

**C.E.D.R.**



**European Council for Agricultural Law  
Comité Européen de Droit Rural (C.E.D.R.)  
Europäisches Agrarrechtskomitee**

**XXII European Congress and Colloquium of Agricultural  
Law – Almerimar-El Ejido (Spain) – 21-25 October 2003**

**XXII Congrès et Colloque Européens de Droit Rural  
– Almerimar-El Ejido (Espagne) – 21-25 octobre 2003**

**XXII Europäischer Agrarrechtskongress mit Kolloquium  
– Almerimar-El Ejido (Spanien) – 21-25 Oktober 2003**

**Commission II – Kommission II**

**THE EFFECT OF EUROPEAN AND NATIONAL COMPETITION LAW  
ON THE AGRICULTURAL SECTOR**

**L'ECONOMIE AGRICOLE FACE AU DROIT DE LA CONCURRENCE  
EUROPEEN ET NATIONAL**

**DIE AGRARWIRTSCHAFT IM LICHT DES EUROPÄISCHEN UND  
NATIONALEN WETTBEWERBSRECHTS**

**National Report – Rapport national – Landesbericht**

**France – la France – Frankreich**

## **L'économie agraire a la lumière du droit de la concurrence européen et national**

**Maître Bernard PEIGNOT, Avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, Secrétaire Général de l'A.F.D.R., Professeur à l'Institut des Hautes Etudes de Droit Rural**

### **Introduction**

Les bases juridiques de la réglementation française relative au droit de la concurrence évoquées par le questionnaire adressés aux délégations nationales sont suffisamment connues et accessibles -toutes intégrées dans l'ordonnance du 1<sup>er</sup> décembre 1986 codifiée aux articles L 410-1 et suivants du Code de commerce- pour que le présent rapport ait délibérément exclu d'en rappeler les grandes lignes.

Ainsi a-t-il paru plus didactique et plus pratique de consacrer les grandes lignes du Rapport écrit présenté par la délégation française, aux principes juridiques posés par la réglementation relative à la libre concurrence en tant qu'ils s'appliquent à l'Agriculture.

Le Rapport National s'articule donc autour des deux orientations proposées par le Rapporteur Général, qui constitueront deux grandes parties.

Le fonctionnement des marchés -en fait en particulier de l'abondance de l'offre- prend une place de plus en plus grande dans les préoccupations des producteurs agricoles français.

L'adaptation des productions aux débouchés est devenue un enjeu majeur de l'agriculture et les agriculteurs sont, plus que jamais, amenés à « produire pour vendre » (sur le thème on se reportera aux travaux de l'A.F.D.R. - Congrès de NIMES - Octobre 2002).

Les agriculteurs et leurs entreprises -et non plus seulement leurs exploitations- sont considérés comme des agents économiques à part entière : ils se trouvent nécessairement confrontés aux principes de la liberté du « commerce » (mise en marché) et de la concurrence consacrés par le Droit communautaire comme par le Droit national, qui constituent un facteur de dynamisme, d'innovation et de compétitivité et donc de progrès économique (Première Partie -Chapitre I).

Il n'en demeure pas moins que la mise en œuvre des règles de concurrence dans le monde agricole présente des caractéristiques particulières : d'une part, la Politique agricole commune a instauré des organisations communes de marché, qui reposent sur des principes qui dérogent à ceux posés par le libre jeu de la concurrence tout en conditionnant les pratiques nationales en particulier pour faire face à la grande distribution très concentrée ( Première Partie - Chapitre II) ; d'autre part, le secteur agricole a dû s'organiser autour de structures économiques particulières, tels que les groupements de producteurs, les coopératives et les interprofessions qui font une large place à l'action collective, en mettant en œuvre des principes défensifs qui heurtent, il est vrai, le simple jeu du marché (Première Partie - Chapitre III).

Pour autant, comme l'a excellemment rappelé le Professeur Louis LORVELLEC , la solidarité des agriculteurs et la place particulière qu'il convient de leur accorder, dans une politique élargie d'aménagement durable du territoire, comme la nécessaire protection que l'on doit à des agents économiques fortement atomisés, face à une demande particulièrement concentrée, et la spécificité de nombreux produits fondent une exception générale à l'application du Droit de la Concurrence et justifient l'élaboration des mesures juridiques dérogatoires (Seconde Partie - Chapitre 1<sup>er</sup>).

Toutefois, leur mise en œuvre ne va pas sans poser de nombreuses et graves difficultés, tant les autorités de contrôle de la concurrence et les juridictions nationale et communautaire, dont les pouvoirs ont été renforcés par le récent règlement (C.E.) n° 1-2003 du Conseil du 16 décembre 2003, font encore preuve, en la matière, d'une conception dogmatique (seconde partie - Chapitre II).

## **1. Le droit de la concurrence au service de l'activité agricole**

### **Préambule**

L'application du droit de la concurrence au secteur agricole français ne peut être analysé sans rappeler au préalable que ce secteur fait l'objet d'une politique agricole au plan communautaire, mise en place pour permettre l'effectivité du marché commun agricole dont les règles – suppression des entraves intracommunautaires aux échanges, protection commune des frontières communautaires, non-discrimination et libre concurrence - ont été fixés dans le Traité de Rome. Il convient d'ores et déjà d'observer que cette Politique agricole commune (PAC) reste, près de quarante ans après sa mise en place, la politique commune la plus intégrée de l'Union et mobilise la moitié du budget de l'Union.

Par le biais de cette PAC s'est mise en place une organisation commune des prix et des marchés se situant au stade des marchés de gros et qui fixe le cadre général des actes de mise en marché et de commercialisation des produits agricoles dont on retrouve la liste à l'annexe II du Traité et la définition à l'article 32 du Traité instituant la Communauté européenne. Cette organisation commune de marché (OCM) définit par type de produits des normes que l'agriculteur doit respecter pour bénéficier de la libre circulation intra et extra-communautaire de sa production ainsi que du soutien des prix et de ses revenus. L'OCM est donc incompatible avec le maintien d'organisations nationales<sup>1</sup> et ne tolère tout au plus que des mesures complémentaires permettant la maîtrise de l'offre et l'amélioration de la qualité des produits agricoles.

Très tôt, le Conseil des Communautés européennes a arrêté les conditions d'application des règles communes de concurrence applicables à l'agriculture en édictant le Règlement n° 26 du 4 avril 1962<sup>2</sup>, pris sur la base de l'ancien article 36 (à présent 42) du Traité de Rome. Ainsi, tant que les accords, les décisions ou les pratiques des agriculteurs font partie intégrante d'une organisation de marché (à titre d'exemple nous pouvons citer les organisations de producteurs et les comités économiques agricoles chargés dans l'OCM fruits et légumes de gérer les retraits du marché) ou poursuivent les objectifs assignés par le Traité à la PAC, les règles communautaires du droit de la concurrence ne sont pas violés et notamment pas l'article 81 du Traité qui interdit les ententes et les pratiques concertées restreignant ou faussant le jeu de la concurrence (article 1<sup>er</sup> §1 du règlement).

Cet article 81 ne s'applique pas en particulier aux accords, décisions et pratiques d'exploitants agricoles, d'associations d'exploitants agricoles ou d'associations de ces associations ressortissant à un seul État membre, dans la mesure où, sans comporter l'obligation de pratiquer un prix déterminé, ils 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 la Commission ne constate qu'ainsi la concurrence est exclue ou que les objectifs de l'article 39 du traité sont mis en péril.

---

<sup>1</sup> cf. aff. Charmasson, CJCE, 28 juin 1974

<sup>2</sup> JOCE, 20 avril 1962

Les décisions et ententes professionnelles ou interprofessionnelles sont interdites dès lors qu'elles font entrave à la concurrence ou à la libre formation individuelle des prix entre producteurs et vendeurs<sup>3</sup>.

Il est communément admis que la spécificité agricole n'a pas été réellement exploitée<sup>4</sup>. En effet le règlement n° 26 susvisé a conduit au contraire « à un certain nivellement de l'agriculture sur les autres secteurs économiques »<sup>5</sup>, puisque le droit commun des articles 81 à 86 du TUE (anciens articles 85 à 89) s'applique dans sa quasi-totalité à l'agriculture et que les quelques exceptions se situent, ainsi qu'il l'a été rappelé, pour les groupements de producteurs ou les coopératives en général<sup>6</sup>, les accords interprofessionnels n'étant pas même épargnés.

En aval, la réglementation communautaire cède le pas à une réglementation nationale qui encadre la vente au détail mais qui ne doit cependant jamais être contraire à la législation communautaire mais, bien au contraire, tenter sans cesse de s'en rapprocher dans un souci d'harmonisation.

Il n'existe pas d'exception agricole mais une spécificité agricole en France en matière de droit de la concurrence. Il doit donc être montré comment la liberté des prix et de la concurrence profite au secteur agricole. On peut d'ores et déjà annoncer que la France est "la championne" de la réglementation et de la législation des abus.

### 1.1) La liberté d'entreprendre bénéficie aussi au secteur agricole

Reconnue par la CJCE comme un principe général du droit communautaire<sup>7</sup>, le libre exercice des activités économiques et commerciales trouve en France des origines beaucoup plus lointaines. Appelée indifféremment selon les textes ou les juges "liberté du commerce et de l'industrie", "liberté de concurrence" ou "liberté d'établissement", la liberté d'entreprendre se confond avec la liberté économique. On la doit aux révolutionnaires qui ont adopté le décret d'ALLARDE des 2 et 17 mars 1791, toujours en vigueur, qui énonce en son article 7 qu'« il sera libre à toute personne de faire tel négoce ou d'exercer telle profession, art ou métier qu'elle trouvera bon... ».

Parallèlement, pour empêcher que ne se reforment spontanément les anciennes corporations et associations professionnelles de nature à fausser le jeu de la libre concurrence, la loi "Le Chapelier" des 4 et 17 juin 1791 a prohibé les groupements et toutes formes d'ententes (cette loi ne sera abrogé qu'un siècle plus tard, par la loi du 21 mars 1884 sur les syndicats).

Quelques années plus tard la liberté du commerce et de l'industrie allait trouver un fort appui sur deux textes du Code civil que sont l'article 544 qui proclame le caractère absolu du droit de propriété et l'article 1134 qui donne au contrat une force obligatoire. Ce faisant l'activité économique tombait irrémédiablement dans le domaine privé et devenait essentiellement l'affaire des personnes privées.

Plus tard, et tout en réduisant la liberté du commerce en soumettant l'ouverture des grandes surfaces à un régime d'autorisation, la loi "ROYER" du 27 décembre 1973, loi d'orientation du commerce et de l'artisanat, a énoncé que « la liberté et la volonté d'entreprendre sont les fondements des activités commerciales et artisanales. Celles-ci s'exercent dans le cadre

---

<sup>3</sup> décision n° 82-896 CE, JOCE, L 379, 31 décembre 1982, condamnant le Bureau National Interprofessionnel du Cognac

<sup>4</sup> J-B Blaise, "Les distorsions de concurrence en matière agricole dans la CEE", *Economica*, 1988, p. 11.

<sup>5</sup> C. Blumann, "Politique agricole commune, droit communautaire agricole et agro-alimentaire", Litec, 1996, p.21

<sup>6</sup> sur ce point, C. Blumann, "Les groupements de producteurs et la PAC", *RD Rur*, 1984, p. 426

<sup>7</sup> Aff. HAUER, CJCE, 1979

*d'une concurrence claire et loyale* »<sup>8</sup>. Alors que d'autres dispositions de cette loi y figurent, cette déclaration n'a étonnamment pas été reprise dans le nouveau Code de commerce, créé par l'ordonnance du 18 septembre 2000<sup>9</sup>, et qui respecte pourtant le principe de codification à droit constant.

Certes, le Conseil constitutionnel français n'a jamais conféré à la liberté de commerce et de l'industrie une valeur constitutionnelle<sup>10</sup> mais l'a en revanche érigé au rang de principe à valeur constitutionnelle que la loi ne saurait restreindre arbitrairement ou abusivement par une décision du 16 janvier 1982<sup>11</sup>, se fondant directement, pour ce faire, sur les articles 2 et 4 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen (DDHC), que sont les principes de liberté et de propriété.

Peut-être plus encore que les autres secteurs de l'économie française, le secteur agricole profite pleinement de cette liberté d'entreprendre. Son dynamisme se matérialise par une offre pléthorique de produits agricoles qui demeure la plus diversifiée des pays de l'Union. Le secteur agro-alimentaire français a su tirer profit de ce dynamisme et le caractère très innovant des produits qu'il propose doit beaucoup à la qualité et à la diversité de ses sources d'approvisionnement.

Cette liberté d'entreprendre connaît cependant des limites aménagées par le législateur. Si ces limites ne peuvent toutefois conduire à une nationalisation totale de l'économie ou d'une activité économique (sur ce point la décision du Conseil Constitutionnel de 1982 sur les nationalisations), il est « *loisible au législateur d'apporter à la liberté d'entreprendre qui découle de l'article 4 de la déclaration de 1789, les limitations justifiées par l'intérêt général ou liées à des exigences constitutionnelles, à la condition que lesdites limitations n'aient pas pour conséquence d'en dénaturer la portée* »<sup>12</sup>.

Rien ne s'oppose toutefois à soumettre la création d'entreprise ou l'exercice d'une profession à un régime de déclaration, d'autorisation ou de qualification préalable. Il en est ainsi pour la création et l'extension des grandes surfaces qui sont soumises à un régime draconien d'autorisation administrative. Il en est de même pour l'exercice de l'activité agricole qui depuis la loi du 8 août 1962 (n° 62-933) complémentaire à la loi d'orientation agricole de 1960 se voit imposer un "contrôle des cumuls et réunion d'exploitations", que l'on appelle depuis la loi de 1984 (n° 84-741) "contrôle des structures" et qui visait originellement à éviter la concentration des terres entre les mains de quelques uns et à favoriser l'émergence d'une agriculture de type familial reposant sur des exploitants formés et diplômés.

Compte tenu des évolutions sociaux-économiques des années 1980, et à la veille de la réforme de la PAC de 1992, la loi n° 90-85 du 23 janvier 1990, complémentaire à la loi n° 88-1202 du 30 décembre 1988, *relative à l'adaptation de l'exploitation agricole à son environnement économique et social*, a sensiblement assoupli le régime des autorisations administratives en réduisant la liste des opérations qui y étaient soumises.

Cette tendance à une libéralisation de l'agriculture a été de courte durée car dès 1995 (loi n° 95-95 du 1<sup>er</sup> février 1995), le pouvoir des préfets a été accru et la dernière loi d'orientation agricole du 9 juillet 1999 a encore élargi le contrôle afin de mettre un terme à certaines opérations qui échappaient au dispositif en vigueur, notamment dans le domaine des sociétés agricoles. Cette loi, qui a procédé à une refonte globale des textes en la matière, a donc largement ouvert le champ des opérations soumises à autorisation, faisant disparaître par

---

<sup>8</sup> Article 1<sup>er</sup> al. 1<sup>er</sup> de cette loi

<sup>9</sup> Ordonnance du 18 septembre 2000, JO, 21 sept 2000, rectific., JO, 18 novembre 2000

<sup>10</sup> C.C., 30 et 31 octobre 1981

<sup>11</sup> JCP, 1982.II. 19788, note Nguyen Quoc Vinh et C. Franck

<sup>12</sup> Décision du Conseil constitutionnel n° 98-401, DC du 10 juin 1998

ailleurs les opérations soumises à une simple déclaration. Ce renforcement ne s'est pas fait contre les organisations professionnelles agricoles qui partageaient l'ambition du gouvernement de lutter contre « *le phénomène de concentration qui a pour triple conséquence de constituer un frein à la politique d'installation, de créer des problèmes de transmission des exploitations et d'accroître les risques sanitaires ainsi que les nuisances à l'environnement* »<sup>13</sup>.

