



Décision n° 95-D-15 du 14 février 1995
relative à des pratiques relevées dans le secteur de la pomme de terre de conservation

Le Conseil de la concurrence (section II),

Vu la lettre enregistrée le 26 octobre 1990 sous le numéro F 370, par laquelle le ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et du budget a saisi le Conseil de la concurrence de pratiques relevées dans le secteur de la pomme de terre de conservation;

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

Vu les observations présentées par le Comité national interprofessionnel de la pomme de terre, la Fédération nationale des producteurs et groupements de producteurs de pommes de terre de consommation, la Fédération nationale des syndicats de négociants en pommes de terre et légumes en gros, la Fédération française de la coopération fruitière, légumière et horticole et par le commissaire du Gouvernement;

Vu les autres pièces du dossier;

Le rapporteur, le rapporteur général, le commissaire du Gouvernement et les représentants du Comité national interprofessionnel de la pomme de terre, de la Fédération nationale des producteurs et groupements de producteurs de pommes de terre de consommation, de la Fédération nationale des syndicats de négociants en pommes de terre et légumes en gros et de la Fédération française de la coopération fruitière, légumière et horticole entendus,

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

I. - CONSTATATIONS

A. - Le secteur

1. Principales caractéristiques

Avec une récolte brute annuelle de l'ordre de 3 800 000 tonnes, la France est le troisième pays producteur de pommes de terre de conservation en Europe, derrière l'Allemagne et la Grande-Bretagne. Les régions Nord - Pas-de-Calais et Picardie assurent à elles seules environ 60 p. 100 de la production nationale.

Le secteur de la pomme de terre de conservation, qui se distingue de celui de la pomme de terre primeur, comprend lui-même deux marchés séparés : le marché du frais et celui de la transformation.

La profession connaît une évolution rapide : d'une part, la production est de plus en plus concentrée, le nombre d'exploitations étant passé de 278 000 en 1985 à 90 000 en 1993 ; d'autre part, la commercialisation n'est plus seulement réalisée par les coopératives et les négociants, mais pour une part croissante par des producteurs-vendeurs, équipés pour le triage et le conditionnement et pratiquant soit la vente directe aux consommateurs, soit la vente aux détaillants ou aux transformateurs.

Au stade du détail, la part des ventes effectuées par la grande distribution ne cesse de s'accroître : 35 p. 100 en 1980, 46 p. 100 en 1988 et environ 55 p. 100 en 1993.

Les ventes à l'exportation, de l'ordre de 500 000 tonnes par an, se font principalement à destination de l'Italie, de l'Espagne et de l'Allemagne.

La consommation nationale, qui avait tendance à diminuer au début des années 80, s'est stabilisée autour de 70 kilos par habitant et par an. La part consommée sous forme de produits transformés (déshydratés, surgelés, chips, plats cuisinés) est en augmentation constante : 13 p. 100 en 1980, 23 p. 100 en 1986 et 36 p. 100 en 1993.

2. L'organisation de la profession

La majeure partie des exploitants est regroupée au sein de la Fédération nationale des producteurs et groupements de producteurs de pommes de terre de consommation (F.N.P.T.C.), qui est un organe spécialisé de la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (F.N.S.E.A.) et où sont rassemblés les adhérents des sections 'pommes de terre' des fédérations départementales des syndicats d'exploitants agricoles (F.D.S.E.A.).

L'organisation professionnelle qui représente l'ensemble des coopératives et des sociétés d'intérêt collectif agricole (S.I.C.A.) est la Fédération française de la coopération fruitière, légumière et horticole (Félcoop) ; elle regroupe 400 coopératives au sein des trois sections qui sont celles des plants, des fruits et légumes et des pommes de terre (une trentaine de coopératives relevant de cette section).

La plupart des opérateurs qui interviennent au stade du négoce sont adhérents de la Fédération nationale des syndicats de négociants en pommes de terre et légumes en gros (Fédépom).

