



Avis n° 95-A-05 du 28 mars 1995
relatif à une demande de la Fédération des acteurs du développement des techniques de
reproduction équine et de l'Association syndicale des éleveurs particuliers

Le Conseil de la concurrence (section III),

Vu les lettres, enregistrées le 21 décembre 1994 et le 13 mars 1995 sous le numéro A-158, par lesquelles la Fédération des acteurs du développement des techniques de reproduction équine (FADETEQ) et l'Association syndicale des éleveurs particuliers (A.S.E.P.) ont saisi le Conseil de la concurrence, sur le fondement de l'article 5 de l'ordonnance n° 86-1243 du 1er décembre 1986, d'une demande d'avis portant sur une question de concurrence relative au fonctionnement, à la gestion et à la facturation des prestations du service des haras nationaux;

Vu l'ordonnance n° 86-1243 du 1er 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 la loi n° 66-1005 du 28 décembre 1966 modifiée sur l'élevage;

Vu le décret n° 76-351 du 15 avril 1976 rendant applicables aux équidés les articles 2, 3, 10-1, 10-2, 10-3 et 16 de la loi n° 66-1005 du 28 décembre 1966 sur l'élevage et le décret n° 76-352 du 15 avril 1976 fixant les modalités d'application aux équidés de la loi n° 66-1005 du 28 décembre 1966 sur l'élevage;

Vu le décret n° 86-1131 du 15 octobre 1986 relatif à la monte publique des étalons des espèces chevaline et asine;

Le rapporteur, le rapporteur général et le commissaire du Gouvernement entendus,

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

La Fédération des acteurs du développement des techniques de reproduction équine (FADETEQ) et l'Association syndicale des éleveurs particuliers (A.S.E.P.) mettent en cause le fonctionnement, la gestion et la facturation des prestations de service public des haras nationaux qui génèrent, selon elles, une distorsion de concurrence en raison de prix de saillies sous-tarifés par rapport à leur prix de revient, notamment sur le marché de la reproduction naturelle ou artificielle du cheval de sport (selle français ou anglo-arabe), destiné aux compétitions sportives nationales et internationales de dressage et de saut d'obstacles, que vise la demande d'avis.

Elles indiquent que les prix excessivement bas des saillies des étalons nationaux conduisent les éleveurs à préférer produire des produits de qualité moyenne plutôt que de payer plus cher des saillies d'étalons de testage supérieur et que cette production de qualité moyenne est

contraire à la mission de service public des haras nationaux d'amélioration de la race. A cet égard, elles souhaitent, au nom de la liberté du commerce et de l'industrie, que l'administration des haras soit cantonnée à n'assurer que la reproduction des espèces qui requièrent le soutien de l'Etat (chevaux de trait, ânes) et se retire des créneaux rentables où l'initiative privée est présente. Elles avancent enfin, que cette situation inégale résulte de l'abus par les haras nationaux de leur position dominante et de leur double qualité de producteur et de contrôleur.

La Fédération des acteurs du développement des techniques de reproduction équine est une association régie par la loi du 1er juillet 1901, 'formée entre les responsables administratifs et techniques des centres agréés de production et de mise en place de sperme équin frais, réfrigéré et congelé et des centres de transfert d'embryon équin ou de toutes autres opérations se rapportant aux techniques modernes de reproduction équine. Elle a pour objet de réunir ces responsables, d'exprimer et de faire connaître leurs points de vue et leurs vœux, de représenter la profession auprès des différentes administrations, d'assurer la liaison avec toutes les organisations professionnelles représentatives de l'élevage et d'organiser toute manifestation de nature à valoriser et à développer l'utilisation des techniques modernes de reproduction'.

L'Association syndicale des étalonniers particuliers est une association régie par la loi du 1er juillet 1901, 'formée entre les éleveurs de chevaux de sport pratiquant la monte publique avec des étalons particuliers facteurs de chevaux de selle. Elle a notamment pour objet d'exprimer et de défendre les intérêts de ces éleveurs, d'entretenir les meilleurs rapports réciproques avec l'administration des haras, en représentant une libre concurrence, pour le bien des éleveurs et de l'élevage, et d'assurer la valorisation de la production des étalons particuliers'.

Le Conseil de la concurrence ne peut procéder, par la voie consultative instituée par l'article 5 de l'ordonnance, à la qualification de pratiques déterminées au regard des articles 7, 8 ou 10 de ladite ordonnance ni se prononcer sur les missions de service public définies par le législateur.

Il lui appartient, en revanche, d'apporter des réponses aux questions de concurrence soulevées par la demande d'avis sans préjuger des décisions que le Conseil pourrait être amené à prendre en cas de saisine fondée sur le titre III de l'ordonnance du 1er décembre 1986.

La loi du 28 décembre 1966 sur l'élevage a pour objet l'amélioration de la qualité et des conditions d'exploitation du cheptel bovin, porcin, ovin et caprin. Son article 1er prévoit que ses dispositions peuvent être appliquées, par décret en Conseil d'Etat, en tout ou en partie, à d'autres espèces animales, après avis des organisations professionnelles intéressées.

