

**Avis n° 11-A-03 du 15 février 2011
relatif à un accord interprofessionnel dans le secteur ovin**

L'Autorité de la concurrence (commission permanente),

Vu la lettre, enregistrée le 20 décembre 2010 sous le numéro 10/0111A par laquelle le ministre en charge de l'économie, des finances et de l'industrie a saisi l'Autorité de la concurrence, en application du 4ème alinéa de l'article L. 632-4 du code rural et de la pêche maritime, d'une demande d'avis relative à un accord interprofessionnel, conclu le 1^{er} décembre 2010, au sein de l'interprofession du bétail et des viandes définissant les clauses obligatoires devant figurer dans les contrats de vente applicables pour le secteur ovin ;

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 ;

Vu les avis du Conseil de la concurrence et de l'Autorité de la concurrence n° [08-A-07](#) du 7 mai 2008 relatif à l'organisation économique de la filière fruits et légumes, n° [09-A-48](#) du 2 octobre 2009 relatif au fonctionnement du secteur laitier et n° [10-A-28](#) du 13 décembre 2010 relatif à deux projets de décrets imposant la contractualisation dans des secteurs agricoles,

Vu les autres pièces du dossier ;

La rapporteure, la rapporteure générale, le commissaire du Gouvernement et les représentants du ministère de l'agriculture entendus lors de la séance de l'Autorité de la concurrence du 9 février 2011 ;

Les représentants de l'interprofession du bétail et des viandes 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 :

I. Constatations

A. LA SAISINE

1. Par lettre du 20 décembre 2010, enregistrée sous le numéro 10/0111A, le ministre en charge de l'économie, des finances et de l'industrie a transmis à l'Autorité, sur le fondement de l'article L. 632-4, 4ème alinéa du code rural et de la pêche maritime, une demande d'avis relative à un accord interprofessionnel conclu le 1er décembre 2010 au sein de l'interprofession du bétail et des viandes dans le secteur ovin.
2. L'article L. 632-4 du code rural et de la pêche maritime rend obligatoire la consultation de l'Autorité de la concurrence sur des projets d'accords conclus dans le cadre d'une organisation interprofessionnelle définissant des clauses types relatives aux modalités de détermination des prix, aux calendriers de livraison, aux durées de contrat, et aux modalités de révision des conditions de vente. L'Autorité de la concurrence dispose alors d'un délai de deux mois pour statuer sur cet accord.

B. CADRE JURIDIQUE

1. LA LOI DE MODERNISATION DE L'AGRICULTURE

3. La loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche, ci-après, « LMAP », du 27 juillet 2010, poursuit deux objectifs principaux : stabiliser le revenu des agriculteurs et renforcer la compétitivité de l'agriculture.
4. Pour lutter contre la baisse des revenus agricoles, la LMAP préconise que les contrats écrits entre producteurs et acheteurs deviennent la règle. L'article 12 de la LMAP dispose ainsi que « *la conclusion de contrats de vente écrits entre producteurs et acheteurs, ou entre opérateurs économiques mentionnés au premier alinéa de l'article L. 551-1, propriétaires de la marchandise, et acheteurs, peut être rendue obligatoire pour les produits agricoles destinés à la revente ou à la transformation* » (article L. 631-24 du code rural).
5. Le dispositif peut être mis en œuvre :
 - soit, par l'extension ou l'homologation d'un accord interprofessionnel ;
 - soit, si aucun accord interprofessionnel ayant le même objet n'a été étendu ou homologué, par un décret en Conseil d'État.
6. Les contrats doivent permettre de fixer pour plusieurs années les quantités et le prix protégeant ainsi l'agriculteur des variations brutales des cours et lui permettant de prévoir le niveau de ses revenus sur une période maximum de un à cinq ans.
7. L'article 12 de la LMAP prévoit des amendes pouvant aller jusqu'à 75 000 euros par an et par producteur ou opérateur économique, mentionnés au premier alinéa de l'article L. 551-1 du code rural, incriminant le fait pour un acheteur de ne pas remettre au vendeur une

proposition de contrat écrit, ou de ne pas inclure les clauses obligatoires dans les contrats ou de rédiger ces clauses en méconnaissance du point I de l'article L. 631-24 du code rural. La loi crée également la fonction d'un médiateur en cas de litige lors de la conclusion ou de l'exécution des contrats.

8. Dans le secteur laitier et celui des fruits et légumes, les contrats ont été rendus obligatoires par décrets n° 2010-1753 du 30 décembre 2010 en application de l'article L. 631-24 du code rural et de la pêche maritime. Ils contiennent des clauses relatives à la durée, au volume de la production et aux modalités de détermination du prix, ainsi qu'aux caractéristiques des produits et aux conditions de livraison ; les contrats prévoient également les modalités de révision et la durée du préavis en cas de rupture du contrat.
9. Les décrets mentionnés ci-dessus ont fait l'objet d'un avis de l'Autorité de la concurrence, du 13 décembre 2010, qui s'est déclaré « favorable à ce que soit promue la contractualisation dans deux secteurs caractérisés par une forte volatilité des prix ».
10. C'est dans ce contexte que les organisations professionnelles membres de l'interprofession du bétail et des viandes (ci-après, « INTERBEV »), branche ovin, ont décidé de définir, par accord interprofessionnel, le cadre du dispositif contractuel qui fait l'objet du présent avis.

2. LE « BILAN DE SANTE » DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE

11. Depuis la réorientation de la politique agricole commune (PAC) en 1992, instaurant un système d'aides directes aux revenus pour compenser les baisses de prix, les réformes se sont succédées. Actuellement, la politique agricole commune fait l'objet d'un "bilan de santé" qui a conduit, dans le cadre du règlement n° 73/2009 du Conseil du 19 janvier 2009, à maintenir un système d'aides au revenu tout en limitant les systèmes de gestion des marchés.
12. Le nouveau dispositif communautaire consacre des mesures en faveur des agriculteurs. En particulier, l'article 68 du règlement n° 73/2009, précité, permet à un État membre d'accorder des subventions spécifiques aux agriculteurs.
13. La France a choisi de cibler son action notamment sur l'élevage ovin, en accordant jusqu'en 2013, une enveloppe de 125 millions d'euros par an. Cette aide a fait l'objet d'une notification en date du 30 juillet 2009 à la Commission européenne.
14. Cette prime ovine est constituée d'un montant fixe de 21 euros par animal éligible et par an. Les modalités d'attribution de ces aides sont prévues par une circulaire du ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire, du 15 décembre 2010 (Circulaire DGPAAT/SDEA/C2010-3112), et reposent sur les principes suivants :
 - introduction de critères de performances techniques (productivité minimale de 0,6 agneau/brebis),
 - aides réservées aux élevages professionnels,
 - possibilité de percevoir une majoration de cette aide, d'un montant minimal de 3 euros par animal éligible et par an, dont les conditions d'octroi sont liées à la mise en place d'un dispositif de contractualisation entre l'éleveur et un ou plusieurs opérateurs de l'aval ou à la justification d'une adhésion à une organisation de producteurs commerciale dans le secteur ovin, reconnue par le ministère de l'agriculture, ou d'une association de producteurs, non commerciale.

