167, paragraphe 1, alinéa 2, du règlement n°1308/2013 portant OCM des produits agricoles, précité.

⁷⁵⁴ *Ibidem*, articles 150, paragraphe 4, a) à g), et article 172, paragraphe 3, a) à g).

⁷⁵⁵ *Ibidem*.

⁷⁵⁶ Voir notamment CJCE, 13 novembre 1990, Fedesa e.a., aff. C-331/88, Rec., p. 4023 ; CJCE, 4 juin 1992, Debus, aff. C-13/91 et C-113/91, Rec., p. 3617 ; CJCE, 5 octobre 1994, Crispoltoni, aff. C-133/93, C-300/93 et C-362/93, Rec., p. 4863 ; CJCE, 12 juillet 2001, Jippes e.a., aff. C-189/01, Rec., p. 5689 ; CJCE, 3 juillet 2003, Espagne c/ Conseil, aff. C-310/04, Rec., p. 7285 ; CJCE, 4 octobre 2007, Geuting, aff. C-375/05, Rec., p. 7983 ; CJCE, 17 janvier 2008, Viaex Agrar Handel et ZVK, C-37/06 et C-58/06, Rec.,

trois éléments n'est pas toujours facile à identifier pour le lecteur, notamment dans les décisions de la Cour de justice. En effet, le vocabulaire utilisé est fluctuant et le juge ne procède pas toujours à un examen successif de ces points de contrôle, modifiant parfois l'ordre d'analyse, ou faisant un amalgame dans l'analyse de deux, voire de l'ensemble des conditions. L'examen de ces critères présente, en outre, des difficultés d'appréciation, notamment pour déterminer le champ d'action des organisations de producteurs : les organisations de producteurs disposent de missions régulatrices des marchés, mais jusqu'où peuvent-elles aller ? La Cour de justice de l'Union européenne rappelle que *« conformément au principe de proportionnalité, les pratiques concernées ne doivent pas excéder ce qui est strictement nécessaire pour atteindre le ou les objectifs assignés à l'OP ou à l'AOP en cause en conformité avec la réglementation relative à l'organisation commune du marché concerné »*⁷⁵⁷. Néanmoins, l'analyse des pratiques incriminées, à savoir les échanges d'informations stratégiques, les coordinations en matière de volumes et les coordinations en matière de prix, par le spectre des trois tests de contrôle de la proportionnalité, n'est pas toujours évidente à identifier. En effet, les analyses de l'adéquation et de la nécessité (A) et de la proportionnalité *stricto sensu* (B), sont présentes mais parfois confondues en un seul et même raisonnement.

A. L'adéquation et la nécessité des mesures

La vérification de l'adéquation et de la nécessité des mesures adoptées par les organisations de producteurs – L'autorité de contrôle doit s'assurer du caractère approprié des mesures mises en œuvre, c'est-à-dire, rechercher un rapport de cause à effet entre le moyen utilisé et l'objectif poursuivi⁷⁵⁸. Les mesures doivent ensuite être appréciées au regard de leur nécessité, qui peut être qualifiée de « test d'entrave minimale ». La mesure doit être indispensable à l'objectif poursuivi et *« ne doit pas pouvoir être remplacée par une réglementation alternative tout aussi utile mais qui constituerait une entrave moindre à la libre circulation »*⁷⁵⁹. Autrement dit, la mesure choisie doit être l'une de celles qui portent le moins atteinte au fonctionnement du marché intérieur⁷⁶⁰. La Cour de justice rappelle que les mesures mises en œuvre doivent s'inscrire *« effectivement »* dans la poursuite des objectifs

p. 69 ; CJCE, 5 juin 2008, Industria Lavorazione Carni Ovine, C-534/06, Rec., p. 4129 ; CJCE, 11 juin 2009, Agrana Zucker, C-33/08, Rec., p. 5035 ; TPIUE, 11 décembre 2008, Grèce c/ Commission, T-339/06, Rec., p. 3525.

⁷⁵⁷ CJUE, 14 novembre 2017, APVE et a., précité, pt. 49.

⁷⁵⁸ D. SIMON, Le contrôle de proportionnalité exercé par la Cour de justice des Communautés européennes, précité.

⁷⁵⁹ CJCE, 4 octobre 1991, Grogan, aff. C-159/90, Rec., p. 4685.

⁷⁶⁰ CJCE, 13 mai 1971, International Fruit Company, précité ; Voir également les conclusions de l'avocat général ROEMER, p. 430.

assignés aux organisations de producteurs par la réglementation portant organisation commune des marchés des produits agricoles⁷⁶¹. Elle précise que « *l'objectif d'assurer la programmation de la production et son adaptation à la demande de même que celui de concentrer l'offre et de mettre sur le marché la production des membres ainsi que celui de régulariser les prix à la production impliquent nécessairement des échanges d'informations stratégiques entre les producteurs individuels membres de l'OP ou de l'AOP concernée, destinés, notamment, à connaître les caractéristiques de la production de ceux-ci* »⁷⁶². Elle en conclut que « *des échanges d'informations stratégiques entre producteurs d'une même OP ou d'une même AOP sont susceptibles d'être proportionnés s'ils interviennent effectivement aux fins de l'objectif ou des objectifs assignés à cette OP ou à cette AOP* »⁷⁶³. Enfin, la Cour considère que « *l'objectif de concentrer l'offre, afin de renforcer la position des producteurs face à une demande sans cesse plus concentrée, peut également justifier une certaine forme de coordination de la politique tarifaire des producteurs agricoles des producteurs agricoles individuels au sein d'une OP ou d'une AOP* »⁷⁶⁴. L'analyse ici proposée semble confondre la vérification des critères d'adéquation et de nécessité des mesures engagées. La nécessité des mesures est assurée en ce que les mesures sont inhérentes à la réalisation des missions confiées aux organisations de producteurs et, par conséquent, appropriées. Les deux critères sont alors remplis. Cette décision s'intègre dans une pratique jurisprudentielle où la démonstration du caractère approprié se limite à une constatation de l'absence d'incapacité de la mesure à atteindre l'objectif⁷⁶⁵. En revanche, le test de nécessité occupe une place prépondérante dans le contrôle exercé par le juge européen, tel que cela a pu être constaté par la doctrine⁷⁶⁶. La jurisprudence considère que, dès lors qu'une mesure est nécessaire, elle est nécessairement appropriée.

L'adéquation et la nécessité des mesures tarifaires des organisations de producteurs non commerciales plus difficilement qualifiables— L'appréciation de la nécessité et de l'adéquation des pratiques des organisations de producteurs non commerciales est source de vives discussions. L'appréciation faite par l'autorité de la concurrence française a notamment fait l'objet d'importantes critiques. Son appréciation est intéressante en raison de la place de ces structures sur les marchés français. Les

⁷⁶¹ CJUE, 14 novembre 2017, APVE et a. c/ AC, précité, pt. 62.

⁷⁶² *Ibidem*, pt. 63.

⁷⁶³ *Ibidem*.

⁷⁶⁴ *Ibidem*, pt. 65.

⁷⁶⁵ Voir notamment, CJCE, 17 décembre 1970, International Handelsgesellschaft, précité, pt. 12.

⁷⁶⁶ D. SIMON, Le contrôle de proportionnalité exercé par la Cour de justice des Communautés européennes, précité.

associations d'organisations de producteurs de gouvernance sont en effet des structures exclusivement françaises. Les mesures proportionnées à l'exercice des missions confiées aux organisations non commerciales semblent nettement moins nombreuses que celles confiées aux organisations de producteurs commerciales. L'Autorité de la concurrence rappelle tout d'abord qu'« *au sein d'une OP qui ne commercialise pas la production de ses membres et qui a pour seul but d'assurer la programmation de la production et son adaptation à la demande, notamment en termes de qualité et de quantité (but énoncés à l'article 152 1. c) i) du règlement OCM), il apparaît nécessaire, pour que l'OP puisse exercer sa mission, qu'elle puisse recueillir des informations relatives aux volumes actuels ou futurs produits par ses membres. Cela implique des caractéristiques de la production [de ces producteurs individuels]* »⁷⁶⁷. Elle a également rappelé que « *des échanges d'informations entre producteurs pourraient (...) s'avérer bénéfiques s'ils contribuaient à rééquilibrer le pouvoir de négociation avec l'aval et à réduire la volatilité de l'offre* »⁷⁶⁸. En revanche, « *les échanges portant sur d'autres informations stratégiques, tels que les prix, pourraient ne pas apparaître nécessaires à l'accomplissement de la mission pour laquelle l'OP a été reconnue, et ainsi n'échapperaient pas à l'application de l'article 101, paragraphe 1, du TFUE* »⁷⁶⁹. Elle précise également, sans surprise, que dès lors qu'elle n'a pas pour but de commercialiser la production de ses membres, une organisation de producteurs n'a pas à suggérer de prix minimum de vente à ses membres⁷⁷⁰. Le critère d'adéquation, et en conséquence, de nécessité ne seraient pas respectés : « *une telle mission ne pourrait être rattachée à l'exercice de sa mission de programmation de la production et d'adaptation de celle-ci à la demande* »⁷⁷¹. En revanche, elle admet les pratiques de « *diffusion de dates d'arrivée à maturité des produits des différents producteurs ou zones de production, de volumes estimés ou de préconisations en termes de date de démarrage de campagne* »⁷⁷².

B. La proportionnalité « *stricto sensu* » des mesures

L'analyse de la « proportionnalité *stricto sensu* » des mesures confiées aux organisations de producteurs – Le dernier test composant le contrôle de proportionnalité est celui visant à évaluer les intérêts en présence et à vérifier que la mesure examinée assure un « juste équilibre » entre eux. La Cour de justice vérifie si les pratiques mises en œuvre « *ne constituent pas, au regard du but poursuivi, une intervention démesurée*

⁷⁶⁷ AC, avis n°18-A-04 du 3 mai 2018 relatif au secteur agricole, pt. 77.

⁷⁶⁸ AC, avis n°08-A-07 du 7 mai 2008 relatif à l'organisation économique de la filière fruits et légumes, pt. 55.

⁷⁶⁹ AC, avis n°18-A-04 du 3 mai 2018 relatif au secteur agricole, pt. 78.

⁷⁷⁰ *Ibidem*, pt. 79.

⁷⁷¹ *Ibidem*.

⁷⁷² AC, Étude thématique « Agriculture et concurrence », précité, p. 123.

et intolérable »⁷⁷³. La doctrine rappelle que « *plus l'intérêt général est fondamental, plus la restriction, même importante, pourra être jugée proportionnée : inversement, plus la restriction est gravement attentatoire à un droit particulièrement protégé, plus l'objectif d'intérêt général devra être fondamental pour qu'il puisse y être portée atteinte* »⁷⁷⁴. Or, cette appréciation peut évoluer en fonction des priorités politiques conduites par l'Union européenne. La protection d'une concurrence effective s'intègre dans le libéralisme économique souhaité par les auteurs des traités. Cette protection s'est fortement accentuée depuis les années 1990. La politique agricole commune a, quant à elle, perdu de sa force : si, initialement, le souhait d'une autonomie alimentaire justifiait largement son caractère dérogatoire, cet aspect est moindre aujourd'hui. La protection de la concurrence paraît primordiale dans le contexte actuel. La Cour de justice limite la portée dérogatoire des missions confiées aux organisations de producteurs, par le contrôle de la proportionnalité *stricto sensu*. La Cour de justice souligne que les échanges d'informations stratégiques, à condition qu'ils soient entre les membres d'une même organisation de producteurs, « *sont susceptibles d'être proportionnés* »⁷⁷⁵. Elle considère, en revanche, que « *la fixation collective de prix minima de vente au sein d'une OP ou d'une AOP ne peut être considérée (...) comme étant proportionnée aux objectifs de régularisation des prix ou de concentration de l'offre lorsqu'elle ne permet pas aux producteurs écoulant eux-mêmes leur propre production (...) de pratiquer un prix inférieur à ces prix minima* »⁷⁷⁶. En effet, dans ce cas, l'atteinte portée à la concurrence serait trop importante. Il est néanmoins possible d'être surpris par la position de la Cour qui considère que de telles pratiques peuvent avoir « *pour effet d'affaiblir le niveau déjà réduit de concurrence existant sur les marchés des produits agricoles du fait, notamment, de la faculté reconnue aux producteurs de se regrouper en OP ou en AOP afin de concentrer l'offre* »⁷⁷⁷. L'affirmation d'un niveau réduit de concurrence sur les marchés agricoles peut être discutée. En effet, cette remarque semble contradictoire avec le constat d'une atomisation importante de la production agricole, en particulier sur les marchés des fruits et légumes, concernés en l'espèce, et de la nécessité d'une structuration appelée par l'ensemble des observateurs des marchés agricoles.

⁷⁷³ CJCE, 13 décembre 1979, Hauer, précité.

⁷⁷⁴ D. SIMON, Le contrôle de proportionnalité exercé par la Cour de justice des Communautés européennes, précité.

⁷⁷⁵ CJUE, 14 novembre 2017, APVE e.a., précité, pt. 63.

⁷⁷⁶ *Ibidem*, pt. 66. L'autorité de la concurrence a souligné, dans son avis sur le secteur agricole, que « *des échanges portant sur d'autres types d'informations stratégiques, tels que les prix, pourraient ne pas apparaître nécessaires à l'accomplissement de la mission pour laquelle l'OP a été reconnue et ainsi n'échapperaient pas à l'application de l'article 101, paragraphe 1, du TFUE* » (AC, avis n°18-A-04 relatif au secteur agricole, pt. 78).

⁷⁷⁷ *Ibidem*.

Les critiques relatives à l'approche restrictive de la proportionnalité des mesures des organisations de producteurs non commerciales – Les observateurs des marchés agricoles, et en particulier les représentants des organisations non commerciales, ont saisi le cadre des discussions parlementaires relatives au projet de loi *pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et agroalimentaire*, pour critiquer l'appréciation restrictive de la proportionnalité des mesures de concertation tarifaire de ces organisations. Un amendement du député Frédéric Descrozaille souhaitait permettre aux organisations de producteurs, sans distinction de leur nature commerciale ou non-commerciale, d'échanger des informations stratégiques⁷⁷⁸. Le rapporteur du texte à l'Assemblée nationale, le député Jean-Baptiste Moreau, a limité cette possibilité aux organisations qui concentrent l'offre et mettent sur le marché la production de leurs membres, à savoir les organisations commerciales⁷⁷⁹. Le Sénat a ensuite supprimé cette restriction par un amendement du sénateur Jean Bizet⁷⁸⁰. En effet, la mission de programmation de la production et son adaptation à la demande, et celle de régularisation des prix à la production, ne sont pas limitées aux organisations commerciales. L'Assemblée nationale n'est finalement pas revenue sur la rédaction introduite par le Sénat. Les hésitations des parlementaires soulignent la place incertaine des organisations non commerciales en raison notamment du risque que leurs interventions soient jugées disproportionnées. En tout état de cause, cette situation est source d'une importante insécurité juridique pour les opérateurs. La stricte appréciation des mesures de ces organisations par la Commission et les autorités de concurrence interroge. Ces structures ne sont-elles pas jugées disproportionnées en elles-mêmes ? En effet, intégrées à la réglementation européenne à la demande de la France où elles existaient déjà, ces structures ne font pas l'objet d'une reconnaissance propre par le droit de l'Union européenne. Elles ont été ajoutées aux côtés des organisations de producteurs commerciales, sans définition d'un cadre d'intervention qui leur serait propre. La nécessité des pratiques qu'elles mettent en œuvre est alors régulièrement discutée. Le fondement originare des organisations de producteurs, visant à la concentration de la production mise en marché, ne justifie pas leur intervention. Cela peut expliquer la sévérité des autorités de concurrence dans l'appréciation de leur

⁷⁷⁸ Amendement n°CE657 déposé par Frédéric DESCROZAILLES, consultable sur <http://www.assemblee-nationale.fr/15/amendements/0627/CION-ECO/CE657.asp>

⁷⁷⁹ Amendement n°1623 Rect. déposé par J. – B. MOREAU consultable au lien <http://www.assemblee-nationale.fr/15/amendements/0902/AN/1623.asp>

⁷⁸⁰ Amendement n°350 Rect., déposé par J. BIZET consultable au lien http://www.senat.fr/amendements/2017-2018/571/Amdt_350.html

intervention sur les marchés : en l'absence de mission de concentration de la production, les mesures jugées nécessaires sont appréciées plus strictement.

Section 2. Les conséquences du contrôle de proportionnalité des mesures de régulation des marchés agricoles

Un contrôle de proportionnalité à l'intensité et aux effets discutables – L'utilisation du contrôle de proportionnalité pour vérifier la légalité des mesures de régulation des marchés agricoles peut faire l'objet de critiques liées à l'étendue de l'appréciation du juge (§1) et de l'impact sur la sécurité juridique des opérateurs économiques (§2).

§ 1. L'étendue du contrôle de proportionnalité

Le principe de proportionnalité, source de droit – Une partie de la doctrine voit dans le développement du principe général du droit de proportionnalité dans la jurisprudence européenne, un passage d'un statut de méthode de raisonnement juridictionnel à une source de droit, intégrée à la hiérarchie des normes européenne, qui s'impose au juge dans le contrôle de la légalité des actes des institutions : l'existence d'un principe général de proportionnalité implique une prise en compte de la nécessité et de l'intensité de l'action normative au moment de l'élaboration de l'acte⁷⁸¹. Le juge doit s'assurer de la proportionnalité des mesures adoptées par l'Union européenne, au regard du principe de subsidiarité⁷⁸². La Cour de justice porte les conséquences de cette consécration encore plus loin. Le contrôle de proportionnalité permet d'apprécier la légalité des mesures d'opérateurs privés, et non plus seulement de celles des pouvoirs publics européens ou des États membres. La reconnaissance de ces organisations par les États membres ne saurait être suffisante pour remettre en cause leur nature privée⁷⁸³. En conséquence, il ne s'agit plus simplement d'assurer la répartition des compétences entre Union européenne et les États membres, mais de délimiter la portée de l'intervention d'opérateurs privés dans la mise en œuvre de la politique agricole commune. En effet, la Cour de justice

⁷⁸¹ D. SIMON, Le contrôle de proportionnalité exercé par la Cour de justice des Communautés européennes, précité.

⁷⁸² *Ibidem*.

⁷⁸³ CJUE, 30 mai 2013, Doux Élevage SNC et Coopérative agricole UKL-ARREE c/ Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche, de la Ruralité et de l'Aménagement du territoire et Comité interprofessionnel de la dinde française (CIDEF), aff. C-677/11, Rec. num.

considère que « les OP et les AOP constituent les éléments de base assurant, à leur niveau, le fonctionnement décentralisé des organisations communes de marché »⁷⁸⁴.

L'intensité du contrôle de proportionnalité accentuée pour des mesures de nature privée - La détermination de l'intensité du contrôle juridictionnel dépend de l'étendue du pouvoir décisionnaire du législateur à l'origine de la mesure incriminée. En effet, dès que la mesure en cause intervient dans un domaine où la norme d'habilitation reconnaît à ce dernier un pouvoir discrétionnaire étendu, le juge doit prendre soin de ne pas procéder à des arbitrages politiques par le biais de son appréciation⁷⁸⁵. La Cour de justice a souligné que le législateur de l'Union européenne « dispose en matière de politique agricole commune d'un large pouvoir d'appréciation qui correspond aux responsabilités politiques que les articles 34 CE à 37 CE [actuels articles 40 à 43 du TFUE] lui attribuent »⁷⁸⁶. Dans ce cadre, le pouvoir de contrôle juridictionnel doit « se limiter à vérifier si la mesure en cause n'est pas entachée d'erreur manifeste ou de détournement de pouvoir, ou si l'autorité en question n'a pas manifestement dépassé les limites de son pouvoir d'appréciation »⁷⁸⁷. Le caractère restreint du pouvoir de contrôle du juge en matière agricole a été confirmé. La Cour de justice a jugé qu'« eu égard au large pouvoir d'appréciation dont dispose le législateur communautaire en matière de politique agricole commune, seul le caractère manifestement inapproprié d'une mesure arrêtée en ce domaine, par rapport à l'objectif que l'institution compétente entend poursuivre, peut affecter la légalité d'une telle mesure »⁷⁸⁸. Certains arrêts vont encore plus loin et considèrent qu'« il ne s'agit pas de savoir si la mesure adoptée par le législateur était la seule ou la meilleure possible, mais si elle était manifestement inappropriée »⁷⁸⁹. La Cour a notamment considéré que « s'agissant (...) de mesures économiques complexes impliquant un large pouvoir d'appréciation quant à leur opportunité et comportant d'ailleurs très fréquemment une marge d'incertitude quant à leurs effets, il suffit qu'au moment où elles sont édictées, il n'apparaisse pas avec évidence qu'elles sont inaptes à concourir à la réalisation de l'objectif visé » pour justifier d'un large

⁷⁸⁴ CJUE, 14 novembre 2017, APVE e.a., précité, pt. 51.

⁷⁸⁵ D. SIMON, Le contrôle de proportionnalité exercé par la Cour de justice des Communautés européennes, précité.

⁷⁸⁶ CJCE, 12 juillet 2001, Jippes e.a., précité ; CJCE, 7 septembre 2006, Espagne c/ Conseil, aff. C-310/04, Rec., p. 7285.

⁷⁸⁷ *Ibidem*.

⁷⁸⁸ CJCE, 11 juillet 1989, Schröder, aff. C-265/87, précité ; CJCE, 13 novembre 1990, Fedesa e.a., aff. C-331/88, précité ; CJCE 5 octobre 1994, Crispolti e.a., précité ; CJCE, 5 mai 1998, National Farmers' Union e.a., C-157/96, Rec., p. 2211 ; CJCE, 12 juillet 2001, Jippes e.a., précité ; CJCE, 15 janvier 2002, Weidacher, C-179/00, Rec., p. 501 ; CJCE, 7 septembre 2006, Espagne c/ Conseil, précité ; CJUE, 17 janvier 2008, Viamex Agrar Handel et ZVK, précité ; CJUE, 11 juin 2009, Agrana Zucker, précité ; TPIUE, Chypre c/ Commission, précité. Certains arrêts évoquent même un « pouvoir discrétionnaire ».

⁷⁸⁹ CJCE, 12 juillet 2001, Jippes e.a., précité ; CJCE, 7 septembre 2006, Espagne c/ Conseil, précité ; CJCE, 4 octobre 2007, Geuting, C-375/05, Rec., p. 7983 ; CJUE, 17 janvier 2008, Viamex Agrar Handel et ZVK, précité.

pouvoir d'appréciation pour l'Union européenne, et ainsi de leur validité⁷⁹⁰. Cette jurisprudence montre la marge de manœuvre dont disposait l'Union européenne dans la reconnaissance de mesures de régulation des marchés agricoles dans le cadre de la politique agricole commune des années 1970-1990. Le contrôle de proportionnalité se limitait à l'analyse de l'adéquation des mesures aux objectifs poursuivis⁷⁹¹. Mais la mise en œuvre de la politique agricole commune ne cesse d'évoluer et se tourne vers une subsidiarité accrue de sa mise en œuvre : l'Union européenne prévoit les objectifs à atteindre et son application est déléguée à des organisations économiques agricoles de nature privée. Or, là où l'Union européenne pouvait bénéficier d'un contrôle restreint de la proportionnalité, les organisations économiques agricoles subissent un contrôle strict, par le prisme des trois tests d'adéquation, de nécessité et de proportionnalité *stricto sensu*. Cette situation interroge : alors que les pouvoirs publics bénéficient d'un contrôle restreint en raison de la difficulté d'appréciation liée à l'incertitude existant sur les effets des mesures incriminées, les opérateurs privés, qui, par nature, sont plus exposés aux risques d'insécurité juridique, voient leurs mesures appréciées beaucoup plus strictement.

