



Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux

Rapport

Appui à la structuration de la filière « œufs »

établi par

Muriel GUILLET

Inspectrice générale
de la santé publique vétérinaire

Yves RIOU

Ingénieur général
des ponts, des eaux et des forêts

Octobre 2013

CGAAER n°13112

Sommaire

Résumé.....	5
Liste chronologique des recommandations.....	8
Liste des recommandations par destinataire.....	10
1. Principaux éléments de diagnostic : un développement mal maîtrisé.....	14
1.1 Présentation de la filière	14
1.1.1 La production.....	14
1.1.2 La transformation.....	15
1.1.3 Les débouchés	16
1.1.4 Les échanges d'œufs et d'ovoproduits	16
1.2 La mise aux normes a perturbé le marché.....	17
1.3 Évolution de la production française : augmentation de la production alternative et développement de filières régionales	18
1.4 Organisation-contractualisation	21
2. Amélioration de la connaissance	23
2.1 Modèle de prévision SSP-ITAVI-CNPO	23
2.2 Des données à valoriser	24
2.3 Une base de données à construire	25
2.4 Suivi des prix	25
3. L'appui à la filière	26
3.1 Les organisations économiques (analyse juridique du CNPO et des OP-AOP).....	26
3.1.1 Rappel	28
3.1.2 Analyse du projet de règlement « OCM unique »	29
3.2 Analyse du projet de charte	32
3.2.1 Contexte	32
3.2.2 Motivations de cette démarche.....	32
3.2.3 L'analyse.....	32
4. Une approche collective en vue d'exporter	39
4.1 Préambule	39
4.2 Exploration collective de marchés potentiels à l'exportation	40
4.3 Opérations commerciales collectives à l'exportation.....	41
5. Mesures de la compétence des pouvoirs publics.....	43
5.1 Respect de la directive « bien-être animal » (74/99) en France.....	43
5.2 Instauration réglementaire d'une durée minimum de vide sanitaire (entre 2 bandes).....	44
5.3 Marquage des œufs sur l'exploitation	44
5.4 Ajustements structurels.....	44
5.5 Faciliter les opérations de restructuration	45
Conclusion	47

Annexe 1 : Lettre de mission.....	53
Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées	55
Annexe 3 : Liste des sigles utilisés.....	59
Annexe 4 : Schéma d'organisation de la filière de l'œuf.....	60
Annexe 5 : Évolution des cours de l'œuf	61
Annexe 6 : Production d'œufs dans l'Union européenne	62
Annexe 7 : La contractualisation dans le secteur de l'œuf	64
Annexe 8 : Importation d'œufs et d'ovoproduits	66
Annexe 9 : Projet de charte.....	69
Annexe 10 : Analyse juridique détaillée.....	70
Annexe 11 : Liste de organisations de producteurs reconnues	79

Résumé

Mots clés : œufs, production standard, production alternative, interprofession, OP/AOP (Organisation de producteurs/Association d'organisations de producteurs), mise aux normes, indicateurs, exportation

L'interprofession de l'œuf (Comité national pour la promotion de l'œuf, CNPO) a formulé dès le mois de mai 2013 des recommandations « interprofessionnelles » pour résoudre la crise. Ces mesures, techniquement fondées mais dépendant de la « bonne volonté » des opérateurs, ne peuvent être efficaces que si elles s'appliquent à l'ensemble de la filière. N'ayant pu obtenir la validation des pouvoirs publics, mettant en avant l'incompatibilité de ces propositions avec le droit de la concurrence, elle étudie désormais leur mise en œuvre au travers d'une « charte ». Dans cette approche, elle a fortement sollicité l'appui des missionnaires pour analyser la compatibilité juridique de ces « engagements ».

Le diagnostic réalisé par la mission identifie non seulement les raisons de la crise « conjoncturelle » du mois d'août 2013 mais aussi les éléments plus structurels d'un développement mal maîtrisé, notamment à l'occasion de la mise aux normes « bien-être ».

La crise a eu une acuité particulière en Bretagne où la production, historiquement pilotée par les fabricants d'aliments, a longtemps assuré une grande partie de l'approvisionnement national. Face à un marché dont l'absorption est stable et alors que des initiatives régionales mieux intégrées se développent, la filière bretonne perd une part de ses débouchés traditionnels et devient de plus en plus une variable d'ajustement des autres régions.

Elle présente en outre un déséquilibre marqué entre d'une part, sa capacité de production (45 % de la production nationale) et d'autre part, ses outils de conditionnement et de transformation respectivement de 30 % et 18 % des outils nationaux. Elle est donc contrainte de rechercher des marchés précaires où les opérateurs se livrent à une féroce bataille des prix.

Par ailleurs, les modifications de types de production [œufs « standard » (cages) versus œufs « alternatifs »] correspondant à des évolutions de la consommation n'ont pas été suffisamment pris en compte, notamment à l'occasion de la mise aux normes.

Ce rapport comporte des recommandations adressées non seulement à la filière et à l'interprofession mais également aux services de l'État.

Elles portent sur l'indispensable amélioration de la connaissance, nécessaire à toute anticipation économique, sur des mesures de régulation de la production et d'élargissement des débouchés dont l'exportation. En outre, sont formulées des propositions d'amélioration de la gouvernance au sein de l'interprofession.

Enfin, pour appuyer ces initiatives professionnelles, les compétences réglementaires, de médiation ou d'accompagnement des pouvoirs publics pourraient être mobilisées.

Ces propositions sont analysées dans la perspective de l'adoption du règlement OCM¹ unique constituant un nouveau cadre pour les activités respectives de l'interprofession, des OP voire des AOP. La répartition des rôles au sein de la filière « œufs », notamment avec ses caractéristiques régionales, est à préciser pour définir les meilleurs moyens de collaboration, garants de l'efficacité recherchée.

Alors que les engagements « conjoncturels » de la charte (allongement des vides sanitaires, réduction des capacités,...) apparaissent incompatibles avec le droit de la concurrence, les engagements « structurels » (respect de la réglementation, traçabilité et développement de la connaissance et des capacités de prévision), sont applicables et relèvent des compétences de l'interprofession. Une discussion franche à l'intérieur de l'interprofession s'impose pour établir clairement les positions des différentes familles et préciser notamment quels sont les opérateurs concernés par chaque engagement. Face aux différences d'intérêt et aux tentations centrifuges régionalistes, des membres souhaitent éviter une confrontation au sein de l'interprofession et attendent des contributions extérieures, dont ce rapport de mission.

La maîtrise de la production passe par une application stricte des normes de densité de la directive « bien-être ». Cet engagement n°1 de la charte du CNPO applicable aux producteurs et associant les couvoirs, devrait être conforté par des opérations de contrôles sur place bien ciblées tant au niveau des producteurs que des autres partenaires. C'est une attente de la filière.