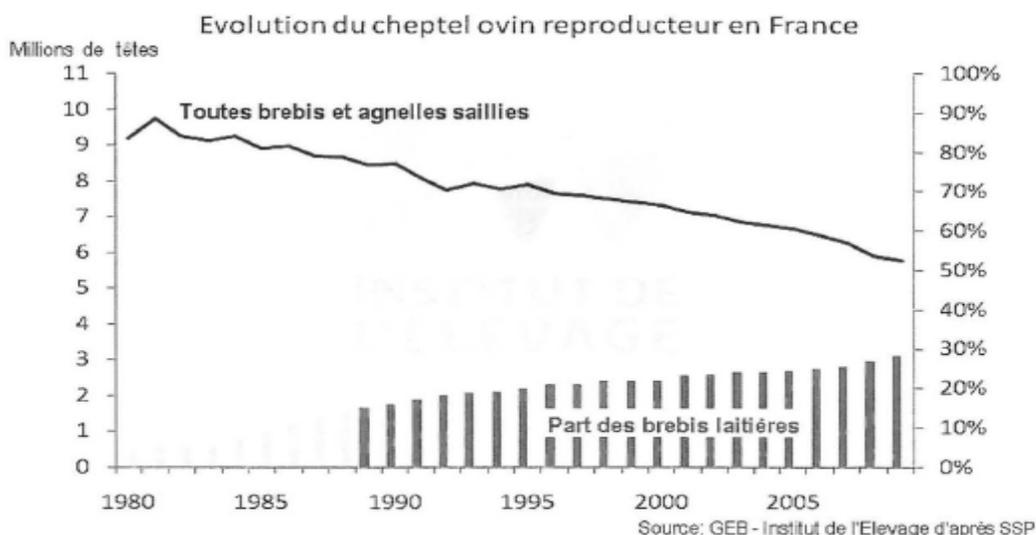
15. Pour l'année 2011, et afin de tenir compte des évolutions réglementaires, les contrats permettant l'éligibilité à cette aide devront respecter l'accord interprofessionnel qui fait l'objet du présent avis. Les organisations de producteurs doivent également se mettre en conformité avec l'article 12 de la LMAP dans leur règlement intérieur.

C. L'ORGANISATION ECONOMIQUE DE LA FILIERE OVINE

16. L'élevage ovin est important sous l'angle économique, environnemental et territorial dans des nombreuses régions françaises. Il permet de maintenir une activité agricole dans beaucoup de zones fragiles. Il traverse cependant une crise importante, avec un cheptel en diminution constante, due principalement à la faiblesse des revenus perçus par les éleveurs et à la concurrence avec d'autres productions agricoles. Cette situation touche l'ensemble du territoire national concerné par ce type de production.
17. Selon un rapport du Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux sur l'organisation économique de la filière ovine, établi en novembre 2008, par Claire Gaudot, Jean-Louis Porry et Jean-Marie Travers, inspecteurs généraux, la filière ovine française est la plus petite filière du secteur du bétail qui représente à peine 2 % de la production française de viandes.

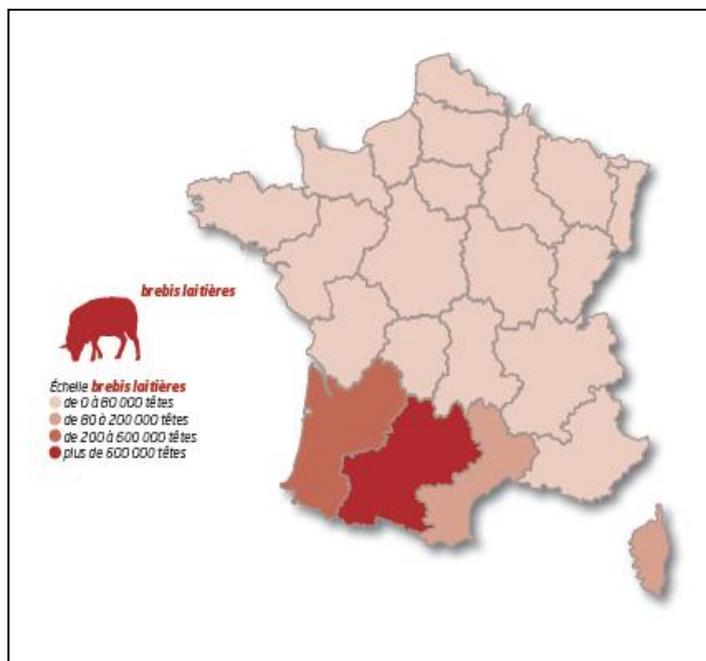
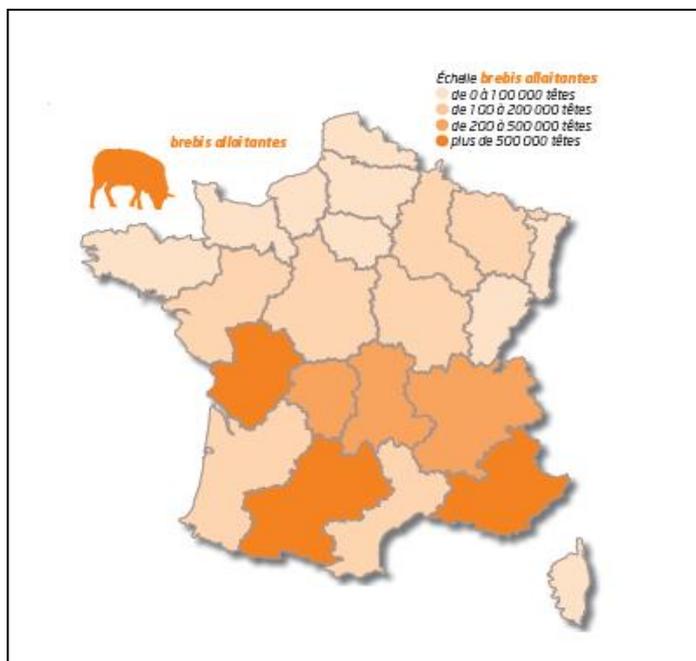
1. UNE PRODUCTION EN DÉCLIN

