



COMMENT LA POLITIQUE DE CONCURRENCE DE L'UE AIDE LES PRODUCTEURS DE LAIT EN EUROPE*

La Politique Agricole Commune (PAC) a adopté une approche axée sur les besoins du marché afin d'aider les producteurs de lait à mieux réagir aux signaux de celui-ci.

La forte chute des prix du lait à la production en 2008 et 2009, associée à une hausse des prix des intrants (de l'énergie aux aliments pour animaux), place de nombreux producteurs de lait dans une situation financière difficile. De plus, en tant que vendeurs, les producteurs de lait souffrent souvent d'une position de négociation moins favorable que leurs partenaires plus puissants, les sociétés laitières et les grands détaillants. À de nombreux égards, les producteurs de lait rencontrent également plus de difficultés que d'autres exploitants agricoles. S'ils doivent tous adapter leur production à l'évolution de marchés souvent instables, les producteurs de lait supportent en outre des coûts échoués élevés (investissements dans les installations et les animaux de rente), tandis que la production de lait demeure constante et ne peut pas être réduite à court terme.

Le lait est un produit très normalisé, et une rude concurrence règne sur les marchés internationaux de produits laitiers. Les producteurs de lait européens souhaitent avec raison améliorer à la fois leur compétitivité et leur pouvoir de négociation afin d'assurer un meilleur avenir à leur secteur. La politique de concurrence est un instrument qui aide les producteurs de lait à relever avec succès ces défis en complétant les mesures structurelles et les autres mesures de soutien qui leur sont proposées dans le cadre de la Politique Agricole Commune.

La politique de concurrence peut aider les producteurs de lait de deux manières. En premier lieu, elle maintient des conditions de concurrence équitables au sein de l'UE, ce qui signifie que les producteurs de lait ont des chances égales de participer aux marchés laitiers et de développer leurs activités au-delà de leurs frontières géographiques traditionnelles et dans des secteurs à plus forte valeur ajoutée. L'application adéquate des règles de concurrence garantit la protection des producteurs de lait contre des pratiques anticoncurrentielles qui altéreraient ces conditions de concurrence équitables et entraveraient l'accès des agriculteurs aux clients et marchés potentiels.

En second lieu, en fixant les conditions dans lesquelles les exploitants agricoles sont autorisés à coopérer entre eux au sein des organisations de producteurs ou dans d'autres types d'associations, la politique de concurrence de l'UE leur fournit un cadre juridique solide pour développer des formes de coopération

* Le présent document présente, sous la forme de questions et de réponses, certaines informations de base sur les règles de concurrence applicables aux accords entre les producteurs de lait dans le secteur laitier. Toutefois, ce document ne constitue pas un avis juridique ni ne reflète la position juridique de la Commission dans le cadre d'affaires ou de poursuites spécifiques concernant la concurrence sur les marchés agricoles. Les informations contenues dans le présent document se réfèrent aux accords de coopération horizontale, sans préjudice de l'évaluation des aspects verticaux de ces accords ou de tout autre accord vertical susceptible d'être conclu par les agriculteurs et d'autres opérateurs.

durables et les incite à devenir plus efficaces, plus novateurs et mieux équipés pour affronter la concurrence à la fois à l'intérieur et à l'extérieur de l'UE.

Questions-réponses

1. *Comment la politique de la concurrence aide-t-elle les producteurs de lait dans le contexte actuel du marché?*

La politique de la concurrence peut aider les producteurs de lait de deux manières possibles au moins. En premier lieu, elle **les protège contre les pratiques anticoncurrentielles** qui entravent leur accès aux clients potentiels et les privent des avantages de leur travail et d'un marché européen véritablement intégré. En second lieu, elle leur **fournit un cadre pour développer des formes de coopération durables entre eux**, afin d'accroître leur efficacité, de renforcer leur pouvoir de négociation et d'augmenter leurs chances de succès.

2. *Comment les producteurs de lait pourraient-ils être affectés par des pratiques anticoncurrentielles?*

Il existe de nombreuses situations où des pratiques anticoncurrentielles pourraient nuire aux intérêts des producteurs de lait. À titre d'exemple, si plusieurs acheteurs (transformateurs et/ou détaillants) convenaient entre eux d'un prix maximal d'achat du lait cru, les producteurs de lait perdraient toute marge de négociation pour obtenir des prix supérieurs pour leurs produits. Ou encore, un ou plusieurs acheteur(s) puissant(s) pourrai(en)t imposer des conditions d'exclusivité qui empêcheraient les agriculteurs de vendre leur lait à d'autres acheteurs, ces derniers perdant quant à eux l'accès à une offre compétitive. Même certains accords entre producteurs de lait, s'ils entraînaient une segmentation du marché unique, pourraient être préjudiciables à d'autres producteurs de lait plus efficaces et désireux d'accroître leur production.