La loi peut encore limiter la liberté d'entreprendre en posant des conditions d'exploitation. La production de biens destinés à l'alimentation est ainsi soumise à des conditions sanitaires rigoureuses ainsi qu'à des conditions relatives à la protection de l'environnement.

La liberté d'entreprise en agriculture est encore limitée par le système des aides agricoles qui incitent voire obligent les agriculteurs à limiter leur production.

Il n'est pas certain que la nouvelle réforme de la Politique Agricole Commune, adoptée le 26 juin 2003 par les Ministres de l'agriculture de l'Union et qui vise, par le découplage des subventions et des productions, à permettre aux agriculteurs de l'Union d'être plus compétitifs et d'orienter d'avantage leur activité en fonction du marché, soit de nature à accroître *in fine* la liberté d'entreprendre des agriculteurs. D'une part le paiement unique des exploitations qui remplacera les aides directes agricoles ne sera pas un chèque en blanc de l'Union, mais sera conditionné au respect de nouvelles normes en matière environnemental, de qualité des produits et de bien être animal. D'autre part, les anciennes contraintes de la PAC pourraient bien être remplacées par une dictature des marchés agricole, dont les caractéristiques premières sont d'être particulièrement volatiles.

## 1.2) L'interdiction des pratiques anti-concurrentielles : l'assurance d'exister pour les producteurs agricoles

En matière de concurrence, il existe deux ensembles normatifs qui se complètent souvent, s'opposent rarement : les règles de droit interne et celles du droit communautaire. Nous nous attacherons ici à l'étude du droit interne français de la concurrence qui, outre les aménagements auxquels il a procédé en faveur du secteur agricole, offre aux petits fournisseurs et donc aux agriculteurs une certaine protection sur les marchés et dans les relations avec leurs partenaires. Un éclairage particulier sera opéré sur leurs relations avec la grande distribution qui en France ont régulièrement défrayé la chronique. Mais l'effectivité de cette protection demeure contestable.

### 1.2.1) *Rappel historique du droit de la concurrence contemporain*

L'ordonnance n° 86-1243 du 1<sup>er</sup> décembre 1986 *relative à la liberté des prix et à la concurrence*<sup>14</sup> constitue la pierre angulaire du droit français de la concurrence. Son innovation la plus spectaculaire a été la restauration de la liberté des prix de détail en abrogeant l'ordonnance du 30 juin 1945 qui, même si elle n'était plus appliquée depuis la moitié des années 1970, laissait subsister en droit français la taxation des prix de tous les biens et services. Cette suppression a évidemment retiré au pouvoir exécutif un puissant instrument d'intervention dans la vie économique. Les prix des biens, produits et services relevant antérieurement de l'ordonnance de 1945 ont pu dès lors être déterminés par le jeu de la concurrence (article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance). « *Cette disposition fondamentale rompait avec le droit antérieur : le droit de la concurrence n'était plus un instrument parmi d'autres de la lutte*

---

<sup>13</sup> J-M GILARDEAU, "Contrôle des structures : l'éternel recommencement", RD Rur, 1999, p. 355

<sup>14</sup> JO, 9 décembre 1986

*contre la hausse des prix. Le droit de la concurrence était érigé en mécanisme fondamental de la régulation de l'économie »*<sup>15</sup>.

Aménageant le droit antérieur relatif à l'interdiction des ententes, à l'abus de position dominante, au contrôle des concentrations et à l'interdiction des pratiques individuelles, rebaptisées pratiques restrictives, l'ordonnance de 1986 a apporté une seconde innovation avec la création de l'abus de dépendance économique et une troisième avec l'institution d'un Conseil de la concurrence. Autorité administrative indépendante, ce Conseil peut en matière d'entente et d'abus de position dominante rendre des décisions et prononcer des sanctions expressément prévues par l'ordonnance. Sa saisine n'est plus réservée au Ministre de l'Economie mais est élargie aux entreprises. Enfin, ses décisions sont susceptibles de recours devant la Cour d'appel de Paris<sup>16</sup>.

Cette ordonnance a été modifiée à plusieurs reprises :

- Par la loi n° 87-4999 du 6 juillet 1987, dont il vient d'être fait mention et qui transfère le contentieux des décisions du Conseil de la concurrence à la juridiction judiciaire, *JO*, 7 juillet 1987
- par la loi n° 92-1442 du 31 décembre 1992<sup>17</sup>, relative aux délais de paiement entre les entreprises, qui a modifié le régime des sanctions, ainsi que les règles de facturation et de paiement ;
- par la loi n° 96-588 dite "Loi Galland" du 1<sup>er</sup> juillet 1996<sup>18</sup>, *sur la loyauté et l'équilibre des relations commerciales* ;
- par l'ordonnance du 18 septembre 2000 qui a fait œuvre de codification à droit constant du droit de la concurrence en lui consacrant un livre IV intitulé "*De la liberté des prix et de la concurrence*" trois grands titres que sont les pratiques anti-concurrentielles, les concentrations (qui ne seront pas abordés par cette étude afin de réduire le champ d'investigation) et les pratiques restrictives.
- par la loi du 15 mai 2001<sup>19</sup> sur les Nouvelles Régulations Economiques, dite "Loi NRE", qui a apporté de légères modifications aux pratiques anti-concurrentielles, et de plus substantielles au contrôle des concentrations et aux pratiques restrictives, dont la liste a été amendée.

Cet édifice est complété par plusieurs décrets d'application dont le décret n° 87-849 du 19 octobre 1987 *relatif aux recours devant la Cour d'appel de Paris contre les décisions du Conseil de la concurrence*<sup>20</sup>, le décret 29 décembre 1986, abrogé et remplacé par le décret n° 2002-689 du 30 avril 2002<sup>21</sup>, qui fixe les conditions d'application de l'ordonnance modifiée du 1<sup>er</sup> décembre 1986, et par le décret n° 2001-1370 du 31 décembre 2001 *relatif à la commission d'examen des pratiques commerciales*, modifié par le décret du 21 novembre 2002.

---

<sup>15</sup> J-B BLAISE, "*Droit des affaires, commerçants, concurrence, distribution*", 3<sup>e</sup> édition, L.G.D.J., Paris 2002, p. 398)

<sup>16</sup> loi n° 87-4999 du 6 juillet 1987 transférant le contentieux des décisions du Conseil de la concurrence à la juridiction judiciaire, *JO*, 7 juillet 1987

<sup>17</sup> *JO*, 1<sup>er</sup> janvier 1993

<sup>18</sup> *JO*, 3 juillet 1996

<sup>19</sup> *JO*, 16 mai 2001

<sup>20</sup> *JO*, 21 octobre 1987

<sup>21</sup> *JO*, 3, mai 2002

### 1.2.2) *L'interdiction des ententes : une application toute relative au secteur agricole*

Parmi les pratiques anticoncurrentielles, l'entente est sans conteste la pratique la plus usitée et donc la plus sanctionnée par le droit français et le droit communautaire. En effet, la concurrence s'exerçant essentiellement par les prix ou par les marges, l'action concertée sur ceux-ci constitue la forme d'entrave à la concurrence la plus fréquente<sup>22</sup>.

L'interdiction des ententes pose d'autant plus problème aux agriculteurs que ceux-ci, dont la particularité est de constituer une offre atomisée, cherchent sans cesse à se rassembler, se regrouper, et à passer des accords pour peser face à leurs interlocuteurs dont la taille est bien souvent sans commune mesure avec la leur (sur ce point 1<sup>ère</sup> Partie, Chap III et 2<sup>ème</sup> Partie).

Or, l'article L 420-1 du Code de commerce (ancien article 7 de l'ordonnance du 1<sup>er</sup> décembre 1986) dispose que « sont prohibés, même par l'intermédiaire direct ou indirect d'une société du groupe implanté hors de France, lorsqu'elles ont pour objet ou peuvent avoir pour effet d'empêcher, de restreindre ou de fausser le jeu de la concurrence sur un marché, les actions concertées, conventions, ententes expresses ou tacites ou coalitions, notamment lorsqu'elles tendent à :

- 1°) limiter l'accès au marché ou le libre exercice de la concurrence par d'autres entreprises ;
- 2°) faire obstacle à la fixation des prix par le libre jeu du marché en favorisant artificiellement leur hausse ou leur baisse ;
- 3°) limiter ou contrôler la production, les débouchés, les investissements ou le progrès technique ;
- 4°) répartir les marchés ou leur source d'approvisionnement. »

La rigueur avec laquelle est traitée l'interdiction des ententes s'explique par la nécessité de maintenir l'indépendance des opérateurs économiques pour que l'économie de marché ne soit pas un vain mot. Il n'est donc pas étonnant de retrouver sur ce point de fortes similitudes entre le droit communautaire et le droit français auquel il ne peut déroger.

Le principe de l'interdiction des ententes n'en est pas pour autant absolu. Le législateur a en effet aménagé des exceptions au principe de l'interdiction des ententes qui profitent expressément aux produits agricoles (cf. sur ce point 2<sup>ème</sup> partie). Mais il peut d'ores et déjà être observé que les causes de justification des ententes prévues à l'article L 420-4 du Code de commerce sont celles que la loi ou le règlement prévoit, celles qui peuvent répondre à une exemption catégorielle et celles dont les auteurs peuvent justifier qu'elles ont pour effet d'assurer un progrès technique.

Ce sont précisément parmi les pratiques pouvant être justifiées pour leur contribution au progrès économique que le législateur de 1996 a expressément ajouté celles « *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* » (article L 420-4, I, 2°).

Les pouvoirs publics ont donc été sensibles aux revendications des organisations professionnelles agricoles et conscients que certaines productions agricoles, sources de progrès économique, ne pouvaient se développer que dans le cadre d'ententes.

Les pouvoirs publics ont même été plus loin (cf. 2<sup>ème</sup> partie), en édictant deux décrets d'exemptions concernant d'une part les accords entre producteurs agricoles, ou entre producteurs agricoles et entreprises, concernant des mesures d'adaptation à des situations de

---

<sup>22</sup> Rapp. Cons. Conc., 1998, p. 23, II-D,1)



crise<sup>23</sup> et, d'autre part, les accords entre producteurs agricoles bénéficiant de signes de qualité<sup>24</sup>. Dans cette dernière hypothèse, l'exemption ne s'applique toutefois pas aux accords passés entre les producteurs agricoles ou entre des producteurs agricoles et des entreprises si l'une ou plusieurs des parties à l'accord détiennent une position dominante sur le marché concerné (article 3 du décret).

L'utilisation pour la première fois par les pouvoirs publics de cette possibilité d'exemptions par décret prévue par le législateur de 1986 a été obtenue aux termes de fortes pressions des milieux agricoles car le droit français ne cache pas son hostilité à ce type d'approche administrée<sup>25</sup>. D'ailleurs il doit être observé que les accords qui entrent dans le champ de ces exemptions ne sont pas, à la différence des règlements d'exemptions communautaire, dispensés de notification préalable.

Ainsi le monde agricole a pu obtenir des pouvoirs publics français, que le principe de l'interdiction des ententes soit appliqué à leur égard avec beaucoup plus d'indulgence. Et c'est encore sous sa pression que le législateur français a régulièrement renforcé les outils de lutte contre les abus de puissance économique. Leur utilisation devant et par les tribunaux reste cependant forts rares.

### 1.2.3) *L'interdiction des abus de puissance économique*

Pour éviter que le jeu de la libre concurrence ne soit faussé par des entreprises dont la taille permet précisément de s'affranchir de la concurrence, voire même de la réduire, le législateur est intervenu pour poser des limites à une telle domination. Il n'est pas besoin de faire de longs développements sur le premier outil apparu en ce domaine qui est **l'abus de position dominante** et que la quasi totalité des Etats européens connaît. L'interdiction de l'abus de position dominante est exprimée en droit français communautaire en des termes très proches. Il est condamnable, notamment s'il conduit des groupements de producteurs ou d'autres fournisseurs de produits agricoles à vendre à perte, quand bien même cette vente s'opérerait à l'occasion de ventes dites promotionnelles (T. Com., Lorient, 18 février 1994, Ministre de l'Economie et des Finances c/ SARL Lanesois exploitant le Centre Leclerc de Lanester).

Nous nous attarderons sur la notion d'**interdiction de l'exploitation abusive d'un état de dépendance**, créé par l'ordonnance du 1<sup>er</sup> décembre 1986, qui correspond à une domination relative et non plus absolue ou quasi-absolue d'une entreprise sur une autre, et sur celle d'interdiction de **la pratique de prix abusivement bas**, invention de la loi Galland, qui s'applique en théorie à toutes les entreprises mais qui ne concerne en réalité que les plus grosses d'entre elles.

#### a) *L'abus de dépendance économique : un nouvel outil qui n'a pas répondu aux attentes*

Cette notion, qui existe en droit allemand depuis 1957<sup>26</sup>, est clairement apparue en droit français avec l'ordonnance du 1<sup>er</sup> décembre 1986 (article 8). Elle devait limiter la pratique de "déréférencement" des fournisseurs.

L'article 8, codifié à l'article L 420-2 alinéa 2 du Code de commerce, légèrement modifié par la loi NRE, prohibe, « dès lors qu'elle est susceptible d'affecter le fonctionnement ou la structure de la concurrence, l'exploitation abusive par une entreprise ou un groupe d'entreprises de l'état de dépendance économique dans lequel se trouve à son égard une entreprise cliente ou fournisseur. Ces abus peuvent notamment consister en un refus de vente, en des ventes liées

---

<sup>23</sup> Décret n° 96-500 du 7 juin 1996, JO, 11 juin 1996

<sup>24</sup> Décret n° 96-499 du 7 juin 1996, JO, 11 juin 1996

<sup>25</sup> Sur ce point, Contrats, conc, consom., 1996, n° 125, note L. Vogel

<sup>26</sup> Loi fédérale du 27 juillet 1957 relative aux restrictions de concurrence

ou en des pratiques discriminatoires visées à l'article L 442-6 »<sup>27</sup>, comme la rupture de relations commerciales établies, au seul motif que le partenaire refuse de se soumettre à des conditions commerciales injustifiées.

Il convient de s'arrêter sur la dépendance d'achat, hypothèse dans laquelle un fabricant ou un producteur, de toute taille, se trouve sous la dépendance du distributeur ou, dans la plupart des cas sous la dépendance de la centrale d'achat.

A l'occasion d'un contentieux<sup>28</sup>, le Conseil de la concurrence a pu livrer les critères qu'il retient pour évaluer la dépendance d'achat. Il concernent la taille du distributeur sur le marché concerné, la part du chiffre d'affaire du fournisseur réalisée avec le revendeur, les facteurs ayant conduit à la concentration des ventes du fournisseur auprès du distributeur (choix stratégique ou nécessité technique) et l'absence de solutions alternatives pour le fournisseur.

Ainsi, dans l'affaire CORA, qui a permis au Conseil de la Concurrence de dégager les conditions de la dépendance d'achat, celui-ci a refusé de reconnaître que les fournisseurs, de petites entreprises, étaient dépendants économiquement de la centrale d'achat du distributeur, considérant qu'ils n'avaient pu établir qu'il n'existait pas pour eux de solution alternative dans la région, à savoir de nouveaux débouchés, alors même qu'ils réalisaient entre 20 et 60% de leur chiffre d'affaires avec cette centrale.

Cette position rigoureuse du Conseil de la Concurrence est d'autant plus remarquable qu'il était question dans cette affaire d'avantages financiers qui devaient être concédés par les entreprises sous forme de remises et d'allongements des délais de paiement au motif que le distributeur en question avait fusionné et prétendait donc offrir un marché plus large à ses partenaires. Cette pratique est très courante en France au moment de la fusion et répond au nom évocateur de "Corbeille de la mariée".

