



HAL
open science

Une nouvelle articulation entre concurrence et agriculture pour renforcer la sécurité alimentaire et le droit à l'alimentation en Europe

Catherine del Cont

► **To cite this version:**

Catherine del Cont. Une nouvelle articulation entre concurrence et agriculture pour renforcer la sécurité alimentaire et le droit à l'alimentation en Europe. François Collart Dutilleul. Penser une démocratie alimentaire (vol. I), Inida (Costa Rica), pp.337, 2013, 9782918382072. hal-00929916

HAL Id: hal-00929916

<https://hal.science/hal-00929916>

Submitted on 14 Jan 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



UNE NOUVELLE ARTICULATION ENTRE CONCURRENCE ET AGRICULTURE POUR RENFORCER LA SECURITE ALIMENTAIRE ET LE DROIT A L'ALIMENTATION EN EUROPE *

Catherine DEL CONT,
Maître de conférences à l'Université de Nantes,
Laboratoire Droit et Changement Social (UMR 6297).

Le droit à l'alimentation et la sécurité alimentaire, bien que les Traités n'y fassent aucune référence explicite, sont au cœur de la construction européenne. En effet, en instituant la PAC (la politique agricole commune) lors de la signature du Traité de Rome, les Etats entendaient mettre en œuvre progressivement une politique assurant aux citoyens européens un droit à l'alimentation plus vaste que le droit à une nourriture saine et suffisante. Aux termes de l'article 39 du Traité¹, le but de la politique agricole est « d'accroître la productivité agricole, d'assurer un niveau de vie équitable à la population agricole, stabiliser les marchés, garantir la sécurité des approvisionnements, et assurer des prix raisonnables aux consommateurs ». Ces objectifs visent à garantir la sécurité alimentaire et le droit à une alimentation adéquate au sens du droit international des droits de l'Homme² : le droit à un accès physique et économique à une nourriture suffisante et saine permettant tout à la fois la satisfaction des besoins énergétiques et des préférences alimentaires des personnes, ainsi que la garantie d'un revenu décent aux producteurs³.

Atteindre ces objectifs commandait l'adoption d'instruments juridiques et politiques prenant en considération la spécificité et la fonction sociale singulière de l'activité agricole. Il importait donc de concilier les deux grandes politiques communautaires, la politique agricole et la politique de concurrence, et de déterminer les conditions d'application de règles de concurrence à la production et au commerce de produits agricoles. Le Traité de Rome, dans son article 36 (désormais Article 42 du TFUE), a prévu que les règles de concurrence ne seraient applicables (à la production et au commerce de la production agricole) que dans la mesure déterminée par le législateur communautaire faisant ainsi de l'agriculture un « secteur

* Cet article a été publié dans *Penser une démocratie alimentaire*, sous la direction de François Collart Dutilleul et Thomas Bréger, éd. Inida, Costa Rica, Volume I, 2013. Le programme Lascaux est un programme européen entant dans le cadre du 7e PCRD - Programme spécifique "IDEES" – ERC (Conseil Européen de la Recherche) – *Grant agreement for Advanced Investigator Grant* (Sciences sociales, 2008). Il porte sur le nouveau droit agroalimentaire européen, examiné à l'aune des problématiques de la sécurité alimentaire, du développement durable et du commerce international. Il est dirigé par François Collart Dutilleul, professeur à l'Université de Nantes et membre de l'Institut universitaire de France (pour plus d'informations, consulter le site de Lascaux : <http://www.droit-aliments-terre.eu/>).

Les recherches menant aux présents résultats ont bénéficié d'un soutien financier du Centre européen de la recherche au titre du septième programme-cadre de la Communauté européenne (7e PC / 2007-2013) en vertu de la convention de subvention CER n° 230400.

¹ Article 39 du Traité de Rome et de l'actuel TFUE (Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne).

² V. Art. 25 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme de 1948 et l'art. 11 du Pacte international des droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) de 1966.