Les organisations professionnelles les plus représentatives du secteur de la pomme de terre sont rassemblées au sein du Comité national interprofessionnel de la pomme de terre (C.N.I.P.T.), association de la loi de 1901, créée par les professionnels dans le cadre de la loi du 10 juillet 1975 relative à l'organisation interprofessionnelle agricole et, reconnue par l'Etat par arrêté interministériel du 27 juillet 1977. Le rôle du C.N.I.P.T. est de mener des actions et de préparer des accords interprofessionnels propres à favoriser la connaissance de l'offre et de la demande, l'adaptation et la régularisation de l'offre, l'amélioration de la qualité et la promotion de la pomme de terre. Ces accords peuvent être étendus pour une durée déterminée, en tout ou en partie, par arrêté conjoint du ministre de l'agriculture et du ministre de l'économie. Lorsque l'extension est décidée, les mesures ainsi prévues deviennent obligatoires pour tous les membres des professions constituant l'organisation

interprofessionnelle. Les dispositions du 1° de l'article 10 de l'ordonnance du 1er décembre 1986 sont applicables aux accords étendus.

B. - Les pratiques relevées

par arrêté du 14 mai 1987, les pouvoirs publics ont décidé l'extension, pour une période de trois ans à compter du 1er août 1987, de l'accord interprofessionnel du 27 mars 1987 conclu dans le cadre du C.N.I.P.T., fixant à 40 millimètres le calibre minimum des pommes de terre de conservation vendues au détail. Les pommes de terre de petit calibre, qui ne pouvaient plus désormais être proposées aux consommateurs sauf dans les variétés à chair ferme ou à label de qualité non visées par l'accord, furent alors vendues exclusivement aux industries de transformation et à l'exportation.

En raison de conditions climatiques difficiles (sécheresse du printemps et de l'été 1989) qui ont entraîné une baisse très sensible des rendements, la récolte de pommes de terre de la campagne 1989-1990 a été inférieure à celle de la campagne précédente : 3 023 000 tonnes au lieu de 3 826 000 tonnes en 1988-1989. Pour assurer un approvisionnement normal du marché et faire baisser les prix, lesquels étaient en début de campagne supérieurs d'environ 50 p. 100 à ce qu'ils étaient au cours de la campagne précédente, les pouvoirs publics ont voulu autoriser à nouveau la commercialisation sur le marché de détail des pommes de terre de calibre de 35 à 40 millimètres. A cet effet, ils ont abrogé l'arrêté d'extension du 14 mai 1987.

L'arrêté d'abrogation du 25 octobre 1989 a été pris contre l'avis des organisations professionnelles membres du C.N.I.P.T. Celles-ci estimaient, en effet, que la réduction à 35 millimètres du calibre minimum ne se justifiait ni sur le plan de l'approvisionnement du marché, ni sur le plan des prix.

L'enquête administrative a permis d'établir que le C.N.I.P.T., opposé à la réduction à 35 millimètres du calibre minimum, a incité ses mandants à ne pas tenir compte de l'abrogation de l'arrêté d'extension du 14 mai 1987 et qu'ensuite, les principales organisations professionnelles membres du C.N.I.P.T., relayant les consignes du comité, ont recommandé à leurs adhérents de continuer à commercialiser des pommes de terre d'un calibre égal ou supérieur à 40 millimètres.

Dans un communiqué publié dans le numéro du 4 novembre 1989 de Pommes de terre-Hebdo, le C.N.I.P.T. indique:

'Cette décision, qui a pour conséquence de ramener le calibre minimum à 35 millimètres pour la campagne 1989-1990, a été prise contre l'avis du conseil d'administration du C.N.I.P.T., qui est amené à apporter les précisions suivantes:

'1. La fixation du calibre minimum à 40 millimètres est une mesure exclusivement destinée à améliorer la présentation des tubercules, et donc la qualité des pommes de terre offertes aux consommateurs.

'2. Les conditions de marché de la campagne 1989-1990, tant en France qu'en Europe, ne semblent pas justifier l'abandon de 40 millimètres, mesure qui ne peut que desservir l'image de la pomme de terre et contrarier les efforts mis en oeuvre depuis de nombreuses années pour améliorer sa qualité.'

Une lettre du directeur du C.N.I.P.T. en date du 27 octobre 1989 fait apparaître le comité comme étant à l'origine de l'action de protestation contre l'arrêté du 25 octobre 1989:

'Pour ne pas obérer la politique de qualité mise en oeuvre depuis plusieurs années, il serait éminemment souhaitable que chaque famille professionnelle puisse recommander à ses membres de continuer à commercialiser des pommes de terre au calibre minimum de 40 millimètres.'