L'absence de solution alternative peut toutefois être établie en prenant en compte, notamment, la faiblesse des ressources financières de l'entreprise, la faiblesse de ses marges sur son marché, et la durée et l'importance de la pratique de partenariat<sup>29</sup>.

Il convient cependant de préciser que seule l'abus de cette dépendance économique est sanctionné lorsqu'il est susceptible d'affecter le fonctionnement de la concurrence. Cette dimension d'affectation du marché ajoutée par la loi NRE du 15 mai 2001 était déjà prise en compte par la jurisprudence du Conseil de la concurrence.

En procédant de la sorte, la loi NRE du 15 mai 2001 a entendu différencier le concept d'abus dépendance économique d'un autre abus de dépendance qu'elle a créé précisément en réaction à la jurisprudence trop rigoureuse du Conseil de la Concurrence. Ce nouvel abus, au rang des pratiques restrictives de concurrence visées à l'article L 442-6 du Code de commerce, est sanctionnable pour ce qu'il est, indépendamment de l'affectation du marché en cause.

Ainsi, Engage la responsabilité de son auteur et l'oblige à réparer le préjudice causé le fait [...] :  
– d'abuser de la relation de dépendance dans laquelle il tient un partenaire ou de sa puissance d'achat ou de vente en le soumettant à des conditions commerciales ou obligations commerciales injustifiées (article L 442-6 I. 2° b) du Code de commerce).

En droit français, deux textes traitent donc de l'abus de dépendance, avec des conditions de mise en œuvre différentes.

---

<sup>27</sup> Sur des pratiques discriminatoires sanctionnées, TGI Chalons-sur Saône, 21 oct. 1994, Ministre de l'économie et des finances c/SA Sodimont, et SA Peutin

<sup>28</sup> Cons. Conc., 8 juin 1993. n° 93-D-21, confirmé par CA Paris, 25 mai 1994, BOCC 24 juin 1994

<sup>29</sup> Cons. Conc., 18 juin 1996, n°96-D-44, BOCC 14 nov. 1996

Ainsi que le fait justement remarquer le Professeur BLAISE, « ce texte est très général. Il recouvre tous les autres cas d'abus déjà visés par l'article L 442-6. Ses contours sont imprécis et ils laissent une grande latitude d'interprétation au tribunal qui sera saisi de l'action en responsabilité. Il reste à voir si le texte sera effectivement appliqué en pratique »<sup>30</sup>.

Aussi pouvons nous rejoindre les intentions émises par le rapport de la mission d'information sur l'évolution de la distribution de 2000<sup>31</sup> de voir évoluer la jurisprudence trop rigoureuse du Conseil de la Concurrence sur l'abus de dépendance économique, en renversant la charge de la preuve de l'état de dépendance économique.

Un tel renversement de la charge de la preuve faciliterait l'aboutissement des recours des fournisseurs et notamment des producteurs agricoles sur le fondement de l'article L.420-2 alinéa 2 du Code de commerce. Seule la loi semble cependant en mesure de le décider car cette évolution est contraire à un principe général de procédure régulièrement rappelé par la Cour de cassation.

**b) La prohibition des prix abusivement bas : un champ d'application restreint**

On ne peut reprocher à un opérateur de vendre un bien à bas prix si ce prix résulte des progrès techniques qu'il a mis en oeuvre et de l'optimisation de ses procédés de gestion et de commercialisation. C'est d'ailleurs l'un des objectifs d'une économie de marché d'offrir, à qualité égale, des produits meilleur marché, à la plus grande satisfaction du consommateur.

Mais l'on s'éloigne de cet objectif lorsque des biens sont vendus à un prix qui ne couvre même pas leur coût de revient. Il y a là une atteinte patente au libre jeu de la concurrence que le commerce traditionnel et les agriculteurs n'ont eu de cesse de dénoncer en pointant du doigt les pratiques de la grande distribution qui exerce une pression forte sur les prix.

Il convient en effet ici de rappeler qu'en France, les rapports entre les fournisseurs, et notamment les agriculteurs, et la grande distribution ou leur centrale d'achat, sont très tendus. La négociation commerciale prend souvent la forme d'un rapport de force ou d'une confrontation d'intérêts divergents. Si de tels rapports s'observent de plus en plus en Espagne, ils ne semblent pas être partout la règle car dans les pays du Nord, Allemagne et Grande Bretagne en tête, de tels rapports tendus n'existent pas ou peu : le partenariat et le respect de la parole donnée sont la règle.

Dans le cadre de la mission d'information sur "l'évolution de la distribution, de nombreux fournisseurs ont exprimé qu'il n'y avait plus de négociation mais seulement des diktats de la centrale d'achat ou du responsable des achats d'un super ou d'un hypermarché, à tel point que la mission a jugé que « ces témoignages étaient représentatifs de l'état d'esprit et de la consistance des relations commerciales entre les producteurs et les distributeurs en France. *« la dérive des abus est générale, les bonnes relations sont l'exception ».*

Il est difficile d'isoler les causes de cette dérive. On peut toutefois penser que l'extrême concentration de la grande distribution ait un effet à la baisse sur les prix, puisque 5 acheteurs se partagent 90% du marché agro-alimentaire. Le tableau ci-dessous présente les parts de marché des cinq plus grandes centrales d'achat en France.

<b>Part de marché en 1999 des cinq plus importantes centrales d'achat des distributeurs</b>	
Carrefour (Carrefour, Promodes, Picard...)	28,3 %

<sup>30</sup> J-B BLAISE, "Droit des affaires, commerçants, concurrence, distribution", op. cit., p. 512

<sup>31</sup> J-Y. LE DEAUT, « Rapport sur l'évolution de la distribution : de la coopération à la domination commerciale », rapport d'information, 2000, n° 2072, Assemblée Nationale

LUCIE (Leclerc, Système U)	19,4 %
OPERA (Casino, Cora...)	19,1 %
ITM ENTREPRISES (Intermarché, les Mousquetaires, CDM)	14,8 %
EURACHAN (Auchan, Atac, Larc...)	12 %

Source ILEC, 31 août 1999

Aussi la loi Galland de 1996 a pris en compte ces revendications, déjà mis en exergue par le rapport CHARIÉ du 6 mars 1996<sup>32</sup>, et décidé d'introduire dans l'ordonnance du 1<sup>er</sup> décembre 1996 l'illicéité de la pratique des prix abusivement bas. L'article L 420-5 alinéa 1<sup>er</sup> dispose ainsi que « *sont prohibées les offres de prix ou pratiques de prix de vente aux consommateurs abusivement bas par rapport aux coûts de production, de transformation et de commercialisation, dès lors que ces offres ou pratiques ont pour objet ou peuvent avoir pour effet d'éliminer d'un marché ou d'empêcher d'accéder à un marché une entreprise ou l'un de ses produits* ».

Ce texte qui cible les distributeurs a été très mal accueilli par cette profession mais globalement approuvé par les organisations professionnelles. Ce texte nécessite la réunion de deux facteurs : l'existence d'un prix abusivement bas au consommateur et, comme toute pratique anti-concurrentielle, une affectation du marché.

Ce nouvel outil ne paraît toutefois pas être en mesure de freiner « *la course aux prix bas* » que se livrent les grandes enseignes car il ne s'applique que dans trois cas : d'abord aux ventes aux consommateurs par les revendeurs de produits transformés (rares), à la vente aux consommateurs par les revendeurs de disque et des support d'enregistrements sonores, et aux ventes directes aux consommateurs par les producteurs. Cette dernière hypothèse ne touche cependant pas les ventes directes des agriculteurs aux particuliers (ventes à la ferme) car elles n'entrent pas dans le champ du Code de commerce.

### 1.3) La loyauté dans les pratiques de négociation des prix et dans l'exécution des contrats : condition sine qua non de la liberté des prix et de la concurrence

Ainsi qu'il l'a déjà rappelé, le soutien des prix agricoles dans le cadre des OCM communautaires ne fait pas obstacle à la libre formation des prix sur les marchés de gros et jusqu'au stade de la vente au détail. Une telle liberté doit toutefois pouvoir s'exercer dans un environnement concurrentiel sain et à travers la conduite de bonnes pratiques commerciales.

Les relations commerciales entre fournisseurs et revendeurs sont régies par le principe de la liberté contractuelle qui résulte de l'article 1101 du Code civil. Mais dans le cadre des relations commerciales entre fournisseurs et distributeurs le législateur est intervenu pour moraliser et équilibrer ces relations. On quitte ici les règles de concurrence stricto-sensu, qui concernent la concurrence sur le marché, pour entrer dans l'univers des négociations commerciales entre les opérateurs économiques. Cette étude jette un éclairage sur certaines pratiques de la grande distribution. Elle s'attache donc à décrire les pratiques restrictives qui affectent les rapports entre fournisseurs et distributeurs et encore bien plus entre petits fournisseurs et distributeurs, et épargne les rapports entre vendeurs et consommateurs.

Alors que sur ce point, l'ordonnance du 1<sup>er</sup> décembre 1986 cherchait à limiter l'inflation par la baisse des prix de vente des produits au consommateur, les lois Galland et NRE vont renforcer la protection du fournisseur contre les comportements abusifs des distributeurs. Cela s'est traduit par un renforcement des pratiques restrictives de concurrence à présent listées à l'article L 442-6 du Code de commerce. Certaines sont sanctionnées par la responsabilité civile de leur

<sup>32</sup> Rapport de M. Jean-Paul Charié, au nom de la commission de la production, n° 2595

auteur, d'autre par la nullité. Mais avant d'étudier les mesures qui cherchent à l'équilibre dans l'exécution du contrat, il convient de s'arrêter sur la restauration de l'équilibre dans la négociation commerciale.

### 1.3.1) *La question délicate de la négociation commerciale : à la recherche d'un nouvel équilibre*

La négociation commerciale vise à déterminer les termes d'une opération d'achat ou de vente entre un fournisseur et un revendeur. *“Les conditions de son déroulement et les éléments sur lesquels elle porte et qui, au terme de la négociation, sont traduits dans le contrat, sont au cœur de l'essentiel des litiges actuels entre fournisseurs et distributeurs en France”*<sup>33</sup>. Certes la négociation commerciale est en principe libre. Mais la loi a fixé un cadre rigide.

Ainsi aux termes de l'article L 441-6 du Code de commerce, il est imposé au fournisseur de communiquer à l'acheteur ses conditions générales de vente. Lorsqu'on le combine avec les articles L 442-6, I, 1° et L 442-6I, 4° du Code de commerce, il en résulte qu'il est interdit d'obtenir des conditions ou des modalités de vente, des délais de paiement, ou des conditions de coopération commerciale dérogeant aux conditions générales de vente.

Un tel encadrement de la liberté contractuelle du secteur de la grande distribution est une spécificité de la réglementation française que l'on ne retrouve pas chez la plupart de nos voisins européens<sup>34</sup>, ni aux Etats-Unis ou en Asie.

La loi considère donc les conditions générales de vente comme des documents contractuels engageant les deux partenaires, sous réserve des termes de la vente figurant dans le contrat de vente ou d'achat même si l'établissement de ces conditions générales n'est pas impératif.

En limitant ainsi la négociation commerciale des distributeurs et des fournisseurs, la loi Galland a eu l'effet pervers de déplacer la marge obtenue sur le barème des prix et des conditions de vente des fournisseurs, encore appelée “marge avant” (soit le prix inscrit en bas de la facture de vente ou d'achat) vers des rémunérations hors facture, à savoir des conditions de vente dérogeant mais maquillées dans des accords dits de coopération commerciale, ou “marge arrière”.

La transparence tant recherchée<sup>35</sup> disparaît alors car l'octroi par le distributeur de conditions privilégiées de son fournisseur est caché aux concurrents de ce dernier. *“L'illégalité de base contractuelle, résultant d'une dérogation non objective aux conditions générales de vente, condamnée par le droit des pratiques restrictives de concurrence, est couverte par une fausse coopération commerciale. Ce mécanisme bien huilé n'est que la conséquence de la loi”*<sup>36</sup>. La concurrence verticale se place donc aujourd'hui sur le terrain de la marge arrière.

Pour assouplir la rigueur de cette réglementation, le secrétaire d'Etat aux PME, au commerce, à l'artisanat, aux professions libérales et à la consommation, Renaud DUTREIL a, le 16 mai 2003, adopté une circulaire relative à la négociation commerciale entre fournisseurs et distributeurs<sup>37</sup>. Sans remettre en cause les dispositions des articles L 442-2 et suivants du Code de commerce, ce qu'elle n'aurait pu faire en toute hypothèse quand bien même revêt-elle un caractère réglementaire, cette circulaire autorise des conditions générales différenciées

---

<sup>33</sup> J-Y Le Déaut, “Rapport sur l'évolution de la distribution : de la coopération à la domination commerciale”, Rapport d'information, 2000, n° 2072, AN

<sup>34</sup> M. Malaurie-Vignal, “Transparence tarifaire et liberté contractuelle”, *JCP éd. E.* 1996, p. 537

<sup>35</sup> La circulaire Delors du 18 mai 1984 avait inventé l'expression de transparence tarifaire. Elle a été reprise dans l'intitulé du titre IV de l'ordonnance de 1<sup>er</sup> décembre 1986

<sup>36</sup> S. RETTERER, “La restauration de l'équilibre des relations commerciales entre fournisseurs et distributeurs dans la grande distribution”, *Dalloz, Chroniques*, 2003, n° 18, p. 1211

<sup>37</sup> JO, n° 12112 du 25 mai 2003, p. 8970

justifiées soit par la prestation spécifique accompagnant la vente de produits (logistique et non détachable de celle-ci), soit par la catégorie à laquelle appartient l'acheteur (grossiste ou détaillant). *“Certains accords spécifiques sont ainsi rattachés au contrat de vente, ce qui contribue à les réintégrer sur la facture, re-déplaçant la marge arrière vers l'avant. Le contrôle de la négociation commerciale se déplace vers celui du montant de l'avantage tarifaire consenti sans justification objective”*<sup>38</sup>.

L'idéal, comme le fait remarquer le Professeur BLAISE, serait de concilier la transparence dans les relations verticales entre fournisseurs et acheteurs, mais de maintenir une certaine opacité dans les rapports entre concurrents<sup>39</sup>.

### 1.3.2) *Les pratiques restrictives de concurrence*

Dans les années 1990, la grande distribution a acquis un tel pouvoir de négociation que les producteurs, au premier rang desquels se trouvaient les organisations professionnelles agricoles, se sont tournés vers l'Etat pour renouer avec un certain équilibre. C'est cet objectif qu'a poursuivi la loi Galland en amendant l'article 36 de l'ordonnance du 1<sup>er</sup> décembre 1996, devenu l'article L 442-6 du Code de commerce, qui recense de manière exhaustive les pratiques discriminatoires et en y retirant les interdictions du refus de vente et de ventes subordonnées. Certaines d'entre elles méritent un développement.

**1°) La vente et revente à perte** est une pratique restrictive, punie d'une amende de 75.000 euros minimum (article L 442-2 du Code de commerce). Elle a été prohibée dans le même temps qu'on réglementait les modalités de facturation, afin de séparer ce qu'il relève de la vente et ce qui n'en relève pas, telles que les marges arrières. Sans le remettre complètement en cause, ce dispositif doit faire l'objet d'une nouvelle analyse car les marges arrières ne viennent pas baisser le seuil de la revente à perte et permettent au revendeur d'éviter de tomber sous le coup d'une condamnation pour revente à perte.

