

CONSEIL DE LA CONCURRENCE

Décision n° 00-D-01 du 22 février 2000 relative à des pratiques constatées dans le secteur des fruits et légumes

Le Conseil de la concurrence (section III),

Vu la lettre enregistrée le 27 juillet 1993 sous le numéro F 614, par laquelle la Fédération française des importateurs de fruits et légumes a saisi le Conseil de la concurrence de pratiques mises en œuvre par différents organismes, associations ou entreprises dans le secteur des fruits et légumes ;

Vu le traité du 25 mars 1957 modifié instituant la Communauté européenne, et notamment son article 81 ;

Vu l'ordonnance n° 86-1243 du 1^{er} décembre 1986 modifiée, relative à la liberté des prix et de la concurrence et le décret n° 86-1309 du 29 décembre 1986 modifié, pris pour son application ;

Vu les observations présentées par la Coordination rurale du Lot-et-Garonne, la Fédération française des importateurs de fruits et légumes, le Comité économique agricole des fruits et légumes du bassin Grand Sud-Ouest venant aux droits du Comité économique-Aquitaine-Limousin-Charentes, la Société Promodès, les Etablissements Baud, la Fédération régionale des coopératives agricoles de Rhône-Alpes, la Fédération régionale des syndicats des exploitants agricoles de Rhône-Alpes, la Fédération régionale des syndicats des exploitants agricoles de Provence-Alpes Côte d'Azur, le Centre régional des jeunes agriculteurs de Rhône-Alpes, le Centre régional des jeunes agriculteurs des Bouches-du-Rhône, le Comité économique fruits et légumes de la région Rhône-Alpes, la Chambre d'agriculture du département de l'Aude, la Confédération française de la coopération agricole, la Fédération nationale des syndicats des exploitants agricoles, le Centre national des jeunes agriculteurs, la Scafruits France SA pour Intermarché, la Scafruits Lectoure SA pour la Centrale d'achat Intermarché de Lectoure, l'Union nationale du commerce de gros en fruits et légumes, la SARL Barthelemy Lopez et fils, la société Verdier et Cie, l'Union syndicale des expéditeurs-exportateurs de fruits, légumes et primeurs des Pyrénées-Orientales, les Etablissements Gourgues, la société Ortolan SA, la société De La Cruz frères, l'Union syndicale des expéditeurs, exportateurs, importateurs et grossistes de fruits et légumes du département de Lot-et-Garonne, la société Profex SA, la Chambre d'agriculture de la région Rhône-Alpes, la Chambre d'agriculture du département de l'Hérault, la Chambre d'agriculture du département des Pyrénées-Orientales, la Chambre d'agriculture de la région Provence-Alpes Côte d'Azur, la Société coopérative Cadram du Lot-et-Garonne, la Chambre d'agriculture du département du Lot-et-Garonne, le Comité économique agricole fruits et légumes de la région Côte d'Azur, la société Hyparlo, la société Casino France, la société Carrefour et par le commissaire du Gouvernement ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Le rapporteur, le rapporteur général, le commissaire du Gouvernement et les représentants de la Fédération française des importateurs de fruits et légumes, de l'Association de la coordination rurale, du Centre national

des jeunes agriculteurs, de la Confédération française de la coopération agricole, de la Fédération régionale des coopératives agricoles de Rhône-Alpes, de la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles, de la Fédération régionale des syndicats d'exploitants agricoles de Rhône-Alpes, de la Fédération régionale des syndicats d'exploitants agricoles de Provence-Alpes Côte d'Azur, des Fédérations départementales des syndicats exploitants agricoles du Lot-et-Garonne, de l'Aude, de l'Hérault, des Alpes de Haute-Provence, des Hautes-Alpes, des Alpes-Maritimes, des Bouches-du-Rhône, du Vaucluse, du Var et de la Mayenne, des Centres départementaux des jeunes agriculteurs du Lot-et-Garonne, de l'Aude, de l'Hérault, des Pyrénées-Orientales, des Alpes de Haute-Provence, des Hautes-Alpes, des Alpes-Maritimes, des Bouches-du-Rhône, du Var, du Vaucluse, du Comité économique fruits et légumes Rhône-Alpes, de la Chambre d'agriculture de la région Rhône-Alpes, de la Chambre d'agriculture du Lot-et-Garonne, de la Chambre d'agriculture de l'Aude, de la Chambre d'agriculture des Pyrénées-Orientales, de la Société Promodès, de l'Union nationale du commerce de gros, du Syndicat des expéditeurs et grossistes du Lot-et-Garonne, de l'Union syndicale des expéditeurs, du Comité économique agricole des fruits et légumes du bassin Grand Sud-Ouest, de la Chambre de commerce et d'industrie de Perpignan, de l'Unima de Marmande, de la Société Verdier, de la Société Gourgues, de la Société Profex, de la société Ortolan, de M. Areil, de M. De La Cruz, de la société Barthelemy Lopez, de la Fédération des entreprises du commerce et de distribution, de la société SCA Fruits France et SCA Fruits Lectoure, de la société Auchan, de la société Carrefour, de la société Casino, de la société Comptoirs Modernes-Badin Defforey, de la société Hyparlo, des sociétés Monoprix et Prisunic, de la société Système U, entendus au cours de la séance du 18 janvier 2000 ;

Après en avoir délibéré hors la présence du rapporteur et du rapporteur général ;

Adopte la décision fondée sur les constatations (I) et les motifs (II) ci-après exposés :

I. - Constatations

A. - Le secteur et les intervenants

1. Le secteur

Le secteur des fruits et légumes recouvre une grande variété de familles de produits, parmi lesquels sont plus particulièrement concernés par la saisine la fraise, la tomate, les pommes, les poires, les pêches et accessoirement, l'ail et l'asperge.