18. En 2007, la France a produit 12% de l'offre de viande ovine de l'Union européenne à 27, ce qui la classe au 3^{ème} rang des Etats membres, derrière le Royaume-Uni (31 %) et l'Espagne (22 %). La production indigène brute, qui mesure le volume d'ovins produits en France s'établit, pour 2008, à 112.000 de tonnes équivalent carcasses (tec).
19. Composé de 7,7 millions de têtes, dont 5,9 millions de brebis (chiffres Agreste 2008), le cheptel ovin français est en repli régulier depuis vingt ans. L'effectif des brebis allaitantes (4,3 millions de têtes) est très largement supérieur à celui des brebis laitières (1,6 million de têtes), comme le montre le graphique ci-dessous :



20. La production française se caractérise par l'existence de deux systèmes d'élevages très différents et qui connaissent une évolution contrastée :

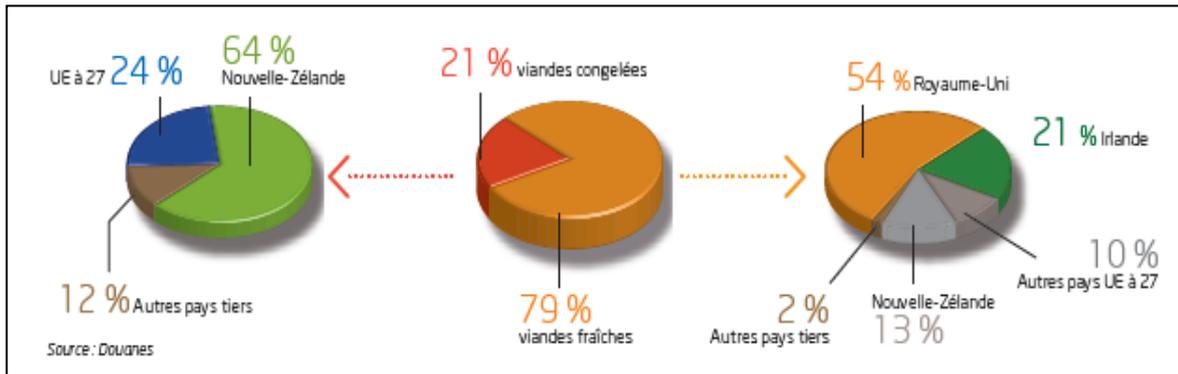
- un système allaitant dominant mais en perte de vitesse qui se retrouve principalement dans le Centre-Ouest, la région PACA, l'Auvergne et le Quercy ;
- un système laitier présent dans trois grands bassins (Pyrénées Atlantiques, Roquefort et Corse) qui connaît, un certain dynamisme lié à la bonne valorisation de produits fromagers dans les zones bénéficiant d'une forte identité.



(Source : les cahiers de France Agrimer 2009)

2. UNE PRODUCTION QUI NE PERMET PAS DE SATISFAIRE LA DEMANDE NATIONALE

21. La France est très déficitaire en viande ovine. La production ovine française ne suffit pas à couvrir la demande française de viande ovine (le taux de couverture de la demande n'est que de 42 %). La consommation, représente en moyenne de 3,7 kilogrammes (équivalent carcasse) par personne et par an (données statistiques, France Agrimer 2009).
22. La demande n'est satisfaite que grâce à des importations provenant principalement du Royaume-Uni et d'Irlande mais également de Nouvelle-Zélande. La viande ovine importée en provenance de Nouvelle-Zélande est essentiellement congelée tandis qu'elle est fraîche lorsqu'elle provient des îles Britanniques.



Approvisionnements français en viande ovine en 2008

23. L'export d'animaux vivants est marginal et principalement réalisé vers l'Espagne (413 000 têtes) et l'Italie (307 000 têtes).

3. PLUSIEURS FACTEURS EXPLIQUENT LE DECLIN DE LA PRODUCTION OVINE

a. Une rentabilité insuffisante

24. La production ovine française apparaît, tout d'abord, comme une activité insuffisamment rentable. En terme de revenu, l'élevage ovin fait, depuis longtemps, figure de parent pauvre de l'agriculture française. Selon le rapport précité, la rémunération du travail des éleveurs d'ovins ramenée à l'unité de travail est la plus basse du monde agricole français (10 000 euros/unité de travail¹) et ce revenu est en baisse (moins 28 % depuis 1980). Il s'est encore dégradé ces derniers mois du fait de l'augmentation du coût des aliments pour bétail, alors même que la flambée des prix des céréales en 2007 et 2008 et la hausse des prix du pétrole et des problèmes sanitaires l'avaient déjà durement touché auparavant, mouvement accompagné par une baisse de la productivité et un différentiel accru entre les coûts de production (l'estimation de la hausse du prix de revient depuis 2006 varie de 1 à 1,5 €/kg carcasse selon les interlocuteurs) et les prix obtenus par les éleveurs.
25. Les coûts de production se répartissent approximativement de la manière suivante : 30% de charges de structure liées à l'exploitation agricole et 70 % de coûts d'alimentation².

b. Une production insuffisamment organisée

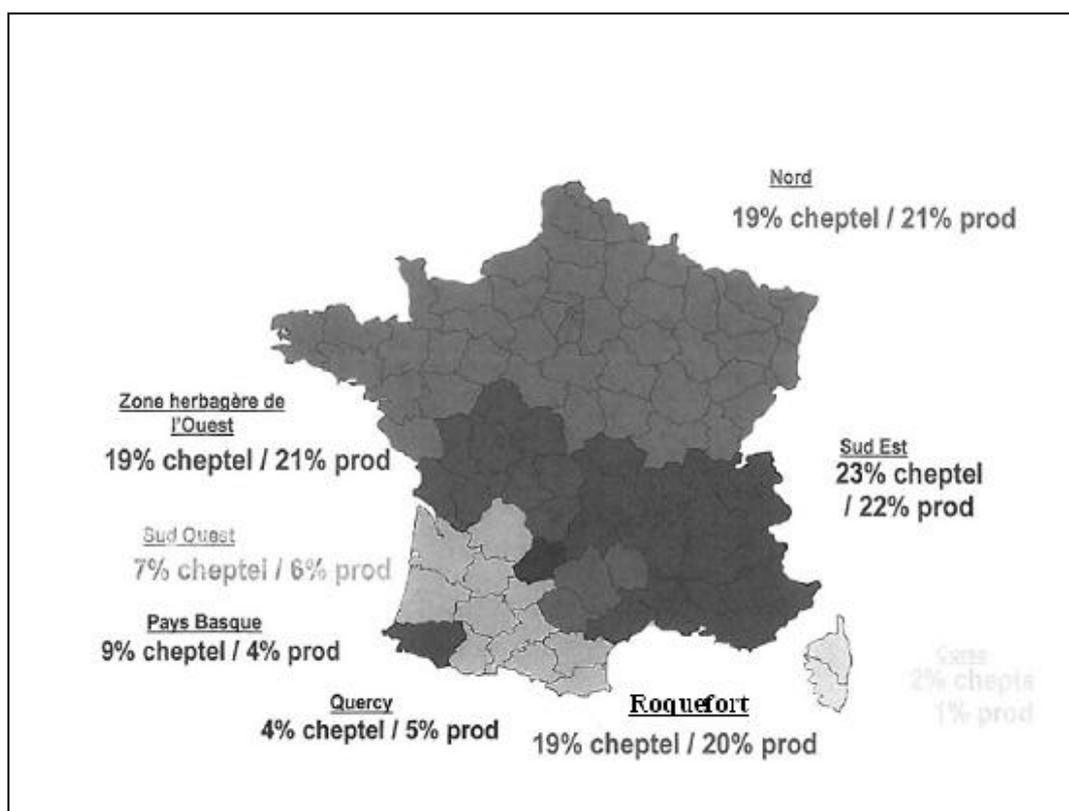
26. La faiblesse de l'organisation économique au sein de la filière ovine constitue également un frein au développement de cette production.
27. En premier lieu, ce secteur est peu structuré en organisations de producteurs. Il n'existe que 52 groupements de producteurs, rassemblant 11 200 adhérents et représentant 50 % de l'ensemble de la production³.