Il convient de noter que l'interdiction de vente à perte ne touche pas les ventes de produits alimentaires commercialisés dans les petits magasins (de moins de 300 m<sup>2</sup>) ni les ventes de produits périssables (tels que les fruits et légumes frais) à condition, d'une part, que ces produits soient menacés d'altération rapide et, d'autre part, qu'ils ne fassent l'objet d'aucune publicité ou annonce à l'extérieur du point de vente.

**2°) les avantages indus sont tout autant interdits.** Il est ainsi interdit d'obtenir ou de tenter d'obtenir d'un partenaire commercial un avantage quelconque ne correspondant à aucun service commercial effectivement rendu ou manifestement disproportionné au regard de la valeur du service rendu (article L 442-6 I. 2° a)). Il est encore interdit d'obtenir d'un partenaire commercial un avantage, condition préalable à la passation de commandes, sans l'assortir d'un engagement écrit sur un volume d'achat proportionné et, le cas échéant, d'un service demandé par le fournisseur et ayant fait l'objet d'un accord écrit (article L 442-6 I. 3°). La première disposition vise les avantages indus en général et la seconde les avantages indus dont le versement est lié au référencement du fournisseur.

**3°) Mais ce que redoutent encore plus les fournisseurs est le "déréférencement" brutal** de leurs produits. Aussi la menace d'un "déréférencement" brandie par le distributeur pour obtenir des conditions dérogatoires aux conditions générales de vente engage la responsabilité de son auteur. Cette responsabilité est peu engagée dans les faits, mais participe de la prise de conscience des professionnels dans leur pratique (article L 442-6, I, 4°, du Code de commerce).

---

<sup>38</sup> S. RETTERER, "La restauration de l'équilibre des relations commerciales entre fournisseurs et distributeurs dans la grande distribution", op. cit. p. 1212

<sup>39</sup> J-B BLAISE, "Droit des affaires, commerçants, concurrence, distribution", op. cit., p. 517

4°) **La rupture abusive des relations commerciales**, même partielle dès lors qu'elle est établie, est sanctionnée si elle est opérée sans préavis écrit. Sa durée dépend de la durée de la relation commerciale, des usages du commerce et le cas échéant d'accords interprofessionnels. La durée du préavis est doublée lorsque la relation porte sur la fourniture de produits sous marques de distributeurs.

5°) Pour conformer le droit français à la directive européenne n° 2000-35 du 29 juin 2000 relative à la lutte contre le retard de paiement dans les transactions commerciales<sup>40</sup>, la loi "NRE" du 15 mai 2001 a introduit une nouvelle disposition aux termes de laquelle il est **interdit** « de soumettre un partenaire à **des conditions de règlement manifestement abusives**, compte tenu des bonnes pratiques et usages commerciaux, et s'écartant au détriment du créancier, sans raison objective, du délai indiqué au deuxième alinéa de l'article L 441-6 du Code de commerce » (article L 442-6 I. 7°). Ce délai est en principe de 30 jours à compter de la réception des marchandises. Il s'applique en ces termes aux produits agricoles. Ce délai est aussi de 30 jours après la fin du mois de livraison pour les vins et boissons alcooliques passibles des droits de consommation prévus à l'article 403 du Code général des Impôts (CGI), et de 75 jours après la fin du mois de livraison pour les boissons alcooliques passibles de l'article 438 du CGI, sauf accord interprofessionnel étendu prévoyant d'autres délais. Rien n'empêche cependant les partenaires commerciaux de réduire ces délais.

6°) L'abrogation de l'interdiction du refus de vendre

Contesté depuis que le rapport de force s'était inversé au profit des distributeurs et au détriment des fournisseurs dans les années 70, l'interdiction du refus de vente, créé par la loi du 21 octobre 1940 et repris par l'ordonnance de 1945 sur les prix, aurait pu disparaître avec la promulgation de l'ordonnance du 1<sup>er</sup> décembre 1986. Elle avait toutefois été conservée dans un souci d'acclimatation des acteurs économiques au jeu de la concurrence. Cette interdiction, qui au demeurant était une spécificité française, puisque aucun autre Etat membre voisin n'interdisait en soi le refus de vente entre professionnels, a pu être abrogée par la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1996.

L'autorisation du refus de vente permet donc à un fournisseur de résister au chantage commercial que des distributeurs peuvent exercer sur des produits leaders et tend ainsi à rééquilibrer les rapports entre fournisseurs et revendeurs.

La fin de l'interdiction du refus de vente a indiscutablement profité à certains groupements de producteurs ou coopératives agricoles qui ont ainsi vu disparaître un outil juridique qui bénéficiait exclusivement au revendeur et que celui-ci n'hésitait pas à brandir pour obtenir la signature de contrats à des conditions avantageuses.

7°) L'abus de dépendance

Ainsi qu'il l'a déjà été abordé à l'occasion de l'étude sur l'abus de dépendance économique en tant que pratique anticoncurrentielle (Chapitre 2), la loi NRE du 15 mai 2001 a entendu différencier le concept d'abus de dépendance économique d'un autre abus de dépendance qu'elle a créé précisément en réaction à la jurisprudence trop rigoureuse du Conseil de la Concurrence. Celui-ci est sanctionnable pour ce qu'il est, et trouve sa place dans les pratiques restrictives de l'article L 442-6 du Code de commerce. En effet, le fait d'abuser de la relation de dépendance dans laquelle il tient un partenaire ou de sa puissance d'achat ou de vente en le soumettant à des conditions commerciales ou obligations commerciales injustifiées engage la responsabilité de son auteur (article L 442-6 I. 2° b) du Code de commerce).

Devenu donc une pratique restrictive l'abus de dépendance visé à cet article ne requiert pas une atteinte de la concurrence sur le marché. Mais elle n'en demeure pas plus simple à mettre en œuvre car le fournisseur devra, avant de l'invoquer, s'assurer que son revendeur l'a soumis

---

<sup>40</sup> JO, n° L 200 du 08/08/2000, p. 0035-0038

à des « conditions commerciales ou obligations injustifiées », ce qui laisse une certaine marge d'appréciation au juge.

Dans les années 1990, ce sont les producteurs agricoles qui ont été les plus incisifs dans la lutte contre le déséquilibre dans les relations commerciales avec la grande distribution. On peut même considérer qu'on leur doit la loi GALAND et la loi NRE. Et à travers le débat sur les marges arrières et les marges avant, les producteurs cherchent à obtenir une meilleure répartition de cette marge.

Les problèmes qu'ils rencontrent dans leur relation avec les distributeurs sont certes les mêmes que les fournisseurs d'autres produits de consommation mais ils sont souvent plus aigus car les crises agricoles sont plus fréquentes et se traduisent par l'effondrement des prix qui se répercutent instantanément sur le revenu des exploitations agricoles, d'où la nécessité de prévoir des dispositifs en temps de crise (Partie II).

L'évolution des relations commerciales entre fournisseurs et distributeurs n'est cependant pas uniforme et les rapports qu'entretiennent les industriels avec la distribution sont bien différents de ceux que celle-ci entretient avec les PME et les producteurs agricoles. Il ne serait donc pas inintéressant de lancer une réflexion sur l'intérêt de distinguer la position des gros et des petits fournisseurs. Ainsi que le souligne fort justement Stéphane RETTERER<sup>41</sup>, « *les stratégies de surenchère des offres et des remises conditionnelles, réalisées par les industriels, accentuent les difficultés des petits fournisseurs au stade de la négociation. Les remises de gamme obligent le distributeur à référencer toute la gamme de l'industriel, écartant du référencement certains petits fournisseurs. Il convient donc de s'interroger sur l'opportunité de prohiber ou de réguler ces remises de gammes* ».

Ainsi que le faisait remarquer Luc Valade, chef du service des produits et des marchés à la DGCCRF<sup>42</sup>, lors du Colloque organisé à Paris les 11 et 12 mars par la Société Française d'économie Rurale (SFER) sur le thème de la politique de la concurrence dans l'agro-alimentaire, il ne peut y avoir de fixation "partenariale" des prix. Ni les textes communautaires, ni les OCM, ni la loi française ne l'autorise. Une entente générale sur les prix constituerait une cartellisation de l'économie des filières agricoles et la disparition de toute concurrence. D'autres voies que l'entente doivent donc être empruntées tels le renforcement des disciplines de production, la contractualisation, ou la répression plus forte de l'abus de puissance d'achat.

Le développement de la contractualisation, dans le respect des règles de concurrence constitue un outil d'avenir pour retrouver la sérénité dans les relations commerciales entre distributeurs et producteurs. Il doit être source de revenus pour ces derniers. Un commentateur de la récente réforme de la PAC ne disait-t-il pas que « *les rapports que nouent certains groupements ou solides coopératives agricoles avec la grande distribution pour entretenir des relations commerciales suivies et équilibrées sont bien plus déterminants dans le revenu d'un producteur (notamment dans le secteur de la viande et des fruits et légumes) qu'un prix garanti fictif ou une clause de sauvegarde aléatoire* »<sup>43</sup>.

Mais pour aller dans ce sens, les producteurs doivent se regrouper pour peser face à leur interlocuteur. Ce regroupement s'opère depuis de nombreuses années. Ainsi les agriculteurs ont-ils développés des formules de groupe tels que les coopératives agricoles, sociétés au statut *sui generis* qui sont basés sur la solidarité des producteurs pour assurer leurs approvisionnements, la transformation, la mise en marché, et l'écoulement de leurs produits.

---

<sup>41</sup> S. RETTERER, "La restauration de l'équilibre des relations commerciales entre fournisseurs et distributeurs dans la grande distribution", op. cit. p. 1211

<sup>42</sup> Direction Générale de la Concurrence de la Consommation et de la Répression des Fraudes du Ministère de l'économie et des finances

<sup>43</sup> F. GROSRIECHARD, "Oublier la PAC, un peu...", Le Monde, 3 juillet 2003, p. 15



Depuis le début des années 60, des organisations de producteurs, dans lesquelles ces derniers conservent leur autonomie juridique, se sont développées. Elles tendent à mieux organiser les filières agricoles afin d'améliorer la production et d'organiser la commercialisation des produits. Sans garde fou de tels pratiques pourraient contrevenir au droit de la concurrence. C'est pourquoi leur reconnaissance par les pouvoirs publics passe par le respect d'un certain nombre règles.

#### 1.4) La mise en place d'organisation de producteurs pour mieux organiser la commercialisation de leurs productions

Il ne s'agit pas dans ce chapitre de traiter de l'organisation des marchés agricoles dans son ensemble et notamment du rôle central que jouent les interprofessions en France qui, en regroupant tous les acteurs d'une filière, constituent un pilier important de la politique contractuelle d'intervention<sup>44</sup> et qui intervient dans les domaines variés que sont notamment l'amélioration et la connaissance de l'offre et de la demande, l'adaptation de l'offre, la mise en œuvre de disciplines professionnelles ou la promotion générique de produits. Nous n'aborderons pas non plus la procédure de reconnaissance<sup>45</sup>.

Notre propos s'attachera plutôt à décrire les conditions requises pour que les producteurs puissent s'organiser en se regroupant sans s'attirer les foudres des institutions chargées de faire respecter le droit de la concurrence et en bénéficiant mêmes d'aides des pouvoirs publics.

L'agriculteur recherche sans cesse dans ses débouchés, la sécurité qu'il n'a pas dans le cadre de sa production. Comme le soulignait fort justement le Professeur LORVELLEC, « *en tout lieux et de tous temps, la profession agricole s'est organisée, fédérée, regroupée pour élaborer des règles communes de fonctionnement et s'imposer des disciplines de production et de commercialisation*<sup>46</sup> ».

Bien plus que de reconnaître l'existence des organisations de producteurs, les pouvoirs publics français et communautaires en ont fait un rouage essentiel de leur politique dans certaines filières.

C'est la loi n° 62-9333 du 8 août 1962<sup>47</sup>, complémentaire à la loi d'orientation agricole du 5 août 1960, et complétés par plusieurs textes d'application<sup>48</sup>, qui a créé les groupements de producteurs. Ce sont des organismes économiques et professionnels constitués entre agriculteurs dans le but d'organiser la production et la commercialisation de leurs produits. Ces groupements de producteurs ont pris la dénomination actuelle d'organisation de producteurs, utilisée par les textes communautaires, avec la loi d'orientation agricole n° 99-574 du 9 juillet 1999<sup>49</sup>. Cette dernière loi a en outre apporté certaines modifications des dispositions qui les régissent, que l'on retrouve aux articles L 551-1 et s. du Code rural et R 551-1 et s. du même Code pour la partie réglementaire.

---

<sup>44</sup> Sur ce point nos travaux pour le CEDR d'HELSINKI, "les instruments juridiques du marché des produits agricoles"

<sup>45</sup> Sur ce point, A. PAGNOUX, "Coopération et groupements de producteurs", Congrès AFDR, Nîmes, 18-19 octobre 2002

<sup>46</sup> L. LORVELLEC, "L'application du droit de la concurrence au secteur agricole" in *Ecrits de droit rural et agro-alimentaire*, Dalloz, Paris, 2002, p. 515

<sup>47</sup> JO, 10 août 1962, rectific. 18 août 1962

<sup>48</sup> Décret n° 62-1377, 22 nov., 1962, JO, 23 nov. 1962, rectific. JO, 20 déc. 1962 et Décret n° 63-786, 63-787 et 62-788, 2 août 1963, JO, 3 août, rectific. JO 25 août 1962

<sup>49</sup> JO, 10 juillet 1999

Ces organisations de producteurs s'inscrivent plus largement dans le cadre de la politique agricole commune. Certes dans les premières années de la PAC, les institutions communautaires et certains Etat membres se sont montrés très réticents envers ce type d'organisation car ils craignaient qu'elles ne modifient trop fortement le libre jeu de la concurrence verticale et horizontale<sup>50</sup>. Mais la Communauté a su très vite tirer profit de la présence de telles organisations dans certains secteurs de production, tel que celui des fruits et légumes ou de la pêche, afin de mener à bien sa politique de gestion des marchés.

Puis les premières crises de surproduction agricoles ont définitivement convaincu la Commission de la nécessité de conférer aux organisations de producteurs des prérogatives en temps de crise et plus généralement pour rendre les agriculteurs plus performants.

#### 1.4.1) *La constitution des groupements de producteurs et les conditions de leur reconnaissance*

La philosophie libérale qui anime les institutions communautaires empêche que l'on puisse obliger un agriculteur à se regrouper ou lui imposer des disciplines de production et de commercialisation. Le groupement ne peut donc découler que d'une initiative privée des producteurs.

Les Etats peuvent toutefois décider, sous certaines conditions et sous le contrôle de la Commission européenne, d'étendre à des tiers les disciplines que les organisations de producteurs ou les comités économiques agricoles ont établies. L'organisation de producteur se voit alors conférer par ce biais un pouvoir quasi-réglementaire<sup>51</sup>.

S'agissant de la constitution de ces organisations, c'est vers le droit interne qu'il convient de se tourner. Ainsi en France la reconnaissance par l'autorité administrative en tant qu'organisation de producteurs dans une région déterminée est seulement possible pour les sociétés coopératives agricoles et leurs unions, les sociétés d'intérêt collectif agricole (SICA), les syndicats agricoles autres que les syndicats à vocation générale, et les associations entre producteurs agricoles régies par les dispositions de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901, à conditions qu'ils aient pour objet « *de maîtriser durablement la valorisation de leur production, de renforcer l'organisation commerciale des producteurs, d'organiser et de pérenniser la production sur un territoire déterminé* » (article L 551-1 du Code rural). Ces objets ont été à la fois élargis et précisés par la loi d'orientation agricole de 1999 pour voir les organisations de producteurs contribuer au renom des produits agricoles et à l'amélioration des conditions de commercialisation.

