

**Avis n° 14-A-03 du 14 février 2014**  
**relatif à une saisine de la fédération Les Producteurs de Légumes de**  
**France**

L'Autorité de la concurrence (section V),

Vu la lettre, enregistrée le 5 juin 2012 sous le numéro 12/0049 A par laquelle la fédération Les Producteurs de Légumes de France a saisi l'Autorité de la concurrence d'une demande d'avis relative à l'application du droit de la concurrence dans le secteur des fruits et légumes en application de l'article L. 462-1 du code de commerce ;

Vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ;

Vu le livre IV du code de commerce relatif à la liberté des prix et de la concurrence ;

Vu les autres pièces du dossier ;

La rapporteure, la rapporteure générale adjointe, le commissaire du gouvernement, les représentants du ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, les représentants de la fédération Les Producteurs de Légumes de France entendus lors de la séance du 16 janvier 2014 ;

Les représentants de l'interprofession des fruits et légumes frais (Interfel), entendus sur le fondement de l'article L. 463-7 du code de commerce ;

Est d'avis de répondre à la demande présentée dans le sens des observations qui suivent :

## SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	4
<b>I. PRESENTATION DE LA FILIERE .....</b>	<b>4</b>
<b>A. Situation dans le secteur des fruits et légumes .....</b>	<b>4</b>
1. <i>Principales données relatives à la production de fruits et légumes en France</i>	4
2. <i>Comparaison avec d'autres pays de l'Union européenne .....</i>	5
<b>B. Déséquilibre du pouvoir de négociation entre les producteurs et les distributeurs de fruits et légumes .....</b>	<b>7</b>
1. <i>Déséquilibre lié à la structure de l'offre et de la demande .....</i>	7
2. <i>Déséquilibre lié à la nature du produit.....</i>	8
<b>II. SOLUTIONS SECTORIELLES EXISTANTES EN FAVEUR D'UN REEQUILIBRAGE DES RELATIONS COMMERCIALES.....</b>	<b>9</b>
<b>A. Solutions permanentes .....</b>	<b>9</b>
1. <i>Solutions en faveur d'une meilleure organisation de l'offre .....</i>	9
2. <i>Solutions en faveur d'une meilleure information sur la formation des prix</i>	12
3. <i>Solutions contractuelles .....</i>	13
a) <i>Contenu et les objectifs du décret n° 2010-1754 rendant obligatoire la contractualisation.....</i>	14
b) <i>Bilan de la mise en œuvre du décret .....</i>	14
<b>B. Solutions ponctuelles .....</b>	<b>18</b>
1. <i>possibilité d'assignation en cas de prix abusivement bas .....</i>	18
2. <i>dispositifs de modération des marges. ....</i>	19
<b>III. APPROCHE DU SECTEUR PAR LE DROIT DE LA CONCURRENCE.....</b>	<b>19</b>
<b>A. Délimitation des marchés.....</b>	<b>19</b>
1. <i>Marchés de produits .....</i>	20
2. <i>Marchés géographiques .....</i>	20
<b>B. Exemptions de certaines pratiques anticoncurrentielles .....</b>	<b>21</b>
1. <i>Exemptions catégorielles.....</i>	21
2. <i>Exemptions individuelles .....</i>	22
<b>IV. PRECONISATIONS.....</b>	<b>23</b>
<b>A. Précédentes analyses de l'Autorité dans le secteur .....</b>	<b>24</b>
<b>B. Propositions de l'Autorité dans le cadre de la présente demande .....</b>	<b>24</b>
1. <i>Profiter de la réforme de l'OCM pour insuffler une nouvelle dynamique aux OP et aux AOP .....</i>	24

<i>a) Favoriser la concentration de l'offre : la suppression de la condition d'absence de position dominante .....</i>	<i>25</i>
<i>b) Rendre les structures plus efficaces : étendre à la filière la possibilité de négociation collective des prix.....</i>	<i>26</i>
<b>2. Développer de nouveaux indicateurs afin d'accroître la transparence du marché .....</b>	<b>28</b>
<b>3. Assouplir et généraliser le cadre de la contractualisation posé par le décret n° 2010-1754.....</b>	<b>29</b>
<b>V. CONCLUSION.....</b>	<b>30</b>

## INTRODUCTION

1. Par lettre enregistrée le 5 juin 2012, la fédération de syndicats agricoles Les Producteurs de Légumes de France (ci-après « *Légumes de France* ») a saisi l’Autorité de la concurrence, sur le fondement de l’article L. 462-1 du code de commerce, d’une demande d’avis relative à la situation dans le secteur des fruits et légumes frais en France et aux conditions d’application du droit de la concurrence.
2. Légumes de France soutient que le secteur des fruits et légumes est dans une situation manifestement anormale de marché. Elle fait valoir que ce secteur présente de telles spécificités qu’il est nécessaire que le droit de la concurrence les prenne en compte, notamment en matière d’exemptions des pratiques anticoncurrentielles.
3. Conformément aux dispositions de l’article L. 462-1 du code de commerce, « *L’Autorité de la concurrence peut être consultée [...] sur toute question concernant la concurrence. Elle donne son avis sur toute question de concurrence [...] à la demande [...] des organisations professionnelles et syndicales [...]* ».
4. Lorsqu’elle est consultée sur le fondement de ce texte, il ne lui appartient pas de qualifier des pratiques au regard des dispositions des articles L. 420-1 et L. 420-2 dudit code. Elle ne peut alors se prononcer que sur des questions de concurrence d’ordre général, seule une saisine contentieuse et la mise en œuvre de la procédure contradictoire prévue par les articles L. 463-1 et suivants du code de commerce, étant de nature à permettre l’appréciation de la licéité d’une pratique au regard des dispositions relatives aux ententes anticoncurrentielles et abus de position dominante.

## I. Présentation de la filière

### A. SITUATION DANS LE SECTEUR DES FRUITS ET LEGUMES

#### 1. PRINCIPALES DONNEES RELATIVES A LA PRODUCTION DE FRUITS ET LEGUMES EN FRANCE

5. La France est le troisième pays producteur de fruits et légumes au sein de l’Union européenne, derrière l’Espagne et l’Italie<sup>1</sup>.
6. En France, la production de légumes (hors pommes de terre) s’est élevée en 2012 à 5,4 millions de tonnes<sup>2</sup>, en hausse d’environ 1,7 % par rapport à la production moyenne des quatre années précédentes, et celle de fruits à environ 2,7 millions de tonnes, en baisse d’environ 7,5 % par rapport à la production moyenne des quatre années précédentes.

---

<sup>1</sup> Source : [www.franceagrimer.fr](http://www.franceagrimer.fr).

<sup>2</sup> Les données chiffrées mentionnées au présent paragraphe sont issues du document « *Les cahiers de FranceAgriMer/chiffres-clés/Fruits et Légumes* », édition définitive décembre 2013.

7. En 2010, les surfaces agricoles dédiées aux fruits et aux légumes en France représentaient respectivement environ 183 000 hectares et 209 000 hectares<sup>3</sup> et la France comptait environ 53 000 exploitations de fruits et légumes alors qu'elle en comptait environ 78 000 en 2000, soit une chute de plus de 30 %, cette baisse étant plus marquée concernant les fruits (-35 %) que les légumes (-29 %)<sup>4</sup>.
8. Le solde commercial est négatif, qu'il s'agisse des fruits (déficit d'1,8 million de tonnes) ou de légumes (déficit de 0,83 million de tonnes)<sup>5</sup>.
9. Une très grande partie des fruits et légumes sont consommés en l'état. Seuls 11,5 % de la production nationale sont destinés aux industries de transformation<sup>6</sup>.
10. Le secteur de la production de fruits et légumes emploie environ 131 000 unités de travail annuel, soit environ 20 % des emplois dans le secteur agricole<sup>7</sup>, les productions arboricoles et maraîchères étant très exigeantes en main d'œuvre permanente et saisonnière. Cette main d'œuvre, ainsi que l'a souligné Légumes de France, est généralement peu qualifiée et difficilement employable dans d'autres secteurs.
11. Le résultat courant avant impôt par actif non salarié en valeur réelle s'est élevé en 2013, selon les prévisions d'Agreste, à 25 400 euros dans le secteur des légumes et à 32 400 euros dans le secteur des fruits. A titre comparatif, le résultat moyen toutes exploitations agricoles confondues s'est élevé à 29 400 euros, à 25 100 euros dans le secteur laitier et à 50 800 euros dans le secteur des grandes cultures.
12. Au-delà de ces considérations d'ordre économique, il convient de souligner que les fruits et légumes sont mis en avant par les politiques de santé publique promouvant un meilleur équilibre alimentaire. Compte tenu des apports nutritionnels des fruits et légumes, leur consommation quotidienne est une des recommandations majeures du programme national nutrition santé (« 5 fruits et légumes par jour ») et de la lutte contre le surpoids et l'obésité.
13. Par ailleurs, l'évolution des surfaces agricoles constitue un enjeu important en termes d'aménagement du territoire. En effet, alors que la surface agricole utile (SAU) totale a reculé de 3 % en France entre 2000 et 2010, la surface des cultures de fruits et légumes a reculé de 16 %, la part de ces cultures dans la surface agricole utile totale n'atteignant plus que 1,3 % en 2010<sup>8</sup>.

## 2. COMPARAISON AVEC D'AUTRES PAYS DE L'UNION EUROPEENNE

14. Les prix à la consommation des fruits et légumes en France se situent à un niveau légèrement supérieur à la moyenne européenne de la zone euro. En moyenne, les fruits et légumes en

---

<sup>3</sup> Données issues du document « *Les cahiers de FranceAgriMer/chiffres-clés/Fruits et Légumes* » édition définitive décembre 2013.

<sup>4</sup> Les données chiffrées mentionnées au présent sont issues des recensements agricoles Agreste de 2000 et 2010.

<sup>5</sup> Les données chiffrées mentionnées au présent paragraphe sont issues du document « *Les cahiers de FranceAgriMer/chiffres-clés/Fruits et Légumes* » édition définitive décembre 2013.

<sup>6</sup> [www.franceagrimer.fr](http://www.franceagrimer.fr).

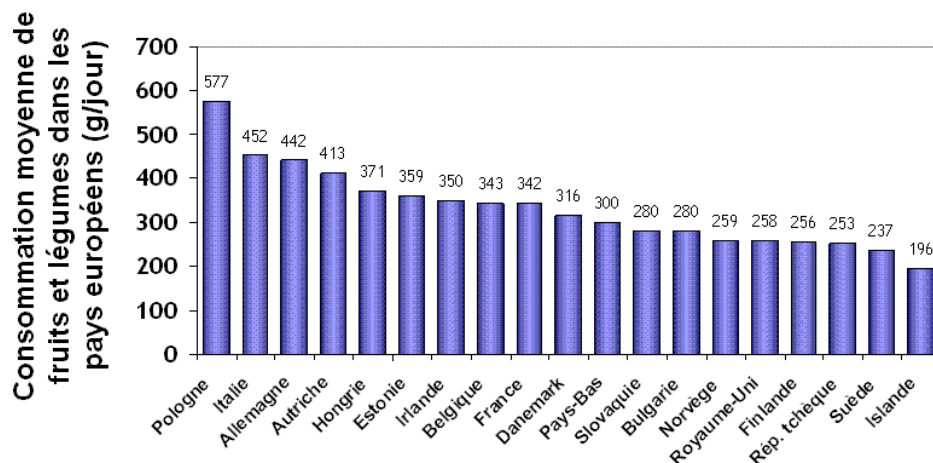
<sup>7</sup> Recensement agricole Agreste de 2010.