¹ L'unité de travail correspond à l'unité de mesure de la main d'œuvre qui correspond elle-même à une personne travaillant à temps plein pendant une année.

² Données communiquées par Interbev lors de la séance, qui correspondent plutôt à la répartition dans le cheptel allaitant.

³ Données communiquées par Interbev, 2010.

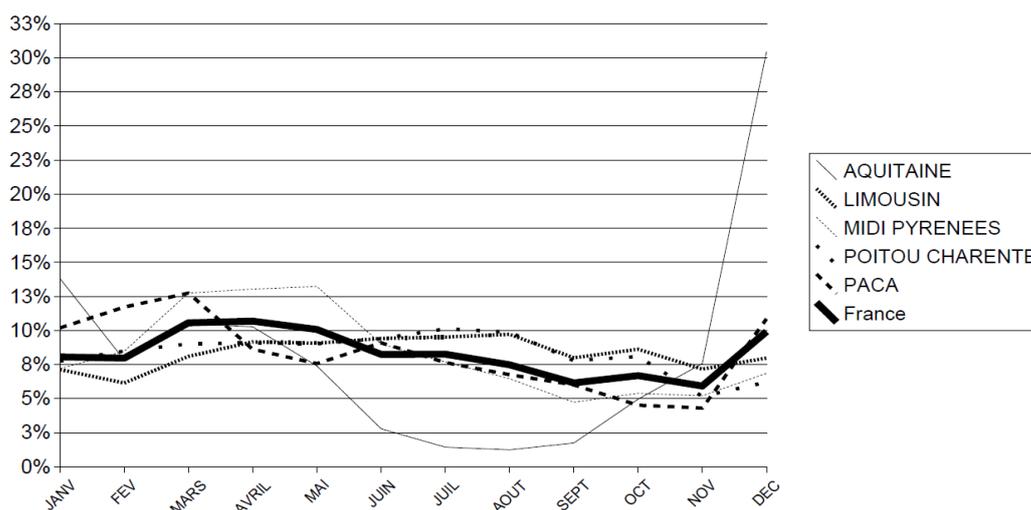
28. Entre 1980 et 2010, le nombre d'exploitations comportant des ovins a ainsi été divisé par trois. Sur la même période, le nombre de brebis mères a été divisé par deux. Sur ces dix dernières années seulement, la production française a perdu un million et demi de brebis et 40.000 éleveurs ovins. Ce déclin est particulièrement perceptible s'agissant des ovins élevés pour leur viande.
29. En second lieu, ce secteur souffre d'une certaine atomisation de la production. La filière est composée de petites et moyennes entreprises (élevage, abattage, transformation) fortement ancrées dans l'économie locale des régions les plus défavorisées de l'hexagone.
30. Le cheptel ovin est réparti de façon très inégale sur le territoire, concentré sur quelques grandes régions de production: Midi - Pyrénées détient 25 % des effectifs nationaux, Aquitaine et PACA 10% chacune, Poitou-Charentes, 9%, Auvergne et Limousin 7 % chacune.



Source : Interbev 2010

31. En outre, l'irrégularité de la mise sur le marché des agneaux au cours de l'année n'est pas satisfaisante pour l'industrie des viandes, ce qui induit des importations.

Variations saisonnières des livraisons des OP



Source : chiffres Coop de France

32. Comme le montre ce graphique, pour répondre à la demande du consommateur français, la France a besoin entre septembre et mai d'importer des agneaux du Royaume-Uni. Les importations de gigots de Nouvelle-Zélande permettent de couvrir les besoins de surconsommation en période de Noël et à Pâques.

c. Une volatilité cyclique des prix

33. Le secteur ovin est également caractérisé par une volatilité cyclique des prix de périodicité annuelle (voir graphique, ci-après). Cette volatilité des prix est nuisible à l'efficacité économique du secteur, car elle engendre une incertitude sur les recettes des éleveurs comme sur les coûts des transformateurs, ce qui pèse non seulement sur les investissements mais également sur la viabilité des entreprises. Cependant on note que contrairement à d'autres productions agricoles, hormis les années 2001 et 2002, les prix connaissent sur longue période une relative stabilité.



Cotation hebdomadaire de l'agneau français sur le marché en gros de Rungis (€/kg de carcasse) - Source: FranceAgriMer

d. Une production traditionnellement peu prise en compte par la PAC

34. L'organisation commune de marché ovine (OCM), qui existe depuis 1980, n'a pas été prise en compte lors des dernières grandes réformes de la PAC en 1992 et 1999, qui ont pourtant eu des implications importantes sur l'évolution du secteur ovine.
35. La réforme de 1992 a, en effet, conduit à l'augmentation du différentiel entre les primes données aux surfaces en herbe et les primes aux céréales au profit de ces dernières, ce qui a incité à l'agrandissement des exploitations céréalières au détriment des installations en élevage ovine. Ce mouvement a été particulièrement marqué dans les zones plus humides et plus favorables du nord de la France reléguant ainsi un peu plus l'élevage ovine dans le sud de la France aux rendements plus faibles.

e. Le déclin récent de l'élevage ovine tient également à des causes économiques et sanitaires

36. La flambée des prix des céréales et le renforcement récent des mesures sanitaires liées à la politique de lutte contre la tremblante constituent de nouvelles contraintes pour la filière ovine.

