

**Avis n° 14-A-04 du 24 février 2014  
relatif à des accords interprofessionnels dans le secteur des semences**

L'Autorité de la concurrence (commission permanente),

Vu la lettre, enregistrée le 20 août 2013 sous le numéro 13/0062 A, par laquelle le ministre de l'économie et des finances a sollicité, en application du 4<sup>ème</sup> alinéa de l'article L. 632-4 du code rural et de la pêche maritime, l'avis de l'Autorité de la concurrence concernant deux accords interprofessionnels, conclus les 14 février et 10 avril 2013, au sein de l'interprofession des semences, graines et plants, et définissant d'une part, une convention-type de multiplication des semences de plantes potagères, de légumes secs et de fleurs, et d'autre part, une convention-type de multiplication des semences de lin ;

Vu les articles 101 et 102 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ;

Vu le livre IV du code de commerce relatif à la liberté des prix et de la concurrence ;

Vu le code rural et de la pêche maritime ;

Le rapporteur, la rapporteure générale adjointe, et le commissaire du gouvernement entendus lors de la séance de l'Autorité de la concurrence du 5 février 2014 ;

Le représentant du ministère de l'agriculture et les représentants de l'interprofession des semences entendus sur le fondement des dispositions de l'article L. 463-7 du code de commerce ;

Est d'avis de répondre à la demande présentée dans le sens des observations qui suivent :

<b>I.</b>	<b>Constatations .....</b>	<b>4</b>
A.	LA DEMANDE D'AVIS.....	4
B.	LE CADRE JURIDIQUE.....	4
1.	LE CONTENU DES ACCORDS INTERPROFESSIONNELS.....	4
2.	L'INTERPROFESSION DES SEMENCES .....	4
3.	LA BASE LÉGALE DES ACCORDS INTERPROFESSIONNELS .....	5
4.	LES CONVENTIONS-TYPES FAISANT L'OBJET DE LA PRÉSENTE DEMANDE D'AVIS .....	6
a)	La convention-type de multiplication des semences de lin .....	6
b)	La convention-type de multiplication des semences de plantes potagères.....	7
5.	LA DEMANDE DU GNIS .....	8
6.	L'AVIS DE L'AUTORITÉ.....	8
7.	LE RÉGIME DE NOTIFICATION INSTITUÉ PAR LE RÈGLEMENT N° 1308/2013 .....	9
a)	Les règlements de la nouvelle politique agricole commune (PAC).....	9
b)	La procédure de notification de l'article 210.....	9
C.	LE CADRE RÉGLEMENTAIRE ET L'ORGANISATION ÉCONOMIQUE DE LA FILIÈRE	10
1.	LE RÉGIME JURIDIQUE DES SEMENCES.....	10
a)	Le certificat d'obtention végétale .....	10
b)	L'inscription au catalogue officiel des espèces et variétés.....	11
c)	La certification des semences .....	12
2.	LES ACTEURS DU SECTEUR DES SEMENCES.....	12
a)	Les obtenteurs.....	13
b)	Les établissements producteurs .....	14
c)	Les agriculteurs-multiplicateurs .....	14
3.	LA FILIÈRE DES SEMENCES DE LIN .....	15
4.	LA FILIÈRE DES SEMENCES DE PLANTES POTAGÈRES .....	15
5.	UN SECTEUR EN CROISSANCE ET EN VOIE DE CONCENTRATION .....	15
a)	Une filière en croissance .....	15
b)	Les principaux opérateurs .....	16
<b>II.</b>	<b>Analyse .....</b>	<b>16</b>
A.	SUR LES CLAUSES D'EXCLUSIVITÉ .....	16
1.	SUR LA PROCÉDURE SUIVIE POUR L'ACCORD « LIN » .....	17
2.	SUR L'APPRÉHENSION DES CLAUSES D'EXCLUSIVITÉ PAR LE DROIT DE LA	17
CONCURRENCE .....		17
a)	Sur les justifications avancées .....	18
b)	Sur les risques identifiables sur le plan concurrentiel.....	18

c) Sur la possibilité d'atteindre les objectifs souhaités par des mesures moins restrictives de concurrence .....	19
d) Sur la portée de la clause dérogatoire introduite dans la convention-type « lin ».....	19
<b>B. SUR LES INDICATEURS ÉCONOMIQUES.....</b>	<b>20</b>
<b>1. LES DISPOSITIONS EN CAUSE .....</b>	<b>20</b>
<b>2. SUR LES MODALITÉS DE COLLECTE ET LA NATURE DES INDICATEURS .....</b>	<b>20</b>
<b>3. SUR L'UTILISATION DES INDICATEURS .....</b>	<b>21</b>
a) La diffusion d'informations sur les conditions de production et de marché	21
b) Le règlement des litiges.....	21
<b>4. SUR LA PRATIQUE DÉCISIONNELLE DE L'AUTORITÉ CONCERNANT LA DIFFUSION DE DONNÉES ÉCONOMIQUES DANS LE CADRE DES INTERPROFESSIONS AGRICOLES.....</b>	<b>21</b>
a) Sur la prohibition des recommandations de prix.....	22
b) Sur les pratiques licites au regard du droit de la concurrence .....	23
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>24</b>

# I. Constatations

## A. LA DEMANDE D'AVIS

1. Par lettre du 19 août 2013 enregistrée sous le numéro 13/0062 A, le ministre de l'économie et des finances a transmis à l'Autorité, sur le fondement de l'article L. 632-4, 4<sup>ème</sup> alinéa, du code rural et de la pêche maritime (ci-après « CRPM »), une demande d'avis relative à deux accords interprofessionnels conclus par l'interprofession des semences et plants.
2. Le premier accord est relatif à la convention-type de multiplication des semences de lin, et a été conclu au sein du groupement national interprofessionnel des semences et plants (GNIS) entre le syndicat des établissements multiplicateurs de semences de lin (SEMLIN) et le syndicat national des agriculteurs multiplicateurs de semences de lin (SNAMLIN) pour les campagnes 2013-2014, 2014-2015 et 2015-2016. Il date du 14 février 2013.
3. Le second accord est relatif à la convention-type de multiplication des semences de plantes potagères, de légumes secs et de fleurs, et a été conclu entre l'Union française des semenciers (UFS) et la Fédération nationale des agriculteurs-multiplicateurs de semences (FNAMS) pour les campagnes 2013-2014, 2014-2015 et 2015-2016. Il date du 10 avril 2013.

## B. LE CADRE JURIDIQUE

### 1. LE CONTENU DES ACCORDS INTERPROFESSIONNELS

4. Les accords faisant l'objet de la présente demande d'avis sont adoptés en vertu de l'article L. 632-2-1 du CRPM qui dispose, en son deuxième alinéa, que les organisations interprofessionnelles reconnues *« peuvent définir, dans le cadre d'accords interprofessionnels, des contrats types, dont elles peuvent demander l'extension à l'autorité administrative, intégrant des clauses types relatives aux modalités de détermination des prix, aux calendriers de livraison, aux durées de contrat, au principe de prix plancher, aux modalités de révision des conditions de vente en situation de fortes variations des cours des matières premières agricoles, ainsi qu'à des mesures de régulation des volumes dans le but d'adapter l'offre à la demande »*.

### 2. L'INTERPROFESSION DES SEMENCES

5. Le GNIS réunit les acteurs de la filière semencière (obtenteurs, producteurs, agriculteurs-multiplicateurs). Sa création résulte de la loi du 11 octobre 1941 relative à l'organisation du marché des semences, graines et plants<sup>1</sup>. Cette loi a été abrogée pour l'essentiel, mais pas en totalité, par le décret n° 62-585 du 18 mai 1962 relatif au groupement national interprofessionnel des semences, graines et plants<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Cotes 174 à 177.

<sup>2</sup> Cotes 152 à 158.

6. Personne morale de droit privé investie d'une mission de service public au titre de certaines de ses activités, le GNIS est organisé en sections dont chacune est compétente pour une espèce ou un groupe d'espèces. Le GNIS « *participe à l'exécution des décisions du ministre de l'agriculture concernant [la] production [des graines de semence et des plants] et cette commercialisation* »<sup>3</sup>. Il dispose d'un pouvoir réglementaire délégué pour fixer les règles d'organisation, de production, et de contrôle de la qualité des semences.
7. Aux termes de l'article 8 du décret du 18 mai 1962, qui reprend certaines dispositions de l'article 3 de la loi du 11 octobre 1941, un commissaire du gouvernement représente le ministre de l'agriculture au sein du GNIS et assiste aux séances du comité central et des conseils de section.
8. Les aspects les plus importants de l'activité du GNIS sont les suivants :
  - il élabore et propose à l'agrément du ministre de l'agriculture les conventions-types encadrant les relations contractuelles nouées entre les établissements producteurs et les agriculteurs-multiplicateurs ;
  - il élabore les règlements techniques de production des semences ;
  - il assume, par le biais du service officiel de contrôle (SOC), la responsabilité de contrôle de la qualité des semences.
9. Le GNIS dispose ainsi de pouvoirs significatifs, dont l'élaboration des conventions-types faisant l'objet de la présente demande d'avis constitue l'une des manifestations.

