
**DROIT DE LA CONCURRENCE APPLIQUÉE AU SECTEUR AGRICOLE.
LE CADRE D'INTERVENTION DES ORGANISATIONS ÉCONOMIQUES
AGRICOLES**

Thèse d'Hélène **COURADES**¹

Analysée par Chantal **CHOMEL**²

Directrice de thèse : Isabelle **PINGEL** – Professeur à l'Université Paris 1 Sorbonne-Panthéon, Co-responsable du Master 2 Droit de l'agriculture et des filières agroalimentaires

Incontestable est l'opportunité de conduire une thèse aux confins du droit de la concurrence et du droit rural sur un sujet qui suscite beaucoup de controverses juridiques et politiques, celui du traitement du secteur agricole, et plus précisément de son organisation économique et interprofessionnelle par le droit de la concurrence. Et pour cause ! Comme le rappelle la citation en liminaire de la thèse « *l'agriculture peut difficilement se plier au libéralisme typique d'une union douanière. Aucun grand pays agricole ne laisse son agriculture guidée par les seules lois du « laisser-faire laisser-aller ni subir des ajustements abrupts, sans tenir compte de son lien étroit avec l'ensemble de l'économie* ». Il faut donc féliciter Madame Courades de s'être attelée à cet ambitieux projet.

La thèse s'ouvre donc sur la question à laquelle elle tente d'apporter des réponses, à la lumière de l'histoire mais aussi des dernières évolutions : quel degré de concurrence dans le secteur agricole, posant ainsi implicitement un postulat : par nature, le secteur agricole n'est pas exclu de la concurrence.

Le challenge important est relevé avec beaucoup de solidité par Hélène Courades, qui aborde dans un cheminement méthodique, précis et lisible, dans un style agréable pour le lecteur, une analyse globale des relations entre la PAC et ses réformes successives et le droit de la concurrence. Ces évolutions tant de la PAC que de la place du droit de la concurrence au regard de celle-là, rendaient ce travail complexe aussi nécessaire qu'utile. Toutefois, on se permettra d'exprimer une petite réserve sur la présentation : les analyses portant tantôt sur le

¹ Thèse de doctorat en droit de l'Université Paris I Panthéon Sorbonne – Ecole doctorale de droit international et européen soutenue le 9 octobre 2019.

² Membre de l'Académie d'agriculture de France, section 10 « Economie et politique ».

cadre européen, tantôt sur le cadre français, rendent le fil du raisonnement parfois difficile à suivre.

La thèse s'articule autour de la construction, classique en Droit, d'un plan en deux parties, elles-mêmes divisées en deux titres comportant deux ou trois chapitres. La bibliographie en annexe est riche et diversifiée. La première partie est consacrée à « la prise en compte des spécificités des marchés agricoles », tandis que la seconde développe une approche de « la protection d'une concurrence effective sur les marchés agricoles ».

Dans son introduction, la thèse rappelle les spécificités du secteur agricole, tant celles liées à ses conditions de production et caractéristiques (stockage pas toujours possible et faible élasticité de la demande), que celles liées à son rôle essentiel et incontournable dans toute société humaine, celui de nourrir les êtres humains. Cette dimension stratégique de l'agriculture débouche sur la nécessité de la sécuriser. C'est ainsi que l'agriculture a été intégrée au marché commun et que la politique agricole commune est née en 1962, avec une politique de marché structurée autour des organisations communes de marché. Comme il est rappelé, de nombreuses réformes seront par la suite mises en œuvre, ne favorisant pas toujours la lisibilité de la PAC.

Sécuriser la production agricole signifie aussi s'intéresser au fonctionnement de la mise en marché et de l'organisation des relations commerciales. L'introduction se poursuit avec un état des lieux de la politique européenne de concurrence afin de mieux cerner les points conflictuels avec les outils mis en œuvre par la PAC, sujet illustré par l'arrêt de la CJUE sur le « Cartel des endives ». Le choix de l'économie de marché a été un choix fondateur des Traités, avec une volonté du législateur de favoriser des mesures assurant la réalisation d'objectifs sociaux par le libéralisme économique. La protection de l'intérêt général est vue plutôt au prisme de l'intérêt du consommateur. La thèse souligne néanmoins le caractère pragmatique du droit de la concurrence qui, pour régler les conflits de normes entre règles de concurrence et politique agricole, pourrait évoluer vers un droit de la régulation du secteur agricole que l'auteure semble appeler de ses vœux. Celui-ci serait justifié par la multifonctionnalité de l'agriculture mais aussi *in fine* au service de la libéralisation des échanges.