Fruit très fragile, dont la pleine saison en France dure d'avril à juin, la fraise doit être mise sur le marché dans un délai très court après sa cueillette. Parmi les variétés produites, les principales sont l'"Elsanta" (environ 50 % de la production) et la "Gariguette", variété de qualité (environ 15 %). La production française de fraises stagne autour de 80 000 tonnes depuis de nombreuses années. En revanche, les importations de fraises fraîches ont considérablement progressé pendant les années 80, passant de 12 000 tonnes en 1980 à 51 500 tonnes en 1988, pour se stabiliser depuis à ce niveau. L'Espagne assure entre 80 et 85 % de ces importations, suivie du Maroc.

La production française de tomates est relativement stable depuis de nombreuses années, autour de

800 000 tonnes, alors que les importations ont augmenté en volume, entre 1984 et 1994, de 45 % pour atteindre 346 000 tonnes en 1994. En valeur, elles ont au contraire diminué de 13 % entre 1989 et 1995.

La production de pommes, de poires et de pêches fluctue fortement en fonction des aléas climatiques. Le solde des échanges est positif en ce qui concerne la pomme et la pêche et légèrement déficitaire en valeur en ce qui concerne la poire.

2. Les opérateurs

L'offre de fruits et légumes est atomisée. Le nombre de producteurs indépendants était en 1988 de 52 000 pour les fruits et de 86 000 pour les légumes. Toutefois, en tonnage, les groupements de producteurs contrôlent 65 % de la production nationale de fruits et 55 % de la production nationale de légumes.

Au sein de la filière des fruits et légumes, l'expédition constitue une interface entre les producteurs et les grossistes. L'expédition est assurée par plusieurs types d'opérateurs, les producteurs eux-mêmes, les coopératives ou des entreprises d'expédition indépendantes.

Les importateurs se sont surtout développés en fournissant les grandes surfaces qui ont recherché un élargissement de leurs sources d'approvisionnement, pour des raisons de prix et variété de la gamme des produits offerts.

Les grossistes restent également des partenaires obligés de la grande distribution dans la mesure où ils sont capables de livrer régulièrement des quantités importantes de produits de qualité homogène.

Près de la moitié des fruits et légumes commercialisés passent par les marchés d'intérêt national (MIN). Toutefois, ces derniers ne jouent plus un rôle prépondérant d'organisation de marché.

3. Les mécanismes de régulation de l'offre et de la demande

Au plan européen, les fruits et légumes bénéficient d'une organisation de marché qualifiée de " légère " par un rapport du Sénat sur le secteur, prévoyant un mécanisme d'intervention permettant d'indemniser les retraits dans le secteur des pommes, des poires, des pêches et des tomates en cas de crise de surproduction. Le règlement communautaire en vigueur au moment des faits a été remplacé par un nouveau règlement n° 2200/96 basé sur les mêmes principes.

Au plan national, l'organisation des marchés repose sur les groupements de producteurs, les comités économiques constitués par les groupements de producteurs d'une même région, les interprofessions et l'HONIFLOR, établissement public à caractère industriel et commercial. Dans le ressort géographique d'un comité économique, les pouvoirs publics peuvent étendre l'application des règles qu'il a édictées à l'ensemble des producteurs concernés. L'objet des organisations interprofessionnelles, regroupant les organisations les plus représentatives de la production, de la transformation, du négoce et de la distribution, est de prolonger l'organisation des producteurs et de faciliter la concertation entre les différentes parties concernées. Ces organisations peuvent conclure des accords susceptibles d'une extension par les pouvoirs publics à l'ensemble du marché.

B. - Les pratiques relevées

1. Le contexte économique

En 1993, les actions des producteurs de fraises ont été nombreuses, tant à l'égard de la distribution que des importations.

Le rappel des principales caractéristiques de la campagne 1993 permet de saisir le contexte économique et psychologique dans lequel ces actions se sont déroulées.

Dans son bilan 1993 fruits et légumes, l'Interprofession des fruits et légumes (INTERFEL), qui représente paritairement les organisations de la production et de la distribution des fruits et légumes, a relevé pour la campagne 1993 les caractéristiques suivantes :

- un début de récolte plus précoce que l'année précédente, puis un ralentissement du rythme de la récolte à cause du froid, enfin un pic de production atteint vers la mi-mai. Des rendements revus à la baisse en raison des conditions climatiques défavorables et des mises sur le marché plus étalées que l'année précédente ;
- des importations de fraises espagnoles débutant aux premiers jours de février et qui ont alimenté pendant deux mois le marché français à un rythme soutenu ; des cours très bas.

Dans ce contexte, la production française a débuté dans la première quinzaine d'avril à un rythme ralenti par les températures fraîches régnant dans le Sud-Ouest. Les importations espagnoles sont restées importantes et l'offre de fraises françaises ne s'est réellement développée qu'à partir du 20 avril.

Le mois de mai a vu une érosion régulière des cours, d'abord à la suite de l'accélération des apports français, puis, dans la seconde partie du mois, à cause du ralentissement de la demande.

Sur l'ensemble de l'année, le prix moyen à l'importation s'est élevé à 11 francs le kilo contre 14,50 francs sur la moyenne des années 1989/1992.

Les actions menées par plusieurs groupements locaux s'inscrivent dans un contexte plus général décrit dans une circulaire de la FDSEA du Vaucluse en date du 24 mars 1993, adressée aux présidents de l'ensemble des syndicats d'exploitants agricoles, en ces termes :

" Cette action se décompose en deux temps :

- Une rencontre avec les principales centrales pour leur exposer le problème et leur demander de favoriser la production nationale. En ce qui nous concerne, nous les rencontrons vendredi 26 mars 1993,
- Une surveillance des produits mis en marché par les syndicats locaux dès le lendemain, soit à partir du samedi 27 mars.

Nous vous demandons donc dès aujourd'hui dans votre syndicat d'organiser des équipes de surveillance. Elles devront visiter les supermarchés présents dans votre commune dès cette date.

Si vous constatiez la présence de produits d'importation dans un magasin, nous vous recommandons de privilégier la négociation avec la Direction en demandant que cette marchandise soit retirée de l'étalage.

Si vous n'obteniez pas gain de cause, contactez-nous. Nous vous communiquerons le type d'action à conduire dans ce cas-là.