### **3. LA BASE LÉGALE DES ACCORDS INTERPROFESSIONNELS**

10. Le décret du 18 mai 1962 a laissé subsister un nombre limité de dispositions de la loi du 11 octobre 1941 précitée. En effet, aux termes de l'article 12 du décret: « *La loi du 11 octobre 1941 susvisée est abrogée à l'exception : [...] Des 4° et 7° de l'article 2 relatifs à l'établissement par le comité central d'un statut définissant les obligations réciproques et les charges des diverses professions, à la fixation de ses modalités d'application, à la surveillance de son exécution et au contrôle, les décisions étant prises par le ministre de l'agriculture sur proposition du groupement* ».
11. Le 4° de l'article 2 de la loi du 11 octobre 1941, toujours en vigueur, dispose que : « *Le comité central est chargé : [...] 4° D'élaborer un statut définissant les obligations réciproques et les charges des diverses professions et notamment d'établir les contrats-types réglant les relations entre producteurs, grainiers, sélectionneurs, transformateurs et cultivateurs, d'en fixer les modalités d'application et d'en surveiller la stricte exécution* ».
12. Entre 1963 et 2003, neuf conventions-types ont été adoptées par le GNIS sur le fondement du quatrième alinéa de l'article 2, 4°, de la loi du 11 octobre 1941, et ont fait l'objet de mesures d'extension par voie d'arrêtés du ministre de l'agriculture, sur la base de l'article 9 du décret du 18 mai 1962 précité, qui dispose que : « *Les prescriptions des arrêtés du ministre de l'agriculture pris sur les propositions du groupement présentées en application des dispositions demeurant en vigueur des 4° et 7° de l'article 2 de la loi du 11 octobre 1941 sont obligatoires pour tous les professionnels, conformément aux dispositions demeurant en vigueur au 5° de l'article 3 de ladite loi combinées avec celles de l'ordonnance du 3 août 1944* ».

---

<sup>3</sup> Article 2, 1°, du décret du 18 mai 1962.

13. Les neuf conventions-types adoptées par le GNIS actuellement en vigueur<sup>4</sup> sont :
- la convention-type de production et de collecte des plants de pommes de terre<sup>5</sup> ;
  - la convention-type de multiplication de semences de chanvre monoïque<sup>6</sup> ;
  - la convention-type de multiplication de semences de plantes fourragères graminées et légumineuses<sup>7</sup> ;
  - la convention-type de multiplication de semences de lin<sup>8</sup> ;
  - la convention-type de multiplication de semences de plantes oléagineuses<sup>9</sup> ;
  - la convention-type de production de semences de maïs<sup>10</sup> ;
  - la convention-type de multiplication de semences potagères et florales<sup>11</sup> ;
  - la convention-type de multiplication de semences de betteraves, de chicorée industrielle et de betteraves fourragères<sup>12</sup> ;
  - la convention-type de multiplication de semences de céréales à paille<sup>13</sup>.

#### 4. LES CONVENTIONS-TYPES FAISANT L'OBJET DE LA PRÉSENTE DEMANDE D'AVIS

##### a) La convention-type de multiplication des semences de lin

14. L'accord interprofessionnel relatif à la convention-type de multiplication des semences de lin textile et de lin oléagineux a été conclu entre le syndicat des établissements multiplicateurs de semences de lin (SEMLIN) d'une part, et le syndicat national des agriculteurs-multiplicateurs de semences de lin (SNAMLIN) d'autre part<sup>14</sup>.

---

<sup>4</sup> Le recensement de ces textes a été effectué par Mme S. Anvar, *Semences et droit*, thèse de doctorat en droit, Université de Paris I – Panthéon Sorbonne, 2008.

<sup>5</sup> Homologuée par arrêté du 3 décembre 1963, modifiée par les arrêtés des 16 mai 1967, 18 octobre 1967 et 28 décembre 1973.

<sup>6</sup> Arrêté du 4 juin 1965 portant homologation de la convention-type de multiplication de semences de chanvre monoïque, JORF du 17 juin 1965, page 5 044.

<sup>7</sup> Arrêté du 21 mars 1972 portant homologation de la convention-type de multiplication de semences de plantes fourragères graminées et légumineuses.

<sup>8</sup> Arrêté du 27 mars 1975 portant homologation de la convention-type de multiplication de semences de lin.

<sup>9</sup> Arrêté du 13 avril 1976 portant homologation de la convention-type de multiplication de semences de plantes oléagineuses, JORF du 22 avril 1976, page 2 432.

<sup>10</sup> Arrêté du 24 mars 1980 portant homologation de la convention-type de production de semences de maïs.

<sup>11</sup> Arrêté ministériel du 10 juin 1998 portant homologation d'une convention-type de multiplication des semences potagères et florales, JORF du 19 juin 1998, page 9 343.

<sup>12</sup> Arrêté du 10 octobre 2003 portant homologation d'une convention type de multiplication pour les semences de betterave et de chicorée industrielles et de betterave fourragère, JORF du 11 novembre 2003, page 19 244.

<sup>13</sup> Arrêté du 5 juillet 2001 portant homologation de la convention type de multiplication de semences de céréales à paille, JORF du 17 juillet 2001, page 11 434.

<sup>14</sup> Cotes 5 à 10.

15. En vertu de l'article 2 de l'accord, ses dispositions ont pour objet de définir les conditions techniques et économiques de production de semences décrites dans la convention-type de multiplication des semences de lin textile et de lin oléagineux.
16. La convention-type « lin » définit à ce titre les obligations respectives des établissements producteurs et des agriculteurs-multiplicateurs. L'agriculteur-multiplicateur doit entrer dans une relation d'exclusivité, au titre de l'activité de multiplication de semences de lin textile et de lin oléagineux, avec un seul établissement producteur (article I).
17. Cette règle d'exclusivité est toutefois assortie d'un tempérament, dans la mesure où une possibilité de dérogation est prévue, « *sous réserve d'un accord écrit conclu (...) entre l'agriculteur-multiplicateur et les différents établissements concernés* ».
18. Les autres obligations incombant à l'agriculteur-multiplicateur relèvent du domaine du contrôle de la qualité. L'agriculteur-multiplicateur doit s'engager à respecter un standard de qualité visant à garantir la pureté variétale des semences produites.
19. Les obligations de l'établissement producteur consistent à fournir à l'agriculteur-multiplicateur les semences-mères faisant l'objet du contrat, et à prendre livraison de la totalité de la récolte de graines, tout en accompagnant l'agriculteur-multiplicateur au cours de la durée du contrat.
20. La convention définit également les conditions de livraison de la récolte et de paiement de la prestation.

#### **b) La convention-type de multiplication des semences de plantes potagères**

21. L'accord interprofessionnel relatif à la convention-type de multiplication des semences de plantes potagères, de légumes secs et de fleurs, a été conclu entre l'Union française des semenciers (UFS) d'une part, et la fédération nationale des agriculteurs multiplicateurs de semences (FNAMS) d'autre part. L'UFS représente les semenciers et la FNAMS représente les agriculteurs-multiplicateurs.
22. La convention-type « potagères »<sup>15</sup> est comparable, dans son contenu à la convention-type « lin » telle qu'elle vient d'être décrite : définition des conditions techniques et économiques de production de semences, énumération des obligations respectives des établissements producteurs et des agriculteurs-multiplicateurs, définition des modalités d'agrégage<sup>16</sup> et de rémunération. Ses annexes précisent d'autres éléments, comme le pourcentage minimum de faculté germinative des semences récoltées (annexe III) et les normes d'isolement entre parcelles de multiplication (annexe IV).
23. La convention-type comporte également une clause d'exclusivité (article I, b), aux termes de laquelle l'agriculteur-multiplicateur s'engage à « *ne multiplier dans une même exploitation des semences d'une même espèce que pour un seul producteur-grainier, sauf accord particulier avec ce producteur* ». Comme pour la convention-type « lin », il peut être donc dérogé à cette clause par le biais d'un accord particulier signé entre l'agriculteur-multiplicateur et le producteur.
24. Le point V (« rémunération ») de la convention-type, en son deuxième alinéa, précise qu'« *à chaque campagne, la section semences potagères et florales établira des*

---

<sup>15</sup> Cotes 17 à 31.