1. La prise en compte des spécificités des marchés agricoles,

Cette première partie comprend un premier titre sur « les missions de régulation des marchés agricoles confiées aux organisations agricoles », lui-même développé en deux chapitres, et un second titre sur « le cadre concurrentiel adapté aux spécificités des marchés agricoles », à son tour développé en trois chapitres.

1.1 Les missions de régulation confiées aux organisations agricoles :

Après avoir rappelé que le Traité de Lisbonne écarte l'application des règles de concurrence dans le cadre de la mise en œuvre des dispositions agricoles avec lesquelles elles peuvent entrer en contradiction, la thèse analyse les missions grandissantes confiées aux organisations communes de marché, notamment celles de structuration et gestion des marchés agricoles. Ces missions, dont les limites sont parfois mal définies, vont entrer en conflit avec les règles de concurrence. L'auteure souligne que la contractualisation, promue

notamment en France, et rendue nécessaire par la libéralisation des marchés, n'a pas donné les résultats escomptés, en l'absence de pouvoirs de marché équilibrés de part et d'autre. Elle souligne les contradictions entre les injonctions des pouvoirs publics appelant à la concentration de l'offre à travers des structures puissantes, coopératives par exemple, et les attentes des consommateurs, diverses il est vrai, d'une plus grande proximité. La coordination entre pluralités d'acteurs économiques au sein d'une même filière accroît les risques juridiques au regard de l'interdiction des ententes. Elle conclut sur le constat que l'action seule des organisations économiques ne permet pas de pallier la volatilité des marchés. La thèse aurait sans doute gagné en soutenant le raisonnement par des exemples nourris de la jurisprudence française et européenne sur des pratiques de concertation prohibées par les autorités de concurrence.

1.2 Le cadre concurrentiel adapté aux spécificités des marchés agricoles :

La seconde étape de sa démonstration porte sur les régimes dérogatoires à l'article 101 TFUE (portant sur la concurrence libre et non faussée), rendus nécessaires par les concertations entre acteurs des filières, inhérentes à la mission de régulation des marchés.

La thèse rappelle le régime d'exemption des accords prévus par l'article 209§1 du règlement 1308/2013 pour la réalisation des objectifs de la politique agricole commune. L'interprétation étroite qui en est faite par les tribunaux en réduit néanmoins la portée et surtout illustre les hésitations qui existent sur le champ des spécificités agricoles dans les juridictions dont le cadre de référence sous-jacent est celui d'une doctrine économique libérale.

Les organisations économiques disposent de régimes d'exemption leur permettant de réaliser des concertations nécessaires à l'exercice de leurs missions, que ce soient les organisations de producteurs ou les organisations interprofessionnelles. Les évolutions du règlement 1308/2013 et 2017/2393 renforcent leur sécurité juridique sur ce point et permettent peut-être, selon l'auteure, de se rapprocher d'une prise en considération des spécificités agricoles par le droit de la concurrence.

L'auteure conclut cette partie par la nécessité d'une clarification de ces différents régimes dérogatoires afin de leur donner de la cohérence et de garantir une sécurité juridique aux opérateurs, nécessaire à l'exercice de régulation des marchés agricoles. On relèvera le rôle du Parlement européen en contrepoids utile de la doxa libérale de la Commission européenne en la matière.

2. La protection d'une concurrence effective sur les marchés agricoles :

Dans la seconde partie, Madame Courades explore et analyse l'autre versant de la médaille, assez peu pris en compte habituellement dans le secteur agricole.

Implicitement, la régulation des marchés est sous-tendue par le maintien de la concurrence sur ces derniers. La politique agricole et la politique de concurrence poursuivent une finalité commune d'intégration du marché européen en supprimant les cloisonnements intérieurs et en renforçant le dynamisme économique.

Le corpus de règles propres à la PAC traduit l'intégration de l'agriculture au marché intérieur. La protection de la concurrence contribue à cet objectif et Madame Courades en aborde successivement, de façon très classique également, les fondements dans un premier titre et la portée dans le second.

