

MEMORANDUM
POUR FAVORISER UNE ORGANISATION RESPONSABLE DES FILIERES AGROALIMENTAIRES
DANS L'INTERET DES AGRICULTEURS ET DES CONSOMMATEURS

Les réformes de la politique agricole commune intervenues depuis 1992, de même que la plus grande ouverture des échanges agricoles dans le cadre de l'organisation mondiale du commerce (OMC) soumettent le secteur agricole et agroalimentaire à une concurrence toujours accrue et à une exposition renforcée à l'instabilité des marchés. Les perspectives démographiques mondiales confirment par ailleurs le caractère majeur du défi alimentaire et renforcent l'impératif de diversification des débouchés. Ce contexte conforte la place de l'agriculture et de l'agroalimentaire en tant que secteur stratégique.

Or, les conditions de la concurrence sur les marchés agricoles sont très éloignées d'une situation de concurrence « pure et parfaite », dans laquelle tous les acteurs disposeraient d'un accès égal à l'information et seraient sur un pied d'égalité dans la relation marchande. Le secteur agricole est notamment marqué par l'importance de la prise de risque par les agriculteurs, par des asymétries qui déséquilibrent les relations au détriment de l'amont des chaînes d'approvisionnement et par des incertitudes sur la qualité des produits offerts aux consommateurs et sur les prix qui découlent de la confrontation entre l'offre et de la demande. Le secteur agricole est ainsi caractérisé par de nombreuses défaillances et imperfections du marché peu propices à un développement durable et effectif de la concurrence au bénéfice des consommateurs.

Les organisations communes de marché (OCM) par produit mises en place ont, jusqu'à présent, développé des outils de régulation des marchés dont les effets ont été bénéfiques pour l'ensemble des acteurs intervenant dans la filière et en particulier pour la production. En revanche, les politiques visant à favoriser l'organisation et la stabilisation des relations verticales et horizontales entre opérateurs ont été moins ambitieuses. Ainsi, le fait interprofessionnel comme l'organisation économique par la voie d'organisation de producteurs (OP) et d'associations d'organisations de producteurs (AOP) n'ont connu qu'un développement limité, très hétérogène selon les territoires et les filières.

Dans le même temps, la spécificité du secteur agricole a certes été reconnue en matière de droit de la concurrence, dans le but de faciliter la structuration d'un secteur agricole dispersé, mais les possibilités d'adaptation offertes n'ont été que peu utilisées.

Aujourd'hui, les outils de prévention et de gestion des aléas naturels, techniques, sanitaires et économiques doivent être développés à chacun des niveaux d'intervention appropriés. Les risques de nature systémique relèvent d'outils gérés au niveau communautaire. Les risques de nature individuelle relèvent de mécanismes de type assurantiel, avec l'incitation de fonds communautaires gérés dans le cadre de la subsidiarité.

Mais ces deux niveaux doivent être complétés par **la mise en place d'une organisation solide des filières pour un fonctionnement flexible, sûr et efficace des chaînes d'approvisionnement, permettant un développement concurrentiel optimum des marchés alimentaires.**

Les acteurs économiques doivent pouvoir développer cette organisation dans un cadre réglementaire clarifié, sécurisé et rénové, permettant, comme le prévoit le Traité, d'adapter les conditions de concurrence applicables au secteur agricole, au profit du bien-être du consommateur et dans le respect de l'intérêt de chacun des maillons des filières considérées, du producteur au distributeur.

I. UN NOUVEAU CONTEXTE CONFIRMANT LA SPECIFICITE DES MARCHES AGRICOLES

A. Un contexte en évolution qui affecte les marchés agricoles

L'analyse économique ¹démontre que **la spécificité agricole** reconnue à l'occasion de la mise en œuvre de la politique agricole commune (PAC) est toujours d'actualité.