³ Cf. Conférence mondiale de l'alimentation de 1996, <http://www.srfood.org/index.php/fr/right-to-food>



excepté » non soumis au droit commun de la concurrence⁴. Mais la mise en œuvre de la PAC en 1962 a remis en question cette exception agricole. L'adoption du règlement 26/62 portant application de certaines règles de concurrence à la production et au commerce des produits agricoles⁵ a renversé la « philosophie » de l'article 42. Il a rendu applicable par principe le droit de la concurrence à la production et au commerce des produits agricoles. Aux termes de l'article 1^{er} du règlement, « les articles 81 à 86 du traité ainsi que les dispositions prises pour leur application s'appliquent à tous accords, décisions et pratiques visés à l'article 81, paragraphe 1, et à l'article 82 du traité et relatifs à la production ou au commerce des produits énumérés à l'annexe I du traité ». Le droit des positions dominantes (article 86 du Traité de Rome aujourd'hui article 102 du TFUE), comme le droit des aides d'Etat⁶ et des concentrations⁷, a vocation à s'appliquer à l'agriculture comme à n'importe quel autre secteur d'activité. Les textes ultérieurs - le règlement (CE) n° 1184/2006 et le règlement (CE) n° 1234/2007 relatif à l'organisation commune de marché - ont maintenu cette logique à l'identique⁸.

Le régime spécifique de l'agriculture se limite ainsi depuis 1962 à quelques exceptions en matière d'ententes qui permettent d'écarter l'application de l'article 101 du TFUE (Article 85 du Traité de Rome)⁹. Elles concernent trois catégories d'accords :

- les accords qui s'intègrent à une organisation nationale de marché¹⁰ ;
- les accords nécessaires à la réalisation des objectifs de la PAC ;
- les accords conclus entre associations de producteurs et/ou les associations d'associations de producteurs qui s'intègrent à une organisation commune de marché (OCM).

Ces accords et pratiques peuvent bénéficier du régime de faveur dès lors qu'ils ne mettent pas en péril les objectifs de la PAC, n'excluent pas toute concurrence, et ne contiennent aucune obligation de pratiquer un prix déterminé¹¹.

⁴ « Les dispositions du chapitre relatif aux règles de concurrence ne sont applicables à la production et au commerce des produits agricoles que dans la mesure déterminée par le Parlement européen et le Conseil (...) ».

⁵ Règlement du 4 avril 1962, JOCE B 30 du 20.04.1962 désormais règlement CE 1184/2006 du 24 juillet 2006.

⁶ Le droit des aides d'Etat a parfois été adapté au secteur agricole et certaines activités, comme l'activité forestière, ont pu bénéficier d'exemptions.

⁷ Le droit des concentrations n'a été mis en place en Europe qu'en 1989 par le Règlement (CEE) n° 4064/89 du Conseil, du 21 décembre 1989.

⁸ Règlement CE n° 1184/2006 du 24 juillet 2006 portant application de certaines règles de concurrence à la production et au commerce de produits agricoles, JOCE du 4.08.2006 ; règlement CE n° 1234/2007 du 22 octobre 2007 établissant une organisation commune de marché (dit règlement OCM unique), JOCE du 16.11.2007.

⁹ « Sont incompatibles avec le marché intérieur et interdits tous accords entre entreprises, toutes décisions d'associations d'entreprises et toutes pratiques concertées, qui sont susceptibles d'affecter le commerce entre États membres et qui ont pour objet ou pour effet d'empêcher, de restreindre ou de fausser le jeu de la concurrence à l'intérieur du marché intérieur, et notamment ceux qui consistent à : a) fixer de façon directe ou indirecte les prix d'achat ou de vente ou d'autres conditions de transaction, b) limiter ou contrôler la production, les débouchés, le développement technique ou les investissements, c) répartir les marchés ou les sources d'approvisionnement, d) appliquer, à l'égard de partenaires commerciaux, des conditions inégales à des prestations équivalentes en leur infligeant de ce fait un désavantage dans la concurrence, e) subordonner la conclusion de contrats à l'acceptation, par les partenaires, de prestations supplémentaires qui, par leur nature ou selon les usages commerciaux, n'ont pas de lien avec l'objet de ces contrats. »

¹⁰ Il s'agit d'une exception résiduelle et qui a vocation à disparaître car les organisations nationales de marché sont progressivement remplacées par des organisations communes de marché.