Mais les entités susvisées ne seront reconnues comme organisations de producteurs par l'autorité administrative que s'ils respectent trois conditions cumulatives. En premier lieu, il faut que dans le cadre de leur compétence et de leurs pouvoirs légaux, elles édictent des règles destinées à :

- «— adapter la production à la demande des marchés, en quantité et en qualité, en respectant des cahiers des charges et en établissant des relations contractuelles avec leur partenaire de la filière ;
- instaurer une transparence des transactions et régulariser les cours, notamment pas la fixation éventuelle d'un prix de retrait ;

---

<sup>50</sup> Sur ce point I. COUTURIER, Rapport général du congrès européen de droit rural de 2001 in Instruments juridiques du marché des produits agricoles (TOME 1), éd. L'HARMATTAN, Paris, p. 488)

<sup>51</sup> Toutefois, l'extension d'un accord professionnel ou interprofessionnel par l'autorité administrative compétente et l'habilitation à prélever la cotisation résultant de cet accord ne peuvent légalement concerner que les membres des professions constituant l'organisation professionnelle ou interprofessionnelle en cause, ce qui ne saurait comprendre les producteurs destinant leur production à un usage personnel excluant toute commercialisation avant ou après transformation (Conseil d'Etat, 3 février 2003, aff. n° 242594, publié au recueil Lebon, à propos d'un accord dans le secteur de l'huile d'olive)

- mettre en œuvre la traçabilité ;
- promouvoir des méthodes de production respectueuses de l'environnement » (article L 551-1 1°).

Les deux derniers points sont une innovation du législateur de 1999.

En second lieu, pour être reconnues organisations de producteurs, ces entités doivent couvrir « un secteur ou des secteurs complémentaires de produits agricoles faisant ou pouvant faire l'objet d'un règlement communautaire d'organisation de marché dans le cadre de la politique agricole commune de la Communauté européenne, à moins qu'un décret ne décide d'appliquer ce texte à d'autres secteurs de production » (article L 551 2°).

Il s'évince de cette disposition, qui n'a pas été modifiée par la loi d'orientation agricole de 1999, que le régime des organisations de producteur s'applique à tous les produits qui peuvent faire l'objet d'un règlement communautaire d'organisation des marchés dans le cadre de la PAC. Ce sont donc tous les produits de l'annexe II du Traité de Rome. Et quand bien même un produit n'y figurerait pas, le gouvernement a le pouvoir d'étendre par décret les dispositions de la législation française relative aux organisations de producteurs. Dans les faits cependant, les pouvoirs publics privilégient la création de groupements de producteurs dans cinq secteurs : l'aviculture, les fruits et légumes, l'élevage et les productions spéciales (du type horticulture, miel, chanvre, fromage de chèvre, houblon). Mais là où la réglementation communautaire a prévu des dispositions particulières, le régime national doit en tenir compte.

Enfin, et c'est la troisième condition, les entités susceptibles d'être reconnues organisations de producteurs doivent justifier d'une activité économique suffisante, et la loi du 9 juillet 1999 a ajouté « *au regard de la concentration des opérateurs sur les marchés* » (article L 551-1 3°).

On l'aura compris, la reconnaissance de la qualité d'organisation de producteurs vise à doter les personnes morales qui bénéficient de cette dénomination des moyens propres à organiser les marchés d'un secteur en agissant de pair pour la production et la commercialisation, et peuvent alors se voir ouvrir les portes des aides des pouvoirs publics.

#### 1.4.2) *Les aides accordés aux organisations de producteurs et l'application du droit de la concurrence à leur endroit*

En vertu de l'article L 551-2 du Code rural, « les producteurs organisés peuvent bénéficier des priorités dans l'attribution de l'aide que l'Etat peut apporter pour l'organisation de la production et des marchés, en conformité avec les règles communautaires. Les aides décidées sont modulées en fonction du degré d'organisation et des engagements des producteurs . Les organisations de producteurs reconnus bénéficient à soumission égale, d'un droit de préférence dans les marchés par adjudication ou appel d'offres de l'Etat, des collectivités locales ou de leurs établissements publics ». La loi d'orientation agricole du 9 juillet 1999 a reformulé la première phrase de ce texte pour intégrer "la conformité aux règles communautaires" et mettre un terme à l'énumération des opérations pouvant bénéficier d'aides en la remplaçant par la formule plus générale et concise : "pour l'organisation de la production et des marchés".

Ces aides à l'organisation de la production et des marchés sont par exemple celles que l'Etat peut accorder pour l'organisation de la production, du conditionnement, du stockage, de la transformation, et de la commercialisation des produits agricoles dans le cadre des ventes en gros<sup>52</sup>. Ces aides ne doivent pas être confondues avec celles destinées à soutenir les cours.

Des aides communautaires sont aussi prévus pour les organisations de producteurs. Elles varient en fonction du secteur concerné. Ainsi dans celui des fruits et légumes, la Communauté européenne leur accorde des aides aux fins de constituer un fonds opérationnel destiné au

---

<sup>52</sup> Sur ce point, Dictionnaire permanent, Entreprise Agricole, « organisations de producteurs Comité économique agricole », p. 882-5

financement des retraits de marché et des programmes opérationnels. C'est un règlement n° 609-2001 de la Commission européenne en date du 29 mars 2001<sup>53</sup> qui fixent les modalités d'application de l'ensemble de ces dispositions.

Dans le cadre de son Règlement du 17 mai 1999 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA)<sup>54</sup>, le Conseil a décidé, compte tenu de l'existence d'aides aux groupements de producteurs et à leurs unions dans plusieurs organisations communes des marchés, de plus accorder un soutien particulier aux groupements de producteurs dans le cadre du développement rural et a donc décidé de ne pas maintenir le régime d'aide existant en vertu du règlement (CE) no 952/97 du Conseil du 20 mai 1997 concernant les groupements de producteurs et leurs unions(16) ne doit pas être maintenu;

Il convient d'observer que les aides, qu'elles soient nationales ou communautaires, sont fortement liées au respect par les adhérents des organisations de producteurs des normes de qualité et de commercialisation tels que, nous l'avons vu, dans le secteur des fruits et légumes (seuls les produits de qualité bénéficient des mesures de retrait de marchés), mais aussi dans le secteur vitivinicole et dans celui de la pêche, de même que les OCM à garantie minimum comme le houblon.

#### 1.4.3) *Leur compatibilité avec les règles de concurrence*

Bien plus qu'elle ne l'était à l'époque où le Conseil des communautés européennes a édicté les conditions d'application des règles communes de concurrence applicables à l'agriculture<sup>55</sup>, la compatibilité des organisations de producteurs avec les règles de concurrence ne fait plus aucun doute dans l'esprit de la direction de l'agriculture de la Commission européenne.

Ainsi peut-on lire au considérant n° 7 du Règlement (CE) n° 2200/96 du Conseil du 28 octobre 1996 portant organisation commune des marchés dans le secteur des fruits et légumes<sup>56</sup> que « *les organisations de producteurs représentent les éléments de base de l'organisation commune des marchés, dont elles assurent à leur niveau, le fonctionnement décentralisé ; que face à une demande sans cesse plus concentrée, le regroupement de l'offre au sein de ces organisations apparaît plus que jamais comme une nécessité économique, pour renforcer la position des producteurs sur le marché* ».

Et l'on peut encore lire au considérant 42 du Règlement n° 1493/1999 du Conseil du 17 mai 1999 portant organisation commune du marché vitivinicole<sup>57</sup> que « *compte tenu des caractéristiques du marché vitivinicole, la constitution de groupements de producteurs est de nature à contribuer à la réalisation des objectifs de l'organisation commune de marché* ».

La question du contrôle de l'action des organisations de producteurs au regard des règles de concurrence du Traité de Rome demeure toutefois en l'absence d'une réglementation uniforme. Il résulte par exemple des dispositions communautaires relatives aux organisations de producteurs dans certaines régions de l'Union européenne que la reconnaissance de ces organisations doit être retirée lorsque la Commission constate que l'article 81 §1 est applicable aux accords, décisions et pratiques par lesquels se constituent les organisations et sont arrêtées ou sont exécutées les règles communes<sup>58</sup>. Des dispositions semblables se retrouvent

---

<sup>53</sup> JOCE, n° L 90, 30 mars 2001

<sup>54</sup> Règlement n° 1257/99 du Conseil, 17 mai 1999, JOCE, n° L 160, 26 juin 1999)

<sup>55</sup> Règlement n° 26, 4 avril 1962, JOCE, 20 avril 1962

<sup>56</sup> Règlement (CE) n° 2200/96 du Conseil du 28 octobre 1996, portant organisation commune des marchés dans le secteur des fruits et légumes, JO, n° L 297 du 21/11/1996

<sup>57</sup> JOCE, L 179/1, 14 juillet 1999

<sup>58</sup> Règlement n° 1257/99 du Conseil, 17 mai 1999, JOCE, n° L 160, 26 juin 1999

dans le règlement du Conseil du 28 octobre 1996, portant organisation commune des marchés dans le secteur des fruits et légumes.

Ici, la reconnaissance n'a pas pour but de rendre inapplicable des dispositions relatives aux ententes, de sorte que la constatation au sein d'une ou de plusieurs organisations de producteurs d'une pratique anti-concurrentielle ou, plus largement, d'une pratique qui méconnaît les objectifs du Traité, oblige l'Etat membre à retirer la reconnaissance. C'est le cas par exemple dans l'OCM vitivinicole. Il est en effet énoncé dans le règlement du Conseil du 17 mai 1999 portant organisation commune du marché vitivinicole que la Commission s'assure du respect des dispositions relatives aux groupements de producteurs (article 39 du règlement) en effectuant des contrôles à la suite desquels elle peut demander aux Etats membres, le cas échéant, de retirer les reconnaissances accordées (article 40 §2 du règlement).

Mais lorsque la procédure de reconnaissance n'est pas organisée par le droit communautaire, la décision de la Commission européenne n'entraîne pas le retrait de la reconnaissance mais oblige l'organisation à mettre fin aux infractions constatées<sup>59</sup>.

Il ne peut être mis un terme à l'étude des organisations de producteurs sans mentionner que le prolongement et la coordination de l'action des groupements s'opère dans le cadre des comités économiques agricoles et de leurs unions. C'est en effet pour éviter de substituer un "individualisme de groupe" à celui des producteurs isolés que la loi du 8 août 1962 a aussi créé les comités économiques agricoles qui sont essentiellement des unions d'organisations de producteurs qui ont pour objet d'harmoniser, dans une région donnée et pour un même produit, les règles établies par les organisations de producteurs. A la différence des organisations de producteurs, ces comités n'ont pas d'existence propre en dehors de celle que la loi de 1962 leur assigne mais à l'instar des organisations de producteurs elles doivent respecter le droit de la concurrence. Leurs pratiques sont d'autant plus surveillées par les organes chargés de faire appliquer ce droit qu'elles sont susceptibles de modifier le comportement d'un grand nombre de producteurs.

## **2. La protection des agriculteurs par le droit national de la concurrence**

La solidarité des agriculteurs<sup>60</sup> entre eux et la place particulière qu'il convient de leur accorder dans une politique élargie d'aménagement durable du territoire<sup>61</sup> comme la nécessaire protection que l'on doit à des agents économiques très atomisés face à une demande fortement concentrée, et la spécificité de nombreux produits fondent une exception générale à l'application des règles de droit de la concurrence et justifient l'élaboration de mesures juridiques dérogatoires (I).

Pour autant, la mise en œuvre de ces dérogations<sup>62</sup> ne va pas sans poser de nombreuses et graves difficultés, tant les autorités de contrôle de la concurrence et les juridictions dont les pouvoirs ont été renforcés par le tout récent Règlement (C.E.) n° 1-2003 du Conseil du 16 décembre 2002, font encore preuve, en la matière, d'une conception trop dogmatique, ce qui conduit, en définitive, à s'interroger sur leur effectivité (II).

---

<sup>59</sup> Commission des communautés, 2 décembre 1997, JOCE, n° L 21, 26 janvier 1978, et sur ce point Dictionnaire permanent, Entreprise Agricole, « organisations de producteurs Comité économique agricole », p. 882-4, n° 32

<sup>60</sup> L. LORVELLEC, "Ecrits de Droit Rural et Agroalimentaire" DALLOZ 2002 p. 513 et s

<sup>61</sup> Déclaration de M. LAMY, Commissaire Européen, 20 juin 2003

<sup>62</sup> B. PEIGNOT, "Les Instruments Juridiques du Marché des Produits Agricoles" – Rapport Français, Commission I, HELSINKI XXI<sup>e</sup> Congrès du CEDR mai 2001

## 2.1) La spécificité de l'agriculture justifie des dérogations aux règles de la concurrence

La place de l'agriculture, dans le paysage économique et social français et sa spécificité (aléas climatiques) doivent répondre aux objectifs qui lui sont assignés :

- maintenir un nombre suffisant d'agriculteurs à la terre,
- encourager la multifonctionnalité de l'agriculture
- soutenir le développement rural dans son ensemble en tenant compte de l'ensemble des activités qui contribuent au maintien de la population rurale,
- maîtriser la production afin d'éviter l'accumulation des stocks et la croissance excessive des dépenses budgétaires.

Tous ces objectifs qui sont au cœur de toute politique agricole moderne en Europe, sont fortement valorisés par la loi d'orientation agricole du 9 juillet 1999.

Ils justifient que les bases juridiques de l'économie de marché s'arrêtent, pour partie, aux portes des exploitations agricoles.

Parce qu'il convient de protéger les agriculteurs, dont le pays a besoin, la politique agricole publique cherche à éviter qu'ils choisissent de manière autonome leur comportement sur le marché.

En particulier, la fixation des prix d'intervention, les dispositions relatives aux échanges extérieurs et à la crise du marché, les aides aux agriculteurs des régions défavorisées montrent que ce ne sont pas les lois du marché, mais l'autorité publique qui organise les comportements marchands des agriculteurs.

Ainsi, dans ce contexte, est-il intéressant d'évoquer brièvement les principales questions que pose la mise en œuvre du droit actuel de la concurrence en agriculture et les réponses qui existent à l'intérieur même de ce droit, d'autant que les producteurs agricoles subissent eux-mêmes le contrecoup de l'évolution du commerce des produits agro-alimentaires, marqué par la place croissante de la grande distribution.

La concurrence loyale sur les marchés des produits agricoles et alimentaires vient donc aujourd'hui au premier rang des préoccupations des agriculteurs qu'il s'agisse de l'organisation des marchés et de l'adaptation de l'offre à la demande ou du soutien de certaines catégories d'agriculteurs par des aides adaptées et ciblées.

### 2.1.1) *L'organisation des marchés agricoles et les accords de campagne : une exception aux règles de la concurrence*<sup>63</sup>

L'organisation de la production et des marchés repose, pour l'essentiel, sur deux piliers juridiques : les interprofessions et les accords interprofessionnels, même si à côté des initiatives privées, l'intervention de l'Etat reste très présente dans certains secteurs professionnels.

#### *a) Les interprofessions*

C'est parce qu'il est rare de rencontrer une égalité spontanée de l'offre et de la demande, permettant aux transactions de s'effectuer dans des conditions satisfaisantes pour tous qu'il est nécessaire de réguler les marchés de produits agricoles.

C'est d'abord au cours de la période de l'occupation que les pouvoirs publics ont été conduits à affermir le rôle essentiel des organisations interprofessionnelles en la matière.

---

<sup>63</sup> B. PEIGNOT, Le contrôle du marché par les opérateurs économiques, RDR n° 256, octobre 1997 p. 474, XIVème Congrès de CAEN 22/23 novembre 1996

En effet, mis à part l'ONIC, né en 1936, les premières interprofessions ont eu pour origine les difficultés d'approvisionnement rencontrées au cours de la guerre : ainsi de nombreuses structures interprofessionnelles ont reçu, au cas par cas, une consécration législative ou réglementaire (comité interprofessionnel des vins de champagne, bureau national interprofessionnel du Cognac, groupement national interprofessionnel des semences...).

