

Commentaires d'ELVEA à propos des lignes directrices concernant l'application des règles spécifiques énoncées pour les secteurs de l'huile d'olive, de la viande bovine et des grandes cultures

4 Mai 2015

1- Observations générales

Un projet de lignes directrices relatives aux articles n°169, n°170 et n°171 du règlement OCM a été élaboré par la Commission Européenne. Ce projet précise le champ de la négociation contractuelle et les conditions exigées pour les organisations de producteurs (OP/OPNC). L'article n°206 de l'OCM Unique prévoit que si de nouvelles règles de la concurrence sont définies, elles s'appliqueront de facto. Or le projet de ligne directrice prévoit une dérogation aux règles de la concurrence notamment pour les OP/OPNC dans la filière viande bovine. Les OP/OPNC peuvent ainsi bénéficier d'une « safe harbour » (=sphère de sécurité) face aux règles de la concurrence, leur permettant ainsi de négocier des contrats de vente pour le compte de leurs membres, sous certaines conditions.

Les OPNC du réseau ELVEA se félicitent d'une telle disposition. En effet, actuellement les OPNC bovines ne peuvent pas intervenir directement dans la commercialisation des animaux et notamment dans la formation des prix entre les éleveurs et leurs acheteurs en vertu des décrets français n°2006-1714 et n°2006-1715 du 22 décembre 2006 du code rural. Les OPNC agissent seulement en tant « qu'acteur-facilitateurs » de la bonne mise en œuvre de la contractualisation dans le temps pour leurs adhérents. Les OPNC bénéficiant de cette sphère protectrice pourront accompagner au plus près leurs adhérents dans la définition des modalités des démarches qualité voire dans d'autres démarches autres que les filières qualité.

Ajoutons que l'aval de la filière viande bovine française est très concentrée. Comme le précise le paragraphe n°26 des lignes directrices, le fait de permettre aux OP/OPNC de bénéficier de dérogation à certaines règles de la concurrence permettra de « renforcer le pouvoir de négociation des producteurs dans les secteurs concernés vis-à-vis des opérateurs en aval afin de garantir des conditions de vie équitables aux producteurs et un développement viable de la production ».

Les lignes directrices précisent le champ de « négociation contractuelle » couvrant tous les éléments liés aux contrats : prix, volumes et autres clauses. Néanmoins, l'article n°209 du règlement (UE) n°1308/2013 (OCM Unique) manque de clarté notamment sur les pratiques que les OP/OPNC pourraient mettre en œuvre sans porter atteinte au droit de la concurrence. **Il serait nécessaire de préciser ce que recouvrent les notions de « pratiquer un prix déterminé » et de « concurrence exclue ».**

2- Commentaires spécifiques sur le texte des lignes directrices au secteur de la viande bovine

Pour pouvoir bénéficier de cette dérogation aux règles de la concurrence définie par les articles n°101 et n°102 du TFUE, les OPNC doivent répondre à un certain nombre de conditions. Il ressort que ces conditions sont très contraignantes pour certaines d'entre elles limitant fortement l'application de cette dérogation. Nous vous en détaillons les raisons ci-dessous :

ELVEA France

Section de la Fédération Nationale Bovine

149, rue de Bercy – 75595 PARIS CEDEX 12 – Téléphone 01 40 04 51 07 – Télécopieur 01 40 04 51 22

E-mail fnb@fnb.asso.fr

➤ **Etendre la dérogation à l'ensemble des bovins**

Les animaux rentrant dans le champ de la négociation contractuelle sont précisées à l'article n°170, paragraphe n°1. Il s'agit des bovins non reproducteurs destinés à la boucherie. Or en France l'élevage bovin viande est organisé en deux phases. Des éleveurs naisseurs détiennent des vaches allaitantes et font naître des veaux qu'ils élèvent jusqu'à 8 à 14 mois. Des éleveurs engraisseurs achètent les bovins de 8 à 14 mois, dits bovins maigres. Après une phase d'engraissement de 5 à 10 mois, les animaux sont vendus pour la boucherie.

