

RECHERCHES EN ECONOMIE ET SOCIOLOGIE RURALES

POLITIQUE DE LA CONCURRENCE ET SECTEUR AGRO-ALIMENTAIRE DANS L'UNION EUROPÉENNE

Le secteur agro-alimentaire dans l'Union européenne (UE) se caractérise par la coexistence d'entreprises agricoles de taille relativement modeste et de firmes de grande taille pour l'industrie en amont (industrie fournissant les intrants) et en aval (industrie de transformation, grande distribution). Cette taille modeste des exploitations agricoles par rapport à leur aval et à leur amont peut être défavorable à un partage équilibré de la valeur ajoutée entre les différents maillons des filières agro-alimentaires, dans la mesure où ce partage dépend des pouvoirs de marché et de négociation des uns et des autres.

L'Unité mixte de recherche Economie publique INRA-INAPG a analysé comment la politique de la concurrence s'exerce dans le secteur agro-alimentaire européen. Cet article de synthèse a pour objectif de présenter les grandes lignes de cette politique pour les marchés de l'agro-alimentaire dans l'UE. Les principes économiques et juridiques sont brièvement rappelés, avant d'étudier les principales décisions françaises et européennes.

Les politiques de la concurrence : objectifs et modalités

La politique de la concurrence a pour objectif d'assurer une concurrence effective entre producteurs, de garantir un choix suffisant pour les consommateurs et de favoriser l'innovation technologique. Les autorités en charge de cette politique doivent s'assurer que les firmes ne s'entendent pas sur les prix ou sur les quantités vendues, qu'elles n'abusent pas d'une position dominante et que les consommateurs bénéficient des gains d'efficacité générés par l'activité économique.

En vue d'atteindre ces objectifs, deux types d'interventions vis-à-vis des firmes sont mis en œuvre par l'autorité chargée de la politique de la concurrence.

1- Les mesures anti-trust interdisent et sanctionnent les ententes entre firmes ou les abus de position dominante. Ces pratiques ont notamment pour conséquences un excès de pouvoir de marché ou l'éviction de concurrents. Des exemptions peuvent être accordées pour les ententes uniquement si elles sont jugées indispensables au progrès économique et si les consommateurs en bénéficient.

2- Les fusions ou les rachats doivent être impérativement notifiés par les firmes concernées auprès de l'au-

torité compétente qui les examine. Cette autorité peut accepter une fusion avec ou sans aménagements (ventes d'actifs, modifications de contrats...) ou la refuser. Ainsi, l'évaluation d'une augmentation de la concentration sur le marché est réalisée par un arbitrage entre effets négatifs (renforcement du pouvoir de marché) et effets positifs (amélioration des produits ou réduction des coûts).

Les principales décisions de politique de la concurrence pour les secteurs amont et aval de l'agriculture

L'application de la politique de concurrence par la Commission européenne (CE) a donné lieu à une vingtaine de décisions importantes selon Buccirosi et al. (2002), concernant les différents niveaux de la filière agro-alimentaire, des fournisseurs d'intrants à la grande distribution depuis 1990, date d'entrée en vigueur du règlement du Conseil de l'UE n° 4064/89 (voir encadré). Ces décisions se sont traduites par des mesures qui vont d'amendes sanctionnant des ententes à des obligations de vente de parties d'entreprises pour satisfaire à de meilleures conditions de concurrence lors de fusions.