Ce régime spécifique au secteur agricole est d'autant plus restreint que les autorités de concurrence en ont toujours fait une application particulièrement rigoureuse et restrictive¹². La pratique décisionnelle de la Commission et de la Cour de Justice a ainsi considérablement réduit la portée des exceptions en exigeant des agriculteurs d'une part, la démonstration que les accords et pratiques en cause mettent en œuvre de façon exhaustive tous les objectifs de l'article 39 du Traité de Rome¹³ ; d'autre part, que ces accords constituent l'unique moyen pour atteindre ces objectifs¹⁴. La Cour et la Commission ont également à de nombreuses reprises, dans l'arrêt Maïzena ou plus récemment dans la décision Milk Marque Ltd, rappelé que le maintien d'une concurrence effective dans le secteur agricole faisait partie des objectifs de la PAC¹⁵.

Aussi peut-on aujourd'hui affirmer que les objectifs de la PAC ne priment pas sur la politique de concurrence, la première étant lue à la lumière de la seconde¹⁶.

La limitation des exceptions et la rigueur de leur application étaient aisément compréhensibles lorsque l'agriculture était administrée, bénéficiait de protections douanières et de soutiens aux prix. Le secteur jouissait déjà d'un régime dérogatoire dans le but notamment d'accroître la disponibilité et la qualité des aliments et de sécuriser le revenu des agriculteurs.

Ce schéma d'application des règles de concurrence est désormais discutable. Le passage d'une agriculture administrée à une agriculture de marché, marqué principalement par l'abandon des soutiens aux prix et une ouverture à la concurrence extérieure, appelle une nouvelle articulation entre agriculture et concurrence. La lecture de ces objectifs à travers les règles de concurrence ne permet ni de prendre en considération les crises conjoncturelles de certaines filières, ni le déséquilibre structurel qui caractérise la chaîne alimentaire. Confrontés à la puissance d'achat de l'industrie de transformation et de la grande distribution, les agriculteurs sont devenus les « maillons faibles », les « *price takers* », de la filière alimentaire¹⁷¹⁸. Le principe de faveur accordé à l'associationnisme agricole à travers les exceptions des règlements 1184/2006 et 1234/2007 n'autorise nullement la constitution de contrepouvoirs efficaces¹⁹. De plus, la prohibition *per se* des accords sur les prix, et

¹¹ Article 2 du règlement (CE) n° 1184/2006 et 176 du règlement (CE) n° 1134/2007.

¹² A ce jour, la Commission n'a jamais constaté l'applicabilité de l'exception fondée sur la réalisation des objectifs de la PAC.

¹³ Voir la décision de la Commission 2 avril 2003, Viandes Bovines Françaises, COMP/38./C.38.279.

¹⁴ Voir le célèbre arrêt Frubo, CJCE, 15 mai 1975, aff. 71/74, "Frubo" c/ Commission : Rec. CJCE 1975, p. 563

¹⁵ Arrêt Maïzena, CJCE, 29 octobre 1990, C-139/79 ; Commission contre Milk Marque LTD, CJCE, 9 septembre 2003, C-137/00.

¹⁶ Pour une étude de l'exception agricole depuis 1962, voir EU Competition framework: specific rules for the food chain in the new Cap, June 2012, European parliament, et les références doctrinales et jurisprudentielles citées ; A. JANNARELLI, Il regime della concorrenza nel settore agricolo tra mercato unico europeo e globalizzazione dell'economia, in Riv. dir. agr. 1997, I, 416 ss.

¹⁷ Sur ce point voir la Communication de la Commission au Parlement européen du 9 décembre 2007, COM(2008) 821 final.

¹⁸ Rapport sur des revenus équitables pour les agriculteurs : une chaîne d'approvisionnement alimentaire plus performante en Europe, José BOVE (rapporteur), Commission de l'agriculture et du développement rural (2009/2237(INI).

¹⁹ Voir sur ce point le rapport EU Competition framework : specific rules for the food chain in the new Cap, June 2012 et les références jurisprudentielles et doctrinales citées.



notamment l'interdiction des clauses de détermination de prix de cession communs²⁰, ne permet ni de contrebalancer l'asymétrie de pouvoir de négociation ni de garantir des revenus équitables aux producteurs.