Par des communiqués publiés dans Pommes de terre-Hebdo, à la suite de celui du C.N.I.P.T., la Fédération nationale des producteurs et groupements de producteurs de pommes de terre de consommation (F.N.P.T.C.) et la Fédération nationale des syndicats de négociants en pommes de terre et légumes en gros (Fédépom) d'un côté, la Fédération française de la coopération fruitière et horticole (Félcoop) de l'autre, font connaître leur position, inspirée de celle du C.N.I.P.T., et appellent leurs adhérents à ne pas appliquer l'arrêté du 25 octobre 1989:

Communiqué de la Fédération des producteurs (F.N.P.T.C.) en accord avec la Fédération des négociants

'Par arrêté interministériel pris à la demande de la D.G.C.C.R.F., les pouvoirs publics viennent de décider de ramener, autoritairement, le calibre minimum commercialisable des pommes de terre de consommation, à 35 millimètres.

L'arrêté du 25 octobre 1989 vient d'être publié au Journal officiel du 27 octobre 1989.

Les professionnels consultés se sont unanimement opposés à cette réduction du calibre qui ne se justifie absolument pas:

Ni sur le plan de l'approvisionnement du marché : les récoltes françaises et européennes permettent un approvisionnement normal du marché.

Ni sur le plan des prix : l'ouverture permanente des frontières devrait permettre d'écarter raisonnablement le risque d'une flambée des prix sur le marché de la pomme de terre.

Ni sur le plan de la qualité et de la satisfaction des consommateurs : le calibre minimum acceptable pour la commercialisation en l'état est de 40 millimètres et les pommes de terre vitreuses, conséquence des phénomènes de repousse liés à la sécheresse estivale, qui se retrouvent majoritairement dans le 35-40 millimètres, ne peuvent que détourner le consommateur des trop petits calibres.

Les Fédérations nationales de producteurs et des négociants en pommes de terre invitent donc instamment leurs adhérents à continuer à offrir aux consommateurs les pommes de terre de qualité qu'ils attendent, dans les calibres supérieurs à 40 millimètres'.

Communiqué de Félcoop

'Sur la demande de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (ministère de l'économie et des finances), les pouvoirs publics viennent de prendre un arrêté interministériel décidant de ramener le calibre minimum pour la commercialisation des pommes de terre de consommation à 35 millimètres.

La fédération des coopératives ainsi d'ailleurs que les autres membres de la filière étaient formellement opposés à cette mesure.

En effet:

- d'une part, le volume de la récolte tant française qu'européenne est suffisant pour assurer l'approvisionnement régulier du consommateur, tout au long de la campagne;
- d'autre part, la mise en vente de petits calibres nuit à l'effort de qualité effectué depuis plusieurs années, notamment par les coopératives et S.I.C.A.

Aussi, devant le caractère unilatéral et intempestif de cette mesure, la fédération des coopératives invite ses adhérents à continuer à approvisionner le marché en 40 millimètres, dans le respect des accords interprofessionnels qu'elle a signés au sein du C.N.I.P.T.'

Les responsables syndicaux interrogés ont confirmé, en tentant de la justifier, l'existence d'une action visant à ne pas appliquer l'arrêté du 25 octobre 1989.

Ainsi, le secrétaire général de la F.N.P.T.C. déclare : 'L'ensemble des professionnels du secteur a été unanime pour refuser et condamner le nouveau texte. L'interprofession s'était engagée à revenir aux 35 millimètres si des impératifs économiques l'exigeaient. Cela n'est pas le cas pour la campagne 1989-1990, donc nous avons souhaité rester aux 40 millimètres. Des efforts importants sont faits pour des produits de qualité dont un des éléments principaux est précisément le problème du calibre. Les petits tubercules ne font plus l'objet de demande de la part du consommateur.'

De son côté, le directeur de Fédépom indique : 'Pour notre part, nous nous en sommes tenus à la publication et à la diffusion auprès de l'ensemble de nos membres d'une circulaire... par laquelle nous justifions notre position et demandons aux professionnels de continuer à mettre en marché des produits de 40 millimètres et plus.... Nous considérons en effet que les petits calibres nuisent à une bonne politique de qualité des produits. De plus, les petits calibres ne font pas l'objet de demande de la part du consommateur. Enfin, le marché de la pomme de terre est très ouvert (plus de 2 000 opérateurs), il est donc impossible qu'il puisse être manipulé.'

Le directeur de Félcoop se prononce dans le même sens : 'La Félcoop a rejeté cette mesure au même titre que l'ensemble des autres familles professionnelles. Ce sont nos adhérents qui ont demandé à rester aux 40 millimètres'.