C'est ainsi que la CE a récemment sanctionné des ententes illégales concernant la détermination de prix. Le montant d'une amende imposé à une firme dépend de la gravité du préjudice, de la durée de l'entente et il ne peut pas dépasser 10% du chiffre d'affaires annuel d'une firme. La CE a imposé des amendes d'un montant égal à 50 millions d'écus à quatre producteurs de sucre en Grande Bretagne en 1998 et 91 millions d'euros à cinq producteurs de bière en Belgique en 2001. Dans le secteur des ingrédients alimentaires, la CE a imposé des amendes égales à 109 millions d'euros à cinq producteurs de lysine en 2000, 855 millions d'euros à huit producteurs de vitamines en 2001, 135 millions d'euros à cinq producteurs d'acide citrique en 2001, 127 millions d'euros à deux producteurs de méthionine en 2002, et enfin 20 millions d'euros à trois producteurs de nucléotides en 2002. Trois de ces dernières décisions ont été prises dans le cadre d'une coopération internationale avec les autorités de la concurrence de pays non européens (comme par exemple la Federal Trade Commission aux Etats-Unis). Pour tous ces cas de cartels, le nombre de firmes était restreint, ce qui a favorisé la stabilité et la pérennité de l'entente sur les prix. Le renforcement du contrôle et de la détection des ententes illégales est une priorité de la CE.

Concernant la concentration des firmes et le contrôle des fusions dans l'UE durant ces dix dernières années, trois grandes tendances peuvent être soulignées.

Premièrement, pour les **industries d'amont**, l'industrie des produits phytosanitaires s'est fortement concentrée durant ces dernières années. Entre 1998 et 2002, le cumul des parts de marché des trois premières firmes (CR3) au niveau mondial est passé de 30% à 54% pour les pesticides. Six firmes (Syngenta, Bayer, Monsanto, Basf, Dupont, Dow) dominent maintenant le marché mondial avec 80% des parts de marché. Elles sont également fortement impliquées dans le développement des semences OGM qui sont complémentaires des herbicides ou substituables aux insecticides. Dans l'intérêt des producteurs agricoles, la CE a imposé de nombreux aménagements, comme la vente de marques de pesticides à des concurrents, pour autoriser d'une part la fusion entre AstraZeneca et Novartis donnant naissance à Syngenta en 2001 (décision M 1806), et d'autre part le rachat d'Aventis Crop Science par Bayer en 2002 (décision M 2547). La CE a conclu qu'en l'absence d'aménagements, ce rachat d'Aventis Crop Science par Bayer aurait conduit à la création ou au renforcement de position dominante sur 130 marchés. La CE a tenu à rééquilibrer le rapport de force entre concurrents, en exigeant la vente d'un bloc de plusieurs pesticides par Bayer à un unique repreneur devenant, pour certains produits, un concurrent de taille équivalente.

Deuxièmement, la concentration des **industries de transformation** de l'UE est relativement élevée avec des CR3 supérieurs à 50% pour de nombreux produits. De nombreuses fusions se sont réalisées dans le secteur des boissons, où les dépenses de publicité sont élevées. Les marques signalent la qualité des produits aux consommateurs et elles donnent un fort avantage en terme de pouvoir de négociation face à la grande distribution. La CE a utilisé les concepts de marque indispensable ("must-stock brand") et d'effet de portefeuille afin de préciser le rôle des marques. La CE a défini Coca-Cola comme un produit indispensable pour les

distributeurs (décision M 794 Coca-Cola/Amalgamated Beverage de la CE en 1997). Un distributeur ne peut pas déréférencer une telle marque, ce qui renforce le pouvoir de marché du producteur. L'effet portefeuille renvoie à une situation dans laquelle la firme dispose d'un portefeuille de plusieurs marques. Selon la CE, le pouvoir de marché provenant du portefeuille est plus fort que la "somme" des parts de marché de chaque marque et peut donner aux firmes une domination faussant la concurrence. Ces concepts de marque indispensable et d'effet de portefeuille ont notamment conduit en France à l'interdiction par le Conseil de la Concurrence (CC) du rachat d'Orangina par Coca Cola en 1998 (Avis 98-A-09). En 2002, la Commission européenne a autorisé le rachat d'Orangina par Schweppes-Cadbury (décision M 2504) pour lequel l'effet de portefeuille ne posait pas de problèmes.