Les décrets du 15 avril 1976 rendent applicables aux équidés les articles 2, 3, 10-1, 10-2, 10-3 et 16 de cette loi et en fixent les modalités d'application. Les articles 2 et 3 de la loi du 28 décembre 1966 précitée prévoient que des décrets en Conseil d'Etat et, en application de ces décrets, des arrêtés du ministre de l'agriculture rendent obligatoires et définissent les méthodes suivant lesquelles sont assurés l'identification des animaux, l'enregistrement et le contrôle de leur ascendance, de leur filiation et de leur performance, l'appréciation de la valeur génétique des reproducteurs et la publication des renseignements les concernant, les conditions exigées pour la tenue et pour l'agrément des livres généalogiques et zootechniques, les normes applicables au choix et à l'utilisation des animaux reproducteurs employés à la monte naturelle ou artificielle et les conditions de leur utilisation, les règles auxquelles sont

soumis les essais de nouvelles races ou les essais de croisements présentant un intérêt pour l'économie de l'élevage ou pour la conservation et la production de certaines races, les garanties, en particulier d'ordre zootechnique et sanitaire, exigées pour l'exportation ou l'importation des animaux et de la semence.

L'article 9 du décret n° 87-86 du 10 février 1987 portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'agriculture prévoit que le service des haras, des courses et de l'équitation est chargé de l'ensemble des questions relatives à l'élevage des équidés et aux activités hippiques. A ce titre, il conduit notamment la politique d'orientation de la production et assure la conservation et l'amélioration des races, il contrôle l'utilisation des équidés et favorise leur commercialisation, il participe aux travaux de recherche et à la diffusion du progrès technique.

L'article 5 du décret du 15 octobre 1986 relatif à la monte publique des étalons des espèces chevaline et asine dispose que les conditions de l'exploitation des étalons nationaux sont déterminées par arrêté du ministre de l'agriculture. Les prix des saillies et des prestations annexes pratiquées par les haras nationaux résultent des textes précités. Il n'appartient pas au Conseil de la concurrence de se prononcer sur la légalité de ces textes.

Les demandeurs sur ce marché sont les éleveurs de chevaux, particuliers ou professionnels, qui sont au nombre de 33 062, dont 21 027 ne possèdent qu'une seule jument et 32 000 moins de quatre.

Les offreurs sur ce marché sont, d'une part, les haras nationaux, d'autre part, les étalonniers privés. Les haras nationaux exercent leur activité dans le cadre de vingt-trois circonscriptions comptant chacune un dépôt d'étalons et de nombreuses stations de monte saisonnières (15 février/15 juillet) réparties dans la circonscription. Les haras privés exercent leur activité dans quatre-vingts centres de mise en place agréés (dont trois centres de congélation et de mise en place). Soixante-trois sont agréés par la FADETEQ.

Les haras nationaux ont pour mission de mettre à la disposition des éleveurs des étalons de toutes races sur tout le territoire national, quel que soit l'intérêt porté au cours du temps à telle ou telle race. Certaines d'entre elles, appartenant notamment aux races de trait et aux espèces asines, ne subsistent qu'en raison de l'intervention des haras. Tel était le cas des chevaux de selle à partir de 1920, en raison de la mécanisation des régiments montés de cavalerie, jusqu'au regain de l'équitation dans les années 1970. Les haras nationaux ont par ailleurs en charge d'autres missions de service public comme la politique d'orientation et d'amélioration des races, le contrôle de l'utilisation des équidés, la tutelle sur les courses et paris, le développement de l'équitation, les travaux de recherche, la diffusion du progrès technique et la formation professionnelle.

Les haras nationaux satisfont essentiellement une demande d'éleveurs de chevaux de sport destinés à une pratique classique de l'équitation, alors que la clientèle des haras privés cherche plus fréquemment à produire des chevaux de sport destinés à la compétition de haut niveau. Ils sont néanmoins en concurrence les uns avec les autres pour une partie substantielle de leurs produits.

La présence d'un offreur public est de nature à accroître le choix proposé sur le marché considéré et à faciliter l'accès de tout éleveur aux prestations de l'étalonnage. En tout état de cause et de manière générale, le principe de la liberté du commerce et de l'industrie invoqué

par les associations n'implique pas le retrait du service public intervenant sur ledit marché dès l'arrivée d'un opérateur privé en qualité d'offreur.

