



2017/2191(INI)

6.12.2017

AVIS

de la commission de l'agriculture et du développement rural

à l'intention de la commission des affaires économiques et monétaires

sur le Rapport annuel sur la politique de concurrence
(2017/2191(INI))

Rapporteur pour avis: Tibor Szanyi

PA_NonLeg

SUGGESTIONS

La commission de l'agriculture et du développement rural invite la commission des affaires économiques et monétaires, compétente au fond, à incorporer dans la proposition de résolution qu'elle adoptera les suggestions suivantes:

- A. considérant que l'article 42 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE) dispose que les règles de concurrence ne sont applicables à la production et au commerce des produits agricoles que dans la mesure déterminée par le Parlement et le Conseil, compte tenu des objectifs de la politique agricole commune (PAC) fixés à l'article 39 du traité FUE;
- B. considérant que l'article 39, paragraphe 1, du traité FUE dispose qu'un des objectifs de la PAC est d'assurer un revenu équitable à la population agricole, notamment par le relèvement du revenu individuel des personnes qui travaillent dans l'agriculture, de stabiliser les marchés et de sécuriser les approvisionnements;
- C. considérant que l'article 3 du traité sur l'Union européenne (traité UE) fixe notamment comme objectif d'assurer la stabilité des prix sur le marché intérieur;
- D. considérant que, compte tenu des spécificités naturelles et structurelles de l'activité agricole (longueur des cycles de production, morcellement de la production, nombre élevé d'exploitations agricoles de petite taille et faiblesse fréquente des revenus, résilience limitée face aux chocs et aux mutations du marché du fait de l'instabilité des prix, rigidité de la demande et caractère périssable des denrées, qui entraînent des déséquilibres entre l'amont et l'aval et se traduisent par un pouvoir de négociation très restreint des agriculteurs au sein de la chaîne d'approvisionnement alimentaire par rapport aux grands fournisseurs, aux entreprises de transformation et aux grandes chaînes de distribution dans le secteur du détail), le législateur européen a depuis 1962 toujours défendu l'octroi d'un statut particulier au secteur agricole quant à l'application du droit de la concurrence, celui-ci ne pouvant être appliqué à ce secteur économique comme aux autres; que cette «exception agricole» a gagné en pertinence dans le cadre d'une PAC tournée vers le marché et du fait de la globalisation croissante des marchés agricoles, et devrait être traduite concrètement dans la mise en œuvre des politiques et le contrôle de leur respect par la Commission et par les autorités nationales de la concurrence, de sorte que soit garantie la cohérence avec les dérogations;
- E. considérant qu'un cadre réglementaire clair et cohérent en ce qui concerne l'adaptation de la politique de la concurrence aux spécificités des marchés agricoles, conformément à l'article 42 du traité FUE, peut contribuer à renforcer la position des agriculteurs dans la chaîne d'approvisionnement alimentaire en prévenant une concentration excessive du pouvoir économique et financier entre les mains de quelques opérateurs, en corrigeant les déséquilibres dans les rapports de force au sein de la chaîne, en augmentant l'efficacité des marchés (baisse des prix, amélioration de la qualité des produits et des services) et en garantissant tant la sécurité juridique que des conditions de concurrence équitables sur un marché intérieur en bon état de fonctionnement;
- F. considérant que la Commission, en tant que gardienne des règles de concurrence de l'Union, ainsi que les autorités nationales compétentes, devraient se montrer plus

indulgentes dans l'application de l'article 101 du traité FUE aux accords, aux pratiques et aux manœuvres de coordination – y compris le partage d'informations économiques essentielles – des organisations de producteurs, des associations d'organisations de producteurs, des coopératives agricoles et des consortiums de producteurs, en particulier au égard à l'objectif fondamental consistant à garantir la disponibilité de denrées alimentaires à des prix raisonnables, conformément à l'article 39 du traité FUE, à améliorer le revenu des agriculteurs et à renforcer leur position dans la chaîne de valeur;