4. DES PERSPECTIVES DE DEVELOPPEMENT SUBSISTENT NEANMOINS

37. Plusieurs facteurs constituent des entraves au bon fonctionnement du secteur. Tout d'abord un facteur exogène : la pluviométrie influence la disponibilité en herbe et avantage de ce fait la production britannique vis-à-vis de la production française. Ensuite, les acheteurs, souvent de dimension régionale ou locale (comme les bouchers ou les GMS) connaissent mal les capacités de production françaises, si bien qu'ils se tournent volontiers vers les importations quand la production d'autres régions françaises serait disponible. Enfin les producteurs connaissent le même déficit d'information quant à la répartition des acheteurs. Ces éléments conjugués expliquent un volume élevé d'importations au détriment de la production ovine française, pourtant capable de répondre à une part plus importante de la demande.
38. Selon Interbev, la technicité des systèmes de production français permettrait de produire des agneaux toute l'année et de limiter le recours aux importations, si une meilleure organisation de la filière était mise en place.
39. Le rythme de gestation des brebis est rapide (5 mois en moyenne) et l'engraissement final des agneaux peut également s'effectuer dans un temps court (3 à 4 mois en moyenne). Les agneaux produits en France sont généralement engraisés dans l'exploitation où ils sont nés. Ils sont élevés pendant leurs premiers mois avec leur mère et reçoivent à ce moment une alimentation exclusivement lactée. Une fois sevré, l'agneau reçoit soit une alimentation riche en céréales et en azote soit une alimentation exclusivement à base d'herbe.
40. La contractualisation apparaît dans ce contexte, selon la filière ovine, comme une voie favorable à la production ovine en réservant une part importante du bénéfice au

consommateur ; elle permettra aux acheteurs de s'engager à la fois sur des volumes d'achat et des périodes de livraison, en obtenant de ce fait une meilleure adéquation entre l'offre et la demande tout en favorisant des démarches qualité.

41. Ce dispositif contractuel pourrait assurer, selon l'Agreste⁴, une croissance de 66 % du revenu annuel des éleveurs ovins sur la base des résultats moyens des années 2007 à 2009.
42. Ainsi, la filière a décidé de s'engager dans la contractualisation par la voie d'un accord interprofessionnel afin de répondre aux problèmes de revenus des éleveurs dus notamment à la forte atomisation de structures de production.

D. LES ENJEUX DE LA CONTRACTUALISATION DANS LE SECTEUR OVIN

43. L'accord conclu le 1er décembre 2010 au sein de l'interprofession du bétail et des viandes énumère les clauses obligatoires devant figurer dans les contrats de vente applicables au secteur ovin. Il définit les règles régissant l'activité de la filière dans l'intérêt général du secteur. Résultant d'une démarche volontaire, il requiert l'unanimité des organisations nationales membres de l'interprofession.
44. Après l'extension par arrêté conjoint des ministres de l'agriculture et de l'économie, les mesures prévues dans cet accord revêtiront un caractère obligatoire pour l'ensemble des opérateurs de la filière.
45. Selon les services du ministre de l'agriculture, une filière structurée favorise, dans leur intérêt réciproque, les partenariats entre les acteurs concernés permettant notamment de proposer aux consommateurs un approvisionnement sécurisé tant en terme de quantité, de qualité que de prix.
46. Selon l'accord interprofessionnel qui ouvre la voie à la contractualisation dans le secteur ovin, cet équilibre entre acheteur et producteur est au cœur du dispositif. La contractualisation, selon les termes mêmes de l'accord, a pour objet de renforcer le pouvoir de négociation des agriculteurs pour garantir la commercialisation d'une partie plus importante de leur production, le maintien d'un niveau raisonnable de prix et faciliter, le cas échéant, des opérations de promotion des acheteurs auprès des consommateurs.

1. LA CONTRACTUALISATION : UN OUTIL DE SÉCURISATION ET DE STRUCTURATION POUR LES PRODUCTEURS

47. La contractualisation dans le secteur ovin vise avant tout à mieux prendre en compte les attentes de l'aval pour adapter la production ovine. Contrairement au secteur laitier, qui connaît un cycle de production rigide limitant ainsi les capacités de réaction des producteurs (inélasticité à court terme de l'offre), les producteurs ovins peuvent étaler leur production tout au long de l'année. Cette recherche d'équilibre entre l'offre et la demande devrait corrélativement contribuer à diminuer les variations des prix observées chaque année.

⁴ Service de la statistique et de la prospective, au sein du Secrétariat Général du Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire

48. C'est la raison pour laquelle le cœur du dispositif contractuel dans le secteur ovin repose sur des engagements d'achat auprès des éleveurs cocontractants à hauteur de 50 % minimum pour l'année 2011, 60 % minimum pour l'année 2012 et 70 % minimum pour l'année 2013 ce qui devrait permettre de relancer la production ovine.
49. De leur côté, les éleveurs ovins ont accepté de s'engager sur des quantités prévisionnelles de mise sur le marché. L'accord interprofessionnel prévoit que l'éleveur fournit un prévisionnel de mise en marché pour la totalité de sa production aux opérateurs avec lesquels il a contracté, et désigne un de ces opérateurs pour faire remonter l'information auprès de l'interprofession.
50. L'objectif est ainsi de connaître de manière aussi précise que possible la quantité d'agneaux par bassin de production et son évolution au cours de l'année pour segmenter et différencier l'offre et ses gammes et mieux répondre aux exigences de la demande. Ceci devrait assurer la stabilité des approvisionnements.
51. Contractualiser une partie de sa production, en connaissant à l'avance les conditions de vente, permet de son côté au producteur de sécuriser une partie du chiffre d'affaires et répond à la nécessité d'une bonne adéquation de la production à la demande des marchés.
52. Enfin, les producteurs ont accueilli favorablement la contractualisation dans le secteur ovin grâce à une incitation financière prévue dans le cadre du « bilan de santé » de la politique agricole commune. Cette incitation de trois euros par animal éligible et par an est accordée par les pouvoirs publics si l'éleveur s'engage dans une démarche de contractualisation, telle que prévue par le présent accord, ou s'il justifie d'une adhésion à une organisation de producteurs dans le secteur ovin, reconnue par le ministère de l'agriculture.
53. La contractualisation associée à des aides communautaires doit permettre d'assurer une rémunération satisfaisante à chaque maillon de la filière, grâce à la négociation d'engagements contractuels équilibrés entre les parties.

