



HAL
open science

Pratiques des élèves martiniquais : Une instruction rapide facilitée par la procédure d'engagement ?

Florent Venayre

► **To cite this version:**

Florent Venayre. Pratiques des élèves martiniquais : Une instruction rapide facilitée par la procédure d'engagement ?. Revue Lamy de la Concurrence, 2018. hal-01779790

HAL Id: hal-01779790

<https://hal.science/hal-01779790>

Submitted on 26 Apr 2018

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.

Pratiques des éleveurs martiniquais :
Une instruction rapide facilitée par la procédure d'engagement ?

Florent Venayre *

(Référence : Venayre F., 2018, « Pratiques des éleveurs martiniquais : Une instruction rapide facilitée par la procédure d'engagement ? », Revue Lamy de la Concurrence, Vol. 71, Avril, p 28-31.)

La dernière affaire commentée dans ce dossier concerne à nouveau la Martinique, et plus précisément le secteur de la production et de la commercialisation de viande et de bétail de cette île¹. Dans ce dossier, les éleveurs martiniquais ont pris des engagements visant à répondre aux préoccupations de concurrence soulevées par l'Autorité de la concurrence concernant les conditions de l'adhésion à l'interprofession.

Deux groupements de producteurs martiniquais² ont saisi l'Autorité de la concurrence pour dénoncer les refus qu'elles avaient essuyés à la suite de leurs demandes d'intégrer l'organisation interprofessionnelle locale (AMIV, ou association martiniquaise

* Maître de conférences HDR en Sciences économiques, GDI, EA 4240, Université de la Polynésie française.

¹ Décision n° 18-D-04 du 20 février 2018 relative à des pratiques mises en œuvre dans le secteur de la production et de la commercialisation de viande en Martinique.

² Il s'agit de la SICA (société coopérative d'intérêt collectif agricole) Madras, active sur le marché de la production et de la commercialisation de volaille en Martinique, et de PRAMA (producteurs agricoles et de la mer associés), une association destinée à faciliter la mise en marché de la production de la viande de ses adhérents (bovins, porcins et ovins-caprins).

interprofessionnelle de la viande, du bétail et du lait). Le secteur concerné est intéressant en ce qu'il est assez emblématique des marchés ultramarins, mêlant importance des handicaps de compétitivité des entreprises et ampleur des mécanismes réglementaires d'aides à la production (1.). Les refus opposés aux demandes d'adhésion, dans ce contexte où la réglementation et les politiques de soutien sont fortes, ont soulevé un certain nombre d'interrogations en matière de transparence et d'objectivité des critères d'étude des dossiers (2.). L'AMIV a ainsi pris des engagements pour modifier son comportement futur, un vecteur d'action qui pose toujours les questionnements qui lui sont intrinsèques, mais qui a peut-être permis un traitement accéléré du dossier, ce dont il faut en tout état de cause se féliciter (3.).

1. Handicaps de compétitivité et difficulté d'une réponse réglementaire adaptée

L'agriculture martiniquaise est principalement tournée vers la banane et les dérivés de la canne à sucre, dont, essentiellement, le rhum³. L'élevage n'est qu'une filière de diversification très complexe à rentabiliser (foncier rare et cher, coûts de production élevés, aléas climatiques...). Le taux de couverture du marché intérieur par la production locale n'est d'ailleurs que de 15,2 % (point 18 de la décision).

Si l'agriculture en Martinique ne représente que 3,7 % de l'emploi salarié, elle compte 10,7 % des entreprises⁴ et on lui confère un rôle important au sein de la société martiniquaise : « *l'agriculture est le moteur de la cohésion sociale dans une région où le taux de chômage avoisine les 25 %* »⁵. Ainsi, soucieux de développer cette activité complémentaire d'élevage, les pouvoirs publics ont dès les années 1970 encouragé les éleveurs à structurer leur activité (point 19).

Toutefois, en raison des complexités évoquées ci-dessus, l'activité d'élevage ne saurait être compétitive par ses seuls moyens. Pour soutenir son objectif de développement, la puissance publique a donc dû débloquer en complément les aides budgétaires nécessaires au soutien des éleveurs. La Martinique étant une RUP (région ultrapériphérique) de l'Union européenne, au même titre que les autres DOM (départements d'outre-mer)⁶, elle peut prétendre au bénéfice de certaines aides européennes proposées par le POSEI⁷, qui fixe comme objectif l'approvisionnement des RUP en produits agricoles essentiels ou le

³ La production annuelle de rhum est de l'ordre de 80 000 HAP (hectolitre d'alcool pur). Voir : Chambre d'agriculture de la Martinique, 2017, *L'agriculture martiniquaise en chiffres*.