En aucun cas, ne prenez d'initiative pouvant déboucher sur la violence et la dégradation de marchandises ou de matériel.

Je compte bien évidemment sur votre vigilance et votre appui dans cette action ".

Toutefois, les consignes de modération préconisées n'ont pas été suivies par plusieurs organisations d'agriculteurs.

2. Les actions de la Coordination rurale du Lot-et-Garonne

a) Les actions de boycott contre les importations de fraises espagnoles

Au cours d'une conférence de presse tenue à Agen dans les locaux de la Chambre d'agriculture le 19 avril 1993, a été annoncée la création d'un " cercle de vigilance " sur le marché de la fraise. Selon la relation qui en est faite par le journal " Sud-Ouest " du 20 avril 1993, un des participants, M. Girardi, aurait déclaré :

" Nous allons interpellier les centrales d'achat et les importateurs pour leur demander de ne pas jouer l'effondrement des cours ".

Le même jour, la Coordination rurale du Lot-et-Garonne adressait à l'attention des services achats fruits et légumes de la distribution une lettre circulaire dans laquelle il était notamment indiqué : *" Depuis de nombreuses années, la profession des producteurs de fraises françaises a engagé un important effort de qualité, marketing et publi—promotion.*

La démarche de " Fraise de France " a été unanimement saluée par les distributeurs.

Ces efforts ont coûté à toute la filière et à la production.

Aujourd'hui, la production française débute, alors que le marché est saturé de produit espagnol, de qualité souvent douteuse, et à des prix sans commune mesure avec la réalité des coûts de revient.

Nous sommes prêts, en Aquitaine, à relever le défi de la qualité, discours qui vous convient sûrement,

puisqu'il est vôtre depuis des années.

En conséquence, nous vous demandons, dès réception de ce courrier, de privilégier les achats provenance " France ", puisque nous sommes désormais en mesure de vous approvisionner.

Nous espérons, et nous croyons, que vous adopterez cette démarche allant dans le sens de nos intérêts communs.

Quoi qu'il en soit, à partir du lundi 26 avril 1993, les fraiseiculteurs d'Aquitaine, regroupés autour de la Coordination rurale, effectueront si la crise persiste, des contrôles systématiques dans toutes les régions de France, tant en entrepôt qu'en magasin.

Les marchandises à notre sens illégitimes, présentes à ce moment, seront détruites et la médiatisation adéquate sera faite auprès des consommateurs " .

Dans une seconde lettre circulaire du 27 avril 1993, la Coordination rurale du Lot-et-Garonne rappelait : " La semaine dernière, nous avons transmis un ultimatum par courrier, vous sommant de privilégier les achats de fraises françaises par rapport à l'importation " .

Dans une lettre en date du 26 avril 1993 adressée aux expéditeurs, la Coordination rurale du Lot-et-Garonne décrivait les actions menées contre les importations de fraises en ces termes : " *Depuis quelque temps nous avons réussi l'arrêt partiel des importations espagnoles qui a profité au cours de la fraise. Nous avons adressé à la grande distribution un courrier d'ultimatum la sommant de privilégier les achats français* " .

- Le 11 mai 1993 la Coordination, sous l'intitulé " Groupe fraise d'Aquitaine, Coordination rurale 47 " , mettait de nouveau en garde la distribution contre tout achat de fraises d'importation :

" Dans nos précédents courriers, nous vous avons demandé de privilégier les achats de fraises françaises et très largement les distributeurs français ont joué le jeu dans la production nationale " .

Enfin, le 28 mai 1993, la Coordination rurale 47 envoyait une nouvelle lettre circulaire faisant le point des actions menées et réitérait sa demande de boycott des fraises d'importation en ces termes :

" Les actions de gestion du marché de la fraise que nous avons entreprises jusqu'à ce jour, ont dans une large mesure réussi, grâce à votre compréhension et à votre collaboration.

Le département du Lot-et-Garonne est aujourd'hui sur le déclin de sa production et d'autres régions de France prennent le relais, que ce soit le Périgord, Rhône-Alpes ou la Sologne, avec des marchandises de haute qualité.

Depuis plusieurs jours, le marché est déprimé sans que les volumes aient augmenté, nous constatons une forte présence espagnole (200 t par jour) ainsi que Belge, à des prix de dumping ne correspondant à aucune réalité.

Une nouvelle fois, et ce avec la plus extrême vigueur, nous vous demandons et nous y veillerons dès ce jour, d'arrêter totalement les achats dans les pays concurrents, car tant en quantité qu'en qualité, nous pouvons vous approvisionner ".

La presse régionale s'est fait largement l'écho des actions souvent violentes menées par les agriculteurs pour faire respecter ces consignes.

b) L'imposition, pour les fraises, d'un prix de vente minimum au consommateur

Le 27 avril 1993, dans la lettre circulaire citée supra et adressée aux responsables achats fruits et légumes de la distribution, rappelant les actions déjà entreprises pour privilégier les achats de fraises françaises, la Coordination rurale du Lot-et-Garonne fixait également un prix minimum de revente de la fraise française de 10 F la barquette de 500 g. Cette circulaire était rédigée en ces termes :

" D'autre part, et là est l'essentiel du problème, nous constatons alors que la saison débute seulement, des actions promotionnelles intempestives sur les produits français, à des prix de vente très inférieurs aux prix d'achat du marché.

Dans l'éthique, une promotion est une mise en avant des produits pour créer un événement et développer des ventes ; mais sûrement pas du discount systématique.

C'est pourquoi, à partir du mercredi 28 avril 1993, nous avons décidé une action de moralisation de ces pratiques qui nuisent tant à la production qu'à l'expédition, sans vous apporter un quelconque bénéfice. Nous avons fixé un seuil minima de prix de revente de la fraise française qui ne pourra être inférieur à 10 F la barquette de 500 g.

Nous pensons que ce prix est raisonnable, qu'il ne constitue pas un prix maximum mais un prix plancher, limitant la sauvage concurrence à la baisse que se livrent les enseignes de la grande distribution.