§ 2. La sécurité juridique des opérateurs économiques

La remise en cause de la sécurité juridique des opérateurs économiques par le contrôle de proportionnalité – Le contrôle de proportionnalité des mesures d'opérateurs privés est source de divergence d'interprétation des textes. L'exemple de la décision de la Cour de justice dans l'affaire dite du « cartel des endives » illustre cette difficulté. Elle soutient, d'une part, que « *les organisations communes des marchés des produits agricoles ne constituent pas un espace sans concurrence* »⁷⁹². Pourtant, l'action des organisations de producteurs peut être hors du champ de l'article 101, paragraphe 1, du TFUE⁷⁹³. Le contrôle de proportionnalité permet de déterminer un point d'équilibre permettant aux organisations économiques agricoles de se trouver à la fois « *hors de la concurrence* » tout en assurant une concurrence effective⁷⁹⁴. Cette approche est critiquée par une partie de la doctrine en raison de sa complexité et de la difficulté pour les opérateurs de déterminer

⁷⁹⁰ CJCE, 7 février 1973, Schröder, aff. C-40/72, Rec., p. 125 ; CJCE, 17 juillet 1997, Affish BV, aff. C-183/95, Rec., p. 4315.

⁷⁹¹ Voir notamment les conclusions de Madame l'avocat général V. TRSTENJAK dans CJCE, 12 juillet 2001, Jippes e.a., précité.

⁷⁹² CJUE, 14 novembre 2017, APVE e.a. c/ AC, précité, pt. 47 ; voir également CJUE, 9 septembre 2003, Milk marque, précité, pt. 61.

⁷⁹³ L. – M. AUGAGNEUR, Les échanges d'informations sur les marchés agricoles ou le choc des cultures régulatrices dans l'affaire des endives, précité.

⁷⁹⁴ *Ibidem*.

le champ de leur intervention. La proportionnalité est « *l'une de ces notions juridiques insaisissables, fuyantes, rebelles à la systématisation, qui plongent le juriste dans un abyme de perplexité* »⁷⁹⁵. Il n'est en effet plus question d'une appréciation sous la forme d'un syllogisme judiciaire traditionnel, mais de mettre en balance les intérêts et les valeurs en présence en s'assurant sur leur juste proportionnalité⁷⁹⁶. La doctrine regrette « *la culture juridique dans laquelle la règle de droit est abstraite, générale et obligatoire. C'est-à-dire un cadre qui admette mal qu'en dehors d'un système de principe et d'exceptions, un principe puisse être relatif ou qu'une situation soit à la fois en dehors d'un champ d'application tout en y étant partiellement soumise* »⁷⁹⁷. La norme ne doit alors pas se concevoir comme un « *énoncé prescriptif* », mais comme un moyen de régulation accompagné de moyens pour y parvenir. C'est l'interprétation qui a été faite par la Cour de justice dans l'affaire dite du « cartel des endives » : la Cour rappelle que les organisations de producteurs, « *afin d'atteindre les objectifs* » qui leur sont confiés, doivent recourir à des moyens différents de ceux qui gouvernent le jeu normal des marchés⁷⁹⁸. Le contrôle de proportionnalité conduit à des résultats incertains pour les opérateurs. Alors que la reconnaissance d'une inapplicabilité de l'article 101, paragraphe 1, du TFUE, ouvrirait la voie à une prise en compte des spécificités des marchés agricoles, la délimitation de son champ d'application, par le principe de proportionnalité, complexifie la lecture du cadre juridique applicable par les opérateurs économiques. Les avancées en matière de sécurité juridique sont donc toutes relatives.

⁷⁹⁵ D. SIMON, Le contrôle de proportionnalité exercé par la Cour de justice des Communautés européennes, précité.

⁷⁹⁶ P. DEUMIER, *Introduction générale au droit*, précité, p. 106, pt. 105 ; Voir également A. MARZAL YETANO, *La dynamique du principe de proportionnalité*, Institut universitaire Varenne, 2014.

⁷⁹⁷ L. – M. AUGAGNEUR, *Les échanges d'informations sur les marchés agricoles ou le choc des cultures régulatrices dans l'affaire des endives*, précité.

⁷⁹⁸ CJUE, 13 novembre 2017, APVE e.a., précité, pt. 43.

CONCLUSION DU CHAPITRE 2

La proportionnalité des mesures de régulation des marchés agricoles est assurée par le mécanisme de contrôle présenté dans le présent chapitre, afin de permettre le bon fonctionnement du marché intérieur. L'article 42 du TFUE, qui marque la nécessité de conciliation de la politique agricole commune et de la concurrence, entraîne le recours à ce contrôle. À l'image de la balance symbolisant la justice, le principe de proportionnalité permet d'assurer un équilibre entre l'exercice des missions régulatrices confiées aux organisations économiques agricoles et la protection de la concurrence sur les marchés concernés. Néanmoins, cet équilibre demeure relativement complexe pour les opérateurs, non-juristes, dont la sécurité juridique est entachée. En effet, les tests d'adéquation, de nécessité et de proportionnalité *stricto sensu* ne sont pas toujours faciles à apprécier pour les opérateurs qui souhaiteraient mesurer la légalité des mesures envisagées. Cette situation d'insécurité juridique remet en cause, ou tout du moins restreint, l'effet utile des missions confiées à ces organisations. En effet, les opérateurs, dans le doute de la légalité des mesures qu'elles souhaiteraient mettre en œuvre, auront tendance à écarter toute intervention pour écarter tout risque. Le recours à des notions juridiques plus facilement appréciables par les ressortissants européens pourraient être bénéfiques au bon fonctionnement des marchés agricoles, qui pour l'heure, pâtissent de cette incertitude du droit applicable. La possibilité pour les organisations de producteurs et les organisations interprofessionnelles de bénéficier d'une lettre de confort de la Commission, antérieurement à la mise en œuvre de pratiques restrictives de concurrence, instaurée dans les dernières réformes de la réglementation portant organisation commune des marchés des produits agricoles. Cela permet de sécuriser l'intervention de ces organisations.

CONCLUSION DU TITRE 2

Les difficultés engendrées par l'utilisation de l'entente par objet et du principe de proportionnalité appellent à une clarification des dispositions concurrentielles propres au secteur agricole. Le pas de temps entre l'appréciation judiciaire des mesures des organisations économiques agricoles et l'évolution de la réglementation rend difficile de tirer des conséquences claires des décisions intervenues sous le prisme de la réglementation antérieure. Il conviendrait ainsi de clarifier l'articulation entre politique agricole et de concurrence, par des règles de principe en la matière : quelle est la portée de l'exception à l'article 101, paragraphe 1, du TFUE ? Comment déterminer la limite des mesures de régulation des marchés ? La clarification de la portée de l'article 42 du TFUE est nécessaire afin de permettre aux opérateurs de pouvoir appréhender la légalité des mesures envisagées pour la gestion des marchés agricoles. En effet, si la libéralisation des marchés n'a cessé de marquer l'évolution de la politique agricole commune, en particulier depuis les années 1990, la nécessité de réguler les marchés agricoles persiste et nécessite une clarification du champ concurrentiel applicable, afin d'assurer la compréhension et l'interprétation des dispositions par les opérateurs. Ces dernières années sont caractérisées par une intensification des missions confiées aux organisations économiques agricoles (reconnaissance d'un régime dérogatoire lié aux périodes de déséquilibres graves sur les marchés, reconnaissance généralisée de l'intervention des organisations interprofessionnelles, et plus encore, la possibilité de négociation collective sur les prix au sein des organisations de producteurs commerciales sans transfert de propriété), ce qui accentue la nécessité de clarifier le cadre juridique concurrentiel applicable. Cela doit-il passer par une réforme des traités ? Si cela ne semble pas indispensable, une réflexion autour de l'article 42, dont le sens semble avoir été inversé dans le droit dérivé de l'Union européenne, dès l'adoption du règlement n°26/62 *portant application de certaines règles de production et au commerce de produits agricoles*, permettrait de clarifier les conséquences de l'intégration de l'agriculture au marché intérieur. Cette clarification serait également un fil directeur dans l'interprétation des missions confiées aux organisations économiques agricoles par la réglementation portant organisation commune des marchés des produits agricoles. Néanmoins, cette tâche s'annonce complexe, tant les aspirations des États membres en matière de concurrence peuvent être différentes. En outre, la Commission, relativement protectrice de la concurrence, pourrait ne pas souhaiter une telle réforme au

risque de voir la portée du libéralisme nécessaire à l'économie de marché, entachée par des pratiques restrictives de concurrence.

CONCLUSION DE LA PARTIE 2

La protection de la concurrence sur les marchés agricoles s'inscrit dans la doctrine du droit de la régulation pour laquelle ce-dernier s'appuie sur le dynamisme concurrentiel comme outil contribuant à la réalisation d'autres objectifs⁷⁹⁹. La concurrence doit contribuer à la réalisation des objectifs de la politique agricole commune, fixée par l'article 39 du TFUE. La régulation des marchés agricoles permet de répondre aux besoins des consommateurs, qui ont pu bénéficier d'une nourriture de qualité, en quantité suffisante. La production agricole a également gagné en productivité. Néanmoins, les revenus agricoles restent nettement inférieurs à ceux du reste de la population. La réalisation de l'ensemble des objectifs ne semble pas totalement atteinte. Cette situation nous semble pouvoir s'expliquer par les spécificités des marchés agricoles qui ne permettent pas un fonctionnement classique de la concurrence. En effet, la structure concurrentielle des marchés agricoles n'est pas, pour l'heure, adaptée au fonctionnement équilibré des règles de concurrence, et ne permet pas une allocation optimale des ressources. La structuration de la production agricole semble pour l'heure insuffisante. La protection des règles de concurrence entraîne alors une incapacité des producteurs agricoles, fortement atomisés, à faire face à leurs acheteurs, quant à eux fortement concentrés. La reconnaissance de la possibilité des organisations de producteurs commerciales, sans transfert de propriété, de négocier collectivement les prix semble démontrer une prise de conscience en la matière. Les marchés agricoles nécessitent une phase d'adaptation de leur structure avant de pouvoir être confrontés à la libre concurrence, sans mettre en péril la production. Pour cela, la concentration au sein des organisations économiques agricoles doit être favorisée et, en conséquence, la protection de la concurrence doit être plus souple. L'entente par objet et le strict contrôle de proportionnalité des mesures mises en œuvre par les organisations économiques agricoles permettent-ils une évolution structurelle des marchés ? L'importance donnée à la protection de la concurrence au cours de la dernière décennie ne l'a pas permis. Mais, le législateur européen semble souhaiter le développement de la concentration de la

⁷⁹⁹ M. – A. FRISON-ROCHE, Pourquoi une régulation juridique du secteur agricole est-elle justifiée ?, précité.

production, parfois au désarroi de la Commission européenne. La réforme de la politique agricole commune post-2020 sera nécessairement le cadre de discussion en la matière.

CONCLUSION GENERALE

Une adaptation des règles de concurrence dans le champ des spécificités agricoles

– Les spécificités des marchés agricoles ont conduit le législateur européen à s'assurer que les règles de fonctionnement du marché intérieur, et en particulier les règles de concurrence, ne soient pas un frein au développement des objectifs sectoriels de la politique agricole commune. Néanmoins, l'aménagement de ces règles est strictement limité. L'économie de marché est jugée comme étant essentielle au développement du secteur agricole. En conséquence, le droit de la concurrence ne peut pas être totalement écarté du secteur agricole. L'organisation, voire la protection, des professionnels de la production agricole « *ne s'éloignera du statut ordinaire issu du droit de la concurrence qu'en tant qu'elles sont liées à la spécificité des produits et de leur utilisation* »⁸⁰⁰.

Une frontière mouvante entre droit de la concurrence et politique agricole commune

– L'articulation entre politique agricole commune et droit de la concurrence est complexe. Cela découle des difficultés à déterminer la frontière entre le champ agricole soumis aux règles de droit commun de la concurrence, conformément à l'intégration du secteur au marché intérieur soumis à une économie de marché, et les cas où l'application des mécanismes concurrentiels empêcherait la réalisation des objectifs de la politique agricole commune. Le principe de proportionnalité est un outil permettant d'apprécier cet équilibre. Néanmoins, son caractère abstrait n'est pas sans incidence sur la sécurité juridique des opérateurs agricoles. Ce risque est inhérent à toutes les politiques de régulation de marché qui se caractérisent par « *leur caractère abstrait, général et obligatoire pour devenir des règles situées et relatives* »⁸⁰¹.

D'un droit de la concurrence à un droit de la régulation des marchés agricoles

– Les politiques de régulation doivent s'analyser non pas « *comme une forme d'exception mais sous forme de règles particulières tirées de la spécificité technique d'un produit qui cesse d'être neutralisée par les règles du marché et dans le souci premier de celui qui doit avoir accès au produit* »⁸⁰². Le secteur agricole semble pouvoir s'inscrire dans cette approche, avec un cadre concurrentiel spécifique. Un droit de la régulation des marchés agricoles permet d'assurer la prise en

⁸⁰⁰ B. PEIGNOT, Le contrôle du marché par les opérateurs économiques, *RDR*, 1997, n°256, p. 474.

⁸⁰¹ L. – M. AUGAGNEUR, Les échanges d'informations sur les marchés agricoles ou le choc des cultures régulatrices dans l'affaire des endives, précité.

⁸⁰² M. – A. FRISON-ROCHE, Appliquer le droit de la régulation au secteur agricole, précité.

compte des spécificités de ces marchés et de l'intérêt général de sécurité alimentaire de la population européenne. Il accompagne la libéralisation des échanges des produits agricoles dans un souci de bien public, bien différent de la conception d'exception souvent évoqué pour le secteur agricole. L'objectif n'est pas de contrer le marché, mais d'obtenir *« une sorte de sur-réalisation des mécanismes marchands notamment par un accès généralisé à certains produits agricoles, une politique de filière à long terme et une transparence accrue de la nature technique des biens en circulation »*⁸⁰³.

En conséquence, le secteur agricole n'est pas un secteur « excepté » mais un secteur régulé.

D'un contrôle par les autorités de concurrence à une autorité de régulation des marchés agricoles ? – Dans l'état actuel de la réglementation, le contrôle de l'application des règles de concurrence sur les marchés agricoles est assuré, en amont ou en aval de la mise en œuvre des pratiques examinées, par les autorités de contrôle de la concurrence de droit commun. Or, la mission première de ces autorités est d'assurer la protection des consommateurs, en assurant la liberté des échanges de produits ou services. À titre d'exemple, l'autorité de la concurrence française est *« au service du consommateur »* et a pour *« objectif de veiller au libre jeu de la concurrence et d'apporter son concours au fonctionnement concurrentiel des marchés aux échelons européen et international »*⁸⁰⁴. La prise en compte des spécificités et des objectifs sectoriels ne fait pas partie de leurs missions premières. L'interprétation des dispositions concurrentielles du secteur agricole sont alors souvent à l'avantage de la concurrence, tel que l'illustrent les décisions de la Commission ou de l'autorité de la concurrence française. En conséquence, la création d'une autorité de régulation des marchés agricoles pourrait être plus adaptée. Reste alors à déterminer son champ d'intervention. Une telle autorité doit être construite autour de son objet, ici les échanges de produits agricoles. Si certains auteurs ont examiné l'opportunité de l'intervention d'un régulateur financier en raison du mouvement de financiarisation des marchés agricoles, les enjeux spécifiques de l'agriculture peuvent justifier l'instauration d'un régulateur propre à ce secteur⁸⁰⁵. L'autorité de régulation des marchés agricoles aurait alors tout

⁸⁰³ *Ibidem*.

⁸⁰⁴ Présentation de la mission de l'Autorité de la concurrence, consultable sur : http://www.autoritedelaconcurrence.fr/user/standard.php?lang=fr&id_rub=167

⁸⁰⁵ M. – A. FRISON ROCHE, Quelles autorités de régulation pour les marchés de matières premières agricoles ?, dans F. COLLART DUTILLEUL et E. LE DOLLEY, *Droit, économie et marchés de matières premières agricoles*, coll. "Droit et Économie", Lextenso éditions, LGDJ, 2013, p. 267 à p. 283.

autant une vocation économique que de politique publique en « entraînant une stabilisation de la chaîne de production et visant à la sécurité et l'autonomie alimentaire de la population »⁸⁰⁶. Le régulateur s'assurera alors que « la stabilité des filières agricoles, à long terme, la bonne gestion de stocks de sécurité, la gestion des risques de santé, d'éventuels systèmes de service universels, soient assurés » afin de répondre à la mission de la politique agricole commune⁸⁰⁷. Les organisations économiques agricoles interviennent alors sur les marchés agricoles, de concert avec les indications de l'autorité de régulation. L'exemple de l'Agence rurale de Nouvelle-Calédonie peut nourrir les réflexions en la matière. Cette agence est issue de la fusion, en avril 2018, de l'Établissement de régulation des prix agricoles et de l'Agence pour la prévention et l'indemnisation des calamités agricoles ou naturelles. Elle a notamment pour mission de réguler les prix et l'organisation des marchés agricoles⁸⁰⁸.

Vers un système de régulation du secteur agricole dans son ensemble ? – La régulation des marchés agricoles pose plus largement la question d'un droit de la régulation de l'activité agricole dans son ensemble. En effet, l'exploitation agricole, au-delà de la question de la sécurité alimentaire de la population européenne, doit assurer la protection des sols, des sous-sols, de l'eau, etc. À titre d'exemple, l'Agence rurale néo-calédonienne assure notamment la préservation de la gestion en eau. En conséquence, la question de la régulation de l'exploitation agricole dans son ensemble pourrait être examinée, avec une autorité de régulation agricole unique dont les différentes composantes pourraient assurer, dans un contexte libéralisé, la protection de l'intérêt général dans ses différentes formes.

⁸⁰⁶ *Ibidem*.

⁸⁰⁷ *Ibidem*.

⁸⁰⁸ Voir notamment AC de Nouvelle-Calédonie, avis n°2018-A-01 portant sur la création de l'Agence rurale, consultable sur : https://autorite-concurrence.nc/sites/default/files/atoms/files/avis_18-0001-agence-rurale-ampliation.pdf

ANNEXES

Extraits du règlement (UE) n°1308/2013 du 17 décembre 2013 portant organisation commune des marchés des produits agricoles



**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**

PARTIE I

DISPOSITIONS PRÉLIMINAIRES

Article premier

Champ d'application

1. Le présent règlement établit une organisation commune des marchés pour les produits agricoles, c'est-à-dire tous les produits énumérés à l'annexe I des traités, à l'exclusion des produits de la pêche et de l'aquaculture définis dans les actes législatifs de l'Union sur l'organisation commune des marchés des produits de la pêche et de l'aquaculture.

2. Les produits agricoles définis au paragraphe 1 sont répartis dans les secteurs suivants énumérés dans les parties respectives de l'annexe I:

- a) céréales, partie I;
- b) riz, partie II;
- c) sucre, partie III;
- d) fourrages séchés, partie IV;
- e) semences, partie V;
- f) houblon, partie VI;
- g) huile d'olive et olives de table, partie VII;
- h) lin et chanvre, partie VIII;
- i) fruits et légumes, partie IX;
- j) produits transformés à base de fruits et légumes, partie X;
- k) bananes, partie XI;
- l) vin, partie XII;
- m) plantes vivantes et produits de la floriculture, partie XIII;

▼B

3. Afin de faire en sorte que les opérateurs économiques ne subissent pas ce préjudice, la Commission est habilitée à adopter des actes délégués en conformité avec l'article 227 en ce qui concerne les dispositions transitoires portant sur le vin mis sur le marché et étiqueté conformément aux règles pertinentes applicables avant le 1^{er} août 2009.

4. Afin de tenir compte des spécificités des échanges entre l'Union et certain pays tiers, la Commission est habilitée à adopter des actes délégués en conformité avec l'article 227 en ce qui concerne les dérogations à la présente section pour les produits à exporter, lorsque le droit du pays tiers concerné l'exige.

*Article 123***Compétences d'exécution en conformité avec la procédure d'examen**

La Commission peut adopter des actes d'exécution fixant les mesures nécessaires en ce qui concerne les procédures et les critères techniques applicables à la présente section, y compris les mesures nécessaires en ce qui concerne les procédures de certification, d'approbation et de contrôle applicables aux vins ne bénéficiant pas d'une appellation d'origine protégée ni d'une indication géographique protégée. Ces actes d'exécution sont adoptés en conformité avec la procédure d'examen visée à l'article 229, paragraphe 2.

*CHAPITRE II****Dispositions particulières applicables à certains secteurs*****Section 1****Sucre***Article 124***Durée**

À l'exception des articles 125 et 126, la présente section s'applique jusqu'à la fin de la campagne de commercialisation 2016/2017.

Sous-Section 1**Mesures spécifiques***Article 125***Accords dans le secteur du sucre**

1. Les conditions d'achat de la betterave et de la canne à sucre, y compris les contrats de livraison conclus avant les ensemencements, sont régis par des accords interprofessionnels écrits, conclus entre, d'une part, les producteurs de betterave et de canne à sucre de l'Union ou, en leur nom, les organisations dont ils sont membres, et, d'autre part, les entreprises sucrières de l'Union ou, en leur nom, les organisations dont ils sont membres.

2. Les accords interprofessionnels décrits à l'annexe II, partie II, section A, point 6, sont notifiés par les entreprises productrices de sucre aux autorités compétentes de l'État membre dans lequel elles produisent du sucre.

▼B

3. À compter du 1^{er} octobre 2017, les accords interprofessionnels sont conformes aux conditions établies à l'annexe X.

4. Afin de tenir compte des caractéristiques propres au secteur du sucre et de l'évolution du secteur après la suppression des quotas de production, la Commission est habilitée à adopter des actes délégués en conformité avec l'article 227 en vue de:

- a) mettre à jour les termes visés à l'annexe II, partie II, section A;
- b) mettre à jour les conditions d'achat pour les betteraves visées à l'annexe X
- c) définir des règles complémentaires en ce qui concerne la détermination du poids brut, de la tare et de la teneur en sucre de la betterave livrée à une entreprise, et la pulpe de betterave.

5. La Commission peut adopter des actes d'exécution fixant les mesures nécessaires à l'application du présent article, y compris en ce qui concerne les procédures, les notifications et l'assistance administrative dans le cas d'accords interprofessionnels couvrant plus d'un État membre. Ces actes d'exécution sont adoptés en conformité avec la procédure d'examen visée à l'article 229, paragraphe 2.

*Article 126***Notification des prix sur le marché du sucre**

La Commission peut adopter des actes d'exécution mettant en place un système d'information sur les prix pratiqués sur le marché du sucre, qui comprend un dispositif de publication des niveaux de prix pour ce marché. Ces actes d'exécution sont adoptés en conformité avec la procédure d'examen visée à l'article 229, paragraphe 2.

Le système visé au premier alinéa fonctionne à partir des informations communiquées par les entreprises productrices de sucre blanc ou par d'autres opérateurs participant au commerce du sucre. Ces informations sont considérées comme confidentielles.