<sup>8</sup> « *Exploitations fruitières et légumières* », *AGRESTE Les Dossiers N° 16, juin 2013*.

France sont vendus à un prix moins élevé qu'en Norvège, en Allemagne, en Autriche ou au Royaume-Uni mais à un prix plus élevé qu'en Espagne ou en Italie<sup>9</sup>.

15. La consommation moyenne de fruits et légumes en France, qui s'élève à 342 grammes par jour, est supérieure à celles des pays tels que les Pays-Bas ou le Royaume-Uni mais inférieure à celle de l'Allemagne (où les prix sont pourtant plus élevés) et de l'Italie<sup>10</sup>.

**Consommation moyenne de fruits et de légumes par pays (en grammes par jour), jus non compris (13) source : revue EUFIC (janvier 2012)**



16. Selon les informations transmises par le saisissant, le coût de la main d'œuvre en France, du fait d'une progression plus rapide depuis 2000, est plus élevé que celui des deux autres principaux pays producteurs de fruits et légumes de l'Union européenne, l'Espagne et l'Italie, mais aussi à ceux des Pays-Bas et de l'Allemagne<sup>11</sup>.
17. Les représentants de l'interprofession des fruits et légumes frais, Interfel, ont confirmé lors de la séance du 16 janvier 2014, que le coût horaire de la main d'œuvre en France était nettement supérieur à celui de l'Allemagne, indiquant à titre d'exemple que le coût de la cueillette de pommes s'élevait à 12,5 euros en France contre 5 euros en Allemagne.
18. Le secteur de la production des fruits et légumes en France souffre ainsi d'un manque de compétitivité vis-à-vis des autres pays, compte tenu des coûts de main d'œuvre importants, mais également vis-à-vis d'autres cultures telles que les céréales et la pomme de terre.
19. Cette situation est accentuée par le déséquilibre du pouvoir de négociation entre les producteurs et les acheteurs de fruits et légumes au détriment des premiers.

<sup>9</sup> <http://www.iddweb.eu/docs/nivprix.pdf>.

<sup>10</sup> Revue EUFIC, janvier 2012.

<sup>11</sup> Note de Légumes de France intitulée « L'Europe et l'emploi, mettre fin aux distorsions de concurrence intracommunautaire », avril 2013, transmise par le saisissant en janvier 2014.

## B. DESEQUILIBRE DU POUVOIR DE NEGOCIATION ENTRE LES PRODUCTEURS ET LES DISTRIBUTEURS DE FRUITS ET LEGUMES

### 1. DESEQUILIBRE LIE A LA STRUCTURE DE L'OFFRE ET DE LA DEMANDE

20. La production de fruits et légumes est atomisée. Le règlement (UE) n°1308/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant organisation commune des marchés des produits agricoles et abrogeant les règlements (CEE) n°922/72, n°234/79, n°234/79, n°1037/2001 et (CE) n°1234/007 du Conseil (« *règlement OCM* »), dont le contenu sera détaillé en partie II du présent avis, encourage la structuration de l'offre de fruits et légumes au travers d'organisations de producteurs (OP) et d'associations d'organisations de producteurs (AOP). Les OP ne représentent qu'environ 50 % de la production de fruits et légumes, la filière fruits étant plus structurée que la filière légumes. Selon un rapport du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux de 2012<sup>12</sup>, « *le taux d'organisation de la France en OP et AOP se situe dans la moyenne des pays de l'Union européenne et de ses concurrents que sont l'Italie et l'Espagne, mais à un niveau très inférieur à celui des Pays-Bas, de la Belgique ou de l'Irlande qui dépassent les 80 %* ». Ce taux varie très sensiblement selon le type de fruits et légumes. Il s'élève en effet à environ 2 % pour la production de courgettes<sup>13</sup>, 10 % pour la production de salades<sup>14</sup> et à 90 % pour la production de choux-fleurs<sup>15</sup> ainsi que de tomates<sup>16</sup>.
21. Par ailleurs, les organisations de producteurs sont relativement nombreuses (243<sup>17</sup>). Du fait de l'éclatement du nombre de structures, moins de 30 % des OP ont une valeur de production commercialisée (« *VPC* ») supérieure à 10 millions d'euros, 58 % d'entre elles ayant une VPC comprise entre 2 et 10 millions d'euros et 13 % une VPC inférieure à 2 millions d'euros<sup>18</sup>. Le poids économique d'un certain nombre d'OP reste ainsi relativement limité.
22. Du côté de la demande, la très grande partie (environ 73 %<sup>19</sup>) de la production de fruits et légumes destinés à la consommation à domicile est vendue en grandes et moyennes surfaces (GMS), le reste étant vendu sur les marchés (13 %), par les primeurs (9 %), en supérettes (2,5 %) et enfin en vente directe (2,5 %). Or, la demande émanant de la grande distribution est très concentrée. L'Autorité relevait dans son avis 10-A-29<sup>20</sup> que les six premiers groupes de grande distribution détenaient 85 % de parts de marché au premier trimestre 2009.

---

<sup>12</sup> Rapport du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux « *Mission sur l'organisation économique de la production agricole* » établi par Messieurs Georges-Pierre Malpel, Alain Coitat, Pierre Fouillage et Patrice Devos, en collaboration avec Monsieur Francis Amand, mars 2012

<sup>13</sup> Déclaration de la représentante de la direction générale des politiques agricole, agroalimentaire et des territoires lors de la séance du 16 janvier 2014.

<sup>14</sup> Chiffres extraits du rapport précité « *Mission sur l'organisation économique de la production agricole* ».

<sup>15</sup> Chiffres extraits du rapport précité « *Mission sur l'organisation économique de la production agricole* ».

<sup>16</sup> Déclaration de la représentante de la direction générale des politiques agricole, agroalimentaire et des territoires lors de la séance du 16 janvier 2014.

<sup>17</sup> Chiffres extraits du rapport précité « *Mission sur l'organisation économique de la production agricole* ».

<sup>18</sup> Chiffres extraits du rapport précité « *Mission sur l'organisation économique de la production agricole* ».

<sup>19</sup> Les données chiffrées mentionnées au présent paragraphe sont issues du document « *Diagramme de la Distribution 2010 Panorama de la filière* », CTIFL avril 2012.

<sup>20</sup> Avis de l'Autorité n° 10-A-29 du 7 décembre 2010 relatif aux contrats d'affiliation de magasins indépendants et les modalités d'acquisition de foncier commercial dans le secteur de la distribution alimentaire.

23. Ainsi, l'offre de fruits et légumes atomisée se retrouve face à une demande fortement concentrée. Cette situation de déséquilibre relativement classique, dans des secteurs où l'offre est éclatée face à la grande distribution, est accentuée par des caractéristiques propres à la production de fruits et légumes.

## 2. DESEQUILIBRE LIE A LA NATURE DU PRODUIT

24. Les fruits et légumes frais destinés à la consommation à domicile subissent peu de transformation et sont, sauf exceptions (telles que les pommes, les kiwis et les pommes de terre, qui sont des produits semi-périssables), non stockables.
25. Par ailleurs, la production et la consommation sont fortement tributaires de l'aléa climatique. De plus, les différences météorologiques entre les zones de production et les zones de consommation peuvent engendrer une forte inadéquation entre l'offre et la demande. Ainsi, en cas de conditions climatiques idéales dans la zone de production, une offre abondante de fruits ou légumes peut arriver à maturité au même moment, sans que les producteurs puissent véritablement la maîtriser puisque cette offre est peu stockable, alors même que la demande n'est pas maximale pour ce produit, compte tenu de facteurs saisonniers qui n'incitent pas particulièrement à la consommation du produit concerné.
26. Ces différents facteurs liés à l'absence de possibilité de stockage et à la dépendance de la production aux aléas climatiques, associés à une durée élevée du cycle production, notamment pour les cultures de fruits (depuis le choix de l'espèce à planter jusqu'à sa commercialisation), crée une rigidité susceptible d'entraîner des phénomènes d'instabilité spécifiques aux marchés agricoles. Cette rigidité entraîne une très forte volatilité des prix et induit des situations de déséquilibre des marchés des fruits et légumes déjà constatés par l'Autorité dans son avis 08-A-07 du 7 mai 2008 consacré à l'organisation économique de cette filière.
27. En conclusion, cette difficulté à maîtriser l'offre et à prévoir la demande accentue le déséquilibre classique rencontré dans les cas d'une offre atomisée face à une demande concentrée. Cette situation de la filière engendre une peur des producteurs de ne pas être en mesure de vendre la totalité de leur production, qualifiée de « *psychose de non-vente*<sup>21</sup> », et limite la rationalité de leurs comportements économiques.
28. Dans sa demande d'avis, Légumes de France souhaiterait savoir si cette situation est de nature à caractériser une « *situation manifestement anormale du marché* », faisant ainsi référence au troisième alinéa de l'article L. 410-2 du code de commerce, selon lequel : « *Les dispositions des deux premiers alinéas [émettant le principe de liberté des prix, sauf dans les zones de concurrence limitée pour lesquelles un décret en Conseil d'Etat peut prévoir une réglementation des prix] ne font pas obstacle à ce que le Gouvernement arrête, par décret en Conseil d'Etat, contre des hausses ou des baisses excessives de prix, des mesures temporaires motivées par une situation de crise, des circonstances exceptionnelles, une calamité publique ou une situation manifestement anormale du marché dans un secteur déterminé. Le décret est pris après consultation du Conseil national de la consommation. Il précise sa durée de validité qui ne peut excéder six mois.* ».
29. On relèvera que la situation manifestement anormale du marché telle qu'évoquée dans cet article ne justifie que des mesures temporaires et relève ainsi d'une situation d'ordre conjoncturel. Or, comme cela été précédemment exposé, le problème qui se pose dans le

---

<sup>21</sup> Expression extraite du rapport de Guy Canivet « *Restaurer la concurrence par les prix - Les produits de grande consommation et les relations entre industrie et commerce* », mars 2004.



secteur est davantage d'ordre structurel, même s'il peut exister des crises conjoncturelles pour lesquelles des mécanismes d'intervention sur les prix tels que détaillés au paragraphe 72 à 76 du présent avis sont prévus. Par ailleurs, le problème rencontré dans ce secteur n'est pas directement d'ordre concurrentiel, puisqu'il existe une concurrence tant au niveau de la production que de la demande. Il s'agit d'un déséquilibre du rapport de force entre l'offre et la demande en défaveur de la première. Ce dysfonctionnement ne peut être résolu que par des solutions structurelles impliquant notamment une meilleure organisation de la structure de l'offre productive déjà permise par le cadre légal actuel. La production des fruits et légumes n'est donc pas dans une situation « *manifestement anormale* » du marché au sens entendu par les dispositions législatives du code de commerce. Il n'en demeure pas moins que la situation économique de la filière justifie des mesures de nature à permettre un rééquilibrage des relations commerciales, et partant, un meilleur partage de la valeur.

## **II. Solutions sectorielles existantes en faveur d'un rééquilibrage des relations commerciales**

30. Il existe différentes solutions de nature à permettre un rééquilibrage durable des relations commerciales dans le secteur des fruits et légumes. En cas de difficultés ponctuelles, les pouvoirs publics peuvent également intervenir.