Face aux contraintes du droit de la concurrence, la voie réglementaire d'allongement des vides techniques n'est pas reçue positivement par les professionnels, car ne permettant pas une réversibilité rapide en cas d'amélioration de marché. Cette mesure aux conséquences économiques, sur motivation sanitaire, ne pourrait être envisagée qu'en cas d'incapacité de maîtrise de la production par une approche plus consensuelle.

Si l'interprofession est légitime à promouvoir les exportations, elle ne peut organiser des opérations commerciales d'exportation, d'autant plus s'il s'agit d'opérations de dégagement, financées par une cotisation sur l'ensemble de la filière, comme cela apparaît de façon sous-jacente. Parmi les différentes hypothèses de travail avancées pour les opérations collectives d'exportation « d'œufs coquille », figurent le recours à une entreprise leader et la création d'une structure dédiée (GIE², AOP³, externalisation⁴).

Enfin, face aux actions d'associations de protection animale qui réclament la suppression de l'élevage en « cage », il convient d'éviter que les débouchés et tout particulièrement les grandes et moyennes surfaces⁵ ne se détournent de ce type de production, ce qui aurait des conséquences économiques désastreuses. Compte tenu des considérables et récents investissements (1 Md€) pour la mise aux normes (10 ans d'amortissement), cette adaptation à engager ne peut être que progressive, en orientant les nouveaux projets vers la production alternative.

Dans ces circonstances de « crise », les professionnels ont assez largement appliqué les « recommandations » du CNPO, faisant preuve d'une certaine solidarité au sein de la filière. Elles ont contribué efficacement à l'amélioration de la situation.

¹ OCM : Organisation commune de marché

² GIE : Groupement d'intérêt économique

³ AOP : Association d'organisations de producteurs

⁴ Cf. article 106c du projet de règlement OCM (Organisation commune du marché) unique.

⁵ GMS : Grandes et moyennes surfaces

Toutefois, les dernières mises en place⁶ constatées conduisent à une augmentation sensible de la production sur les premiers mois de 2014. Cette évolution semble due au moindre respect des consignes interprofessionnelles.

La légère amélioration des cours semble avoir conduit à l'affaiblissement de cet esprit de solidarité, avec reprise au moins partielle des comportements individualistes, tant au niveau des régions que des opérateurs.

Dans ce contexte, il apparaît important de mettre en œuvre les principales recommandations suivantes, en intégrant sereinement les évolutions de la consommation :

- Pour l'interprofession

- Mettre en œuvre les engagements structurels de la charte, à savoir le respect de la réglementation densité, la traçabilité (banque de données), le respect des contrats et l'amélioration de la connaissance (mobilisation de données sanitaires, création de nouveaux indicateurs), dans le respect du droit de la concurrence.
- Développer les débouchés par une coopération renforcée avec la grande distribution et le démarchage collectif des marchés à l'exportation (« cellule exportation »).
- Améliorer la gouvernance au sein de l'interprofession, en ayant éventuellement recours au médiateur des contrats commerciaux agricoles.
- Définir les meilleures modalités d'association entre l'interprofession et les OP dans le cadre du futur règlement OCM unique, notamment sur l'indispensable adaptation de la production et ses déclinaisons régionales.

- Pour la filière

- Approfondir les pistes pour les exportations collectives et le renforcement de la contractualisation avec la transformation.

- Pour les services de l'État

- Programmer une campagne de contrôle des densités en élevage.
- Confier à FranceAgriMer l'élaboration de cotations.
- Mobiliser le médiateur en appui à l'interprofession et à la filière.
- Supprimer la dérogation sur le marquage des œufs.

⁶ Juillet 2013, source SSP : + 17 % par rapport à juillet 2012 (+ 7,6 % au 1^{er} trimestre 2013/même période 2012)

Liste chronologique des recommandations

Recommandation n°1 : Garantir l'application uniforme de la réglementation « bien-être » (74/99) dans tous les États membres, pour éviter les distorsions de concurrence.....	18
Recommandation n°2 : Faire valoir, dans le cadre des négociations bilatérales, les principes de réciprocité et d'équivalence ainsi que l'intégration des normes (environnementales, de bien-être, sociales...), justifiant d'exceptions ou de flexibilités appropriées (« produits sensibles »)	18
Recommandation n°3 : Faire mieux connaître le rôle et les compétences du médiateur	22
Recommandation n°4 : Demander à la DGAL de fournir mensuellement au SSP les données de mise en place (par type de production) source SIGAL/DDPP ; cette extraction pourrait aussi être réalisée directement par le SSP.	24
Recommandation n°5 : Bâtir un indicateur « consommation d'aliments » (poules reproductrices/poulettes/pondeuses) en obtenant du SNIA et Coop de France la mise à disposition de cette information avec une fréquence mensuelle	24
Recommandation n°6 : Conduire une réflexion pour instaurer une transparence des informations et disposer d'instruments de gestion au niveau communautaire	24
Recommandation n°7 : Valoriser les informations actuellement recueillies par les DDPP (plan « salmonellose ») au-delà du strict domaine sanitaire.....	24
Recommandation n°8 : Obtenir l'engagement de la filière avicole dans son ensemble à bâtir une base de données « volailles » et saisir l'opportunité de la loi d'avenir pour lui donner une base réglementaire	25
Recommandation n°9 : Démarrer une base de données pilote « œuf », en préfiguration de la base « volailles »	25
Recommandation n°10 : Renseigner par télédéclaration la base de données (entrée en activité des bâtiments, mouvements des animaux...), au titre de la simplification administrative (échanges « papier » et saisie par les DDPP).....	25
Recommandation n°11 : Définir les conditions d'utilisation des données par l'interprofession (forme des échanges, nature et utilisation des informations) et élaborer une convention respectant le droit de la concurrence	25
Recommandation n°12 : Confier à FranceAgriMer l'élaboration des cotations	26
Recommandation n°13 : Intégrer la nouvelle réglementation communautaire « OCM unique » dans la partie « organisations interprofessionnelles agricoles » du Code rural et veiller à ne pas laisser subsister des dispositions, pouvant laisser croire qu'il est possible de passer outre au droit de la concurrence.	31
Recommandation n°14 : Faire figurer explicitement en face de chaque engagement de la charte, quelles sont les « catégories » concernées (organismes de production, différents types de producteurs dont les indépendants, membres d'une des cinq « familles » du CNPO...)	33
Recommandation n°15 : Recourir au médiateur des contrats commerciaux agricoles en cas de remise en cause de contrat	35