La politique de concurrence peut aider à prévenir ces dangers et de nombreuses autres situations indésirables, susceptibles de nuire à la fois aux agriculteurs et aux consommateurs. L'application des règles de concurrence garantit des conditions de concurrence équitables au sein de l'UE, afin que l'ensemble des producteurs de lait puissent bénéficier de chances égales de participer aux marchés laitiers et étendre leurs activités au-delà de leurs frontières traditionnelles.

3. *Les règles de concurrence de l'UE s'appliquent-elles à toutes les formes de coopération entre les producteurs de lait?*

Non. Les États membres ont une grande latitude pour formuler les règles de concurrence et les appliquer à leur secteur laitier. Les règles de concurrence de l'UE ne s'appliquent pas à certains accords de coopération entre agriculteurs, dans la mesure où ces accords ne sont pas susceptibles «d'affecter sensiblement le commerce entre États membres»¹. Cela signifie en pratique que, si un groupe d'agriculteurs dont la **part de marché cumulée est inférieure à 5 %** et le **chiffre d'affaires total dans l'UE est inférieur à 40 millions d'euros** décident de conclure un accord de coopération, de quelque type qu'il soit, **les règles de concurrence de l'UE ne s'appliquent tout simplement pas** à eux.

Au-delà de ces seuils, un examen plus attentif, au cas par cas, sera nécessaire pour déterminer dans quelle mesure un accord est susceptible d'avoir un impact transfrontalier minimal au sein de l'Union européenne. En l'absence d'un tel impact, toutefois, même certaines formes de concertation, telle la création de **groupes de**

négociation collective qui fixent ensemble les prix et les quantités de lait à vendre aux transformateurs en aval, **ne relèveraient pas des règles de concurrence de l'UE**. Dans de tels cas, les États membres resteraient libres de juger de la légalité de tels accords dans le cadre de leurs propres systèmes juridiques, en tenant compte des spécificités et des conditions structurelles de la chaîne de distribution du lait sur leur territoire.

En second lieu, il faut rappeler que, **lorsqu'elles sont d'application, les règles de concurrence de l'UE permettent diverses formes de coopération durables** entre les producteurs de lait, dans la mesure où elles entraînent des gains d'efficacité et ne limitent pas la concurrence au détriment des consommateurs.

4. Que se passe-t-il si les producteurs de lait souhaitent commercialiser collectivement leur lait cru, et que leur organisation, de par sa taille et son envergure, est de nature à affecter sensiblement le commerce entre États membres?

Les règles de concurrence de l'UE permettront, sous certaines conditions, une **commercialisation conjointe** du lait cru, y compris par le biais d'organisations ou d'associations intermédiaires.

De tels accords sont généralement **acceptés s'ils n'incluent pas, directement ou indirectement, de fixation des prix**, et si la **part de marché totale** des agriculteurs impliqués dans l'accord **ne dépasse pas 15 %**ⁱⁱ. Au-delà d'une telle part de marché, l'accord n'est pas présumé illégal, mais une évaluation au cas par cas est nécessaire.

5. Pourriez-vous fournir un exemple d'accord de commercialisation n'impliquant pas de fixation des prix

qui serait acceptable au regard des règles de concurrence de l'UE?

Oui. Les agriculteurs pourraient par exemple désigner une structure commune ou un courtier qui serait leur **agent commercial**. Dans le cadre d'un tel scénario, les producteurs resteraient propriétaires de leur lait jusqu'à ce qu'il soit vendu aux acheteurs, et chacun d'entre eux informerait individuellement l'agent du prix de réserve qu'il souhaite obtenir. L'agent, qui ne supporterait pas de risque financier ou commercial majeur dans le cadre des contrats conclus et/ou négociés au nom des agriculteurs participants, réunirait les volumes de lait produits par tous les agriculteurs et négocierait le meilleur prix possible avec chaque acheteur intéressé. Le lait serait alors vendu au meilleur prix négocié avec chaque acheteur. Si le prix de vente était inférieur au prix de réserve d'un ou de plusieurs producteur(s) individuel(s) (prix susceptible d'évoluer dans le temps, en fonction des conditions fixées dans le contrat avec chaque producteur concerné), les volumes correspondants demeureraient invendus.