### **A. SOLUTIONS PERMANENTES**

31. Différents dispositifs ont été mis en place dans le secteur des fruits et légumes afin de permettre un rééquilibrage des relations commerciales : les organisations de producteurs et les associations d'organisations de producteurs, l'information sur la formation des prix et la contractualisation.

#### **1. SOLUTIONS EN FAVEUR D'UNE MEILLEURE ORGANISATION DE L'OFFRE**

32. L'article 152 du règlement OCM, entré en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2014 et qui a succédé au règlement 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 (« *ancien règlement OCM* »), prévoit la possibilité pour les producteurs de fruits et légumes de se réunir au sein d'OP. En droit interne, les OP de fruits et légumes sont régies par les articles L. 551-1 à L. 551-8 et D. 551-1 à 551-12, ainsi que D.551-37 à 551-49 du code de rural et de la pêche maritime (ci-après « *code rural* »). L'article 156 du règlement OCM et les articles L. 551-2 ainsi que D. 551-34 à D. 551-35 et D. 551-50 à D. 551-55 du code rural prévoient la possibilité de mettre en place des AOP aptes à exercer toute activité des OP.
33. Le règlement OCM encourage la création d'OP et d'AOP par le biais d'un mécanisme de soutien financier, les programmes opérationnels, auxquels n'ont pas droit les producteurs indépendants.

34. Les OP et AOP ont pour objectif de mettre en commun tout ou partie de la production des différents producteurs (ou OP) adhérents, permettant ainsi une massification de l'offre en vue d'atteindre une taille suffisante pour peser face aux acheteurs. En effet, tant la Commission européenne que l'Autorité considèrent que face à une demande de plus en plus concentrée, le regroupement de l'offre peut être porteur d'efficacité économique, dans la mesure où il permet notamment de renforcer la position des producteurs face aux acheteurs.
35. En pratique, les OP et AOP peuvent être de deux natures selon qu'il y ait ou non un transfert de propriété de la production centralisée par l'organisation. Dans le cas d'OP avec transfert de propriété, les producteurs livrent leur production à l'OP, celle-ci vend ensuite la totalité de la production et les revenus issus de la vente de la production sont alors partagés selon un mécanisme dont la détermination est décidée par les membres de l'OP. Il n'y a pas de négociation commerciale entre le producteur et l'OP, et encore moins entre le producteur et les clients de l'OP. L'OP permet une concentration de l'offre au sein d'une même entité dans laquelle les différents producteurs se comportent comme s'ils constituaient une unique entreprise. Ainsi, à qualité équivalente, les produits vendus à un même acheteur, y compris dans le cas où ils proviendraient de différents producteurs, seront vendus au même prix.
36. Une AOP avec transfert de propriété fonctionne selon le même mécanisme qu'une OP avec transfert de propriété, les membres étant les différentes OP la composant.
37. Dans le secteur des fruits et légumes, 90% des OP constituées sont des organisations avec transfert de propriété, qui ont essentiellement la forme juridique de coopératives<sup>22</sup>.
38. Dans le cas d'une OP sans transfert de propriété, l'OP joue le rôle de courtier pour chaque producteur adhérent, et la mise en commun ne porte que sur les outils de stockage ou de production. L'OP commercialise la production de ses membres sur la base d'un mandat individuel de commercialisation. La vente est réalisée par la structure associative, les volumes sont donc regroupés par rapport à des producteurs indépendants mais le prix de cession de chaque production demeure individualisé. L'OP ne peut donc être utilisée aux fins de « *conduire à un accord collectif sur les prix des produits concernés* » (article D. 551-43 du code rural). La nature du mandat doit donc être examinée pour s'assurer qu'il ne peut être considéré comme un mécanisme permettant à des producteurs autonomes de s'entendre pour restreindre la concurrence<sup>23</sup>.
39. A la différence des AOP avec transfert de propriété qui permettent une concentration de l'offre, les AOP sans transfert de propriété sont des structures permettant uniquement une meilleure organisation de l'offre. Ces AOP, appelées AOP de gouvernance, doivent permettre « *la mise en œuvre de pratiques dont l'objet est de réduire le caractère aléatoire de l'offre [et] ne peut qu'être bénéfiques à l'efficacité économique* »<sup>24</sup>. Elles peuvent, par exemple, diffuser à chacun de leurs membres (les OP) des dates d'arrivée à maturité des produits, des volumes estimés ou préconisés en termes de date de démarrage de campagnes, les volumes et les prix passés.
40. A titre exceptionnel, certaines OP sans transfert de propriété ont la possibilité de négocier l'ensemble de la production de leurs adhérents à un prix unique. Reprenant les dispositions du

---

<sup>22</sup> Rapport précité « *Mission sur l'organisation économique de la production agricole* »

<sup>23</sup> Avis de l'Autorité n° 09-A-48 du 2 octobre 2009 relatif au fonctionnement du secteur laitier.

<sup>24</sup> Avis n° 08-A-07 précité.

« *paquet lait* » de 2012<sup>25</sup>, le règlement OCM a confirmé cette possibilité pour les OP dans le secteur laitier<sup>26</sup>, et l'a étendue aux secteurs de l'huile d'olive<sup>27</sup>, de la viande bovine<sup>28</sup> et des grandes cultures<sup>29</sup>. Cette possibilité est néanmoins assortie de réserves en termes de plafonds de volumes de production aux niveaux national et européen, et de respect des conditions concurrentielles<sup>30</sup>. Une telle exception n'est, à l'heure actuelle, pas étendue à la production des fruits et légumes, les OP sans transfert de propriété dans ce secteur restant soumises aux règles édictées au précédent paragraphe.

41. Les OP et AOP permettent ainsi de massifier l'offre et visent à rééquilibrer le rapport de force entre des vendeurs multiples et des acheteurs moins nombreux. Toutefois, pour qu'un rééquilibrage du pouvoir de négociation au profit de l'offre fonctionne, il convient que les OP ou AOP atteignent une certaine taille critique. Or, comme cela a été indiqué au paragraphe 21 du présent avis, la plupart des OP réalisent des chiffres d'affaires inférieurs à 10 millions d'euros, et leur taux de pénétration demeure limité.
42. Deux facteurs expliquent cette insuffisance d'organisation de l'offre.
43. Premièrement, certains producteurs de fruits et légumes restent encore fondamentalement attachés à leur indépendance, disposant d'une « *culture de l'entreprise et du risque individuel* »<sup>31</sup>. L'Autorité attire toutefois l'attention sur le fait que les OP et AOP avec transfert de propriété demeurent des structures relativement souples et participatives, puisque le producteur (ou l'OP) en tant que membre contribue à l'élaboration du système de partage des revenus entre les adhérents.
44. Deuxièmement, un certain nombre d'opérateurs ont mis en avant le fait que, jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2014, date d'entrée en vigueur du règlement OCM, une OP ou une AOP ne pouvait être officiellement reconnue par le ministère de l'agriculture, si elle détenait une position dominante à moins que cela ne soit nécessaire à la poursuite des objectifs visés à l'article 39 du TFUE<sup>32</sup>. En effet, l'article 125 ter 1. g) de l'ancien règlement OCM précisait que « *les*

---

<sup>25</sup> Règlement (UE) n ° 261/2012 du Parlement européen et du Conseil du 14 mars 2012 portant modification du règlement (CE) n ° 1234/2007 du Conseil en ce qui concerne les relations contractuelles dans le secteur du lait et des produits laitiers.

<sup>26</sup> Article 149 du règlement OCM précité.

<sup>27</sup> Article 169 du règlement OCM précité.

<sup>28</sup> Article 170 du règlement OCM précité.

<sup>29</sup> Article 171 du règlement OCM précité.

<sup>30</sup> La Commission ou l'autorité de concurrence nationale peuvent ainsi demander aux OP l'ouverture de nouvelles négociations ou interdire le principe même des négociations, dès lors qu'elle le juge nécessaire afin d'éviter l'exclusion de la concurrence.

<sup>31</sup> Audition des représentants de la Fédération Nationale de Production de Fruits du 21 mars 2013.

<sup>32</sup> L'article 39 du TFUE précise les objectifs de la politique agricole commune : « *La politique agricole commune a pour but :*

*a) 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,*

*b) 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,*

*c) de stabiliser les marchés,*

*d) de garantir la sécurité des approvisionnements,*

*États membres reconnaissent comme organisation de producteurs dans le secteur des fruits et légumes toute entité juridique ou toute partie clairement définie d'une entité juridique qui en fait la demande à condition qu'elle ne détienne pas une position dominante sur un marché déterminé, à moins que cela ne soit nécessaire à la poursuite des objectifs visés à l'article 33 du traité ».*

45. Les refus de reconnaissance d'une OP ou d'une AOP pour situation de position dominante sont restés très rares. Au cours de l'examen du présent avis, un seul exemple a pu être cité par les différents intervenants interrogés (refus concernant une demande de reconnaissance d'une OP d'endives à la Réunion). Toutefois, certains opérateurs ont avancé le fait que ce critère était fortement dissuasif et conduisait les producteurs à renoncer à certains projets avant même d'entamer une procédure officielle.
46. La suppression du critère de l'absence de position dominante, consacrée dans le nouveau règlement OCM entré en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2014, a été activement soutenue par l'Autorité, lors des discussions relatives à la réforme du règlement OCM. La position dominante ne constitue pas en effet une situation répréhensible en elle-même, seul l'abus de position dominante contrevenant aux règles de concurrence prévues par les articles L. 420-2 du code de commerce et 102 du TFUE doit être prohibé. Cette suppression apparaît aujourd'hui d'autant plus pertinente qu'un renforcement de l'offre est toujours nécessaire afin de rééquilibrer les négociations commerciales entre producteurs et acheteurs de fruits et légumes.

## **2. SOLUTIONS EN FAVEUR D'UNE MEILLEURE INFORMATION SUR LA FORMATION DES PRIX**

47. Il existe un outil permettant aux opérateurs de connaître le cours des fruits et légumes. Il s'agit du réseau des nouvelles des marchés (« RNM ») qui est un réseau public de cotations et de suivi de conjoncture des produits agricoles frais. Le RNM établit des cotations à différents niveaux de la chaîne de valeur des fruits et légumes : à l'expédition, au stade des marchés de gros dans les MIN<sup>33</sup>, au détail et à l'importation. Les enquêtes de prix sont réalisées par des agents (environ 70) travaillant au sein des directions régionales de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt (DRAAF). Ces enquêtes sont faites par téléphone auprès des expéditeurs, en vis-à-vis avec les grossistes des MIN et par le biais de relevés de prix hebdomadaires dans des hypermarchés et supermarchés au stade de détail.
48. La fiabilité des cotations établies par le RNM est toutefois remise en cause par l'organisation saisissante dont les représentants ont déclaré lors de leur audition que le RNM « *se fonde sur des données essentiellement collectées dans des MIN. Les prix des MIN ont été représentatifs mais la place des MIN a reculé avec notamment l'apparition des centrales d'achat qui représentent aujourd'hui plus de 60% des achats de fruits et légumes. Les prix de demi-gros des MIN ne sont aujourd'hui plus des indicateurs pertinents pour représenter tout le marché* »<sup>34</sup>. Le Conseil de la concurrence (devenu Autorité de la concurrence), dans l'avis précité 08-A-07<sup>35</sup>, relevait déjà le scepticisme de certains intervenants quant à la fiabilité des informations fournies par le SNM, prédécesseur du RNM, au regard du fait que ces dernières étaient établies sur la base de déclarations volontaires.