⁴ IEDOM, 2017, *Martinique, Rapport annuel 2016*, p. 70.

⁵ POSEI France, 2017, *Programme portant mesures spécifiques dans le domaine de l'agriculture en faveur des régions ultrapériphériques*, Tome 1, Chapitre 1, p. 21

⁶ Et contrairement aux COM (collectivités d'outre-mer) qui sont des PTOM européens (pays et territoires d'outre-mer), dont les liens avec l'Europe, plus distendus, ne leur confèrent ni les mêmes droits, ni les mêmes autonomies.

⁷ Le POSEI est le programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité.

développement de l'auto-provisionnement, ainsi que la défense des filières historiques d'export⁸.

Le dispositif national associé (POSEI France), placé sous l'autorité conjointe des ministres de l'Agriculture et des Outre-mer, a pour objectif, prenant acte des handicaps géographiques et économiques locaux, de proposer des aides destinées à améliorer la compétitivité des filières agricoles ultramarines. Les soutiens s'effectuent selon deux axes. Le premier est le « régime spécifique d'approvisionnement », qui vise à compenser les coûts supplémentaires dus à l'éloignement géographique en matière, notamment, d'approvisionnement en alimentation animale. Le second concerne les « mesures en faveur des productions agricoles locales » destiné à soutenir l'agriculture locale et à aider à sa structuration et sa diversification⁹.

Or, ces aides POSEI sont cruciales. Entre 2007 et 2015, le montant global de l'enveloppe POSEI pour les filières animales a été multiplié par quatre. Dans le cadre de la mesure « structuration de l'élevage » du programme, la Martinique a reçu 10,2 millions d'euros d'aides en 2015¹⁰. Pour 2017, la décision de l'Autorité précise que les actions en faveur des productions animales en Martinique se portent à 11,1 millions d'euros (point 25). Rapportés aux volumes de production du secteur, ces montants sont considérables, puisque les membres de l'AMIV, qui représentent 60 % des volumes de viande produits, réalisent un chiffre d'affaires total de plus de 13 millions d'euros (en regroupant bovins, porcs, volaille et ovins-caprins)¹¹. L'Autorité indique ainsi que les aides POSEI s'élèvent pour les membres de l'AMIV à un montant de 6,2 millions d'euros, qui, rapporté au chiffre d'affaires de 13,3 millions d'euros pour les productions animales concernées, représente donc 47 % du chiffre d'affaires des producteurs éligibles (point 39).

Le secteur en cause dans la décision de l'Autorité fournit ainsi une bonne illustration de la difficulté de viabilité des productions ultramarines et constitue en conséquence une activité particulièrement subventionnée, dans laquelle réglementation et incitations ou interventions publiques sont importantes, comme c'est souvent le cas en outre-mer.

2. Des préoccupations de concurrence liées à l'opacité des statuts et du fonctionnement de l'interprofession

Depuis la mise en place du programme POSEI-France en 2006, c'est l'AMIV qui est en charge de la mise en œuvre de son volet destiné à la structuration de l'élevage en Martinique (point 24). Ainsi, sans adhésion à l'AMIV, il est impossible pour les producteurs de toucher les aides POSEI. Or, comme nous l'avons vu ci-dessus, elles sont indispensables à la rentabilité des entreprises et, par leur ampleur en proportion des chiffres d'affaires

⁸ Voir le site Internet du ministère des Outre-mer.

⁹ Voir le site Internet de la Direction de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt de Martinique.

¹⁰ IEDOM, 2017, *op. cit.*, p. 77.

¹¹ Selon les données fournies dans le point 11 de la décision.

concernés, elles sont de nature à créer des distorsions de concurrence majeures entre les membres de l'AMIV bénéficiaires des aides et celles qui ne le sont pas (point 38).

Par ailleurs, l'AMIV regroupe des membres représentant à la fois l'amont de la filière (élevage des animaux) et l'aval (abattage et transformation, commerce et distribution). Elle met ainsi en relation entreprises de l'amont et de l'aval, ce qui peut conduire, selon les conditions de fonctionnement de l'organisme, à pénaliser potentiellement le développement des producteurs qui ne sont pas membres de l'interprofession (point 41).