<sup>16</sup> L'agrégage désigne l'opération de réception de la récolte par l'établissement producteur.

*indicateurs économiques de production pour les principales espèces concernées par la présente convention ».*

## **5. LA DEMANDE DU GNIS**

25. Le GNIS a formulé le souhait que les accords qu'il a entrepris de conclure puissent être étendus, non plus sur le fondement du décret du 18 mai 1962, mais en application des dispositions des articles L. 632-2-1 à L. 632-7 du CRPM. Aux termes de l'article L. 632-9 de ce code : *« Les organisations interprofessionnelles créées par voie législative ou réglementaire existant à la date du 11 juillet 1975 peuvent, sur leur demande, bénéficier des dispositions des articles L. 632-2-1 à L. 632-7 ».*
26. Le GNIS s'est donc fondé sur l'article L. 632-2-1 du CRPM pour soumettre les accords en cause, afin d'en permettre l'extension par l'autorité administrative, sur le fondement de l'article L. 632-3 du CRPM qui dispose que : *« Les accords conclus dans le cadre d'une organisation interprofessionnelle reconnue peuvent être étendus, pour une durée déterminée, en tout ou partie, par l'autorité administrative compétente dès lors qu'ils prévoient des actions communes ou visant un intérêt commun conformes à l'intérêt général et compatibles avec la législation de l'Union européenne ».*
27. Les deux accords précités ont été enregistrés le 16 juillet 2013 par la direction générale des politiques agricole, agroalimentaire et des territoires du ministère de l'agriculture (ci-après DGPAAT).

## **6. L'AVIS DE L'AUTORITÉ**

28. Le quatrième alinéa de l'article L. 632-4 du CRPM rend obligatoire la consultation de l'Autorité sur des projets d'accords conclus dans le cadre d'une organisation interprofessionnelle et définissant des contrats-types intégrant des clauses relevant des catégories énumérées au deuxième alinéa de l'article L. 632-2-1.
29. Les dispositions de l'accord étendu par l'autorité administrative bénéficient de l'exemption prévue par le titre I de l'article L. 420-4 du code de commerce, en application de l'article L. 623-5 du CRPM.
30. Cette première demande d'avis relative à des accords interprofessionnels dans le secteur des semences est donc l'occasion, pour l'Autorité, d'identifier les principales questions de concurrence soulevées par l'élaboration de contrats-types au sein de l'interprofession concernée, et de fournir un cadre d'analyse général relatif à la contractualisation dans ce secteur, cadre d'analyse qui pourra servir de guide à l'interprofession. Il appartiendra alors à cette dernière d'utiliser cette grille de lecture afin de s'assurer de la conformité des contrats-types qu'elle pourrait faire figurer dans les accords interprofessionnels à venir avec la pratique décisionnelle de l'Autorité.
31. Dans le cadre de l'exercice de sa mission consultative prévue par les dispositions précitées du CRPM, l'Autorité examinera, le cas échéant, toute question de concurrence spécifique identifiée à l'occasion de la transmission des autres accords interprofessionnels dont l'extension pourrait être sollicitée. Pour le reste, il sera renvoyé aux observations formulées dans le présent avis.



## **7. LE RÉGIME DE NOTIFICATION INSTITUÉ PAR LE RÈGLEMENT N° 1308/2013**

### **a) Les règlements de la nouvelle politique agricole commune (PAC)**

32. Dans le cadre de la réforme de la politique agricole commune (PAC), le Conseil des ministres de l'agriculture de l'Union a adopté, le 16 décembre 2013, quatre règlements de base. L'ensemble des éléments de la réforme sont applicables depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2014, à l'exception de la nouvelle structure des paiements directs pour laquelle 2014 est une année de transition.
33. Parmi ces règlements de base, le règlement n° 1308/2013 (règlement « OCM ») redéfinit les règles applicables aux accords interprofessionnels faisant l'objet d'une extension par l'autorité administrative<sup>17</sup>.
34. En effet, aux termes de l'article 164, paragraphe 1, de ce règlement, les États membres peuvent rendre obligatoires, pour une durée limitée, les accords arrêtés dans le cadre d'une organisation interprofessionnelle reconnue, ce qui correspond au mécanisme d'extension des accords tel qu'il existe dans le droit national<sup>18</sup>. Le paragraphe 6 de l'article 164 fait obligation aux États membres de notifier à la Commission toute décision d'extension d'un accord interprofessionnel.

### **b) La procédure de notification de l'article 210**

35. Par ailleurs, l'article 210 du même règlement institue un mécanisme d'exemption fonctionnant de la façon suivante. Une organisation interprofessionnelle reconnue, et répondant aux conditions énumérées dans l'article 157, ne se voit pas appliquer les dispositions de l'article 101, paragraphe 1, du TFUE, si elle a procédé à la notification de l'accord interprofessionnel en cause à la Commission. Il appartient à cette dernière, dans un délai de deux mois à compter de la communication de tous les éléments d'appréciation nécessaires, de déterminer si elle déclare cet accord incompatible avec la réglementation de l'Union.
36. Aux termes du paragraphe 4 de l'article 210, sont en tout état de cause considérés comme incompatibles avec la réglementation de l'Union les accords comportant des fixations de prix ou de quotas, ou créant des distorsions de concurrence n'étant pas indispensables pour atteindre les objectifs de la politique agricole commune poursuivis par l'activité de l'organisation interprofessionnelle, ou éliminant la concurrence pour une partie substantielle des produits concernés.
37. L'article 163, paragraphe 3, d), iii), institue une obligation de notification incombant aux organisations interprofessionnelles. Cet article ne concerne toutefois que les organisations interprofessionnelles dans le secteur du lait et des produits laitiers. Il semble qu'il subsiste une ambiguïté quant à la portée de l'obligation de notification pour les organisations interprofessionnelles d'autres secteurs.
38. En tout état de cause, les pouvoirs publics inviteront les organisations interprofessionnelles à notifier systématiquement à la Commission les accords qu'elles seront amenées à

---

<sup>17</sup> Règlement n° 1308/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant organisation commune des marchés des produits agricoles, JOUE du 20 décembre 2013, L 347, pp. 671 à 854.

<sup>18</sup> Article L. 632-2-1 du CRPM.

conclure. L'interprofession des semences a été informée de cette nouvelle procédure, et il lui appartiendra de prendre les mesures qu'elle jugera utiles à cet égard.

39. Par voie de conséquence, les accords en cause seront appelés à faire l'objet d'un examen par la Commission selon les modalités indiquées à l'article 210 du règlement précité. L'appréciation portée par l'Autorité sur ces accords, dans le présent avis, ne préjuge donc pas du résultat de l'analyse qui sera effectuée par la Commission dans le cadre de l'examen auquel elle se livrera.

## **C. LE CADRE RÉGLEMENTAIRE ET L'ORGANISATION ÉCONOMIQUE DE LA FILIÈRE**

### **1. LE RÉGIME JURIDIQUE DES SEMENCES**

40. Une semence est une graine, un bulbe ou un tubercule, sélectionnée pour être semée. Elle a la capacité de se reproduire elle-même.
41. Les semences certifiées représentent un intrant du secteur agricole. Issues de la recherche et élaborées par des établissements de sélection (également appelés obtenteurs), elles sont conçues en vue de garantir des rendements élevés et une résistance efficace aux attaques extérieures (parasites, maladies, intempéries).
42. Sur le plan juridique, les semences sont soumises à un régime spécifique de protection du droit de la propriété intellectuelle. Sur le plan administratif, les variétés de semences doivent faire l'objet d'une inscription dans un catalogue (qui relève d'une logique d'autorisation de mise sur le marché des espèces réglementées<sup>19</sup>), et de certification au stade de la production.
43. Le cadre réglementaire français, marqué par le contexte d'économie dirigée dans le cadre duquel il a été mis en œuvre, est largement issu de la transposition dans le droit national de directives européennes relatives à la commercialisation et à la certification des semences.