---

*e) d'assurer des prix raisonnables dans les livraisons aux consommateurs.*

<sup>33</sup> Marchés d'Intérêt National.

<sup>34</sup> Audition des représentants de Légumes de France du 16 avril 2013.

<sup>35</sup> Avis de l'Autorité n° 08-A-07 du 7 mai 2008 relatif à l'organisation de la filière fruits et légumes.

49. Le ministère de l'agriculture et de l'agroalimentaire estime au contraire que « *le réseau des nouvelles des marchés observe les prix pratiqués et établit des cotations représentatives du commerce des fruits et légumes frais aux principaux stades de commercialisation (expédition<sup>36</sup>, gros, détail et à l'importation)<sup>37</sup> ».*
50. FranceAgriMer, établissement public qui coordonne le RNM au niveau national, indique toutefois que l'impression de surreprésentation du stade de gros (essentiellement les MIN) des producteurs s'explique par le fait qu'il « *n'y a pas d'enquête strictement équivalente dans l'autre circuit qui fournit principalement les GMS* »<sup>38</sup>, à savoir les centrales d'achat. Cette impression s'explique également par le fait que seuls 150 magasins de grande et moyenne surfaces font l'objet de relevés de prix hebdomadaires alors que plus de la moitié des MIN font l'objet d'enquête. Toutefois, les données collectées par les enquêteurs du RNM au stade de l'expédition permettent d'approcher de manière indirecte les prix d'achat des centrales d'achat. En effet, la très grande partie des achats des centrales de la grande distribution est effectuée auprès d'expéditeurs et, réciproquement, les centrales d'achat constituent le principal débouché des expéditeurs.
51. Les enquêteurs du RNM collectent des données de manière quotidienne, voire biquotidienne, offrant aux opérateurs une information quasiment en temps réel. Or, le fait de mettre à disposition très rapidement les informations collectées limite nécessairement les possibilités de consolidation des données et donc la fiabilité des données, qui constituent ainsi davantage des indicateurs de tendance des cours. De plus, les prix de vente déclarés par les expéditeurs ne correspondent pas au prix d'achat effectif des centrales d'achat. En effet, les prix d'expédition n'intègrent pas les frais de transport, qui sont supportés par les acheteurs, ni la coopération commerciale, ni les éventuelles réfections à la réception des produits, etc. de sorte que le prix effectivement payé par la centrale d'achat peut être sensiblement différent de celui déclaré par l'expéditeur.
52. Hormis les cours du RNM, les producteurs ne disposent pas d'autres outils publics leur permettant de discuter objectivement de la détermination du prix avec leurs acheteurs.

### 3. SOLUTIONS CONTRACTUELLES

53. Dans l'avis précité 08-A-07 relatif à l'organisation économique de la filière des fruits et légumes, l'Autorité avait mis en avant la contractualisation, outil juridique encore peu utilisé et qui lui semblait pouvoir répondre de manière efficace, pérenne et sûre aux déséquilibres des relations commerciales entre agriculteurs et acheteurs en introduisant une certaine visibilité pour les opérateurs du marché, tant pour les approvisionnements, que pour la planification des investissements et des achats d'intrants. L'Autorité a ainsi souligné les bénéfices de contrats-type définissant des volumes, des prix et les conditions de leur évolution à moyen terme ainsi que des éléments de qualité, permettant de donner la visibilité nécessaire aux opérateurs, pour autant que le contenu de chaque contrat reste négocié individuellement. De même, elle a

---

<sup>36</sup> Dans le cas du RNM, le stade expédition inclut les expéditeurs privés, les organisations de producteurs et les coopératives.

<sup>37</sup> Réponse écrite de la Direction générale des politiques agricole, agroalimentaire et des territoires du ministère de l'agriculture et de l'agroalimentaire en date du 31 juillet 2013.

<sup>38</sup> Réponse écrite de FranceAgriMer, transmise par la Direction générale des politiques agricole, agroalimentaire et des territoires du ministère de l'agriculture et de l'agroalimentaire, en date du 9 août 2013.

indiqué que la mise en place de clauses de révision des contrats en fonction de l'évolution des prix et des coûts était possible, dès lors qu'elles font l'objet d'une négociation bilatérale.

54. La loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche de 2010 (la « LMAP ») a permis de rendre obligatoire la conclusion de contrats de vente écrits entre producteurs et acheteurs. Cette loi reprend ainsi le socle de propositions de l'Autorité dans ces deux avis, socle depuis repris au niveau de l'Union européenne dans le nouveau règlement OCM.
55. Dans le secteur des fruits et légumes, les conditions de la contractualisation ont été détaillées dans un décret de 2010 (a). Presque trois années d'application permettent aujourd'hui de dresser un premier bilan (b).

#### **a) Contenu et objectifs du décret n° 2010-1754 rendant obligatoire la contractualisation**

56. Le décret n° 2010-1754 du 30 décembre 2010 pris pour l'application de l'article L. 631-24 du code rural a rendu obligatoire la contractualisation dans le secteur des fruits et légumes à compter du 1<sup>er</sup> mars 2011. L'objectif de la contractualisation est de permettre un partage des risques 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. La formalisation de leurs relations contractuelles est de nature à constituer un gage de prévisibilité économique et de sécurité juridique accru<sup>39</sup>.
57. L'article 1 du décret précité précise qu'« *en application de l'article L. 631-24, l'achat de fruits et légumes destinés à la revente à l'état frais, lorsque ces fruits et légumes, quelle que soit leur origine, sont livrés sur le territoire français, fait l'objet de contrats écrits entre producteurs et acheteurs. Ces contrats sont soumis aux dispositions de la présente sous-section* » (devenu article R. 631-12 du code rural) et « *la conclusion des contrats mentionnés à l'article R. 631-12 doit être précédée d'une proposition écrite de l'acheteur conforme aux dispositions de l'article R. 631-14* » (devenu article R. 631-13 du code rural). Ce décret oblige ainsi l'acheteur à proposer par écrit un contrat au producteur. Toutefois, seule l'absence de proposition de contrat par l'acheteur est répréhensible. Il s'agit d'une contractualisation de premier niveau, puisqu'elle concerne uniquement les relations commerciales entre les producteurs et leurs acheteurs et non les relations commerciales entre les autres opérateurs de la filière fruits et légumes (grossistes, expéditeurs, centrales d'achat, détaillants). Le décret détaille les mentions devant obligatoirement figurer au contrat proposé aux producteurs parmi lesquelles la durée de contrat, qui ne peut être inférieure à 3 ans, les volumes et les modalités et critères de détermination du prix.

#### **b) Bilan de la mise en œuvre du décret**

58. Plus de deux ans après l'entrée en vigueur de ce décret, force est de constater que la contractualisation n'est pas parvenue à s'imposer dans le secteur des fruits et légumes. Il n'existe pas de données officielles permettant de chiffrer la part des relations commerciales entre les producteurs et leurs acheteurs qui se sont effectivement traduites par des contrats. Les représentants de différentes catégories d'acheteurs de fruits et légumes ont toutefois indiqué que seule une faible part des contrats proposés a été acceptée par les producteurs et les représentants de ces derniers ont confirmé le peu d'adhésion des producteurs à la

---

<sup>39</sup> Etude thématique « Agriculture et concurrence » du rapport annuel d'activité 2012 de l'Autorité de la concurrence.

contractualisation telle que prévue par le décret. Le ministère de l'agriculture estime, au regard des retours provenant des responsables professionnels, que « *les acheteurs de taille importante qui opèrent généralement en lien avec la grande distribution et qui ont donc l'habitude de la contractualisation proposent et signent des contrats conformément aux dispositions de la LMAP*<sup>40</sup>. *En revanche, dans les filières organisées plus localement, s'agissant d'acteurs de petites tailles, il semble qu'un nombre limité de contrats soient signés* »<sup>41</sup>. Les négociations se déroulent encore généralement de gré à gré.

59. Cet échec de la contractualisation s'explique, d'une part, par des facteurs propres à la filière des fruits et légumes et, d'autre part, par l'inadéquation du contenu des contrats avec le fonctionnement de cette filière.

### ***Facteurs propres à la filière***

#### *Volonté d'indépendance des producteurs*

60. S'agissant des facteurs propres à la filière fruits et légumes, ainsi que cela a été précédemment évoqué, les producteurs restent encore relativement attachés à leur indépendance, ce qui a pour corollaire une faible structuration de l'offre mais également une certaine forme de réticence des producteurs à s'engager formellement dans des relations écrites avec un acheteur. Les producteurs souhaitent ne pas être engagés par un prix fixé dans un contrat qui, en cas de marché porteur, peut être inférieur au prix de marché, au risque toutefois d'être lésés en cas de baisse des prix. Or, comme l'a précédemment rappelé l'Autorité<sup>42</sup>, l'effectivité de la démarche de contractualisation dépend fortement de l'adhésion des acteurs au dispositif retenu.

#### *Circuit de commercialisation*

61. Par ailleurs, la contractualisation prévue par le décret concerne uniquement les relations commerciales de premier niveau. Or, la filière des fruits et légumes est longue et structurée ainsi que l'illustre le présent diagramme extrait du numéro d'avril 2012 de la publication INFOS CTIFL.