Recommandation n°16 : Veiller à la prise en compte des principes de la concurrence (autonomie, incertitude...) pour garantir la licéité de la collecte d'informations par l'interprofession	37
Recommandation n°17 : Mettre en œuvre les engagements « structurels » de la charte en veillant au respect du droit de la concurrence (interdiction des « ententes »), prenant en compte les précautions mentionnées (respect des principes d'autonomie et d'incertitude pour la collecte d'information...), notamment sur les formes à adopter, les engagements « conjoncturels » semblent incompatibles.	39
Recommandation n°18 : Parvenir à un consensus explicite des membres de l'interprofession après un débat de fond ; assurer l'indispensable cohésion collective pour assurer le bon fonctionnement de l'interprofession et une application efficace des engagements de la charte.....	39
Recommandation n°19 : Envisager une intervention du médiateur, si l'interprofession en exprime la demande pour améliorer son fonctionnement.	39
Recommandation n°20 : Mettre en place une cellule « exportation » au niveau de l'interprofession nationale, dédiée à la connaissance et à l'exploration collective des marchés potentiels	41
Recommandation n°21 : Examiner différentes pistes pour organiser des opérations commerciales collectives à l'exportation, en évitant la qualification d'entente par l'Autorité de la concurrence : entreprise « leader », structure dédiée à l'exportation (GIE, AOP ou activité AOP « externalisée » cf. article 106c)	42
Recommandation n°22 : Examiner le renforcement de l'approche contractuelle entre opérateurs et fabricants d'ovoproduits, notamment pour des opérations d'exportation...	43
Recommandation n°23 : Après une campagne de sensibilisation, réaliser des contrôles sur place ciblés démontrant la mobilisation de l'État à faire respecter la réglementation (densité)	43
Recommandation n°24 : Envisager la voie réglementaire pour imposer une durée minimum de vide technique aux conséquences économiques, en cas d'incapacité de maîtrise de la production par une approche plus consensuelle.....	44
Recommandation n°25 : Renoncer à la dérogation relative au marquage des œufs	44
Recommandation n°26 : Mieux prendre en compte l'évolution de la consommation pour orienter les nouveaux investissements	45
Recommandation n°27 : Utiliser l'opportunité du nouveau règlement « OCM unique » pour associer les deux concepts d'interprofession et d'OP/AOP, en recherchant au niveau national une complémentarité de leurs missions respectives, permettant de répartir les efforts entre les régions et les types de production	48
Recommandation n°28 : Collaborer avec la grande distribution pour augmenter la consommation d'œufs et/ou favoriser les rapprochements d'entreprises avec constitution de quelques grandes marques nationales (versus MDD)	49
Recommandation n°29 : Engager une réflexion sur l'association de la grande distribution aux travaux du CNPO	49

Liste des recommandations par destinataire

Pour l'Interprofession

. Connaissances et indicateurs

Recommandation n°5 : Bâtir un indicateur « consommation d'aliments » (poules reproductrices/poulettes/pondeuses) en obtenant du SNIA et Coop de France la mise à disposition de cette information avec une fréquence mensuelle	24
Recommandation n°7 : Valoriser les informations actuellement recueillies par les DDPP (plan « salmonellose ») au-delà du strict domaine sanitaire.....	24
Recommandation n°8 : Obtenir l'engagement de la filière avicole dans son ensemble à bâtir une base de données « volailles » et saisir l'opportunité de la loi d'avenir pour lui donner une base réglementaire	25
Recommandation n°9 : Démarrer une base de données pilote « œuf », en préfiguration de la base « volailles »	25
Recommandation n°10 : Renseigner par télédéclaration la base de données (entrée en activité des bâtiments, mouvements des animaux...), au titre de la simplification administrative (échanges « papier » et saisie par les DDPP).....	25
Recommandation n°11 : Définir les conditions d'utilisation des données par l'interprofession (forme des échanges, nature et utilisation des informations) et élaborer une convention respectant le droit de la concurrence	25

. Charte professionnelle

Recommandation n°14 : Faire figurer explicitement en face de chaque engagement de la charte, quelles sont les « catégories » concernées (organismes de production, différents types de producteurs dont les indépendants, membres d'une des cinq « familles » du CNPO...)	33
Recommandation n°16 : Veiller à la prise en compte des principes de la concurrence (autonomie, incertitude...) pour garantir la licéité de la collecte d'informations par l'interprofession	37
Recommandation n°17 : Mettre en œuvre les engagements « structurels » de la charte en veillant au respect du droit de la concurrence (interdiction des « ententes »), prenant en compte les précautions mentionnées (respect des principes d'autonomie et d'incertitude pour la collecte d'information...), notamment sur les formes à adopter, les engagements « conjoncturels » semblent incompatibles.	39

. **Gouvernance**

- Recommandation n°18 : Parvenir à un consensus explicite des membres de l'interprofession après un débat de fond ; assurer l'indispensable cohésion collective pour assurer le bon fonctionnement de l'interprofession et une application efficace des engagements de la charte39
- Recommandation n°19 : Envisager une intervention du médiateur, si l'interprofession en exprime la demande pour améliorer son fonctionnement.39
- Recommandation n°27 : Utiliser l'opportunité du nouveau règlement « OCM unique » pour associer les deux concepts d'interprofession et d'OP/AOP, en recherchant au niveau national une complémentarité de leurs missions respectives, permettant de répartir les efforts entre les régions et les types de production48
- Recommandation n°29 : Engager une réflexion sur l'association de la grande distribution aux travaux du CNPO49

. **Exportation**

- Recommandation n°20 : Mettre en place une cellule « exportation » au niveau de l'interprofession nationale, dédiée à la connaissance et à l'exploration collective des marchés potentiels41
- Recommandation n°22 : Examiner le renforcement de l'approche contractuelle entre opérateurs et fabricants d'ovoproduits, notamment pour des opérations d'exportation...43

. **Orientations**

- Recommandation n°19 : Envisager une intervention du médiateur, si l'interprofession en exprime la demande pour améliorer son fonctionnement. 39

Pour la filière

. **Contrats**

- Recommandation n°15 : Recourir au médiateur des contrats commerciaux agricoles en cas de remise en cause de contrat35

. **Exportation**

- Recommandation n°21 : Examiner différentes pistes pour organiser des opérations commerciales collectives à l'exportation, en évitant la qualification d'entente par l'Autorité de la concurrence : entreprise « leader », structure dédiée à l'exportation (GIE, AOP ou activité AOP « externalisée » cf. article 106c)42

. **Orientations**

- Recommandation n°26 : Mieux prendre en compte l'évolution de la consommation pour orienter les nouveaux investissements 45
- Recommandation n°28 : Collaborer avec la grande distribution pour augmenter la consommation d'œufs et/ou favoriser les rapprochements d'entreprises avec constitution de quelques grandes marques nationales (versus MDD).....49