Troisièmement, la concentration dans la **grande distribution** est relativement élevée dans l'UE. Le CR3 (pour les ventes aux consommateurs) est supérieur à 50% dans de nombreux pays du Nord de l'UE (avec un CR3 égal à 55% pour la France), mais plus faible dans certains pays du Sud de l'UE. Les centrales d'achat sont tout autant concentrées, voire davantage que les enseignes, en particulier en France. La question de la puissance d'achat des centrales d'achat vis-à-vis des producteurs (industriels ou agriculteurs) est sensible pour la filière agro-alimentaire. La grande distribution prétend rechercher les plus bas prix pour les consommateurs, et elle se dit prête à payer des prix plus élevés pour des produits de meilleure qualité. Les producteurs, et notamment les agriculteurs disposant d'un faible pouvoir de négociation, se disent asphyxiés par des conditions abusives exigées par les distributeurs, telles que les coupons de réduction sur les tickets de caisses, les cartes de fidélité ou encore les marges arrières qui sont des prestations commerciales, que les distributeurs facturent aux producteurs pour la mise en valeur d'un produit dans un rayon. Toutes ces techniques rendent très difficile la détection de la revente à perte qui est interdite, notamment par la loi française n° 96-588 du 1er juillet 1996 sur la loyauté et l'équilibre des relations commerciales. De plus, elles font l'objet d'accords ou de réglementations visant certes à plus de transparence dans la détermination des prix, mais difficiles à mettre en oeuvre (comme par exemple la recommandation élaborée par l'Association nationale des industries alimentaires et la Fédération du commerce et de la distribution en juillet 2002 ou la circulaire dite Dutreil du 16 mai 2003). Enfin, certaines réglementations restreignant l'implantation de grandes surfaces (notamment pour protéger le petit commerce) peuvent engendrer des effets indésirés, car elles limitent l'intensité de la concurrence entre enseignes de distribution, donnant plus de pouvoir de négociation aux distributeurs face aux producteurs.

La CE a interdit la fusion des supermarchés Kesko et Tuko en 1997 (décision M 784) à cause d'un risque d'abus de position dominante en Finlande. La CE a utilisé le concept de puissance d'achat des distributeurs auprès des fournisseurs (agriculteurs ou industriels) lors de la fusion Carrefour/Promodès en 2000 (décision M 1684). Cependant, la CE a plus enquêté sur les effets de cette fusion sur les consommateurs que sur les prix négociés entre producteurs et centrales d'achat en amont de la filière. La CE a davantage cherché à limiter le pouvoir de vente de cette enseigne vis-à-vis des

consommateurs (voir Buccirossi et al, 2002). Le concept de puissance d'achat des distributeurs vis-à-vis des producteurs a été considéré uniquement sous l'angle de son impact sur le consommateur final. La CE n'a jamais mentionné que la puissance d'achat pouvait réduire les prix de production à des niveaux anormalement bas. Il semble pourtant qu'une utilisation plus systématique de ce concept pourrait en partie clarifier la question de l'équilibre des gains dans la filière.

Les principales décisions de politique de la concurrence pour l'agriculture

Dans le secteur agricole, ce sont les pratiques d'ententes qui sont considérées par les autorités de la concurrence. Les exemptions agricoles, tant au niveau communautaire que des Etats membres de l'UE, n'ont été que très rarement reconnues et accordées, à cause d'une interprétation très stricte des règlements. En particulier, un groupe d'agriculteurs ne peut pas s'entendre sur la détermination d'un prix unique ou d'une quantité globale.