Plus précisément, parmi les comportements de l'AMIV dénoncés, on trouve le fait que les critères de représentativité, de spécialisation ou d'activité effective des producteurs ne fassent pas l'objet d'une évaluation pleinement transparente et objective. Le fait qu'une décision de rejet à la demande d'adhésion n'ait pas à être motivée, de même que dans le cas d'un rejet implicite en cas de non réponse sous six mois, est également pointé. L'Autorité de la concurrence note ainsi que « *les décisions de refus restent largement discrétionnaires* » (point 48). Le rejet implicite sous six mois pose par ailleurs un problème supplémentaire, puisque le délai en question s'applique à la décision du conseil d'administration, mais celui-ci doit d'abord être saisi par le comité de gestion concerné¹². Or, aucun texte ne prévoit de délai de transmission de l'avis du comité de gestion au conseil d'administration. Il est donc possible dès le niveau des comités de gestion de bloquer une demande d'adhésion en ne transmettant aucun avis préalable, alors même que, comme le soulève l'Autorité, les présidents des comités de gestion sont des concurrents directs des candidats à l'adhésion à l'AMIV (point 51). La décision de l'Autorité ne mentionne cependant pas explicitement que le cas d'une telle éviction se soit déjà produit.

En réponse à ces préoccupations de concurrence, et en discussion avec les services d'instruction de l'Autorité, l'AMIV a proposé une série d'engagements clarifiant les procédures et répondant selon l'Autorité aux inquiétudes soulevées. Les engagements en question tiennent par ailleurs compte d'une évolution réglementaire probable, qui transférerait la gestion des aides POSEI de l'AMIV vers l'administration de l'Etat (voir notamment les points 92, 109 et 112).

3. Une procédure d'engagement dont il faut saluer la rapidité

Les procédures d'engagement, en visant à rechercher une diminution globale du coût des enquêtes, présentent des avantages certains pour les autorités de concurrence, mais leur essor pose aussi certaines questions. Les affaires ayant donné lieu à une procédure d'engagement représentaient en effet 13 % des affaires instruites en 2008-2009, puis 17,7 % des affaires de 2010-2011 et, plus récemment, 20 % des dossiers de 2014-2015¹³. Néanmoins,

¹² L'AMIV est structurée en comités de gestion selon les filières de production (point 14).

¹³ Canivet G. et Jenny F. (dir.), 2018, *Pour une réforme du droit de la concurrence*, Rapport du Club des juristes, Commission *ad hoc*, Janvier, point 31.

cette procédure ne permet pas la qualification des pratiques illicites¹⁴, n'autorise pas un design affiné des comportements prohibés et peut laisser en suspens des questions de pédagogie et de dissuasion de la pratique décisionnelle. Les mises en cause de ces procédures d'engagement conduisent certains observateurs affûtés à considérer que : « *une réflexion devrait être engagée d'abord sur les situations dans lesquelles il est possible de recourir à cette procédure, ensuite sur la place éventuelle des saisissants dans la procédure, enfin sur l'étendue du contrôle juridictionnel qui doit être opéré* »¹⁵.

En ce qu'elle permet une action directe sur la stratégie d'entreprise, la procédure présente aussi des aspects de régulation des comportements qui questionnent la philosophie même du droit de la concurrence, qui devrait se limiter à contrôler *ex post* les abus, et non à réguler *a priori* le comportement des entreprises.

Dans le cas de la procédure qui nous intéresse ici, et peut-être en raison du recours aux engagements, on peut observer que l'instruction a été concise, ce qui représente un avantage certain. En effet, bien que l'action de l'Autorité en outre-mer se soit bien développée depuis maintenant une dizaine d'années, ces territoires ont longtemps été en marge de toute action pro-concurrentielle¹⁶. De ce point de vue, il reste encore utile de démontrer aux milieux d'affaires locaux que le droit s'applique pleinement y compris dans les zones éloignées de la République. Certes, la vertu « éducative » de la sanction est absente de la procédure d'engagement, mais un traitement rapide du dossier contribue en sens inverse à la prise de conscience, en rapprochant la décision finale de l'instant de la faute et, ainsi, en rendant la menace plus imminente et donc plus concrète.