- G. considérant qu'une PAC axée sur le marché doit, en raison des aléas économiques pesant sur le secteur agricole, accorder en temps de crise des dérogations supplémentaires, limitées dans le temps, aux règles de la concurrence;
- H. considérant que les aléas climatiques et sanitaires peuvent créer des déséquilibres graves sur les marchés et affaiblir davantage les producteurs primaires; que la survenue d'événements de cette nature pourrait exiger le réexamen des règles de concurrence si les approvisionnements en denrées alimentaires de base se trouvent compromis;
- I. considérant que la demande de décision préjudicielle présentée à la Cour de justice de l'Union européenne dans l'affaire C-671/15 («endives») témoigne du besoin de sécurité juridique des producteurs, des organisations de producteurs et des associations d'organisations de producteurs dans l'exercice de leurs activités, en particulier dans un secteur caractérisé par une offre très morcelée, une demande concentrée et la difficulté à maîtriser l'offre ainsi qu'à prévoir la demande; considérant que l'arrêt de la Cour de justice relatif à l'application des règles de concurrence aux producteurs et aux organisations de producteurs recouvre une importance cruciale sur le plan de la clarification et de la prévisibilité;
- J. considérant que le groupe de travail sur les marchés agricoles a élaboré en novembre 2016 une série de propositions et de recommandations visant à renforcer la position des agriculteurs au sein de la chaîne d'approvisionnement alimentaire, à revoir les outils contractuels se trouvant à la disposition des agriculteurs, à lutter contre les pratiques déloyales et à clarifier les dérogations au droit de la concurrence accordées au secteur agricole; qu'il convient, le cas échéant, de prendre en compte ces recommandations, qui ont été bien accueillies tant par les institutions européennes que par les parties prenantes de la chaîne d'approvisionnement, et d'adopter des mesures idoines afin d'améliorer la position des agriculteurs, des organisations de producteurs, des associations d'organisations de producteurs et d'autres formes de coopération entre les producteurs dans le secteur agricole et au sein de la chaîne d'approvisionnement alimentaire;
- K. considérant que la composante agricole du règlement relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union (2016/0282B) (omnibus) constitue une avancée importante pour la PAC grâce aux propositions ambitieuses du Parlement y incluses, susceptibles d'apporter des améliorations considérables en matière de politique de la concurrence, notamment par la lutte contre les pratiques commerciales déloyales et par une clarification des règles de concurrence, des règles relatives aux organisations économiques de producteurs et des conditions d'octroi de dérogations au droit de la concurrence en temps normal et en temps de crise;
- L. considérant que l'étude d'octobre 2016 sur les organisations interprofessionnelles agricoles dans l'Union souligne le rôle important de celles-ci dans la transmission

d'informations économiques et techniques aux acteurs de la chaîne de production; qu'elle démontre que les organisations interprofessionnelles permettent une meilleure répartition des risques et des bénéfices;