Pour les services de l'État

. Au niveau communautaire

Recommandation n°1 : Garantir l'application uniforme de la réglementation « bien-être » (74/99) dans tous les États membres, pour éviter les distorsions de concurrence..... 18

Recommandation n°6 : Conduire une réflexion pour instaurer une transparence des informations et disposer d'instruments de gestion au niveau communautaire 24

. Importation

Recommandation n°2 : Faire valoir, dans le cadre des négociations bilatérales, les principes de réciprocité et d'équivalence ainsi que l'intégration des normes (environnementales, de bien-être, sociales...), justifiant d'exceptions ou de flexibilités appropriées (« produits sensibles ») 18

Recommandation n°3 : Faire mieux connaître le rôle et les compétences du médiateur 22

. Connaissance et indicateurs

Recommandation n°4 : Demander à la DGAL de fournir mensuellement au SSP les données de mise en place (par type de production) source SIGAL/DDPP ; cette extraction pourrait aussi être réalisée directement par le SSP. 24

Recommandation n°12 : Confier à FranceAgriMer l'élaboration des cotations 26

. Orientation

Recommandation n°26 : Mieux prendre en compte l'évolution de la consommation pour orienter les nouveaux investissements 45

. Réglementation

Recommandation n°13 : Intégrer la nouvelle réglementation communautaire « OCM unique » dans la partie « organisations interprofessionnelles agricoles » du Code rural et veiller à ne pas laisser subsister des dispositions, pouvant laisser croire qu'il est possible de passer outre au droit de la concurrence. 31

Recommandation n°23 : Après une campagne de sensibilisation, réaliser des contrôles sur place ciblés démontrant la mobilisation de l'État à faire respecter la réglementation (densité) 43

Recommandation n°25 : Renoncer à la dérogation relative au marquage des œufs 44

. Médiateur

Recommandation n°3 : Faire mieux connaître le rôle et les compétences du médiateur.. 22

Recommandation n°19 : Envisager une intervention du médiateur, si l'interprofession en exprime la demande pour améliorer son fonctionnement. 39

Introduction

A la suite de la réunion du 13 août 2013, à Rennes, le Ministre a demandé au vice-président du CGAAER de désigner des missionnaires pour aider la filière « œuf » à mieux se structurer et appuyer l'interprofession (CNPO, Comité national pour la promotion de l'œuf) pour renforcer ses actions, tout particulièrement par la mise en place d'indicateurs permettant de mieux anticiper des situations de crise ; les possibilités pour la filière d'approches collectives pour la prospection de nouveaux marchés à l'exportation devant également être explorées. En outre, l'Interprofession de l'œuf (CNPO) a souhaité également être appuyée dans ses réflexions de maîtrise collective de la production (charte).

Rappel

Les évènements de juillet 2013 en Bretagne (quatre manifestations d'un « collectif d'éleveurs » regroupant quelques dizaines d'éleveurs, dans les Côtes d'Armor et le Finistère), marqués par la destruction d'œufs (environ 400 000 unités), ont eu une forte résonance médiatique surtout en période estivale, où l'actualité est traditionnellement moins fournie.

Considérant que les mesures prises par l'interprofession et leurs organisations représentatives avaient été insuffisantes, les producteurs impliqués dans ces actions, ont voulu attirer l'attention des pouvoirs publics (« se faire entendre ») sur la baisse des prix et la menace d'importations massives en provenance d'Ukraine, à la suite d'accords commerciaux ; ces producteurs sont principalement des « indépendants » confrontés directement aux baisses de prix (4,5 euros les 100, alors que le prix de revient est de 6-6,5 euros). Ils ont été rejoints par des producteurs appartenant à des organisations de producteurs qui envisageaient des « modifications » de contrats, à la suite de rupture ou des révisions de contrats avec leurs clients, notamment avec une entreprise italienne d'ovoproduits.

L'Union des groupements de producteurs de viande de Bretagne⁷ (UGPVB), en association étroite avec l'interprofession nationale, s'est rapidement imposée comme intermédiaire avec les pouvoirs publics. L'objectif de cette reprise en mains est également d'assurer que cette situation soit considérée comme une crise nationale et non spécifiquement bretonne.

⁷ L'UGPVB, section œuf, regroupe 10 organisations économiques du Grand Ouest (Bretagne, Pays de la Loire et Normandie) et représente environ 45 % de la production nationale.

1. Principaux éléments de diagnostic : un développement mal maîtrisé

1.1 Présentation de la filière

(voir le schéma de l'organisation de la filière annexe 4)

1.1.1 La production

La production française est estimée à 12,5 milliards d'œufs en 2012, et devrait atteindre 13 milliards en 2013. Elle est assurée par environ 1 700 exploitations⁸ où sont élevées près de 43 millions de poules pondeuses⁹, soit en moyenne 25 000 pondeuses par exploitation ; les variations sont cependant très importantes et les effectifs peuvent dépasser plusieurs centaines de milliers de poules (« fermes de ponte »).

Sept couvoirs ont produit 52,5 millions de « poussins ponte » (poulettes sexées) en 2012 ; les quatre plus importants sont spécialisés dans la ponte et travaillent en lien étroit avec les deux firmes de sélection internationales¹⁰.

Les poulettes sont élevées en poussinières (470 élevages) durant 16 à 17 semaines puis mises en place en atelier de ponte. Leur carrière est de l'ordre d'une année, et produiront 280 à 310 œufs. Selon les souches et les modes de production, cette durée peut être allongée.

La production d'œufs se caractérise par sa segmentation : la production standard et la production alternative (bio, plein air et sol¹¹). En France, la production de l'œuf « alternatif » s'est beaucoup développée, pour atteindre au moins 30 % aujourd'hui. Le « parcours plein air » est prédominant dans le système alternatif, il intègre la production label rouge.

Chaque segment présente des particularités : effectif, investissements, coût de production, productivité...

- taille moyenne des élevages varie de 7 000 pondeuses en plein air à 46 000 pour la production standard,
- investissements par place¹² :

	en euros/poule	effectif par UTH
standard	26,00	50 000
sol	28,75	20 000
plein air	28,75	13 500
label rouge	29,55	12 000
bio	38,80	9 600

Source : ITAVI (décembre 2012)

⁸ Source : ITAVI d'après AGRESTE - enquête aviculture 2008, ne prenant en compte que les élevages de plus de 1 000 places

⁹ Source : AGRESTE ; la DGAL relève, quant à elle, une capacité de production 2012 de 46 millions.

¹⁰ Groupes Erich Wesjohann (souches Hy-Line/Lohmann) et Hendrix Genetics (souches ISA)

¹¹ L'élevage au sol se fait en bâtiment fermé, avec ou sans volière, et sans accès à un parcours.