Limiter la négociation contractuelle aux animaux destinés immédiatement à la boucherie, tel que cela est prévu à l'article n°170, entraînera une perte d'intérêt économique, en particulier pour nos OPNC dans les régions de naissage, qui rassemblent surtout des animaux destinés à l'engraissement (broutards).

ELVEA demande à la Commission Européenne (CE) de préciser dans les lignes directrices que tous les bovins non reproducteurs destinés à la boucherie entrent dans le champ de la négociation contractuelle, qu'il s'agisse des bovins à l'issue de la phase de naissage ou des bovins à l'issue de la phase d'engraissement.

➤ **Homogénéiser le(s) seuil(s) défini(s) pour les marchés pertinents**

L'article n°170 paragraphe n°2 c) et les paragraphes n°33 e) et n°62 des lignes directrices précisent que le volume faisant l'objet de la négociation contractuelle ne doit pas dépasser 15 % de la production nationale. Or le secteur de l'huile d'olive bénéficie d'un seuil à 20%.

ELVEA demande à la CE que les OPNC bovines puissent bénéficier du même seuil soit 20% du marché en cause.

En effet, maintenir un seuil de 20% répond tout à fait aux principes des règles de libre concurrence des marchés et permet d'éviter la mise en place de toute position dominante comme cela est précisé dans l'article n°208 de l'OCM Unique.

➤ **Elargir au maximum le marché pertinent à la production totale nationale**

La CE précise que le marché dit pertinent correspond à la production nationale totale. A contrario, il est précisé au paragraphe n°90 b) que l'autorité de la concurrence d'un état membre (EM) peut définir un marché dit pertinent plus restrictif en raison de caractéristiques particulières de ce marché.

Or l'article n°207 de l'OCM définit « qu'un marché de produit » comprend « tous les produits comme interchangeables ou substituables par le consommateur en raison de leurs caractéristiques de prix et d'usage auxquels ils sont destinés ».

Il est en effet indispensable de définir un marché pertinent pour que les règles de libre concurrence puissent s'appliquer. Néanmoins, il est indispensable que ce marché pertinent ne soit pas trop restrictif. En effet, les OPNC réalisent de très nombreuses démarches filières (plus de soixante-dix démarches filières différentes) correspondant à des démarches d'approvisionnement locales et respectant des cahiers des charges précis. Ces démarches filières ne peuvent pas être perçues comme des marchés pertinents car les produits qui en sont issus peuvent être interchangeables entre eux et aussi avec d'autres produits non issus des produits issus de ces filières. La notion de marché pertinent dans ce cas paraît très approximatif. Cela entraîne l'impossibilité pour les OPNC de déterminer le marché pertinent en question et rend impossible l'autoévaluation des volumes gérés par l'OPNC.

ELVEA demande à la CE de rester vigilante sur le risque de mettre en place une segmentation trop fine des marchés en question. ELVEA demande à la CE que le marché pertinent déterminé soit le plus large possible.

➤ **Etendre la dérogation aux membres non producteurs des OPNC**

Nos OPNC répondent à l'ensemble des articles de l'OCM unique. Elles sont reconnues officiellement par les autorités nationales conformément aux articles n°152 et n°153 de l'OCM. Les OPNC poursuivent notamment les objectifs définis par l'article n°152 notamment en mettant sur le marché les produits élaborés par ses membres et en optimisant les coûts de production. Elles répondent aux objectifs de la PAC. Nos OPNC ont la particularité d'être composées d'un collège acheteur et d'un collège producteur. Le collège producteur détient plus de 80% des sièges des instances décisionnaires de l'OPNC.

Le paragraphe n°57 confirme que des membres non producteurs des produits agricoles concernés peuvent faire partie des OP/OPNC.

ELVEA demande à la CE que la dérogation puisse ainsi s'appliquer aux non-producteurs des OP/OPNC des lors que ces dernières sont habilitées à négocier au nom de ses membres des contrats.