Le droit positif de la concurrence agricole, en ignorant l'évolution du secteur agricole au cours des dernières décennies, fragilise la réalisation du droit à l'alimentation. Les effets négatifs du déséquilibre structurel de la filière sont multiples : baisse du revenu des agriculteurs, réduction du nombre d'exploitants, augmentation des prix alimentaires pour le consommateur final, standardisation de l'offre et réduction corrélative de la diversité végétale et animale, disparition de savoir-faire et de modes de production traditionnels... Si l'objectif de sécurité alimentaire est bien atteint, les produits alimentaires nutritifs et sains étant disponibles et accessibles en quantité sur le territoire européen, il n'en est pas de même pour d'autres dimensions du droit à l'alimentation. Depuis quelques années l'accessibilité économique des aliments recule. Comme l'ont montré de nombreuses études sur la formation des prix et des marges, l'augmentation des prix des produits alimentaires pour le consommateur final est pour partie due à une répartition inéquitable de la valeur le long de la chaîne alimentaire²¹. La pression exercée sur les producteurs n'est pas répercutée sur les prix à la consommation. Plus encore, c'est l'accès à une alimentation adéquate qui est affecté. Le caractère adéquat de l'alimentation est un élément central du droit à l'alimentation : l'aliment doit être sain et sûr, mais il doit aussi être culturellement acceptable et conforme aux valeurs et préférences sociales des citoyens. Les attentes du consommateur portent également sur qualités extrinsèques du produit agroalimentaire telles que des valeurs sociétales ou éthiques : la rémunération du producteur, les conditions sociales de production, le bien-être animal, la protection de la biodiversité et de l'environnement, l'aménagement du territoire. Or les transformations de l'agriculture, de l'offre alimentaire, induite par la standardisation des productions, heurtent un certain nombre de ces attentes sociales.

La prédominance de la politique de concurrence sur la politique agricole ne permet pas la réalisation des objectifs de la PAC. Sans faire de l'agriculture un espace sans concurrence, l'application des règles de concurrence devrait intégrer les spécificités de l'agriculture et la nécessité de garantir le droit à une alimentation adéquate. A l'aube de la mise en œuvre d'une nouvelle réforme de la PAC, et face aux défis environnementaux, économiques, sociaux auxquels est confrontée l'agriculture européenne, l'articulation de la politique de concurrence et de la politique agricole devrait être redéfinie²².

En vue d'atteindre les objectifs de l'article 39 du Traité de Rome et la réalisation progressive du droit à l'alimentation, il conviendrait de :

²⁰ La détermination de prix de cession commun est prohibée sauf en cas de transfert de propriété préalable à la cession, voir sur ce point avis 08-A-07 du 7 mai 2008 relatif à l'organisation économique de la filière fruits et légumes, <http://www.autoritedelaconcurrence.fr/pdf/avis/08a07.pdf>.

²¹ Voir par exemple le Rapport sur des revenus équitables pour les agriculteurs : une chaîne d'approvisionnement alimentaire plus performante en Europe, précité ; Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European economic and social Committee and the Committee of the regions – Food prices in Europe, COM(2008) 821 final, 9.12.2008.

²² Voir les propositions détaillées formulées dans le rapport précité, EU competition framework: specific rules for the food chain in the new Cap, part. 3.



- redonner toute sa place à l'article 42 du TFUE et revenir à la philosophie originelle de la politique agricole : « les dispositions du chapitre relatif aux règles de concurrence ne s'appliquent que dans la mesure déterminée par le Parlement et le Conseil ».

- garantir que l'application des articles 101 et 102 du TFUE à la production et la commercialisation des produits agricoles ne met pas en péril les objectifs de la PAC. Les règles de concurrence devraient ainsi être lues à la lumière de la spécificité agricole, de l'asymétrie entre les différents opérateurs de la filière. Il devrait également être tenu compte des autres politiques qui concourent à la mise en œuvre de la politique agricole : politique de développement rural, politique de qualité, politique environnementale et stratégie de développement durable.

- prévoir une « approche particulière »²³ dans l'application des règles de concurrence aux organisations de producteurs et organisations interprofessionnelles. Le principe de faveur concernant les associations de producteurs devrait être renforcé sur le modèle du droit américain de la concurrence agricole²⁴. Les accords horizontaux conclus entre producteurs et/ou associations de producteurs devraient bénéficier d'une présomption de compatibilité avec la poursuite des objectifs de la PAC. En effet, si certains accords horizontaux concernant la production ou la vente de produits agricoles, le stockage ou le traitement bénéficient d'une exception dès lors qu'ils ne mettent pas en péril les objectifs de la PAC ou que toute concurrence n'est pas exclue, a pratique décisionnelle restrictive de la Commission et de la Cour de Justice a vidé cette exception de sa substance, faisant ainsi peser sur les producteurs la charge de démontrer en quoi les accords poursuivent tous les objectifs de la PAC. L'introduction de cette présomption permettrait aux agriculteurs de renforcer l'offre et leur pouvoir de négociation tout en maintenant une pluralité de structures.