2. LA CONTRACTUALISATION : UN OUTIL QUI PERMET D'ADAPTER LES CONDITIONS DE CONCURRENCE AU PROFIT DU CONSOMMATEUR

54. L'existence de contrats dans la filière ovine n'est pas un phénomène nouveau. Selon Interbev, 85 à 90% des éleveurs sont déjà engagés dans des démarches de qualité pour promouvoir la qualité de leur production, les origines des produits et les savoir-faire.
55. En application de la LMAP, la contractualisation devrait permettre, d'une part, de responsabiliser les opérateurs de la filière ovine au profit du consommateur et, d'autre part, de garantir le revenu des producteurs et l'approvisionnement des industriels dans le cadre d'une relation équilibrée.
56. Selon Interbev, la contractualisation devrait permettre à la grande distribution de bénéficier directement de cette réforme en planifiant les opérations promotionnelles avec une année d'avance.
57. Le groupe Carrefour est la première enseigne de la grande distribution à s'inscrire dans cet engagement de prévisibilité. Un accord de partenariat a été signé par cette enseigne avec la filière ovine, en juin 2010, à l'échelon national. Dix-neuf groupements de producteurs sont concernés.
58. L'objectif de Carrefour - qui envisage le même dispositif pour la viande bovine - est de doubler ses approvisionnements. En effet, des volumes de production sont garantis en

échange du respect d'un cahier des charges, sur le modèle de la charte de « l'engagement qualité Carrefour » déjà existante (respect du goût et de l'authenticité du produit, de la qualité constante et respect de l'environnement...). Le contrat prévoit une augmentation des volumes de 12 % en 2010, puis 4 % en 2011 et 5 % en 2012, soit 21 % en trois ans.

59. Les industriels et groupements d'éleveurs s'engagent ainsi à fournir les volumes en tenant compte des cotations du marché, à respecter le cahier des charges et à s'informer régulièrement de la production disponible et des évolutions de marché.
60. Cette démarche, selon l'interprofession, s'inscrit dans l'intérêt du consommateur, permet de garantir un approvisionnement régulier des produits dans les rayons tout en renforçant les démarches qualité.

II. Analyse

61. L'Autorité de la concurrence a indiqué dans son avis n° [09-A-48](#) du 2 octobre 2009 relatif au fonctionnement du secteur laitier que la contractualisation est un outil efficace et positif à condition qu'il contribue « à orienter les prix, en modifiant le rapport de forces entre les producteurs et les transformateurs et en limitant la volatilité, sans méconnaître les règles de concurrence ».
62. En première analyse, l'Autorité de la concurrence émet un avis favorable sur cette première initiative volontaire de contractualisation dans le monde agricole. L'Autorité de la concurrence rappelle, néanmoins, qu'il ne lui appartient pas, dans le cadre d'une demande d'avis, de se prononcer sur la compatibilité des contrats conclus en application de cet accord avec les dispositions des articles L. 420-1 et L. 420-2 du code de commerce et 101 et 102 du TFUE, ni sur la possibilité d'une exemption sur le fondement de l'article L. 420-4 (I, 1°) du code de commerce. Seule, une saisine contentieuse menée selon une procédure contradictoire serait de nature à conduire une appréciation de la licéité des contrats pris en application de l'accord interprofessionnel.
63. Si l'Autorité de la concurrence se déclare favorable à la contractualisation dans le secteur ovin, elle souhaite appeler l'attention sur les risques de détournement du dispositif contractuel liée au phénomène de concentration de l'offre (A) ; elle recommande de veiller au niveau de contractualisation de l'accord, au respect de la non discrimination selon la nationalité pour les ventes livrées en France et aux modalités de détermination du prix (B).

A. LA PROMOTION DE L'ORGANISATION DES FILIÈRES ET LA CONTRACTUALISATION EST POSSIBLE DANS LE RESPECT DES RÈGLES DE LA CONCURRENCE

64. Selon les services du ministre de l'agriculture, la production ovine n'est pas suffisamment organisée. Le décret n° 2006-1715 du 22 décembre 2006, a introduit dans le code rural des dispositions aux termes desquelles les OP du secteur ovin doivent répondre à un certain nombre de critères de base propres à toutes les OP (assurer un encadrement technique de la production, disposer des instruments permettant la connaissance du cheptel des adhérents, leur diffuser de manière régulière des informations sur les transactions réalisées). Par la suite, les producteurs peuvent opter soit, pour des OP « dites commerciales » (OPC), qui

doivent vendre « en tant que propriétaires » la production de leurs adhérents, soit pour des OP dites « non commerciales » (OPNC) qui mettent à la disposition de leurs membres les moyens humains, matériels ou techniques nécessaires à la commercialisation de la production de ceux-ci.

65. La majoration de l'aide au secteur ovin accordée en application des dispositions de l'article 68 du règlement (CE) n° 73/2009, associée à la contractualisation obligatoire dans le secteur ovin doivent progressivement conduire à une concentration structurelle des producteurs. En effet, cette incitation financière n'est accordée qu'aux éleveurs engagés dans une démarche de structuration ou de contractualisation. Ainsi, pour en bénéficier, l'éleveur doit être adhérent d'une organisation de producteurs dans le secteur ovin ou commercialiser au minimum 50 % de sa production annuelle d'agneaux avec au maximum trois acheteurs, selon les modalités prévues par l'accord interprofessionnel soumis au présent avis.
66. La justification de cette limitation du nombre des acheteurs avec lesquels un éleveur peut commercialiser sa production semble contradictoire avec la recherche d'un renforcement du pouvoir de négociation des producteurs : en principe ceux-ci bénéficieraient d'une situation où ils feraient face à un grand nombre d'acheteurs. On ne peut toutefois exclure qu'à moyen terme, cette concentration des volumes produits sur un nombre limité d'acheteurs favorise la restructuration de la filière et l'amélioration de ses revenus en donnant plus de visibilité aux acheteurs dès lors plus enclins à s'engager sur des volumes d'achat.
67. Néanmoins, la concentration de l'offre doit se limiter à des structures d'organisation en conformité avec les règles de la concurrence. Des mises en garde ont déjà été formulées sur ce point. Ainsi, comme l'a rappelé le Conseil de la concurrence dans son avis n° [08-A-07](#) du 7 mai 2008 relatif à l'organisation économique de la filière fruits et légumes, la reconnaissance des organisations de producteurs comme celle des associations d'organisations de producteurs dans le secteur des fruits et légumes, nécessitent de vérifier que la structure candidate n'est pas en position dominante.
68. Par ailleurs, l'Autorité a récemment indiqué dans un avis n° [10-A-28](#) du 13 décembre 2010 relatif à deux projets de décrets imposant la contractualisation dans des secteurs agricoles que « *la mise en œuvre d'une obligation de contractualiser dans des secteurs où l'offre est particulièrement atomisée pourrait être de nature à faire émerger des pratiques concertées. A cet égard, l'Autorité rappelle tant aux organisations de producteurs agissant comme des mandataires, sans transfert de propriété, qu'aux associations d'organisations de producteurs dites « de gouvernance », qui n'ont pas la charge de la commercialisation des produits, que leur rôle ne peut consister à favoriser la coordination des prix entre les offreurs.*
69. Comme l'indiquait, en outre, l'avis n° [08-A-07](#) du 7 mai 2008, précité, relatif à l'organisation économique de la filière fruits et légumes⁵ « *en cas de transfert de propriété, les producteurs livrent en confiance cette production à l'organisation. En tant que membres de l'OP, ils participent notamment à la détermination d'un mécanisme de partage des revenus issus de la vente de l'ensemble des productions. Toutefois, il n'y a pas de négociation commerciale entre le producteur et l'OP, et encore moins entre le producteur et l'aval. Il s'agit donc d'un simple mécanisme de concentration de l'offre,*

⁵ Paragraphe 27 de l'avis n° [08-A-07](#) du 7 mai 2008 relatif à l'organisation économique de la filière fruits et légumes

dans lequel les différents producteurs se comportent comme s'ils constituaient une unique entreprise ».