La Commission veille à ce que les prix précisément pratiqués par les différents opérateurs économiques ou leurs noms ne soient pas publiés.

Sous-Section 2**Exigences applicables au secteur du sucre au cours de la période visée à l'article 124***Article 127***Contrats de livraison**

1. Outre, les exigences énoncées à l'article 125, paragraphe 1, les accords interprofessionnels sont conformes aux conditions d'achat établies à l'annexe XI.

▼B

- b) les conditions dans lesquelles un document d'accompagnement doit être considéré comme certifiant les appellations d'origine protégées ou les indications géographiques protégées;
 - c) l'obligation de tenir un registre et son utilisation;
 - d) les personnes qui ont l'obligation de tenir un registre et celles qui en sont exemptées;
 - e) les opérations qui doivent figurer dans le registre.
4. La Commission peut adopter des 'actes d'exécution fixant:
- a) les règles relatives à la constitution des registres, aux produits qui doivent y figurer, aux délais pour les écritures sur les registres et à la clôture desdits registres;
 - b) des mesures demandant aux États membres de fixer le pourcentage maximal de pertes acceptable;
 - c) des dispositions générales et transitoires sur la tenue de registres;
 - d) les règles fixant la durée pendant laquelle les documents d'accompagnement et les registres doivent être conservés.

Ces actes d'exécution sont adoptés en conformité avec la procédure d'examen visée à l'article 229, paragraphe 2.

Section 3

Lait et produits laitiers*Article 148***Relations contractuelles dans le secteur du lait et des produits laitiers**

1. Lorsqu'un État membre décide que toute livraison, sur son territoire, de lait cru d'un agriculteur à un transformateur de lait cru doit faire l'objet d'un contrat écrit entre les parties et/ou que les premiers acheteurs doivent faire une offre écrite de contrat pour la livraison de lait cru par les agriculteurs, ce contrat et/ou cette offre de contrat répondent aux conditions fixées au paragraphe 2.

Lorsqu'un État membre décide que les livraisons de lait cru d'un agriculteur à un transformateur de lait cru doivent faire l'objet d'un contrat écrit entre les parties, l'État membre décide également quelles étapes de la livraison sont couvertes par un contrat de ce type si la livraison de lait cru est effectuée par l'intermédiaire d'un ou de plusieurs collecteurs.

Aux fins du présent article on entend par «collecteur», une entreprise transportant du lait cru d'un agriculteur ou d'un autre collecteur jusqu'à un transformateur de lait cru ou à un autre collecteur, ce transport étant, à chaque fois, assorti d'un transfert de propriété dudit lait cru.

▼M5

1 *bis*. Lorsque les États membres ne font pas usage des possibilités prévues au paragraphe 1 du présent article, un producteur, une organisation de producteurs ou une association d'organisations de producteurs peut exiger que toute livraison de lait cru à un transformateur de lait cru fasse l'objet d'un contrat écrit entre les parties et/ou d'une offre écrite de contrat par les premiers acheteurs, aux conditions fixées au paragraphe 4, premier alinéa, du présent article.

▼M5

Si le premier acheteur est une micro, petite ou moyenne entreprise au sens de la recommandation 2003/361/CE, le contrat et/ou l'offre de contrat n'est pas obligatoire, sans préjudice de la possibilité pour les parties d'avoir recours à un contrat type établi par une organisation interprofessionnelle.

2. Le contrat et/ou l'offre de contrat visés aux paragraphes 1 et 1 *bis*:

▼B

- a) est établi avant la livraison;
- b) est établi par écrit; et
- c) comprend, en particulier, les éléments suivants:
 - i) le prix à payer pour la livraison, lequel:
 - est fixe et indiqué dans le contrat, et/ou
 - est calculé au moyen d'une combinaison de facteurs établis dans le contrat, lesquels peuvent inclure des indicateurs de marché reflétant l'évolution des conditions de marché, le volume livré, et la qualité ou la composition du lait cru livré;
 - ii) le volume de lait cru qui peut et/ou doit être livré, ainsi que le calendrier de ces livraisons;
 - iii) la durée du contrat, lequel peut être conclu pour une durée déterminée ou indéterminée assortie de clauses de résiliation;
 - iv) les modalités relatives aux procédures et aux délais de paiement;
 - v) les modalités de collecte ou de livraison du lait cru; et
 - vi) les règles applicables en cas de force majeure.

▼M5

3. Par dérogation aux paragraphes 1 et 1 *bis*, il n'y a pas lieu d'établir un contrat et/ou une offre de contrat si le lait cru est livré par un membre d'une coopérative à la coopérative dont il est membre, dès lors que les statuts de cette coopérative ou les règles et décisions prévues par ces statuts ou en découlant contiennent des dispositions produisant des effets similaires à ceux des dispositions du paragraphe 2, points a), b) et c).

▼B

4. Tous les éléments des contrats de livraison de lait cru conclus par des agriculteurs, des collecteurs ou des transformateurs de lait cru, y compris les éléments visés au paragraphe 2, point c), sont librement négociés entre les parties.

▼M5

Nonobstant le premier alinéa, l'un ou plusieurs des points suivants s'appliquent:

- a) lorsqu'il décide de rendre obligatoire un contrat écrit de livraison de lait cru en vertu du paragraphe 1, un État membre peut prévoir:
 - i) une obligation pour les parties de convenir de la relation entre une certaine quantité livrée et le prix à payer pour une telle livraison;

▼M5

- ii) une durée minimale applicable uniquement aux contrats écrits entre un agriculteur et le premier acheteur de lait cru; cette durée minimale est d'au moins six mois et n'entrave pas le bon fonctionnement du marché intérieur;

▼B

- b) lorsqu'il décide que les premiers acheteurs de lait cru doivent faire à l'agriculteur une offre écrite de contrat en vertu du paragraphe 1, un État membre peut prévoir que l'offre doit inclure une durée minimale pour le contrat telle qu'elle est définie par le droit national à cet effet. Une durée minimale de ce type est d'au moins six mois et n'entrave pas le bon fonctionnement du marché intérieur.

Le deuxième alinéa s'applique sans préjudice du droit de l'agriculteur de refuser une durée minimale à condition qu'il le fasse par écrit. Dans ce cas, les parties sont libres de négocier tous les éléments du contrat, y compris ceux visés au paragraphe 2, point c).

5. Les États membres qui font usage des possibilités prévues au présent article notifient à la Commission les modalités de leur application.

6. La Commission peut adopter des actes d'exécution déterminant les mesures nécessaires à une application uniforme du paragraphe 2, points a) et b), et du paragraphe 3 ainsi que les modalités des notifications que les États membres doivent faire en vertu du présent article. Ces actes d'exécution sont adoptés en conformité avec la procédure d'examen visée à l'article 229, paragraphe 2.

*Article 149***Négociations contractuelles dans le secteur du lait et des produits laitiers****▼M5**

1. Une organisation de producteurs du secteur du lait et des produits laitiers reconnue en vertu de l'article 161, paragraphe 1, peut négocier au nom des agriculteurs qui en sont membres, pour tout ou partie de leur production conjointe, des contrats de livraison de lait cru d'un agriculteur à un transformateur de lait cru ou à un collecteur au sens de l'article 148, paragraphe 1, troisième alinéa.

▼B

2. Les négociations peuvent être menées par l'organisation de producteurs:

- a) qu'il y ait ou non transfert de la propriété du lait cru des producteurs à l'organisation de producteurs;
- b) que le prix négocié soit ou non identique pour la production conjointe de tous les agriculteurs membres de l'organisation de producteurs ou de seulement certains d'entre eux;
- c) dès lors que, pour une organisation de producteurs spécifique, toutes les conditions suivantes sont remplies:
 - i) le volume de lait cru faisant l'objet de ces négociations n'excède pas 3,5 % de la production totale de l'Union,

▼B

- ii) le volume de lait cru faisant l'objet de ces négociations produit dans tout État membre n'excède pas 33 % de la production nationale totale de cet État membre, et
- iii) le volume de lait cru faisant l'objet de ces négociations livré dans tout État membre n'excède pas 33 % de la production nationale totale de cet État membre;
- d) dès lors que les agriculteurs concernés ne sont membres d'aucune autre organisation de producteurs négociant également tout contrat de ce type en leur nom; toutefois, les États membres peuvent déroger à cette condition dans des cas dûment justifiés où les agriculteurs possèdent deux unités de production distinctes situées dans des aires géographiques différentes;
- e) dès lors que le lait cru n'est pas concerné par une obligation d'être livré découlant de l'affiliation d'un agriculteur à une coopérative 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; et
- f) dès lors que l'organisation de producteurs adresse aux autorités compétentes de l'État membre ou des États membres dans lesquels elle exerce ses activités une notification indiquant le volume de lait cru faisant l'objet de ces négociations.

3. Nonobstant les conditions établies au paragraphe 2, point c) ii) et iii), une organisation de producteurs peut négocier en vertu du paragraphe 1, à condition que, pour ladite organisation de producteurs, le volume de lait cru faisant l'objet des négociations qui est produit ou livré dans un État membre dont la production de lait cru est inférieure à 500 000 tonnes par année n'excède pas 45 % de la production nationale totale de cet État membre.

4. Aux fins du présent article, les références aux organisations de producteurs incluent les associations d'organisations de producteurs.

5. Aux fins de l'application du paragraphe 2, point c), et du paragraphe 3, la Commission publie, par tout moyen qu'elle juge approprié, et sur la base des données les plus récentes possibles, les quantités correspondant à la production de lait cru dans l'Union et dans les États membres.

6. Par dérogation au paragraphe 2, point c), et au paragraphe 3, l'autorité de concurrence visée au présent paragraphe, deuxième alinéa, peut décider dans des cas particuliers, même si les plafonds fixés par lesdites dispositions n'ont pas été dépassés, que des négociations spécifiques menées par l'organisation de producteurs devraient être rouvertes ou ne devraient avoir lieu en aucun cas, dès lors qu'elle le juge nécessaire afin d'éviter l'exclusion de la concurrence ou d'empêcher que des PME de transformation de lait cru opérant sur son territoire ne soient sérieusement affectées.

Dans le cas de négociations portant sur plus d'un État membre, la décision visée au premier alinéa est prise par la Commission, sans recourir à la procédure visée à l'article 229, paragraphe 2 ou 3. Dans les autres cas, cette décision est adoptée par l'autorité nationale de concurrence de l'État membre concerné par les négociations.

▼B

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

7. Aux fins du présent article, on entend par:

- a) «autorité nationale de concurrence», l'autorité visée à l'article 5 du règlement (CE) n° 1/2003 du Conseil ⁽¹⁾;
- b) «PME», une micro, petite, ou moyenne entreprise au sens de la recommandation 2003/361/CE.

8. Les États membres où les négociations ont lieu conformément au présent article informent la Commission de l'application du paragraphe 2, point f), et du paragraphe 6.

Article 150

Régulation de l'offre pour les fromages bénéficiant d'une appellation d'origine protégée ou d'une indication géographique protégée

1. À la demande d'une organisation de producteurs reconnue en vertu de l'article 152, paragraphe 3, d'une organisation interprofessionnelle reconnue en vertu de l'article 157, paragraphe 3, ou d'un groupement d'opérateurs visé à l'article 3, paragraphe 2, du règlement (UE) n° 1151/2012, les États membres peuvent définir, pour une période de temps déterminée, des règles contraignantes portant sur la régulation de l'offre de fromages bénéficiant d'une appellation d'origine protégée ou d'une indication géographique protégée conformément à l'article 5, paragraphes 1 et 2 du règlement (UE) n° 1151/2012.

2. Les règles visées au paragraphe 1 du présent article sont subordonnées à l'existence d'un accord préalable entre les parties dans l'aire géographique visée à l'article 7, paragraphe 1, point c), du règlement (UE) n° 1151/2012. Cet accord est conclu entre au moins deux tiers des producteurs de lait ou de leurs représentants, comptant pour au moins deux tiers du lait cru utilisé pour la production du fromage visé au paragraphe 1 du présent article et, le cas échéant, au moins deux tiers des producteurs dudit fromage représentant au moins deux tiers de la production du fromage concerné dans l'aire géographique visée à l'article 7, paragraphe 1, point c), du règlement (UE) n° 1151/2012.

3. Aux fins du paragraphe 1, en ce qui concerne les fromages bénéficiant d'une indication géographique protégée, l'aire géographique d'origine du lait cru, telle qu'elle est déterminée dans le cahier des charges desdits fromages, est la même que l'aire géographique visée à l'article 7, paragraphe 1, point c), du règlement (UE) n° 1151/2012 pour ce fromage.

4. Les règles visées au paragraphe 1:

- a) couvrent uniquement la régulation de l'offre pour le produit concerné et ont pour objet d'adapter l'offre à la demande de ce fromage;
- b) n'ont d'effet que pour le produit concerné;

⁽¹⁾ Règlement (CE) n° 1/2003 du Conseil du 16 décembre 2002 relatif à la mise en œuvre des règles de concurrence prévues aux articles 81 et 82 du traité (JO L 1 du 4.1.2003, p. 1).

▼B

- c) peuvent être rendues contraignantes pour une durée maximale de trois ans et peuvent être renouvelées à l'issue de cette période par l'introduction d'une nouvelle demande, telle qu'elle est visée au paragraphe 1;
- d) ne portent pas préjudice au commerce de produits autres que ceux concernés par ces règles;
- e) ne concernent pas des transactions après la première commercialisation du fromage en question;
- f) ne permettent pas la fixation de prix, y compris à titre indicatif ou de recommandation;
- g) ne conduisent pas à l'indisponibilité d'une proportion excessive du produit concerné qui, autrement, serait disponible;
- h) ne créent pas de discriminations, ne font pas obstacle à l'entrée de nouveaux venus sur le marché et ne portent pas préjudice aux petits producteurs;
- i) contribuent à la préservation de la qualité et/ou au développement du produit en question;
- j) s'appliquent sans préjudice de l'article 149.

5. Les règles visées au paragraphe 1 sont publiées dans une publication officielle de l'État membre en question.

6. Les États membres effectuent des contrôles afin de veiller à ce que les conditions établies au paragraphe 4 soient respectées et, si les autorités nationales compétentes ont constaté que lesdites conditions n'ont pas été respectées, abrogent les règles visées au paragraphe 1.

7. Les États membres notifient immédiatement à la Commission les règles visées au paragraphe 1 qu'ils ont adoptées. La Commission informe les autres États membres de toute notification de telles règles.

8. La Commission peut à tout moment adopter des actes d'exécution exigeant qu'un État membre abroge les règles qu'il a établies conformément au paragraphe 1 si la Commission constate que lesdites règles ne sont pas conformes aux conditions établies au paragraphe 4, constituent une entrave à la concurrence ou une distorsion de la concurrence dans une partie importante du marché intérieur, ou compromettent le libre-échange ou la réalisation des objectifs de l'article 39 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Ces actes d'exécution sont adoptés sans recourir à la procédure prévue à l'article 229, paragraphe 2 ou 3, du présent règlement.

Article 151

Déclarations obligatoires dans le secteur du lait et des produits laitiers

À partir du 1^{er} avril 2015, les premiers acheteurs de lait cru déclarent à l'autorité nationale compétente la quantité de lait cru qui leur a été livrée au cours de chaque mois.

Aux fins du présent article ainsi que de l'article 148, on entend par «premier acheteur», une entreprise ou un groupement qui achète le lait aux producteurs afin de:

- a) le soumettre à une ou plusieurs opérations de collecte, d'emballage, de stockage, de refroidissement ou de transformation, y compris contractuellement;

▼B

- b) le céder à une ou plusieurs entreprises traitant ou transformant du lait ou d'autres produits laitiers.

Les États membres notifient à la Commission la quantité de lait cru visée au premier alinéa.

La Commission peut adopter des actes d'exécution établissant des règles relatives au contenu, au format et à la périodicité desdites déclarations et les modalités des notifications que les États membres doivent faire conformément au présent article. Ces actes d'exécution sont adoptés en conformité avec la procédure d'examen visée à l'article 229, paragraphe 2.

*CHAPITRE III****Organisations de producteurs et leurs associations et organisations interprofessionnelles*****Section 1****Définition et reconnaissance***Article 152***Organisations de producteurs**

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;

▼M5

- 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;

▼B

- 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;

▼B

- 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;

▼C2

- 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;

▼B

- xi) fournir l'assistance technique nécessaire à l'utilisation des marchés à terme et des systèmes assurantiels;

▼M5

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;

▼M5

- 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.

▼B

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 2208 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.

▼M5

▼B*Article 153***Statuts des organisations de producteurs**

1. Les statuts d'une organisation de producteurs exigent en particulier de ses membres de:
 - a) appliquer les règles adoptées par l'organisation de producteurs en matière d'information sur la production, de production, de commercialisation et de protection de l'environnement;
 - b) n'être membres que d'une seule organisation de producteurs pour un produit donné de l'exploitation; toutefois, les États membres peuvent déroger à cette condition dans des cas dûment justifiés lorsque les producteurs membres d'une organisation possèdent deux unités de production distinctes situées dans des aires géographiques différentes;
 - c) fournir les informations demandées par l'organisation de producteurs à des fins statistiques.
2. Les statuts d'une organisation de producteurs comportent également des dispositions concernant:
 - a) les modalités de fixation, d'adoption et de modification des règles visées au paragraphe 1, point a);
 - b) l'imposition aux membres de contributions financières nécessaires au financement de l'organisation de producteurs;
 - c) les règles permettant aux producteurs membres d'une organisation de contrôler, de façon démocratique, leur organisation et les décisions prises par cette dernière;
 - d) les sanctions pour violation des obligations statutaires, et notamment pour le non-paiement des contributions financières, ou des règles établies par l'organisation de producteurs;
 - e) les règles relatives à l'admission de nouveaux membres, et notamment la période minimale d'adhésion, qui ne peut être inférieure à un an;
 - f) les règles comptables et budgétaires nécessaires au fonctionnement de l'organisation.
3. Les paragraphes 1 et 2 ne s'appliquent pas aux organisations de producteurs du secteur du lait et des produits laitiers.

*Article 154***Reconnaissance des organisations de producteurs****▼C2**

1. Afin d'être reconnue par un État membre, une organisation de producteurs qui fait cette demande de reconnaissance est une entité juridique ou toute partie clairement définie d'une entité juridique qui:

▼B

- a) répond aux exigences fixées à l'article 152, paragraphe 1, points a), b) et c);
- b) réunit un nombre minimal de membres et/ou couvre un volume ou une valeur minimal(e) de production commercialisable, à déterminer par l'État membre concerné, dans sa zone d'activité;
- c) offre des garanties suffisantes quant à l'exécution correcte de ses activités tant du point de vue de la durée que du point de vue de l'efficacité, de la mise à disposition effective de moyens d'assistance humains, matériels et techniques à ses membres, et s'il y a lieu, de la concentration de l'offre;

▼B

- d) possède des statuts conformes aux points a), b) et c) du présent paragraphe.

▼M5

1 *bis*. Les États membres peuvent, sur demande, décider d'octroyer plus d'une reconnaissance à une organisation de producteurs opérant dans plusieurs secteurs visés à l'article 1^{er}, paragraphe 2, à condition que l'organisation de producteurs concernée remplisse les conditions visées au paragraphe 1 du présent article pour chaque secteur pour lequel elle demande à être reconnue.

2. Les États membres peuvent décider que les organisations de producteurs qui ont été reconnues avant le 1^{er} janvier 2018 et qui remplissent les conditions prévues au paragraphe 1 du présent article sont réputées être reconnues comme organisations de producteurs conformément à l'article 152.

3. Lorsque des organisations de producteurs ont été reconnues avant le 1^{er} janvier 2018 mais ne remplissent pas les conditions prévues au paragraphe 1 du présent article, les États membres retirent leur reconnaissance au plus tard le 31 décembre 2020.

▼B

4. Les États membres:

- a) décident de l'octroi de la reconnaissance à une organisation de producteurs dans un délai de quatre mois à compter de l'introduction de la demande, accompagnée de toutes les pièces justificatives pertinentes; cette demande est introduite auprès de l'État membre dans lequel l'organisation a son siège;
- b) effectuent, à des intervalles déterminés par eux, des contrôles pour s'assurer que les organisations de producteurs reconnues respectent les dispositions du présent chapitre;
- c) imposent à ces organisations et associations les sanctions applicables et déterminées par eux en cas de non-respect ou d'irrégularités dans l'application des mesures prévues par le présent chapitre et décident, si nécessaire, du retrait de la reconnaissance;
- d) informent la Commission, au plus tard le 31 mars de chaque année, de toute décision d'accorder, de refuser ou de retirer la reconnaissance qui a été prise au cours de l'année civile précédente.

*Article 155***Externalisation**

Les États membres peuvent autoriser une organisation de producteurs reconnue ou une association d'organisations de producteurs reconnue dans les secteurs désignés par la Commission conformément à l'article 173, paragraphe 1, point f), à externaliser n'importe quelle activité autre que la production, y compris à des filiales, à condition qu'elle reste responsable de l'exécution de l'activité externalisée et du contrôle global de la gestion et de la supervision de l'accord commercial portant sur l'exécution de l'activité.

▼B*Article 156***Associations d'organisations de producteurs**

1. Les États membres peuvent, sur demande, reconnaître les associations d'organisations de producteurs dans un secteur déterminé énuméré à l'article 1^{er}, paragraphe 2, qui sont constituées sur l'initiative d'organisations de producteurs reconnues.

Sous réserve des règles adoptées en application de l'article 173, les associations d'organisations de producteurs peuvent exercer toutes les activités ou fonctions des organisations de producteurs.

▼C2

2. Par dérogation au paragraphe 1, les États membres peuvent, sur demande, reconnaître une association d'organisations de producteurs reconnues dans le secteur du lait et des produits laitiers si l'État membre concerné considère que l'association est capable de s'acquitter efficacement d'au moins une activité d'une organisation de producteurs reconnue et qu'elle remplit les conditions prévues à l'article 161, paragraphe 1.