¹² Moyenne des coûts d'investissement sur 5 ans pour un investisseur récent (source : ITAVI - performances techniques et coûts de productions - résultats 2011)

- coût de production (2011 pour 100 œufs) :

standard	6,11
sol	7,17
plein air	7,56
label rouge	8,13
bio	12,79

Source : ITAVI (décembre 2012)

L'élevage de poudeuses standard est largement dominant : 38 % des exploitations « standards » représentaient, en 2008, 82 % des places de poudeuses¹³.

1.1.2 La transformation

Les centres d'emballage des œufs se sont développés dans les années 2000, avec la multiplication du nombre des fermes de ponte disposant de leur propre équipement. La mise en place de plates-formes d'approvisionnement par la grande distribution a conduit à concentrer les outils et à rechercher des économies d'échelle : 500 sont actuellement recensés mais seulement 55 disposent d'une capacité supérieure à 50 millions d'œufs par an. Plusieurs se sont regroupés dans des groupes commerciaux nationaux, dont les plus importants sont Mâtines, 2A, CDPO, groupe Appro, Ovalis... Les rapprochements se poursuivent (Appro-2A ; Glon-CECAB) permettant d'élargir la couverture territoriale et de peser davantage dans les négociations avec les centrales d'achat. Aucune des principales marques nationales n'excède 7 %¹⁴, alors que les marques de distributeurs (MDD) en grandes surfaces représentent plus des 2/3 des achats des ménages.

La transformation des œufs en ovoproduits est exercée par 56 « casseries ». Ces produits (liquides, congelés, séchés, entiers, jaunes, blancs...) sont destinés à l'industrie agroalimentaire (biscuiterie, charcuterie traiteur, pâtes alimentaires, sauces, entremets...) et/ou à la restauration hors domicile. Les cinq principales entreprises (Igreca, Liot, Ovoteam, Geslin, PEP¹⁵), dont 4 se situent en Pays de la Loire, assurent les 2/3 de la production nationale ; l'entreprise Liot, filiale d'Eurovo¹⁶ étant détenue par des capitaux italiens.

La production totale, comprenant les ovoproduits élaborés (œufs durs, pochés...), est estimée à 290 000 tonnes ; la poudre d'œuf est fabriquée par trois industriels et est destinée en partie aux marchés internationaux.

Historiquement si les ovoproduits ont été conçus comme un débouché permettant de valoriser les œufs déclassés¹⁷, désormais l'approvisionnement est aussi assuré par des œufs « tout venant » ou issus d'élevages spécialisés, ainsi que d'éventuels excédents « d'œufs de table ».

L'association de ces deux activités (conditionnement et fabrication d'ovoproduits) permet de valoriser tous les œufs produits, de façon optimale.

¹³ Source : ITAVI 2008

¹⁴ Mâtines 6,5 %, Loué 6,3 %, « œufs de nos villages » 4 %

¹⁵ Filiale de la CECAB

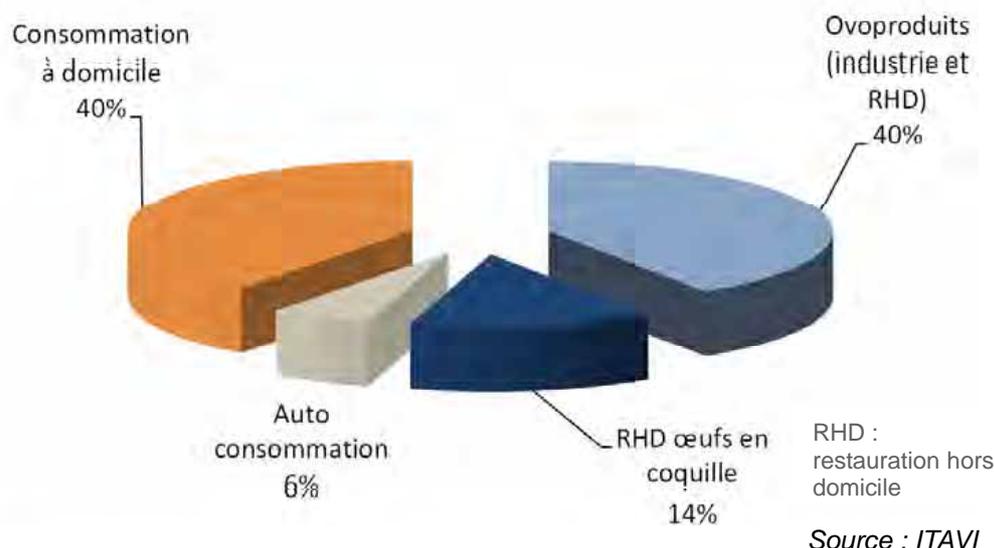
¹⁶ La société italienne Eurovo possède plusieurs filiales en Europe.

¹⁷ 3 à 6 % d'œufs déclassés en standard

1.1.3 Les débouchés

La consommation par habitant est estimée à 205 œufs, soit 12,4 kg (2012), dont 40 % environ sous forme d'ovoproduits.

Segmentation du marché français en 2010



1.1.4 Les échanges d'œufs et d'ovoproduits

La filière française est peu tournée vers le grand export ; la Suisse est la destination privilégiée pour les œufs en coquille, l'Asie (la Suisse et la Russie) pour les ovoproduits essentiellement en poudre. Les flux sont majoritairement intra-communautaires.

Globalement, depuis 2002, le secteur œufs et ovoproduits est déficitaire en volume et excédentaire en valeur, avec des évolutions divergentes. La France est importatrice nette d'œufs en coquille et exportatrice nette d'ovoproduits. En valeur, la France est excédentaire et dégage un bénéfice commercial compris en 10 et 40 millions d'euros selon les années.

En 2012, année exceptionnelle, le secteur œufs et ovoproduits a été déficitaire de 48.5 M€ contre un excédent de 4,7 M€ en 2011, avec un retour à un déficit important des échanges d'œufs en coquille et une nette contraction de l'excédent en ovoproduit. Le taux d'autosuffisance global est estimé à 93 % en 2012¹⁸.

Les échanges de la France avec les autres États membres étaient en 2012 :

- en œufs en coquilles, déficitaires avec l'Espagne, la Pologne et l'Allemagne et excédentaire avec le Royaume-Uni, le Benelux et les Pays-Bas ;
- en ovoproduits, le tiers des ventes à l'Union européenne (UE) était à destination du Benelux. Les principaux fournisseurs ont été les Pays-Bas (28 % des ovoproduits importés de l'Union européenne) et l'Espagne (25 %)¹⁹.

La tendance déficitaire en œufs coquille s'est fortement réduite au cours du premier semestre 2013 par une réduction des importations et une légère hausse des exportations.