- M. considérant que, dans ses lignes directrices concernant les aides d'État dans les secteurs agricole et forestier et dans les zones rurales 2014-2020¹, la Commission prend acte du caractère particulier du secteur agricole, de sa structure sociale et de la mesure des nouveaux défis qu'il doit relever, notamment en matière de sécurité alimentaire, d'environnement et de climat; considérant que cette politique doit par conséquent contribuer à renforcer la viabilité économique des exploitations agricoles ainsi qu'à appuyer l'organisation de la chaîne d'approvisionnement alimentaire, le développement rural et l'inclusion sociale;
1. estime que la nature particulière du secteur agricole doit être prise en compte dans le cadre de la politique de la concurrence; rappelle que l'article 42 du traité FUE reconnaît un statut particulier au secteur agricole en matière d'application du droit de la concurrence, affirmé lors de la dernière réforme de la PAC à travers l'aménagement d'une série de dérogations et d'exemptions à l'article 101 du traité FUE; observe que la PAC vise à garantir un niveau de vie équitable à la population du secteur agricole, qui se trouve constamment sous la menace d'aléas économiques et climatiques; rappelle que la politique de la concurrence défend principalement les intérêts des consommateurs et tient insuffisamment compte des intérêts et des difficultés spécifiques aux producteurs agricoles; met l'accent sur le fait que la politique de concurrence doit défendre tant les intérêts des producteurs agricoles que ceux des consommateurs, en garantissant des conditions équitables de concurrence et d'accès au marché intérieur pour favoriser l'investissement, l'innovation, l'emploi, la viabilité des entreprises agricoles et le développement équilibré des zones rurales dans l'Union, tout en encourageant les participants au marché à agir en toute transparence;
 2. insiste sur le fait que la notion de «juste prix» ne doit pas seulement s'analyser comme le prix le plus bas possible pour le consommateur, mais doit être raisonnable et permettre une juste rémunération de chaque maillon de la chaîne d'approvisionnement alimentaire;
 3. reconnaît que les agriculteurs sont en position de faiblesse au sein de la chaîne d'approvisionnement alimentaire et est d'avis que les crises frappant le secteur agricole peuvent encore accentuer ce désavantage; estime qu'il convient de garantir aux agriculteurs, quel que soit leur secteur de production, le droit à la négociation collective, y compris le droit de s'accorder sur les prix; est d'avis que les agriculteurs devraient être incités à s'engager pleinement dans les organisations de producteurs, notamment les coopératives de producteurs, les associations et les organisations interprofessionnelles, et être dotés des moyens d'en exploiter tout le potentiel; demande à la Commission et aux États membres d'encourager ces formes d'entraide, qui permettent aux agriculteurs d'améliorer leurs compétences et leur efficacité, en clarifiant et en simplifiant les règles qui leur sont applicables, afin de renforcer leur pouvoir de négociation et leur compétitivité, dans le respect des principes énoncés à l'article 39 du traité FUE;

¹ «Lignes directrices de l'Union européenne concernant les aides d'État dans les secteurs agricole et forestier et dans les zones rurales 2014-2020», JO C-204/1 du 1.7.2014.

4. estime que les activités collectives menées par les organisations de producteurs et par leurs associations – y compris la planification de la production et la négociation des ventes ainsi que des modalités contractuelles – sont nécessaires pour atteindre les objectifs de la PAC tels que les définit l'article 39 du traité FUE et devraient par conséquent être exemptées de l'application de l'article 101 du même traité, lorsqu'elles sont réellement exercées et contribuent de ce fait à l'amélioration de la compétitivité des agriculteurs; constate que les dérogations accordées au titre du règlement (UE) n° 1308/2013 (règlement «OCM unique») ne sont pas pleinement exploitées, et que le manque de clarté de ces dérogations, les difficultés rencontrées lors de leur mise en œuvre ainsi que leur application trop peu uniforme par les autorités nationales de concurrence ne fournissent pas aux agriculteurs et à leurs organisations une sécurité juridique suffisante; salue le fait que le règlement omnibus simplifiera les règles régissant l'organisation des agriculteurs en collectif et clarifiera le rôle et les pouvoirs des organisations de producteurs dans l'exercice de leurs activités économiques au regard du droit de la concurrence, de sorte à renforcer leur pouvoir de négociation tout en garantissant le respect des principes énoncés à l'article 39 du traité FUE;
5. se félicite, compte tenu des rapports de mise en œuvre encourageants¹ à son sujet et de sa contribution au renforcement de la position des éleveurs laitiers au sein de la chaîne d'approvisionnement alimentaire, qu'il soit prévu de prolonger la période d'application du «paquet lait» de 2012 dans le cadre du règlement omnibus; demande néanmoins à la Commission de réaliser une analyse d'impact sur le bien-fondé d'un élargissement à d'autres secteurs agricoles du champ des dispositions en matière de négociations contractuelles applicables au secteur du lait et des produits laitiers, qui permettrait de conférer aux organisations d'agriculteurs et de producteurs une plus grande marge de manœuvre pour planifier leur production, ainsi que le droit à la négociation collective et à la négociation des ventes et de modalités contractuelles fixant clairement les prix et les volumes;
6. demande l'aménagement d'une dérogation expresse et automatique à l'article 101 du traité FUE, encadrée par les principes de nécessité et de proportionnalité, pour les organisations interprofessionnelles agricoles afin qu'elles puissent mener à bien les missions qui leur sont confiées par le règlement «OCM unique», le but étant de contribuer à la réalisation des objectifs de l'article 39 du traité FUE;
7. propose que les dispositions du règlement (UE) n° 1308/2013 autorisant la mise en place de mesures de régulation de l'offre pour les fromages bénéficiant d'une appellation d'origine protégée (AOP) ou d'une indication géographique protégée (IGP) (article 150), les jambons bénéficiant d'une AOP ou d'une IGP (article 172) et les vins (article 167) soient étendues aux produits sous signe de qualité, afin d'assurer une plus grande capacité d'adaptation de l'offre à la demande;
8. invite de nouveau la Commission à clarifier la portée des dérogations individuelles aux règles de concurrence au titre de l'article 101, paragraphe 3, du traité FUE, notamment au regard des accords sur le développement durable conclus dans le cadre de la chaîne d'approvisionnement alimentaire, ceux-ci pouvant être exemptés des prescriptions du droit de la concurrence s'ils contribuent à améliorer la production ou à promouvoir