#### **a) Le certificat d'obtention végétale**

44. La création de nouvelles variétés végétales<sup>20</sup> est régie par un régime particulier de propriété intellectuelle dont le cadre est fixé par la convention internationale pour la protection des obtentions végétales du 2 décembre 1961, élaboré par l'Union internationale pour la protection des obtentions végétales (UPOV). Cette convention a été modifiée à plusieurs reprises depuis lors. La France a ratifié cette convention. Ces stipulations ont également été introduites dans le droit de l'Union, notamment par le règlement CE n° 2100/94 du Conseil du 27 juillet 1994 instituant un régime de protection communautaire des obtentions végétales.
45. L'obtenteur dispose d'un titre spécifique pour protéger son droit de propriété intellectuelle sur la variété qu'il a élaborée : le certificat d'obtention végétale (COV), dont l'introduction dans le droit français date des années 1970.

---

<sup>19</sup> Des directives communautaires datant de 1966 et de 1970 énumèrent les espèces faisant l'objet d'une réglementation. Certaines espèces ne sont pas réglementées.

<sup>20</sup> Une variété est un sous-ensemble d'une espèce, constitué de plantes qui possèdent un matériel héréditaire commun.

46. Aux termes de l'article L. 623-4 du code de la propriété intellectuelle : « *Toute obtention végétale peut faire l'objet d'un titre appelé " certificat d'obtention végétale " qui confère à son titulaire un droit exclusif de produire, reproduire, conditionner aux fins de la reproduction ou de la multiplication, offrir à la vente, vendre ou commercialiser sous toute autre forme, exporter, importer ou détenir à l'une de ces fins du matériel de reproduction ou de multiplication de la variété protégée* ». Ce mécanisme exclut la protection des produits végétaux par le droit des brevets et tient compte, dans ses conditions d'octroi et dans sa portée, des particularités du domaine végétal.
47. Pour pouvoir bénéficier du COV, une variété nouvelle doit satisfaire à trois critères : caractère distinct, homogénéité, et stabilité (critères dits « DHS »)<sup>21</sup>.
48. Le titulaire d'un certificat d'obtention végétale bénéficie d'un droit exclusif sur l'exploitation de la variété végétale. Il peut intenter une action en contrefaçon à l'encontre de celui qui reproduit ou utilise la variété sans son autorisation. Toutefois, il existe un principe de libre accessibilité des variétés à tout obtenteur souhaitant les utiliser pour créer une variété nouvelle (« privilège de l'obteneur »).
49. La protection apportée par le COV s'étend sur une durée de 25 à 30 ans selon les espèces.

#### **b) L'inscription au catalogue officiel des espèces et variétés**

50. Une variété ne peut être commercialisée en France que si elle est inscrite au catalogue officiel français des espèces et variétés.
51. L'inscription au catalogue relève d'une logique distincte de la protection des droits de propriété intellectuelle. Elle ne confère ainsi pas de droit exclusif sur la commercialisation de la variété. Inscription au catalogue et obtention d'un COV ne se cumulent pas nécessairement : une variété inscrite au catalogue peut ne pas faire l'objet d'un COV (cas des variétés du domaine public) et, inversement, une variété protégée par un COV peut ne pas être inscrite au catalogue.
52. L'inscription au catalogue poursuit un objectif d'identification des variétés et d'évaluation de leur valeur agronomique, technologique et environnementale (VATE).
53. La décision d'inscription d'une nouvelle variété au catalogue officiel est prise par arrêté du ministre chargé de l'agriculture, après avis du comité technique permanent de la sélection (CTPS) émis sur la base des résultats des études DHS et VATE conduites par le groupe d'étude et de contrôle des variétés et des semences (GEVES<sup>22</sup>).
54. L'inscription d'une variété au catalogue vaut pour une période de dix ans, renouvelable par période de cinq ans. Dans les faits, la durée de vie commerciale moyenne d'une variété est rarement supérieure à quinze ans, et peut ne pas excéder quelques années.
55. Il existe un catalogue français et un catalogue communautaire, le second regroupant les variétés d'espèces réglementées inscrites dans les catalogues nationaux des États membres et pouvant être commercialisées librement dans l'Union.

---

<sup>21</sup> Article L. 623-2 du code de la propriété intellectuelle.

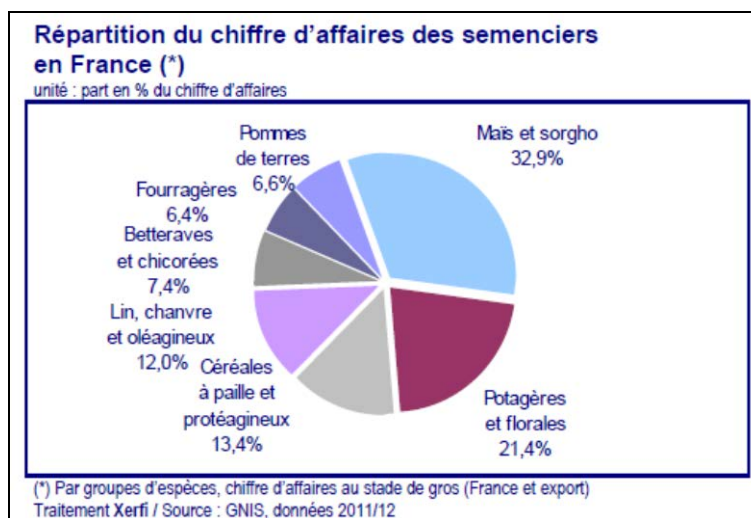
<sup>22</sup> Groupement d'intérêt public qui regroupe le ministère de l'agriculture, l'INRA et le GNIS.

### c) La certification des semences

56. Un autre pan de réglementation porte sur les modalités de production, de conditionnement et de distribution des semences<sup>23</sup>. Depuis 1962, le ministère de l'agriculture a délégué la mission de contrôle et de certification des semences au service technique du GNIS, le service officiel de contrôle (SOC).
57. Réalisée dans une perspective de traçabilité, la certification des semences porte sur plusieurs aspects : la qualité variétale et la qualité sanitaire des semences. Elle conduit à s'assurer que les semences présentent la pureté variétale requise et sont en bon état physiologique. Les différentes règles de production portent sur des aspects tels que les normes d'isolement entre parcelles, pour éviter les pollinisations indésirables. La démarche de certification se matérialise par l'apposition, sur chaque emballage, d'un certificat de contrôle, qui permet la commercialisation des lots de semences<sup>24</sup>.
58. Le secteur se caractérise donc par une réglementation extrêmement touffue, à l'élaboration et à l'application de laquelle l'interprofession a été très étroitement associée<sup>25</sup>.

## 2. LES ACTEURS DU SECTEUR DES SEMENCES

59. Le marché mondial des semences certifiées est estimé à 32,8 milliards d'euros pour l'année 2012<sup>26</sup>. Le chiffre d'affaires total du secteur français des semences et plants s'est élevé à 2,9 milliards d'euros au titre de la saison 2011-2012. Ce chiffre d'affaires est réparti comme suit entre les différents groupes d'espèces :



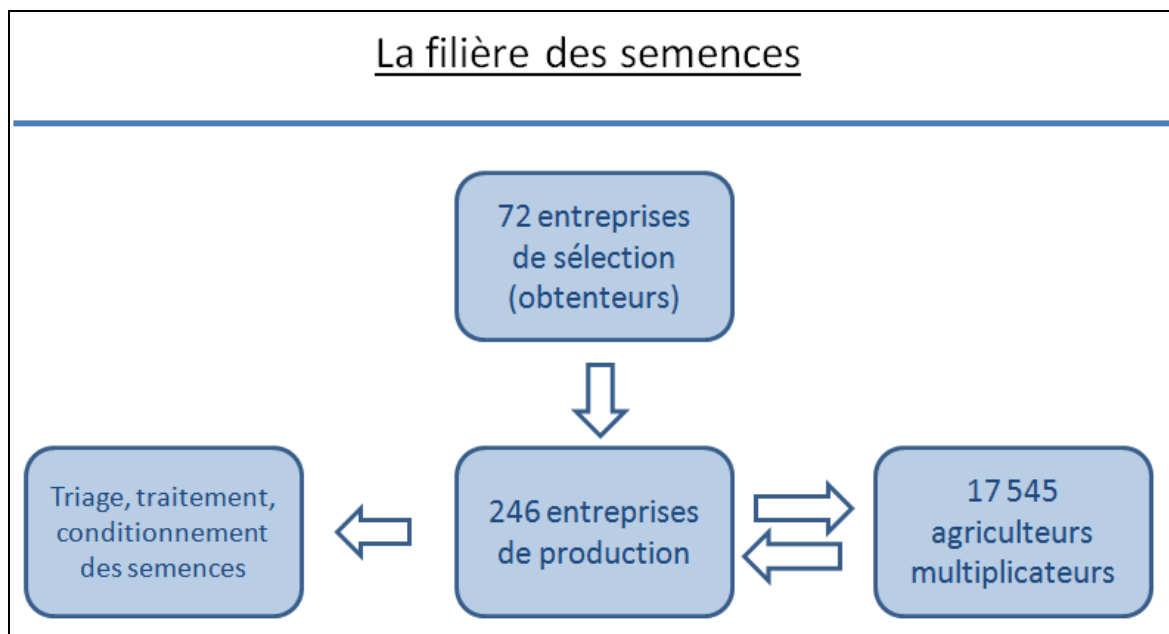
<sup>23</sup> Décret n°81-605 du 18 mai 1981 pris pour l'application de la loi du 1<sup>er</sup> août 1905 sur la répression des fraudes en ce qui concerne le commerce des semences et plants.

