



Décision n° 92-D-30 du 28 avril 1992
relative à des pratiques du Comité interprofessionnel des fromages produits dans le
département du Cantal et dans l'aire géographique de l'appellation d'origine 'Cantal'

Le Conseil de la concurrence (section I),

Vu la lettre, enregistrée le 7 avril 1988 sous le numéro F 153, par laquelle le Syndicat des fabricants et affineurs de fromages Cantal (Syfac) a saisi le Conseil de la concurrence des plans de campagne adoptés le 9 décembre 1986 et le 26 novembre 1987 par le Comité interprofessionnel des fromages produits dans le département du Cantal et dans l'aire géographique de l'appellation d'origine 'Cantal' (C.I.F.);

Vu les ordonnances n° 45-1483 et n° 45-1484 du 30 juin 1945 modifiées, relatives respectivement aux prix et à la constatation, à la poursuite et à la répression des infractions à la législation économique;

Vu le traité instituant la Communauté économique européenne du 25 mars 1957, et notamment ses articles 39, 85 et 86;

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

Vu la loi n° 75-600 du 10 juillet 1975 relative à l'organisation interprofessionnelle agricole, modifiée;

Vu la décision n° 89-D-09 du Conseil de la concurrence en date du 29 mars 1989 relative à des pratiques du Comité interprofessionnel des fromages produits dans le département du Cantal et dans l'aire géographique de l'appellation d'origine 'Cantal';

Vu la décision n° 91-D-46 du Conseil de la concurrence en date du 5 novembre 1991 relative à des pratiques du comité interprofessionnel des fromages produits dans le département du Cantal et dans l'aire géographique de l'appellation d'origine 'Cantal';

Vu les arrêtsarrêts du Conseil d'Etat en date du 22 janvier 1992;

Vu les observations du Syndicat des fabricants et affineurs de fromages Cantal (Syfac), du Comité interprofessionnel des fromages produits dans le département du Cantal et dans l'aire géographique de l'appellation d'origine 'Cantal' (C.I.F.) et du commissaire du Gouvernement;

Vu les autres pièces du dossier;

Le rapporteur, le rapporteur général, le commissaire du Gouvernement et les représentants du Comité interprofessionnel des fromages produits dans le département du Cantal et dans l'aire géographique de l'appellation d'origine 'Cantal' (C.I.F.) et du Syndicat des fabricants et affineurs de fromages Cantal (Syfac) entendus,

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

I. - CONSTATATIONS

Le marché et son cadre juridique

L'appellation d'origine 'Cantal' ou 'Fourme de Cantal' est réservée aux productions fromagères fabriquées dans l'ensemble des communes du département du Cantal, ainsi que dans huit communes du département de l'Aveyron, sept communes du département de la Corrèze, une commune du département de la Haute-Loire et vingt-quatre communes du département du Puy-de-Dôme. Les fromages bénéficiant de cette appellation sont des fromages à croûte sèche, fabriqués exclusivement avec du lait de vache provenant de la zone ainsi délimitée. L'affinage des fromages doit y être effectué. Dans le département du Puy-de-Dôme, l'aire d'affinage a été étendue à l'ensemble des communes des arrondissements de Clermont-Ferrand et d'Issoire.

Avec une production de 16 400 tonnes en 1987, le cantal représenté 8,7 p. 100 du tonnage des pâtes pressées non cuites fabriquées en France et 1 p. 100 du tonnage total des fromages qui y sont produits. Cette production revêt au plan local une grande importance car elle y absorbe 42 p. 100 de l'offre de lait. Elle est assurée par une cinquantaine d'entreprises de transformation et on compte une trentaine d'entreprises de commercialisation. Depuis 1983, la production du cantal décroît, il en est de même de la consommation qui, de 1983 à 1987, est passée de 18 586 à 16 795 tonnes. Les exportations sont évaluées à une centaine de tonnes par an.