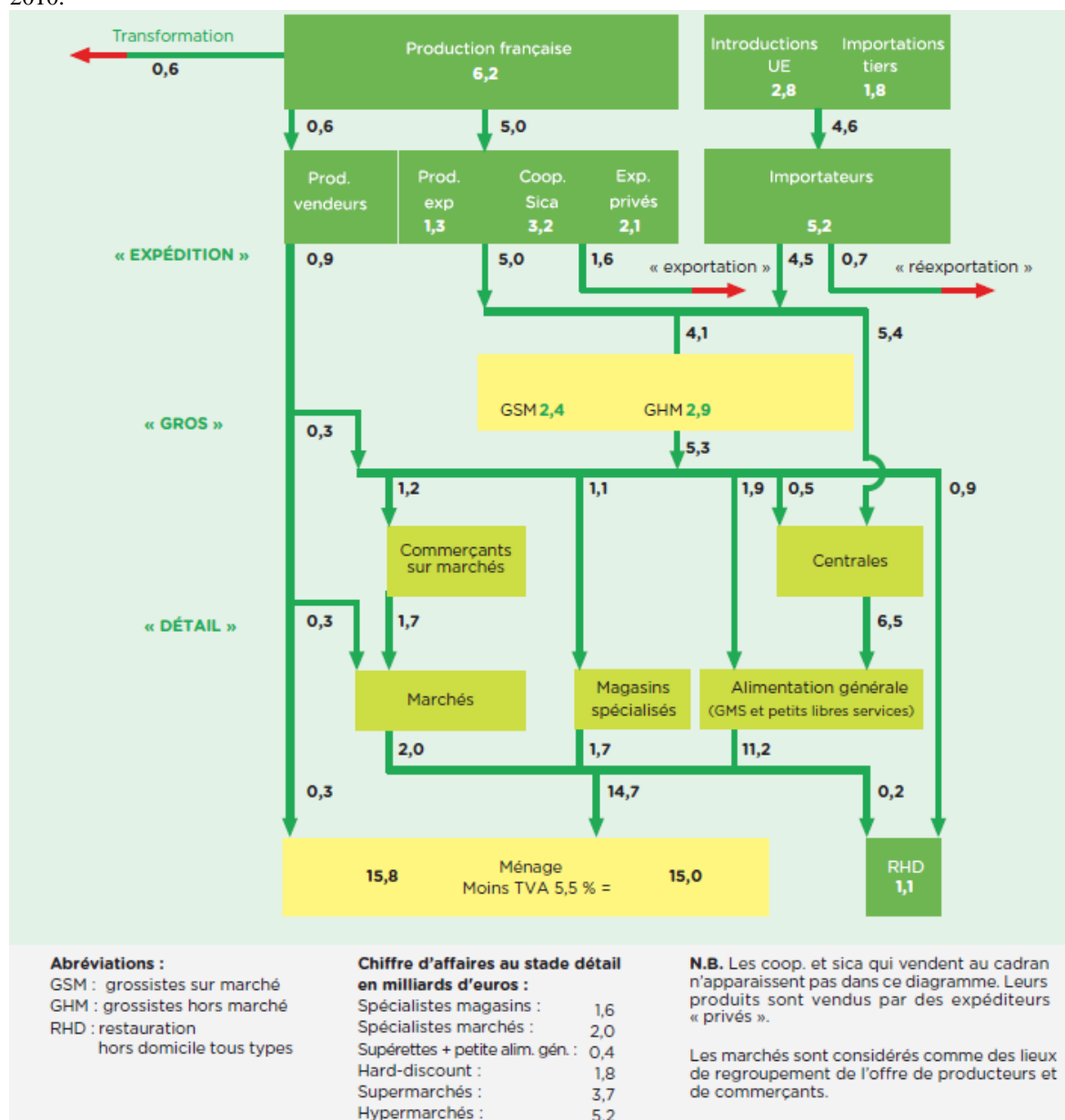
---

<sup>40</sup> Loi de Modernisation de l'Agriculture et de la Pêche du 27 juillet 2010.

<sup>41</sup> Réponse écrite de la Direction générale des politiques agricole, agroalimentaire et des territoires du ministère de l'agriculture et de l'agroalimentaire en date du 31 juillet 2013.

<sup>42</sup> Avis de l'Autorité n° 10-A-28 du 13 décembre 2010 relatif à deux projets de décrets imposant la contractualisation dans le secteur agricole ; avis n° 11-A-03 du 15 février 2011 relatif à un accord interprofessionnel dans le secteur ovin ; 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 ; avis n° 11-A-12 du 27 juillet 2011 relatif à un accord interprofessionnel dans le secteur de la dinde et avis n° 11-A-14 du 26 septembre 2011 relatif à un accord interprofessionnel du secteur viticole (vins de la région de Bergerac).

Figure 1 : diagramme de la distribution des fruits et légumes en France, en milliards d'euros HTVA – Année 2010.



62. Les producteurs vendent généralement leur production soit à une OP, soit à un expéditeur privé, qui ensuite la vendront à des grossistes et à des centrales d'achat de la grande distribution, les grossistes vendant leur production essentiellement à des détaillants et à la RHD<sup>43</sup>. Les relations directes entre producteurs et centrales d'achat des distributeurs ou directement entre producteurs et distributeurs sont faibles ; la FCD<sup>44</sup> a estimé qu'environ 15 % de l'approvisionnement en fruits et légumes se fait directement auprès des producteurs. Ainsi, l'objectif principal de la contractualisation, à savoir rééquilibrer les relations commerciales dans la filière et légumes en contrebalançant le poids de la grande distribution, principal acheteur de fruits frais et qui représente plus de 70 % de la vente au détail de fruits et légumes frais, ne peut être que partiellement atteint par une contractualisation limitée au premier stade des échanges commerciaux.

<sup>43</sup> Restauration Hors Domicile.

<sup>44</sup> Fédération des entreprises du Commerce et de la Distribution.



### *Prépondérance des organisations de producteurs*

63. De surcroît, les OP qui défendent les intérêts de leurs adhérents sont les principales à être concernées par cette obligation de contractualiser. Selon certains acteurs, la contractualisation a même eu pour effet négatif de détourner une partie des achats directs aux producteurs, l'exigence de contractualisation étant jugée trop lourde à gérer pour certains petits acheteurs tels que des détaillants, effet potentiel qui avait été évoqué dans l'avis 10-A-28 du 13 décembre 2008 relatif au projet de décret sur la contractualisation. Le syndicat des détaillants a fait part de la lourdeur de la procédure de contractualisation pour ses membres peu habitués à gérer de telles questions juridiques.

### *Asymétrie des rapports de force*

64. En outre, la contractualisation ne résout pas la question de l'asymétrie des forces en présence entre un producteur et un acheteur de la grande distribution, laquelle dispose d'une grande latitude pour fixer les modalités du contrat. Certains producteurs ont ainsi estimé que la grande distribution proposait soit des contrats vides de tout engagement en raison des faibles volumes proposés, soit au contraire des contrats avec des volumes beaucoup trop importants, parfois difficiles à honorer. Le rééquilibrage du rapport de force passe donc nécessairement par une concentration de l'offre.

### *Variétés des situations*

65. Enfin, le décret concerne l'ensemble des fruits et légumes frais. Or, il existe un grand nombre de variétés de fruits et légumes (environ 80), aux volumes de production différents et qui ne sont pas tous soumis aux mêmes contraintes en termes de capacité de stockage, de sensibilité aux aléas climatiques, etc. Par ailleurs, de manière plus générale, les légumes s'inscrivent dans des cycles de production relativement courts et les plantations peuvent être modifiées d'une campagne à l'autre, tandis que la production de fruits est nécessairement plus pérenne : la plantation d'arbres fruitiers constitue en effet un investissement important qui ne peut être amorti que sur plusieurs années. Les producteurs de légumes n'ont ainsi pas la même visibilité que les producteurs de fruits concernant les volumes et variétés qu'ils produiront lors des campagnes suivantes.

### *Facteurs liés aux caractéristiques des contrats*

66. Concernant l'inadéquation de ce texte par rapport au fonctionnement de la filière fruits et légumes, deux reproches majeurs sont adressés au texte par les différents opérateurs de la filière: la durée minimale de 3 ans et les critères de détermination du prix.

### *Durée*

67. La durée de trois ans est jugée trop longue. S'il est souhaitable que la durée d'un contrat soit suffisamment longue pour offrir de la visibilité aux cocontractants, une durée inutilement longue peut être dissuasive y compris pour le producteur, alors même que le décret sur la contractualisation cherche à le protéger. En effet, la production de fruits et légumes étant organisée en campagne, il est difficile, voire impossible, pour un producteur de s'engager sur une durée de 3 ans car il manque de visibilité non seulement sur les volumes qu'il produira, compte tenu de l'aléa climatique auquel sa production est soumise, mais également sur les prix de vente qu'il pourra proposer.
68. L'Autorité avait d'ailleurs souligné les inconvénients d'une durée trop longue dans son avis 10-A-28 précité. Cette absence de visibilité à moyen terme dissuade d'autant plus les producteurs de conclure des contrats que ceux-ci peuvent prévoir dans certains cas des

pénalités importantes en cas de non-respect des volumes prévu, alors même que ce non-respect peut être totalement indépendant de la volonté du producteur en cas notamment d'intempéries. Dans la filière ovine, filière dont les cycles de production sont annuels, les contrats ont ainsi été prévus pour une durée minimale d'un an.

69. Interfel<sup>45</sup> a estimé que la durée retenue de trois ans qui ne satisfait ni les producteurs, ni les acheteurs, aurait pu être retenue pour des contrats-cadre mais non pour des contrats d'exécution sur lesquels une visibilité à trois ans est impossible à obtenir. Une dérogation à cette durée minimale a toutefois été introduite en 2011<sup>46</sup> concernant les ventes faites directement par les producteurs sur les marchés physiques de gros (marchés d'intérêt national notamment), ces contrats pouvant être d'une durée inférieure à un an.

#### *Difficultés à déterminer le prix*

70. Par ailleurs, la réticence des opérateurs à s'engager par contrat alors même que la charge de la rédaction du contrat ne leur revient pas, s'explique par la difficulté des opérateurs à convenir de modalités et critères de détermination du prix, en raison de l'absence de données autres que celles du RNM. Cette question relative à la détermination du prix est cruciale dans les relations entre les producteurs et leurs acheteurs, elle a d'ailleurs empêché l'interprofession de parvenir à un accord interprofessionnel qui aurait pu être généralisé et se substituer au décret en vertu de l'article L.631-24 du code rural.

## **B. SOLUTIONS PONCTUELLES**

71. Aux côtés des solutions d'ordre structurel consistant en une concentration de l'offre, il existe des solutions d'ordre conjoncturel visant à permettre une intervention ponctuelle des pouvoirs publics en cas de crise agricole reconnue.

### **1. POSSIBILITE D'ASSIGNATION EN CAS DE PRIX ABUSIVEMENT BAS**

72. En ce qui concerne la possibilité d'engager la responsabilité de l'auteur en cas de prix abusivement bas, l'article L. 442-9 du code de commerce prévoit : « *Engage la responsabilité de son auteur et l'oblige à réparer le préjudice causé le fait, pour tout producteur, commerçant, industriel ou personne immatriculée au répertoire des métiers, de pratiquer ou de faire pratiquer, en situation de crise conjoncturelle telle que définie par l'article L. 611-4 du code rural, des prix de première cession abusivement bas pour des produits figurant sur la liste prévue à l'article L. 441-2-1 du présent code. [...]. Le III et le IV de l'article L. 442-6 sont applicables à l'action prévue par le présent article.* ».
73. A cet égard, l'article L. 611-4 du code rural indique qu'une « *crise conjoncturelle est constituée lorsque le prix de cession de ces produits par les producteurs ou leurs groupements reconnus est anormalement bas par rapport à la moyenne des prix observés lors des périodes correspondantes des cinq dernières campagnes, à l'exclusion des deux périodes au cours desquelles les prix ont été respectivement le plus bas et le plus élevé* ». Conformément au titre III de l'article L. 442-6 du code de commerce, l'action est introduite

---

<sup>45</sup> Audition des représentants d'Interfel du 3 avril 2013

<sup>46</sup> Décret n° 2011-1108 du 15 septembre 2011 modifiant le 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

devant la juridiction civile ou commerciale compétente par toute personne justifiant d'un intérêt, par le ministère public, par le ministre chargé de l'économie ou par le président de l'Autorité de la concurrence.

74. Cette possibilité d'assignation est peu utilisée. Pourtant, des organisations professionnelles pourraient agir pour le compte de leurs membres, sans que ceux-ci ne soient obligés de participer directement à la procédure, évitant ainsi une confrontation bilatérale entre le producteur et son acheteur et limitant les risques de représailles de l'acheteur à l'encontre de son producteur.