¹⁸ Source : ITAVI

¹⁹ Source : AGRESTE

1.2 La mise aux normes a perturbé le marché

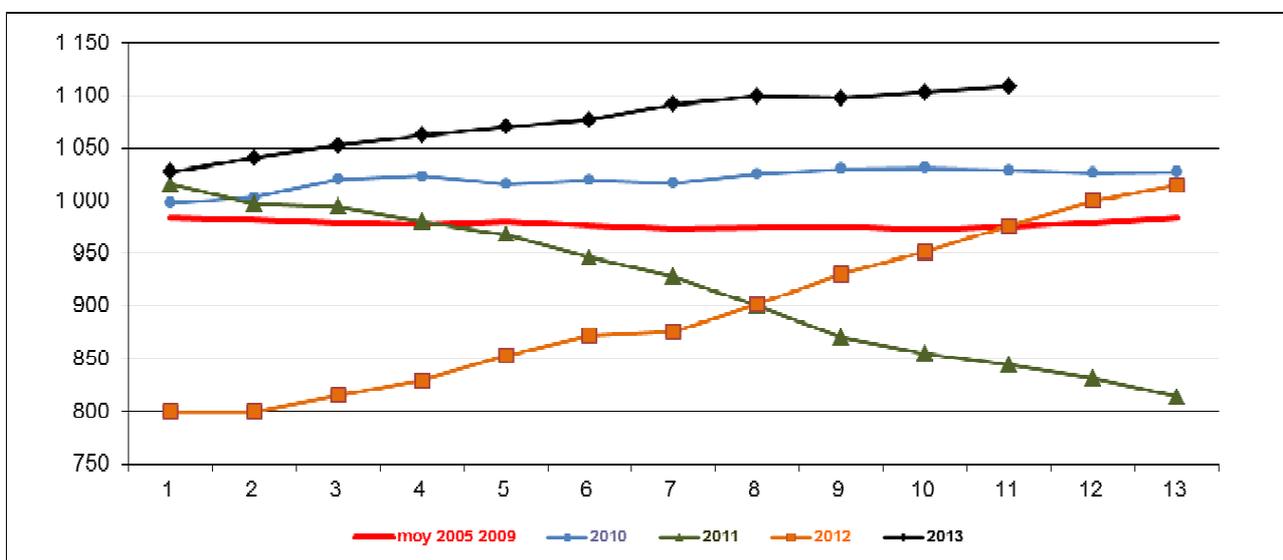
L'entrée en vigueur de la réglementation européenne sur le bien-être animal fixée au 1^{er} janvier 2012 a impliqué l'aménagement et/ou la construction de poulaillers disposant de cages (70 % de la production française) et induit une concentration des travaux principalement sur 2011.

En effet, l'augmentation réglementaire de hauteur (+ 50 cm) a obligé à faire de nouveaux bâtiments, alors que le renforcement des précédentes normes (1985/450 cm², 2009/550 cm²) pouvait être respecté en réduisant le nombre de poules par cage. Par ailleurs, à partir du 1^{er} janvier 2003, dès lors que la mise aux normes était engagée, toutes les obligations devaient être remplies concomitamment (perchoir, grattoir, hauteur des cages et respect des 750 cm²/poule). Ces éléments, ajoutés à l'espérance de voir repoussée cette échéance, ont incité une grande proportion des producteurs français à différer ces travaux le plus tard possible.

Considérant une situation de crise latente dès 2010, l'interprofession a appuyé une application stricte de ces délais pour réduire les capacités de production. Elle a cependant sous-estimé à la fois le nombre de producteurs s'y conformant et les augmentations de capacités à cette occasion ; les capacités de production nationales ont été accrues au final.

La concentration des travaux sur une période resserrée (l'installation des nouvelles cages nécessitant de vider les poulaillers) a conduit à une baisse importante de l'offre nationale en 2011/2012, ayant impacté fortement l'industrie (agroalimentaire, ovoproduits).

Production et prévisions de production en France (en millions d'œufs par mois)



Source : Modèle ITAVI-SSP-CNPO (septembre 2013)

S'en sont suivies des hausses de prix très significatives, jusqu'à 11-12 euros la centaine. Cette évolution a masqué les signaux de marché sur cette période.

Cette production française déficitaire a été compensée partiellement par des importations en « œufs coquille » principalement néerlandaises et espagnoles ; les néerlandais comme les allemands s'étant mis aux normes dès 2009, alors que la mise aux normes est très progressive en Espagne, comme en Italie.

Fin 2012-début 2013, la production retrouve son niveau de début 2011 et continue sa progression (excédent de l'ordre de 5 %). Corrélativement, les cours chutent fortement.

Cependant, l'amplitude à la baisse des prix n'est pas exceptionnelle (cf. graphique en annexe 5). Il faut surtout souligner l'effet « ciseaux » entre des prix déprimés et des prix de l'aliment particulièrement élevés auxquels s'ajoutent d'importants frais financiers liés aux investissements²⁰ de mise aux normes.

Dans un marché européen et soumis aux échanges (cf. annexe 6), il est nécessaire d'assurer d'une part, que les conditions de concurrence sont identiques entre les producteurs de tous les États membres et, d'autre part, que les menaces à terme de déstabilisation suite à des accords bilatéraux sont bien intégrées (Ukraine pour les œufs en coquille, États-Unis pour les ovoproduits), cf. annexe 8.

Recommandation n°1 : *Garantir l'application uniforme de la réglementation « bien-être » (74/99) dans tous les États membres, pour éviter les distorsions de concurrence*

Recommandation n°2 : *Faire valoir, dans le cadre des négociations bilatérales, les principes de réciprocité et d'équivalence ainsi que l'intégration des normes (environnementales, de bien-être, sociales...), justifiant d'exceptions ou de flexibilités appropriées (« produits sensibles »²¹)*

1.3 Évolution de la production française : augmentation de la production alternative et développement de filières régionales

D'importantes « fermes de pont » et de « gros producteurs indépendants », dotés de centres de conditionnement d'œufs, se sont développés à proximité des grands centres de consommation (Île-de-France, Rhône-Alpes). Leur proximité assure aux Grandes et moyennes surfaces (GMS) une grande souplesse d'approvisionnement et de réassort du linéaire qu'elles peuvent déléguer aux opérateurs locaux.

De même, on constate un développement de poulaillers spécialisés dans une production intensive d'œufs bas coût pour l'approvisionnement des casseries, notamment en Pays de la Loire où se trouvent les principales entreprises d'ovoproduits.

Localisées dans des zones céréalières (Picardie, Île-de-France), ils disposent d'un approvisionnement compétitif (moins cher qu'en Bretagne où les coopératives d'aliment se livrent une concurrence féroce) et peuvent valoriser les fientes de volailles. Outre les questions de distance, ces évolutions sont facilitées par de moindres contraintes environnementales et une plus grande disponibilité en foncier qu'en Bretagne.