L'action du Comité interprofessionnel des fromages produits dans le département du Cantal et dans l'aire géographique de l'appellation d'origine 'Cantal' (C.I.F.) s'exerce sur l'organisation et le fonctionnement du marché du fromage du Cantal. Créé par le décret n° 65-94 du 9 février 1965, le C.I.F. a pour mission de faire respecter les normes de qualité, d'apporter l'assistance technique aux professionnels, de contribuer à l'orientation de l'économie laitière, de proposer aux pouvoirs publics toutes actions tendant à améliorer la production et la promotion des ventes. Il est seul habilité à faire fabriquer, en ce qui concerne le cantal et le salers haute-montagne, les plaques d'identification des produits et il en assure la cession conformément aux dispositions de son règlement intérieur. Ainsi, le C.I.F. fait partie de la catégorie des organismes de droit privé de caractère interprofessionnel chargés d'une mission d'intérêt général; pour son exécution il est doté de prérogatives de puissance publique. Ses produits d'exploitations qui s'élevaient à 25 358 604 F en 1986 sont passés en 1991 à 11 883 710 F. S'il peut proposer des moyens pour régulariser le marché du cantal, il ne peut de son propre chef rendre obligatoires les mesures qu'il adopte.

Conformément aux dispositions de la loi n° 75-600 du 10 juillet 1975, modifiée par le VIII de l'article 60 de l'ordonnance du 1er décembre 1986, les accords conclus par une organisation professionnelle reconnue peuvent être étendus, pour une durée déterminée, en tout ou partie, par l'autorité administrative compétente. Par des contrats types, des conventions de campagne et des actions communes conformes à l'intérêt général et compatibles avec les règles de la Communauté économique européenne, les accords doivent tendre à favoriser, notamment la

connaissance de l'offre et de la demande, l'adaptation et la régularisation de l'offre. L'extension des accords est subordonnée à l'adoption de leurs dispositions par l'autorité compétente. Cette dernière dispose d'un délai de trois mois à compter de la demande présentée pour statuer sur l'extension sollicitée. La demande est réputée acceptée si, au terme de ce délai, l'autorité considérée ne s'est pas prononcée. Les dispositions du 1° de l'article 10 de l'ordonnance n° 86-1243 sont applicables aux accords étendus.

Les pratiques relevées

Réuni en séance plénière le 9 décembre 1986 le C.I.F. a notamment adopté, à l'unanimité, un 'plan de campagne' devenant exécutoire le 1er janvier 1987. Il a alors proposé de limiter l'offre annuelle de cantal pour 1987 à 17 000 tonnes et préconisé une formule de répartition des productions entre les entreprises. Afin d'éviter qu'une rigidité excessive soit induite à moyen terme par les dispositions limitatives du plan de campagne, une 'réserve' a été prévue pour favoriser l'introduction de nouveaux venus après avis de la commission de conciliation'. Le plan cantal prévoit ainsi d'attribuer à chaque entreprise une 'référence autorisée' (R.A.) de production. 'P' correspondant au volume du plan de campagne, ou volume annuel autorisé (soit 17 000 tonnes), et 'R' à la réserve, l'équation du plan de campagne a pour expression $RA = P - R$.

Dans les faits la valeur prise par R sera nulle. Les pièces versées au dossier montrent que, par le biais de prix des plaques différenciées selon les quantités de cantal susceptibles d'être produites par chacun des offreurs, le C.I.F. pénalise les entreprises qui, jusqu'alors, ont produit relativement trop de cantal et les contraint à limiter leur offre. Il est alors prévu que le montant des cotisations permettant d'obtenir des plaques se monte à 40 F (taux A), 66,65 F (taux B) et 133,30 F (taux C). Pour un fromage de 40 kilogrammes, l'incidence se situe donc, par kilogramme, entre 1 F (taux A) et 3,33 F (taux C). En janvier 1987, le prix H.T., hors emballage, départ cave d'affinage net/net se situe à 21,73 F.

Bien que ce plan n'ait fait l'objet d'aucune demande d'extension, il a cependant été mis en œuvre et rendu obligatoire par le C.I.F.