## **2. DISPOSITIFS DE MODERATION DES MARGES.**

75. Concernant le mécanisme de modération des marges en cas de crise conjoncturelle, l'article L. 611-4-1 du code rural prévoit : « *Les personnes mentionnées au I de l'article 302 bis ZA du code général des impôts peuvent conclure chaque année avec l'Etat des accords de modération des marges de distribution des fruits et légumes frais* ». Les distributeurs qui signent ces accords annuels sont exonérés d'une taxe additionnelle sur les surfaces commerciales. Le but de ces accords est de soutenir la consommation des fruits et légumes en période de crise en offrant aux consommateurs des prix bas afin de faire remonter les prix à l'expédition.
76. Les effets de ces accords instaurés en 2011 paraissent cependant assez limités, certains producteurs ayant même indiqué qu'ils n'avaient pas eu connaissance de la mise en œuvre de ces accords. Pourtant, ils ont bien été appliqués à différentes reprises. Cette méconnaissance s'explique par le fait que les producteurs ont une définition du terme de crise qui ne correspond pas à celle donnée dans le code rural. En effet, l'article L. 611-4 du code rural, précité au paragraphe 72 du présent avis, définit une crise conjoncturelle en fonction de conditions précises de prix antérieurs, tandis que les producteurs perçoivent généralement une crise en cas de baisse des cours sans toutefois que l'ensemble des critères du code rural soient réunis. Ainsi, les producteurs évoquent des situations de crise beaucoup plus fréquemment qu'il n'en existe juridiquement et ont le sentiment que les accords ne jouent pas puisqu'ils ne s'appliquent pas au moment où ils en perçoivent les effets. Par ailleurs, les crises conjoncturelles sont officiellement déclarées par FranceAgriMer sur la base des données collectées par le RNM, dont les producteurs, comme cela a été précédemment évoqué au paragraphe 46 du présent avis, contestent la fiabilité.

## **III. Approche du secteur par le droit de la concurrence**

### **A. DELIMITATION DES MARCHES**

77. Sous l'empire de l'ancien règlement OCM, la délimitation du marché de produit et du marché géographique constituait un enjeu majeur, la position concurrentielle d'une OP ou d'une AOP dépendant de la définition retenue. La condition d'absence de position dominante pour la constitution des organisations étant aujourd'hui supprimée, la délimitation des marchés pertinents apparaît moins centrale. Elle permet cependant de mesurer l'impact réel, pour les producteurs, de l'ouverture des marchés.

78. De façon générale, la délimitation du marché en cause permet d'identifier et de définir le périmètre à l'intérieur duquel s'exerce la concurrence entre entreprises. Il s'articule autour de deux dimensions cumulatives : le marché de produits, qui comprend tous les produits considérés comme interchangeables ou substituables par le consommateur en raison de leurs caractéristiques, de leur prix et de l'usage auxquels ils sont destinés, le marché géographique qui comprend le territoire sur lequel les entreprises concernées sont engagées dans l'offre des biens, sur lequel les conditions de concurrence sont suffisamment homogènes, et qui peut être distingué de zones géographiques voisines, notamment parce que les conditions de concurrence y diffèrent de manière appréciable<sup>47</sup>.
79. L'étude thématique consacrée à l'agriculture de l'Autorité de la concurrence rappelle les difficultés liées à une délimitation abstraite d'un marché : « *Les exemples de marchés pertinents (...) montrent que l'Autorité procède, dans chaque affaire qu'elle traite, à une définition attentive des marchés de produits et appréhende leur dimension géographique en fonction de leurs conditions concrètes de fonctionnement, et en particulier du comportement des différents acteurs intervenant sur ces marchés (offreurs, clients). C'est ce qui explique que la prise en compte d'un même paramètre (par exemple l'examen des distances parcourues pour collecter un produit) contribue, selon les cas, à asseoir une définition locale, régionale, nationale ou même européenne ou internationale du marché. C'est aussi ce qui explique que la pratique décisionnelle ne soit pas figée, mais au contraire susceptible d'évoluer avec le temps en fonction de la modification des conditions de marché et des préférences des acteurs* »<sup>48</sup>.

## 1. MARCHES DE PRODUITS

80. La demande d'avis formulée par le saisissant porte sur l'ensemble du marché des fruits et légumes frais, c'est-à-dire vendus en l'état et non transformés par les industries agroalimentaires (fruits et légumes en conserve, surgelés, crus ou cuits prêts à emploi).
81. Les fruits et légumes frais constituent une catégorie regroupant de nombreux types de produits aux caractéristiques différentes, que ce soit en termes de goûts, d'usage, de conditions de conservation, de modalités de culture etc., de sorte qu'il est probable que chaque type de fruits et légumes, ou à tout le moins que chaque famille de fruits et légumes, constitue un marché pertinent distinct.
82. L'Autorité de la concurrence<sup>49</sup> a, par exemple, retenu l'existence d'un marché de la production et de la commercialisation d'endives, distinct de celui des salades.

## 2. MARCHES GEOGRAPHIQUES

83. S'agissant de la dimension géographique de ces marchés, celle-ci est influencée par différents éléments parmi lesquels les coûts de transport mais aussi le caractère périssable ou semi-périssable du produit, qui détermine les conditions de stockage et de transport du produit. L'étude thématique précitée indique à cet égard que « *d'un point de vue géographique, il*

---

<sup>47</sup> Définition rappelée notamment à l'article 207 du dernier règlement OCM.

<sup>48</sup> Etude thématique du rapport annuel de l'Autorité de la concurrence, le Documentation française, 2012, p.107.

<sup>49</sup> 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

*existe une corrélation positive entre la taille du marché et le niveau des échanges, étant souligné que les produits transformés sont davantage susceptibles d'être échangés que les produits bruts, fragiles, frais ou périssables, qui ne peuvent être transportés sur de longues distances »<sup>50</sup>.*

84. L'Autorité de la concurrence<sup>51</sup> a ainsi considéré que le marché de la production d'endives était de dimension au moins nationale, après avoir constaté que la France était le principal exportateur européen d'endives, qu'elle importait très peu d'endives et qu'elle était soumise, s'agissant de ses exportations, à la pression concurrentielle d'autres pays européens tels que la Belgique et les Pays-Bas.
85. Toutefois, même si la catégorie des fruits et légumes regroupe différents marchés pertinents, les fruits et légumes présentent un certain nombre de caractéristiques communes telles que la sensibilité de la production et de la consommation aux facteurs climatiques, ainsi que le caractère rapidement périssable de la plupart des produits, caractéristiques exposées plus en détail aux paragraphes 24 et 25 du présent avis, rendant possible une analyse globale de la situation dans ce secteur.

## **B. EXEMPTIONS DE CERTAINES PRATIQUES ANTICONCURRENTIELLES**

### **1. EXEMPTIONS CATEGORIELLES**

86. Certaines pratiques anticoncurrentielles peuvent, au cas par cas, être exemptées. Le règlement OCM (article 209 1.) prévoit deux exemptions applicables à l'ensemble des produits agricoles couverts par l'OCM. Ces exemptions concernent exclusivement les pratiques qui relèveraient, en l'absence d'une telle disposition, de l'article 101 du TFUE, autrement dit les pratiques d'entente. Aucune exemption n'est donc prévue en relation avec les comportements relevant de l'article 102 du TFUE :

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

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

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

---

<sup>50</sup> Page 100.

<sup>51</sup> Décision n° 12-D-08 précitée.

87. La première exemption concerne les accords nécessaires à la réalisation des objectifs de la PAC définis à l'article 39 TFUE<sup>52</sup>. L'accord doit remplir les cinq objectifs de la PAC pour pouvoir être exempté<sup>53</sup>. La seconde exemption s'applique à certains accords conclus entre les exploitants agricoles ou au sein de leurs associations. Elle vise à favoriser le développement des coopératives agricoles, des OP et des AOP. Cependant, ces exemptions ne couvrent pas des accords de prix conclus entre concurrents.
88. Alors que précédemment, les parties mettant en œuvre de tels accords devaient les notifier à la Commission, qui était la seule à pouvoir les autoriser par le biais d'une décision, le dispositif prévu par le règlement OCM supprime la notification préalable (article 209 2. de l'OCM). Il incombe donc aux parties mettant en œuvre de tels accords de prouver qu'elles remplissent les conditions leur permettant de bénéficier d'une de deux exemptions prévues à l'article 209 1. de l'OCM :
- « 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.*
- Dans toutes les procédures nationales ou de l'Union concernant l'application de l'article 101 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, la charge de la preuve d'une violation de l'article 101, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne incombe à la partie ou à l'autorité qui l'allègue. Il incombe à la partie qui invoque le bénéfice des exemptions prévues au paragraphe 1 du présent article d'apporter la preuve que les conditions de ce paragraphe sont remplies. »*
89. Aux côtés de ces exemptions spécifiques prévues dans le règlement OCM, les pratiques anticoncurrentielles du secteur agricole peuvent être exemptées en vertu de l'article L. 420-4 II du code de commerce. Cet article prévoit une exemption pour certaines catégories d'accords ou certains accords faisant l'objet de décret d'exemption pris après avis conforme de l'Autorité. Deux décrets d'exemption ont ainsi été pris dans le secteur agricole concernant des filières bénéficiant de labels de qualité permettant notamment un développement coordonné de la production et des mesures d'adaptation à des situations de crise<sup>54</sup>.

## 2. EXEMPTIONS INDIVIDUELLES

90. A côté des exemptions catégorielles, des exemptions peuvent être accordées sur une base individuelle, sur le fondement des dispositions des articles 101, paragraphe 3 du TFUE

---

<sup>52</sup> Les objectifs poursuivis par la PAC sont les suivants : (i) accroître la productivité, (ii) assurer un niveau de vie équitable à la population agricole, (iii) stabiliser les marchés, (iv) garantir la sécurité des approvisionnements et (v) assurer des prix raisonnables aux consommateurs.

<sup>53</sup> Les cinq objectifs définis à l'article 39 TFUE sont les suivants : a) 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'oeuvre, b) 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, c) de stabiliser les marchés, d) de garantir la sécurité des approvisionnements, e) d'assurer des prix raisonnables dans les livraisons aux consommateurs.

<sup>54</sup> Décrets n°96-499 du 7 juin 1996 pris en application du dernier alinéa de l'article 10 de l'ordonnance n° 86-1243 du 1er décembre 1986 relatif aux accords entre producteurs bénéficiant de signes de qualité dans le domaine agricole et n°96-500 du 7 juin 1996 pris en application du dernier alinéa de l'article 10 de l'ordonnance n° 86-1243 du 1er décembre 1986 relatif aux accords entre producteurs agricoles ou entre producteurs agricoles et entreprises concernant des mesures d'adaptation à des situations de crise.

(applicable dès lors que les pratiques en cause affectent sensiblement le commerce entre Etats membres, et qui permet d'exempter des pratiques d'ententes) et L. 420-4 I-2° du code de commerce (qui permet d'exempter des pratiques d'ententes et d'abus).

91. Une telle exemption individuelle devrait néanmoins répondre aux conditions cumulatives prévues par le droit européen et national : (i) l'existence d'un progrès économique ou technique ou plus largement d'un gain d'efficacité résultant directement de la pratique, (ii) le caractère indispensable de la restriction de concurrence en cause pour obtenir cet avantage, (iii) l'existence d'un bénéfice pour les consommateurs et (iv) l'absence d'élimination de toute concurrence, conditions illustrées dans l'étude thématique précitée. S'agissant des cas où le droit communautaire n'est pas applicable, l'article L. 420-4 I du code de commerce fournit des exemples de pratiques qui peuvent être exemptées dans le secteur agricole<sup>55</sup>.
92. Par ailleurs, les articles 101 paragraphe 3 du TFUE et L. 420-4 I-2° du code de commerce font reposer la charge de la preuve en matière d'exemption individuelle sur l'auteur des pratiques. Une inversion de la charge de la preuve en matière d'exemption, hypothèse soutenue par le saisissant, n'est en conséquence pas envisageable. Seule l'entreprise mise en cause dispose d'ailleurs des éléments susceptibles de justifier une exemption de la pratique concernée.