L'épisode d'influenza aviaire (2006) a modifié le positionnement stratégique de certaines régions. Les opérateurs, transformateurs et centres de conditionnement, ont pris conscience des conséquences dramatiques des blocages sanitaires à l'échelle d'une région. Il leur fallait répartir le risque (« *ne pas mettre tous ses œufs dans le même panier* » sic) et donc s'assurer un approvisionnement diversifié pour fonctionner sans

²⁰ Ces lourds investissements réalisés dans le cadre de la mise aux normes représentent plus d'1 milliard d'euros, avec une dépense moyenne de 1,5 à 2,5 M€ par exploitation pour des durées d'amortissement supérieures à 10 ans.

²¹ La reconnaissance de « produit sensible » suppose en contrepartie l'ouverture de contingent à droit nul ou très faible ; il semble se justifier particulièrement pour quelques positions douanières (à 6 chiffres) d'ovoproduits (forte capacité exportatrice américaine de jaune d'œuf et ovalbumine).

rupture en cas de crise sanitaire. Cette prise de conscience a induit l'émergence de filières avicoles²² régionales ; ainsi dans le sud-est, avec l'appui des collectivités locales, et notamment du Conseil régional, une recherche de meilleure valorisation de la production régionale a conduit à une restructuration des élevages, à privilégier un abattage local²³ et à développer les débouchés de la côte méditerranéenne.

On constate que les quatre principales régions productrices représentent plus de 70 % des capacités de production. La part relative de la Bretagne est en réduction ; elle représente désormais moins de 42 % des effectifs alors que cette part dépassait les 2/3, il y a une quinzaine d'années. Elle demeure néanmoins largement la première productrice sur tous les modes de production, sauf dans celui du plein air où elle est devancée par les Pays de la Loire.

Répartition des capacités de production par mode d'élevage des pondeuses en 2012 (exprimées en têtes)

Région/code	0 (bio)	1 (plein air)	2 (sol)	total alternatif	3 (standard)	Total
Bretagne	977	1 841	997	3 815 (27,5)	15 426 (48,1)	19 241 (41,9 %)
Pays de la Loire	510	2 108	209	2 828 (20,4)	3 173 (9,9)	6 001 (13,1 %)
Rhône-Alpes	371	1 007	329	1 717 (12,4)	2 694 (8,4)	4 401 (9,6 %)
Picardie	164	646	9	818 (5,9)	2 381 (7,4)	3 199 (7 %)
Sous-total	2 022 (71 %)	5 603 (68 %)	1 544 (55 %)	9 168 (66 %)	23 674 (74 %)	32 842 (71 %)
Total France	2 851 (100)	8 187 (100)	2 821 (100)	13 859 (100)	32 086 (100)	45 944 (100)

Source : DGAL²⁴

% national par type de production

% du nombre de pondeuses françaises

Depuis une quinzaine d'années, la demande croissante des consommateurs en œufs « alternatifs » a conduit la production à se diversifier de plus en plus. La réduction consécutive de la demande en œufs « standards » (code 3) est tendancielle de 1 % par an. L'évolution des cheptels a tenu compte de cette évolution et l'effectif de poules pondeuses « alternatives » a augmenté au fil des années :

- de 4,2 millions de têtes entre 2008²⁵ et 2011, soit plus de 50 %,
- de 1,7 millions de têtes entre 2011 et 2012, soit plus de 13 %.

²² œufs et chair

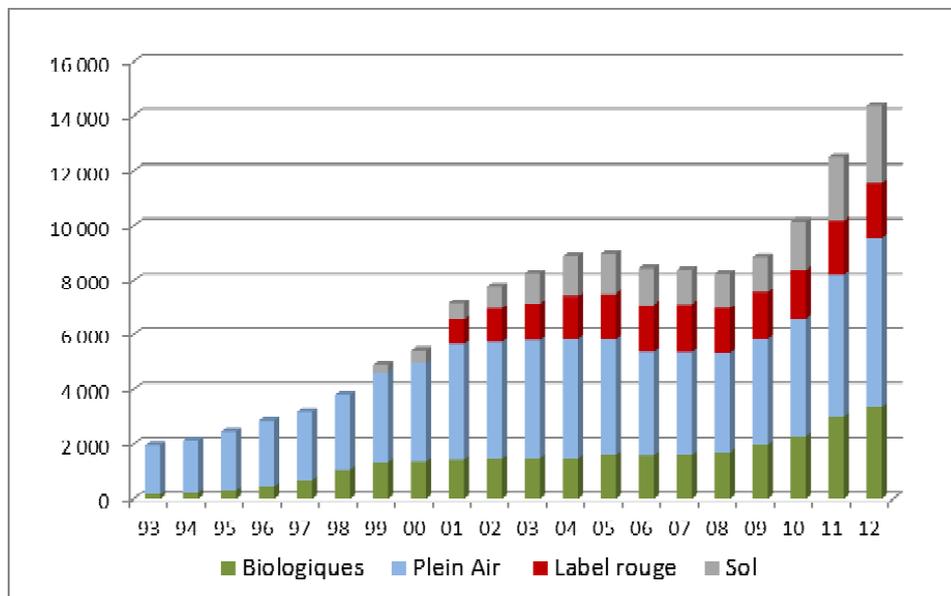
²³ La totalité des poules de réforme était assurée par des abattoirs du Grand Ouest.

²⁴ Les données issues de la DGAL sont les chiffres les plus précis actuellement disponibles.

²⁵ Source ITAVI : élaboration de la répartition de la capacité de production de poules pondeuses en système alternatif en France en 2008 d'après AGRESTE - enquête aviculture 2008.

Sur les six dernières années, ce sont la production biologique et la production au sol qui ont connu la plus forte croissance (plus de 70 %)

Évolution des effectifs de poudeuses élevées en systèmes alternatifs en 2012 (en milliers)



Estimation ITAVI d'après DGAL, Agence bio et enquêtes auprès d'opérateurs

Les Pays de la Loire et de la Picardie font exception à la tendance générale de réduction des capacités de ponte standard, compensant une grande partie des réductions opérées par les autres grandes régions productrices. Tout se passe comme s'il y avait un transfert d'une partie des volumes de la Bretagne vers les autres régions plus proches des centres de consommation et des outils de transformation.

Évolution des capacités de production 2011-2012 par mode d'élevage et par région²⁶

Région/Code	0 (bio)	1 (plein air)	2 (sol)	total alternatif	3 (standard)	total	évolution (%)
Bretagne	2 980	343 529	135 201	481 710	-905 720	-424 010	-2,2
Pays de la Loire	65 580	379 371	-31 375	413 576	833 018	1 246 594	26,2
Rhône-Alpes	8 091	93 240	142 532	243 863	-238 670	5 193	0,1
Picardie	17 220	45 109	-6 150	56 179	255 720	311 899	10,8
sous-total	93 871	861 249	240 208	1 195 328	-55 652	1 139 676	
Total France	147 401	1 001 536	511 072	1 660 009	-232 390	1 427 619	3,2

Source : DGAL-CNPO 2013

²⁶ Ce tableau donne une tendance sur la période 2012 et il conviendra de confirmer les valeurs absolues d'évolution avec les données 2013.