<sup>24</sup> Article 9 du décret précité.

<sup>25</sup> L'avis de la Commission de la concurrence du 10 octobre 1985 relatif à la situation de la concurrence dans le secteur de semences de céréales à paille, de maïs et d'endives (BOCC du 6 décembre 1985) notait à cet égard : « cette réglementation, largement dérivée de directives communautaires, institue, dans un but louable de sauvegarde de la qualité des produits, des modes de production et de contrôle de la production très rigoureux, qui impliquent une assez grande administration publique ou interprofessionnelle du secteur ».

<sup>26</sup> Source Xerfi. *La production de semences*, juin 2013, p. 14. Cote 78.

60. Le secteur compte trois principaux types d'acteurs<sup>27</sup> :
- les entreprises de sélection (obtenteurs) ;
  - les entreprises de production ;
  - les agriculteurs-multiplicateurs.
61. L'articulation de l'activité de ces différents acteurs peut être synthétisée dans le schéma suivant :



#### a) Les obtenteurs

62. Les obtenteurs<sup>28</sup> créent de nouvelles variétés et produisent les semences de première génération. L'activité d'obtention de semences de base correspond à la phase de recherche et développement et de sélection visant à obtenir de nouvelles variétés. Les obtenteurs réalisent ainsi différents types de croisements, afin de proposer aux agriculteurs utilisateurs des variétés de plus en plus performantes (en termes de coûts de production, de rendement) et résistantes (aux maladies, aux parasites, etc.).
63. Les obtenteurs peuvent accorder, moyennant le paiement d'une redevance, des licences à des établissements de production (comme les coopératives, par exemple), qui obtiennent alors le statut d'établissements agréés, en tant qu'établissements producteurs de semences commerciales<sup>29</sup>.
64. Les obtenteurs sont au nombre de 72 sur le marché français. Tous n'ont pas le même volume d'activité et les principaux sont Limagrain, Syngenta, Monsanto, Pioneer, RAGT,

<sup>27</sup> Le secteur a fait l'objet d'une description précise dans l'avis de la Commission de la concurrence du 10 octobre 1985 précité. Si cet avis est ancien, son appréhension de certains aspects du fonctionnement du secteur reste pertinente. Cotes 993 à 999.

<sup>28</sup> Car elles obtiennent les certificats d'obtention végétale (COV) au titre des variétés produites.

<sup>29</sup> Voir également, pour la description de ces marchés, la décision n° 10-DCC-66 du 28 juin 2010 relative à la transformation de RAGT Semences en entreprise commune contrôlée par RAGT et CAF Grains, points 16 à 21 et 27 à 30, et la décision n° 13-DCC-11 du 1<sup>er</sup> février 2013 relative à l'apport partiel d'actifs de la coopérative Sud Céréales à la coopérative Arterris, points 20 à 26.

Euralis, Caussade Semences et Maïsadour, ainsi que leurs filiales. Sur le plan industriel, le fait le plus marquant des trois dernières décennies réside dans l'arrivée dans le secteur semencier d'opérateurs de l'agro-chimie et de la pharmacie, comme Monsanto, DuPont / Pioneer et Syngenta (issu de Novartis et d'AstraZeneca).

### **b) Les établissements producteurs**

65. Les établissements producteurs (coopératives ou autres), en acquérant le droit de produire sous licence des semences commerciales, assurent l'activité de multiplication des semences par un système de sous-traitance. En effet, la multiplication de semences requiert des surfaces importantes, ce qui conduit à solliciter des exploitants agricoles (agriculteurs-multiplicateurs). Le traitement, le conditionnement et la commercialisation des semences sont assurés par les établissements producteurs après l'étape de multiplication<sup>30</sup>.
66. Le nombre d'établissements producteurs est passé de 261 en 2006<sup>31</sup> à 246 en 2013, en raison de la poursuite de la concentration du secteur coopératif.
67. Environ trente entreprises du secteur sont verticalement intégrées et effectuent à la fois une activité de sélection et une activité de production de semences.

### **c) Les agriculteurs-multiplicateurs**

68. La multiplication de semences correspond à la phase au cours de laquelle des établissements producteurs confient les semences de base à des agriculteurs-multiplicateurs en vue de leur multiplication. Les agriculteurs-multiplicateurs agissent comme des sous-traitants spécialisés.
69. Il convient de souligner que l'activité de multiplication n'emporte pas de transfert de propriété : l'établissement producteur reste propriétaire des semences.
70. L'activité d'agriculteur-multiplicateur est spécifique et requiert un savoir-faire particulier. Ainsi, l'agriculteur-multiplicateur doit choisir des parcelles adéquatement isolées par rapport aux autres, pour éviter des croisements accidentels avec d'autres plantes, par intrusion de pollen étranger qui pourrait féconder accidentellement la variété produite. Le suivi des cultures est plus poussé et plus astreignant. Les agriculteurs font le choix d'exercer une activité de multiplication dans une perspective de diversification. Tous les agriculteurs-multiplicateurs exercent, par ailleurs, une activité de production classique, destinée à la consommation.
71. La contrepartie de la technicité et du degré d'exigence de l'activité de multiplication réside dans une rémunération plus élevée. L'activité de multiplication peut représenter une partie non négligeable du chiffre d'affaires d'une exploitation agricole.
72. Le maintien et le renouvellement du tissu d'agriculteurs-multiplicateurs semblent être devenus un enjeu pour la filière.

---

<sup>30</sup> L'avis de la Commission de la concurrence du 10 octobre 1985 relevait à cet égard qu'« *au stade aval de la filière, c'est-à-dire sur le marché des semences proprement dit, l'acuité de la concurrence est un peu moins perceptible. Cela s'explique notamment par le fait qu'un grand nombre d'établissements producteurs sont des coopératives qui bénéficient, dans une certaine mesure, de la clientèle captive de leurs adhérents* ».

<sup>31</sup> Source : GNIS, Données sectorielles semences et plants 2011, évolution 2005 – 2011, p. 4, et étude Xerfi précitée.

### **3. LA FILIÈRE DES SEMENCES DE LIN**

73. La France est le premier producteur mondial de lin à fibre, avec plus de 75 % de la production européenne. La filière des semences de lin comprend 5 entreprises de sélection, 17 entreprises de production, et environ 1 000 agriculteurs-multiplicateurs. Ces derniers œuvrent sur environ 12 500 hectares de surfaces, représentant une production de semences de 80 500 quintaux<sup>32</sup>. Au titre de la campagne 2011-2012, 1 133 contrats de multiplication ont été signés<sup>33</sup>.
74. 50 variétés font l'objet d'un processus de multiplication. Le chiffre d'affaires de la filière était de 17,1 millions d'euros au titre de la campagne 2011/2012.
75. La production est localisée en Haute-Normandie, en Basse-Normandie, en Picardie, dans le Nord-Pas-de-Calais, ainsi que dans les régions Champagne-Ardenne et Centre.

### **4. LA FILIÈRE DES SEMENCES DE PLANTES POTAGÈRES**

76. Les semences potagères concernent les cultures de tomates, de haricots, de petit pois, de choux-fleurs, de carottes, de melons, de laitues, de lentilles, d'oignons, etc.
77. Cette filière comprend 25 entreprises de sélection, 83 entreprises de production, et 2 070 agriculteurs-multiplicateurs<sup>34</sup>. 2 600 variétés sont cultivées. Au titre de la campagne 2011/2012, 7 660 contrats de multiplication ont été signés<sup>35</sup>.
78. Les surfaces de multiplication de semences potagères s'étendaient sur 19 000 hectares en 2011<sup>36</sup>. Le volume de production s'est élevé à 370 000 quintaux.
79. Le chiffre d'affaires de la filière était de 621 millions d'euros au titre de la campagne 2011/2012.