Chaque entreprise entendant acquérir des plaques a dû déclarer au C.I.F. sa collecte totale de lait, sa collecte en zone d'origine 'Cantal' (année 1986) et son volume de production de fromage de cantal de 1984 à 1986. La moyenne arithmétique des productions alors constatées a été utilisée par le C.I.F. pour établir la 'référence de base' de chaque producteur. A hauteur de 40 p. 100 du lait collecté en zone Cantal en 1986, le C.I.F. a reconnu à chaque producteur un droit de production pour le fromage soumis au taux de cotisation A. Lorsque la référence de base dépassait le droit de production, la production différentielle a été soumise à la cotisation B. Enfin, toute production dépassant la référence de base a été soumise à la cotisation C.

Dans le même temps, le C.I.F. a proposé aux collecteurs de lait produisant du fromage de cantal une 'convention de régulation', applicable en 1987, permettant à tout producteur de bénéficier, sur une partie du lait d'origine cantal collecté par ses soins, d'une aide forfaitaire de 9,276 centimes par litre. L'utilisation du lait 'conventionné' devait se faire sous la forme de fromages d'exportation, d'autres produits d'exportation à base de lait, de lait exporté et de lait séché. La convention prévoit encore que le bénéfice de l'aide forfaitaire est notamment subordonné au respect 'des décisions prises par le bureau du C.I.F.' et à la communication au C.I.F. de l'évolution de la production de cantal. Aux termes de l'article 10 de la convention :

'le non-respect par l'entreprise de l'un des termes de cette convention entraîne de plein droit sa résiliation, le remboursement des sommes déjà versées pourra être exigé'. Il résulte des pièces versées au dossier que les dispositions relatives à la 'convention de régularisation' ont reçu application. Ainsi les avantages s'y attachant ont été subordonnés au respect par les parties des décisions prises à l'occasion du plan cantal.

Le 26 novembre 1987, le C.I.F. a adopté un nouveau plan.

II. - SUR LA BASE DES CONSTATATIONS QUI PRECEDENT, LE CONSEIL

Considérant que les faits ci-dessus constatés sont les uns antérieurs, les autres postérieurs à l'entrée en vigueur de l'ordonnance n° 86-1243 du 1er décembre 1986; qu'en conséquence ils doivent être respectivement appréciés au regard de l'article 50 de l'ordonnance n° 45-1483 du 30 juin 1945 et de l'article 7 de l'ordonnance du 1er décembre 1986;

Considérant que le Syfac a déféré au Conseil d'Etat la mesure d'extension implicite, intervenue sur le fondement de la loi du 10 juillet 1975 susvisée, de l'accord interprofessionnel dénommé 'plan de campagne' adopté le 26 novembre 1987 par le C.I.F.; que par sa décision n° 89-D-09 le Conseil de la concurrence a sursis à statuer sur la saisine du Syfac en tant qu'elle concerne net accord au motif que, de la décision du Conseil d'Etat dépend la détermination du régime juridique dont il relève; qu'à la suite de cette décision le conseil a suspendu son instruction en ce qui concerne cet accord; que, par un arrêt du 12 février 1992, le Conseil d'Etat a décidé que l'accord du 26 novembre 1987, en l'absence de publication au Journal officiel d'une décision d'acceptation d'extension, n'a jamais été rendu applicable; qu'il appartient, en conséquence, au Conseil de la concurrence de poursuivre son instruction de l'affaire sur l'accord du 26 novembre 1987 qui fera l'objet d'une décision ultérieure;

Considérant que par sa décision n° 91-D-46 en date du 5 novembre 1991, le Conseil de la concurrence a sursis à statuer sur la saisine en tant qu'elle concernait l'accord interprofessionnel du 9 décembre 1986 jusqu'à la décision du Conseil d'Etat sur la détermination de sa nature juridique; que par un arrêt du 12 février 1992 le Conseil d'Etat a dénié au plan de campagne de production fromagère du 9 décembre 1986 dit 'plan cantal' le caractère de décision susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir; que dès lors, l'instruction ayant donné lieu à une notification de griefs et à un rapport, le Conseil de la concurrence est en mesure de statuer sur le caractère anticoncurrentiel ou non dudit plan;