➤ **Un seuil d'activité efficace basé sur le nombre d'adhérent**

Les OPNC doivent mettre en œuvre des activités efficaces contribuant à la réalisation des objectifs de la PAC pour pouvoir bénéficier de la dérogation des règles de la concurrence présentée dans le projet de lignes directrices. Ces activités doivent permettre de générer des gains d'efficacité substantiel pour les éleveurs. L'article n°170 précise une liste d'activités considérées comme des activités efficaces par elles-mêmes.

Les lignes directrices précisent au paragraphe n°72 que « l'OP/OPNC peut évaluer si elle respecte les critères de test de gain d'efficacité substantiel **grâce à une méthode simplifiée** fournie par le législateur. » Cette méthode définit les différentes activités efficaces. Il est nécessaire que l'OPNC mette en œuvre au moins une de ces activités pour bénéficier de la dérogation. Le paragraphe n°73 b) ajoute que « ces activités doivent être significatives en termes de volumes du produit concerné et de coûts de production et de commercialisation du produit ». Dans l'application du test sur les gains d'efficacité substantiel, il est précisé au niveau de l'activité dite de promotion conjointe que « cette approche concerne au moins une majorité des volumes commercialisés par l'OP ». Or la CE nous a indiqué le 4 mars 2015 que « la majorité des éleveurs » devait être interprétée comme plus de 50% des volumes commercialisés.

ELVEA demande que le seuil d'activité efficace soit plus explicite. Il est indispensable d'indiquer l'unité utilisée, le seuil utilisé. ELVEA propose que l'unité utilisée soit le nombre d'adhérents pouvant bénéficier de l'activité efficace réalisée par l'OP/OPNC.

Une OPNC peut réaliser souvent plusieurs activités efficaces. Il se peut que chacune de ces activités efficaces représentent moins de 50% des adhérents de l'OPNC mais que l'ensemble des adhérents bénéficiant de ces activités fassent plus que 50% du nombre d'adhérents de l'OPNC. Dans ce cas de figure, une OPNC ayant plusieurs activités efficaces peut couvrir plus d'adhérents qu'une OPNC ne mettant en œuvre qu'une seule activité efficace mais pouvant bénéficier de la dérogation car ayant plus de 50% des adhérents engagés dans cette activité.

De ce fait il paraît essentiel de pouvoir combiner plusieurs activités efficaces et de sommer les seuils pris en compte pour chacune des activités efficaces.

En outre, il serait nécessaire de pouvoir cumuler les seuils de démarches correspondant à une même activité. En effet, chacune des OPNC bovines réalise en moyenne trois à quatre démarches filière. Les éleveurs engagés dans les démarches filière ne sont pas les mêmes car ils n'ont pas les mêmes productions.

ELVEA demande ainsi que les seuils définis pour l'activité de promotion correspondent à la somme de l'ensemble des seuils des démarches filières mis en œuvre.

- **Etendre les activités efficaces à l'ensemble des activités permettant d'améliorer les coûts de production des membres producteurs.**

Le paragraphe n°73 du projet de lignes directrices indique que « ces activités sont significatives en termes de volumes et coût [...] si ces activités sont suffisamment importantes, on considère qu'elles génèrent des gains d'efficacité substantiels. On peut estimer que ces gains d'efficacité compensent toute entrave éventuelle à la réalisation des objectifs de la PAC que les négociations contractuelles pourraient susciter. »

Les principales activités efficaces mises en œuvre par les OPNC bovines sont :

- la promotion conjointe par la réalisation de démarches filières qui sont le cœur de métier des OPNC (obtention de plus-value pour les éleveurs impliqués dans ces démarches) ;
- le contrôle qualité de certaines démarches filière ;
- l'acquisition conjointe d'intrants comme la gestion de PSE ou l'achat d'aliments pour le bétail.

Cependant un certain nombre de démarches ne sont pas pris en compte dans la liste des activités efficaces.