### **5. UN SECTEUR EN CROISSANCE ET EN VOIE DE CONCENTRATION**

#### **a) Une filière en croissance**

80. L'activité de multiplication de semences connaît une croissance dynamique. Plusieurs facteurs explicatifs se combinent. La hausse du cours des grandes cultures (céréales) et l'augmentation du revenu agricole net par actif stimulent la demande des agriculteurs en semences certifiées.
81. Les surfaces consacrées à la multiplication de semences ont augmenté de 9 % en France en 2012. Le chiffre d'affaires du secteur de la production de semences a augmenté de 13,5 % en 2011 et de 8,4 % en 2012.
82. L'essor des exportations constitue un des autres facteurs explicatifs de cette dynamique, avec un taux d'exportation de 41,8 % en 2011. En 2012, le commerce extérieur français de

---

<sup>32</sup> Cotes 59 et 60.

<sup>33</sup> Source : GNIS. Cote 55.

<sup>34</sup> Cotes 62 et 63.

<sup>35</sup> Cote 55.

<sup>36</sup> 17 000 en 2013. Source : Bulletin Semences, n° 234, novembre-décembre 2013.

semences et plants présentait une balance commerciale excédentaire de 666 millions d'euros.

### **b) Les principaux opérateurs**

83. Les principaux opérateurs du secteur en France appartiennent à des groupes mondiaux, comme Monsanto, DuPont / Pioneer Hi-Bred, Syngenta et l'opérateur français Limagrain.
84. En aval, certains groupes diversifiés sont présents uniquement au stade de la production de semences. Il s'agit essentiellement de coopératives agricoles s'appuyant sur un réseau d'agriculteurs-multiplicateurs et détenant un ou plusieurs sites de traitement de semences.
85. Dans ce segment du marché, la tendance est à une concentration croissante, comme en témoigne le nombre de décisions prises par l'Autorité dans le cadre du contrôle des concentrations durant la période récente<sup>37</sup>, et dans un contexte de marché marqué par de fortes barrières à l'entrée, dues à l'ampleur des investissements à consentir en recherche et développement.
86. Ainsi, sur le marché français, les 11 entreprises réalisant plus de 50 millions d'euros de chiffre d'affaires représentent 58 % du chiffre d'affaires du secteur en 2011, contre 51 % en 2006. Cette tendance semble être amenée à se poursuivre.

## **II. Analyse**

### **A. SUR LES CLAUSES D'EXCLUSIVITÉ**

87. Les deux conventions-types comportent des clauses d'exclusivité, similaires à celles des conventions-types actuellement en vigueur, et aux termes desquelles, au cours d'une même campagne, l'agriculteur-multiplicateur ne peut multiplier des semences d'une même espèce qu'avec un seul établissement producteur.
88. La convention-type « lin » stipule, en son article I, premier alinéa, que « *l'agriculteur multiplicateur ne pourra multiplier des semences de lin textile qu'avec un seul établissement. Il en sera de même pour la multiplication de semences de lin oléagineux* ».
89. La convention-type « potagères » stipule, en son article I, b), que l'agriculteur-multiplicateur s'engage à « *ne multiplier dans une même exploitation des semences d'une même espèce que pour un seul producteur-grainier, sauf accord particulier avec ce producteur* ».

---

<sup>37</sup> 54 décisions rendues de 2009 à 2013 concernaient le secteur agro-alimentaire.



## 1. SUR LA PROCÉDURE SUIVIE POUR L'ACCORD « LIN »

90. Une première version de l'accord interprofessionnel « lin » a été adoptée dans le cadre du conseil de la section « semences de lin et chanvre » du 16 février 2012<sup>38</sup>. Cette version a été communiquée au ministère de l'agriculture (DGPAAT), et enregistrée le 18 avril 2012.
91. Il ressort des pièces du dossier que, lors de la phase initiale d'examen de la convention-type relative aux semences de lin, les services de la DGCCRF ont soulevé une objection concernant le premier alinéa de l'article I précité.
92. Les éléments invoqués par le GNIS pour justifier cette clause sont « *des raisons de sécurité technique et logistique du fait des exigences spécifiques aux semences* »<sup>39</sup>, cette disposition étant conçue comme permettant de « *sécuriser les récoltes de semences* »<sup>40</sup>.
93. Par délibération en date du 14 février 2013, le conseil de la section des semences de lin a entendu tenir compte des objections soulevées par la DGCCRF, en complétant l'article en cause par un nouvel alinéa. Les membres de l'interprofession ont ajouté un deuxième alinéa rédigé comme suit : « *toutefois, il sera possible de déroger à cette règle sous réserve d'un accord écrit conclu avant les semis entre l'agriculteur-multiplicateur et les différents établissements concernés, et signé par tous les intéressés./ Ce document devra identifier clairement les parties, indiquer les variétés et surfaces prévues pour chacun des établissements. Chaque établissement devra attester être bien informé des contrats de multiplication avec d'autres établissements et ne pas s'y opposer* ».
94. L'extension de l'accord interprofessionnel, ainsi modifié, a été demandée par le GNIS le 18 juin 2013<sup>41</sup>. L'accord a été enregistré le 16 juillet 2013 par la DGPAAT<sup>42</sup>.

## 2. SUR L'APPRÉHENSION DES CLAUSES D'EXCLUSIVITÉ PAR LE DROIT DE LA CONCURRENCE

95. Au regard du droit de la concurrence, les clauses d'exclusivité ne sont pas proscrites en elles-mêmes. Elles peuvent même, dans certaines situations, être source de gains d'efficacité. Toutefois, il convient de s'intéresser au contexte dans lequel ces clauses sont conclues. Elles peuvent en effet entraîner des conséquences négatives sur l'animation du jeu concurrentiel, en rigidifiant une partie de l'offre ou de la demande, en rendant éventuellement plus difficile l'arrivée de nouveaux entrants du fait de cet effet de verrouillage potentiel si un marché est caractérisé par la présence de clauses d'exclusivité appliquées à de multiples opérateurs.
96. En pratique, l'effet d'éviction ou de verrouillage que peuvent engendrer de telles clauses d'exclusivité dépend de nombreux facteurs, parmi lesquels le champ et la portée de l'exclusivité, la part de la demande liée, la durée ou la combinaison dans le temps des contrats, les conditions de résiliation et de renouvellement, et l'atomicité de la demande (voir notamment, sur ces points, les décisions n<sup>os</sup> [08-D-10](#), [09-D-32](#), [10-D-17](#)).

---

<sup>38</sup> Cote 14.

<sup>39</sup> Cote 15.

<sup>40</sup> Cote 15.

<sup>41</sup> Cote 12.

<sup>42</sup> Cote 11.

97. Ce cadre d'analyse a été récemment rappelé par la cour d'appel de Paris (arrêt du 3 juillet 2013) : « *l'effet restrictif de concurrence résultant d'un ensemble d'accords [...] doit s'apprécier au regard de la nature et de l'importance des contrats sur le marché en cause, de l'existence de possibilités réelles et concrètes pour un nouveau concurrent de s'infiltrer dans le faisceau de contrats, et des conditions dans lesquelles s'accomplit le jeu de la concurrence sur le marché de référence, à savoir, notamment le nombre et la taille des producteurs présents sur le marché, le degré de saturation de ce marché, la fidélité de la clientèle aux marques existantes* »<sup>43</sup>.
98. En l'espèce, il convient de déterminer si les justifications avancées à l'appui de ces clauses sont objectives et vérifiables, et si aucun autre moyen moins restrictif de concurrence n'est susceptible de permettre d'atteindre les mêmes objectifs.

#### **a) Sur les justifications avancées**

99. Les justifications avancées tiennent à la spécificité de la culture de semences, et à la nécessité de garantir la pureté variétale.
100. Les deux types de risques dont les clauses d'exclusivité ont vocation à prévenir la réalisation sont les suivants :
- le risque de pollution d'une parcelle de multiplication par une autre parcelle, du fait d'une pollinisation indésirable ;
  - le risque d'erreur humaine, en termes de manipulation, se traduisant par le mélange de semences issues de différentes parcelles, par exemple du fait de matériels de récolte mal nettoyés, ou au stade du stockage.