L'enquête a révélé l'absence quasi totale de mises sur le marché de pommes de terre de calibre de 35 millimètres à la suite de la publication de l'arrêté du 25 octobre 1989. Faute de transactions suffisantes sur le marché de gros, la commission de cotation des pommes de terre de consommation d'Arras n'a pu effectuer de cotation pour les produits de 35 millimètres, Cette rareté des mises sur le marché du calibre de 35 millimètres a également été constatée au stade du détail par les enquêteurs, lors d'investigations menées en décembre 1989 dans un certain nombre de grandes surfaces de l'interrégion Nord - Pas-de-Calais - Picardie. En l'absence d'offre supplémentaire sur le marché, les prix sont restés à un niveau élevé au cours de la campagne 1989-1990.

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

Sur les pratiques constatées:

Considérant qu'il résulte de l'instruction qu'à la suite de l'abrogation de l'arrêté d'extension de l'accord interprofessionnel du 27 mars 1987 portant de 35 à 40 millimètres le calibre minimum des pommes de terre de conservation destinées à l'alimentation humaine le Comité national interprofessionnel de la pomme de terre, puis les principales fédérations professionnelles membres du C.N.I.P.T. (F.N.P.T.C., Fédépom, Fécoop), ont incité leurs membres à ne pas tenir compte de la mesure prise par les pouvoirs publics avec laquelle ils étaient en désaccord et à continuer à appliquer l'accord interprofessionnel ; que ces organisations ont ainsi mené une action concertée tendant à restreindre artificiellement l'offre sur le marché de la vente au détail de pommes de terre de conservation en faisant obstacle à la mise sur ce marché des produits de 35 à 40 millimètres;

Considérant que les organisations professionnelles concernées soutiennent dans leurs observations écrites qu'en s'opposant à une mesure qui, selon elles, aurait porté atteinte aux efforts déployés depuis plusieurs années par la profession en vue de l'amélioration de la qualité et de la promotion de la pomme de terre, elles ont mené une action conforme à leur vocation naturelle et aux objectifs qui leur sont assignés par leurs statuts;

Mais considérant que la défense des intérêts de leurs adhérents ne saurait autoriser des organisations professionnelles à recourir à des pratiques tendant à limiter la mise sur le marché de produits et susceptibles de donner aux prix un caractère artificiel ; qu'en incitant les producteurs et négociants, par la diffusion d'un communiqué de presse et l'envoi de 'recommandations' à ses membres, à faire échec à la décision prise par les pouvoirs publics de réduction à 35 millimètres du calibre minimum des pommes de terre destinées à la vente au détail, le C.N.I.P.T. a outrepassé les limites de sa mission, telle qu'elle est définie par la loi du 10 juillet 1975 et les dispositions de ses statuts, et a mis en oeuvre une action pouvant avoir pour effet de restreindre le jeu de la concurrence sur le marché de la pomme de terre de conservation ; que, de même, les fédérations F.N.P.T.C., Fédépom et Fécoop sont sorties des limites de leur mission de défense des intérêts professionnels de leurs membres et ont participé à l'action concertée en cause en appuyant les consignes du C.N.I.P.T. et en leur assurant une large diffusion auprès de leurs membres;

Considérant que les organisations professionnelles mises en cause font valoir que l'action qu'elles ont engagée et qui selon elles n'aurait eu d'incidence ni sur les prix ni sur l'approvisionnement du marché, avait pour seul objet non la réduction artificielle de l'offre, mais le maintien de la qualité du produit, les pommes de terre de petit calibre, souvent de qualité médiocre, étant de moins en moins recherchées par les consommateurs;

Mais considérant, en premier lieu, que l'allégation selon laquelle la demande des consommateurs pour les pommes de terre de petite dimension serait faible ou nulle n'est appuyée d'aucun élément de preuve ; que si tel avait effectivement été le cas, les organisations professionnelles concernées n'auraient vraisemblablement pas estimé nécessaire de diffuser des consignes ou des recommandations à leurs membres visant à les dissuader de mettre sur le marché de détail des pommes de terre de calibre inférieur à 40 millimètres ; que d'ailleurs, le fait que, jusqu'en 1987, la commission d'Arras établissait une cotation pour les pommes de

terre de 35 millimètres est de nature à établir qu'il existait bien une demande pour ce type de produit;

Considérant, en second lieu, qu'à supposer même que les pratiques concertées mises en oeuvre aient répondu à l'objectif allégué et n'aient eu qu'un effet limité, de telles pratiques, qui tendaient à pérenniser dans une période de déficit de la production, contre la volonté des pouvoirs publics, une segmentation du marché en fonction du calibre des pommes de terre, recelaient, en tout état de cause, une potentialité d'effet anticoncurrentiel;