¹ Cf. par exemple : INRA, résultats de la prospective agriculture 2013, actes du colloque du 4 octobre 2007 ; application du droit de la concurrence au secteur agroalimentaire, Revue d'économie rurale 277-278, Septembre-décembre 2003 ; revue de la Concurrence et de la Consommation n° 148-149 octobre-décembre 2006

Les objectifs de la PAC, s'ils ont évolué avec le temps, demeurent plus que jamais pertinents. De plus, **les nouvelles attentes des consommateurs rendent encore plus déterminante une organisation efficace de la production et des filières.**

En effet, le secteur agricole est caractérisé par de nombreux facteurs d'incertitude et de volatilité des marchés imputables à **la nature même de l'activité : aléas** climatiques et sanitaires, existence d'un **décalage temporel incompressible entre l'évolution de la demande et la réponse de l'offre** rendant difficile l'établissement de stratégies d'anticipation de la part des opérateurs, caractère fréquemment **périssable** des produits, extrême **atomisation** de l'offre, **difficile redéploiement des actifs matériels** (plantations pérennes), ou **lien obligatoire de la production agricole avec le facteur de production constitué par le sol**. Certains marchés agricoles peuvent également être caractérisés par de **fortes asymétries d'information** entre les différents acteurs de la chaîne agricole, à l'origine de signaux de marché transmis biaisés.

Au-delà, la production agricole doit aujourd'hui faire face à **une forte concentration** notamment de son aval, la grande distribution bénéficiant d'une puissance d'achat et d'un pouvoir de négociation sans équivalent. Cette situation ne correspond pas à une situation de concurrence équilibrée mais bien à une inégalité dans la relation au détriment de la production. Par ailleurs, **les réformes successives de la politique agricole commune** intervenues depuis 1992, ont été porteuses d'une dérégulation globale des marchés, alors que les **négociations commerciales multilatérales** ont engendré une ouverture et un espace de concurrence accrus et exercé une pression sur la préférence communautaire.

Surtout, un **contexte économique de plus en plus tendu**, avec la **multiplication des crises** sanitaires, énergétiques ou d'origine climatique, le **développement sans précédent de filières nouvelles**, utilisant les matières premières agricoles à des fins non alimentaires, ainsi que **l'apparition de nouveaux intervenants** internationaux (pays ou entreprises) accroissent l'instabilité des systèmes de prix et **peuvent avoir un impact considérable** sur les coûts de production, la sécurité et la qualité des produits, ainsi que sur la pérennité des chaînes d'approvisionnement ou des démarches d'innovation engagées par les filières. **Le consommateur est évidemment exposé à ces nouveaux risques.**

Ces facteurs compliquent les stratégies d'anticipation des acteurs. Ils ouvrent la voie à des choix de production irrationnels, de nature à augmenter l'amplitude des fluctuations de prix ou à affecter négativement la qualité sanitaire et environnementale des produits fournis à l'industrie de transformation alimentaire ou directement aux consommateurs. Ainsi, les situations de volatilité des prix qui ont été observées au cours de la période récente et dont le caractère structurel est probable ont mis en évidence le besoin d'une régulation adaptée et de stratégies contractuelles, afin de pouvoir **proposer aux consommateurs, dans la durée, des prix raisonnables, ainsi qu'une qualité et une sécurité élevées.**

C'est pourquoi, dans un environnement économique caractérisé par un aval concentré, moins exposé aux risques et aux cycles d'activité, **les organisations de producteurs** qui développent des solutions originales de consolidation du pouvoir économique des agriculteurs et les **organisations interprofessionnelles** qui favorisent la mise en œuvre d'actions de prévention et de gestion des aléas au sein des filières ou qui encouragent les stratégies d'innovation doivent être renforcées.

Ces démarches d'organisation doivent être d'autant plus encouragées qu'elles peuvent favoriser la mise en œuvre d'instruments potentiellement plus économiques et plus efficaces que les outils susceptibles d'être utilisés une fois la crise apparue, y compris dans des situations d'offre insuffisante. Elles **contribuent enfin à une structuration adaptée des filières agricoles dans l'intérêt de long terme de la collectivité**, du producteur agricole au consommateur.

Il est donc essentiel de favoriser une telle évolution en valorisant au mieux le rôle et les modalités d'intervention des organisations collectives, qu'elles concernent la seule production ou les démarches interprofessionnelles. **Les possibilités d'adaptation du droit de la concurrence** explicitement prévues par les textes doivent être davantage utilisées afin de faciliter une telle évolution.