#### **b) Sur les risques identifiables sur le plan concurrentiel**

101. Une telle clause d'exclusivité a pour effet de lier l'agriculteur-multiplicateur à un seul établissement pour chaque espèce multipliée. Elle est susceptible de réduire le pouvoir de négociation de l'agriculteur-multiplicateur, qui n'est plus en mesure d'allouer les différentes surfaces qu'il cultive entre plusieurs établissements pour une même espèce, et, le cas échéant, de faire jouer la concurrence entre ces derniers pour une espèce donnée et pour une même campagne.
102. À l'égard des producteurs, ces exclusivités sont susceptibles de créer des barrières artificielles à l'entrée sur le marché, dans la mesure où l'activité de multiplication exige une technicité particulière qui peut éventuellement rendre difficile, pour les producteurs, de trouver suffisamment d'agriculteurs en mesure d'effectuer cette activité.
103. Ces risques concurrentiels se trouvent renforcés par le fait que les clauses d'exclusivité sont destinées à figurer dans les conventions-types servant de référence à l'ensemble des contrats individuels signés entre agriculteurs-multiplicateurs et producteurs. Dans ces conditions, l'effet de verrouillage de marché pour de nouveaux entrants potentiels se trouve accentué.
104. Il convient de relever que, dans le cas d'espèce, la clause d'exclusivité est limitée dans le temps, dans la mesure où les contrats de multiplication ont une durée annuelle, ce qui atténue son effet potentiellement restrictif de concurrence.

---

<sup>43</sup> Arrêt de la Cour d'appel de Paris, 3 juillet 2013, n° 216, SCI Société civile Odysseum 2.

**c) Sur la possibilité d'atteindre les objectifs souhaités par des mesures moins restrictives de concurrence**

105. L'objectif de préservation de la traçabilité semblerait pouvoir être atteint en respectant des normes de distance entre les différentes parcelles cultivées, afin d'éviter que ne surviennent des pollinisations indésirables. En première analyse, si un agriculteur-multiplicateur est en mesure de garantir le respect de distances minimales de sécurité (mentionnées en annexe III de la convention « potagères »<sup>44</sup>) entre les parcelles consacrées à la culture de différentes variétés d'une même espèce, rien ne semble faire obstacle à ce qu'il entretienne des relations contractuelles avec différents établissements. La combinaison des clauses d'exclusivité et des normes d'isolement apparaît ainsi comme redondante.
106. Concernant le risque de mauvaises manipulations entraînant des mélanges de semences venant de parcelles différentes, il convient de rappeler que les agriculteurs-multiplicateurs sont sensibilisés à ces risques et sont invités à prendre les précautions nécessaires. Ils bénéficient d'ailleurs, durant la campagne, du concours des techniciens des établissements producteurs. Ils évoluent souvent dans le cadre de réseaux d'agriculteurs-multiplicateurs, et bénéficient de conseils et d'appui à ce titre.
107. Par conséquent, la combinaison du respect des normes d'isolement d'une part, et d'actions de formation et de sensibilisation vis-à-vis des agriculteurs-multiplicateurs d'autre part, paraîtrait de nature à prévenir les risques dont les clauses d'exclusivité entendent prévenir l'apparition.
108. Enfin, les clauses d'exclusivité ajoutent encore aux restrictions pesant sur les opérateurs, dans un secteur dont le niveau de réglementation apparaît comme déjà exceptionnellement élevé. Ces clauses ne semblent donc pas pleinement justifiées.

**d) Sur la portée de la clause dérogatoire introduite dans la convention-type « lin »**

109. Le deuxième alinéa de l'article I introduit à la suite des échanges avec la DGCCRF comporte une possibilité de dérogation à la clause d'exclusivité, dérogation similaire à celle que contient la convention-type « potagères ».
110. Toutefois, la conception même de cette clause dérogatoire, et ses modalités de mise en œuvre, ne semblent pas être de nature à atténuer les éventuels effets restrictifs de concurrence de la clause d'exclusivité.
111. En effet, dès lors que l'exclusivité est érigée au rang de principe pour l'ensemble des opérateurs d'un secteur, la non-exclusivité devient de fait un écart par rapport à la norme. Il est permis de s'interroger sur l'incitation réelle qu'aura un agriculteur-multiplicateur à demander le bénéfice de la dérogation, qui suppose un « accord écrit » spécifique signé par toutes les parties. La conception même de cette clause signifie d'ailleurs qu'il suffit qu'un établissement s'oppose à la non-exclusivité pour qu'elle ne puisse être envisagée.
112. En outre, le bénéfice de la dérogation ne joue qu'en vertu d'un contrat individuel conclu entre le producteur et l'agriculteur-multiplicateur. Cette dérogation individuelle ne saurait donc remettre en cause le principe général de l'exclusivité, tel qu'il résulte de l'accord

---

<sup>44</sup> Étant observé que le règlement technique annexe de la production des semences certifiées de légumes comporte également un point 5.3 consacré aux normes d'isolement.

interprofessionnel, et son effet cumulatif à l'égard de l'ensemble des opérateurs du secteur identifié ci-dessus.

113. Ainsi, l'Autorité considère que les objectifs poursuivis par les clauses d'exclusivité pourraient être atteints par des moyens moins restrictifs de concurrence. L'Autorité préconise donc la suppression des clauses d'exclusivité figurant dans les conventions-types.

## **B. SUR LES INDICATEURS ÉCONOMIQUES**

### **1. LES DISPOSITIONS EN CAUSE**

114. Dans son point VI (« Conditions de paiement »), la convention-type « lin » précise que : *« Chaque campagne, une commission désignée par le conseil de la section semences de lin et de chanvre du GNIS établira un certain nombre d'indicateurs relatifs aux conditions économiques de la production des semences de lin. / Ces indicateurs seront utilisés pour le règlement des litiges survenant au sujet de l'application de la présente convention en matière de rémunération de l'agriculteur-multiplicateur par la commission interprofessionnelle d'arbitrage du GNIS »*<sup>45</sup>.
115. Dans son point V (« Rémunération »), la convention-type « plantes potagères » précise que : *« À chaque campagne, la section semences potagères et florales établira des indicateurs économiques de la production pour les principales espèces concernées par la présente convention »*<sup>46</sup>.

### **2. SUR LES MODALITÉS DE COLLECTE ET LA NATURE DES INDICATEURS**

116. Dans le cadre de l'instruction, les représentants du GNIS, ceux de l'UFS et ceux de la FNAMS ont indiqué que ces indicateurs, portant sur la récolte de l'année n – 1, étaient collectés *a posteriori*, par la commission économique instituée par chaque section du GNIS. La collecte de ces indicateurs est effectuée, du côté des semenciers, auprès des établissements producteurs, et du côté des agriculteurs-multiplicateurs, au niveau des différentes fédérations membres de l'interprofession (sachant que la majorité des agriculteurs-multiplicateurs adhèrent aux fédérations).
117. À partir des données collectées, sont établis des indicateurs relatifs aux coûts de production, aux rendements, aux rémunérations. Les données concernent notamment : les surfaces mises en production, les rendements, le chiffre d'affaires réalisé, le chiffre d'affaires par espèce multipliée, les taux de refus, les charges directes et les coûts de production.

---

<sup>45</sup> Cote 8.

<sup>46</sup> Cote 25.

### 3. SUR L'UTILISATION DES INDICATEURS

#### a) La diffusion d'informations sur les conditions de production et de marché

118. Les indicateurs économiques sont présentés comme ayant prioritairement vocation à permettre de comprendre les évolutions des conditions de production et de marché et à améliorer, au sein de l'interprofession, la connaissance des coûts, des rendements et des rémunérations. Certaines de ces données peuvent être utiles aux agriculteurs s'interrogeant quant à l'opportunité que peut présenter pour eux la multiplication de semences.

#### b) Le règlement des litiges

119. Il résulte des termes de la convention « lin » que les indicateurs économiques sont utilisés par la commission interprofessionnelle de conciliation (nouvelle dénomination de la commission d'arbitrage prévue par l'arrêté du 7 juillet 1966<sup>47</sup>) en cas de litige sur les rémunérations : « *Ces indicateurs seront utilisés pour le règlement des litiges survenant au sujet de l'application de la présente convention en matière de rémunération de l'agriculteur multiplicateur par la commission interprofessionnelle d'arbitrage du GNIS* » (point VI, 4<sup>ème</sup> alinéa).
120. Selon le GNIS, ces indicateurs permettent d'établir des « prix de référence » dont la vocation est de servir au règlement des litiges, assuré par la commission interprofessionnelle de conciliation.
121. Toutefois, le nombre de litiges portés devant cette commission apparaît extrêmement faible. Au titre des cinq dernières années, on dénombre seulement cinq litiges portés devant la commission concernant la filière des semences potagères, et un litige concernant la filière des semences de lin. Ces chiffres sont à mettre en relation avec les 8 000 contrats de multiplication conclus chaque année dans ces deux filières. En prenant en compte l'ensemble de l'activité de multiplication, toutes espèces confondues, 18 litiges ont été traités en dix ans, pour un total de 70 000 contrats signés chaque année<sup>48</sup>. En outre, une grande partie de ces litiges ne portent pas sur des aspects liés aux rémunérations.