Ce type d'accord peut être autorisé dans le cadre des règles de concurrence de l'UE, dans la mesure où les agriculteurs **n'échangent pas entre eux d'informations sur les prix** et où l'agent **ne sert pas de simple couverture à des ententes sur les prix et les stratégies de commercialisation**. De manière générale, il peut être nécessaire de procéder à une évaluation au cas par cas, qui tienne compte du pouvoir de marché de l'agent, des barrières à l'entrée et à la sortie, de la position des autres concurrents sur le même marché, du pouvoir de contrepoids des clients, etc. L'objectif de cette analyse serait d'**assurer que la concurrence entre les fournisseurs de lait est préservée** et que les agriculteurs disposent d'autres alternatives de distribution vers lesquelles se tourner s'ils le souhaitent.

6. Que se passe-t-il si les agriculteurs veulent commercialiser et vendre leur lait ensemble, mais aussi fixer un prix commun?

Si un accord entre concurrents inclut la fixation de prix et affecte le commerce entre États membres (voir la question 3), il sera normalement **considéré comme une forme de cartel interdit par les règles de concurrence de l'UE**. Les cartels ne favorisent pas l'amélioration des structures de production et de commercialisation ni, en définitive, le succès à long terme des producteurs de lait sur des marchés laitiers libéralisés. Les accords en matière de fixation des prix suscitent plutôt l'effet inverse: en limitant la concurrence, ils entravent la modernisation de la production, ce qui entraîne des prix plus élevés pour les consommateurs, des produits de moindre qualité et, en fin de compte, un secteur laitier moins compétitif. Les cartels ne peuvent donc jamais résoudre les problèmes auxquels le secteur est confronté.

Dans certains **cas exceptionnels** toutefois, un accord de commercialisation affectant le commerce entre États membres et impliquant une fixation des prix peut se révéler acceptable, dans la mesure où il est jugé indispensable à la mise en œuvre de l'accord lui-même. Ces exceptions limitées surviennent dans deux casⁱⁱⁱ:

(i) si **un acheteur important** ne souhaite pas avoir affaire à une multitude de prix et **réclame un prix d'approvisionnement unique**;

(ii) si **les agriculteurs conviennent du lancement conjoint d'un nouveau produit, telle une marque de lait commune**, et si cette initiative ne peut raisonnablement aboutir qu'avec la normalisation de tous les aspects de la commercialisation, y compris le prix.

Cependant, cette évaluation favorable s'applique seulement si l'entité collective ne détient pas de pouvoir de marché important, ce qui est normalement le cas si sa part de marché ne dépasse pas 15 %.

Notons également que, si les agriculteurs décident de coopérer au niveau de la production, la collecte ou la transformation de leur lait, il est probable que les règles de concurrence de l'UE leur permettront également de vendre leur lait au même prix, comme le soulignent les réponses suivantes.

7. Des formes de coopération plus étendues entre les producteurs de lait, impliquant par exemple la transformation conjointe de lait cru et une éventuelle commercialisation commune de produits laitiers au sein des coopératives agricoles, sont-elles autorisées dans le cadre du droit de la concurrence de l'UE?

Oui, les règles de concurrence de l'UE reconnaissent les avantages économiques substantiels issus de ce type d'**accords de production conjointe** et prévoient une approche flexible lors de l'évaluation de ces formes de coopération entre concurrents. À titre d'exemple, si les **parties se mettent d'accord sur la production** directement concernée par l'accord **et/ou la fixation des prix de vente** pour les produits distribués ensemble, il n'y aura pas de présomption d'illégalité, dans la mesure où de telles décisions conjointes sur les prix et la production sont jugées indispensables à la mise en œuvre de l'accord.

La production conjointe, quelles que soient son ampleur et sa forme, **implique toujours l'intégration des activités économiques, capacités ou actifs** entre les entreprises participantes. Dans le secteur laitier, les accords de production conjointe **peuvent revêtir diverses formes et intervenir à**

différents niveaux, de la coopération en amont de la chaîne de distribution du lait (collecte conjointe du lait cru par exemple) à l'intégration en aval (transformation et commercialisation conjointes de produits laitiers tels que le beurre, le fromage, le lait en poudre ou le lait longue conservation).

C'est le cas typique des **coopératives agricoles**: les agriculteurs regroupent leur production complémentaire de lait afin de fabriquer des produits laitiers transformés (lait frais et longue conservation, beurre, lait en poudre, fromage, etc.). Ces produits sont vendus à un prix fixé par la coopérative, ce qui signifie que le même prix est payé aux agriculteurs pour une catégorie de produits identique.

Les Cours européennes ont expressément reconnu les coopératives comme des structures pro-concurrentielles, qui **contribuent à la modernisation et à la rationalisation du secteur agricole** en permettant à de nombreux petits producteurs de participer au processus économique à une échelle géographique plus vaste.

Les règles de concurrence de l'UE considèrent ces accords favorablement si les agriculteurs impliqués dans ces formes de coopération ne détiennent pas collectivement un pouvoir de marché de nature à restreindre la concurrence sur le marché, au détriment des consommateurs (voir la question 9).