#### IV. Préconisations

93. Ainsi que l'a indiqué l'Autorité et précédemment le Conseil de la concurrence à de nombreuses reprises, *« le déséquilibre dans les relations commerciales entre producteurs et distributeurs soulève deux problèmes : un problème de partage de profits entre amont et aval d'une part, un problème d'efficacité économique d'autre part. En lui-même, le premier problème ne relève pas a priori de la politique de la concurrence, dont l'objectif n'est pas d'intervenir dans le partage du surplus entre les opérateurs. Toutefois, la fragilisation du secteur amont via le pouvoir de marché proche de l'oligopsonie de l'aval est susceptible, à moyen terme, d'entraîner une réduction de l'offre ou de sa diversité, nuisible au bien-être collectif. De plus, en s'octroyant une très forte part du profit de la chaîne économique, les distributeurs pourraient réduire la part de leurs fournisseurs jusqu'à limiter les investissements amont en deçà du niveau nécessaire au bon fonctionnement de la filière. Dans ce cadre, équilibrer les relations commerciales peut contribuer à assurer l'efficacité économique et à augmenter le surplus global<sup>56</sup> »*.
94. L'analyse de l'Autorité s'inscrit donc dans cet objectif de préservation de la diversité de l'offre, de façon à assurer une meilleure efficacité économique et augmenter le surplus de la filière : *« C'est une évidence qui a tendance à être oubliée mais le droit de la concurrence, qui contribue au bien-être des consommateurs, peut aussi contribuer à la protection des*

---

<sup>55</sup> Il s'agit de pratiques qui peuvent consister à organiser, pour les produits agricoles ou d'origine agricole, sous une même marque ou enseigne, les volumes et la qualité de production ainsi que la politique commerciale, y compris en convenant d'un prix de cession commun ne doivent imposer des restrictions à la concurrence.

<sup>56</sup> Avis n° 08-A-07 précité, §42 à 44.

*producteurs* »<sup>57</sup>. Les analyses menées précédemment par l'Autorité seront rappelées (A), avant d'envisager les flexibilités pertinentes à l'heure actuelle (B).

#### **A. PRECEDENTES ANALYSES DE L'AUTORITE DANS LE SECTEUR**

95. Ainsi qu'il a été rappelé plus haut, le Conseil de la concurrence a eu l'occasion de préconiser la voie contractuelle et celle de l'organisation de l'offre afin de répondre aux déséquilibres constatés dans le secteur des fruits et légumes<sup>58</sup>. En contrepoint de sa vigilance envers les ententes anticoncurrentielles, le Conseil, puis l'Autorité ont ainsi mis l'accent sur l'existence de formes de coopérations licites et efficaces permettant aux producteurs de s'adapter aux conditions de marché en vue de garantir un fonctionnement concurrentiel du secteur qui soit pérenne et préserve les débouchés pour les agriculteurs afin de favoriser la diversité au bénéfice du consommateur.
96. Par ailleurs, l'Autorité a mis en avant d'autres pistes telles que le développement de marchés à terme, le recours aux assurances publiques et la promotion de produits de qualité comme moyen de garantir un revenu stable et équitable aux agriculteurs. En particulier, l'Autorité estime que la différenciation des produits agricoles de qualité protégés par des labels ou appellations est un atout pour l'agriculture française et européenne car il s'agit d'un moyen permettant à la fois de se positionner sur un segment du marché où s'exerce une moindre pression sur les prix et de répondre à une attente forte de la part des consommateurs de plus en plus soucieux de la qualité et de l'origine des produits qu'ils consomment.

#### **B. PROPOSITIONS DE L'AUTORITE DANS LE CADRE DE LA PRESENTE DEMANDE D'AVIS**

97. Malgré les préconisations de l'Autorité en matière d'organisation de l'offre ou de contractualisation et leur traduction dans la réglementation, force est de constater que subsiste un fort déséquilibre des relations commerciales entre l'offre et la demande, aggravé par la réticence de certains producteurs à s'engager dans une organisation de producteurs avec transfert de propriété et les difficultés rencontrées par la production dans ce secteur liées à la concurrence européenne ou internationale. De nouvelles flexibilités peuvent être envisagées dont certaines, relatives à l'organisation de l'offre, s'intègrent dans le contexte actuel de réforme de la PAC et de l'entrée en vigueur du nouveau règlement OCM.

##### **1. PROFITER DE LA REFORME DE L'OCM POUR INSUFFLER UNE NOUVELLE DYNAMIQUE AUX OP ET AUX AOP**

98. A l'heure actuelle, les OP ne représentent qu'environ 50 % de la production de fruits et légumes. De façon paradoxale, il existe de nombreuses OP dans le secteur. Ce poids relativement faible des OP en pourcentage de la production totale s'accompagne d'un

---

<sup>57</sup> Termes repris de l'audition au Sénat du Président de l'Autorité de la concurrence, rapport d'information du Sénat au nom de la Commission des affaires européennes sur la PAC et la politique de concurrence, 10 décembre 2013, p.22.

<sup>58</sup> Avis 07-A-08 précité.



émiettement des structures, le poids économique d'un certain nombre d'OP restant relativement limité ainsi qu'indiqué au paragraphe 21 du présent avis.

99. Ainsi, il apparaît crucial non seulement de préconiser la constitution des OP, mais également de valoriser les regroupements dépassant une taille critique, seuls à même de représenter un poids suffisant pour résoudre les questions de déséquilibres commerciaux. Le nouveau règlement OCM apporte à cet égard deux nouvelles pistes : d'une part la suppression de la condition d'absence de position dominante pour la constitution d'OP (applicable à l'ensemble des produits agricoles couverts par le règlement), d'autre part, la possibilité pour les membres d'OP sans transfert de propriété de négocier, à certaines conditions, collectivement un prix commun, applicable aux secteurs laitier, bovin, céréalier, et de l'huile d'olive. La première piste est de nature à favoriser la concentration de l'offre, par la constitution d'OP plus importantes en termes de parts de marché (a). La seconde est de nature à améliorer l'efficacité des OP, et il apparaît en ce sens opportun de préconiser son extension au secteur des fruits et légumes (b).

**a) Favoriser la concentration de l'offre : la suppression de la condition d'absence de position dominante**

100. La suppression de la condition d'absence de position dominante pour la reconnaissance des OP et des AOP de fruits et légumes doit permettre de donner une nouvelle impulsion au mouvement de regroupement de l'offre, mouvement indispensable pour rééquilibrer durablement les relations commerciales entre l'offre et la demande. L'Autorité invite les autorités compétentes, notamment le ministère de l'agriculture et Interfel, à communiquer auprès des producteurs en particulier via leurs syndicats sur cette possibilité nouvelle qui leur est offerte et sur l'impact de la disparition du critère de position dominante, de nature à simplifier les démarches concernant la délimitation du marché pertinent.
101. Cette simplification dans la procédure de reconnaissance des OP et des AOP est de nature à favoriser une meilleure concentration de l'offre. L'organisation de la production de fruits et légumes la plus simple reste la concentration de l'offre via des OP et AOP en charge de la commercialisation des produits. Cette concentration passe par une intégration plus large de l'offre au sein d'OP et d'AOP mais également par une diminution du nombre de structures ou un regroupement de différentes OP au sein d'AOP afin d'obtenir des structures ayant une taille critique en termes de volumes et de chiffre d'affaires.
102. Cette concentration ne doit bien évidemment pas être utilisée pour contrevenir aux règles de concurrence.
103. Dans l'intérêt même des producteurs, il apparaît à cet égard particulièrement nécessaire que les conditions d'accès à cette forme d'organisation soit objectives, transparentes et non discriminatoires. En effet, ainsi que l'a rappelé le Conseil de la concurrence dans sa décision n° 06-D-29 concernant un groupement d'intérêt économique (GIE), - structure partiellement assimilable à une OP puisqu'elle permet à ses membres de mettre en commun certaines de leurs activités -, si une structure commune regroupant des acteurs économiques devient un élément essentiel de l'accès à un marché donné, les conditions d'accès à cette structure doivent être objectives, transparentes et non discriminatoires, sous peine d'être qualifiées d'entente entre les membres du groupement. Si l'alinéa e) du point 2 de l'article 153 du règlement OCM précise que les statuts d'une OP doivent prévoir les règles d'admission de nouveaux membres, l'Autorité attire l'attention des autorités compétentes en matière de reconnaissance des OP sur la nécessité de s'assurer que les conditions d'adhésion prévues

répondent effectivement aux exigences de transparence, d'objectivité et de non-discrimination précédemment énoncées.

104. Indépendamment de l'intérêt que constitue une offre concentrée, l'Autorité attire l'attention des opérateurs sur le fait qu'un renforcement de la compétitivité de la filière des fruits et légumes peut également passer par une différenciation de l'offre. Le développement et la promotion de produits biologiques ou bénéficiant de signes de qualité (tels que AOC, IGP, label rouge, etc.) qui garantissent aux consommateurs un niveau élevé de qualité, ou de marques reconnues, permet une telle différenciation.
105. En outre, la filière fruits et légumes se caractérise par l'existence de nombreux intermédiaires entre le producteur et le client final, ce qui implique une multiplication des marges à différents niveaux. Une limitation des stades intermédiaires paraît donc souhaitable. Le développement des ventes directes des producteurs auprès des consommateurs et des circuits courts apparaît ainsi facteur d'efficacité économique. L'article 62 bis du projet de la loi sur la consommation prévoit la possibilité pour les producteurs de créer des magasins de producteurs visant ainsi à favoriser les circuits courts : « [...] *dans une optique de valorisation de leur exploitation et de leur terroir, les producteurs locaux peuvent se réunir dans des magasins de producteurs afin de commercialiser leurs produits dans le cadre d'un circuit court organisé à l'attention des consommateurs. Ils ne peuvent y proposer que des produits de leur propre production, qu'elle soit brute ou transformée. Ces produits doivent représenter en valeur au moins 70 % du chiffre d'affaires total de ce point de vente. Pour les produits non issus du groupement, les producteurs peuvent uniquement s'approvisionner directement auprès d'autres agriculteurs locaux, y compris organisés en coopératives, et doivent afficher clairement l'identité de ceux-ci et l'origine du produit.* ».
106. La suppression des échelons intermédiaires peut également résulter du développement de structures, telles que des coopératives, de taille suffisamment importante pour commercialiser la production de leurs membres directement auprès des centrales d'achat de la grande distribution, sans passer par un expéditeur ou un grossiste. L'intégration verticale de ces structures paraît également fortement souhaitable, afin de réduire l'inélasticité de l'offre dans la mesure où cela pourrait favoriser la transformation, et donc le stockage des produits.