### 4. SUR LA PRATIQUE DÉCISIONNELLE DE L'AUTORITÉ CONCERNANT LA DIFFUSION DE DONNÉES ÉCONOMIQUES DANS LE CADRE DES INTERPROFESSIONS AGRICOLES

122. L'Autorité a eu, à plusieurs reprises, l'occasion de se prononcer sur les limites fixées par le droit de la concurrence aux démarches des interprofessions agricoles dans le domaine des indicateurs économiques et des prix.
123. En effet, de telles démarches, aboutissant à diffuser de telles données à l'ensemble de l'interprofession, sont porteuses de risques au regard du droit de la concurrence.

---

<sup>47</sup> Cote 150.

<sup>48</sup> Source : *Bulletin semences*, n° 224, mars-avril 2012, p. 46.

### a) Sur la prohibition des recommandations de prix

124. L'Autorité a indiqué dans l'avis n° [11-A-11](#)<sup>49</sup> qu'« aucun prix, aucune variable de référence ne doit être diffusée par les organisations professionnelles » et que « la diffusion d'une grille tarifaire commune fixant des indices de prix de vente relatifs par rapport à un produit de base serait prohibée »<sup>50</sup>.
125. Il a également été précisé que « les clauses de détermination du prix, même si elles peuvent prendre en compte l'évolution d'indicateurs objectifs ou si elles peuvent fixer des modalités de calcul destinées à lutter contre une volatilité excessive, ne doivent jamais aboutir à un accord collectif sur les niveaux de prix pratiqués par des opérateurs concurrents »<sup>51</sup>.
126. Dans l'avis n° [11-A-12](#)<sup>52</sup>, l'Autorité a rappelé qu'elle avait « appelé à la vigilance des opérateurs [...] recourant [aux clauses de révision de prix], ce type de clause ne devant pas devenir le support de pratiques anticoncurrentielles en matière de prix »<sup>53</sup>. Elle a ajouté que « les informations utilisées pour l'indexation du prix de vente, afin de tenir compte des fluctuations du prix des aliments destinés aux volailles, ne peuvent pas provenir de valeurs de référence que l'organisme interprofessionnel diffuserait à ses membres. Dans ce cas, il s'agirait de consignes de l'organisme sur un élément essentiel du coût de production des volailles »<sup>54</sup>.
127. Le caractère illicite des recommandations de prix a été explicitement rappelé dans plusieurs avis :
- avis n° [09-A-48](#) : « l'émission de recommandations de prix par une interprofession présent[e] un réel risque juridique au regard des règles de concurrence »<sup>55</sup>;
  - avis n° [10-A-28](#) : la diffusion d'indices de tendance, notamment prévisionnels « ne peut être maintenue que si elle dissuade clairement les acteurs de la filière, appelés à contracter entre eux, d'appliquer purement et simplement les recommandations de l'interprofession, que ce soit en prix de départ ou en indicateurs de tendance »<sup>56</sup>;
  - avis n° [11-A-03](#) :
    - o « l'Autorité est d'avis qu'aucun prix fixe ne devrait figurer de manière uniforme dans les contrats. Si beaucoup de producteurs espèrent que la contractualisation débouchera sur des prix minima garantis par

---

<sup>49</sup> Avis n° [11-A-11](#) du 12 juillet 2011 relatif aux modalités de négociation des contrats dans les filières de l'élevage dans un contexte de volatilité des prix des matières premières agricoles.

<sup>50</sup> Point 63.

<sup>51</sup> Point 68.

<sup>52</sup> Avis n° [11-A-12](#) du 27 juillet 2011 relatif à un accord interprofessionnel dans le secteur de la dinde.

<sup>53</sup> Point 58.

<sup>54</sup> Point 59.

<sup>55</sup> Point 60.

<sup>56</sup> Avis n° [10-A-28](#) du 13 décembre 2010 relatif à deux projets de décret imposant la contractualisation dans des secteurs agricoles, point 37.

*l'interprofession, l'Autorité considère que la diffusion d'indicateurs de référence ne doit pas s'assimiler à des recommandations de prix »<sup>57</sup> ;*

- *« l'élaboration et la diffusion d'indicateurs ou d'indices ne sont compatibles avec le droit de la concurrence, français et communautaire, que si elles ne conduisent pas à une application pure et simple de recommandations émises par l'interprofession »<sup>58</sup>.*

- avis n° [11-A-14](#) :

- *« l'Autorité de la concurrence a déjà mis en avant l'incompatibilité des recommandations de prix par des organisations interprofessionnelles avec le droit de l'Union européenne »<sup>59</sup>.*

128. Enfin, l'Autorité rappelle régulièrement dans ses décisions et avis que *« les recommandations de prix sont inefficaces au plan économique. En effet, bien que motivées par un objectif de rééquilibrage de la relation entre producteurs et acheteurs, puisqu'elles sont émises par l'interprofession, de telles recommandations peuvent engendrer des effets pervers »<sup>60</sup>*. Ces recommandations donnent de mauvais signaux aux opérateurs et perturbent la bonne allocation des ressources et des moyens de production, conduisant à des situations de sous- ou sur-investissement et à une perturbation des incitations des acteurs.

#### **b) Sur les pratiques licites au regard du droit de la concurrence**

129. L'Autorité a rappelé dans l'avis n° 11-A-14 qu'*« il appartient aux interprofessions de s'assurer que les informations publiées et transmises aux professionnels sont conformes aux préconisations de l'Autorité de la concurrence. En particulier, il est uniquement admis qu'un organisme professionnel puisse diffuser des informations en matière de coûts ou de prix sous forme de mercuriales ou d'indices, c'est-à-dire des données passées, anonymes et suffisamment agrégées pour exclure l'identification d'un opérateur »<sup>61</sup>*.

130. Le périmètre de la pratique licite a également été précisé dans l'avis n° 11-A-11 précité : *« les références qui comportent des indications élémentaires permettant aux entreprises de faciliter le calcul de leurs prix de revient ou celles qui expriment des prix constatés lors de transactions non individualisées, intervenues antérieurement et dans des conditions de concurrence normales (par exemple, les mercuriales) ou encore, celles qui sont établies à titre d'exemple et à partir de chiffres fictifs, sont licites »<sup>62</sup>*.

131. L'Autorité préconise donc que la rédaction des accords en cause soit amendée afin de déterminer les modalités d'utilisation des indicateurs économiques. Ces modifications rédactionnelles pourraient utilement s'appuyer sur les avis déjà rendus par l'Autorité.

---

<sup>57</sup> Avis n° [11-A-03](#) du 15 février 2011 relatif à un accord interprofessionnel dans le secteur ovin, point 85.

<sup>58</sup> Point 87.

<sup>59</sup> Avis n° [11-A-14](#), point 41.

<sup>60</sup> Avis n°11-A-03, point 88.

<sup>61</sup> Point 40.

<sup>62</sup> Point 64.

## CONCLUSION

132. L'Autorité émet donc un avis favorable à l'extension des accords interprofessionnels en cause. Cet avis favorable est toutefois assorti de réserves, qui sont rappelées aux points 113 et 131.
133. De façon plus générale, l'Autorité estime que la procédure administrative en matière d'extension d'accords interprofessionnels devrait être clarifiée. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2014, date d'entrée en vigueur du règlement OCM, les projets d'accords interprofessionnels sont notifiés à la Commission européenne, seule compétente pour se prononcer sur une éventuelle exemption aux règles de l'article 101, paragraphe 1, du traité européen. D'après les informations recueillies lors de la préparation du présent avis, cette notification devra se faire de façon systématique pour tous les accords, qui seront donc dorénavant soumis à l'analyse concurrentielle de l'Autorité puis à celle de la Commission. Dans ces conditions, il serait bienvenu de simplifier et d'accélérer le processus en supprimant la consultation préalable de l'Autorité sur les projets d'accords interprofessionnels.

Délibéré sur le rapport oral de M. Antoine Errera, rapporteur et l'intervention de Mme Juliette Théry-Schultz, rapporteure générale adjointe, par M. Spilliaert, président de séance, Mme Favre et M. Combe, vice-présidents.

La secrétaire de séance,  
Béatrice Déry-Rosot

Le vice-président,  
Patrick Spilliaert