8. Si plusieurs producteurs de lait organisaient la collecte de leur lait cru en utilisant des équipements communs (tels que camions ou cuves), directement ou par l'intermédiaire d'une association ou d'une coopérative de collecte, les règles de concurrence de l'UE les autoriseraient-elles à décider conjointement des objectifs de vente et des prix du lait?

La réponse est très probablement oui, bien qu'une analyse au cas par cas soit nécessaire. La collecte conjointe de lait implique des gains d'efficacité, puisqu'elle permet aux petits agriculteurs de regrouper leur production laitière individuelle en quantités supérieures, et de répondre ainsi aux besoins d'acheteurs importants qui ne souhaitent pas toujours traiter avec de nombreux fournisseurs. De plus, de tels accords peuvent contribuer à renforcer le pouvoir de négociation des agriculteurs vis-à-vis de leurs acheteurs.

Les règles de concurrence de l'UE **reconnaissent les gains d'efficacité permis par l'intégration des activités de collecte de lait**, ce qui peut impliquer une évaluation générale favorable. Cet avis positif peut aussi être étendu à toutes les décisions concernant les objectifs de vente, les prix à la production et les prix de vente, dans la mesure où ces décisions sont jugées directement liées et nécessaires à l'application de l'accord de collecte conjointe. Toutefois, comme le soulignait la question précédente, les règles de concurrence de l'UE considèrent ces accords favorablement si les agriculteurs impliqués dans ces formes de coopération ne détiennent pas collectivement un pouvoir de marché important (voir aussi la question 9).

9. Que se passe-t-il si les coopératives laitières deviennent trop grandes? Les grandes coopératives ne sont-elles pas anticoncurrentielles?

Le traitement favorable que les règles de concurrence de l'UE réservent généralement aux coopératives est soumis à **certaines limites destinées à garantir l'existence d'une concurrence effective sur le marché**. Les grandes coopératives détenant un pouvoir de marché important pourraient, dans certaines circonstances, empêcher les consommateurs de bénéficier d'un processus concurrentiel sain. Une telle situation est **toutefois improbable si la part de marché**

de la coopérative ne dépasse pas 20 % (à moins que cette entité ne se limite à des activités de commercialisation conjointe: voir la question 4).

Au-delà d'un tel seuil, il n'y a pas de présomption d'illégalité, mais les éventuels effets restrictifs et porteurs d'efficacité de la coopérative devront être évalués au cas par cas.

De plus, afin de garantir le maintien d'une concurrence effective parmi les coopératives rivales, les règles de concurrence de l'UE pourront intervenir pour rétablir la liberté des agriculteurs de changer d'organisation et/ou de vendre une partie de leur production par l'intermédiaire de filières concurrentes.

10. Les producteurs de lait peuvent-ils aussi coopérer avec les autres acteurs de la chaîne du lait, tels les transformateurs et les grossistes?

Oui. Les États membres peuvent décider, conformément à la législation nationale, de **reconnaître les organisations interprofessionnelles du secteur laitier** (de tels exemples existent en France (CRIEL), Hongrie (HAD), Espagne (INLAC), etc.). Ces organisations réunissent des entreprises et/ou des associations dont les activités économiques sont liées à la production, à la transformation et au commerce de lait et d'autres produits laitiers. Les **règles européennes de l'Organisation Commune de Marché Unique de l'UE** permettent de créer des organisations interprofessionnelles dans certains autres secteurs (fruits et légumes, vin, huile d'olive, tabac et coton). En revanche, ces règles **ne permettent pas aux parties** opérant dans ces secteurs **de fixer des prix, partager des marchés ou limiter les volumes de production.**

Cependant, en l'absence de pouvoir de marché significatif, les règles de concurrence de l'UE

n'affecteront pas le fonctionnement des organisations interprofessionnelles, dans la mesure où ces entités ne servent pas de simples couvertures à une fixation des prix anticoncurrentielle, un cloisonnement des marchés ou une restriction de la production. De tels accords, hautement anticoncurrentiels, freinent l'innovation et empêchent les opérateurs performants de récolter les fruits d'un travail de qualité.

Informations au 16/2/2010

ⁱ Le concept d'«affectation du commerce» est défini dans les Lignes directrices relatives à la notion d'affectation du commerce figurant aux articles 81 et 82 du traité (JO C 101/81 du 27.4.2004).

ⁱⁱ Lignes directrices sur l'applicabilité de l'article 81 du traité CE aux accords de coopération horizontale («Lignes directrices horizontales»), JO C 3/2 du 6.1.2001, paragraphes 148 et suivants.

ⁱⁱⁱ Idem, paragraphes 151 et suivants.