Les prérogatives de la puissance publique (incluant les délégations de services publics) sont soumises aux règles de la concurrence dès lors qu'elles interviennent sur les marchés (voir notamment l'article 53 de l'ordonnance 86-1243 du 1er décembre 1986 modifiée). La loi d'orientation 75-600 du 10 juillet 1975 modifiée autorise les professionnels à créer des interprofessions de droit privé recevant une délégation de pouvoir de l'administration concernant les "accords interprofessionnels". Ces accords ont pour objectif de réguler le marché et d'améliorer la qualité des produits. La régulation du marché est le point le plus sensible au regard du droit de la concurrence. Le Conseil national interprofessionnel de la pomme de terre (CNIPT) offre un exemple instructif de dynamisme d'une interprofession en France qui a permis, dans les années 1990, l'émergence de nouvelles variétés de pommes de terre garantissant des prix rémunérateurs pour les producteurs. Le CC a sanctionné en 1994 le CNIPT à cause de consignes diffusées auprès des fournisseurs pour que soient refusées collectivement les conditions réclamées par les supermarchés lors de promotions (décision 94-D-54). En 1995, la profession a été sanctionnée pour avoir refusé de commercialiser des pommes de terre d'un calibre inférieur à 40 millimètres, alors que la puissance publique avait fixé le calibre minimum à 35 millimètres en raison d'une faible récolte (décision 95-D-15). Le CC n'a pas jugé le calibre minimum de 40 millimètres comme indispensable à l'obtention d'une qualité satisfaisante. Les accords interprofessionnels validés par les pouvoirs publics sont donc soumis aux règles de la concurrence.

Les situations de crise sont récurrentes pour de nombreux produits frais, pour lesquels les filets de sécurité publics ou les prix d'intervention sont très limités, voire inexistant. Des procédures de gestion de crise sont prévues par certaines dispositions réglementaires, comme par exemple le décret n° 96-500 du 7 juin 1996 concernant les mesures d'adaptation à des situations de crise. Cependant, l'avis 02-A-12 du CC concernant l'accord 2002 sur la pêche et la nectarine, et la récente décision de la CE en 2003 sanctionnant les syndicats

La politique de la concurrence en Europe et en France

La Commission européenne (CE) est en charge de la politique de la concurrence tant au niveau des enquêtes que des décisions pour les opérations de dimension communautaire. La politique de la CE relative aux pratiques des entreprises est constituée du volet anti-trust qui interdit les ententes et les abus de position dominante (articles 81 et 82 du traité de 25 mars 1957 modifié instituant la Communauté européenne) et du volet fusions pour le contrôle des concentrations (règlement du Conseil de l'UE n° 4064/89 amendé par le règlement n° 1310/97). Le règlement 26/62 (du Conseil de l'UE) permet certaines exemptions par rapport à ces règles de la concurrence pour les produits agricoles. Le principe de subsidiarité détermine les champs d'intervention des autorités de la concurrence des pays membres pour les opérations de dimension nationale. Au niveau français, le Conseil de la Concurrence (CC) sanctionne les ententes illicites entre producteurs et les abus de position dominante (titre III de l'ordonnance n° 86-1243 du 1er décembre 1986 modifiée relative à la liberté des prix et de la concurrence). La Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes, après consultation du CC, examine les opérations de concentration (titre V de l'ordonnance n° 86-1243). Les décisions des autorités européennes ou nationales peuvent faire l'objet d'appel par les parties concernées.

agricoles français d'une amende de 16 millions d'euros pour une entente sur le prix de la viande de bœuf, indiquent que l'imposition d'un prix minimum en situation de crise à tous les producteurs agricoles d'une filière est contraire au droit de la concurrence.

Les signes officiels de qualité (labels rouges, appellations d'origine contrôlées (AOC), agriculture biologique...) permettent aux acteurs des filières de signaler une ou plusieurs caractéristiques de leurs produits. Il s'agit de démarches volontaires de producteurs pour le respect de conditions définies dans un cahier des charges reconnu par la puissance publique. Un accord sur un cahier des charges collectif implique une coordination minimale entre les acteurs impliqués dans le collectif. Ces accords collectifs peuvent être considérés comme des ententes par les autorités de la concurrence en particulier si les acteurs cherchent à se coordonner par rapport aux prix et/ou aux quantités. Le Bureau national interprofessionnel du cognac a été condamné à plusieurs reprises par la Cour de justice des Communautés européennes pour accords sur les prix et détermination de quotas de commercialisation. Certains labels ou appellations ont conduit à des investigations en France, pour le fromage et la volaille, et en Italie, pour le fromage et le jambon¹. Pour tous ces cas, les pratiques de fixation de prix (incluant le prix minimal), les réductions de production, et les barrières à l'entrée ont été prohibées. Ces restrictions n'ont pas été jugées indispensables à la promotion des produits de qualité supérieure. Par exemple, le CC a rappelé pour l'AOC Comté que "*les allégations sur une relation nécessaire entre hausse de la production et baisse de la qualité ne sont pas établies*" (décision du CC 98-D-54). Le développement de marques (pouvant imposer leur prix) est peut être une voie alternative aux marques collectives plus encadrées par la puissance publique (labels et/ou AOC) pour la promotion de produits de meilleure qualité par les agriculteurs.