Il n'est pas question pour nous d'entraver le fonctionnement du commerce ; malgré tout, une moralisation de certaines pratiques s'impose.

Nous sommes persuadés que vos intérêts n'en seront que renforcés par l'application de cette directive, et qu'un partenariat plus efficace encore pourra se développer entre nous. Notre volonté de progresser avec vous n'a d'égal que notre détermination à faire appliquer, à tout moment et partout en France, la présente directive. Nous veillerons tout particulièrement à ce que votre entreprise ne puisse être lésée par des concurrents déloyaux et vous demandons, Monsieur le Directeur, de nous signaler tout problème que vous puissiez être amené à rencontrer, afin que nous le réglions.

Si notre démarche peut paraître novatrice, elle n'en est pas moins réfléchie et motivée par les intérêts vitaux de la production, de l'expédition, ainsi qu'à terme, nous le croyons, de votre confort de travail ".

Le texte de cette circulaire était également publié dans le journal " Le Petit Bleu du Lot-et-Garonne " du

29 avril 1993, à l'exception des deux derniers paragraphes.

Dans une lettre datée du 26 avril 1993 et adressée aux expéditeurs, la Coordination rurale du Lot-et-Garonne précisait les actions menées auprès des distributeurs en ces termes : *" Nous avons décidé d'imposer à la grande distribution un prix minimum de revente, 9,95 F la barquette de 500 g. Si celui-ci n'est pas respecté, nous interviendrons.*

Nous sommes déterminés et nous veillerons dans les jours qui viennent à faire respecter par tous les moyens cette directive " .

Une autre lettre du 11 mai 1993 précitée à l'en-tête du " Groupe fraise d'Aquitaine Coordination rurale 47 " revenait sur la question d'un prix minimum de vente en ces termes :

" Nous avons décrété d'un prix minimum de revente (9,95 F la barquette de fraises de France), pour enrayer l'infamante concurrence à la baisse que les enseignes se livrent lors des incessantes actions promotionnelles.

Là encore, vous avez très largement joué le jeu. Néanmoins, certains distributeurs recommencent à afficher des prix très bas pour les semaines qui viennent. Nous nous permettons d'attirer votre attention sur la complète inutilité de ce genre de technique, qui sans augmenter sensiblement les débouchés, n'a qu'une action de tassement des marchés de la filière y compris de celle de la distribution, et vient polluer le contexte du marché.

Nous espérons pouvoir régler à l'amiable, par la négociation, les problèmes qui nous seront signalés. Néanmoins, je vous assure de notre totale détermination à faire respecter notre consigne " .

Enfin, dans une lettre circulaire du 28 mai 1993, la même organisation rappelle :

" D'autre part, nous constatons des dérapages quant au respect du prix minimum de revente à 9,95 F la barquette. Avec l'assentiment de tous, ce prix correspond à une réalité des charges de la filière et nous ne voyons aucun intérêt pour quiconque à le modifier.

Plus que jamais nos collègues de toutes les régions productrices veilleront à ce que ce prix soit partout appliqué.

L'immense majorité des distributeurs respecte notre consigne et par correction pour eux, nous ne tolérerons aucune action de discount qui n'apporte rien aux acteurs de la filière et ruine la production.

Si à l'avenir, vous voulez pouvoir acheter des produits de qualité permettez que, tant les expéditeurs que les producteurs, aient les moyens de vous les fournir.

Persuadés que vous saurez comprendre notre message dans toutes ses dimensions " .

Une télécopie du 21 juillet 1993 émanant de la Coordination rurale 47 fixe une grille de prix minimum

valable jusqu'au 31 août 1993 pour 23 fruits et légumes en ces termes : " *La CR 47 exige des prix minimums payés aux producteurs de fruits et légumes (...) La CR 47 restera vigilante sur l'application de ces prix minimums* ".

Des actions ont été également menées par les producteurs de fraises pour faire respecter ces consignes et sont relatées dans la presse locale. En particulier, le journal " Sud-Ouest " du 28 avril 1993 donne d'une de ces interventions la description suivante :

" Une centaine de producteurs du Lot-et-Garonne, appartenant au mouvement de Coordination rurale, n'acceptant pas la campagne promotionnelle sur les fraises lancée par l'hypermarché Auchan, à Bouliac dans la banlieue bordelaise, sont venus en voiture manifester leur mécontentement hier soir en nocturne, vers 20 heures. Certains étaient porteurs de gourdins.

M. James Calon, le directeur, s'avançant sur le parking, les a invités à venir vérifier qu'il n'avait plus de fraises espagnoles dans ses rayons. Mais il n'a pas nié en acheter quand cela s'avère nécessaire. Cependant, il affirmera que 70 % des produits du magasin sont français ...

... Jean-Michel Rucheau, producteur à Damazan, a expliqué que la Coordination envisageait de réunir aujourd'hui quatre-vingt-six expéditeurs du Lot-et-Garonne et de Dordogne afin de leur demander de ne plus vendre à prix cassés. Parallèlement, un fax sera envoyé à la grande distribution afin qu'elle observe un prix minimum de 10 francs. Sinon on interviendra.

Un nouveau groupe voulant entrer, de nouvelles bousculades eurent lieu. Deux portes vitrées explosaient sous la pression, ne blessant heureusement personne.

Après un bon quart d'heure de discussion, et tandis que les caissières se demandaient ce qu'elles devaient faire en entendant sonner les alarmes dans tous les passages, les manifestants sont repartis en direction du péage de Virsac, sur l'A 10 Bordeaux-Paris, pour intercepter des camions transportant des fraises espagnoles ".

Un rapport de la Direction départementale de la CCRF du Lot-et-Garonne, en date du 25 juin 1993, fait état de pressions de la Coordination rurale sur les centres Leclerc de Tonneins, Casteljaloux, Castelculier et Fumel qui ne s'étaient pas pliés aux directives de prix de la Coordination rurale du Lot-et-Garonne.

Des expéditeurs et des négociants ont également fait l'objet de pressions.

