



Décision n° 96-D-66 du 6 novembre 1996
relative à des pratiques mises en oeuvre par divers organismes et
entreprises dans le secteur de la collecte et de la transformation du lait

Le Conseil de la concurrence (commission permanente),

Vu la lettre enregistrée le 23 novembre 1992 sous le numéro F 556, par laquelle la société coopérative agricole Berria et la société d'intérêt collectif agricole Esnea ont saisi le Conseil de la concurrence de pratiques mises en oeuvre par l'Office national interprofessionnel du lait et des produits laitiers (Onilait) et par les sociétés Laiterie de Villecomtal, Fromagerie des Chaumes, Alliance agro-alimentaire (3 A) et Union laiterie Pyrénées-Aquitaine-Charente (ULPAC) ;

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° 82-847 du 6 octobre 1982 modifiée, relative à la création des offices d'intervention dans le secteur agricole et à l'organisation des marchés ;

Vu le décret n° 83-247 du 18 mars 1983 portant création d'un Office interprofessionnel du lait et des produits laitiers ;

Vu le décret n° 84-661 du 17 juillet 1984 relatif à la maîtrise de la production du lait de vache et aux modalités de recouvrement d'un prélèvement supplémentaire à la charge des acheteurs et des producteurs de lait de vache ;

Vu les observations présentées par le commissaire du Gouvernement ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Le rapporteur, le rapporteur général, le commissaire du Gouvernement entendus, les sociétés Berria et Esnea ayant été régulièrement convoquées ;

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

I - CONSTATATIONS

A - La réglementation relative au secteur du lait et des produits laitiers

1 - La réglementation communautaire

Aux termes du règlement (CEE) n° 804/68 du 27 juin 1968 du conseil des ministres des Communautés européennes relatif à l'organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers, un « *prix indicatif pour le lait* » est fixé chaque année pour la campagne laitière suivante, c'est-à-dire pour la période s'écoulant entre le 1er avril et le 31 mars. Le prix indicatif « *est le prix du lait que l'on tend à assurer pour la totalité du lait vendu par les producteurs au cours de la campagne laitière dans la mesure des débouchés qui s'offrent sur le marché de la Communauté et les marchés extérieurs* » ; il est fixé « *pour le lait contenant 3,7 % de matière grasse, rendu laiterie* ».

Un règlement ultérieur a introduit dans ce texte un article 5 quater qui a instauré, « *pendant neuf périodes consécutives de douze mois débutant le 1er avril 1984* », un régime de prélèvements supplémentaires ayant pour objectif « *de maîtriser la croissance de la production laitière* ». Dans ce but, d'une part, sont allouées, pour chaque campagne, aux Etats membres des quantités globales garanties -les "quotas"- et, d'autre part, est attribuée à chaque producteur une « *quantité de référence* » déterminée, étant précisé que la somme des quantités de référence ne peut dépasser la quantité globale garantie.

Ces dispositions prévoient, pour les cas de dépassement, deux formules de prélèvement supplémentaire :

- la « *formule A* », dans laquelle le prélèvement est dû par le producteur de lait lorsque les quantités qu'il a livrées dépassent la quantité de référence qui lui a été allouée ;
- la « *formule B* », dans laquelle le prélèvement est dû par l'acheteur lorsque l'ensemble des productions qui lui sont livrées dépassent la quantité de référence qui lui est affectée. Cette formule est plus souple car elle permet éventuellement une péréquation entre les producteurs qui livrent un même acheteur et qui peuvent se trouver, les uns, en situation de sous production et les autres en situation contraire. Elle a d'ailleurs été pérennisée par un règlement du 28 décembre 1992.

Le règlement n° 857/84 (CEE) du 31 mars 1984 portant règles générales pour l'application du prélèvement visé à l'article 5 quater précité détermine les conditions de calcul des quantités de référence et du montant du prélèvement supplémentaire. Il stipule également que peuvent être accordées, dans des circonstances précises, une « *quantité de référence supplémentaire* » et une « *quantité de référence spécifique* », mais, pour ce qui est de cette dernière, uniquement à titre provisoire.

2 - La réglementation interne

En France, la réalisation des objectifs relatifs au secteur agricole et alimentaire a été confiée à des offices d'intervention en application de la loi du 6 octobre 1982 modifiée. Les « *offices sont des établissements publics à caractère industriel et commercial... (qui) ... peuvent se voir confier des missions à caractère administratif liées à l'exercice de leurs attributions* » et ils ont pour missions : « *1° De renforcer l'efficacité économique de la filière ; 2° D'améliorer la connaissance et le fonctionnement des marchés ; 3° D'appliquer les mesures communautaires* ».

Dans le secteur du lait et des produits laitiers, ces missions ont été confiées à l'Office national interprofessionnel du lait et des produits laitiers (Onilait), créé par le décret du 18 mars 1983. Le rôle de l'office, dans le cadre de l'organisation commune de marché, a été défini par le décret du 17 juillet 1984, dispositions en vigueur au moment des faits.