¹ Décisions du 92-D-30, 94-D-41, 97-D-16 et 98-D-54 du CC en France et décisions 3999, 4352, 6549 de l'Autorita Garante della Concorrenza e del Mercato en Italie.

Conclusion

La politique de la concurrence est un outil réglementaire important pour les marchés agro-alimentaires. Nous avons montré que de nombreuses décisions de politique de concurrence ont touché tous les stades de la filière agro-alimentaire. Les différentes décisions qui ont été prises imposent des limites que les industriels et les agriculteurs doivent prendre en considération.

En ce qui concerne les industries en amont et en aval de l'agriculture, les autorités ont cherché à éviter une trop forte augmentation de la concentration et par suite un trop fort pouvoir de marché, décisions prises dans l'intérêt du consommateur (qui se trouve être l'agriculteur pour l'industrie en amont fournissant les intrants).

Ce souci se retrouve en ce qui concerne la grande distribution, même si les autorités de la concurrence regardent surtout ce qui peut se passer pour le consommateur final, et un peu moins les conséquences pour les producteurs en amont qui pourtant peuvent être aussi pénalisés. Au niveau de l'agriculture, les ententes sur les prix et/ou les quantités sont très clairement prohibées au niveau des agriculteurs, alors que ces derniers considèrent souvent ces ententes comme nécessaires pour contrecarrer le pouvoir de marché des industries de transformation et de distribution. La question du partage de la valeur ajoutée dans la filière agro-alimentaire mérite une attention soutenue de la part des autorités de concurrence, notamment en ce qui concerne les conditions d'achat des industries en aval vis-à-vis des producteurs agricoles.

Stéphan Marette
UMR Economie Publique INRA-INAPG
marette@inapg.inra.fr

Les textes réglementaires et les décisions des autorités sont disponibles sur les sites internet :

- de la Commission européenne, http://europa.eu.int/comm/competition/index_fr.html

- du Conseil de la Concurrence, <http://www.finances.gouv.fr/conseilconcurrence>

- de la DGCCRF, <http://www.finances.gouv.fr/DGCCRF>

Pour en savoir plus

Buccirossi, P. ; Marette, S. et Schiavina A. (2002). Competition Policy and the Agribusiness Sector in the European Union. *European Review of Agricultural Economics*, vol. 29, n° 3, pp 373-397.

Marette, S. ; Crespi, J. et Schiavina A. (1999). The role of common labelling in a context of asymmetric information. *European Review of Agricultural Economics*, vol. 26, n° 2, pp 167-178.

Marette, S. et Raynaud, E. (2003). Les enjeux de la politique de la concurrence dans le secteur agro-alimentaire. A paraître dans *Economie Rurale*.

Diffusion, abonnement : INRA Éditions, route de Saint-Cyr, 78026 Versailles Cedex France

Tél : 01 30 83 34 06 - Télécopie : 01 30 83 34 49

Abonnement d'un an (6 nos) : France 24 € ; Étranger 29 €. Paiement à l'ordre du régisseur INRA Éditions

Dépôt légal : 3ème trimestre 2003. Commission Paritaire n° 2147 ADEP.

Réalisation et impression : Suzanne Jumel et Jacky Debret, INRA ESR 65 Boulevard de Brandebourg, 94205 Ivry Cedex.