B. LE CONTENU DE L'ACCORD INTERPROFESSIONNEL

70. Cet accord composé de huit articles laisse une grande marge de manœuvre aux négociations commerciales entre les opérateurs économiques. Dans le cas d'espèce la simplicité du dispositif contractuel est un élément déterminant pour obtenir une pleine efficacité de la contractualisation et une mise en œuvre rapide en particulier pour les circuits courts (entre l'éleveur et un boucher par exemple). En effet, l'objectif de cet accord est d'encadrer et de favoriser la contractualisation dans le respect de la liberté des parties, qui détermineront ensuite les modalités précises. Dans cette perspective, l'Autorité observe que l'accord se limite, en effet, à prévoir les clauses minimales obligatoires devant figurer dans un contrat écrit.

1. LE CHAMP D'APPLICATION DE L'ACCORD

71. L'article 12 de la LMAP prévoit deux phases de contractualisation : celle du premier niveau, entre un producteur et un acheteur, et celle du second niveau, entre opérateur économique mentionné à l'article L551-1 du code rural et de la pêche maritime et son acheteur.
72. Or, l'accord interprofessionnel précise que l'obligation de proposer des contrats commerciaux ne porte que sur le premier niveau de la filière, à savoir les transactions passées entre les éleveurs et les acheteurs.
73. L'accord ne concerne que les agneaux destinées à la boucherie ou à l'engraissement (ovins de moins de 12 mois). Selon Interbev, le marché des brebis et du mouton est peu porteur car l'animal adulte ne propose pas une viande appréciée de tous les consommateurs français. En cas de vente sur un marché au bétail vivant, l'obligation de contrats s'applique aussi. En cas de vente en circuit court, l'éleveur doit s'engager à commercialiser au moins 50% de sa production dans ce circuit, et à faire abattre et/ou découper les animaux par un prestataire explicitement nommé, le contrat étant alors établi entre l'éleveur et ce prestataire.
74. Pour sécuriser les différentes parties, la contractualisation doit engager l'ensemble des maillons de la filière, du producteur au distributeur. Si la contractualisation dans le secteur ovin devait se limiter au premier maillon de la filière, non seulement les débouchés ne seraient pas garantis avec l'aval mais l'éleveur et, dans certains cas, le négociant, assumeraient seuls tous les risques sans pouvoir partager le risque de prix, notamment, via un autre contrat, avec la grande distribution.
75. L'interprofession a déjà manifesté son souhait de compléter rapidement le dispositif dès 2011 par un nouvel accord interprofessionnel concernant le secteur de l'abattage/transformation des viandes d'agneaux et celui de la distribution.
76. Selon Interbev, la contractualisation obligatoire n'est efficace économiquement que si elle bénéficie à tous les acteurs de la filière éleveurs, intermédiaires, transformateurs et distributeurs. Dans la mesure où ce second accord est réclamé par les éleveurs et les distributeurs, et que, sous l'angle de l'efficacité économique, il complèterait utilement le

dispositif, l'Autorité de la concurrence considère qu'il revient aux pouvoirs publics de faciliter sa mise en place et recommande la définition d'un échancier précis pour son adoption.

2. SUR LES CLAUSES RELATIVES A LA DUREE ET AUX CONDITIONS DE RESILIATION DU CONTRAT

77. L'accord prévoit que les contrats sont conclus pour une durée d'un an minimum, renouvelable par tacite reconduction. La durée d'un an correspond à la durée d'un cycle de production. Ce délai pourrait varier selon plusieurs critères comme les bassins de production, les systèmes de production, les aléas climatiques ou sanitaires, qui pourraient également être pris en compte dans les contrats. L'Autorité de la concurrence ne préconise pas de durée plus longue aussi longtemps que la durée d'un an semble adaptée aux capacités de production et au besoin du marché.
78. Les modalités de révision et de résiliation devront être précisées et mentionnées dans les contrats. Ainsi, le délai de 30 jours qui figure dans un modèle de contrat transmis par Interbev versé au dossier semble constituer une durée acceptable pour les opérateurs et n'appelle pas d'observations particulières.

3. SUR LES CLAUSES RELATIVES AUX MODALITÉS DE COLLECTE ET DE LIVRAISON

79. L'article 4 de l'accord interprofessionnel prévoit que « *les modalités de collecte et/ou de livraison des produits concernés par les contrats pris en application du présent accord peuvent faire l'objet de spécifications particulières qui sont alors précisées dans lesdits contrats* ». L'accord renvoie ainsi dans son intégralité la détermination des modalités de collecte et/ou de livraison aux contrats particuliers. Cet article ne permet pas de savoir si les clauses qui seront ensuite négociées par les opérateurs dans ces contrats particuliers seront susceptibles d'être pro ou anticoncurrentielles. Ainsi, à ce stade de généralité, cette disposition n'appelle pas d'observations particulières.
80. En revanche, l'article 12 de la LMAP (point III de l'article L. 631-24 du code rural) prévoit que les contrats pris en application de l'accord interprofessionnel devront indiquer clairement que ce nouveau dispositif contractuel est applicable aux ventes de produits agricoles livrés sur le territoire français, quelle que soit la loi applicable au contrat pour ne pas évincer de ce dispositif des agriculteurs ou acheteurs communautaires non établis en France. Le critère étant le lieu de la livraison, une opération conclue en France mais exécutée à l'étranger n'entre pas dans le champ de la loi, à moins que les parties n'aient retenu la loi française comme loi du contrat. A l'inverse, les approvisionnements auprès de producteurs étrangers, s'ils sont exécutés en France, doivent obéir au dispositif législatif en cause. L'accord n'y faisant pas référence, l'Autorité de la concurrence recommande que les contrats pris en application de cet accord précisent que l'obligation est imposée aux ventes de produits agricoles, livrées sur le territoire français, et ce quelle que soit la loi applicable au contrat.
81. Parmi les clauses devant figurer dans les contrats écrits prévues par l'article 12 de la LMAP figure également l'interdiction pour les acheteurs de retourner aux producteurs ou aux opérateurs économiques les produits qu'ils ont acceptés lors de la livraison. L'accord

n'y faisant pas référence, l'Autorité de la concurrence recommande que les contrats pris en application de cet accord précisent que les agneaux ne pourront être retournés à compter de leur prise en charge valant acceptation par l'acheteur.