La loi du 1<sup>er</sup> juillet 1975 – modifiée en 1980 – a eu le mérite de prévoir un système uniforme de reconnaissance en faveur des groupements qui satisfont à des conditions de représentativité.

Nombreuses sont les interprofessions qui ont été ainsi créées en vue de la production et de la mise en marché de divers produits agricoles et notamment de produits bénéficiant d'une appellation d'origine contrôlée.

L'interprofession eut pour rôle essentiel de permettre l'élaboration et la conclusion d'accords de production et de commercialisation entre les familles de producteurs et de négociants et distributeurs.

Reconnus par les pouvoirs publics, elles constituent la pièce maîtresse de l'organisation des marchés dans le secteur agro-alimentaire.

Constituées le plus souvent sous la forme d'associations soumises à la loi de 1901, les organisations interprofessionnelles entretiennent des relations étroites avec les pouvoirs publics. En particulier, elles peuvent recevoir compétence en vue d'exercer les attributions qui sont normalement celles des offices par produits (décret du 15 mars 1988).

Outre les cotisations volontairement versées par les membres<sup>64</sup> et le prix des services rendus à autrui, les organisations interprofessionnelles sont autorisées à percevoir des redevances sur les denrées importées, ainsi qu'auprès des producteurs, négociants, transformateurs, tenus de participer à leur financement en exécution d'un accord étendu. A ces recettes s'ajoute, souvent, le produit de taxes parafiscales.

### ***b) Les accords interprofessionnels***

Le but des accords interprofessionnels est d'améliorer la production, de l'adapter à la demande et de favoriser l'équilibre du marché. Ils doivent tendre selon l'article 2 de la loi du 10 juillet 1975 modifiée par les lois des 4 juillet 1980 et 1<sup>er</sup> février 1995 à favoriser :

- « – la connaissance de l'offre, de la demande et des mécanismes du marché ;
- « – l'amélioration du fonctionnement, de la maîtrise et de la transparence du marché, en particulier par l'adaptation et la régularisation de l'offre et la mise en œuvre, sous le contrôle de l'Etat, des règles de mise en marché, de prix et des conditions de paiement et de vente ;
- « – la qualité des produits ;
- « – la promotion des produits sur les marchés intérieur et extérieur ;
- « – l'organisation et l'harmonisation des pratiques et relations professionnelles ;
- « – la réalisation de programmes de recherche appliquée et de développement ».

Ces accords, qui se rapportent à la mise en marché d'un ou plusieurs produits déterminés, lient tous les ressortissants de ces organisations soit à l'échelon national, soit à l'échelon régional.

Ils sont complétés par d'autres types de contrats appelés conventions de campagne, qui adoptent chaque année les programmes de transformation, de stockage et de commercialisation en fonction des prévisions de production et de débouchés, notamment pour améliorer la qualité des produits.

---

<sup>64</sup> Sur la question des cotisations, cf. N. COUTRELIS, "La légalité des cotisations interprofessionnelles au regard du droit français et du droit communautaire", RDR 1994 p. 363

Ces accords sont, en outre, susceptibles d'être étendus à tout un secteur de production et de distribution par arrêté du ministre de l'Agriculture.

Comme on a pu le rappeler<sup>65</sup> la politique des pouvoirs publics depuis 1975 a conduit à l'élaboration d'un système global et cohérent d'organisation et de régulation des marchés agricoles qui a fait preuve dans de nombreux domaines de son efficacité et de son utilité, à telle enseigne que la loi du 30 décembre 1986 relative à l'organisation économique en agriculture a permis aux interprofessions de se substituer aux offices par produits (créés par la loi du 6 octobre 1982), tandis que la loi du 9 juillet 1999 d'orientation agricole a « redoré » le blason de ces organisations en en élargissant le statut et les prérogatives dans plusieurs directions, et en aménageant une meilleure coordination entre les accords interprofessionnels et le principe de la libre concurrence posé au plan national comme au plan communautaire.

### 2.1.2) *Les accords de campagne : une légitimité retrouvée au regard des règles de concurrence*

On pouvait penser que la valeur juridique des accords interprofessionnels étendus n'aurait soulevée aucune difficulté, ni en droit européen, ni en droit interne.

Au plan européen, l'article 2 du Règlement CEE 26/62 du 4 août 1962 permet de faire échapper aux règles générales de la concurrence établies aux articles 81 et 82 du Traité "des ententes nécessaires à la réalisation des objectifs du Traité ou qui font partie intégrante d'une organisation nationale du marché", ce qui laissait supposer que cette exception pouvait bénéficier aux organisations professionnelles : il n'en sera rien pendant longtemps, la Cour de Justice des Communautés ayant posé des principes restrictifs en ce qui concerne les conditions d'extension des normes de mise en marché et les règles de concurrence.

Ainsi, se sentant menacées, les interprofessions ont demandé au Gouvernement d'intervenir en leur faveur auprès des instances communautaires.

Tel a été l'objet d'un mémorandum déposé en octobre 1985, qui avait pour objet l'adaptation d'un règlement de base assurant la pérennité des accords professionnels.

Après un long silence, la Commission a fait connaître sa position par une communication du Conseil du 28 octobre 1990<sup>66</sup>.

Dans sa réponse, la Commission a affirmé l'intérêt des structures interprofessionnelles, elle a proposé d'instituer des interprofessions sectorisées et a précisé ce que pouvaient être les bonnes ententes interprofessionnelles et dévoilé ce que pouvaient être les mauvaises.

La première mise en application de cette politique sectorielle préconisée par la Commission a trouvé son illustration au sein des règlements promulgués pour le tabac, pour l'OCM Fruits et Légumes, et pour le marché viti-vinicole<sup>67</sup>.

Cette évolution favorable, mais non déterminante de la position de la Commission a trouvé un écho dans la récente évolution législative française, permettant à ces accords de retrouver leur légitimité.

Jusqu'à la toute récente réforme du 1<sup>er</sup> juillet 1996 (infra) le droit interne de la concurrence ne soumettait pas les accords conclus dans le domaine agricole à un régime spécifique : ceux-ci ressortissent on le sait, de l'application des articles 7 et 8 de l'ordonnance du 1<sup>er</sup> décembre 1986 et ne peuvent être exonérés qu'au titre de l'article 10 de ce même texte qui concerne d'une part, les pratiques qui résultent de l'application d'un texte législatif ou d'un texte réglementaire pris pour son application, et d'autre part, celles dont les auteurs peuvent justifier

---

<sup>65</sup> D. DENIS – Rapport au Congrès du CEDR – SALZBURG, septembre 1987

<sup>66</sup> Doc. Sec. (90) 562 cf. L. LORVELLEC, "Quel Avenir pour les Interprofessions Françaises ? p. 25-30 – Ecrits de droit rural, art. Précité p. 373 et s

<sup>67</sup> T LEDERMAN, "La situation juridique des interprofessions agricoles" – Mémoire IHEDREA 17 juin 2002



qu'elles ont pour effet d'assurer un progrès économique, c'est à dire qu'elles réservent aux utilisateurs une partie équitable au profit qui en résulte, sans donner aux entreprises intéressées la possibilité d'éliminer la concurrence pour une partie substantielles des produits en cause.

L'application de ces dispositions a pourtant suscité bien des difficultés, renforçant l'incertitude et l'insécurité juridique, au point que par plusieurs dispositions, le législateur s'est trouvé contraint de venir au secours des interprofessions agricoles.

*a) La loi du 1<sup>er</sup> février 1995 dite de modernisation de l'agriculture*

Rappelant que les modes d'organisation de l'agriculture doivent viser dans le respect des règles de la concurrence la recherche et l'adaptation de l'offre à la demande, en quantité et en qualité (article 5), la loi a renforcé le rôle du Conseil Supérieur d'Orientation et de Coordination (CSO), en lui permettant de réguler la cohérence des actions économiques sectorielles conduites par les offices d'intervention et les organisations interprofessionnelles.

Surtout, elle a mis l'accent sur le rôle opérationnel des organisations interprofessionnelles, dans le sens d'une amélioration du fonctionnement, de la maîtrise et de la transparence du marché, de la mise en oeuvre de discipline de qualité et des règles de définition et de présentation des produits, enfin de l'organisation et de l'harmonisation des pratiques et relations professionnelles ou interprofessionnelles.

La question s'était également posée au cours des débats parlementaires de savoir si les comités interprofessionnels d'appellation d'origine contrôlée ne pourraient pas proposer des mesures propres à assurer la maîtrise de la production du marché des produits d'appellation d'origine contrôlée : il s'agissait là d'autoriser l'interprofession sous le contrôle de l'INAO, à maîtriser les quantités produites.

Cette possibilité a été abandonnée. En revanche, le texte a renforcé le rôle des interprofessions dans le domaine de la politique de la concurrence, dans la mesure où des décrets, prévus par le dernier alinéa de l'article 10-2 modifié de l'ordonnance du 1<sup>er</sup> décembre 1986 (L 420-4-2° c. com.), pourront être pris sur proposition des organisations reconnues.

Ainsi, lorsque un progrès économique pourra résulter à leurs yeux de pratiques normalement qualifiées d'anticoncurrentielles, les organisations interprofessionnelles pourront demander à l'autorité administrative (gouvernement) que soient pris des décrets validant les restrictions de concurrence.

Les pratiques concernées devaient cependant s'inscrire dans le cadre des textes régissant actuellement les règles relatives à la concurrence (article 7 de la loi de modernisation du 1<sup>er</sup> février 1995).

Enfin, l'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance du 1<sup>er</sup> février 1986 a été modifié pour permettre au Gouvernement d'arrêter par décret les mesures temporaires motivées par une situation manifestement anormale du marché, et se traduisant non plus seulement par des hausses excessives (article 8 de la loi).

Ces dispositions répondaient, directement, à une déclaration conjointe des organisations professionnelles, établie en 1994, qui souhaitaient vivement une adaptation du champ des pratiques considérées comme anticoncurrentielles.

Aussi, dans l'attente de dispositions législatives nouvelles, **deux décrets n° 96-493 et 96-500 du 7 juin 1996**, invoquant la poursuite d'un progrès économique, ont posé les conditions de certaines restrictions à la concurrence susceptibles d'être introduites dans les accords conclus par les producteurs de produits bénéficiant de signes de qualité, ou par ceux victimes de situation de crise<sup>68</sup>.

---

<sup>68</sup> E. LACROIX "Les Décrets d'exemption en agriculture", Revue de la Concurrence, Juillet 1996 p. 9 et s

Pourtant, en l'absence de cadre juridique précis, ces mesures sont restées insuffisantes et n'ont pas reçu d'application sérieuse.

**b) *La loi du 1<sup>er</sup> juillet 1996 sur la loyauté de l'équilibre des relations commerciales***

Répondant aux vœux des organisations professionnelles agricoles, la loi GALLAND, du nom de son rapporteur, a modifié l'ordonnance du 1<sup>er</sup> décembre 1986, en visant à moraliser les pratiques de la grande distribution.

Elle réprime principalement les prix abusivement bas, c'est à dire les pratiques visant à éliminer d'un marché, ou à empêcher d'accéder à un marché, une entreprise ou l'un de ses produits.

En complétant l'article 10 de l'ordonnance, le texte explicite les pratiques susceptibles de bénéficier de l'exemption du "2" de ce texte (progrès économique).

Il s'agit de "pratiques qui peuvent consister à organiser sous une même marque ou enseigne les volumes et la qualité de production, ainsi que la politique commerciale, y compris en conservant un prix de cession commun"

Ainsi, adopté le texte inséré à l'article 10-2 (L 420-4 du code de commerce) de l'ordonnance devait permettre d'organiser sous une même marque ou enseigne les volumes et la qualité de la production, ainsi que la politique commerciale, y compris en convenant d'un prix de cession commun, au départ de la production, et non pas du prix de revente dans la grande distribution.

Il s'agissait là, pour les producteurs agricoles, d'une garantie, dans la mesure où ils pouvaient se regrouper afin d'animer la concurrence face aux grandes entreprises.

Mais une telle garantie ne pouvait être suffisante.

**c) *La loi du 9 juillet 1999 d'orientation agricole***

Tenant compte du principe de la liberté de la concurrence, la loi d'orientation agricole du 9 juillet 1999 s'est efforcée d'accorder aux producteurs des moyens juridiques plus efficaces pour résoudre certaines difficultés, récurrentes, propres à l'agriculture.

Ainsi, elle définit dans, deux séries de dispositions, aux articles 67 et 71, les conditions dans lesquelles des restrictions aux règles de la concurrence peuvent être apportées.

Il s'agit, d'une part (article 67-II modifiant l'article L 632-2-11 du Code rural) des accords interprofessionnels spécifiques à un produit sans signe officiel d'identification, qui peuvent prévoir des restrictions de concurrence résultant d'une programmation prévisionnelle et coordonnée de la production en fonction des débouchés, d'une amélioration de la qualité des produits ayant pour conséquence directe une limitation du volume de production, une limitation des capacités de production, et enfin, la fixation du prix de cession.

Et il s'agit, d'autre part (article 71 devenu article L 611-3 du Code rural), des contrats conclus entre des organisations professionnelles représentatives de la production ou des groupements de producteurs reconnus et des organisations professionnelles représentatives de la transformation, de la commercialisation ou de la distribution, pour faire face aux crises conjoncturelles affectant les productions de produits agricoles périssables ou de produits issus de cycles courts de production.

Ces contrats doivent pouvoir comporter des restrictions de concurrence dans le domaine de la programmation des mises en production ou des apports, dans le renforcement des normes et critères de qualité requis pour la mise en marché et dans la fixation des prix de cession au premier acheteur ou la reprise des matières premières.

Lorsque les conditions ainsi prévues sont remplies, les accords et contrats doivent bénéficier de la dérogation prévue à l'article 10-1 de l'ordonnance du 1<sup>er</sup> décembre 1986 (L 420-4 c. com.).

**d) *La loi du 15 mai 2001 sur les nouvelles régulations économiques (loi NRE)***<sup>69</sup>

Les articles 49 et 50 de la loi NRE du 15 mai 2001 complètent l'édifice, pour faciliter la conclusion de contrats dans le secteur des fruits et légumes frais.

On l'a vu, pour tenter de porter remède aux situations de crise, l'article 71 de la loi d'orientation agricole (codifié à l'article L 611-3 du Code rural) a autorisé la constitution d'ententes visant à programmer les mises en production et renforcer les conditions de qualité requises pour les mises en marché.

Cet article est désormais complété par un article 71-1 qui facilite la conclusion et l'extension de contrats en cas de crise dans le secteur des fruits et légumes.

Limité aux producteurs de fruits et légumes frais, alors que certains souhaiteraient l'étendre à tous les produits agricoles périssables (ce qui aurait attiré les foudres de la commission européenne), le dispositif de fixation d'un prix minima d'achat, tend à permettre aux Ministres chargés de l'agriculture et de l'économie de pouvoir prendre, après consultation du conseil de la concurrence et de la commission d'examen des pratiques commerciales, un arrêté interministériel rendant obligatoire tout ou partie d'un contrat conclu entre producteurs et distributeurs, en cas de crise.

Un tel contrat doit être conclu entre, d'une part, les organisations professionnelles représentatives de la production ou des groupements des producteurs reconnus et d'autre part, des organisations professionnelles représentatives de la transformation, de la commercialisation ou de la distribution ou des distributeurs réalisant au moins 25 % des ventes sur le marché concerné.