Dans l'affaire commentée, la saisine de l'Autorité de la concurrence date du 22 mai 2017, la demande complémentaire de mesures conservatoires ayant été effectuée le 17 juillet. Une première séance s'est tenue le 14 novembre pour examiner la demande de mesures conservatoires, au cours de laquelle l'AMIV a manifesté son intention de recourir à des engagements. Ces derniers ont été proposés le 24 novembre, le test de marché d'un mois ayant été lancé le 29 novembre. Sur la base de ce test, une nouvelle séance a eu lieu le 30 janvier 2018, pour une publication de la décision finale le 20 février.

On voit donc que la succession des étapes est très rapide et que, du dépôt de la saisine au rendu de la décision, neuf mois seulement se sont écoulés. Peut-on attribuer cette rapidité procédurale à la seule procédure d'engagement ? Une comparaison avec une affaire

¹⁴ Ce qui constitue d'ailleurs un intérêt pour les entreprises à recourir à cette procédure : Marty F. et Reis P., 2011, « Perspectives juridiques et économiques sur les procédures négociées en droit de la concurrence », *Revue Internationale de Droit Economique*, Dossier spécial n° 4 « Les procédures négociées en droit de la concurrence », pp. 17-45 ; Sélinsky V., 2011, « Procédures négociées et stratégies des entreprises », *Revue Internationale de Droit Economique*, Dossier spécial n° 4 « Les procédures négociées en droit de la concurrence », pp. 59-81 ; Mouzon A., 2012, « Le respect des engagements. Un point de vue de l'Autorité de la concurrence », *Concurrences*, n° 1-2012, pp. 13-17.

¹⁵ Canivet G. et Jenny F. (dir.), 2018, *op. cit.*, point 154.

¹⁶ Voir : Venayre F., 2013, « Rappel de la loi républicaine sur la concurrence pour Saint-Pierre-et-Miquelon : Une nouvelle volonté politique pour les économies ultramarines », *Comparative Law Journal of the Pacific – Journal de Droit Comparé du Pacifique*, Vol. 19, pp. 109-126 ; Venayre F., 2014, « Audition du président de l'Autorité de la concurrence : confirmation du dynamisme de l'action outre-mer et premiers effets de la loi REOM », *Revue Lamy de la Concurrence*, Vol. 39, Avril-Juin, pp. 137-141.

polynésienne ayant également donné lieu à une procédure d'engagement, et parallèle à la décision qui nous intéresse ici, fournit un éclairage qui n'est pas inintéressant.

L'Autorité polynésienne de la concurrence (APC) vient en effet de rendre publique une enquête contentieuse (encore en cours)¹⁷. On apprend dans le communiqué de presse concerné que la saisine a été enregistrée le 30 mars 2016 et qu'elle a été assortie d'une demande de mesures conservatoires le 17 octobre 2017. On notera qu'il s'écoule dans la procédure martiniquaise quelques semaines seulement entre la saisine initiale et la demande de mesures conservatoires, tandis que le délai est pour l'affaire polynésienne de plus d'un an et demi, ce qui tend à faire penser que l'entreprise saisissante a souhaité par sa demande de mesures conservatoires accélérer un traitement jugé trop lent de sa plainte. En suivant, l'entreprise en cause a proposé des engagements au sujet desquels l'APC vient de lancer un test de marché le 2 mars 2018.

Ainsi, le test de marché est lancé en Polynésie après deux ans d'instruction, alors qu'il n'avait fallu à l'Autorité métropolitaine que six mois dans le cas martiniquais. De tels délais, allant du simple au quadruple, montrent bien que si la procédure d'engagement est de nature à faciliter le travail des services d'instruction des autorités de concurrence, la durée de la procédure reste très dépendante du travail de l'autorité elle-même. A ce titre, le contentieux dont il vient d'être question est le premier pour lequel l'Autorité polynésienne de la concurrence fournit des informations publiques, or, il est toujours à l'instruction. Sans doute serait-il opportun pour l'APC de chercher à réduire les délais d'instruction afin d'espérer influencer plus rapidement sur les comportements de marché des entreprises locales¹⁸.

¹⁷ Voir le communiqué de presse de l'Autorité polynésienne de la concurrence du 2 mars 2018 relatif à la consultation sur les engagements proposés par Vini. Notons que rien ne permet encore d'affirmer avec certitude que la décision qui sera finalement rendue suivra effectivement une procédure d'engagement.

¹⁸ Le président de l'APC a été mis en place en juillet 2015 (arrêté n° 913 CM du 9 juillet 2015 portant nomination de M. Jacques Mérot en qualité de président de l'autorité polynésienne de la concurrence). Aucune décision contentieuse n'a à ce jour encore été rendue.