L'office intervient notamment en ce qui concerne la détermination des quantités de référence et le recouvrement du prélèvement supplémentaire. A cet égard, la France ayant opté pour la « formule B » susvisée, le décret dispose que le prélèvement supplémentaire est « dû par tout acheteur ... sur la quantité... qui lui a été livré en dépassement de la quantité de référence qui lui est attribuée par l'Onilait. L'acheteur redevable du prélèvement répercute ce dernier sur les seuls producteurs qui ont dépassé leur quantité de référence, proportionnellement à leur contribution au dépassement de la quantité de référence de l'acheteur », les quantités de référence des producteurs leur ayant été préalablement notifiées par les acheteurs.

D'une façon générale, ces derniers doivent, dans des délais fixés, déclarer les quantités collectées à l'Onilait qui leur fait connaître le montant du prélèvement éventuellement dû. Ils doivent également lui déclarer les producteurs qui ont cessé leur activité (ainsi que les quantités de référence correspondantes) et ceux nouvellement pris en charge. Le décret précise en outre les dispositions relatives aux situations dans lesquelles les producteurs changent d'acheteur : « En cas de cessation des livraisons de la part d'un producteur à la suite d'un changement d'acheteur, l'acheteur initial est tenu d'établir un bilan comparatif des livraisons et de la quantité de référence du producteur concerné depuis le 1er avril précédent. Si les livraisons de ce producteur excèdent sa quantité de référence, l'acheteur peut demander au producteur de verser une provision destinée à couvrir le prélèvement éventuellement dû ».

Les litiges qui surviendraient entre acheteurs et producteurs à propos des quantités de référence notifiées aux producteurs sont soumis à la commission mixte départementale définie par l'article 26 du décret n° 83-442 du 1er juin 1983 relatif à la modernisation des exploitations agricoles, placée sous la présidence du préfet, dont la composition a été élargie à des représentants des acheteurs de lait et des producteurs par l'article 15 du décret du 17 juillet 1984 précité.

B - Les pratiques dénoncées

Les sociétés Esnea et Berria, créées respectivement en 1976/1977 pour l'une et 1982 pour l'autre et initialement orientées vers la collecte du lait de brebis, exercent leur activité dans la collecte du lait de vache, en vue, notamment de sa transformation par la société Berria. Leur région d'activité est limitée au sud du département des Landes et à celui des Pyrénées-Atlantiques, en particulier pour des raisons liées aux coûts du transport de la production laitière.

Une part très importante du lait collecté provenait d'une coopérative qui cédait à la société Berria 3,6 millions de litres de lait de vache par an. Le contrat d'approvisionnement ayant pris fin, la société Berria a cherché à le compenser en suscitant « l'intérêt des producteurs en offrant un prix de base supérieur d'environ 10 % à celui pratiqué sur le marché ». Cette politique commerciale, dont l'objectif était d'assurer « 100 % de la collecte du Pays basque », a été couronnée de succès, ce qui a conduit la société à se développer également dans le créneau de la vente de lait de consommation. Les deux sociétés ont collecté, lors de la

campagne laitière 1988/1989, plus de 31 millions de litres de lait auprès de 367 producteurs et, au cours de la campagne 1989/1990, plus de 37 millions de litres de lait auprès de 377 producteurs.

Les sociétés Berria et Esnea ont exposé que, lorsqu'un producteur de lait change d'acheteur, ce changement s'accompagne d'un transfert, de la laiterie "de départ" à la laiterie "d'accueil", des quantités de référence qui lui ont été notifiées. Les quantités transférées sont calculées par la laiterie de départ et correspondent aux références notifiées au producteur, éventuellement augmentées des suppléments de référence qui ont pu lui être alloués, notamment par suite de la redistribution de quantités libérées par des producteurs ayant cessé leur activité ; les références supplémentaires accordées à titre provisoire sont par contre exclues du transfert.

La procédure de transfert s'effectue au moyen d'un formulaire "QT 06" émanant de l'Onilait, adressé, partiellement rempli, par la laiterie d'accueil à la laiterie de départ : celle-ci doit en particulier y porter l'indication des quantités de référence transférées et le retransmettre sous 30 jours à la laiterie d'accueil qui l'adresse alors à l'Onilait ; cette procédure serait cependant bloquée si les renseignements étaient incomplets ou si les délais étaient dépassés.

Les sociétés soutiennent qu'au cours des campagnes laitières 1988/1989 et 1989/1990 elles ont rencontré des difficultés dans la procédure liée au transfert, à leur profit, d'un « *certain nombre de producteurs* ».