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

Considérant qu'aux termes du 2 de l'article 10 de l'ordonnance du 1er 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 ne doivent imposer des restrictions à la concurrence que dans la mesure où elles sont indispensables pour atteindre cet objectif de progrès';

Considérant que, si les organisations professionnelles mises en cause invoquent leur souci de mieux satisfaire les consommateurs par l'amélioration de la présentation et de la qualité des produits offerts, objectif qui serait contrarié par la commercialisation de pommes de terre de trop petit calibre, il n'est pas établi que l'adoption de la pratique restrictive ci-dessus analysée, qui était de nature à empêcher ces consommateurs d'exercer leur libre choix, était indispensable pour atteindre l'objectif de progrès économique recherché ; que ces organisations disposaient d'autres possibilités d'action, telles que la réalisation de campagnes d'information et de sensibilisation des consommateurs sur les questions touchant à la qualité des pommes de terre;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les pratiques mises en oeuvre par le C.N.I.P.T. et les trois fédérations professionnelles susmentionnées sont prohibées par l'article 7 de l'ordonnance du 1er décembre 1986 sans qu'elles puissent bénéficier 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 1er 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... Si le contrevenant n'est pas une entreprise, le maximum est de dix millions de francs';

Considérant que la gravité des faits imputables au C.N.I.P.T., initiateur de la concertation, et aux fédérations F.N.P.T.C., Fédépom et Fécoop résulte de la volonté de ces organisations de faire obstacle à l'application de l'arrêté d'abrogation de l'extension de l'accord interprofessionnel du 27 mars 1987 ; que pour apprécier l'importance du dommage causé à

l'économie, il y a lieu de tenir compte du fait que si les pratiques en cause pouvaient avoir pour effet de restreindre la concurrence, il n'est pas établi que leur objet était anticoncurrentiel ou qu'elles aient eu un effet sur le marché ; qu'en outre, ces pratiques n'ont été mises en oeuvre que pendant la campagne 1989-1990;

Considérant que, pour la période du 1er juillet 1993 au 30 juin 1994, les produits d'exploitation figurant au compte de résultat du C.N.I.P.T. se sont élevés à 38 904 365 F, dont 27 765 321 F provenant des cotisations des adhérents ; que les ressources de la F.N.P.T.C. pour cette même période se sont élevées à 1 125 711 F ; que les ressources de Fédépom se sont élevées à 1 415 157 F au cours de l'année 1993, dernier exercice connu ; que les ressources de Fécoop se sont élevées à 4 133 964 F au cours de l'année 1993, dernier exercice connu;

Considérant que, compte tenu de l'ensemble des éléments d'appréciation ci-dessus mentionnés, il y a lieu d'infliger au C.N.I.P.T. une sanction pécuniaire de 100 000 F, à la F.N.P.T.C. une sanction pécuniaire de 10 000 F, à Fédépom une sanction pécuniaire de 10 000 F et à Fécoop une sanction pécuniaire de 40 000 F;

Considérant qu'il convient d'empêcher, par voie d'injonction, le renouvellement des pratiques sus-analysées;

Décide:

Art. 1er. - Il est enjoint au Comité national interprofessionnel de la pomme de terre, à la Fédération nationale des producteurs et groupements de producteurs de pommes de terre de consommation, à la Fédération nationale des syndicats de négociants en pommes de terre et légumes en gros et à la Fédération française de la coopération fruitière, légumière et horticole de s'abstenir de toute intervention de nature à faire obstacle à la distribution au détail de pommes de terre de conservation autorisée par la réglementation.

Art. 2. - Sont infligées les sanctions pécuniaires suivantes:

- 100 000 F au Comité national interprofessionnel de la pomme de terre;
- 10 000 F à la Fédération nationale des producteurs et groupements de producteurs de pommes de terre de consommation;
- 10 000 F à la Fédération nationale des syndicats de négociants en pommes de terre et légumes en gros;
- 40 000 F à la Fédération française de la coopération fruitière, légumière et horticole.

Délibéré sur le rapport de M. Alain Dupouy, par M. Jenny, vice-président, président la séance, MM. Blaise, Gicquel, Robin, Sargos et Urbain, membres.

Le rapporteur général suppléant,
Marie Picard

Le vice-président, présidant la séance,
Frédéric Jenny