▼B*Article 157***Organisations interprofessionnelles**

1. Les États membres peuvent, sur demande, reconnaître les organisations interprofessionnelles dans un secteur précis visé à l'article 1^{er}, paragraphe 2, qui:

- a) sont constituées de représentants des activités économiques liées à la production et à au moins une des étapes suivantes de la chaîne d'approvisionnement: la transformation ou la commercialisation, y compris la distribution, des produits dans un ou plusieurs secteurs;
- b) sont constituées à l'initiative de la totalité ou d'une partie des organisations ou associations qui les composent;
- c) poursuivent un but précis prenant en compte les intérêts de leurs membres et ceux des consommateurs, qui peut inclure, notamment, un des objectifs suivants:
 - i) améliorer les connaissances et la transparence de la production et du marché, y compris en publiant des données statistiques agrégées relatives aux coûts de production, aux prix, accompagnées le cas échéant d'indicateurs de prix, aux volumes et à la durée des contrats précédemment conclus, et en réalisant des analyses sur les perspectives d'évolution du marché au niveau régional, national ou international;
 - ii) prévoir le potentiel de production et consigner les prix publics sur le marché;
 - iii) contribuer à une meilleure coordination de la mise sur le marché des produits, notamment par des recherches et des études de marché;
 - iv) explorer les marchés d'exportation potentiels;

▼B

- v) sans préjudice des articles 148 et 168, élaborer des contrats types compatibles avec la réglementation de l'Union pour la vente de produits agricoles aux acheteurs et/ou la fourniture de produits transformés aux distributeurs et détaillants, en tenant compte de la nécessité de garantir des conditions de concurrence équitables et d'éviter les distorsions du marché;
- vi) exploiter pleinement le potentiel des produits, y compris au niveau des débouchés, et développer des initiatives pour renforcer la compétitivité économique et l'innovation;
- vii) fournir des informations et réaliser les recherches nécessaires à l'innovation, à la rationalisation, à l'amélioration et à l'orientation de la production et, le cas échéant, de la transformation et de la commercialisation, vers des produits plus adaptés aux besoins du marché et aux goûts et aspirations des consommateurs, en particulier en matière de qualité des produits, y compris en ce qui concerne les spécificités des produits bénéficiant d'une appellation d'origine protégée ou d'une indication géographique protégée, et en matière de protection de l'environnement;
- viii) rechercher des méthodes permettant de limiter l'usage des produits zoosanitaires ou phytosanitaires, mieux gérer d'autres intrants, garantir la qualité des produits ainsi que la préservation des sols et des eaux, promouvoir la sécurité sanitaire des aliments, en particulier par la traçabilité des produits, et améliorer la santé et le bien-être des animaux;
- ix) mettre au point des méthodes et des instruments destinés à améliorer la qualité des produits à tous les stades de la production et, le cas échéant, de la transformation et de la commercialisation;
- x) entreprendre toute action visant à défendre, protéger et promouvoir l'agriculture biologique et les appellations d'origine, les labels de qualité et les indications géographiques;
- xi) promouvoir et réaliser des recherches concernant la production intégrée et durable ou d'autres méthodes de production respectueuses de l'environnement;
- xii) encourager une consommation saine et responsable des produits sur le marché intérieur et/ou diffuser des informations sur les méfaits des modes de consommation dangereux;
- xiii) promouvoir la consommation des produits sur le marché intérieur et les marchés extérieurs et/ou fournir des informations sur ces produits;
- xiv) contribuer à la gestion des sous-produits et à la réduction et à la gestion des déchets;

▼M5

- xv) établir des clauses types de répartition de la valeur au sens de l'article 172 *bis*, portant notamment sur les gains et les pertes enregistrés sur le marché, afin de déterminer comment doit être répartie entre elles toute évolution des prix pertinents du marché des produits concernés ou d'autres marchés de matières premières;

▼M5

xvi) mettre en œuvre des mesures visant à prévenir et gérer les risques pour la santé animale, les risques phytosanitaires et les risques environnementaux.

1 *bis*. Les États membres peuvent, sur demande, décider d'octroyer plus d'une reconnaissance à une organisation interprofessionnelle opérant dans plusieurs secteurs visés à l'article 1^{er}, paragraphe 2, à condition que l'organisation interprofessionnelle concernée remplisse les conditions visées au paragraphe 1 et, le cas échéant, au paragraphe 3 pour chaque secteur pour lequel elle demande à être reconnue.

▼B

2. Dans des cas dûment justifiés, les États membres peuvent décider, sur la base de critères objectifs et non discriminatoires, que la condition figurant à l'article 158, paragraphe 1, point c), est remplie en limitant le nombre d'organisations interprofessionnelles au niveau régional ou national si des dispositions du droit national en vigueur avant le 1^{er} janvier 2014 le prévoient et si cela n'entrave pas le bon fonctionnement du marché intérieur.

3. Par dérogation au paragraphe 1, en ce qui concerne le secteur du lait et des produits laitiers, les États membres peuvent reconnaître les organisations interprofessionnelles qui:

- a) ont officiellement introduit une demande de reconnaissance et sont constituées de représentants des activités économiques liées à la production de lait cru et liées à au moins une des étapes suivantes de la chaîne d'approvisionnement: la transformation ou la commercialisation, y compris la distribution, des produits du secteur du lait et des produits laitiers;
- b) sont constituées à l'initiative de la totalité ou d'une partie des représentants visés au point a);
- c) mènent, dans une ou plusieurs régions de l'Union, en prenant en compte les intérêts des membres de ces organisations interprofessionnelles et ceux des consommateurs, une ou plusieurs des activités suivantes:
 - i) améliorer la connaissance et la transparence de la production et du marché, y compris, en publiant des données statistiques relatives aux prix, aux volumes et à la durée des contrats précédemment conclus pour la livraison de lait cru et en réalisant des analyses sur les perspectives d'évolution du marché au niveau régional, national et international;
 - ii) contribuer à une meilleure coordination de la mise sur le marché des produits du secteur du lait et des produits laitiers, notamment par des recherches et des études de marché;
 - iii) encourager la consommation de lait et de produits laitiers et fournir des informations relatives à ces produits, sur les marchés intérieurs et extérieurs;
 - iv) explorer les marchés d'exportation potentiels;
 - v) élaborer des contrats types compatibles avec la réglementation de l'Union pour la vente du lait cru aux acheteurs ou la fourniture de produits transformés aux distributeurs et détaillants, en tenant compte de la nécessité de garantir des conditions équitables de concurrence et de prévenir les distorsions de marché;

▼B

- vi) fournir les informations et réaliser les recherches nécessaires à l'orientation de la production vers des produits plus adaptés aux besoins du marché et aux goûts et aspirations des consommateurs, en particulier en matière de qualité des produits et de protection de l'environnement;
- vii) préserver et développer le potentiel de production du secteur laitier, notamment au travers de la promotion de l'innovation ainsi que du soutien aux programmes de recherche appliquée et de développement afin d'exploiter pleinement le potentiel du lait et des produits laitiers, en particulier en vue de créer des produits à valeur ajoutée plus attractifs pour le consommateur;
- viii) rechercher des méthodes permettant de limiter l'usage des produits vétérinaires, de mieux gérer les autres intrants et d'améliorer la sécurité sanitaire des aliments et la santé animale;
- ix) mettre au point des méthodes et des instruments destinés à améliorer la qualité des produits à tous les stades de la production et de la commercialisation;
- x) exploiter le potentiel de l'agriculture biologique, protéger et promouvoir ce type d'agriculture ainsi que la production de produits bénéficiant d'appellations d'origine, des labels de qualité et des indications géographiques;
- xi) promouvoir la production intégrée ou d'autres méthodes de production respectueuses de l'environnement;

▼M5

- xii) établir des clauses types de répartition de la valeur au sens de l'article 172 *bis*, portant notamment sur les gains et les pertes enregistrés sur le marché, afin de déterminer comment doit être répartie entre elles toute évolution des prix pertinents du marché des produits concernés ou d'autres marchés de matières premières; et
- xiii) mettre en œuvre des mesures visant à prévenir et gérer les risques pour la santé animale, les risques phytosanitaires et les risques environnementaux.

▼B*Article 158***Reconnaissance des organisations interprofessionnelles**

1. Les États membres peuvent reconnaître les organisations interprofessionnelles qui en font la demande, à condition qu'elles:

- a) répondent aux exigences fixées à l'article 157;
- b) exercent leurs activités dans une ou plusieurs régions du territoire concerné;
- c) représentent une part significative des activités économiques visées à l'article 157, paragraphe 1, point a);
- d) n'exécutent pas elles-mêmes d'activités de production, de transformation ou de commerce, à l'exception des cas prévus à l'article 162.

▼B

2. Les États membres peuvent décider que les organisations interprofessionnelles qui, avant le 1^{er} janvier 2014, ont été reconnues conformément au droit national et remplissent les conditions prévues au paragraphe 1 du présent article sont réputées être reconnues comme organisations interprofessionnelles en vertu de l'article 157.

3. Les organisations interprofessionnelles qui, avant le 1^{er} janvier 2014, ont été reconnues conformément au droit national et ne remplissent pas les conditions prévues au paragraphe 1 du présent article peuvent poursuivre leurs activités conformément au droit national jusqu'au 1^{er} janvier 2015.

4. Les États membres peuvent reconnaître dans tous les secteurs des organisations interprofessionnelles qui existaient au 1^{er} janvier 2014, qu'elles aient été reconnues sur demande ou établies par la loi, même si elles ne remplissent pas la condition prévue à l'article 157, paragraphe 1, point b), ou à l'article 157, paragraphe 3, point b).

5. Lorsqu'ils reconnaissent une organisation interprofessionnelle conformément au paragraphe 1 ou au paragraphe 2, les États membres:

- a) décident de l'octroi de la reconnaissance dans un délai de quatre mois à compter de l'introduction d'une demande, accompagnée de toutes les pièces justificatives pertinentes; cette demande est introduite auprès de l'État membre dans lequel l'organisation a son siège;
- b) effectuent, à des intervalles déterminés par eux, des contrôles pour s'assurer que les organisations interprofessionnelles reconnues respectent les conditions liées à leur reconnaissance;
- c) imposent à ces organisations les sanctions applicables et déterminées par eux en cas de non-respect ou d'irrégularités dans la mise en œuvre des mesures prévues par le présent règlement et décident, si nécessaire, du retrait de la reconnaissance;
- d) retirent la reconnaissance si les exigences et conditions prévues par le présent article pour la reconnaissance ne sont plus remplies;
- e) informent la Commission, au plus tard le 31 mars de chaque année, de toute décision d'accorder, de refuser ou de retirer la reconnaissance qui a été prise au cours de l'année civile précédente.

Section 2

Règles supplémentaires pour des secteurs spécifiques*Article 159***▼M5****Obligation de reconnaissance****▼B**

Par dérogation aux articles 152 à 158, les États membres reconnaissent, sur demande:

- a) les organisations de producteurs dans:
 - i) le secteur des fruits et légumes en ce qui concerne un ou plusieurs produits de ce secteur et/ou les produits destinés uniquement à la transformation,

▼B

- ii) le secteur de l'huile d'olive et des olives de table,
- iii) le secteur du ver à soie,
- iv) le secteur du houblon;
- b) les organisations interprofessionnelles du secteur de l'huile d'olive et des olives de table ainsi que du tabac.

*Article 160***Organisations de producteurs dans le secteur des fruits et légumes**

Dans le secteur des fruits et légumes, les organisations de producteurs poursuivent au moins un des objectifs fixés à l'article 152, paragraphe 1, point c) i) à iii).

Les statuts d'une organisation de producteurs du secteur des fruits et légumes imposent à ses membres producteurs de vendre par l'intermédiaire de l'organisation de producteurs la totalité de leur production concernée.

Les organisations de producteurs et les organisations d'associations de producteurs dans le secteur des fruits et légumes sont considérées comme agissant au nom de leurs membres pour les questions économiques, et pour leur compte, dans la limite de leur mission.

*Article 161***Reconnaissance des organisations de producteurs dans le secteur du lait et des produits laitiers****▼M5**

1. Les États membres reconnaissent, sur demande, comme organisation de producteurs dans le secteur du lait et des produits laitiers toute entité juridique ou toute partie clairement définie d'une telle entité à condition qu'elle:

- a) soit constituée dans le secteur du lait et des produits laitiers à l'initiative de producteurs et poursuive un but précis pouvant inclure l'un ou plusieurs des objectifs suivants:
 - i) assurer la planification 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 ses membres;
 - iii) optimiser les coûts de production et stabiliser les prix à la production;

▼B

- b) réunisse un nombre minimal de membres et/ou couvre un volume minimal de production commercialisable, à déterminer par l'État membre concerné, dans sa zone d'activité;

▼B

- c) offre des garanties suffisantes quant à la réalisation correcte de son action tant du point de vue de la durée que du point de vue de l'efficacité et de la concentration de l'offre;
- d) possède des statuts conformes aux points a), b) et c) du présent paragraphe.

▼M5

- 2. Les États membres peuvent décider que les organisations de producteurs qui, avant le 2 avril 2012, ont été reconnues conformément au droit national et qui remplissent les conditions prévues au paragraphe 1 sont réputées être reconnues comme organisations de producteurs.

▼B

- 3. Les États membres:
 - a) décident de l'octroi de la reconnaissance à une organisation de producteurs dans un délai de quatre mois à compter de l'introduction de la demande, accompagnée de toutes les pièces justificatives pertinentes; cette demande est introduite auprès de l'État membre dans lequel l'organisation a son siège;
 - b) effectuent, à des intervalles déterminés par eux, des contrôles pour vérifier que les organisations de producteurs et les associations d'organisations de producteurs reconnues respectent les dispositions du présent chapitre;
 - c) imposent à ces organisations et associations les sanctions applicables et déterminées par eux en cas de non-respect ou d'irrégularités dans la mise en œuvre des mesures prévues par le présent chapitre et décident, si nécessaire, du retrait de la reconnaissance;
 - d) informent la Commission, au plus tard le 31 mars de chaque année, de toute décision d'accorder, de refuser ou de retirer la reconnaissance qui a été prise au cours de l'année civile précédente.

*Article 162***Organisations interprofessionnelles dans les secteurs de l'huile d'olive et des olives de table et du tabac**

Pour les organisations interprofessionnelles dans les secteurs de l'huile d'olive et des olives de table et du tabac, le but précis visé à l'article 157, paragraphe 1, point c), peut également inclure au moins l'un des objectifs suivants:

- a) concentrer et coordonner l'offre et commercialiser la production des membres;
- b) adapter conjointement la production et la transformation aux exigences du marché et améliorer le produit;
- c) promouvoir la rationalisation et l'amélioration de la production et de la transformation.

▼B

*Article 163***Reconnaissance des organisations interprofessionnelles dans le secteur du lait et des produits laitiers**

1. Les États membres peuvent reconnaître les organisations interprofessionnelles dans le secteur du lait et des produits laitiers à condition que ces organisations:

- a) répondent aux exigences fixées à l'article 157, paragraphe 3;
- b) exercent leurs activités dans une ou plusieurs régions du territoire concerné;
- c) représentent une part significative des activités économiques visées à l'article 157, paragraphe 3, point a);
- d) n'accomplissent pas elles-mêmes d'activités de production, de transformation ou de commerce de produits dans le secteur du lait et des produits laitiers.

2. Les États membres peuvent décider que les organisations interprofessionnelles qui, avant le 2 avril 2012, ont été reconnues conformément au droit national et qui remplissent les conditions prévues au paragraphe 1 sont réputées être reconnues comme organisations interprofessionnelles en vertu de l'article 157, paragraphe 3.

3. Lorsqu'ils font usage de la possibilité de reconnaître une organisation interprofessionnelle conformément au paragraphe 1 ou au paragraphe 2, les États membres:

- a) décident de l'octroi de la reconnaissance à une organisation interprofessionnelle dans un délai de quatre mois à compter de l'introduction de la demande, accompagnée de toutes les pièces justificatives pertinentes; cette demande est introduite auprès de l'État membre dans lequel l'organisation a son siège;
- b) effectuent, à des intervalles déterminés par eux, des contrôles pour s'assurer que les organisations interprofessionnelles reconnues respectent les conditions liées à leur reconnaissance;
- c) imposent à ces organisations les sanctions applicables et déterminées par eux en cas de non-respect ou d'irrégularités dans la mise en œuvre des mesures prévues par le présent règlement et décident, si nécessaire, du retrait de la reconnaissance;
- d) retirent la reconnaissance si:
 - i) les exigences et conditions prévues par le présent article pour la reconnaissance ne sont plus remplies;
 - ii) l'organisation interprofessionnelle participe à l'un des accords, décisions et pratiques concertées visés à l'article 210, paragraphe 4; ce retrait de la reconnaissance est sans préjudice de toute autre sanction infligée en application du droit national;
 - iii) l'organisation interprofessionnelle manque à l'obligation de notification visée à l'article 210, paragraphe 2, premier alinéa, point a);

▼B

- e) informent la Commission, au plus tard le 31 mars de chaque année, de toute décision d'accorder, de refuser ou de retirer la reconnaissance qui a été prise au cours de l'année civile précédente.

Section 3

Extension des règles et contributions obligatoires*Article 164***Extension des règles**

1. Dans le cas où une organisation de producteurs reconnue, une association d'organisations de producteurs reconnue ou une organisation interprofessionnelle reconnue opérant dans une ou plusieurs circonscriptions économiques déterminées d'un État membre est considérée comme représentative de la production ou du commerce ou de la transformation d'un produit donné, l'État membre concerné peut, à la demande de cette organisation, rendre obligatoires, pour une durée limitée, certains accords, certaines décisions ou certaines pratiques concertées arrêtés dans le cadre de cette organisation pour d'autres opérateurs, individuels ou non, opérant dans la ou les circonscriptions économiques en question et non membres de cette organisation ou association.

2. Aux fins de la présente section, on entend par «circonscription économique», une zone géographique constituée par des régions de production limitrophes ou avoisinantes dans lesquelles les conditions de production et de commercialisation sont homogènes.

3. Une organisation ou association est considérée comme représentative lorsque, dans la ou les circonscriptions économiques concernées d'un État membre, elle représente:

- a) en proportion du volume de la production ou du commerce ou de la transformation du produit ou des produits concernés:
 - i) pour les organisations de producteurs dans le secteur des fruits et légumes, au moins 60 %; ou
 - ii) dans les autres cas, au moins deux tiers; et
- b) dans le cas des organisations de producteurs, plus de 50 % des producteurs concernés.

Toutefois, lorsque, dans le cas des organisations interprofessionnelles, la détermination de la proportion du volume de la production ou du commerce ou de la transformation du produit ou des produits concernés pose des problèmes pratiques, un État membre peut fixer des règles nationales afin de déterminer le niveau précis de représentativité visé au premier alinéa, point a) ii).

Dans le cas où la demande d'extension des règles à d'autres opérateurs couvre plusieurs circonscriptions économiques, l'organisation ou l'association justifie de la représentativité minimale définie au premier alinéa pour chacun des secteurs d'activité économique regroupés, dans chacune des circonscriptions économiques considérées.

▼B

4. Les règles dont l'extension à d'autres opérateurs peut être demandée comme prévu au paragraphe 1 portent sur l'un des objets suivants:

- a) connaissance de la production et du marché;
- b) règles de production plus strictes que les dispositions édictées par les réglementations de l'Union ou les réglementations nationales;
- c) élaboration de contrats types compatibles avec la réglementation de l'Union;
- d) commercialisation;
- e) protection de l'environnement;
- f) actions de promotion et de mise en valeur de la production;
- g) mesures de protection de l'agriculture biologique et des appellations d'origine, labels de qualité et indications géographiques;
- h) recherche visant à valoriser les produits, notamment par de nouvelles utilisations ne mettant pas en danger la santé publique;
- i) études visant à améliorer la qualité des produits;
- j) recherche, en particulier, de méthodes culturales permettant la limitation de l'usage des produits phytosanitaires ou vétérinaires et assurant la préservation des sols et la préservation ou l'amélioration de l'environnement;
- k) définition de qualités minimales et définition de normes minimales en matière de conditionnement et d'emballage;
- l) utilisation de semences certifiées et contrôle de qualité des produits;

▼C2

- m) santé animale, santé végétale ou sécurité sanitaire des aliments;

▼B

- n) gestion des sous-produits.

Ces règles ne portent pas préjudice aux autres opérateurs de l'État membre concerné ou de l'Union et n'ont pas les effets énumérés à l'article 210, paragraphe 4, ou ne sont pas contraires à la législation de l'Union ou à la réglementation nationale en vigueur.

5. L'extension des règles prévue au paragraphe 1 doit être portée in extenso à la connaissance des opérateurs par parution dans une publication officielle de l'État membre concerné.

6. Les États membres notifient à la Commission toute décision prise en application du présent article.

▼B

*Article 165***Contributions financières des non-membres**

Dans le cas où les règles d'une organisation de producteurs reconnue, d'une association d'organisations de producteurs reconnue ou d'une organisation interprofessionnelle reconnue sont étendues au titre de l'article 164 et lorsque les activités couvertes par ces règles présentent un intérêt économique général pour les opérateurs économiques dont les activités sont liées aux produits concernés, l'État membre qui a accordé la reconnaissance peut décider, après consultation des acteurs concernés, que les opérateurs économiques individuels ou les groupes d'opérateurs non membres de l'organisation qui bénéficient de ces activités sont redevables à l'organisation de tout ou partie des contributions financières versées par les membres, dans la mesure où ces dernières sont destinées à couvrir les coûts directement liés à la conduite des activités concernées.

*Section 4***Adaptation de l'offre***Article 166***Mesures permettant de faciliter l'adaptation de l'offre aux exigences du marché**

Afin d'encourager les initiatives des organisations visées aux articles 152 à 163 permettant de faciliter l'adaptation de l'offre aux exigences du marché, à l'exclusion des initiatives relatives au retrait du marché, la Commission est habilitée à adopter des actes délégués en conformité avec l'article 227 en ce qui concerne les mesures dans les secteurs visés à l'article premier, paragraphe 2, visant à:

- a) améliorer la qualité;
- b) promouvoir une meilleure organisation de la production, de la transformation et de la commercialisation;
- c) faciliter l'enregistrement de l'évolution des prix sur le marché;
- d) permettre l'établissement de prévisions à court terme et à long terme par la connaissance des moyens de production mis en œuvre.

*Article 167***Règles de commercialisation visant à améliorer et à stabiliser le fonctionnement du marché commun des vins**

1. Afin d'améliorer et de stabiliser le fonctionnement du marché commun des vins, y compris les raisins, moûts et vins dont ils résultent, les États membres producteurs peuvent définir des règles de commercialisation portant sur la régulation de l'offre, notamment par la mise en œuvre de décisions prises par des organisations interprofessionnelles reconnues au titre des articles 157 et 158.

Ces règles sont proportionnées par rapport à l'objectif poursuivi et ne doivent pas:

- a) concerner des transactions après la première mise sur le marché du produit concerné;

▼B

- b) autoriser la fixation de prix, y compris à titre indicatif ou de recommandation;
 - c) bloquer un pourcentage excessif de la récolte normalement disponible;
 - d) permettre le refus de délivrance des attestations nationales et de l'Union nécessaires à la circulation et à la commercialisation des vins, lorsque cette commercialisation est conforme aux règles susmentionnées.
2. Les règles prévues au paragraphe 1 sont portées in extenso à la connaissance des opérateurs par leur parution dans une publication officielle de l'État membre concerné.
3. Les États membres notifient à la Commission toute décision prise en application du présent article.

Section 5

Systèmes de contractualisation*Article 168***Relations contractuelles**

1. Sans préjudice de l'article 148 concernant le secteur du lait et des produits laitiers et de l'article 125 concernant le secteur du sucre, si un État membre décide, en ce qui concerne les produits agricoles relevant d'un secteur énuméré à l'article 1^{er}, paragraphe 2, autre que le secteur du lait, des produits laitiers et du sucre, de l'une des options suivantes:

- a) toute livraison de ces produits sur son territoire par un producteur à un transformateur ou à un distributeur doit faire l'objet d'un contrat écrit entre les parties; et/ou
- b) les premiers acheteurs doivent faire une offre écrite de contrat pour la livraison de ces produits agricoles sur son territoire par les producteurs,

ce contrat ou cette offre de contrat répond aux conditions fixées aux paragraphes 4 et 6 du présent article.

▼M5

1 *bis*. Lorsque les États membres ne font pas usage des possibilités prévues au paragraphe 1 du présent article, un producteur, une organisation de producteurs ou une association d'organisations de producteurs, en ce qui concerne les produits agricoles relevant d'un secteur visé à l'article 1^{er}, paragraphe 2, autre que le secteur du lait et des produits laitiers et le secteur du sucre, peut exiger que toute livraison de ses produits à un transformateur ou à un distributeur fasse l'objet d'un contrat écrit entre les parties et/ou d'une offre écrite de contrat par les premiers acheteurs, aux conditions fixées au paragraphe 4 et au paragraphe 6, premier alinéa, du présent article.