2.1 Les fondements de la protection de la concurrence sur les marchés agricoles :

Madame Courades procède à une comparaison entre les États-Unis et l'Union Européenne. Pour les premiers, le recours à la règle dite « de raison » permet de prendre en compte le bilan concurrentiel de pratiques d'ententes et s'il est positif, celles-ci sont exemptées de sanctions. Cette approche, séduisante pour une meilleure prise en compte du secteur agricole, n'est néanmoins pas retenue par l'UE. Dans l'Union Européenne la concurrence a une place prépondérante et on ne peut que partager le constat de l'auteure sur son emprise croissante sur le secteur agricole.

L'auteure s'emploie à démontrer que la concurrence peut contribuer à la réalisation des objectifs de la PAC, qu'ils soient de nature économique ou sociale, tout en convenant que les différentes doctrines économiques de la concurrence complexifient l'interprétation du droit de la concurrence appliquée au secteur agricole. Logiquement elle plaide pour une prise en compte du bien-être total et non seulement celui des consommateurs. Enfin elle souligne le changement radical de position de l'UE, fondée sur un interventionnisme puissant jusqu'aux ruptures d'approche des années 1990. Des pratiques, non questionnées avant ces années, font aujourd'hui l'objet de poursuites devant les tribunaux. La crise que connaît l'agriculture depuis plusieurs années suscite néanmoins des attentes de régulation mieux affirmées, qui sont de nature à engendrer des évolutions dans les approches retenues.

2.2 La portée de la protection de la concurrence sur les marchés agricoles :

Cette analyse porte sur la détermination du point d'équilibre nécessaire. L'auteure rappelle que la concertation entre les producteurs n'exclut pas nécessairement toute concurrence et peut être nécessaire pour faire face à la concentration des acheteurs. Elle propose, qu'à l'occasion de la réforme de la PAC post-2020, ait lieu un examen de la portée des dispositions concurrentielles de la réglementation relative à l'organisation commune des marchés, afin de renforcer la sécurité juridique des opérateurs. L'assouplissement des règles de concurrence prônée par certains auteurs n'est toutefois pas à l'ordre du jour de l'agenda de la commission qui préfère prôner plutôt le recours à des mécanismes assurantiels et aux marchés à terme pour sécuriser les revenus des producteurs.

Le contrôle de proportionnalité pour protéger une concurrence effective apparaît comme une voie prometteuse et intéressante à l'auteure parce qu'elle permet l'articulation d'intérêts *a priori* divergents. Elle vise à pondérer des principes juridiques de rang équivalent simultanément applicables mais antinomiques. L'auteure fait néanmoins le constat du faible emploi de ce principe par les tribunaux et la complexité de sa mise en œuvre fragilise la sécurité juridique. L'auteure prône une clarification de l'articulation entre règles de concurrence et politique agricole, car la nécessité de régulation des marchés agricoles persiste. Les spécificités des marchés agricoles ne permettent pas un fonctionnement classique de la concurrence. La

structuration insuffisante, pour l'heure, de la production agricole doit être prise en compte et la concentration ne peut être la seule réponse.

Conclusion : pour une régulation *ad hoc* de la concurrence sur les marchés agricoles ? L'auteure propose fort logiquement une adaptation - mais en juriste avisée pas un bouleversement - des règles de concurrence, dont la frontière est mouvante avec la politique agricole commune, mais constate que le secteur agricole est un secteur régulé, mais non excepté.

D'une façon intéressante, mais hélas trop peu développée, l'auteure propose une régulation exercée non par les autorités de concurrence mais par une autorité des marchés agricoles, en s'appuyant sur l'exemple rural de Nouvelle Calédonie, qui porte sur la régulation de l'exploitation agricole et des produits. On ressort de la lecture de la thèse de Madame Courades, convaincu de l'inadéquation des règles de concurrence telles qu'elles sont actuellement mises en œuvre pour le secteur agricole, mais aussi de la complexité technique du sujet, qui renvoie plus largement à une vision libérale de l'économie sur l'ensemble de la chaîne alimentaire, de la production agricole au consommateur, portée par la Commission européenne.

Une réserve mineure : La thèse aurait gagné à être complétée par un index de définition de la terminologie employée : régulation, exception, exemption par exemple. Une définition des produits agricoles concernés par les interférences entre la politique agricole et le droit de la concurrence aurait également été la bienvenue.

Néanmoins ce travail tout à fait novateur et utile doit être salué.

Les perspectives et les éléments apportés par ce travail de thèse conduisent à faire figurer cette analyse sur le site de l'Académie d'agriculture de France, à titre de valorisation.