D'une part, ces difficultés se seraient traduites, de janvier 1989 à janvier 1990, par des minorations, par les laiteries de départ, des quantités de référence transférées. Ces minorations seraient le fait des sociétés Laiterie de Villecomtal, Fromagerie des Chaumes et Alliance agro-alimentaire. La société Esnea considère que le total des quantités de référence concernées serait de près de 2 millions de litres de lait répartis entre 65 producteurs et la société Berria estime, en particulier, à 850.000 litres la minoration effectuée par la Fromagerie des Chaumes à l'occasion du transfert de 42 producteurs.

D'autre part, les sociétés Laiterie de Villecomtal, Fromagerie des Chaumes et Union Laiterie Pyrénées-Aquitaine-Charentes (ULPAC) auraient bloqué la procédure de transfert de certains producteurs soit en ne renvoyant pas, dans les délais prévus, les formulaires QT 06 qui leur avaient été adressés, soit en n'y ayant porté que des renseignements incomplets.

Les sociétés allèguent qu'elles ont saisi l'Onilait en vue du règlement des litiges, suivant une procédure dénommée QL 01, mais que l'Onilait aurait refusé de donner suite à leurs demandes réitérées. De plus, l'Onilait leur a réclamé des prélèvements supplémentaires, l'écart existant entre les quantités de référence qui leur avaient été octroyées et les quantités réellement collectées, notamment auprès des producteurs dont le transfert n'était pas enregistré, ayant généré une situation de surproduction. En conséquence, elles dénoncent le caractère anticoncurrentiel du comportement de l'Onilait et des sociétés Laiterie de Villecomtal, Fromagerie des Chaumes, Alliance agro-alimentaire et ULPAC.

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

Considérant qu'aux termes de l'article 20 de l'ordonnance du 1er décembre 1986 : « *Le Conseil de la concurrence peut décider, après que l'auteur de la saisine et le commissaire du Gouvernement ont été mis à même de consulter le dossier et de faire valoir leurs observations, qu'il n'y a pas lieu de poursuivre la procédure* » ;

Considérant, d'une part, que l'Onilait est un établissement public à caractère industriel et commercial créé par le décret du 18 mars 1983, qui exerce, en ce qui concerne le lait et les produits laitiers, les missions confiées aux offices d'intervention par la loi du 6 octobre 1982 ; que cette loi dispose, dans son article 2 que ces offices : « ... peuvent se voir confier des missions à caractère administratif liées à l'exercice de leurs attributions » et qu'aux termes de son article 3, ils ont pour missions : « 1° De renforcer l'efficacité économique de la filière ; 2° D'améliorer la connaissance et le fonctionnement des marchés ; 3° D'appliquer les mesures communautaires » ; qu'aux termes du décret du 17 juillet 1984, l'Onilait est en particulier chargé : « 1° De déterminer les quantités de référence, au sens de l'article 5 quater du règlement CEE n° 804-68 ... des acheteurs de lait et d'équivalent lait ; les quantités de référence des producteurs livrant leur production à des acheteurs leur sont notifiées par ces acheteurs ; (...) 4° De procéder au recouvrement du prélèvement supplémentaire institué par les règlements communautaires... » ;

Considérant que les sociétés Berria et Esnea reprochent à l'Onilait de n'avoir pas donné suite à leurs demandes visant au règlement, par la procédure habituelle, des litiges qui les opposaient aux sociétés Fromagerie des Chaumes, Laiterie de Villecomtal, Alliance agro-alimentaire et ULPAC, laiteries de départ, au sujet du transfert, à leur profit, de quantités de référence, et de leur avoir réclamé des prélèvements supplémentaires en raison de la situation de surproduction qui a découlé de ces circonstances ; mais que, ce faisant, l'Onilait ne s'est pas livré à une activité de production, de distribution ou de services au sens de l'article 53 de l'ordonnance du 1er décembre 1986 ; qu'en conséquence, il n'appartient pas au Conseil de la concurrence de se prononcer sur les conditions dans lesquelles l'Onilait a pris ces décisions qui relèvent de la seule juridiction administrative ;

Considérant, d'autre part, que ni les éléments produits au dossier ni l'instruction à laquelle il a été procédé n'ont permis d'établir que les positions adoptées par l'Onilait seraient le résultat d'une concertation avec les laiteries de départ, les sociétés Fromagerie des Chaumes, Laiterie de Villecomtal, Alliance agro-alimentaire et ULPAC ; que les sociétés Berria et Esnea n'ont pas allégué une action concertée entre les laiteries de départ elles-mêmes et qu'aucun élément du dossier ne permet de supposer qu'une telle action aurait eu lieu,

Décide :

Article unique - Il n'y a pas lieu de poursuivre la procédure.

Délibéré sur le rapport de Patrick Véglis, par MM. Barbeau, président, Cortesse, vice-président et Bon, membre, désigné en remplacement de M. Jenny, vice-président, empêché.

Le rapporteur général,
Marie Picard

Le président,
Charles Barbeau