Il n'en reste pas moins que les haras nationaux cumulent la qualité d'offreur prééminent sur le marché et d'autorité réglementaire exerçant un contrôle sur l'offre des éleveurs privés avec lesquels ils sont en concurrence. En effet, sans que les informations fournies au Conseil permettent en l'état d'établir que ce cumulait pu donner lieu à des discriminations ou à une régulation de l'offre contraire aux intérêts des éleveurs privés, les services des haras nationaux délivrent les agréments annuels des étalons destinés à la monte publique, ceux des centres de mises en place ainsi que ceux des personnels qualifiés pour procéder aux inséminations. Ils fixent par ailleurs le nombre des saillies autorisées par étalon et accordent en fonction de la demande, le cas échéant à eux-mêmes, les dérogations pour le dépassement de ces quotas. Même si ces réglementations peuvent résulter de contraintes scientifiques et génétiques et si ces procédures, qui relèvent, dans la plupart des cas, de l'exercice par l'administration de compétences liées, sont entourées d'un certain nombre de garanties d'impartialité, notamment par la présence paritaire, voire majoritaire, de représentants du secteur privé dans les commissions de réglementation et d'agrément, cette situation n'est pas de nature à garantir les meilleures conditions d'exercice de la concurrence.

Les races de selle comptaient, en 1993, 483 étalons nationaux et 328 étalons privés en activité. Il convient de noter que, si le nombre des étalons nationaux connaît une très grande stabilité (469 en 1976), celui des étalons privés a fortement progressé sur la même période (94 en 1976). Les éleveurs privés, autrefois plus directement spécialisés dans l'entretien d'étalons pur sang ou trotteurs destinés aux courses, ont développé leurs capacités en reproducteurs de chevaux de selle en raison de la croissance de la demande de ce type de cheval destiné à la pratique courante de l'équitation et, pour les meilleurs, au concours de saut d'obstacles.

Les saillies pratiquées par les étalons nationaux en 1993 sont au nombre de 17 402 (66 p. 100 du total), celles pratiquées par les étalons privés pour la même année sont au nombre de 5 881 (34 p. 100 du total). Les prix des saillies varient en fonction des performances sportives des étalons lors des compétitions, enregistrées sous la forme de coefficients BLUP (Best Linear Unbiased Predictor) et BSO (BLUP en saut d'obstacle). Le ministre de l'agriculture fixe chaque année le prix des saillies de chaque étalon national. Ils s'échelonnent, selon le catalogue de l'année 1994 des haras nationaux, entre 500 F et 9000 F. Les éleveurs privés fixent leur prix librement avec une grande marge de négociation, qui inclut fréquemment des trocs sur les produits (ex. : saillies d'étalons de très haut niveau jusqu'à la naissance d'un poulain vivant en échange du deuxième poulain issu des mêmes reproducteurs). Les catalogues publiés font état de prix compris entre 1 000 F et 35 000 F. En 1994, le prix moyen de saillie d'un étalon national est de 1 093 F, celui d'un étalon privé de 5 373 F. Cette différence des prix moyens de saillie entre étalons nationaux et étalons privés s'explique pour partie par le fait que les étalons privés ont des coefficients de testage supérieurs à ceux des étalons nationaux (14,53/12). Néanmoins, il est possible de constater au vu des éléments d'information disponibles, d'une part, que les prix de saillies d'étalons présentant des indices identiques peuvent varier selon des proportions allant de 1 à 9 entre les étalons des haras privés et ceux des haras nationaux, d'autre part, que les estimations des coûts de saillie avancés par les associations saisissantes (5 000 F), par le service des haras (1 638 F) et par le rapport d'un groupe de travail animé par le directeur d'un haras national (fourchette de 5 652 F à 6 849 F) peuvent varier, pour leur part, dans des proportions de 1 à 4.

L'organisation juridique et comptable actuelle des haras nationaux ne permet ni de calculer ni de faire apparaître les coûts respectifs des différentes missions qu'ils exercent. Il ne peut donc être exclu que les prix de vente des saillies tels qu'ils sont fixés par le ministre de l'agriculture, selon des critères assez empiriques, soient très éloignés des prix de revient, qu'ils soient ainsi le vecteur de subventions occultes au bénéfice des éleveurs, et que ces subventions soient de nature à fausser le jeu de la concurrence sur ce marché. Il serait à cet égard souhaitable que les administrations concernées soient en mesure d'analyser les coûts des missions du service des haras et prennent les mesures nécessaires pour faire apparaître, au moyen d'instruments comptables appropriés, les ressources et les charges correspondantes. En effet, s'il appartient au ministre, en application de la législation et de la réglementation en vigueur, de fixer le prix des saillies, et par conséquent d'en déterminer le niveau, en revanche, dès lors que les mêmes prestations ou des prestations équivalentes sont offertes sur un marché par d'autres offreurs et que, pour des motifs touchant aux intérêts dont il a la charge, le ministre estime qu'il doit pratiquer, d'une manière générale, ou dans certains cas, des prix de vente éloignés des prix de revient, cette pratique doit être explicite et justifiée.

Délibéré, sur le rapport oral de M. Jean-Pierre Bonthoux, par MM. Barbeau, président, Cortesse et Jenny, vice-présidents, Blaise, Robin, Rocca, Sloan, Tholon et Urbain, membres.

Le rapporteur général,
Marie Picard

Le président,
Charles Barbeau

© Conseil de la concurrence