Cette dernière possibilité peut permettre de conclure un tel contrat avec un seul gros distributeur national.

Ce contrat doit être conclu pour une durée déterminée qui ne peut excéder trois mois.

Et il peut donc être rendu obligatoire en tout ou en partie par arrêté interministériel signé, on l'a vu, par les Ministres concernés, après consultation des instances ci-dessus évoquées.

Il prévoit deux séries de mesures en faveur du secteur des fruits et légumes.

La première (article 49 de la loi) concerne l'interdiction des promotions sur catalogue portant sur les fruits et légumes frais, quelle que soit leur origine.

Publiées plusieurs semaines à l'avance, ces annonces venaient casser le marché.

Elles seront désormais subordonnées à un accord interprofessionnel conclu conformément aux dispositions de l'article L 632-1 du Code rural, qui précisera « *les périodes où une telle annonce est possible et ses modalités* » et pourra être étendu.

La seconde mesure (article 50) entérine par ailleurs le dispositif de prix minimum mis en place en 2000 dans le secteur de la pêche et de la nectarine, et qui avait été critiqué par les distributeurs comme de nature à porter atteinte à la liberté des prix et de la concurrence. Désormais, en cas de crise conjoncturelle, un contrat pourra ainsi être conclu pour une catégorie de fruits et de légumes frais pour trois mois au maximum entre des organisations professionnelles représentant la production et la distribution, réalisant au moins 25% des ventes sur le marché concerné. Cet accord pourra être rendu obligatoire par un arrêté ministériel.

La plupart des organisations professionnelles agricoles s'est montrée satisfaite par ce nouveau texte, qui renforce la protection des producteurs contre certains comportements abusifs des distributeurs. Pour autant il n'est pas certain que cette évolution, qui modifie l'objectif initial de l'ordonnance du 1<sup>er</sup> décembre 1986, cherchant à limiter l'inflation par la baisse des prix de

---

<sup>69</sup> S. RETTERER – La restauration de l'équilibre des relations commerciales entre fournisseurs et distributeurs dans la grande distribution – Dalloz 2003 p. 1210

vente des produits au profit des consommateurs, marque vraiment la restauration de l'équilibre des relations commerciales entre les producteurs et la grande distribution.

En effet, malgré ces dispositions qui devaient avoir pour effet de rééquilibrer les rapports entre les partenaires, on a assisté à un développement des effets pervers de la négociation commerciale, se concrétisant par un accroissement de ce qu'on appelle les marges arrières.

*e) La circulaire du 16 mai 2003 relative à la négociation entre fournisseurs et distributeurs*

Avec cette circulaire, le secrétaire d'Etat aux petites<sup>70</sup> et moyennes entreprises, au commerce et à l'artisanat tente de remettre de l'ordre dans les négociations commerciales entre fournisseurs et distributeurs.

Tout en réaffirmant le cadre existant de la loi GALLAND du 1<sup>er</sup> juillet 1996, le principe de l'interdiction de la revente à perte, des pratiques de délais et de paiement, de conditions de vente ou d'achat discriminatoires et non justifiées par des contreparties réelles, le texte introduit un élément de souplesse en indiquant que les partenaires peuvent discuter des conditions particulières de vente, pour tenir compte de services non détachables de l'opération d'achat-vente.

En réalité, la circulaire invite les acteurs à utiliser toutes les souplesses de la négociation tarifaire pour permettre en toute sécurité juridique de faire passer des éléments de « *marge arrière* » vers les avantages sur facture.

Autant de facteurs favorables qui s'inscrivent pour les agriculteurs, dans les effets positifs que la liberté des prix et de la concurrence peut leur apporter et qui a été évoquée ci-dessus.

*f) Le projet de loi sur l'initiative économique (25-26 -27 mars 2003)*

En novembre 2002, les agriculteurs s'étaient opposés au secteur de la distribution, dont l'inquiétude s'était traduite par des manifestations parfois violentes.

Ainsi le Gouvernement avait-il pris le 21 novembre 2002 l'engagement d'apporter des réponses effectives aux difficultés rencontrées par la profession agricole en situation de crise.

Ainsi, avec le projet de loi sur l'initiative économique, les accords de crise sont étendus à l'ensemble des produits frais et notamment aux animaux vifs et aux carcasses.

Pour raccourcir les délais de mise en œuvre du dispositif, le délai de consultation du Conseil de la Concurrence a été réduit à huit jours, tandis que la consultation de la Commission d'examen des pratiques commerciales a été supprimée.

Des contrats entre producteurs et distributeurs pourront être conclus en vue de fixer un prix minimal pour ces produits et bénéficieront de l'exemption figurant au 1<sup>o</sup> de l'article 10 de l'ordonnance du 1<sup>er</sup> décembre 1986 relative à la liberté des prix et de la concurrence (article L 420-4-1 du Code de Commerce).

Enfin, les producteurs ou syndicats professionnels intéressés pourront désormais faire condamner devant le juge civil ou commercial des pratiques de prix abusivement bas par rapport aux coûts de production, et obtenir ainsi du juge l'annulation des clauses au contrat illicite.

Il s'agit ici en définitive d'éviter que des opérateurs ne profitent d'une période de crise conjoncturelle pour pratiquer des prix qui élimineraient des concurrents compétitifs ; il s'agit également de lutter contre des pratiques des acheteurs qui profitent de la fragilité d'exploitations agricoles en période de crise pour obtenir d'elles des prix très bas, mettant alors en danger leur survie.

---

<sup>70</sup> Circulaire Renaud DUTREIL – JO n° 121 du 25 mai 2003

### 2.1.2) *Le régime des aides d'Etat*

L'article 87 § 1<sup>er</sup> du Traité prohibe avec vigueur les Aides d'Etat sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions.

Et les dérogations au principe de l'incompatibilité posé par l'article 87, relèvent de deux catégories bien distinctes. Les premières concernent les hypothèses assez exceptionnelles et jouent en principe de plein droit, tandis que les secondes supposent un jugement de la Commission, dont la Cour de Justice a reconnu le caractère discrétionnaires bien que le texte énumère les catégories d'aides que la Commission peut déclarer compatibles :

Il s'agit en particulier des aides aux régions en difficultés ou des aides destinées à favoriser le développement de certaines activités, dites aides sectorielles.

Et la procédure de notification de l'article 88 du Traité permet à la Commission d'exercer un contrôle étroit sur toutes les mesures nouvelles.

Dans la mesure où le maintien d'un système de concurrence libre et exempt de distorsions constitue un des principes fondamentaux de la Communauté Européenne, la politique communautaire en matière d'Aides d'Etat a pour objectif d'assurer la libre concurrence, une allocation efficace des ressources et le développement des marchés communautaires.

Le Règlement CE n° 1257/1999 du Conseil concernant le soutien du développement rural constitue à cet égard un cadre clair pour les différents types d'aides d'Etat autorisées.

Les nouvelles lignes directrices se fondent sur le principe que les aides d'Etat dans le secteur agricole doivent être compatibles avec les objectifs de la PAC et de la politique de développement rural, et en particulier ne pas interférer les mécanismes qui régissent les OCM.

Dans la mesure où sont concernées toutes les aides d'Etat, les principes ci-dessus ont vocation à s'appliquer à toutes les mesures d'aides financières par des taxes parafiscales, accordées au titre d'activités liées à la production, à la transformation et à la commercialisation des produits agricoles.

C'est dans ce cadre général que doivent s'inscrire les aides distribuées par la France, qu'elles trouvent leur fondement dans le droit communautaire ou dans la législation française.

Ces aides peuvent être répertoriées en trois groupes : il y a celles liées à la personne de l'exploitant : elles sont destinées à encourager l'installation des jeunes agriculteurs (dotations d'installation, prêts à moyen terme spéciaux à taux bonifiés) ou à assainir la situation financière de l'exploitant (aides aux agriculteurs en difficulté, aides à la cessation d'activité, à la transmission de l'exploitation).

Il y a les aides liées à l'exploitation : ici l'objectif est de favoriser les investissements pour améliorer la capacité d'adaptation des exploitations et renforcer leur compétitivité (Plans d'Amélioration matérielle). Certaines de ces aides sont spécifiques aux zones de montagne ou défavorisées (aides à l'acquisition de matériel agricole).

Il y a enfin les aides liées à la production : on trouve en particulier, dans cette catégorie, la plupart des aides PAC (primes compensatoires). Figurent également les mesures prises par les organisations interprofessionnelles destinées au financement d'actions de promotion, de recherche, d'expérimentation ou encore de commercialisation.

Parmi les textes législatifs français donnant le cadre d'interventions financières en vue d'aider les agriculteurs, il convient de mentionner la loi d'orientation agricole du 9 juillet 1999, dont certaines dispositions sont consacrées au Contrat territorial d'exploitation, nouvelle forme d'intervention publique à destination des agriculteurs<sup>71</sup>, la loi d'orientation pour l'aménagement

---

<sup>71</sup> Contrat d'agriculture durable (CAD)

et le développement durable du territoire du 25 juin 1999, ou encore la loi d'orientation sur la forêt du 9 juillet 2001.

Toutes ces aides reflètent la spécificité de l'agriculture, activité économique complexe et multiple qui n'a plus pour seule fonction la production de biens alimentaires, mais qui est regardée aujourd'hui comme un élément de la politique d'aménagement du territoire.

L'intervention publique, par une politique conséquente d'aides ciblées, s'efforce de prendre en compte les différentes fonctions économique, sociale et environnementale de l'agriculture, en plaçant l'agriculteur, il est vrai, dans une situation parfois privilégiée au regard des conditions de mise en œuvre des autres activités.

Mais précisément, l'accompagnement de cette spécificité de l'agriculture ne va pas sans poser de nombreuses difficultés au regard des règles de la concurrence.

## 2.2) La spécificité de l'agriculture à l'épreuve des autorités de concurrence et des juridictions communautaire et nationale : une application difficile

Le régime agricole, et en particulier les Organisations Communes de Marché, prévoient souvent des dispositions de maîtrise de la production ou de régulation de mise en marché.

S'agissant de la maîtrise quantitative de l'offre, l'ordonnance du 1<sup>er</sup> décembre 1986 modifiée comme on la vu ci-dessus (L 420-4 du Code de commerce), prévoit bien un dispositif de « *cartel de crise* » tel qu'il peut être mis en œuvre en cas de crise grave dans les secteurs où il n'existe pas d'OCM ou bien une OCM peu élaborée, qui ne contient pas d'instruments d'ajustement utilisables.

Aussi le droit de la concurrence autorise-t-il l'élaboration d'accords protecteurs entre producteurs, destinés à rétablir la situation sur les marchés.

Ces accords, qu'ils soient seulement étendus ou autorisés par décret sont nécessairement soumis à un contrôle au plan européen par la Commission ou la Cour de Justice et au plan national, par les juridictions de la concurrence ou les juridictions de droit commun.

En cas de conflit, il appartient ainsi aux organes de contrôle saisis pour avis ou par la voie contentieuse, de se prononcer sur les pratiques invoquées et de vérifier si l'on est ou non en présence de « *bonnes pratiques* » justifiées par un progrès économique ou des circonstances de la nature de celles prévues en cas « *de crise* ».

Et il en va de même dans le domaine de la politique d'intervention par les Aides, les juridictions devant vérifier si les conditions justifiant ces aides sont remplies et si leur mise en œuvre n'est pas de nature à fausser le jeu de la concurrence.

Or, à cet égard, les exemples récents révèlent que les autorités de contrôle acceptent mal la spécificité de l'agriculture qu'elles n'hésitent pas à sacrifier sur l'autel de la liberté de la concurrence.

### 2.2.1) *Accords et gestion de crises.*

Trois situations prises parmi l'actualité la plus récente peuvent illustrer les difficultés rencontrées pour faire reconnaître la spécificité de l'agriculture en France.

#### a) *L'accord du 19 juillet 2002 dans le secteur des pêches et nectarines*

Cet accord a été conclu dans le cadre de la loi NRE du 15 mai 2001 ci-dessus évoquée, qui avait complété la loi d'orientation agricole du 9 juillet 1999 par un article 71-1 en vue de faciliter la conclusion et l'extension de contrats en cas de crise dans le secteur des fruits et légumes.

Après plusieurs semaines de crise sur les prix des fruits d'été, la FNSEA, les jeunes agriculteurs et la Fédération Nationale des producteurs de fruits ont donc signé le 19 juillet 2002, un accord avec la distribution sur le prix des pêches et des nectarines.

Cet accord important suit de quelques semaines les accords entre professionnels conclus sous l'égide d'INTERFEL le 11 juin 2002 sur la qualité (calibre, taux de sucre et fermeté maximale) des pêches et nectarines.

Ayant constaté que le prix de cession par les producteurs des pêches et nectarines actuellement commercialisées était anormalement bas par rapport à la moyenne des prix observés lors des périodes correspondantes des trois précédentes campagnes, et que le marché de ces produits était en situation de crise conjoncturelle à laquelle il convenait de remédier rapidement et pour une période déterminée, les organisations professionnelles ont décidé d'adapter l'offre de produits en qualité et en volume, afin d'atteindre un double objectif : rechercher un meilleur équilibre du marché, assurer aux producteurs une rémunération en rapport avec leurs coûts de production.

Cet accord devait permettre dès la signature, d'appliquer un bonus d'au moins 20 % pour les pêches et nectarines de bonne qualité gustative, dépassant un taux de sucre de "11 degrés brix" (article 2).

Les calculs devaient être réalisés à partir d'une cotation régionale hebdomadaire établie par le service des nouvelles du marché (article 3) et un contrôle était prévu à tous les stades de la commercialisation.

Le contrat était conclu pour une durée de 8 semaines à compter du 22 Juillet 2002 et devait, conformément à l'article L 611-4 du Code rural, faire l'objet d'une notification aux Ministre intéressés et au conseil de la concurrence.

Enfin, les organisations signataires devaient demander aux Pouvoirs Publics d'étendre l'accord à tous les membres des professions représentées, non adhérents des organisations signataires.

Cet accord, -le premier du genre-, a certes permis d'apaiser les tensions dans la filière, en prenant en considération la revalorisation des prix des produits de qualité.

Pour autant, il est loin de régler les problèmes juridiques et économiques de fond.

Surtout, soumis pour avis au Conseil de la Concurrence, l'accord a été regardé comme insusceptible de bénéficier de l'exemption prévue à l'article L 420-4-I,1° du Code de commerce (qui vise les pratiques qui résultent de l'application d'un texte législatif ou d'un texte réglementaire pris pour son application).

En effet, dans son avis du 1<sup>er</sup> octobre 2002, le Conseil de la Concurrence s'est montré très réservé<sup>72</sup> Il a constaté tout d'abord que l'article L 420-4-I-1° était d'interprétation stricte et que seules relevaient de son exemption les pratiques qui sont la conséquence directe et inéluctable des textes législatifs ou des textes réglementaires pris pour leur application.

Ainsi ce n'est que dans la mesure où les clauses visées sont strictement conformes aux dispositions de l'article L 611-4 du Code rural que l'exemption de l'article L 420-4-I-1° du Code de commerce pourra être utilement invoquée.

Le Conseil de la Concurrence a observé, en outre, que l'application de l'article L 611-4 du Code rural était subordonnée à la constatation par les autorités compétentes d'une situation de crise conjoncturelle pour laquelle la loi prévoit que certaines conditions doivent être remplies.

Et il a admis qu'il ne disposait pas des éléments pour apprécier si les conditions permettant de conclure à l'existence d'une crise conjoncturelle étaient réunies.

Enfin, il a considéré qu'en créant une norme de qualité au profit de la seule production française, au préjudice de la production importée, l'accord créait une augmentation de l'offre en distinguant sur le marché deux qualités de fruits, et s'écartait du simple soutien des cours par l'adaptation de l'offre en qualité et en volume prévue à l'article L 611-4 du Code rural.