#### **b) Rendre les structures plus efficaces : étendre à la filière la possibilité de négociation collective des prix**

107. Reprenant les dispositions comprises dans le « *paquet lait* », le règlement OCM du 17 décembre 2013 prévoit la possibilité de négociations tarifaires entre producteurs membres d'organisations de producteurs, même lorsque celles-ci sont constituées sans transfert de propriété, à la condition que ces négociations n'excède pas certains seuils en terme de niveaux de production et que les accords conclus ne restreignent pas la concurrence.
108. L'article 149, applicable au secteur laitier, prévoit ainsi :
  - « 1. *Une organisation de producteurs du secteur du lait et des produits laitiers reconnue en vertu de l'article 152, paragraphe 3, 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.*
  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,*

*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;*

*[...]*

*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. [...] ».*

109. Une possibilité similaire existe dans le secteur de l'huile d'olive (article 169), de la viande bovine (article 170) et des céréales (article 171).
110. Or, il résulte de l'avis 10-A-28 relatif à la mise en place de la contractualisation dans les secteurs laitier et des fruits et légumes que ces deux secteurs sont soumis à une forte volatilité des prix, résultant elle-même du caractère périssable des produits en cause et de l'inélasticité de l'offre. En première analyse, l'Autorité ne voit donc pas de caractéristiques propres au secteur des fruits et légumes qui justifieraient que les conditions de négociation tarifaire entre membres d'OP sans transfert de propriété ne soient pas les mêmes que dans le secteur laitier.
111. En conséquence, l'Autorité considère qu'une extension de cette possibilité au secteur des fruits et légumes dans le règlement OCM pourrait constituer une incitation à la concentration de l'offre en permettant de dépasser les réticences à l'intégration plus forte que constitue le regroupement sous forme d'OP ou d'AOP avec transfert de propriété, qui demeure le mécanisme le plus efficace économiquement et d'ailleurs le plus choisi. Ainsi, les membres d'OP sans transfert de propriété pourraient négocier collectivement en leur nom les contrats écrits avec les acheteurs à un prix unique. En revanche, l'Autorité attire l'attention des opérateurs sur le fait qu'une telle dérogation rendrait possibles des négociations collectives uniquement dans le cadre d'OP reconnues par les pouvoirs publics et ne saurait en aucun cas permettre une entente sur les prix entre différents producteurs dans un autre cadre.

## 2. DEVELOPPER DE NOUVEAUX INDICATEURS AFIN D'ACCROITRE LA TRANSPARENCE DU MARCHÉ

112. Dans le cadre de secteurs caractérisés par une forte volatilité des prix, tels que celui des fruits et légumes, l'introduction d'une plus grande transparence peut être considérée comme souhaitable, afin de permettre à la partie la plus faible lors des négociations commerciales de disposer d'informations objectives. Une telle transparence dans le secteur des fruits et légumes n'est, *a priori*, pas facteur de risque du point de vue du respect des règles de concurrence, en raison du nombre important de producteurs qui limite le risque d'interactions stratégiques entre eux.
113. L'existence d'indicateurs objectifs concernant les prix des fruits et légumes est, par ailleurs, une condition indispensable au développement de la contractualisation. En effet, un contrat de vente est formé par l'accord sur la chose (volumes) et le prix (article 1583 du code civil).
114. Le prix des fruits et légumes n'étant pas corrélé aux prix d'autres produits, contrairement à ce qui peut exister pour d'autres produits agricoles (le prix du bétail dépend par exemple en partie de l'évolution des prix des aliments pour animaux), les données du RNM sont susceptibles de constituer un indicateur pouvant être pris en compte dans le mécanisme de détermination des prix. L'Autorité recommande au ministère de l'agriculture de préciser aux opérateurs de la filière fruits et légumes la manière dont sont élaborées les données du RNM afin que ceux-ci puissent les prendre en compte utilement. Toutefois, les données du RNM peuvent uniquement constituer un indicateur entrant dans la constitution du prix, mais ne sauraient constituer une valeur de référence appliquée par l'ensemble des acheteurs et vendeurs de fruits et légumes.
115. En outre, des indicateurs de prix pourraient être établis en fonction d'autres critères que les seuls prix pratiqués à l'aval, comme certains cours internationaux ou les coûts de production supportés par les exploitations. Dans son avis 10-A-28 précité portant notamment sur le projet de décret rendant obligatoire la contractualisation dans le secteur agricole, l'Autorité avait déjà indiqué que la diffusion d'indicateurs objectifs était de nature à permettre de caler les anticipations des acheteurs et des vendeurs de fruits et légumes et que cette tâche pourrait, selon certains acteurs de la filière, revenir à l'Observatoire de la formation des prix et des marges, ces indicateurs pouvant renvoyer « *notamment aux cours des produits à l'étranger, aux coûts auxquels les producteurs sont confrontés ou encore aux cours des marchés constituant des débouchés* ». L'interprofession pourrait également contribuer à l'établissement de tels indicateurs.
116. S'agissant des règles à suivre pour établir de tels indicateurs en conformité avec le droit de la concurrence, la mise en place d'échanges d'informations doit être guidée par le fait que les informations données en matière de prix ou de volumes ne doivent pas avoir pour effet actuel ou potentiel de détourner les entreprises d'une appréhension directe de leurs propres coûts.
117. Dans le secteur des fruits et légumes, l'objectif de limiter la volatilité des prix peut justifier la diffusion de mercuriales ou de données agrégées concernant les volumes rendant compte de l'évolution du marché. La diffusion d'informations sur l'évolution de la conjoncture et des coûts enregistrés est également de nature à aider les producteurs à mieux appréhender l'environnement concurrentiel dans lequel ils évoluent. Les données fournies doivent être suffisamment agrégées pour qu'elles ne permettent pas d'identifier les stratégies individuelles des concurrents. Par ailleurs, la diffusion de données doit être la plus large possible afin de ne pas conduire à évincer du marché les opérateurs qui n'y auraient pas accès ou à rendre difficile voire impossible l'entrée sur le marché de nouveaux opérateurs. En revanche, la diffusion de prix ou de barèmes de prix recommandés est interdite en raison de ses effets

anticoncurrentiels incontestables. En outre, les échanges de prix ou de volumes directement entre opérateurs sont proscrits. Ces deux pratiques ne peuvent d'ailleurs pas faire l'objet d'exemption.

118. En tout état de cause, l'Autorité rappelle que « *les clauses de détermination du prix, même si elles peuvent prendre en compte l'évolution d'indicateurs objectifs ou si elles peuvent fixer des modalités de calcul destinées à lutter contre une volatilité excessive, ne doivent jamais aboutir à un accord collectif sur les niveaux de prix pratiqués par des opérateurs concurrents* »<sup>59</sup>.
119. En revanche, concernant une possibilité d'encadrement des prix telle que prévue à l'alinéa 3 de l'article L. 410-2 du code de commerce<sup>60</sup>, l'Autorité rappelle qu'un système de contrôle des prix n'est généralement pas efficace à terme et peut même être contre-productif. En effet, dans le cas où le prix fixé par les pouvoirs publics est inférieur au prix d'équilibre résultant du libre jeu de l'offre et de la demande, la demande risque d'excéder l'offre, situation de nature à entraîner une pénurie. Dans le cas inverse où le prix fixé est supérieur au prix d'équilibre, l'offre risque de dépasser la demande, situation de nature à entraîner une surproduction.

### **3. ASSOULPIR ET GENERALISER LE CADRE DE LA CONTRACTUALISATION POSE PAR LE DECRET N° 2010-1754**

120. La contractualisation apparaît comme un élément de nature à moderniser et à soutenir la filière des fruits et légumes. Le décret n° 2010-1754, en imposant une proposition de contrat pour tout achat et une durée minimale de 3 ans, a toutefois eu un effet contraire à celui escompté. Initialement, le fait d'imposer un cadre légal visait à protéger les producteurs. Toutefois, ce cadre s'est révélé trop contraignant pour les producteurs qui ne peuvent pas avoir de visibilité sur 3 ans. L'Autorité préconise dès lors de revenir à une durée de contrat calée sur la campagne, soit une durée d'un an tout en encourageant également la conclusion de contrats-cadre de durée plus longue permettant d'établir une relation pérenne entre les producteurs et les acheteurs.
121. Par ailleurs, compte tenu de l'extrême diversité de la filière fruits et légumes, l'Autorité indique qu'il ne peut être exclu que les modalités des contrats doivent être différentes selon les fruits et légumes concernés (en particulier selon qu'il s'agit ou non de produits fortement périssables) et que certaines catégories (notamment les marchés de niche) puissent être exemptées.
122. Enfin, une aide financière à la contractualisation, telle qu'elle existe par exemple dans la filière ovine, où la contractualisation a été accueillie plutôt favorablement grâce à la majoration de l'aide ovine, pourrait être de nature à renforcer l'incitation des producteurs à accepter les contrats proposés par les acheteurs.
123. La contractualisation de premier niveau est une première étape indispensable à la consolidation de la filière française des fruits et légumes. Lorsqu'elle se sera imposée, une réflexion sur une généralisation de la contractualisation à l'ensemble de la filière serait souhaitable afin de permettre un véritable rééquilibrage des relations commerciales au sein de ce secteur.

---

<sup>59</sup> Avis n° 11-A-11 précité.

## V. Conclusion

124. La filière fruits et légumes, comme d'autres filières agricoles, se trouve dans une situation de déséquilibre entre l'offre et la demande en raison du poids de quelques acheteurs agissant pour le compte de la grande distribution, d'une part, et de l'atomicité de l'offre des producteurs, d'autre part. Ce déséquilibre est accentué par des spécificités propres aux fruits et légumes (essentiellement une difficulté à prévoir les volumes produits et des produits qui sont peu ou pas stockables sauf exception et structure des coûts de l'emploi saisonnier agricole). Toutefois, il existe différentes solutions de nature à résorber ce déséquilibre.
125. L'Autorité rappelle la nécessité d'une concentration de l'offre au niveau de la production de fruits et légumes afin de permettre un rééquilibrage structurel et pérenne au sein de la filière par le renforcement du pouvoir de négociation des producteurs. La suppression du critère relatif à l'absence de position dominante pour les OP et les AOP doit être l'occasion d'une relance du mouvement concentratif. L'assouplissement des conditions de négociations collectives des prix au sein des organisations de producteurs devrait, en outre, rendre ces structures plus efficaces.
126. Par ailleurs, l'Autorité recommande une révision profonde des modalités encadrant la contractualisation. L'effectivité de la contractualisation dépendant fortement de l'adhésion des acteurs au dispositif retenu, elle invite l'interprofession à réunir ses différents membres afin d'élaborer un accord interprofessionnel sur la contractualisation, qui pourrait être généralisé à l'ensemble de la filière ainsi que le prévoit l'alinéa a) du titre I de l'article L. 631-24 du code rural, à l'image de ce qui a été fait dans la filière ovine.
127. Ces différentes mesures devraient permettre de maintenir la diversité de l'offre dans le secteur, tout en faisant bénéficier les producteurs d'un meilleur partage du surplus, ce qui, *in fine*, bénéficiera également au consommateur.

Délibéré sur le rapport oral de Mme Géraldine Rousset, rapporteure et l'intervention de Mme Juliette Théry-Schultz, rapporteure générale adjointe, par M. Patrick Spilliaert, vice-président, président de séance, Mmes Laurence Idot, Reine-Claude Mader-Saussaye et Pierrette Pinot, membres.

La secrétaire de séance,

Le vice-président,

Béatrice Déry-Rosot

Patrick Spilliaert