C'est ainsi que le 26 avril 1993, la Coordination convoquait par circulaire les expéditeurs du Lot-et-Garonne à une réunion prévue à Marmande le 27 avril. Pour la première fois, l'imposition de prix minima à la distribution était évoquée en ces termes :

" Nous sommes intervenus pour contrôler les importations espagnoles et inciter la grande distribution à acheter nos produits, en donnant un ultimatum du 26 avril, que nous veillons à faire appliquer.

Néanmoins, la grande distribution française, par le jeu des promotions sauvages et incessantes, perturbe le marché et les entreprises commerciales qui les fournissent.

Nous avons décidé de limiter ces pratiques en imposant à la grande distribution un prix minimum de revente des fraises françaises, que nous veillerons à faire respecter partout en France ".

- Le 28 avril 1993, par lettre circulaire précitée adressée aux expéditeurs, la Coordination rendait compte de la réunion du 27 avril aux expéditeurs de fraises qui n'avaient pu ou voulu y assister. Après avoir rappelé les actions menées contre les distributeurs pour limiter les importations et imposer un prix minimum de revente des fraises, elle mettait en garde ceux qui n'adopteraient pas "*une position beaucoup plus ferme quant aux demandes de promotions. Nous saurons veiller également à ce que chacun d'entre vous joue honnêtement le jeu*" (sur 76 expéditeurs de la région, 32 assistaient à la réunion du 27 avril).

Dans une circulaire du 17 mai 1993, adressée aux mêmes expéditeurs et faisant le bilan des actions entreprises, la Coordination rurale du Lot-et-Garonne accentuait sa pression en ces termes : "*Nous avons pu remarquer que certains expéditeurs (ou Coops et SICA) de la région se laissaient aller à accepter des promos à des prix bas que rien ne justifie. Notre avertissement formel s'adresse aussi à eux. Nous ne laisserons casser notre action par personne*".

C. - Les griefs notifiés

Sur la base de ces constatations et d'autres constatations décrites dans la notification de griefs, des griefs avaient été notifiés à la Coordination rurale du Lot-et-Garonne, au Comité de défense des fruits et légumes du Lot-et-Garonne, au Comité Aquitaine-Limousin-Charentes (ALC) et à la FDSEA de la Mayenne, pour avoir mis en œuvre au cours des années 93, 94 et 95 des pratiques prohibées par l'article 7 de l'ordonnance du 1^{er} décembre 1986 et l'article 81 du traité de Rome consistant à limiter les importations de certains fruits et légumes, notamment les fraises, et à imposer un prix minimum tant à la production qu'à la distribution.

Par ailleurs, des griefs avaient été notifiés aux organismes, associations ou entreprises qui ont signé les accords suivants, ayant pour objet et pour effet de limiter les promotions dans le secteur des fruits et légumes :

- Accord du 21 mars 1994 pour l'arrondissement de Marmande,
- Accord interprofessionnel fruits et légumes du 29 avril 1994 pour le département du Lot-et-Garonne,
- Accord du 30 juin 1994 pour la région Rhône-Alpes,
- Accord interprofessionnel sur les fruits et légumes de l'Aude du 5 juillet 1994,
- Accord interprofessionnel fruits et légumes de l'Hérault du 19 juillet 1994,
- Accord interprofessionnel des Pyrénées-Orientales du 17 novembre 1994,
- Code de bonne conduite de la filière fruits et légumes et horticulture de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur,
- Accord cadre sur les pratiques en matière de promotion signé le 20 juillet 1994 au niveau national entre les organisations professionnelles de l'agriculture et de la distribution, ainsi que par plusieurs enseignes de la distribution.

Toutefois, au stade du rapport écrit, seuls ont été retenus les griefs notifiés à la Coordination rurale du Lot-et-Garonne, sur la base des constatations ci-dessus résumées.

II. - Sur la base des constatations qui précèdent, le Conseil,

Sur la procédure :

En ce qui concerne le champ de la saisine du Conseil de la concurrence :

Considérant que plusieurs parties font valoir que certaines des pratiques sont postérieures à la date de la saisine du Conseil ; que celle-ci a été enregistrée au Conseil de la concurrence le 27 juillet 1993 alors que certaines des pratiques retenue par la notification de griefs se sont échelonnées entre le 21 mars 1994 et le 17 novembre 1994 ; qu'en conséquence, elles sont hors du champ de la saisine, laquelle ne portait que sur des actions concertées organisées par différentes organisations agricoles depuis le début de l'année 1992 et ayant pour but avoué d'empêcher par la contrainte la commercialisation en France de produits communautaires ou en provenance de pays tiers ;

Mais considérant que, si les pratiques postérieures à la saisine, c'est-à-dire les accords intitulés " codes de bonne conduite " ou de " bonnes pratiques commerciales " et les courriers adressés par la Fédération départementale des syndicats d'exploitants agricoles (FDSEA) de la Mayenne le 21 avril 1995 et par le Comité Economique Aquitaine-Limousin-Charentes le 3 août 1993, ont donné lieu à la notification de griefs, ces derniers ont été abandonnés au stade du rapport écrit ;

En ce qui concerne la prescription :

Considérant que plusieurs parties relèvent que des griefs leur ont été notifiés le 6 octobre 1997, soit plus de trois ans après les faits qui leur sont reprochés ;

Mais considérant qu'aux termes de l'article 27 de l'ordonnance du 1^{er} décembre 1986 : " Le Conseil de la concurrence ne peut être saisi de faits remontant à plus de trois ans s'il n'a été fait aucun acte tendant à leur recherche, leur constatation ou leur sanction " ; que le Conseil a été saisi par la Fédération française des importateurs de fruits et légumes par lettre enregistrée le 27 juillet 1993 ; que plusieurs procès-verbaux de déclaration ont été dressés pendant le déroulement de l'enquête administrative ; que les derniers actes d'instruction sont les procès-verbaux d'audition et de communication de documents de MM. Schmartz et Monnot du 10 novembre 1995 et de M. Bekaert du 23 novembre 1995 ; que les procès-verbaux consignants ces auditions constituent des actes tendant à la recherche, à la constatation ou à la sanction des faits qui ont interrompu la prescription, non seulement à l'égard des pratiques reprochées à ces entreprises mais aussi de celles pour lesquelles les autres entreprises ont été mises en cause ; qu'ainsi, le Conseil peut examiner ces faits et les qualifier ;