Si le premier acheteur est une micro, petite ou moyenne entreprise au sens de la recommandation 2003/361/CE, le contrat et/ou l'offre de contrat n'est pas obligatoire, sans préjudice de la possibilité pour les parties d'avoir recours à un contrat type établi par une organisation interprofessionnelle.

▼B

2. Lorsqu'un État membre décide que les livraisons des produits relevant du présent article d'un producteur à un transformateur doivent faire l'objet d'un contrat écrit entre les parties, il décide également quelle(s) étape(s) de la livraison est(sont) couverte(s) par un contrat de ce type si la livraison des produits concernés est effectuée par le biais d'un ou plusieurs intermédiaires.

Les États membres veillent à ce que les dispositions qu'ils adoptent au titre du présent article n'entravent pas le bon fonctionnement du marché intérieur.

3. Dans le cas décrit au paragraphe 2, les États membres peuvent établir un mécanisme de médiation pour remédier aux situations dans lesquelles ces contrats ne peuvent être conclus par accord mutuel, en garantissant de cette manière des relations contractuelles équitables.

▼M5

4. Tout contrat ou toute offre de contrat visé(e) aux paragraphes 1 et 1 *bis*:

▼B

- a) est établi(e) avant la livraison;
- b) est établi(e) par écrit; et
- c) comprend, en particulier, les éléments suivants:
 - i) le prix à payer pour la livraison, lequel:
 - est fixe et indiqué dans le contrat, et/ou
 - est calculé au moyen d'une combinaison de différents facteurs établis dans le contrat, qui peuvent inclure des indicateurs de marché reflétant l'évolution des conditions sur le marché, les quantités livrées, et la qualité ou la composition des produits agricoles livrés;
 - ii) la quantité et la qualité des produits concernés qui peuvent ou doivent être livrés, ainsi que le calendrier de ces livraisons;
 - iii) la durée du contrat, lequel peut être conclu pour une durée déterminée ou indéterminée assortie de clauses de résiliation;
 - iv) les modalités relatives aux procédures et aux délais de paiement;
 - v) les modalités de collecte ou de livraison des produits agricoles; et
 - vi) les règles applicables en cas de force majeure.

▼M5

5. Par dérogation aux paragraphes 1 et 1 *bis*, il n'y a pas lieu d'établir un contrat ou une offre de contrat si les produits concernés sont livrés par un membre d'une coopérative à la coopérative dont il est membre, dès lors que les statuts de cette coopérative ou les règles et décisions prévues par ces statuts ou en découlant contiennent des dispositions produisant des effets similaires à ceux des dispositions du paragraphe 4, points a), b) et c).

▼B

6. Tous les éléments des contrats de livraison des produits agricoles conclus par des producteurs, des collecteurs, des transformateurs ou des distributeurs, y compris les éléments visés au paragraphe 4, point c), sont librement négociés entre les parties.

▼B

Nonobstant le premier alinéa, l'un des points ou les deux points suivants s'applique(nt):

- a) lorsqu'il décide de rendre obligatoires les contrats écrits de livraison de produits agricoles en vertu du paragraphe 1, un État membre peut déterminer une durée minimale applicable uniquement aux contrats écrits entre les producteurs et les premiers acheteurs des produits agricoles. Cette durée minimale est d'au moins six mois et n'entrave pas le bon fonctionnement du marché intérieur;
- b) lorsqu'il décide que les premiers acheteurs de produits agricoles doivent faire au producteur une offre écrite de contrat en vertu du paragraphe 1, un État membre peut prévoir que l'offre doit inclure une durée minimale pour le contrat telle que la définit le droit national à cet effet. Cette durée minimale est d'au moins six mois et n'entrave pas le bon fonctionnement du marché intérieur.

Le deuxième alinéa s'applique sans préjudice du droit du producteur de refuser une durée minimale à condition qu'il le fasse par écrit, auquel cas les parties sont libres de négocier tous les éléments du contrat, y compris les éléments visés au paragraphe 4, point c).

7. Les États membres qui font usage des possibilités prévues au présent article veillent à ce que les dispositions mises en place n'entraient pas le bon fonctionnement du marché intérieur.

Les États membres informent la Commission de la manière dont ils appliquent toute mesure introduite au titre du présent article.

8. La Commission peut adopter des actes d'exécution déterminant les mesures nécessaires à une application uniforme du paragraphe 4, points a) et b), et du paragraphe 5 ainsi que les modalités des notifications que les États membres doivent faire en vertu du présent article.

Ces actes d'exécution sont adoptés en conformité avec la procédure d'examen visée à l'article 229, paragraphe 2.

▼M5**▼B***Article 172*

Régulation de l'offre pour le jambon bénéficiant d'une appellation d'origine protégée ou d'une indication géographique protégée

1. À la demande d'une organisation de producteurs reconnue en vertu de l'article 152, paragraphe 1, du présent règlement, d'une organisation interprofessionnelle reconnue en vertu de l'article 157, paragraphe 1 du présent règlement, ou d'un groupement d'opérateurs visé à l'article 3, paragraphe 2, du règlement (UE) n° 1151/2012, les États membres peuvent définir, pour une période de temps déterminée, des règles contraignantes portant sur la régulation de l'offre de jambon bénéficiant d'une appellation d'origine protégée ou d'une indication géographique protégée conformément à l'article 5, paragraphes 1) et 2), du règlement (UE) n° 1151/2012.

▼B

2. Les règles visées au paragraphe 1 du présent article sont subordonnées à l'existence d'un accord préalable entre les parties dans l'aire géographique visée à l'article 7, paragraphe 1, point c), du règlement (UE) n° 1151/2012. Cet accord est conclu, après consultation des producteurs de porc de l'aire géographique, entre au moins deux tiers des transformateurs de ce jambon représentant au moins deux tiers de la production dudit jambon dans l'aire géographique visée à l'article 7, paragraphe 1, point c), du règlement (UE) n° 1152/12 et, si l'État membre le juge approprié, au moins deux tiers des producteurs de porc de l'aire géographique visée à ce même point.

3. Les règles visées au paragraphe 1:

- a) couvrent uniquement la régulation de l'offre pour le produit concerné et/ou ses matières premières et ont pour objet d'adapter l'offre de ce jambon à la demande;
- b) n'ont d'effet que pour le produit concerné;
- c) peuvent être rendues contraignantes pour une durée maximale de trois ans et peuvent être renouvelées à l'issue de cette période par l'introduction d'une nouvelle demande, telle qu'elle est visée au paragraphe 1;
- d) ne portent pas préjudice au commerce de produits autres que ceux concernés par ces règles;
- e) ne concernent pas des transactions après la première commercialisation du jambon en question;
- f) ne permettent pas la fixation de prix, y compris à titre indicatif ou de recommandation;
- g) ne conduisent pas à l'indisponibilité d'une proportion excessive du produit concerné qui, autrement, serait disponible;
- h) ne créent pas de discriminations, ne font pas obstacle à l'entrée de nouveaux venus sur le marché et ne portent pas préjudice aux petits producteurs;
- i) contribuent à la préservation de la qualité et/ou au développement du produit en question.

4. Les règles visées au paragraphe 1 sont publiées dans une publication officielle de l'État membre en question.

5. Les États membres effectuent des contrôles afin de veiller à ce que les conditions établies au paragraphe 3 soient respectées et, si les autorités nationales compétentes ont constaté que lesdites conditions n'ont pas été respectées, abrogent les règles visées au paragraphe 1.

6. Les États membres notifient immédiatement à la Commission les règles visées au paragraphe 1 qu'ils ont adoptées. La Commission informe les autres États membres de toute notification de telles règles.

7. La Commission peut à tout moment adopter des actes d'exécution exigeant qu'un État membre abroge les règles qu'il a établies conformément au paragraphe 1 si la Commission constate que lesdites règles ne sont pas conformes aux conditions établies au paragraphe 4, constituent une entrave à la concurrence ou une distorsion de la concurrence dans

▼B

une partie importante du marché intérieur, ou compromettent le libre-échange ou la réalisation des objectifs de l'article 39 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Ces actes d'exécution sont adoptés sans recourir à la procédure prévue à l'article 229, paragraphe 2 ou 3 du présent règlement.

▼M5*Section 5 bis***Clauses de répartition de la valeur***Article 172 bis***Répartition de la valeur**

Sans préjudice de toute clause spécifique de répartition de la valeur dans le secteur du sucre, les agriculteurs, y compris les associations d'agriculteurs, et leurs premiers acheteurs peuvent convenir de clauses de répartition de la valeur, portant notamment sur les gains et les pertes enregistrés sur le marché, afin de déterminer comment doit être répartie entre eux toute évolution des prix pertinents du marché des produits concernés ou d'autres marchés de matières premières.

▼B*Section 6***Règles de procédure***Article 173***Pouvoirs délégués**

1. Afin que les objectifs et les responsabilités des organisations de producteurs, des associations d'organisations de producteurs et des organisations interprofessionnelles soient clairement définis de manière à contribuer à l'efficacité des actions de ces organisations et associations sans entraîner de contraintes administratives indues et sans remettre en cause le principe de la liberté d'association, en particulier à l'égard des non-membres de telles organisations, la Commission est habilitée à adopter des actes délégués en conformité avec l'article 227 pour les questions mentionnées ci-après concernant les organisations de producteurs, les associations d'organisations de producteurs et les organisations interprofessionnelles pour un ou plusieurs des secteurs visés à l'article 1^{er}, paragraphe 2, ou pour des produits spécifiques de ces secteurs.

- a) les objectifs spécifiques qui peuvent, doivent ou ne doivent pas être poursuivis par ces organisations et associations et, le cas échéant, ajoutés à ceux prévus aux articles 152 à 163;
- b) les statuts de ces organisations et associations, les statuts des organisations autres que les organisations de producteurs, les conditions spécifiques applicables aux statuts des organisations de producteurs dans certains secteurs, notamment les dérogations à l'obligation de commercialiser la totalité de la production par l'intermédiaire de l'organisation de producteurs visée à l'article 160, deuxième alinéa, la structure, la durée d'affiliation, la taille, la responsabilité et les activités de ces organisations et associations, les effets induits par la reconnaissance, le retrait de la reconnaissance, ainsi que les fusions;

▼B

État membre	Superficie maximale (ha)
Roumanie	1 645
Slovénie	300
Slovaquie	3 100
Royaume-Uni	100

3. Les États membres peuvent subordonner l'octroi des paiements nationaux visés au paragraphe 1 à l'appartenance des agriculteurs à une organisation de producteurs reconnue en application de l'article 152.

PARTIE V
DISPOSITIONS GÉNÉRALES

CHAPITRE I
Mesures exceptionnelles

Section 1
Perturbations du marché

Article 219
Mesures de prévention des perturbations du marché

▼C2

1. Afin de répondre de manière concrète et efficace aux menaces de perturbations du marché causées par des hausses ou des baisses significatives des prix sur les marchés intérieurs ou extérieurs ou par d'autres événements et circonstances perturbant significativement ou menaçant de perturber le marché, lorsque cette situation ou ses effets sur le marché sont susceptibles de se poursuivre ou de s'aggraver, la Commission est habilitée à adopter des actes délégués en conformité avec l'article 227 en vue de prendre les mesures nécessaires pour rééquilibrer cette situation de marché tout en respectant les obligations découlant des accords internationaux conclus conformément au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et dès lors que toute autre mesure pouvant être appliquée en vertu du présent règlement apparaît insuffisante.

Lorsque, dans les cas de menaces de perturbations du marché visées au premier alinéa du présent paragraphe, des raisons d'urgence impérieuses le requièrent, la procédure prévue à l'article 228 s'applique aux actes délégués adoptés en application du premier alinéa du présent paragraphe.

Ces raisons d'urgence impérieuses peuvent inclure le besoin d'agir immédiatement pour corriger ou éviter la perturbation du marché, lorsque les menaces de perturbation du marché apparaissent si rapidement ou de façon si inattendue qu'une action immédiate est nécessaire pour faire face de manière concrète et efficace à la situation, ou bien lorsque l'action pourrait empêcher ces menaces de perturbation du marché de se concrétiser, de se poursuivre ou de se transformer en une crise plus grave ou prolongée, ou encore lorsque retarder l'action immédiate risquerait de provoquer ou d'aggraver la perturbation, ou augmenterait l'ampleur des mesures qui seraient nécessaires par la suite pour contrer la menace ou la perturbation, ou pourrait porter préjudice à la production ou aux conditions du marché.

▼B

Ces mesures peuvent, dans la mesure et pour la durée nécessaire pour faire face aux perturbations du marché ou aux menaces de perturbation, étendre ou modifier la portée, la durée ou d'autres aspects d'autres mesures prévues par le présent règlement, prévoir des restitutions à l'exportation ou suspendre les droits à l'importation en totalité ou en partie, notamment pour certaines quantités et/ou périodes, selon les besoins.

2. Les mesures visées au paragraphe 1 ne s'appliquent pas aux produits mentionnés à l'annexe I, partie XXIV, section 2.

Toutefois, la Commission peut, au moyen d'actes délégués adoptés conformément à la procédure d'urgence prévue à l'article 228, décider que les mesures visées au paragraphe 1 s'appliquent à un ou plusieurs des produits énumérés à l'annexe I, partie XXIV, section 2.

3. La Commission peut adopter des actes d'exécution fixant les règles procédurales et les critères techniques qui s'imposent en ce qui concerne l'application des mesures visées au paragraphe 1 du présent article. Ces actes d'exécution sont adoptés en conformité avec la procédure d'examen visée à l'article 229, paragraphe 2.

Section 2

Mesures de soutien du marché liées aux maladies animales et à la perte de confiance des consommateurs en raison de l'existence de risques pour la santé publique, animale ou végétale

Article 220

Mesures concernant les maladies animales et la perte de confiance des consommateurs en raison de l'existence de risques pour la santé publique, animale ou végétale

1. La Commission peut adopter des actes d'exécution prenant des mesures exceptionnelles de soutien en faveur du marché concerné afin de tenir compte:

- a) des restrictions dans les échanges au sein de l'Union ou avec les pays tiers qui peuvent résulter de l'application de mesures destinées à lutter contre la propagation de maladies animales; et
- b) de graves perturbations du marché directement liées à une perte de confiance des consommateurs en raison de l'existence de risques pour la santé publique, animale ou végétale et de risques de maladies.

Ces actes d'exécution sont adoptés en conformité avec la procédure d'examen visée à l'article 229, paragraphe 2.

2. Les mesures prévues au paragraphe 1 s'appliquent à chacun des secteurs suivants:

- a) viande bovine;
- b) lait et produits laitiers;

▼B

- c) viande de porc;
- d) viandes ovine et caprine;
- e) œufs;
- f) viande de volaille.

Les mesures prévues au paragraphe 1, premier alinéa, point b), liées à une perte de confiance des consommateurs en raison de risques pour la santé publique ou végétale, s'appliquent à tous les autres produits agricoles, à l'exclusion de ceux énumérés à l'annexe I, partie XXIV, section 2.

La Commission est habilitée à adopter des actes délégués conformément à la procédure d'urgence prévue à l'article 228, pour étendre la liste des produits visés aux deux premiers alinéas du présent paragraphe.

3. Les mesures prévues au paragraphe 1 sont prises à la demande de l'État membre concerné.

4. Les mesures prévues au paragraphe 1, premier alinéa, point a), ne peuvent être prises que si l'État membre concerné a pris rapidement des mesures vétérinaires et sanitaires pour permettre de mettre fin à l'épizootie, et uniquement dans la mesure et pour la durée strictement nécessaires pour le soutien du marché concerné.

5. L'Union participe au financement à concurrence de 50 % des dépenses supportées par les États membres pour les mesures prévues au paragraphe 1.

Toutefois, en ce qui concerne les secteurs de la viande bovine, du lait et des produits laitiers, de la viande de porc et des viandes ovine et caprine, l'Union participe au financement des mesures à concurrence de 60 % des dépenses en cas de lutte contre la fièvre aphteuse.

6. Les États membres veillent à ce que, lorsque les producteurs contribuent aux dépenses supportées par les États membres, cela ne soit pas générateur d'une distorsion de concurrence entre producteurs de différents États membres.

Section 3

Problèmes spécifiques*Article 221***Mesures destinées à résoudre des problèmes spécifiques**

1. La Commission adopte des actes d'exécution prenant les mesures d'urgence nécessaires et justifiables pour résoudre des problèmes spécifiques. Ces mesures peuvent déroger aux dispositions du présent règlement, mais uniquement dans la mesure et pour la durée strictement nécessaires. Ces actes d'exécution sont adoptés en conformité avec la procédure d'examen visée à l'article 229, paragraphe 2.

▼B

2. Afin de résoudre des problèmes spécifiques, et pour des raisons d'urgence impérieuses dûment justifiées, liées à des situations susceptibles d'entraîner une détérioration rapide de la production et des conditions du marché à laquelle il pourrait être difficile de faire face si l'adoption de ces mesures était différée, la Commission adopte des actes d'exécution immédiatement applicables en conformité avec la procédure visée à l'article 229, paragraphe 3.

3. La Commission n'adopte des mesures au titre du paragraphe 1 ou 2 que s'il n'est pas possible d'adopter les mesures d'urgence nécessaires conformément à l'article 219 ou 220.

4. Les mesures adoptées au titre du paragraphe 1 ou 2 restent en vigueur pour une période qui n'excède pas douze mois. Si, à l'issue de cette période, les problèmes spécifiques qui ont donné lieu à l'adoption de ces mesures persistent, la Commission peut, afin d'établir une solution permanente, adopter des actes délégués en conformité avec l'article 227 en ce qui concerne cette question ou présenter des propositions législatives appropriées.

5. La Commission informe le Parlement européen et le Conseil de toute mesure adoptée au titre du paragraphe 1 ou 2 dans un délai de deux jours ouvrables après son adoption.

Section 4

**Accords, décisions et pratiques concertées
durant les périodes de déséquilibres graves sur
les marchés**

Article 222

**Application de l'article 101, paragraphe 1, du traité sur le
fonctionnement de l'Union européenne**

▼M5

1. Durant les périodes de déséquilibres graves sur les marchés, la Commission peut adopter des actes d'exécution prévoyant que l'article 101, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ne doit pas s'appliquer aux accords et décisions des agriculteurs, associations d'agriculteurs ou associations de ces associations, ou des organisations de producteurs reconnues, des associations d'organisations de producteurs reconnues et des organisations interprofessionnelles reconnues relevant de n'importe lequel des secteurs visés à l'article 1^{er}, paragraphe 2, du présent règlement, dans la mesure où ces accords et décisions ne nuisent pas au bon fonctionnement du marché intérieur, visent strictement à stabiliser le secteur concerné et appartiennent à l'un ou à plusieurs des domaines suivants:

▼B

- a) retrait du marché ou distribution gratuite de leurs produits;
- b) conversion et transformation;
- c) entreposage par des opérateurs privés;
- d) actions de promotion conjointes;
- e) accords sur les exigences de qualité;
- f) achat commun d'intrants nécessaires à la lutte contre la propagation des organismes nuisibles et des maladies des animaux et des végétaux dans l'Union ou d'intrants nécessaires pour faire face aux effets des catastrophes naturelles dans l'Union;
- g) planification temporaire de la production tenant compte de la nature spécifique du cycle de production.

▼B

Dans les actes d'exécution, la Commission précise le champ d'application matériel et géographique de cette dérogation et, sous réserve du paragraphe 3, la période à laquelle s'applique la dérogation.

Ces actes d'exécution sont adoptés en conformité avec la procédure d'examen visée à l'article 229, paragraphe 2.

▼M5**▼B**

3. Les accords et décisions visés au paragraphe 1 ne sont valables que pour une période de six mois au maximum.

Toutefois, la Commission peut adopter des actes d'exécution autorisant ces accords et décisions pour une période supplémentaire de six mois. Ces actes d'exécution sont adoptés en conformité avec la procédure d'examen visée à l'article 229, paragraphe 2.

*CHAPITRE II**Communications et rapports**Article 223***Exigences concernant les communications**

1. Aux fins de l'application du présent règlement, de la surveillance, de l'analyse et de la gestion du marché des produits agricoles, de la transparence du marché, du bon fonctionnement des mesures de la PAC, de la vérification, du contrôle, de l'évaluation et de l'audit des mesures de la PAC et du respect des obligations figurant dans les accords internationaux conclus conformément au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment des exigences en matière de notification au titre desdits accords, la Commission peut adopter, conformément à la procédure visée au paragraphe 2, les mesures nécessaires relatives aux communications à effectuer par les entreprises, les États membres et les pays tiers. Ce faisant, elle tient compte des besoins en données et des synergies entre les sources de données potentielles.

Les informations obtenues peuvent être transmises ou mises à la disposition des organisations internationales, des autorités compétentes des pays tiers et peuvent être rendues publiques, sous réserve de la protection des données à caractère personnel et de l'intérêt légitime des entreprises à ce que leurs secrets d'affaires ne soient pas divulgués, y compris les prix.

2. Afin de garantir l'intégrité des systèmes d'information et l'authenticité et la lisibilité des documents et des données connexes transmis, la Commission est habilitée à adopter des actes délégués en conformité avec l'article 227 établissant:

- a) la nature et le type d'informations à notifier;
- b) les catégories de données à traiter, les durées maximales de conservation et la finalité de leur traitement, en particulier en cas de publication de ces données et de transferts à des pays tiers;

▼B

ANNEXE X

**CONDITIONS D'ACHAT DES BETTERAVES PENDANT LA PÉRIODE
VISÉE À L'ARTICLE 125, PARAGRAPHE 3**

POINT I

1. Des contrats de livraison sont conclus par écrit pour une quantité déterminée de betteraves.
2. Les contrats de livraison peuvent être pluriannuels.
3. Les contrats de livraison peuvent préciser si une quantité supplémentaire de betteraves peut être fournie, et dans quelles conditions.

POINT II

1. Le contrat de livraison indique les prix d'achat pour les quantités de betteraves visées au point I.
2. Le prix visé au point 1 s'applique à la betterave à sucre de la qualité type définie à l'annexe III, point B.

Le prix est ajusté par l'application de bonifications ou de réfections correspondant aux différences de qualité par rapport à la qualité type et convenues au préalable par les parties.

3. Le contrat de livraison précise comment l'évolution des prix du marché doit être répartie entre les parties.
4. Le contrat de livraison indique, pour les betteraves, une teneur en sucre déterminée. Il contient un barème de conversion indiquant les différentes teneurs en sucre et les coefficients avec lesquels les quantités de betteraves fournies sont converties en quantités correspondant à la teneur en sucre indiquée dans le contrat de livraison.

Le barème est établi sur la base des rendements correspondant aux différentes teneurs en sucre.

POINT III

Le contrat de livraison prévoit des dispositions concernant la durée normale des livraisons de betteraves et leur échelonnement dans le temps.

POINT IV

1. Le contrat de livraison prévoit des centres de ramassage pour les betteraves et les conditions relatives à la livraison et au transport.
2. Le contrat de livraison stipule clairement à qui incombe la responsabilité des frais de chargement et de transport à partir des centres de ramassage. Lorsque le contrat de livraison prévoit une participation de l'entreprise sucrière aux frais de chargement et de transport, le pourcentage ou les montants sont clairement stipulés.
3. Le contrat de livraison prévoit que les frais incombant à chaque partie sont clairement indiqués.