Considérant que si le C.I.F. est habilité à faire fabriquer et à vendre des plaques d'identification du fromage de cantal, il ne pouvait mettre en œuvre une convention non étendue ayant pour objet ou pouvant avoir pour effet de limiter la concurrence entre les producteurs de fromage de cantal; que la convention adoptée le 9 décembre 1986 par le C.I.F. avait pour objet de restreindre l'offre globale sur le marché du fromage de cantal, lequel constitue un marché autonome en raison des spécifications particulières du produit; que cette convention visait également à figer la répartition des productions entre agriculteurs en pénalisant ceux d'entre eux qui avaient produit une quantité importante dans le passé ou envisageaient de développer leur production; qu'elle tendait, en outre, à freiner les gains de productivité des entreprises les plus efficaces; que la mise en œuvre de cette convention s'est traduite par une baisse de la production de 4 p. 100 et une remontée des cours de 7,5 p. 100; que l'accord conclu au sein du C.I.F. constitue ainsi une convention prohibée par les dispositions des articles 50 de l'ordonnance de 1945 et 7 de l'ordonnance de 1986;

Considérant que si le C.I.F. fait valoir qu'il a adopté en décembre 1986 des mesures destinées à améliorer la qualité et la compétitivité du fromage de cantal il n'est pas établi que les restrictions à la concurrence que comportait le 'plan cantal' étaient nécessaires à l'obtention d'un tel progrès; que dès lors les dispositions de l'article 51 de l'ordonnance n° 45-1483 du 30 juin 1945 et du 2 de l'article 10 de l'ordonnance du 1er décembre 1986 ne sont pas applicables; qu'en outre, pénalisant les entreprises les plus compétitives, cet accord ne peut être considéré comme conforme aux objectifs de la politique agricole commune tels que définis à l'article 39 du traité de Rome;

Considérant que l'adoption et la mise en œuvre du plan de campagne pour 1987 ont faussé le jeu de la concurrence sur le marché du fromage de cantal et affecté le commerce entre les Etats membres, notamment sur des produits connexes, par le jeu des dispositions complémentaires qui ont été adoptées au titre de la convention de régulation; qu'elles sont donc également visées par les dispositions de l'article 85 (§ 1) du traité susmentionné;

Considérant qu'il y a lieu, par application de l'article 53 de l'ordonnance de 1945 et de l'article 13 de l'ordonnance de 1986, de prononcer à l'encontre du Comité interprofessionnel des fromages produits dans le département du Cantal et dans l'aire géographique de l'appellation d'origine 'Cantal' une sanction pécuniaire en tenant compte de la capacité contributive du C.I.F. et des incidences des pratiques qu'il a mises en œuvre sur le jeu de la concurrence,

Décide :

Art. 1er. - Il est infligé au Comité interprofessionnel des fromages produits dans le département du Cantal et dans l'aire géographique de l'appellation d'origine 'Cantal' une sanction pécuniaire de 1 000 000 F.

Art. 2. - Dans un délai maximum de deux mois suivant sa notification, le texte intégral de la présente décision sera publié aux frais du Comité interprofessionnel des fromages produits dans le département du Cantal et dans l'aire géographique de l'appellation d'origine 'Cantal' dans les quotidiens La Montagne et Les Marchés agricoles.

Cette publication sera précédée de la mention : 'Décision du Conseil de la concurrence en date du 5 novembre 1991 relative à des pratiques du Comité interprofessionnel des fromages produits dans le département du Cantal et dans l'aire géographique de l'appellation d'origine 'Cantal'.

Adopté le 28 avril 1992 par M. Béteille, vice-président, MM. Bon, Fries, Mmes Hagelsteen et Lorenceau, MM. Schmidt et Sloan, membres, sur le rapport écrit de M. André-Paul Weber présenté par M. François Vaissette, rapporteur de séance.

Le rapporteur général,
F. Jenny

Le vice-président, président la séance,
R. Béteille