En ce qui concerne la demande de complément d'instruction et de sursis à statuer :

Considérant que la Fédération française des importateurs de fruits et légumes (FFIFL) demande que soit établi : " *un complément de rapport recentré sur les agissements antérieurs à la saisine par la FFIFL* " ;

Mais considérant que les éléments apportés par la FFIFL à l'appui de sa saisine et relatifs à la FDSEA et au CJDA de la Drôme, ainsi qu'à la FDSEA du Vaucluse, ne permettent ni d'établir, à eux seuls, l'existence d'une infraction à l'article 7 de l'ordonnance du 1^{er} décembre 1986, ni de penser qu'un complément d'instruction apporterait la démonstration de l'existence d'une telle infraction ; qu'en conséquence, il n'y a pas lieu d'accueillir la demande de la FFIFL et de surseoir à statuer ;

Sur les pratiques constatées :

En ce qui concerne l'action de la Coordination rurale du Lot-et-Garonne :

Considérant, en premier lieu, qu'il n'est pas contesté que la Coordination rurale du Lot-et-Garonne a, directement ou indirectement, exercé des pressions sur le négoce des fruits et légumes ainsi que sur la grande distribution, afin de les dissuader de s'approvisionner en produits importés, notamment en fraises d'origine espagnole ; qu'au cours d'une conférence de presse tenue à Agen dans les locaux de la Chambre d'agriculture le 19 avril 1993, a été annoncée la création d'un " cercle de vigilance " sur le marché de la fraise ; que la Coordination rurale du Lot-et-Garonne a adressé aux services achats fruits et légumes de la grande distribution plusieurs lettres circulaires, notamment le 19 avril 1993, le 11 mai 1993 et le 28 mai 1993, dans lesquelles des menaces étaient proférées à l'encontre de ceux qui ne privilégieraient pas les achats de fraises françaises ; qu'en particulier, la circulaire du 19 avril 1993 indiquait : " *qu'à partir du lundi 26 avril 1993, les fraisculteurs d'Aquitaine regroupés autour de la Coordination rurale, effectueront si la crise persiste, des contrôles systématiques dans toutes les régions de France, tant en entrepôt qu'en magasin. Les marchandises à notre sens illégitimes, présentes à ce moment seront détruites et la médiation adéquate sera faite auprès des consommateurs* " ; que, dans une seconde lettre circulaire du 27 avril 1993, il était rappelé : " *La semaine dernière nous avons transmis un ultimatum par courrier, vous sommant de privilégier les achats de fraises françaises par rapport à l'importation* " ;

Considérant, en second lieu, que la Coordination rurale du Lot-et-Garonne a fixé dans des lettres circulaires adressées à la distribution un prix minimum de revente de la fraise française à 10 F la barquette de 500g ; que, dans une autre lettre en date du 26 avril 1993 adressée aux expéditeurs, il est précisé : " *Nous avons décidé d'imposer à la grande distribution un prix minimum de revente, 9,95 F la barquette de 500 g. Si celui-ci n'est pas respecté, nous interviendrons. Nous sommes déterminés et nous veillerons dans les jours qui suivent à faire respecter par tous les moyens cette directive* " ;

Considérant que la Coordination rurale fait valoir dans ses observations : " Nous savions ces agissements illégaux, nous connaissions les risques encourus en les commettant et avons été assez habiles et peu excessifs pour être poursuivis certes, mais pas condamnés. Les moyens dont nous disposons pour nous faire entendre sont limités, nous n'avons pas comme d'autres corporations, la possibilité légale de paralyser le pays " ; qu'elle poursuit : " Les différents courriers que nous avons adressés alternant entre ton menaçant et gratifiant parfois, sont assez largement consensuels. Personne n'était dupe sur la puissance réelle de notre groupe et sur sa capacité à régenter le commerce sur l'ensemble du territoire national. Tout au plus, nous étions capables d'une action ponctuelle et symbolique " ;

Considérant, par ailleurs, que le commissaire du Gouvernement, s'il admet que : " Les pratiques de fixation de prix minimum et les consignes de préférence locale constituent des clauses anticoncurrentielles " soutient que : " Ces pratiques n'ont pas spécifiquement un tel objet. Elles s'inscrivent dans un contexte de violence et de destruction dont la rationalité n'est pas toujours évidente et ne peut en tout état de cause se réduire à un seul objet anticoncurrentiel " ; qu'il fait également valoir que l'effet anticoncurrentiel de ces pratiques sur le marché des fruits et légumes n'est pas établi ;

Mais considérant, s'agissant tout d'abord de l'objet des pratiques, que les termes employés dans les différentes lettres adressées à la grande distribution sont sans ambiguïté ; qu'en particulier, dans le courrier du 27 avril 1993, la circulaire du 19 avril 1993 est qualifiée " *d'ultimatum ... sommant de privilégier les achats de fraises françaises par rapport à l'importation* " ; que, dans une lettre du 28 mai 1993, la Coordination rurale, ayant constaté des " *dérapages quant au respect du prix minimum de revente* ", ajoute " *plus que jamais nos collègues de toutes les régions productrices veilleront à ce que ce prix soit partout appliqué* " ; que ces courriers, adressés aux différents intervenants de la filière fruits et légumes, s'inscrivent dans un contexte de violence retracé abondamment dans la presse ; qu'en particulier, le journal " Sud-Ouest " du 28 avril 1993 en rend compte, en ces termes : " *Une centaine de producteurs du Lot-et-Garonne, appartenant au mouvement de Coordination rurale, n'acceptant pas la campagne promotionnelle sur les fraises, lancée par l'hypermarché Auchan, à Bouliac dans la banlieue bordelaise, sont venus en voiture manifester leur mécontentement hier soir en nocturne, vers 20 heures. Certains étaient porteurs de gourdins.*

M. James Calon, le directeur, s'avançant sur le parking, les a invités à venir vérifier qu'il n'avait plus de fraises espagnoles dans ses rayons. Mais il n'a pas nié en acheter quand cela s'avère nécessaire. Cependant, il affirmera que 70 % des produits du magasin sont français ...