POINT V

1. Le contrat de livraison prévoit les lieux de réception des betteraves.

▼B

2. Pour le vendeur de betteraves avec lequel l'entreprise sucrière avait déjà conclu un contrat de livraison pour la campagne précédente, sont valables les lieux de réception convenus entre lui et l'entreprise sucrière pour les livraisons pendant cette campagne. Un accord interprofessionnel peut déroger à cette disposition.

POINT VI

1. Le contrat de livraison prévoit que la constatation de la teneur en sucre est effectuée selon la méthode polarimétrique ou, afin de tenir compte des progrès technologiques, selon une autre méthode convenue par les deux parties. L'échantillon de betteraves est prélevé lors de la réception.
2. Un accord interprofessionnel peut prévoir que les échantillons sont prélevés à un autre stade. Dans ce cas, le contrat de livraison prévoit une correction pour compenser une diminution éventuelle de la teneur en sucre entre le stade de la réception et le stade du prélèvement des échantillons.

POINT VII

Le contrat de livraison prévoit que le poids brut, la tare et la teneur en sucre sont déterminés selon des modalités arrêtées:

- a) en commun, par l'entreprise sucrière et l'organisation professionnelle des producteurs de betteraves, si un accord interprofessionnel le prévoit;
- b) par l'entreprise sucrière, sous le contrôle de l'organisation professionnelle des producteurs de betteraves;
- c) par l'entreprise sucrière, sous le contrôle d'un expert agréé par l'État membre concerné si le vendeur de betteraves en supporte les frais.

POINT VIII

1. Pour l'ensemble de la quantité de betteraves livrées, le contrat de livraison prévoit pour l'entreprise sucrière une ou plusieurs des obligations suivantes:
 - a) la restitution gratuite au vendeur de betteraves, départ usine, des pulpes fraîches provenant du tonnage de betteraves livrées;
 - b) la restitution gratuite au vendeur de betteraves, départ usine, d'une partie de ces pulpes à l'état pressé, séché ou séché et mélassé;
 - c) la restitution au vendeur de betteraves, départ usine, des pulpes à l'état pressé ou séché; dans ce cas, l'entreprise sucrière peut exiger du vendeur de betteraves le paiement des frais afférents au pressage ou au séchage;
 - d) le paiement au vendeur de betteraves d'une compensation qui tienne compte des possibilités de valorisation des pulpes en cause.
2. Lorsque des fractions de l'ensemble de la quantité de betteraves livrées doivent être traitées différemment, le contrat de livraison prévoit plusieurs des obligations prévues au paragraphe 1.
3. Un accord interprofessionnel peut prévoir un stade de livraison des pulpes autre que celui visé au paragraphe 1, points a), b) et c).

▼B

POINT IX

Le contrat de livraison fixe les délais pour le paiement des acomptes éventuels et pour le solde du prix d'achat des betteraves.

POINT X

Lorsque les contrats de livraison précisent les règles concernant les matières qui font l'objet de la présente annexe, ou lorsqu'ils contiennent des dispositions qui régissent d'autres matières, leurs dispositions et effets ne peuvent être contraires à la présente annexe.

POINT XI

1. Les accords interprofessionnels mentionnés à l'annexe II, partie II, section A, point 6, du présent règlement prévoient des clauses d'arbitrage.
2. Les accords interprofessionnels peuvent prévoir un modèle type pour les contrats de livraison compatible avec le présent règlement et les règles de l'Union.
3. Lorsque des accords interprofessionnels au niveau de l'Union, régional ou local précisent les règles concernant les matières qui font l'objet du présent règlement, ou lorsqu'ils contiennent des dispositions qui régissent d'autres matières, leurs dispositions et effets ne peuvent être contraires à la présente annexe.

▼C2

4. Les accords visés au point 3 prévoient notamment:

- a) le barème de conversion visé au point II 4;

▼B

- b) des dispositions concernant le choix et la fourniture des semences des variétés de betteraves à produire;
- c) une teneur en sucre minimale pour les betteraves à livrer;
- d) la consultation des représentants des vendeurs de betteraves par l'entreprise sucrière avant la fixation de la date du début des livraisons de betteraves;
- e) le paiement de primes aux vendeurs de betteraves pour les livraisons anticipées ou tardives;

▼C2

- f) les conditions et coûts détaillés relatifs aux pulpes visées au point VIII;

▼B

- g) l'enlèvement des pulpes par le vendeur de betteraves;
- h) les règles relatives à l'adaptation des prix en cas de contrats pluriannuels;
- i) les règles relatives à l'échantillonnage et aux méthodes permettant de déterminer le poids brut, la tare et la teneur en sucre.

▼M3

5. Une entreprise sucrière et les vendeurs de betteraves concernés peuvent convenir de clauses de répartition de la valeur, portant notamment sur les gains et les pertes enregistrés sur le marché, afin de déterminer comment doit être répartie entre eux toute évolution des prix pertinents du marché du sucre ou d'autres marchés de matières premières.

BIBLIOGRAPHIE

1. Ouvrages généraux, manuels, actes de colloques

AGRIDÉES, Colloque « Les biens communs en agriculture, tragédie ou apologie ? », programme consultable sur <https://www.agrideas.com/evenement/les-biens-communs-en-agriculture/>

J. – L. BERGEL, Méthodologie juridique, 3^e édition, PUF

C. de BOISSIEU, Les marchés agricoles sont-ils des marchés comme les autres ? dans le Colloque, « Quelle régulation pour les marchés agricoles », Concurrence et consommation, décembre 2006, n°150

D. CARREAU et a., Droit international économique, Précis Dalloz, 6^e édition

J. – P. COLSON et P. IDOUX, Droit public économique, LGDJ, 9^e édition

G. CORNU, Vocabulaire juridique, PUF, 12^e édition

N. DE GROVE-VALDEYRON, Droit du marché intérieur européen, LGDJ, 5^e édition

M. DEBROUX, Articulation entre PAC et droit de la concurrence : portée des dérogations agricoles, Rencontres de Droit rural, 26 novembre 2009

A. DECOCQ et G. DECOCQ, Droit de la concurrence – Droit interne et droit de l'Union européenne, LGDJ, 8^e édition

P. DEUMIER, Introduction générale au droit, LGDJ, Lextenso Éditions, 5^e édition

L. DUBOUIS et C. BLUMANN, Droit matériel de l'Union européenne, LGDJ, 7^e édition

R. FRANCESCHELLI e. a., Droit européen de la concurrence, Paris, Delmas, 2^e édition, 1978

N. PETIT, Droit européen de la concurrence, Précis Domat, LGDJ, 2^e édition

Y. PETIT, La Politique agricole commune (PAC) au cœur de la construction européenne, Réflexe Europe, La documentation française

2. Ouvrages spécialisés, thèses et études

E. ADAM, Droit international de l'agriculture – Sécuriser le commerce des produits agricoles, LGDJ, 2012

ARISTOTE, Éthique à Nicomaque, Flammarion, 2004

Autorité de la concurrence, Étude thématique « Agriculture et concurrence », 2012

P. BAUDIN, L'Europe face à ses marchés agricoles : de la naissance de la PAC à sa réforme, Paris, Economica, 1993

D. BIANCHI, La politique agricole commune (PAC) – Précis de droit agricole européen, Bruylant, 2^e édition, 2012

D. BIANCHI, Politique agricole commune – Libre circulation et libre concurrence, Jcl Rural, Fasc. 20, V^o Marché commun agricole

C. BLUMANN et D. LANGE, Les distorsions de concurrence en matière agricole dans la CEE, Oct, 1987, Economica, Paris, 1988

C. BLUMANN, Politique agricole commune - Droit communautaire agricole et agroalimentaire, Litec, 1^{ère} édition, 1996

C. BLUMANN e.a., Politique agricole commune et politique commune de la pêche, Éditions de l'Université de Bruxelles, 3^e édition, 2011

J. – M. BOUSSARD, Introduction à l'économie rurale, Théories économiques, Édition Cujas, 1992

F. CLERC, Le Marché commun agricole, Que sais-je ?, Presses universitaires de France, 6^e édition, 1992

Comité européen de droit rural, La PAC en mouvement - Évolutions et perspectives de la Politique Agricole Commune, L'Harmattan, 2011

Commission européenne, Premier rapport sur la politique de concurrence, 1971

Commission européenne, An Agenda For A Growing Europe – Making the EU Economic System Deliver, Report of an Independent High Level Study Group established on the initiative of the President of the European Commission, juillet 2003

Commission européenne, Une politique de concurrence proactive pour une Europe compétitive, 20 avril 2004, COM(2004) 293 final

Commission européenne, The Interface between EU Competition Policy and the Common Agricultural Policy (CAP) : Competition rules applicables to cooperation agreements between farmers in the dairy sector, 16 février 2010

Commission européenne, Rapport au Parlement européen et au Conseil, Évolution de la situation du marché des produits laitiers et de la mise en œuvre du « Paquet lait », COM(2014) 354 final, 13 juin 2014

Commission européenne, Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil – Évolution de la situation du marché des produits laitiers et de la mise en œuvre du « paquet lait », COM(2016) 724 final, 24 juin 2016

Commission européenne, Étude relative à la situation actuelle des organisations interprofessionnelles dans l'Union européenne, 30 octobre 2016

Conseil d'État, Rapport public, Réflexions générales sur les collectivités publiques et la concurrence, 2002, consultable sur <http://www.conseil-État.fr/Decisions-Avis-Publications/Etudes-Publications/Rapports-Etudes/Collectivites-publiques-et-concurrence-Rapport-public-2002>

Conseil d'État, Rapport public, Réflexions sur l'intérêt général, 1999, consultable sur <http://www.conseil-État.fr/Decisions-Avis-Publications/Etudes-Publications/Rapports-Etudes/Reflexions-sur-l-interet-general-Rapport-public-1999>

C. DEL CONT e.a., UE Competition framework : specific rules for the food chain in the new cap ; Draft report on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing a common organisation of the markets in agricultural products (Single CMO Regulation), Comitee on Agricultural and Rural Development, 5 juin 2012

C. DEL CONT, Rapport français lors du congrès européen de droit rural, Commission I « Agriculture et concurrence », Lille, septembre 2017

C. DEL CONT, et A. JANNARELLI, Recherche pour la commission AGRI – Nouvelles règles de concurrence pour la chaîne agro-alimentaire dans la PAC après 2020, Parlement européen, Département thématique des politiques structurelles et de cohésion, Bruxelles, 2018

N. DELEGOVE, Droit commun et droit spécial, Thèse, Université Paris 2, 2011

J. – B. DUCLERCQ, Les mutations du contrôle de proportionnalité dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel, LGDJ, 2015

F. COLLART DUTILLEUL et E. LE DOLLEY, Droit, économie et marchés de matières premières agricoles, coll. "Droit et Économie", Lextenso éditions, LGDJ, 2013

D. GADBIN, Le rôle des groupements de producteurs dans la mise en œuvre de la PAC, Thèse, Rennes, 1979.

J. – F. LACHAUME, Organisations de producteurs, Jcl, Fasc. 181-30, Sociétés Traité.

J. -C. LEYGUES, Les politiques internes de l'Union européenne, Collection systèmes, JGDJ, 1994

S. LHERMITTE et T. BERLIZOT, Rapport n°15016, Quelle ambition pour la filière betterave-sucre française dans la perspective de la fin des quotas européens, Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et des espaces ruraux, CGAAER, Septembre 2015

I. LIANOS, La transformation du droit de la concurrence par le recours à l'analyse économique, Bruxelles, Bruylant, 2007

G. – P. MALPEL, Rapport n°11104 de la mission sur l'organisation économique de la production agricole, Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire, CGAAER, mars 2012

A. MARZAL YETANO, La dynamique du principe de proportionnalité, Institut universitaire Varenne, 2014

S. MAUCLAIR, Recherche sur l'articulation entre le droit commun et le droit spécial en droit de la responsabilité civile extracontractuelle, Edition Institut Universitaire Varenne, 2013

J. MILHAU, *Traité d'économie agricole*, Tome premier, Bibliothèque d'économie agricole, Presses universitaires de France, 1954

G. OLMI, *Politique agricole commune*, Université de Bruxelles, 2^e édition.

Parlement européen, Rapport sur l'avenir du secteur laitier européen : bilan de la mise en œuvre du « Paquet lait », n°2014/2146(INI), du 12 juin 2015.

Parlement européen, Rapport sur l'avenir du secteur laitier européen : bilan de la mise en œuvre du « Paquet lait », SWD(2016) 367 final, 24 novembre 2016.

Task Force Agricultural Markets, Improving market outcomes, Enhancing the position of farmers in the supply chain, Bruxelles, novembre 2016

K. POLANYI, *La Subsistance de l'homme : la place de l'économie dans l'histoire et la société*, Flammarion, Paris, 2011

J. – M. SAUVE, Le principe de proportionnalité, protecteur des libertés, Conférence à l'Institut Portalis, Aix-en-Provence, Vendredi 17 mars 2017, consultable sur <http://www.conseil-etat.fr/Actualites/Discours-Interventions/Le-principe-de-proportionnalite-protecteur-des-libertes>

Sénat, Rapport n°436 de C. REVET et de G. CESAR fait au nom de la Commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire sur le projet de loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche, 6 mai 2010

Sénat, Rapport d'information n°214 de M. Jean BIZET fait au nom de la Commission des affaires européennes sur la politique agricole commune et le droit de la concurrence, 10 décembre 2013.

Sénat, Rapport d'information n°322 de M. Simon SUTOUR fait au nom de la Commission des affaires européennes sur la place des actes délégués dans la législation européenne, 29 janvier 2014.

Sénat, Rapport n°386 fait au nom de la Commission des affaires économiques sur le projet de loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, 19 février 2014.

Sénat, Rapport d'information n°556 de C. HAUT et M. RAISON, La France sera-t-elle encore demain un grand pays laitier, 25 juin 2005.

B. STIRN, *Vers un droit public européen*, LGDJ, 2^e édition, 2015.

J. STUYCK, *Libre circulation et concurrence : les deux piliers du Marché commun*, Mélanges en hommage à Michel Waelbroeck, Vol. II, Bruyant, 1999.

J. TIROLE et P. REY, *Régulation des relations entre fournisseurs et distributeurs*, Rapport au Conseil d'analyse économique, La documentation française, 2000

A. TROUVE, e. a., *Étude sur les mesures contre les déséquilibres de marché : quelles perspectives pour l'après quotas dans le secteur laitier européen*, consultable sur <http://agriculture.gouv.fr/etude-sur-les-mesures-contre-les-desequilibres-de-marche-queelles-perspectives-pour-lapres-quotas>

D. ALLAND et S. RIALS (dir), *Dictionnaire de la culture juridique*, PUF, 2003

3. Articles, chroniques, notes

- R. – J. AUBIN-BROUTE, Organisation de la production et des marchés – La question du prix dans les relations commerciales agricoles, RDR n°441, mars 2016, étude 11
- R. – J. AUBIN-BROUTE, La question du prix dans les relations commerciales agricoles après les récentes lois relatives à l'agriculture, RDR n°441, mars 2016, étude 11
- L. – M. AUGAGNEUR, Les échanges d'informations sur les marchés agricoles ou le choc des cultures régulatrices dans l'affaire des endives, RLC n°70, mars 2018
- P. ARHEL, Applicabilité du droit de la concurrence aux coopératives agricoles, JCP, 1997, n°5
- J. – J. BARBIERI, Organiser l'offre, RDR n°340, février 2006, étude 10
- F. BARTHE, L'entreprise et la nouvelle OCM vitivinicole – Quelques illustrations de la persistance des outils régulateurs de la filière, RDR n°369, janvier 2009, dossier 16
- D. BIANCHI, La politique européenne de qualité des produits agroalimentaires ou de la sophistication réglementaire, RDR n°451, mars 2017, étude n°8
- C. BLUMANN, Les distorsions de la concurrence du fait de la réglementation communautaire, RDR 1988, p. 145
- C. BLUMANN, Note sous CJCE, 23 février 1988, RU c/ Conseil (affaire des hormones), RDR 1988, p. 507
- C. BLUMANN, Chroniques régulières sur la PAC, RTDE depuis 1989, notamment "La réforme de la PAC", RTDE 1993, p. 247
- C. BLUMANN, Les mécanismes européens de formation des prix et de garantie des revenus agricoles, RDR 1992, p. 482
- C. BLUMANN, Les organisations de producteurs et la politique agricole de la CEE, RDR n°127, 1984, p. 426
- C. BLUMANN, L'affaire des hormones devant la Cour de justice des Communautés européennes, RDR n°168, 1988, p. 505
- P. BOULANGER, Vers des instruments équilibrés régulant les marchés agricoles ?, RLC, avril 2006, n°7
- J. – M. BOUSSARD, Pourquoi l'instabilité est-elle une caractéristique structurelle des marchés agricoles ?, Économie rurale, novembre-décembre 2010, pp. 69-83
- L. BOY, L'agriculture en première ligne avec l'accord ADPIC, Demeter 2002, Armand Colin, Paris, 2002
- J. CHEVALIER, L'organisation interprofessionnelle agricole (OIA), RDR n°50, 1976, p. 69
- J. CLOOS et T. – L. MARGUES, Les négociations agricoles de l'Uruguay Round : déroulement et résultats, RMCUE, n°376, mars 1994, p. 155
- C. – A. COLLIARD, Note sous CJCE, 10 décembre 1975, Charmasson, RTDE, 1975, p. 83

H. COURIVAUD, Le droit de la concurrence face à la première mise en marché et à la commercialisation des produits agricoles, RDR 1999, p. 83

H. COURIVAUD, Agriculture et droit de la concurrence, D. aff., 1997, p. 812

H. COURIVAUD, La politique agricole commune est-elle soluble dans la concurrence "Lecture critique de la décision viandes bovines françaises", Commission 2 avril 2003, CCC, janvier 2005, p. 1 à 6

J. – E. DE COCKBORNE, Les règles communautaires de concurrence applicables aux entreprises dans le domaine agricole, RTDE 1988, p. 305

M. DEBROUX, Politique agricole et le droit de la concurrence, une moisson à risques ; les raisons d'une cohabitation orageuse, Concurrence 2008, n°4, p.15

C. DEL CONT, Les producteurs agricoles face au marché – Contrats, concurrence et agriculture dans le règlement (UE) n°1308/2013, RDR n°436, octobre 2015, dossier 16

C. DEL CONT, Filières agroalimentaires et contrat : l'expérience française de contractualisation des relations commerciales agricoles, *Rivista di diritto alimentare*, n°4, octobre-décembre 2012, p. 23

J. DERVILLIER, La mise en œuvre de la contractualisation dans le secteur non coopératif, RDR n°436, octobre 2015

S. DUBUISSON-QUELLIER, e.a., Les organisations de producteurs au cœur de la valorisation de la qualité des fruits – Une diversité de stratégie en Rhône-Alpes, *Économie rurale*, mars-avril 2006, p. 18-34

C. – D. EHLERMANN, The contribution of EC Competition Rules to the single Market, *Common Market law review*, n°29, p. 257

J. FARREL et M. KATZ, The economics of welfare standart in Antitrust, juillet 2006, Berkeley Université

D. - A. FREDERICK, Antitrust Statuts of Farmer Cooperatives: The Story of the Capper Volstead Act, USDA, United States Department of Agriculture, septembre 2002, p. 89-90.

M. – A. FRISON-ROCHE, Appliquer le droit de la régulation au secteur agricole, RLC, août 2005, n°4, p. 126.

M. – A. FRISON-ROCHE, Définition du droit de la régulation économique, *Rec. Dalloz*, 2004, n°2, p. 126.

D. GADBIN, « La PAC 2014-2020 à l'épreuve de la crise », RDR n°444, juin 2016, repère 6

A. GIRAUD, Exégèse de l'arrêt Groupement des Cartes bancaires, RLC, n°42, janvier 2015

F. GRUA, Les divisions du droit, RTD Civ. 1993. 59.

L. IDOT, Échanges d'informations et restriction par objet, Europe 2015, comm. 188.

L. IDOT, Entente dans le secteur agricole, Europe n°1, janvier 2018, comm. 17.

- F. JENNY e.a., La place du droit de la concurrence dans le futur ordre juridique communautaire, *Concurrences*, n°1, 2008.
- G. LACROIX, Agriculture et droit de la concurrence, CCC n°85, mai-juin 1995, p. 41
- M. MALAURIE-VIGNAL, Le bien-être du consommateur, une rencontre possible entre juriste et économiste ? *Revue Concurrentialiste*, mai 2013
- S. MARETTE et E. RAYNAUD, Application du droit de la concurrence au secteur agroalimentaire, *Économie Rurale* n°277-278, Septembre-Décembre 2003
- A. MARZAL YETANO, La dynamique du principe de proportionnalité, Institut universitaire Varenne, 2014
- A. MARZAL YETANO, Les figures du contrôle de proportionnalité en droit français, LPA, n° spécial, 5 mars 2009, n°46
- J. MEGRET, La PAC et le principe de non-discrimination dans la jurisprudence de la CJCE, *RTDE* 1979, p. 480
- P. – C. MÜLLER-GRAFF, Le concept d'« économie sociale de marché » issu du droit primaire de l'Union européenne, *Gaz. Pal.* n°235, 2014, p. 11
- S. NERI, Le principe de proportionnalité dans la jurisprudence de la Cour relative au droit communautaire agricole, *RTDE* n°4, 1981, p. 652
- N. OLSZAK, Acteurs et méthodes de la politique de qualité du produit agricole - Rapport de synthèse, *RDR* n°396, Octobre 2011, dossier 24
- B. PEIGNOT, Le contrôle du marché par les opérateurs économiques, *RDR*, 1997, n°256, p. 474
- N. PETIT, Traité de Lisbonne et politique de concurrence – Rupture ? , *Revue de la faculté de droit de l'université de Liège*, 2008, p. 265
- Y. PETIT, PAC : première mise en œuvre de l'article 222 du règlement « OCM unique », *RDR*, n°444, juin 2016, comm. 175
- Y. PETIT, Fixation d'un prix minimal de vente des vins et bon fonctionnement de l'« OCM unique », *RDR*, n°445, août 2016, comm. 212
- Y. PETIT, « Paquet lait » : bilan et perspectives, *RDR* n°452, avril 2017, comm. 128
- C. PRIETO, Agriculture et Droit de la concurrence, vers une réconciliation ?, Introduction, *Concurrences*, 2018, n°3
- P. REY, Impact des accords verticaux entre producteurs et distributeurs, *Revue française d'économie* 1997, p. 3
- F. RIEM, Concurrence effective ou concurrence efficace ? L'ordre concurrentiel en trompe l'œil, *RIDE*, 2008/1, pp. 67-91
- F. ROBBE, Le cahier des charges support juridique de signes de qualité, *RDR*, n°396, octobre 2011, dossier 18
- SAF AGR'IDEES, Note d'analyse « Contractualisation vs contrat : passer de la sémantique de la contractualisation à la pratique du contrat

A. SAPIR e.a., An Agenda For A Frowing Europe – Making the EU System Deliver, Report of an Independent High-Level Study Group established on the initiative of the President of the European Commission, juillet 2003, p. 73-74

L. SERSIRON, R. TRAVADE, Fixation des prix dans les filières agricoles : le droit de la concurrence en campagne, *RLC*, n°62, 1^{er} juin 2017, pt. 70

D. SPECTOR, La contradiction entre les deux principales politiques communautaires, *Concurrence* 2008, n°4, p.16

D. SPECTOR, L'économiste appelé à la barre : la régulation économique et juridique de la concurrence, *Revue de sciences humaines*, Hors-série 2011, p. 237 et suivantes.