¹ Rapports sur l'évolution de la situation du marché des produits laitiers et sur la mise en œuvre du «paquet lait» (COM(2016) 0724 et COM(2014) 0354).

l'innovation tout en étant bénéfiques pour les consommateurs et pour la société; estime que la Commission devrait déterminer dans quelles conditions une place plus grande pourrait être réservée, dans le cadre de la politique de concurrence, aux accords collectifs des organisations de producteurs, y compris les coopératives, leurs associations et leurs organisations interprofessionnelles, conclus tout au long de la chaîne d'approvisionnement alimentaire à des fins de viabilité (par exemple, des initiatives en faveur de la biodiversité, de l'amélioration du bien-être et/ou de la santé des animaux, ou encore de la lutte contre la résistance aux antimicrobiens);

9. se félicite du fait que le règlement omnibus crée une procédure par laquelle un groupement d'agriculteurs peut demander un avis non contraignant à la Commission afin qu'elle statue sur la compatibilité d'une action collective avec la dérogation générale aux règles de concurrence visée à l'article 209 du règlement (UE) n° 1308/2013 (règlement «OCM unique»); invite toutefois la Commission, au vu de la recommandation du groupe de travail sur les marchés agricoles, de clarifier le champ d'application de la dérogation générale agricole et de cerner ainsi plus précisément l'exception, de sorte que la suspension de l'application de l'article 101 du traité FUE soit, le cas échéant, applicable et réalisable;
10. souligne que, pendant les périodes où les marchés souffrent de graves déséquilibres, lorsque le secteur agricole est menacé et que tous les citoyens sont concernés par les dommages potentiels causés aux approvisionnements en denrées alimentaires de base, la PAC tournée vers le marché doit apporter un soutien aux agriculteurs et accorder des dérogations supplémentaires, limitées dans le temps et entièrement justifiées aux règles en matière de concurrence; salue le fait qu'il sera à l'avenir plus facile, grâce aux évolutions apportées par le règlement omnibus, de déclencher l'application des dispositions de l'article 222 du règlement OCM, qui permet ce type de dérogation temporaire au droit de la concurrence;
11. considère que les organisations interprofessionnelles dites «longues», rassemblant producteurs, transformateurs et distributeurs, devraient être autorisées à tenir des réunions afin de débattre de mesures de prévention et gestion de crise visant à rétablir de bonnes conditions sur le marché, ce qui permettrait ainsi de réaliser les objectifs de l'article 39 du traité FUE;
12. rappelle la nécessité d'étoffer progressivement la PAC et le cadre de l'Union européenne en matière de concurrence, compte tenu des particularités de l'agriculture, l'objectif étant d'y inclure des mesures réglementaires destinées à lutter contre les inégalités au sein de la chaîne d'approvisionnement alimentaire européenne et à permettre un suivi de l'évolution de la position des producteurs primaires, ainsi que des indicateurs d'évaluation de la durabilité des systèmes alimentaires et agricoles (SAFA) de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), notamment ceux qui concernent des prix justes et des contrats transparents (S.2.1.1) et le droit des fournisseurs (S.2.2.1);
13. demande que l'instrument européen de surveillance des prix des denrées alimentaires soit encore renforcé afin d'améliorer la détection des crises dans le secteur agroalimentaire au moyen de données plus fiables et désagrégées; insiste, à cet égard, sur la nécessité d'associer les organisations d'agriculteurs à la définition et à la collecte de données;