B – Une spécificité agricole reconnue par le droit communautaire

Le Traité instituant la Communauté européenne a admis et pris en considération la spécificité du secteur agricole en matière de droit de la concurrence. Mais dans la pratique, seuls quelques régimes dérogatoires ont été institués dans le cadre des organisations communes de marché.

Ainsi, **les OCM peuvent comporter des dispositions dérogatoires au droit commun de la concurrence, comme le précisent les articles 175 et 176 du règlement (CE) 1234/2007 « OCM unique »**, notamment dans le cadre des activités menées par les organisations de producteurs et les organisations interprofessionnelles. Dans cette perspective, diverses OCM ont encouragé le développement des organisations de producteurs dans certains secteurs tels que ceux des fruits et légumes, du tabac, des produits vitivinicoles, de la pêche et l'aquaculture².

De même, **la Commission a souligné le rôle positif de l'action des organisations interprofessionnelles**, en mentionnant notamment la nécessité pour les filières d'accompagner l'évolution des instruments institutionnels de soutien du marché et celle de réguler l'offre³. Le droit communautaire a expressément prévu l'existence, voire le statut et les prérogatives de ces organisations, notamment pour les secteurs couverts par des OCM « légères ».

II OUVRIR LES POSSIBILITES PREVUES PAR CERTAINES OCM

A. Introduire pour l'ensemble des filières des dispositions relatives aux organisations de producteurs s'inspirant de celles existant dans certaines OCM, en préservant un espace de concurrence.

Les OCM établissent, concernant les actions menées par les organisations de producteurs des régimes spécifiques qui autorisent des formes plus ou moins poussées de coopération et de coordination, selon les cas, pour l'exercice de l'organisation économique.

L'existence d'organisations de producteurs (ou d'opérateurs) est prévue dans plusieurs OCM, sans précision sur leur fonctionnement (secteurs du houblon et de l'huile d'olive) ou **avec une définition des objectifs, des compétences et du régime de reconnaissance** (secteurs vitivinicole, de la banane, des fruits et légumes et du tabac⁴). Enfin des **possibilités d'extension des règles sont prévues** dans les secteurs du tabac, de la banane et des fruits et légumes.

Dans le secteur des fruits et légumes, selon l'interprétation constante des services de contrôle du FEOGA et, désormais, du FEAGA, **les OP doivent prendre en charge la commercialisation des produits de leurs adhérents, sans que le transfert de propriété des produits soit pour autant requis**. En outre, **les associations d'OP sont habilitées**, par le texte de l'OCM (article 5 du règlement (CE)1182/2007 du Conseil, précisé par son texte d'application), **à exercer dans ce secteur tout ou partie des missions des OP**, y compris la mise en marché des produits et l'établissement de disciplines de vente, sans que les AOP aient à se voir transférer la propriété des produits concernés, ni à en assurer la vente.

En dehors des quelques produits cités, la plupart des productions agricoles ne bénéficient pas de mesures incitatives au regroupement de l'offre par l'intermédiaire des organisations de producteurs. Si l'article 124.1 du règlement (CE) 1234/2007 « OCM unique » autorise les Etats membres à reconnaître des organisations de producteurs dans le cadre de leur législation nationale, il ne précise pas le régime qui leur est applicable en matière de concurrence.

C'est pourquoi l'introduction de dispositions communautaires clarifiant ce régime pour tous les produits en s'inspirant des dispositions existantes dont bénéficient les OP et associations d'OP du secteur des fruits et légumes, tout en préservant, au bénéfice du consommateur, un espace de concurrence suffisant sur le marché concerné, constituerait une sécurisation indispensable, ainsi qu'un encouragement aux efforts de regroupement de l'offre actuellement menés par certaines filières.

² Cf. règlements (CE) 1182/2007 ; (CE) 2077/92 ; (CE)1493/99 ; (CE)104/2000 du Conseil.