D. SIMON, Le contrôle de proportionnalité exercé par la Cour de justice des Communautés européennes, *LPA*, 5 mars 2009, n°46, p. 17.

G. TIMSIT, La régulation. La notion et le phénomène, *RFAP*, 2004-1, n°109

J. – P. TRAN-THIET, e.a., Les nouvelles dispositions en matière de pratiques anticoncurrentielles. Ententes et ventes à prix abusivement bas : le nouveau dispositif issu de la loi n°96-588 du 1er juillet 1996 ; un signal positif pour les ententes dans le secteur agricole, *CCC*, 1997, Chron. 1.

C. VILMART, La loi Chatel pour le développement de la concurrence au service des consommateurs - Analyse de ses conséquences dans les relations producteurs distributeurs, *JCP E*, janvier 2008, p. 1041

J. – L. VITOUX, Entretiens de droit viti-vinicole - Le recours aux pratiques du droit commercial et du droit économique, *RDR*, juin 2010, dossier 8

L. VOGEL, Les rapports producteurs/distributeurs un nouvel équilibre, *D. aff*, 1996, p. 938

L. VOGEL, Une nouvelle venue sur la scène du droit de la concurrence : la restriction par objet, *CCC*, mai 2015, dossier n°2.

M. WAELBROECK, La place du droit de la concurrence dans le futur ordre juridique communautaire, *Concurrences*, n°1, 2008.

E. Wautrequin, La politique de concurrence en agriculture, *L'Europe verte*, n°5/87, p. 2

D. WYATT, Application of Prohibition to quantitative restrictions on Agricultural products, *European Law Review*, October 1976, p.479

4. Articles de presse et sites internet

N. – J. BREHON, « Ententes temporaires entre producteurs : un bon pas vers le bon sens », *LeMonde.fr*, 21 mars 2016, consultable sur http://www.lemonde.fr/idees/article/2016/03/21/ententes-temporaires-entre-producteurs-un-pas-vers-le-bon-sens_4887199_3232.html.

Cabinet Racine Avocats, « Secteur Agricole : vers une dérogation temporaire et partielle au droit de la concurrence pour le lait », 15 mars 2016, consultable sur <http://www.racine.eu/publications/articles/872/Flash-Concurrence-Distribution-15-03-2016.pdf>

J. CARLES et F. COURLEUX, Le volet agricole de l'omnibus : une réforme qui ouvre à la titrisation de la crise agricole, consultable, 15 janvier 2018, sur <http://www.agriculture-strategies.eu/2018/01/le-volet-agricole-de-l-omnibus-une-reforme-qui-ouvre-a-la-titrisation-de-la-crise-agricole/>

C. DUCOURTIEUX, « Agriculture : Bruxelles accepte un retour temporaire à une forme de régulation du marché laitier », LeMonde.fr, 14 mars 2016, consultable sur http://www.lemonde.fr/economie/article/2016/03/14/agriculture-bruxelles-devrait-acceder-aux-demandes-de-stephane-le-foll_4882225_3234.html

C. DUCOURTIEUX et L. GIRARD, Comment Le Foll espère en finir avec la crise du lait, Le Monde, 23 mars 2016, consultable sur https://www.lemonde.fr/economie/article/2016/03/22/comment-stephane-le-foll-espere-en-finir-avec-la-crise-du-lait_4887697_3234.html

J. GAMIER et C. DUCOURTIEUX, Élevage : de la régulation mais pas d'argent frais, LeMonde.fr, 14 mars 2016, consultable sur https://www.lemonde.fr/economie/article/2016/03/14/de-nouvelles-mesures-europeennes-pour-juguler-la-crise-agricole_4882745_3234.html

R. HONORE et E. GRASLAND, Crise agricole : Paris obtient une régulation a minima, Les Echos, 15 mars 2016, consultable sur https://www.lesechos.fr/14/03/2016/lesechos.fr/021764764062_crise-agricole---paris-obtient-une-regulation-a-minima.htm

OCDE, La politique de concurrence et ses effets macroéconomiques : une fiche d'information, octobre 2014, consultable sur <https://www.oecd.org/daf/competition/2014-fiche-information-concurrence-online.pdf>

R. STOCK, European Network for Education and Training (EUNET), 2011, consultable sur <http://www.centre-robert-schuman.org/userfiles/files/REPERES%20-%20module%207-0%20-%20notice%20-%20economie%20sociale%20de%20marche%20-%20FR%20-%20final.pdf>

TEXTES APPLICABLES

1. Traités

Traité instituant la Communauté économique européenne, 1957

Traité sur l'Union européenne, JOCE C 191 du 29 juillet 1992

Traité sur l'Union européenne, JOUE C 202 du 7 juin 2016

Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, JOUE C 202 du 7 juin 2016

2. Règlements européens

Règlement (CEE) n°26/62 portant application de certaines règles de concurrence à la production et au commerce des produits agricoles, JOCE n°993 du 20 avril 1962, p. 62

Règlement (CEE) n°2142/70 du 20 octobre 1970 portant organisation commune des marchés dans le secteur des produits de la pêche, JOCE L 236 du 27 octobre 1970, p. 5

Règlement (CE) n°2200/96 du Conseil du 28 octobre 1996 portant organisation commune de marché dans le secteur des fruits et légumes, JOCE L 297 du 21 novembre 1996, p. 1

Règlement (CE) n°1/2003 du 16 décembre 2002 relatif à la mise en œuvre des règles de concurrence prévues aux articles 81 et 82 du Traité, JOUE L 001 du 4 janvier 2003, p. 1

Règlement (CE) n°139/2004 du Conseil du 20 janvier 2004 relatif au contrôle des concentrations entre entreprises, JOCE L 24 du 29 janvier 2004, p. 1

Règlement (CE) n°1184/2006 du Conseil portant application de certaines règles de concurrence à la production et au commerce des produits agricoles (version codifiée), JOCE L 214 du 4 août 2006, p. 7

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 »), JOCE L 299 du 16 novembre 2007, p. 1

Règlement (CE) n°479/2008 du Conseil du 29 avril 2008 portant organisation commune du marché vitivinicole, modifiant les règlements n°1493/1999, n°1790/2005, et n°3/2008 et abrogeant les règlements n°2392/86 et n°1493/1999, JOUE L 148 du 6 juin 2008, p. 6

Règlement (UE) n°261/2012 du 14 mars 2012 portant modification du règlement n°1234/2007 en ce qui concerne les relations contractuelles dans le secteur du lait et des produits laitiers, JOUE L 94 du 30 mars 2012, p. 38

Règlement (UE) n°1151/2012 relatif aux systèmes de qualité applicables aux produits agricoles et aux denrées alimentaires, JOUE L 343 du 14 décembre 2012, p. 1

Règlement (UE) n°1308/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant organisation commune des marchés des produits agricoles et abrogeant les règlements (CEE) n°922/72, (CEE) n°234/79, (CE) n°1037/2001 et (CE) n°1234/2007 du Conseil, JOUE L 347 du 20 décembre 2013, p. 671

Règlement d'exécution (UE) 2016/559 de la Commission du 11 avril 2016 autorisant les accords et décisions sur la planification de la production dans le secteur du lait et des produits laitiers, JOUE L 96 du 12 avril 2016, p. 20

Règlement délégué (UE) n°2016/1166 de la Commission du 17 mai 2016 modifiant l'annexe X du règlement n°1308/2013 du Parlement européen et du Conseil concernant les conditions d'achat des betteraves dans le secteur du sucre à compter du 1^{er} octobre 2017, JOUE L 193 du 19 juillet 2016, p. 17

Règlement d'exécution (UE) n°2016/1615 de la Commission du 8 septembre 2016 modifiant le règlement d'exécution n°2016/559 en ce qui concerne la période pendant laquelle les accords et décisions sur la planification de la production dans le secteur du lait et des produits laitiers sont autorisés, JOUE L 242 du 9 septembre 2016, p. 17

3. Directives européennes

Directive (UE) du Parlement européen et du Conseil sur les pratiques commerciales déloyales dans les relations interentreprises au sein de la chaîne d'approvisionnement alimentaire, 17 avril 2019, JOUE L 111 du 25 avril 2019, p. 59

4. Lignes directrices de la Commission européenne

Commission européenne, Lignes directrice concernant l'application de l'article 81, paragraphe 3, du Traité, 2004/C 101/08, JOUE C 101 du 27 avril 2004, p. 97

Commission européenne, Lignes directrices sur les restrictions verticales, JOUE C 130 du 19 mai 2010, p. 1

Commission européenne, Lignes directrices relatives à l'application des règles spécifiques énoncées aux articles 169, 170 et 171 du règlement OCM concernant les secteurs de l'huile d'olive, de la viande bovine et des grandes cultures, JOUE C 431 du 22 décembre 2015, p. 1

5. Lois françaises

Loi n°75-600 du 10 juillet 1975 relative à l'organisation interprofessionnelle agricole, JORF du 11 juillet 1975, p. 7124

Loi n°99-574 du 9 juillet 1999 d'orientation agricole, JORF du 10 juillet 1999, p. 10231

Loi n°2006-11 du 5 janvier 2006 d'orientation agricole, JORF du 6 janvier 2006, p. 229

Loi n°2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche, JORF du 28 juillet 2010, p. 13925

Loi n°2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, JORF du 14 octobre 2014, p. 16601

Loi 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, JORF du 1er novembre 2018, texte n°1

6. Décrets et arrêtés français

Décret n°2010-1754 du 30 décembre 2010 pris pour l'application de l'article L.631-24 du code rural et de la pêche maritime relatives aux contrats de vente de fruits et légumes frais, JORF du 13 avril 2019, texte n°28

Arrêté du 20 février 2015 relatif aux demandes d'extension des accords conclus dans le cadre d'une organisation interprofessionnelle reconnue, article 2, JORF du 28 février 2015, p. 3946

JURISPRUDENCE, DECISIONS ET AVIS CITÉS

- Cour de justice de l'Union européenne :

- CJCE, 13 juillet 1962, Klöckner-Werke AG e.a., aff. 17/61 et 20/61, Rec., p. 615
- CJCE, 14 décembre 1962, Fédération nationale de la boucherie en gros, aff. 19 à 22/62, Rec. 1962, p. 943
- CJCE, 13 novembre 1964, Commission c/ Luxembourg et Belgique, aff. 90/63 et 91/63, Rec., p. 1217
- CJCE, 13 juillet 1966, Etab. Consten et a. c/ Commission, 56/64 et 58/64, Rec., p. 429
- CJCE, 10 décembre 1968, Commission c/ Italie, aff. 7/68, Rec., p. 617
- CJCE, 17 décembre 1970, Köster, aff. 25/70, Rec., p. 1161
- CJCE, 17 décembre 1970, Internationale Handelsgesellschaft, aff. 11/70, Rec., p. 1125
- CJCE, 17 décembre 1970, Henck, aff. 26/70, Rec., p. 1197
- CJCE, 13 mai 1971, International Fruit Company, aff. 41/70 et 44/70, Rec., p. 411
- CJCE, 7 février 1973, Schröder, aff. 40/72, Rec., p. 125
- CJCE, 21 février 1973, Europemballage et Continental Can c/ Commission, 6/72, Rec., p. 215
- CJUE, 24 octobre 1973, Balkan Import-Export, aff. 5/73, Rec., p. 1112
- CJCE, 13 novembre 1973, Werhahn, aff. 63/72 et 69/72, Rec., p. 1239
- CJCE, 2 juillet 1974, Holtz & Willemsen GmbH, aff. 153/73, Rec., p. 675
- CJCE, 10 décembre 1974, Charmasson, aff. 48/74, Rec., p. 1383
- CJCE, 15 mai 1975, Frubo, aff. 71/74, Rec., p. 598
- CJCE, 16 décembre 1975, Suiker Unie et a., aff. jtes 40/73 à 48/73, 50/73, 54/73 à 56/73, 111/73 113/73 et 114/73, Rec., p. 1663
- CJCE, 22 septembre 1976, Import Gadgets Sarl c/ Lam SpA, aff. 22/76, Rec., p. 1371
- CJCE, 5 juillet 1977, Granaria BV, aff. 116/76, Rec., p. 1762
- CJCE, 19 octobre 1977, Ruckdeschel e.a. c/ Hauptzollamt Hamburg-St Annem, aff. 117/76, Rec., p. 1753
- CJUE, 25 octobre 1977, Metro S.B., aff. 26/76, Rec., p. 1875
- CJCE, 14 février 1978, United Brands Company et United Brands Continental BV c/ Commission, aff. 27/76, Rec., p. 207
- CJCE, 20 avril 1978, Commissaires réunis et Ramel, aff. 80/77 et 81/77, Rec., p. 928
- CJCE, 20 juin 1978, Tepea/Commission, aff. 28/77, Rec., p. 1391

CJCE, 29 novembre 1978, Pigs Marketing Board, aff. 83/78, Rec., p. 2347

CJCE, 26 juin 1979, Pigs and Bacon Commission, aff. 177/78, Rec., p. 2163

CJCE 8 novembre 1979, Denkavit, aff. 251/78, Rec., p. 3369

CJCE, 29 octobre 1980, Maizena GmbH c/ Conseil, aff. 139/79, Rec., p. 3393

CJCE, 25 mars 1981, Cooperatieve Stermsel, aff. 61/80, Rec., p. 851

CJUCE, 17 décembre 1981, Ludwigshafener Walzmühle Enling, aff. 197/80 à 200/80, 243/80, 245/80 et 247/80, Rec., p. 3252

CJCE, 5 mai 1982, Schul, aff. 15/81, Rec., p. 1409

CJCE, 8 juin 1982, Nungesser et Eisele c/ Commission, aff. 258/78, Rec., p. 2015

CJCE, 14 juillet 1982, Sandoz, aff. 174/82, Rec., p. 2445

CJCE, 16 mars 1983, SIOT, aff. 266/81, Rec., p. 732

CJCE, 13 décembre 1983, Apple and Pear Development Council, aff. C-222/82, Rec., p. 4083

CJCE, 28 mars 1984, Cie Royale Asturienne des Mines (CRAM) et Rheinzik, aff. 29/83, Rec., p. 1679

CJCE, 5 juillet 1984, Société d'initiatives et de coopération agricole e.a., aff. 114/83, Rec., p. 2589

CJCE, 13 décembre 1984, Sermide, aff. 106/83, Rec., p. 4209

CJCE, 30 janvier 1985, Bureau national interprofessionnel du Cognac c/ Guy Clair, aff. 123/83, Rec., p. 391

CJCE, 25 novembre 1986, Association comité économique agricole régional fruits et légumes de Bretagne c/ A. Le Campion, aff. 218/85, Rec., p. 3532

CJUE, 11 mars 1987, Rau, 279 et 280/84 et 285 et 286/84, Rec., p. 1122

CJCE, 22 septembre 1988, Unilec c/ Larroche Frères, aff. 212/87, Rec., p. 5096

CJCE, 11 juillet 1989, Schröder, aff. 265/87, Rec., p. 2237

CJCE, 29 novembre 1989, Commission c/ Grèce, aff. C-281/87, Rec., p. 4028

CJCE, 13 novembre 1990, Fedesa e.a., aff. C-331/88, Rec., p. 4023

CJCE, 4 octobre 1991, Grogan, aff. C-159/90, Rec., p. 4685

CJCE, 19 mars 1992, Joseph Hierl et Hauptzollamt Regensburg, C-311/90, Rec., p. 2061

CJCE, 4 juin 1992, Debus, aff. C-13/91 et C-113/91, Rec., p. 3617

CJCE, 13 avril 1994, Commission c/ Luxembourg, aff. C-313/93, Rec., p. 1279

CJCE, 5 octobre 1994, Allemagne c/ Conseil, aff. C-280/93, Rec., p. 4973

CJCE, 5 octobre 1994, Crispoltoni, aff. C-133/93, C-300/93 et C-362/93, Rec., p. 4863

CJCE, 12 décembre 1995, Oude Luttikhuis, C-399/03, Rec., p. 4515

CJCE, 12 décembre 1995, Hendrik evert Dijksra e.a. c/ Friesland (Frico Domo) Coöperatie BA, aff. C-319/93, C-40/94, et C-224/94, Rec., p. 4506

CJCE, 17 juillet 1997, Affish BV, aff. C-183/95, Rec., p. 4315

CJCE, 5 mai 1998, National Farmers' Union e.a., C-157/96, Rec., p. 2211

CJUE, 7 novembre 2000, Luxembourg c/ Parlement européen et Conseil, aff. C-168/98, Rec., p. 9131.

CJCE, 12 juillet 2001, Jippes e.a., aff. C-189/01, Rec., p. 5689

CJCE, 15 janvier 2002, Weidacher, C-179/00, Rec., p. 501

CJCE, 3 juillet 2003, Espagne c/ Conseil, aff. C-310/04, Rec., p. 7285

CJCE, 9 septembre 2003, aff. C-137/00, Milk Marque, Rec., p. 8005

CJUE, 29 juin 2006, Showa Denko KK e.a., aff. C-289/04, Rec., p. 5859

CJCE, 7 septembre 2006, Espagne c/ Conseil, aff. C-310/04, Rec., p. 7285

CJCE, 4 octobre 2007, Geuting, aff. C-375/05, Rec., p. 7983

CJCE, 11 décembre 2007, International Transport Worker's Federation and Finish Seamen's Union c/ Viking Line ABP, aff. C-438/05, Rec., p. 10779

CJCE, 18 décembre 2007, Laval un Partneri Ltd, aff. C-341/05, Rec., p. 11767

CJUE, 17 janvier 2008, Viaex Agrar Handel et ZVK, C-37/06 et C-58/06, Rec., p. 69

CJCE, 5 juin 2008, Industria Lavorazione Carni Ovine, C-534/06, Rec., p. 4129

CJCE, 20 novembre 2008, aff. C-209/07, Beef Industry Development Society, Rec., p. 8637

CJUE, 18 décembre 2008, Coop de France Bétail et Viande, FNSEA e.a. c/ Commission, C-101/07 et C-110/07, Rec., p. 10193

CJCE, 4 juin 2009, T-Mobile Netherlands BV, aff. C-8/08, Rec., p. 4529

CJCE, 11 juin 2009, Agrana Zucker, C-33/08, Rec., p. 5035

CJCE, 6 octobre 2009, GlaxoSmithKline, aff. C-513/06 P, Rec., p. 9291

CJUE, 7 février 2013, Protimonopolny urad Slovenskej republiky c/ Slevana sporitel'na, aff. C-68/12, Rec. num

CJUE, 30 mai 2013, Doux Élevage SNC et Coopérative agricole UKL-ARREE c/ Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche, de la Ruralité et de l'Aménagement du territoire et Comité interprofessionnel de la dinde française (CIDEF), aff. C-677/11, Rec. num.

CJUE, 19 septembre 2013, Panellinos Syndesmos, C-373/11, Rec. num.

CJUE, 11 septembre 2014, Groupement des cartes bancaires, aff. C-67/13, Rec. num.

CJUE, 19 mars 2015, Dole food, aff. C-286/13, Rec. num.

CJCE, 23 décembre 2015, Scotch Whisky Association, aff. C-333/14, Rec. num.

CJUE, 14 novembre 2017, APVE et a. c/ Autorité de la concurrence, C-671/15, Rec. num.

- Tribunal de l'Union européenne :

TPICE, 6 avril 1995, Ferriere Nord c/ Commission, T-143/89, Rec., p. 917

TUE, 14 mai 1997, Florimex c/ Commission, T-70/92, Rec., p. 693

TUE, 18 septembre 2001, M6 e.a. c/ Commission, T-112/99, Rec., p. 2459

TUE, 23 octobre 2003, Van den Bergh Foods c/ Commission, T-65/97, Rec., p. 4653

TUE, 27 juillet 2005, Brasserie nationale c/ Commission, T-49/02 à T-51/02, Rec., p. 3033

TUE, 7 juin 2006, Österreichische Postsparkasse et Bank für Arbeit und Wirtschaft c/ Commission, aff. T-213/01 et T-214/01, Rec., p. 1601

TUE, 27 septembre 2006, GlaxoSmithKline, aff. T-168/01, Rec., p. 2969

TUE, 13 décembre 2006, Fédération nationale de la coopération bétail et viande (FNCBV) e.a. c/ Commission, T-217/03 et T-245/03, Rec., p. 4987

TUE, 14 décembre 2006, Raieisen Zentralbank Österreich AG e.a., aff. jtes. T-259/02, T-264/02 et T-271/02, Rec., p. 5169

TUE, 11 décembre 2008, Grèce c/ Commission, T-339/06, Rec., p. 3525

TUE, 23 septembre 2009, Espagne c/ Commission, aff. T-341/05, Rec., p. 162

TUE, 3 février 2011, Compañía española de tabaco en rama, SA (Cetarsa) c/ Commission, T-33/05, Rec. num.

TUE, 8 septembre 2016, Lundbeck, aff. T-472/13, Rec. num.

- Commission européenne :

Commission, 2 janvier 1973, Industrie européenne du sucre, aff. IV/26.918, JOCE L 140 du 26 mai 1973, p. 17

Commission, 25 juillet 1974, Frubo, aff. IV/26.602, JOCE L 237 du 29 août 1974, p. 16

Commission, 8 janvier 1975, Conserves de Champignons, aff. IV/27.039, JOCE du 3 février 1975, p. 26

Commission, 2 décembre 1977, Choux fleurs, aff. IV/28.948, JOCE du 26 janvier 1978, p. 23

Commission, 21 septembre 1978, Semences de maïs, aff. IV/28.824, JOCE du 12 octobre 1978, p. 23

Commission, 7 décembre 1979, Accords pour la fourniture de sucre de canne, aff. IV/29.266, JOCE L 39 du 15 février 1980, p. 64

Commission, 7 décembre 1984, Milchförderungsfonds, aff. IV/28.930, JOCE du 7 février 1985, p. 35

Commission, 19 décembre 1984, Pâte de bois, aff. IV/29.725, JOCE L 85 du 26 mars 1985, p. 1

Commission, 24 novembre 1986, Meldoc, aff. IV/31.204, JOCE L 348 du 10 décembre 1986, p. 50

Commission, 17 décembre 1987, Pommes de terre primeur, IV/31.735, JOCE L 59 du 4 mars 1988, p. 25

Commission, 19 décembre 1989, Betteraves à sucre, aff. IV/32.414, JOCE L 31 du 2 février 1990, p. 32

Commission, 30 juillet 1992, Scottish Salmon Board, aff. IV/33.494, JOCE L 246 du 27 août 1992, p. 37

Commission, 14 octobre 1998, British Sugar, aff. IV/F-3/33.708, IV/F-3/33.710 et IV/F-3/33.711, JOCE L 76 du 22 mars 1999, p. 1

Commission, 11 décembre 2001, Phosphate de zinc, aff. 2003/437/CE, JOCE L 153 du 20 juin 2003, p. 1

Commission, 2 avril 2003, Viandes bovines françaises, aff. 2003/600/CE, JOCE L 209 du 19 août 2003, p. 12

Commission, 30 novembre 2005, Sacs industriels, aff. 2007/686/CE, JOUE L 282 du 28 octobre 2007, p. 41

Commission, 31 mai 2006, Méthacrylates, aff. 2006/793/CE, JOUE L 322 du 22 novembre 2006, p. 20

Commission, 20 septembre 2006, Raccords en cuivre, aff. 2007/691/CE, JOUE L 283 du 28 octobre 2007, p. 63

Commission, 11 mars 2008, Services de déménagements internationaux, aff. COMP/38.543, JOUE C 188 du 11 août 2009, p. 14

Commission, 1^{er} octobre 2008, Cires de paraffine, aff. COMP/39.181, JOUE C 295 du 4 décembre 2009, p. 17

Commission, 11 novembre 2009, Stabilisants thermiques, aff. COMP/38.589, JO C 307 du 12 novembre 2010, p. 9

- Cour de Cassation (France) :

Cass. Civ. 1^{ère}, 18 juillet 2000, Cariou c/ Union coopérative de Paimpol, n°98-17.944, non publié au bulletin

Cass. com., 29 juin 2007, n°07-10.303, Bull. civ. IV, n°181.