14. souligne que la Commission a pris acte du fait que les producteurs agricoles représentent la catégorie la moins concentrée dans la chaîne d'approvisionnement alimentaire, tandis que les fournisseurs d'intrants et les consommateurs forment une strate souvent de plus grande envergure et plus concentrée, ce qui aboutit à un rapport déséquilibré et à des pratiques néfastes et déloyales – de la part de certaines grandes chaînes de distribution, d'entreprises de transformation et de détaillants – que la politique de concurrence seule ne peut rectifier; c'est pourquoi la mise en cohérence avec d'autres politiques apparaît indispensable; demande par conséquent à la Commission de définir plus clairement le concept de «position dominante» et celui d'abus d'une telle position, en tenant compte du degré de concentration et du pouvoir de négociation des secteurs de la production, de la transformation et de la distribution; relève par ailleurs que le règlement omnibus prévoira certaines dispositions relatives au droit aux contrats écrits ainsi qu'à la négociation des modalités contractuelles en vue d'un meilleur partage de la valeur le long de la chaîne d'approvisionnement, de l'apaisement des relations entre les parties prenantes, de l'abolition des pratiques commerciales déloyales, d'une meilleure sensibilisation des agriculteurs aux signaux du marché, de l'amélioration de la communication et la transmission des prix et de la plus grande adéquation de l'offre vis-à-vis de la demande; invite en outre la Commission et les autorités nationales de la concurrence à veiller à ce que la classification des matières premières et leur prix soient correctement déterminés et à ce que les abus et pratiques commerciales déloyales frappant les agriculteurs fassent l'objet d'un suivi et soient traités moyennant des mesures contraignantes, et soient punis; est d'avis qu'il convient d'examiner les systèmes nationaux en vigueur afin de mettre en évidence les bonnes pratiques à mettre en œuvre;
15. admet que, jusqu'à présent, les règles de concurrence n'ont été appliquées pour mettre fin aux pratiques commerciales déloyales dans la chaîne d'approvisionnement alimentaire ni au niveau européen, ni au niveau national; constate que des règles nationales spécifiques ont été mises en œuvre à cet égard, mais qu'elles ne se sont pas révélées pleinement efficaces dans la résolution du problème endémique des pratiques commerciales déloyales et du déséquilibre des rapports de force au sein de la chaîne d'approvisionnement alimentaire; invite la Commission à publier et à approuver sans délai la proposition législative de l'Union européenne annoncée sur les pratiques commerciales déloyales et à fournir un cadre juridique harmonisé qui soit mieux à même de protéger les producteurs et les agriculteurs contre de telles pratiques, ainsi qu'à garantir une consolidation plus poussée du marché intérieur;
16. rappelle que le Parlement européen a déjà demandé à la Commission et aux autorités nationales de la concurrence de répondre efficacement aux inquiétudes soulevées par l'effet cumulé, d'une part, de la concentration rapide du secteur de la distribution au niveau national et, d'autre part, de la conclusion d'alliances de grands distributeurs au niveau européen et international, aussi bien sur l'amont de la chaîne d'approvisionnement alimentaire que sur les distributeurs et les consommateurs; estime que cette évolution structurelle laisse craindre de possibles alignements stratégiques, un recul de la concurrence et un rétrécissement des marges pour l'investissement et l'innovation dans la chaîne d'approvisionnement alimentaire;
17. invite les États membres et les institutions de l'Union à donner la priorité au renforcement du marché unique post-Brexit en s'assurant du plein respect de la législation de l'Union et

de ses dérogations en matière de concurrence ainsi que des autres normes, afin de garantir la sécurité juridique et des conditions de concurrence équitables entre les États membres;