---

<sup>72</sup> Avis du Conseil de la Concurrence n° 02-a-12 du 1<sup>er</sup> octobre 2002

**b) *La crise de la Fraise en France en avril 1993 et la décision du 22 février 2000***

En 1993, le marché de la Fraise a présenté les caractéristiques suivantes : un début de récolte plu précoce que l'année précédente, puis un ralentissement du rythme de la récolte à cause du froid et enfin un pic de production vers la mi-mai.

Des importations de fraises espagnoles débutant aux premiers jours de février et qui ont alimenté pendant deux mois le marché français à un rythme soutenu et des cours très bas.

Ainsi, pour tenter de lutter contre cette détérioration du marché, des organisations professionnelles agricoles ont organisé des actions concertées de boycott contre les importations de fraises espagnoles et ont imposé aux distributeurs un prix de vente minimum.

Le Conseil de la Concurrence a été saisi par la Fédération Française des Importateurs de Fruits et Légumes, d'une plainte visant « *des pratiques prohibées par l'article 7 de l'Ordonnance du 1<sup>er</sup> décembre 1986 (L 420-1 du Code de Commerce) et l'article 81 du Traité de l'Union, consistant à limiter les importations de certains fruits et à imposer un prix minimum tant à la production qu'à la distribution* ».

Statuant par une décision du 22 février 2000, le Conseil de la Concurrence a certes constaté que « sans la raréfaction<sup>73</sup> de l'offre des fraises importées le différentiel de prix avec la fraise française ne serait pas de 1 à 2 en début de campagne, mais de 1 à 3, ce qui rendrait difficile la commercialisation de la production normale ».

Toutefois, il a considéré que « les pratiques incriminées étaient de nature à affecter de manière sensible le commerce entre les Etats membres de l'Union européenne ». Et il a ajouté « qu'en imposant des prix de revente à la distribution et en menant des opérations de boycott, les organisations agricoles avaient mis en œuvre des pratiques ayant eu pour objet et pouvant avoir eu pour effet de faire obstacle à la fixation de ces prix par le libre jeu du marché et de limiter l'accès au marché par d'autres entreprises ; de telles pratiques sont prohibées par l'article 7 de l'ordonnance du 1<sup>er</sup> décembre 1986 et l'article 81 du Traité de Rome ».

Enfin et surtout, le Conseil de la Concurrence a refusé de considérer que ces pratiques pouvaient bénéficier de l'exemption visée à l'article 10-2 de l'Ordonnance du 1<sup>er</sup> décembre 1986 (article L 420-4-I-2° c) du Code de commerce), qui vise « *les pratiques consistant 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* ».

Il a estimé qu'il n'était pas établi que les restrictions de concurrence entraînées par les pratiques considérées étaient indispensables pour atteindre un objectif de progrès économique et de satisfaction du consommateur, tel qu'il était invoqué par les organisations professionnelles. Celles-ci avaient en effet caractérisé le comportement des grandes enseignes de la distribution, en situation de concurrence permanente, pour attirer le consommateur consistant à utiliser la fraise comme produit d'appel et à employer tous les moyens pour obtenir des prix bas, notamment des menaces de "déréférencement" et de boycott d'autres produits.

**c) *La crise dans le secteur de la viande bovine : L'accord du 24 octobre 2001 et la décision de la Commission du 2 avril 2003***

Pour tenter de sortir de la seconde crise de l'E.S.B., plus grave que celle de 1996 et qui durablement déstabilise le secteur de l'élevage, et devant l'inefficacité des mesures communautaires, les éleveurs exaspérés ont lancé toute une série d'actions (blocages d'abattoirs, contrôle de camions ...).

Ainsi, devant cette situation de nature à affaiblir la filière et qui révélait la détresse de nombreux agriculteurs, dont les plus faibles étaient voués à la disparition, les organisations

---

<sup>73</sup> Décision du Conseil de la Concurrence n° 00+D-01 du 22 février 2000



professionnelles de la filière<sup>74</sup> ont réagi et ont pris leur responsabilité, fortement invitées par les Pouvoirs Publics Français.

Elles ont signé le 24 octobre 2001 un accord comportant deux éléments : 1) une grille de prix d'achat pour les vaches de réforme, fixant des prix supérieurs d'environ 10% aux cotations de la semaine précédente, mais correspondant sensiblement aux prix de retrait communautaires ; 2) un engagement provisoire de suspension des importations.

Toutefois, cette clause, souvent critiquée, a été rapidement levée et n'a eu aucun effet sensible sur les courants d'importation.

Cet accord s'est poursuivi au-delà de la fin novembre 2001, date à laquelle il était supposé prendre fin.

Les organisations professionnelles ont fait l'objet de poursuites devant la Commission pour infraction à l'article 81 § 1<sup>er</sup> du Traité, auxquelles il a été reproché d'avoir conclu un accord qui avait pour objet de suspendre les importations en France de viande bovine et de fixer un prix minimal pour certaines catégories de bêtes. Elles ont été lourdement sanctionnées par des amendes de plusieurs millions d'euros pour les organisations les plus importantes (en termes de cotisations annuelles).

La Commission, tout en reconnaissant que la situation des éleveurs était difficile, a cependant estimé qu'elle ne justifiait pas la fixation collective de prix minimums.

Enfin, elle a considéré qu'il n'appartenait pas à des organisations syndicales d'interférer, au nom des professions qu'elles représentent, dans le champ économique et de prêter leur concours à la conclusion et à la mise en œuvre d'ententes méconnaissant des règles d'ordre public, telles des règles de concurrence.

Dictées par le souci de la santé publique et de la survie de la filière de l'élevage bovin, les mesures d'intérêt général prises dans le cadre d'un accord entre le gouvernement, les producteurs et les abatteurs, auraient dû bénéficier d'une exemption au regard du dispositif européen sur la libre concurrence : il s'agissait bien d'un accord de crise de la nature de ceux évoqués ci-dessus.

Pourtant, une fois encore, refusant de considérer les spécificités de l'Agriculture, la Commission a sévèrement condamné les organisations syndicales françaises et partant, à travers elles, la solidarité professionnelle pourtant nécessaire en cas de crise.

Ne se heurte-t-on pas à un dévoiement de la liberté de concurrence, alors qu'il s'agit pour le monde agricole de défendre, à travers les prix, des revenus ?

### *2.2.2) Des aides d'Etat difficilement acceptées*

Dans le domaine des aides d'Etat, la spécificité de l'agriculture a également du mal à se faire reconnaître par les instances de contrôle et d'application des principes de libre concurrence, celles-ci cherchant à gommer le particularisme de l'agriculture au regard des règles de concurrence.

Ici encore trois exemples permettent d'illustrer l'évolution de la pratique des instances de contrôle.

#### *a) La taxe d'équarrissage*

La destruction rapide des cadavres d'animaux constitue l'un des moyens de lutte contre les épizooties. Peu confiant dans la capacité de chaque propriétaire à faire disparaître dans des conditions satisfaisantes les animaux morts, le législateur a choisi de réserver le monopole du ramassage des carcasses d'animaux aux établissements d'équarrissage.

---

<sup>74</sup> FNSEA, JA, FNB, FNPL

Toutefois, dans le cadre des mesures de lutte contre les ravages de l'E.S.B., les équarrisseurs ont été priés de ne plus valoriser les sous-produits issus de la transformation des cadavres, ce qui les a conduit à faire participer financièrement les éleveurs à l'enlèvement des animaux morts.

Pour remédier à cette situation, le législateur a créé une forte « taxe d'équarrissage »<sup>75</sup>, due par toute personne qui réalise des ventes au détail de viande et produits divers à base de viande. Elle est destinée à alimenter un fonds ayant pour objet de financer la collecte et l'élimination des cadavres d'animaux et de saisies d'abattoirs reconnus impropres à la consommation humaine et animale, et géré par la CNSASEA.

Mais cette nouvelle taxe a été mal perçue par la filière qui lui reprochait de créer une distorsion de concurrence par rapport aux viandes importées.

Elle a d'ailleurs été considérée comme discriminatoire par le juge administratif vis-à-vis des producteurs européens qui la supportent sans bénéfice en retour du service public français de l'équarrissage<sup>76</sup>

Ainsi, la Commission a-t-elle demandé à la France, pour cette raison, de la supprimer et a notifié à la France sa décision d'ouvrir la procédure d'enquête prévue par l'article 88 § 2 du Traité.

**b) *L'aide en vue d'une reconversion destinée aux producteurs de cognac***

Par lettre du 3 février 1999, le Gouvernement français a notifié à la Commission le projet d'un régime d'aides destiné à inciter les producteurs de cognac à se reconvertir dans la production de vins de pays.

Les aides qui devaient concerner 1000 hectares en Charente visaient à favoriser l'arrachage de cépages « *ugni blanc* », dont le produit sert majoritairement à la fabrication du cognac, en vue de leur remplacement par des cépages permettant la production de vins de pays de qualité.

La Commission a, ici encore, décidé en octobre 1999, d'engager la procédure d'examen prévue à l'article 88 § 2 du Traité, en ce qui concerne trois des quatre mesures communiquées.

La Commission a pris une décision sévère le 20 septembre 2000 considérant que l'aide nationale à l'amélioration de l'encépagement d'exploitations viticoles dans la région délimitée « Cognac » pour les campagnes 1998-1999 et 1999/2000 était une aide illégale incompatible avec les articles 87 à 89 du Traité et ne pouvait bénéficier de la dérogation prévue à l'article 87 § 3, qui prévoit la possibilité pour la Commission de déclarer certaines aides compatibles (en particulier pour les aides destinées à favoriser le développement de certaines activités).

Pour le Gouvernement français, loin de participer au financement de plantations additionnelles de vignes, interdites depuis 1998, les aides en cause avaient pour objectif de diminuer la quantité de la production en permettant la reconversion de superficies plantées en cépages « *ugni blanc* » au rendement moyen d'environ 150 hl/ha, en vignes destinées à produire des vins de pays charentais soumises à un plafond de rendement de 80 hl/ha, ce qui contribuait à une diminution des volumes de vins produits.

Mais la Commission et la Cour de Justice saisie d'un recours contre la décision de cette dernière ont considéré que le cognac était exclu des produits agricoles et ne faisait pas partie des produits réglementés dans le cadre de l'OCM vitivinicole ; elles ont ajouté qu'à la suite de la reconversion en surface destinées à la production de vins de pays vendus sur le marché vinicole, la quantité de ces vins produits dans la région concernée ferait l'objet d'une augmentation, ce qui allait à l'encontre de l'un des objectifs de l'OCM vitivinicole.

---

<sup>75</sup> Loi du 26 décembre 1996 (article 1<sup>er</sup>)

<sup>76</sup> T.A. LILLE, 21 décembre 2000, Rec. Tab. 2000

Au demeurant, dans son arrêt du 12 décembre 2002, la Cour de Justice a également retenu qu'une augmentation de la production des vins de pays en France serait de nature à créer des distorsions de concurrence sur un marché viticole dont la croissance n'apparaît pas certaine.

*c) Les aides en faveur de la restructuration du secteur de la volaille*

Par lettre du 24 décembre 2002, le Gouvernement français a notifié à la Commission, au titre de l'article 88 § 3, le projet d'aide en faveur, cette fois, de la réduction des capacités de productions dans le secteur de la volaille de chair.

La mesure s'inscrit dans le cadre d'un vaste programme de restructuration, comportant un plan de réduction de capacités approuvé en 2000 et des effets de maîtrise de la production.

La nouvelle mesure d'aide devait accompagner le coût de fermeture de plusieurs milliers de mètres carrés de bâtiments d'élevage, ce qui permettrait de retirer de la production les installations les moins performantes.

La Commission, saisie d'une demande de dérogation au titre de l'article 87 §3 a, tout d'abord, considéré que l'aide en question relevait de l'article 87 § 1 du Traité, dès lors qu'elle était susceptible d'affecter les échanges entre Etats membres, dans la mesure où elle favorisait la production nationale au détriment de la production des autres Etats membres.

Après quoi, elle a apprécié la mesure française à la lumière des lignes directrices communautaires concernant les aides d'Etat dans le secteur agricole et plus particulièrement des critères relatifs aux réductions des capacités de production<sup>77</sup>

En substance, la Commission, dans sa décision du 25 février 2003, a validé l'aide en retenant qu'elle revêtait un intérêt général, et permettrait de supprimer des capacités de production dans un secteur en surcapacité manifeste ; en outre, cette aide ne conditionnerait pas l'existence des entreprises concernées, tandis que son accès revêtirait un caractère volontaire.

Enfin, elle a confirmé que le fait que cette aide s'inscrivait dans le cadre de la priorité donnée à la mise à l'écart des bâtiments les moins performants du point de vue sanitaire et environnemental constituerait un élément important permettant de déroger à la condition tirée de la nécessité pour le secteur bénéficiaire de prendre à sa charge la moitié au moins des coûts afférents aux aides en question, afin d'éviter tout risque potentiel de distorsion de concurrence et de surcompensation.

Ainsi, l'aide incriminée a été regardée par la Commission comme susceptible de bénéficier de la dérogation de l'article 87 § 3 du Traité en tant que pouvant contribuer au développement du secteur.

## **Conclusion**

Pour les organisations professionnelles, l'objectif d'une politique de concurrence, adaptée en matière de production agricole, est de permettre le progrès économique -au niveau des prix et de la qualité- en optimisant l'allocation des ressources et en offrant aux entreprises, quelle qu'en soit la taille, la possibilité de concourir sur les marchés avec des règles claires, adaptées et appliquées loyalement.

Aussi, du fait des changements intervenus dans les rapport de force entre producteurs et distributeurs, est-il apparu nécessaire de rééquilibrer dans le secteur agricole et agro-alimentaire les relations entre producteur et distributeur, quitte à sacrifier le sacro-saint principe de la liberté commerciale sur l'autel des marchés.

De grands progrès ont été accomplis qui permettent aux accords assurant l'adaptation quantitative et qualitative des produits agro-alimentaires aux marchés, de pouvoir déroger au principe de l'interdiction des ententes et d'agir sur les prix anormalement bas.

---

<sup>77</sup> JOC 28 du 1<sup>er</sup> février 2000

Il est trop tôt pour connaître les réactions de la profession agricole face aux nouvelles dispositions prises pour améliorer les rapports producteurs-distributeurs.

Mais il est clair que le dernier dispositif issu de la loi NRE ne paraît pas complètement adapté pour résoudre les crises conjoncturelles : la récente crise des fruits et légumes de cet été en a été le premier révélateur.

S'il paraît difficile de compliquer encore l'édifice juridique élaboré savamment pour légitimer les accords au regard des règles très strictes de concurrence nationale, en revanche, plusieurs pistes de réflexion pourraient à nouveau être explorées, parmi lesquelles on peut évoquer les points suivants :

- – renforcer encore les liens entre la production et l'aval, grâce au renforcement des filières et à l'amélioration des liens contractuels,
- – redistribuer la valeur ajoutée par la promotion auprès des consommateurs des produits de qualité et de leur signe de reconnaissance, ce qui implique de les rendre plus crédibles au regard notamment des marques parfois trompeuses et trop souvent sources de confusion,
- – enfin, développer des interprofessions et des accords au plan européen, en incitant les pays producteurs de denrées ayant vocation à faire concurrence à armes inégales, à se rapprocher et à définir des politiques loyales et clarifiées.

C'est à ce prix que les producteurs de produits périssables à cycle court retrouveront la confiance nécessaire à la valorisation de leur travail et de leur production et pourront vivre un peu plus et un peu mieux de la vente de leur produit.