Cass. com., 8 décembre 2015, n°14-19.598, Bull. civ. com. n°376

Cass. com., 11 janvier 2017, n°15-17.134, Sté Reckitt Benckiser Plc e.a. c/ Sté Arrow génériques e.a., publié au bulletin

Cass. com, 12 septembre 2018, n°14-19.589, publié au bulletin.

- Cour d'appel de Paris :

CA Paris, 15 mai 2004, n°2012/06498.

- Autorité de la concurrence française :

Conseil de la concurrence, décision n°98-D-54 du 8 juillet 1998 relative à des pratiques relevées dans le secteur de la production du gruyère de comté

Conseil de la concurrence, avis n°08-A-07 du 7 mai 2008 relatif à l'organisation économique de la filière fruits et légumes

Autorité de la concurrence, avis n°09-A-48 du 2 octobre 2009 relatif au fonctionnement du secteur laitier

Autorité de la concurrence, avis n°10-A-28 du 13 décembre 2010 relatif à deux projets de décret imposant la contractualisation dans des secteurs agricoles

Autorité de la concurrence, avis n°11-A-03 du 15 février 2011 relatif à un accord interprofessionnel dans le secteur ovin

Autorité de la concurrence, avis n°11-A-11 du 12 juillet 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

Autorité de la concurrence, avis n°11-A-12 du 27 juillet 2011 relatif à un accord interprofessionnel dans le secteur de la dinde

Autorité de la concurrence, avis n°11-A-14 du 26 septembre 2011 relatif à un accord interprofessionnel du secteur viticole (vins de la région de Bergerac)

Autorité de la concurrence, décision n°12-D-08 du 6 mars 2012 relative à des pratiques mises en œuvre dans le secteur de la production et de la commercialisation de l'endive

Autorité de la concurrence, avis n°14-A-03 du 14 février 2014 relatif à une saisine de la fédération Les Producteurs de Légumes de France

Autorité de la concurrence, décision n°15-D-03 du 11 mars 2015 relative à des pratiques mises en œuvre dans le secteur des produits laitiers

Autorité de la concurrence, décision n°15-D-04 du 26 mars 2015 relative à des pratiques mises en œuvre dans le secteur de la boulangerie artisanale

Autorité de la concurrence, décision n°07-D-16 du 9 mai 2016 relative à des pratiques sur les marchés de la collecte et de la commercialisation des céréales

Autorité de la concurrence, avis n°18-A-04 du 3 mai 2018 relatif au secteur agricole

- Autorité de concurrence de Nouvelle-Calédonie :

Autorité de la concurrence de Nouvelle-Calédonie, avis n°2018-A-01 portant sur la création de l'Agence rurale

INDEX

A

Abus de position dominante	42, 44
Accord interprofessionnel	47, 53, 203
Acte délégué	74, 137
Allocation optimale des ressources	170, 197, 207
Association d'organisations de producteurs	39, 229, 232
de gouvernance	46, 111
Asymétrie d'informations	37, 73
Atomisation de la production agricole	15, 37, 39, 171
Autorités de concurrence	243
Contrôle a posteriori	126
Contrôle a priori	123, 124

C

Capper Volstead Act	129
Concentration de l'offre	39, 45, 111
Concurrence	
Approche fonctionnelle	175
Approche structuraliste	173, 176
Bien-être du consommateur	181, 182, 184
Bien-être total	185, 188
Conception "finaliste"	161
Conception "instrumentaliste"	152
Effets macroéconomiques	169
Effets microéconomiques	170
Fonction distributive	182, 185
Politique (de la)	21, 149
Régimes sectoriels	24

Conflit de normes	26, 165
Contractualisation	49, 50, 51, 54, 56, 204
tripartite	52
Contrats-types	49, 50, 204
Coopérative(s)	55, 58, 104
Crise(s)	132, 133, 134, 208

D

Défaillance structurelle (marchés agricoles)	37
Dérogation(s)	<i>Voir</i> Exemption(s)

E

Échange(s) d'informations stratégiques ..	72, 199, 212, 231
Économie de marché	147, 169, 171, 172, 181, 187
Économie sociale de marché	168, 180
Égalité (principe d')	160, 161
Entente par objet	195, 210, 213
Environnement	12, 19, 30
Exception	216, 217, 218
Exemptions	85
Associations d'agriculteurs	101, 104, 107, 123, 131
Objectifs de la PAC	86, 225
Organisation(s) de marché	93
Organisations de producteurs ...	105, 109, 111, 123, 126, 131
Organisations interprofessionnelles ..	119, 121, 124, 128, 131, 226

Périodes de déséquilibre grave sur les marchés.....	131	Non-discrimination (principe de) ..	152, 158, 159
F		Notification aux autorités de concurrence	123, 124, 125
Fixation de prix	118, 157, 197, 198, 199, 200, 203	O	
G		Organisation commune de marché (OCM)	35, 154, 158, 160, 176, 225
Garantie de prix	18, 26	Exhaustivité	93, 94, 95
Gestion des marchés		Organisation mondiale du commerce (OMC)	20
Gestion de l'offre	76, 77	Organisation nationale de marché.....	96
Gestion des prix.....	117	Organisation(s) de producteurs ...	37, 38, 66, 69, 71, 105, 109, 111, 201, 206, 227, 228, 230
Gestion des volumes	69, 74	avec transfert de propriété.....	112
I		commerciale(s).....	39, 111
Indicateurs	72, 203	non commerciale(s)	45, 229, 232
Inélasticité de l'offre et de la demande	14	sans transfert de propriété.....	114
Intégration au marché intérieur	149	Organisation(s) économique(s) agricole(s) ...	36, 65, 66, 69, 73, 75, 84, 100, 101, 139
Intégration négative.....	151	Organisation(s) interprofessionnelle(s)....	47, 48, 50, 61, 72, 76, 119, 120, 121, 124, 125, 128, 203, 226
Intégration positive.....	168	P	
L		Politique agricole commune (PAC)	
Libéralisation des marchés agricoles ..	11, 20, 29, 31, 50, 207	Objectifs (de la)	86, 93, 168, 169, 180
Libre circulation des marchandises ..	96, 153, 154, 156, 223	Politique agro-structurale.....	19
M		Politique de marché	17
Médiateur des relations commerciales agricoles.....	57	Primauté	84, 215
Mise en marché des produits agricoles....	66, 76, 77, 141	Réformes	18
Multifonctionnalité de l'agriculture	30, 31	Pouvoir discrétionnaire (du législateur) ...	92, 234
N		Promotion	115, 138
Négociation(s) collective(s)	109, 115, 117	Proportionnalité (principe de).....	222, 223, 224, 225, 226, 230, 232, 233, 235
Négociation(s) commerciale(s) ..	39, 56, 109, 118		

Q

Qualité (des produits agricoles) ... 33, 66, 74, 138, 209
Signes de qualité (SIQO) 67, 77, 78
Quantité (de produits agricoles) .. 33, 41, 69, 70, 75, 77, 79, 140, 141
Quota(s)..... 20, 53, 207

R

Règle de raison 167, 180
Régulation 30, 35, 36, 184, 223, 236
de l'offre 75, 76, 77
Droit de la régulation 29, 147, 242
Restriction(s) de concurrence 200
Restriction(s) quantitative(s) 156, 157, 207, 208
Restriction(s) tarifaire(s).....197, 198

Restriction(s) par objet..... 210
Contexte économique et juridique 214, 215

Expérience jurisprudentielle..... 211, 212, 213

Retrait (de produits agricoles du marché)
.....70, 140

S

Sécurité alimentaire..... 184, 243
Sécurité juridique.....27, 116, 118, 122, 124, 206, 235, 236
Segmentation 37, 67
Spécificités (des marchés agricoles)....13, 33, 37, 84, 179
Stabilisation (des marchés agricoles)..27, 65, 71, 131, 135
Stockage.....108, 115, 135
Surproduction..... 19, 69, 70, 76, 77, 140

V

Valeur ajoutée (partage de) 50, 58, 60, 188
Volatilité (des marchés agricoles) 51, 70, 79, 205

TABLE DES MATIERES

SOMMAIRE	12
INTRODUCTION GENERALE :.....	14
PARTIE 1. LA PRISE EN COMPTE DES SPÉCIFICITÉS DES MARCHÉS AGRICOLES	38
TITRE 1. Les missions de régulation des marchés agricoles confiées aux organisations économiques	41
CHAPITRE 1. L'accompagnement des opérateurs dans la structuration des marchés agricoles	42
Section 1. L'organisation de la mise en marché des produits agricoles par les organisations de producteurs.....	42
§ 1. La concentration de la production par les organisations de producteurs commerciales.....	44
A. La taille des organisations de producteurs.....	46
B. La durée d'engagement des membres des organisations de producteurs.....	50
§ 2. La structuration de la production mise en marché par les organisations de producteurs non commerciales.....	50
Section 2. Un rééquilibrage des relations commerciales par les organisations interprofessionnelles	52
§ 1. La contractualisation de la mise en marché des produits agricoles	54
A. La sécurisation des relations commerciales entre opérateurs.....	55
1. Les contrats types des organisations interprofessionnelles.....	55
2. Le cas particulier du secteur du sucre.....	58
B. La généralisation du processus par l'intervention des États membres	59
1. La reconnaissance du caractère obligatoire	59
2. Les critiques à la contractualisation obligatoire	61
§ 2. L'élaboration de clauses types de répartition de la valeur.....	64
A. Une pratique issue du secteur du sucre.....	64
B. Une extension à l'ensemble des filières par le règlement n°2017/2393 dit « OMNIBUS »	66

Conclusion du Chapitre 1	68
CHAPITRE 2. L'accompagnement des opérateurs face à l'instabilité des marchés agricoles	70
Section 1. L'adaptation de l'offre par les organisations économiques agricoles .	
.....	71
§ 1. L'adaptation qualitative de la production	71
§ 2. L'adaptation quantitative de la production	74
A. La gestion des volumes mis en marché par les organisations de producteurs.....	74
B. La diffusion d'informations sur l'état des marchés par les organisations interprofessionnelles.....	77
Section 2. Un renforcement par les pouvoirs publics de l'adaptation de l'offre.	
.....	79
§ 1. Le renforcement de l'adaptation de l'offre par acte délégué de la Commission	79
§ 2. La gestion sectorielle de l'offre par les États membres.....	81
A. Les mesures de gestion de l'offre commercialisée sur le marché vitivinicole	81
B. Les mesures de gestion de l'offre de fromages et jambons bénéficiant d'une AOP ou IGP	83
Conclusion du Chapitre 2	86
Conclusion du Titre 1	88
TITRE 2. Un cadre concurrentiel adapté aux spécificités des marchés agricoles	
.....	89
CHAPITRE 1. L'exemption des accords, décisions et pratiques nécessaires à la réalisation des objectifs de la politique agricole commune.....	91
Section 1. L'interprétation jurisprudentielle de la réalisation des objectifs de la politique agricole commune.....	91
§ 1. Une priorisation des objectifs de la politique agricole commune initialement possible	92
§ 2. Un durcissement de la jurisprudence par une conciliation des objectifs de la politique agricole commune.....	93
Section 2. La réalisation des objectifs de la politique agricole commune dans le cadre d'une organisation de marché	98

§ 1. La réalisation des objectifs de l'article 39 du TFUE dans le cadre d'une organisation commune de marché	98
§ 2. La réalisation des objectifs de la politique agricole commune dans le cadre d'une organisation nationale de marché	101
Conclusion du Chapitre 1	103
CHAPITRE 2. Les régimes d'exemption visant les organisations économiques agricoles	105
Section 1. Le développement des exemptions des démarches professionnelles collectives.....	106
§ 1. L'exemption des mesures des associations d'exploitants agricoles	106
A. Le régime d'exemption historique des associations d'agriculteurs	107
1. La confirmation de l'autonomie du régime d'exemption visant les associations d'agriculteurs	107
2. L'application <i>ratione personae</i> du régime d'exemption visant les associations d'agriculteurs	109
3. L'application <i>ratione materiae</i> du régime d'exemption visant les associations d'agriculteurs	113
B. Un nouveau régime d'exemption des organisations de producteurs à la portée dérogatoire accentuée.....	114
1. Le champ d'exemption des organisations de producteurs reconnues	114
a) L'application <i>ratione personae</i> du régime d'exemption visant les organisations de producteurs.....	116
b) L'application <i>ratione materiae</i> du régime d'exemption visant les organisations de producteurs.....	120
2. Examen de la mise en œuvre du régime d'exemption dans le secteur laitier	123
§ 2. L'exemption des mesures des organisations interprofessionnelles	124
A. L'application <i>ratione personae</i> du régime d'exemption visant les organisations interprofessionnelles.....	125

B. L'application <i>ratione materiae</i> du régime d'exemption visant les organisations interprofessionnelles.....	126
Section 2. La réduction du pouvoir de contrôle des autorités de concurrence...	
.....	127
§ 1. Le contrôle des pratiques <i>a priori</i> de leur mise en œuvre.....	128
A. L'absence de contrôle <i>a priori</i> de la mise en œuvre des pratiques pour les associations d'agriculteurs et pour les organisations de producteurs	
.....	128
B. Le contrôle <i>a priori</i> indispensable à la reconnaissance d'une exemption pour les organisations interprofessionnelles	129
§ 2. Un pouvoir de contrôle réduit <i>a posteriori</i> de la mise en œuvre des pratiques	131
Conclusion du Chapitre 2	134
CHAPITRE 3. L'exemption des accords et décisions concertées durant les périodes de déséquilibres graves sur les marchés.....	136
Section 1. Le déclenchement du régime d'exemption visant la gestion des crises agricoles	137
§ 1. Un régime d'exemption limité aux périodes de déséquilibres graves sur les marchés	137
§ 2. Un régime d'exemption initialement secondaire	140
Section 2. La portée dérogatoire du régime d'exemption visant la gestion des crises agricoles.....	142
§ 1. L'application <i>ratione personae</i> du régime d'exemption relatif aux périodes de déséquilibres graves sur les marchés.....	142
§ 2. L'application <i>ratione materiae</i> du régime d'exemption relatif aux périodes de déséquilibres graves sur les marchés.....	143
A. Les accords et décisions liés à la qualité et à la promotion des produits	144
B. Les accords et décisions liés à la quantité de produits mis en marché	145
Conclusion du chapitre 3.....	147
Conclusion du Titre 2	149
CONCLUSION DE LA PARTIE 1	151

PARTIE 2. LA PROTECTION D'UNE CONCURRENCE EFFECTIVE SUR LES MARCHÉS AGRICOLES.....152

TITRE 1. Les fondements de la protection de la concurrence sur les marchés agricoles	154

CHAPITRE 1. L'intégration du secteur agricole au marché intérieur.....	156

Section 1. La protection de la libre circulation et du principe de non-discrimination par la concurrence.....	157

§ 1. La concurrence, outil de protection de la libre circulation des produits agricoles	158

A. La reconnaissance de la libre circulation des produits agricoles ...	158

B. La concurrence, outil de protection de la libre circulation des produits agricoles.....	161

§ 2. La concurrence, outil de protection du principe de non-discrimination	163

A. La non-discrimination en fonction de la nationalité.....	163

B. Le principe d'égalité entre opérateurs agricoles.....	165

Section 2. La protection de la concurrence comme objectif fondamental de l'Union européenne.....	166

§ 1. L'évolution de la place de la concurrence dans les Traités	167

§ 2. L'interprétation restrictive du régime concurrentiel agricole confirmée malgré l'évolution des traités.....	168

A. Les conséquences limitées de l'évolution des traités	168

B. L'interprétation restrictive du régime concurrentiel agricole confirmée.....	169

Conclusion du Chapitre 1	172

CHAPITRE 2. La contribution de la concurrence à la réalisation des objectifs de la politique agricole commune.....	173

Section 1. La contribution de la concurrence aux objectifs économiques de la politique agricole commune.....	174

§ 1. La contribution de la concurrence à l'efficacité économique des marchés agricoles	174

A. Les effets macro et micro-économiques de la concurrence	174

B. Le développement économique du secteur agricole par son intégration à l'économie de marché européenne.....	176

§ 2. La protection de la structure concurrentielle des marchés agricoles..	178
A. Les différentes approches économiques de la concurrence	178
1. L'approche structuraliste de la concurrence.....	178
2. L'approche fonctionnelle de la concurrence	180
B. L'objectif de concurrence effective de la politique agricole commune	181
Section 2. La contribution de la concurrence aux objectifs sociaux de la	
politique agricole commune.....	185
§ 1. La protection du « bien-être du consommateur » par la concurrence	186
A. La fonction distributive de la concurrence.....	187
B. Les bénéfices de la politique agricole commune pour les	
consommateurs européens	188
§ 2. La prise en compte des intérêts de la population agricole par la	
mesure du « bien-être total » de la concurrence	190
A. La remise en cause de l'ambition distributive de la concurrence..	190
B. La diversité des sujets de droit à protéger au sein de la politique	
agricole commune	191
Conclusion du Chapitre 2.....	195
Conclusion du Titre 1 :	196
TITRE 2. La portée de la protection de la concurrence sur les marchés agricoles	198
CHAPITRE 1. La qualification de restriction par objet des mesures adoptées	
par les organisations économiques agricoles	200
Section 1. La teneur potentiellement anticoncurrentielle de la politique agricole	
commune	201
§ 1. Les accords, décisions et pratiques concertées tarifaires.....	202
A. Les actions tarifaires prohibées	202
1. Le principe de prohibition dans le secteur agricole.....	203
2. La difficile conciliation des missions des organisations	
économiques agricoles avec la prohibition des pratiques concertées	206
B. Les actions tarifaires autorisées	209

§ 2. Les accords, décisions et pratiques concertées quantitatifs	212
A. La limitation de la production	212
B. La limitation des produits mis en marché	214
Section 2. La détermination de l'objet des restrictions dans un contexte économique et juridique déterminé	215
§ 1. La nocivité des accords, décisions et pratiques concertées des organisations économiques agricoles	216
A. L'expérience jurisprudentielle de la nocivité de l'accord	216
B. Une démonstration d'expérience souvent négligée	218
§ 2. La restriction de concurrence au regard du contexte économique et juridique	219
A. La prise en compte du contexte économique et juridique	219
B. Les conséquences dans les modalités d'appréciation	222
Conclusion du Chapitre 1	225
CHAPITRE 2. La protection d'une concurrence effective par le contrôle de proportionnalité	227
Section 1. Le contrôle de proportionnalité des mesures de régulation des marchés agricoles	229
§ 1. Les sources du principe de proportionnalité	229
A. Le principe de proportionnalité dans les traités de l'Union européenne	229
B. Le principe de proportionnalité dans la réglementation portant organisation commune de marché des produits agricoles	230
§ 2. Le contrôle de proportionnalité	232
A. L'adéquation et la nécessité des mesures	233
B. La proportionnalité « <i>stricto sensu</i> » des mesures	235
Section 2. Les conséquences du contrôle de proportionnalité des mesures de régulation des marchés agricoles	238
§ 1. L'étendue du contrôle de proportionnalité	238
§ 2. La sécurité juridique des opérateurs économiques	240
Conclusion du Chapitre 2	242
Conclusion du Titre 2	243
CONCLUSION DE LA PARTIE 2	245
CONCLUSION GENERALE	248

ANNEXES	252
BIBLIOGRAPHIE	292
TEXTES APPLICABLES	302
JURISPRUDENCE, DECISIONS ET AVIS CITÉS	306
INDEX	314
TABLE DES MATIERES.....	318

LE DROIT DE LA CONCURRENCE APPLIQUÉ AU SECTEUR AGRICOLE : CADRE D'INTERVENTION DES ORGANISATIONS ÉCONOMIQUES AGRICOLES

Résumé

L'application du droit de la concurrence au secteur agricole est régulièrement discutée en raison des spécificités des marchés agricoles et du caractère multifonctionnel de l'agriculture. Le mouvement de libéralisation de ces marchés a conduit au développement de la place des organisations économiques agricoles, telles que les organisations de producteurs (OP), associations d'organisations de producteurs (AOP) et organisations interprofessionnelles (OI), dans le cadre de la politique agricole commune (PAC). Les missions confiées à ces organisations en matière de structuration et de gestion des marchés agricoles conduisent nécessairement à des concertations en matière de volumes et de prix, normalement prohibées par le droit commun de la concurrence. Au cours des réformes de la réglementation portant sur l'organisation commune des marchés (OCM) des produits agricoles, les mesures dérogatoires à l'article 101, paragraphe 1, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) prohibant les ententes anticoncurrentielles, ont été développées afin que les organisations économiques agricoles puissent assurer la régulation des marchés agricoles. Pour autant, la nécessité de protéger une concurrence effective sur les marchés agricoles est réaffirmée par la jurisprudence afin d'assurer l'intégration de ces marchés au marché intérieur de l'Union européenne et en raison de la contribution de la concurrence à la réalisation des objectifs de la politique agricole commune (PAC). La délimitation du cadre d'intervention des organisations économiques agricoles échappant au droit de la concurrence est alors difficile à déterminer.

COMPETITION LAW APPLIED TO THE AGRICULTURAL SECTOR: FRAMEWORK FOR THE INTERVENTION OF AGRICULTURAL ECONOMIC ORGANISATIONS

Abstract

Applying competition law to the agricultural sector is regularly debated, given the agricultural market's many specificities and multifunctional nature. The shift towards the liberalisation of these markets has led to an enhanced position for agricultural economic organisations, such as producer organisations (PO), associations of producer organisations (APO) and interbranch organisations (IO), all within the framework of the common agricultural policy (CAP). The tasks entrusted to these organisations concerning the structuring and management of agricultural markets inevitably lead to discussions about volumes and prices - normally prohibited by common competition law. In the course of the reforms on the regulation pertaining to the common organisation of the markets (COM) for agricultural products, measures derogating from article 101, paragraph 1, of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU) prohibiting anticompetitive agreements were developed so that agricultural economic organisations may guarantee agricultural market regulation. Nonetheless, the need to protect effective competition on agricultural markets is reasserted by case law, to ensure these markets are indeed integrated into the European Union's internal market, and given the extent to which competition contributes to the completion of common agricultural policy (CAP) objectives. Setting the framework for the intervention of agricultural economic organisations falling outside competition law is thus a difficult feat.