... Jean-Michel Rucheau, producteur à Damazan, a expliqué que la Coordination envisageait de réunir aujourd'hui quatre-vingt-six expéditeurs du Lot-et-Garonne et de Dordogne afin de leur demander de ne plus vendre à prix cassés. Parallèlement, un fax sera envoyé à la grande distribution afin qu'elle observe un prix minimum de 10 francs. Sinon, on interviendra.

Un nouveau groupe voulant entrer, de nouvelles bousculades eurent lieu. Deux portes vitrées explosaient sous la pression, ne blessant heureusement personne.

Après un bon quart d'heure de discussion, et tandis que les caissières se demandaient ce qu'elles devaient faire en entendant sonner les alarmes dans tous les passages, les manifestants sont repartis en direction du péage de Virsac, sur l'A 10 Bordeaux-Paris, pour intercepter des camions transportant des fraises espagnoles " ;

Considérant, d'ailleurs, qu'il ressort des termes mêmes des circulaires diffusées auprès de la grande distribution que la Coordination rurale ne méconnaissait pas le caractère anticoncurrentiel de ses actions ; qu'en particulier, dans la circulaire du 27 avril 1993, il est indiqué à propos du prix de revente minimum de la fraise française imposé par la coordination rurale : " *Nous pensons que ce prix est raisonnable, qu'il ne constitue pas un prix maximum mais un prix plancher, limitant la concurrence sauvage à la baisse que se livrent les enseignes de la grande distribution* " ;

Considérant qu'à supposer que les pratiques en cause aient eu, en dehors de leur objet anticoncurrentiel, et comme le soutient le commissaire du Gouvernement, une autre finalité, cette circonstance serait sans incidence sur l'illicéité de ces pratiques au regard des dispositions de l'article 7 de l'ordonnance du 1^{er} décembre 1986 ; que, notamment, les violences qui ont accompagné certaines des pratiques dénoncées n'ont fait que renforcer leur caractère anticoncurrentiel ;

Considérant, ensuite, s'agissant de l'effet des pratiques, que si, selon les statistiques douanières, les importations annuelles totales de fraises espagnoles se sont élevées en 1993 à 41 956 tonnes contre 43 172 tonnes en 1992 et 44 286 tonnes en 1991, soit des quantités sensiblement équivalentes ces trois années, la baisse des importations constatée au cours du mois de mai 1993, période pendant laquelle les actions menées par la Coordination rurale étaient le plus susceptibles de produire leurs effets, est sensible ; qu'en effet, les importations de fraises espagnoles au mois de mai 1993 se sont élevées à 5 852 tonnes contre 6 877 tonnes en mai 1992 et 12 180 tonnes en mai 1991 ; qu'il n'est pas établi que cette baisse des importations ait eu d'autres causes que la limitation, volontaire ou non, de la commercialisation de ces fraises en France ; qu'à supposer même que la baisse des importations espagnoles ait eu d'autres causes, il résulte du caractère très saisonnier de la production en cause que les actions menées pendant le mois d'avril 1993, alors que le prix d'achat des fraises françaises était égal au double du prix d'achat des fraises espagnoles, notamment vers le 20 avril 1993, étaient susceptibles d'avoir un effet déstabilisant sur le marché ;

Considérant que, d'après les données du Service des nouvelles des marchés (SNM) (Cf. notification de griefs, p. 66), les cours de la fraise espagnole sur le marché de Saint-Charles, qui étaient de 9,60 F le kilo le 20 avril 1993, sont montés jusqu'à 18 F le 29 avril ; qu'ils se sont maintenus à 11 F le 3 mai, pour ne redescendre au-dessous du niveau enregistré le 20 avril qu'à compter du 5 mai 1993 ; que ce pic de prix, qui correspond aux actions les plus énergiques développées par les producteurs contre les importations, est intervenu à une période où l'offre de fraises françaises venait s'ajouter à l'offre de fraises espagnoles dont les cours auraient donc dû être orientés à la baisse ; que, d'ailleurs, en 1992 et en 1994, les cours de la fraise espagnole ont décliné du 20 avril au 5 mai, passant, en 1992, de 14 F au 20 avril à 10,50 F au 25 avril, à 9,80 F au 30 avril et à 9,50 F au 5 mai et passant, en 1994, de 13,50 F au 20 avril, à 12,50 F au 25 avril, à 10,50 F au 30 avril et à 9,50 F au 5 mai ; que, si les aléas, notamment climatiques, conduisent nécessairement à relativiser la portée de telles comparaisons, il n'en demeure pas moins que les chiffres de l'année 1993 paraissent anormaux ; que la seule explication plausible à cette hausse soudaine des cours réside dans la diminution des arrivages des fraises espagnoles sous l'effet, d'une part, des actions dirigées directement contre les importations et, d'autre part, d'un renoncement des importateurs face au boycott dont les fraises espagnoles étaient l'objet ; qu'ainsi que le relève l'inspecteur J.L. Séchet dans son rapport complémentaire relatif aux pratiques observées sur le marché de la fraise en date du 11 avril 1996, "*sans la raréfaction de l'offre des fraises importées (...), le différentiel de prix avec la fraise française ne serait pas de 1 à 2 en début de campagne mais de 1 à 3 ce qui rendrait difficile la commercialisation de la production nationale* " ;

Considérant, enfin, que la Coordination rurale a constaté elle-même à plusieurs reprises le succès de ses opérations ; qu'elle souligne notamment dans sa circulaire du 28 mai 1993 : "*les actions de gestion du marché de la fraise que nous avons entreprises jusqu'à ce jour, ont dans une large mesure réussi, grâce à votre compréhension et à votre collaboration* " ;