- supprimer la prohibition *per se* des clauses de détermination de prix dans les accords comme en droit américain. Les accords qui prévoient des prix de cession communs ne peuvent bénéficier des dérogations à l'application de l'article 101 du TFUE. Cette prohibition avait historiquement pour seule justification de ne pas faire obstacle à la politique communautaire des prix ; l'abandon de la politique des prix administrés devrait en toute logique aboutir à la fin de cette prohibition. La possibilité de pratiquer des prix de cession communs est un instrument de renforcement de l'offre et du pouvoir de négociation des producteurs sans procéder à des concentrations structurelles, c'est à dire sans diminution du nombre d'entreprises agricoles. Elle constitue aussi un moyen d'assurer une rémunération plus équitable des producteurs. Des études ont montré que la prohibition des clauses de prix a permis l'accroissement des marges des industriels et distributeurs et n'a pas profité au consommateur final. Pour l'association américaine de droit antitrust, les clauses de fixation des prix n'ont pas nécessairement d'effet négatif sur le consommateur final ; au contraire,

²³ L'expression est utilisée par le législateur européen (considérant 121) dans la proposition de règlement sur l'organisation commune des marchés des produits agricoles (ledit "règlement de l'OCM unique" - COM (2011) 626 du 12.10.2011), destiné à remplacer le règlement (CE) n° 1234/2007 (consolidé par le document COM (2010) 799).

²⁴ Sur le droit de la concurrence agricole américain, voir ONDECK et CLAIR, Justice Department and Private plaintiffs take aim at Capper-Volstead Act's protection for agriculture, in *Antitrust and Trade Regulation Report*, 11 June 2009 (<http://www.bna.com>).



elles permettent le plus souvent une meilleure allocation des ressources et de la valeur entre les différents opérateurs de la chaîne alimentaire. Dans le système américain, les clauses de prix ne sont pas prohibées *ex ante*²⁵ précisément afin de contrebalancer la puissance d'achat des industriels et distributeurs.

La sécurisation et le renforcement du droit à l'alimentation suppose une nouvelle lecture des règles de concurrence et une redéfinition de leurs conditions d'application au secteur agricole. La réforme à venir de la PAC devrait être l'occasion de repenser l'articulation entre politique agricole et politique de concurrence : le renforcement, ou la fragilisation, du droit à l'alimentation dépend de la volonté du législateur européen.

Bibliographie indicative :

- Rapport du Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, *Agribusiness and the right to food*, dec. 2009, A/HRC/13/33,
- Rapport du Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, *Promotion et protection des droits de l'homme : questions relatives aux droits de l'homme, y compris les divers moyens de mieux assurer l'exercice effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales*, août 2001, A/66/262.
- Rapport sur des revenus équitables pour les agriculteurs : une chaîne d'approvisionnement alimentaire plus performante en Europe, José Bové (rapporteur), Commission de l'agriculture et du développement rural (2009/2237(INI).
- EU competition framework: specific rules for the food chain in the new Cap, June 2012, European parliament, <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/studies.html>
- Proposition de décision sur l'ouverture et le mandat de négociations interinstitutionnelles déposée conformément à l'article 70, paragraphe 2, et à l'article 70 bis du règlement sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant organisation commune des marchés des produits agricoles (règlement "OCM unique") - (COM(2011)0626 – C7-0339/2011 – (COM (2012)0535 – C7-0310/2012 – 2011/0281(COD) – 2013/2529(RSP)), Parlement européen, B7-0080/2013.
- European competition network, ECN Activities in the food sector, Report on competition law enforcement and market monitoring activities by European competition authorities in the food sector, May 2012, http://ec.europa.eu/competition/ecn/food_report_en.pdf

²⁵ Le ministre de l'agriculture peut contrôler *ex post* ces clauses s'ils estiment que les prix sont anormalement élevés, voir ONDECK et CLAIR, Justice Department and Private plaintiffs take aim at Capper-Volstead Act protection for agriculture, précité.