4. SUR LES CLAUSES RELATIVES A LA DETERMINATION DU PRIX ET DES VOLUMES

82. L'article 3 de l'accord interprofessionnel prévoit que les contrats doivent spécifier le volume par catégorie de produit concerné. L'information relative aux volumes contractualisés, exprimée en nombre d'animaux, est accompagnée d'un calendrier de mise en marché des agneaux pendant la durée desdits contrats. Les contrats devront également préciser les modalités d'ajustement à la hausse ou à la baisse des volumes en précisant les marges d'évolution admises par les parties, de même que les modalités de révision ou d'actualisation du calendrier prévisionnel.
83. La fixation et la variation des volumes de production dans un contrat conclu entre un acheteur et un producteur ne sont pas incompatibles avec le droit de la concurrence dès lors qu'elles traduisent la liberté de négociation des parties et ne visent pas à restreindre le jeu de la concurrence dans le marché intérieur européen en favorisant notamment la commercialisation de la production ovine française.
84. L'article 5 de l'accord interprofessionnel prévoit que les contrats pris en application de cet accord doivent préciser les clauses de détermination et de révision des prix des produits concernés par lesdits contrats. Ces clauses de détermination et de révision des prix doivent être précisées de telle façon qu'elles permettent aux éleveurs signataires d'estimer le « niveau de prix » qu'ils pourront percevoir pour les produits commercialisés. L'article 5 précise que « *ces clauses pourront en particulier s'appuyer sur des indicateurs élaborés ou diffusés par Interbev Ovins (en application de l'article 632-2-1 de la LMAP) ou sur tout autre indicateur librement choisi par les parties signataires, afin de permettre, le cas échéant une révision ou une actualisation des prix des produits commercialisés durant la période d'application des contrats* » (soulignement ajouté par l'Autorité).
85. Néanmoins, 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 l'interprofession, l'Autorité considère que la diffusion d'indicateurs de référence ne doit pas s'assimiler à des recommandations de prix.
86. Dans son avis n° [09-A-48](#), l'Autorité de la concurrence a estimé que « *l'émission de recommandations de prix par une interprofession présentait un réel risque juridique au regard des règles de concurrence* ». L'Autorité de la concurrence a également rappelé dans son avis n° [10-A-28](#) du 13 décembre 2010 relatif à deux projets de décret imposant la contractualisation dans des secteurs agricoles, que 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* ».
87. Ainsi, 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. Chaque opérateur économique doit être libre d'individualiser ses prix compte tenu de ses charges, de ses coûts divers à partir d'informations relatives au passé et en utilisant, le cas échéant,

des indicateurs de tendance, dès lors qu'ils ne présentent aucun caractère normatif émis par l'interprofession.

88. Au surplus, l'Autorité de la concurrence 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 ; ainsi, un prix trop élevé engendrerait une moindre compétitivité de la zone où il serait pratiqué et donc un report de la demande des transformateurs sur des produits importés.
89. L'Autorité de la concurrence reconnaît que la difficulté de la contractualisation réside dans la mise en place d'indicateurs de tendance fiables qui doivent permettre aux producteurs de fixer le prix de vente de leurs produits à partir d'éléments objectifs et de retenir des indicateurs adéquats pour l'évolution des prix au cours de l'exécution du contrat.
90. Selon l'interprofession ovine, les indicateurs historiques (ceux de Rungis notamment ou le panel de consommation « Kantar » qui mesure les achats des ménages dans l'ensemble des circuits de commercialisation, mais ne distingue ni l'origine des viandes, ni le label et n'indique pas la représentativité des panelistes) sont peu fiables et tributaires des coûts de l'alimentation des ovins qui constitue le facteur le plus volatil.
91. L'Autorité de la concurrence recommande que dans le cadre du renforcement des missions de l'Observatoire de la formation des prix et des marges, qui éclaire les acteurs économiques et les pouvoirs publics sur la formation des prix et des marges au cours des transactions au sein de la chaîne de commercialisation des produits alimentaires, les priorités de l'Observatoire soient réorientées sur les filières en phase de contractualisation, et en l'espèce sur la filière ovine pour accompagner les opérateurs dans l'élaboration d'indices pertinents et efficaces. Une meilleure connaissance des prix à la consommation et de la cotation des viandes en provenance de l'étranger serait de nature à faciliter la négociation entre opérateurs. Il serait également utile que la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) exerce son rôle de veille sur les prix pendant cette phase de contractualisation afin d'éviter que des variations inhabituelles n'aient lieu.

CONCLUSION

92. Au terme de cet examen, compte tenu des éléments fournis et eu égard aux objectifs poursuivis par la LMAP, visant à promouvoir l'organisation économique de la production ovine dans le cadre de la contractualisation de la filière, l'Autorité de la concurrence émet un avis positif sur l'accord interprofessionnel qui lui a été soumis.
93. L'Autorité de la concurrence relève que, dans un contexte économique difficile pour la filière, l'objectif des contrats vise à permettre une plus grande visibilité sur les volumes et les quantités à produire et de connaître les attentes des consommateurs. Leur mise en œuvre devra contribuer à rétablir un certain équilibre dans la négociation entre producteurs et acheteurs mais elle ne saurait en aucun cas conduire à des recommandations de prix. Par ailleurs, l'Autorité de la concurrence rappelle qu'il n'entre pas dans les prérogatives des instances professionnelles telles que prévues par la LMAP d'émettre de quelconques recommandations de prix.
94. L'Autorité de la concurrence est favorable à ce que l'Observatoire de la formation des prix et des marges accompagne la filière ovine dans cette phase de contractualisation en

contribuant à l'élaboration d'indices de référence fiables qui permettent d'éclairer la formation des prix et des marges. Les indicateurs de référence pourraient notamment tenir compte d'informations que la filière ovine estime indispensables comme, par exemple, le coût de l'alimentation ou tous autres coûts pertinents qui entrent dans la composition du prix à la production, et le cas échéant, les prix à la consommation ainsi que les prix de la cotation des viandes en provenance de l'étranger.

95. Enfin, pour rendre pleinement effectifs les bénéfices attendus de la contractualisation au sein de la filière, l'Autorité de la concurrence recommande que soit fixé rapidement un calendrier pour la mise en place d'un accord de second niveau.

Délibéré sur le rapport oral de Mme Sarah Subrémon et l'intervention de Mme Virginie Beaumeunier, rapporteure générale, par Mme Anne Perrot, présidente de séance, Madame Elisabeth Flury-Hérard, vice-présidente et M. Patrick Spilliaert, vice-président.

La secrétaire de séance,
Marie-Anselme Lienafa

La présidente,
Anne Perrot

© Autorité de la concurrence