Considérant que les pratiques dénoncées visaient surtout à empêcher les importations de fraises, en

provenance notamment d'Espagne ; que ces importations représentent une part importante des fraises consommées en France ; que ces pratiques étaient donc de nature à affecter de manière sensible le commerce entre les Etats membres de l'Union Européenne ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que la Coordination rurale, en imposant des prix de revente à la distribution et en menant des opérations de boycott des importations, a mis en œuvre des pratiques ayant eu pour objet et pouvant avoir eu pour effet de faire obstacle à la fixation de ces prix par le libre jeu du marché et de limiter l'accès au marché par d'autres entreprises ; que de telles pratiques sont prohibées par l'article 7 de l'ordonnance du 1^{er} décembre 1986 et l'article 81 du traité de Rome ;

Sur l'application du 2 de l'article 10 de l'ordonnance du 1^{er} décembre 1986 :

Considérant qu'aux termes du 2 de l'article 10 de l'ordonnance du 1^{er} décembre 1986 : " Ne sont pas soumises aux dispositions des articles 7 et 8 les pratiques dont les auteurs peuvent justifier qu'elles ont pour effet d'assurer un progrès économique et qu'elles réservent aux utilisateurs une partie équitable du profit qui en résulte, sans donner aux entreprises intéressées la possibilité d'éliminer la concurrence pour une partie substantielle des produits en cause. Ces pratiques, qui peuvent consister à organiser pour les produits agricoles ou d'origine agricole, sous une même marque ou enseigne, les volumes et la qualité de production ainsi que la politique commerciale y compris en convenant d'un prix de cession commun, ne doivent imposer des restrictions à la concurrence que dans la mesure où elles sont indispensables pour atteindre cet objectif de progrès " ;

Considérant que la Coordination rurale soutient que son action était justifiée par le comportement des différentes enseignes de la distribution en concurrence permanente pour attirer les consommateurs ; que ces enseignes utilisent la fraise, produit attractif, comme produit d'appel et emploient alors tous les moyens pour obtenir des prix bas, notamment des menaces de déréférencement et de boycott d'autres produits ;

Mais considérant qu'il n'est pas établi que les opérations promotionnelles organisées par la grande distribution aient obéi à une telle stratégie ; qu'à supposer même que tel ait été le cas, il n'est nullement prouvé que les restrictions de concurrence entraînées par les pratiques ci-dessus analysées étaient indispensables pour atteindre un objectif de progrès économique et de satisfaction du consommateur ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les pratiques mises en œuvre par la Coordination rurale sont prohibées par l'article 7 de l'ordonnance du 1^{er} décembre 1986 sans qu'aucun fait ne puisse les justifier au regard des dispositions de l'article 10 de ce même texte ;

Sur les sanctions :

Considérant qu'aux termes de l'article 13 de l'ordonnance du 1^{er} décembre 1986 : " Le Conseil de la concurrence peut ordonner aux intéressés de mettre fin aux pratiques anticoncurrentielles dans un délai déterminé ou imposer des conditions particulières. Il peut infliger une sanction pécuniaire applicable soit immédiatement, soit en cas d'inexécution des injonctions. Les sanctions pécuniaires sont proportionnées à la gravité des faits reprochés, à l'importance du dommage causé à l'économie et à la situation de l'entreprise ou

de l'organisme sanctionné. Elles sont déterminées individuellement pour chaque entreprise ou organisme sanctionné et de façon motivée pour chaque sanction. Le montant maximum de la sanction est, pour une entreprise, de 5 % du montant du chiffre d'affaires hors taxes réalisé en France au cours du dernier exercice clos. Si le contrevenant n'est pas une entreprise, le maximum est de dix millions de francs. Le Conseil de la concurrence peut ordonner la publication de sa décision dans les journaux ou publications qu'il désigne, l'affichage dans les lieux qu'il indique (...). Les frais sont supportés par la personne intéressée " ;

Considérant que les pratiques imputables à la Coordination rurale du Lot-et-Garonne n'ont duré qu'une vingtaine de jours sur une saison d'environ cinq mois ; qu'aucun autre fait comparable imputable à la coordination rural du Lot-et-Garonne n'a été enregistré après la période 1993-1994 ;

Mais considérant que ces pratiques traduisaient une volonté très ferme de cet organisme de faire obstacle, pour un produit de grande consommation, à la libre détermination des prix par le jeu du marché ; qu'il résulte des observations déposées par la Coordination rurale que celle-ci savait " *ces agissements illégaux* " ; que les menaces auxquelles s'est livrée cette organisation revêtent, par leur nature même, un caractère grave ; que, pour apprécier le dommage à l'économie, il convient de tenir compte du fait qu'elles ont été mises en œuvre dans les principales zones de production et se sont produites dans un contexte de violence à l'encontre de plusieurs magasins ;

Considérant que la Coordination rurale du Lot-et-Garonne n'a pas produit le montant de ses ressources ; qu'interrogés en séance sur ce point, ses représentants ont seulement indiqué que leur association regroupait environ trois cents adhérents et qu'elle disposait de ressources s'élevant à quelques milliers de francs ; que, compte tenu des éléments d'appréciation ci-dessus mentionnés, il y a lieu d'infliger à la Coordination rurale du Lot-et-Garonne une sanction pécuniaire de 150 000 francs,

Décide :

Article 1^{er}.- Il est établi que la Coordination rurale du Lot-et-Garonne a enfreint les dispositions de l'article 7 de l'ordonnance du 1^{er} décembre 1986 et de l'article 81 du traité de Rome.

Article 2.- Il est infligé à la Coordination rurale du Lot-et-Garonne une sanction pécuniaire de 150 000 francs.

Délibéré, sur le rapport de M. Poyer, par Mme Hagelsteen, présidente, Mme Pasturel, vice-présidente, MM. Cortesse et Jenny, vice-présidents, Mmes Boutard-Labarde, Flüry-Herard, MM. Bidaud, Robin, membres.

Le secrétaire de séance,

Sylvie Grando

La présidente,

Marie-Dominique Hagelsteen