18. indique que le plafond individuel des aides *de minimis* dans le secteur agricole a été doublé en 2013 (de 7 500 EUR à 15 000 EUR), afin de faire face à la recrudescence de crises climatiques, sanitaires et économiques; fait remarquer que, parallèlement, le plafond national *de minimis* n'a été que marginalement ajusté (de 0,75 % à 1 % de la valeur de la production agricole nationale), ce qui a réduit la marge de manœuvre des États pour aider les exploitations agricoles en difficulté; demande par conséquent que le plafond national *de minimis* soit porté à 1,25 % de la production agricole nationale afin de soulager les agriculteurs se trouvant dans une situation économique difficile; note que l'application de règles cohérentes en matière d'aides *de minimis* devrait permettre d'améliorer la situation des agriculteurs sans pour autant entraîner la renationalisation de la politique agricole;
19. souligne qu'il importe de prévoir des fonds destinés à ouvrir l'accès à des réseaux à très haut débit afin de suivre les avancées technologiques et d'encourager la concurrence, en particulier dans les zones rurales et isolées;
20. met l'accent sur le fait que l'ouverture du marché européen à des partenaires commerciaux très compétitifs et grands exportateurs de produits agricoles soumis à des normes diverses et variées pourrait constituer un risque pour les filières agricoles européennes les plus sensibles; demande à la Commission de tenir pleinement compte des incidences d'éventuelles distorsions du marché engendrées par des accords commerciaux conclus avec des pays tiers sur les producteurs agricoles européens, compte tenu de leur situation financière fragile et de leur place cardinale dans nos sociétés.

**INFORMATIONS SUR L'ADOPTION
PAR LA COMMISSION SAISIE POUR AVIS**

| | |
|--|---|
| Date de l'adoption | 4.12.2017 |
| Résultat du vote final | +: 19 -: 3 0: 3 |
| Membres présents au moment du vote final | John Stuart Agnew, Clara Eugenia Aguilera García, Eric Andrieu, Daniel Buda, Jean-Paul Denanot, Albert Deß, Jørn Dohrmann, Norbert Erdős, Luke Ming Flanagan, Jan Huitema, Zbigniew Kuźmiuk, Philippe Loiseau, Mairead McGuinness, Ulrike Müller, Maria Noichl, Marijana Petir, Maria Lidia Senra Rodríguez, Ricardo Serrão Santos, Czesław Adam Siekierski, Tibor Szanyi, Marc Tarabella |
| Suppléants présents au moment du vote final | Bas Belder, Jens Gieseke, Momchil Nekov, Annie Schreijer-Pierik, Thomas Waitz |

VOTE FINAL PAR APPEL NOMINAL EN COMMISSION SAISIE POUR AVIS

| 19 | + |
|-----|---|
| PPE | Daniel Buda, Albert Deß, Norbert Erdős, Jens Gieseke, Mairead McGuinness, Marijana Petir, Annie Schreijer-Pierik, Czesław Adam Siekierski |
| S&D | Clara Eugenia Aguilera García, Eric Andrieu, Jean-Paul Denanot, Momchil Nekov, Maria Noichl, Tibor Szanyi, Marc Tarabella |
| ECR | Bas Belder, Jørn Dohrmann, Zbigniew Kuźmiuk |
| ENF | Philippe Loiseau |

| 3 | - |
|---------|---|
| GUE/NGL | Luke Ming Flanagan, Maria Lidia Senra Rodríguez |
| EFDD | John Stuart Agnew |

| 3 | 0 |
|-----------|----------------------------|
| ALDE | Jan Huitema, Ulrike Müller |
| Verts/ALE | Thomas Waitz |

Légende des signes utilisés:

+ : pour

- : contre

0 : abstentions