ELVEA demande d'élargir ces activités efficaces à un certain nombre d'activités mises en œuvre par nos structures ayant un impact économique significatif majeur pour leurs adhérents.

Les principales activités efficaces mises en œuvre par nos OPNC à ajouter aux activités proposées dans le projet de lignes directrices sont :

- Dans **la partie acquisition conjointe des intrants** :
 - ✓ **la gestion d'outil informatique tel que le logiciel Oribase Association et Web gérée par le réseau** des OPNC d'ELVEA et mis à disposition aux éleveurs avec le paiement de cotisations. Cet outil permet notamment aux éleveurs de gérer et de suivre les qualifications de leur élevage dans les différentes filières qualité ainsi que les plus-values associées à ces démarches, de gérer les facturations, de suivre les données techniques de leur cheptel, d'éditer des synthèses commerciales permettant de comparer leurs performances par rapport à la moyenne de l'OPNC ou à la moyenne régionale et nationale.
- ✓ Les OPNC proposent à leurs adhérents de **pouvoir bénéficier d'une garantie de paiement**. Les éleveurs y souscrivant peuvent ainsi être garantis d'être payés même si la structure disparaissait. Les OPNC ont souvent des partenaires avec des assurances pour mettre en œuvre ce type de dispositif.
- **Autre activité efficace** :
 - ✓ L'appui technico-économique réalisé par les techniciens des OPNC permet aux éleveurs de faire des gains d'efficacité substantiel. Les techniciens des OPNC réalisent des bilans économiques d'exploitation. Cela permet l'identification de leviers d'action sources d'amélioration de la marge brute des élevages des adhérents. L'accompagnement technique des élevages dans la mise en œuvre de pâturage

ELVEA France

Section de la Fédération Nationale Bovine

149, rue de Bercy – 75595 PARIS CEDEX 12 – Téléphone 01 40 04 51 07 – Télécopieur 01 40 04 51 22

E-mail fnb@fnb.asso.fr

tournant dynamique améliore l'autonomie alimentaire et permet de baisser l'usage d'intrants et d'augmenter le potentiel des prairies.

ELVEA demande ainsi la prise en compte des activités technico-économiques comme activités efficaces dans le cadre de la méthode simplifiée. Les OPNC bovines françaises réalisent en effet un accompagnement technico-économique auprès de leurs adhérents permettant à ces derniers d'optimiser leurs coûts de production.

3- Conclusion

ELVEA salue l'effort fourni par la CE pour trouver des solutions pragmatiques de nature à faciliter et à sécuriser l'application de ces dispositions par les OP/OPNC. Néanmoins, on peut déplorer le fait que la clause de sauvegarde, définie par l'article n°170 au paragraphe n°5) et les paragraphes n°89 à n°96 des lignes directrices, va à l'encontre des propositions faites dans les lignes directrices.

L'autorité de la concurrence peut activer ce mécanisme de sauvegarde si elle juge que le produit faisant l'objet des négociations fait partie d'un marché distinct. Les marchés dits pertinents n'étant pas clairement définis et devant être évalués par les OPNC, cela aura pour conséquence de fortement limiter la mise en œuvre de ce type de dérogation. En effet, face à l'ambiguïté d'interprétation du type de marché pertinent dans lequel le produit est commercialisé, les opérateurs de la filière ne se risqueront pas à mettre en œuvre ce type de négociation.

Il paraît ainsi essentiel que l'intervention de l'autorité de la concurrence n'ait pas caractère de sanction de l'infraction aux règles de la concurrence mais plutôt de prévention comme cela est précisé au paragraphe n°92.

Enfin, il serait souhaitable que la CE adopte un acte délégué visant à officialiser que les OPNC puissent être composées d'un collège d'acheteurs. La CE pourrait ainsi préciser l'article 173 h) portant sur « l'acceptation de membres qui ne sont pas producteurs dans le cas des organisations de producteurs dans le cas des associations d'organisations de producteurs ».