³ Cf. Communication de la Commission au Conseil du 26 octobre 1990

⁴ Cf. règlements (CE) 1182/2007 et 2075/92 du Conseil

B- Permettre aux différentes filières de disposer de leviers juridiques et financiers pour contribuer à la stabilisation des marchés

Les OCM sont inégalement explicites sur la notion d'organisation interprofessionnelle. Certaines mettent en place un régime dérogatoire au droit de la concurrence et prévoient les modes de financement de leurs actions.

Ce cadre communautaire permet ainsi à l'organisation interprofessionnelle **de mettre en œuvre des mesures de régulation des volumes mis en marché** (secteur vitivinicole) ou met en place **une dérogation à l'article 1 du règlement (CE) n°1184/2006, dans des conditions encadrées** qui peuvent elles-mêmes varier (dans les secteurs du tabac, des fruits et légumes frais, de la pêche et de l'aquaculture). Il prévoit également de **rendre certaines règles obligatoires par voie d'extension** (dans les secteurs du tabac, des fruits et légumes, de la banane et de la pêche et de l'aquaculture), ou de **fixer les conditions d'achat des produits par voie d'accord interprofessionnel** sans que la structure interprofessionnelle soit pour autant définie (dans le secteur du sucre⁵).

Enfin, **les règles communautaires permettent de concentrer et de coordonner l'offre et de commercialiser les produits des producteurs-membres** dans les secteurs du tabac et de l'huile d'olive ou de **financer leurs actions par des contributions librement décidées** par les familles professionnelles, **puis rendues obligatoires** par extension par les Pouvoirs Publics (secteurs du tabac, des fruits et légumes et de la pêche et de l'aquaculture).

Dans tous les secteurs non couverts par une OCM, les Etats-membres ont la possibilité de reconnaître une organisation interprofessionnelle (Cf. art 124.1 précité du règlement (CE) 1234/2007) mais sans lui donner un statut particulier au regard du droit de la concurrence. Or, les réformes successives de la PAC depuis 1992, et en particulier l'introduction d'aides découplées ayant vocation à être généralisées, l'adoption d'une OCM unique, conduisent à revenir sur l'approche sectorielle initialement retenue par la Commission en ce domaine.

Ce contexte légitime l'émergence d'un cadre communautaire réglementaire cohérent précisant le régime applicable aux organisations interprofessionnelles tout en permettant le maintien d'une concurrence suffisante. Cette approche pourrait se traduire, notamment, par :

- **une harmonisation des pratiques** déjà autorisées par certaines OCM sur la base de la rédaction existante la plus favorable à l'organisation des filières ;
- **la mise à disposition des différentes filières des leviers juridiques** adéquats leur permettant d'assurer une meilleure stabilisation des marchés. Il s'agirait de favoriser une mise en adéquation de l'offre à la demande par des outils adaptés, de mettre en place des instruments contribuant à la structuration des filières concernées et à la prévention ainsi qu'à la gestion des aléas, de développer les contrats-types, enfin d'encourager des stratégies de recherche et d'expérimentation;
- **un financement des actions des organisations interprofessionnelles** au moyen de contributions librement décidées par les professionnels ;
- **la possibilité d'extension par les Pouvoirs Publics**, comme c'est déjà prévu pour certaines OCM, des disciplines et contributions décidées pour la mise en œuvre de ces missions.

Les dispositions nécessaires à la concrétisation des orientations proposées tant en matière d'organisation de la production que d'organisation interprofessionnelle pourraient être introduites dans les différentes sections du règlement « OCM unique » et des OCM sectorielles encore existantes.

Tel est le sens de la proposition des autorités françaises, cette approche volontariste constituant, notamment, l'un des trois piliers de la nouvelle politique de prévention et de gestion des risques que la France appelle de ses vœux. Comme cela a déjà été indiqué, il importe en effet, selon l'importance des risques, de maintenir par ailleurs des instruments de gestion de certaines crises au niveau communautaire et de favoriser les démarches individuelles de couverture de certains risques relevant de l'entreprise agricole et bénéficiant de financements européens.

⁵ Cf. règlement (CE) 318/2006 du Conseil