La production bretonne, historiquement pilotée par les fabricants d'aliments, a longtemps assuré une grande partie de l'approvisionnement national. Elle présente en outre un déséquilibre marqué entre son poids dans la production nationale (45 %) et ses outils de conditionnement et de transformation, respectivement 30 % et 18 %. Une part importante de la production bretonne est ainsi conditionnée ou transformée hors région.

Face à un marché dont l'absorption est stable et alors que des initiatives régionales mieux intégrées se développent, la filière bretonne perd une part de ses débouchés traditionnels et devient de plus en plus une variable d'ajustement des autres régions. Elle est donc contrainte de rechercher des marchés précaires où les opérateurs se livrent à une féroce bataille des prix.

1.4 Organisation-contractualisation

A la différence de la crise « historique » de 1982, les producteurs sont dans leur grande majorité contractualisés. Ils détiennent des contrats avec des organisations de production ; celles-ci peuvent s'intégrer au sein de coopératives ou d'industries privées, souvent actives dans d'autres filières (économies d'échelle pour la fabrication d'aliment...) ou bien être indépendantes (Groupe Appro, Aviculteurs Associés...) et spécialisées dans la production d'œufs, dans ce cas (cf. la contractualisation annexe 7).

Le positionnement de l'activité « œuf » au sein de ces structures peut être posé : la production d'œufs est-elle conçue comme un débouché pour la production d'aliments (alors que d'autres filières animales, notamment en Bretagne, éprouvent des difficultés) ou comme une activité économique à part entière ?

Par ailleurs, certains opérateurs possèdent leurs propres fermes de ponte ou établissent des contrats d'intégration, en complément des élevages sous contrat.

À l'exception notable de coopératives (Le Gouessant...) ou de privés (NUTREA), ces opérateurs sont généralement présents tout au long de la filière, de la production (aliments, poulettes, œufs) à la commercialisation/transformation. Cette stratégie est sensée leur assurer une moins grande dépendance vis à vis de leurs « clients », parfois considérés comme des « partenaires commerciaux ». En outre, pour adapter leurs plannings de mise en place de poules en fonction de leurs besoins, ils recourent au marché libre (spot).

Certains producteurs travaillent de façon indépendante ; ils possèdent généralement leur propre centre d'emballage, s'approvisionnent parfois auprès de plus petits producteurs avec qui, ils passent des accords d'approvisionnement. Ils travaillent directement avec les acheteurs (Grandes et moyennes surfaces locales, marchés de gros, de semi-gros, crémiers...). Ces producteurs sont payés sur la base de la cotation du jour (TNO - Tendence non officielle - Les Marchés) et sont, de ce fait, plus fragiles dans une période de cours déprimés, tout particulièrement pour les plus importants d'entre eux (« fermes de ponte »), même s'il est vrai qu'ils ont bénéficié à plein de la récente période de prix élevés (2011/2012).

Dans le contexte actuel de forte contractualisation, les formules de calcul des prix versés aux producteurs sont extrêmement diverses et les durées d'engagement variables. Les formules appliquées peuvent prendre en compte le coût de l'aliment et les cours constatés sur le marché (TNO) ; elles vont de la prise en compte intégrale (100 %) de l'indicateur de coût de production (alimentation) élaboré par l'ITAVI, jusqu'à un rapport

50/50 (aliment/TNO) et ce, avec tous les intermédiaires ; une formule très répandue en Bretagne : ratio 70/30 (aliment/TNO). Dans la plupart des régions où la production s'est développée à partir des outils de conditionnement ou de transformation, les contrats relèvent plus fréquemment de formules à 100 % de prix garantis ou de contrats d'intégration.

En outre, dans le contexte de la mise aux normes, avec de très lourds investissements individuels, les banques, pour se garantir, ont exigé que les producteurs aient des contrats à moyen terme (5 à 7 ans) alors que les contrats des opérateurs avec leur aval varient entre 1 et 3 ans, d'où une forte dissymétrie, au détriment des opérateurs.

Dans la situation de prix déprimés, les organismes de production qui avaient des contrats favorables aux producteurs ont de fait servi d'« amortisseur » de la crise. Toutefois, le strict respect des conditions contractuelles leur pose de plus en plus de difficultés financières et notamment lorsque la distribution ou l'industrie des ovoproduits dénoncent leurs contrats ou profitent de leur échéance pour les renégocier à la baisse.

Le risque d'une remise en cause des conditions de la contractualisation ne peut être écarté en cas de persistance de la crise.

Ainsi, à la suite de la remise en cause de contrats en mars 2013 par un industriel d'ovoproduits, un organisme de production notamment a été amené à proposer (« maladroitement ») une modification des conditions de contrats passés avec ses producteurs ; cela s'est finalement traduit par une « participation exceptionnelle à la gestion de crise remboursable en cas de retour à meilleure fortune ». Un certain nombre d'opérateurs semble l'avoir suivi dans cette voie, en faisant adopter des décisions en conseil d'administration sans engager de discussion préalable avec les producteurs.

Les producteurs étant très attachés au respect des engagements passés avec leurs groupements de producteurs, cette remise en cause a amplifié voire catalysé la crise de cet été en Bretagne et entretient aujourd'hui une certaine « grogne ».

Si des opérateurs se sont engagés dans la voie contentieuse, certain(s) essayai(en)t de négocier de nouvelles conditions avec leur « client » ; le démarchage de nouveaux débouchés pour ces quantités « flottantes », pendant cette période, contribuait à l'affaiblissement du marché.

Aucune de ces entités n'a envisagé de faire appel au médiateur des contrats agricoles dont le rôle et les compétences sont méconnus dans la filière « œufs ».

Dans ses attributions, le CNPO peut définir des contrats-types avec mention de clauses-types. Ces dispositions n'ont pas été mises en œuvre. Une analyse plus approfondie s'impose pour mieux déterminer leur champ d'application potentiel et leur opportunité.

Recommandation n°3 : *Faire mieux connaître le rôle et les compétences du médiateur*

Les modèles régionalisés et sécurisés par des débouchés à l'aval sont plus résilients que les modèles focalisés sur la production et pilotés par l'amont (alimentation) ; la maîtrise des outils industriels d'aval (conditionnement, transformation en ovoproduits...) permet également de valoriser tous²⁷ les œufs produits sur des marchés ciblés [distribution (grandes et moyennes surfaces, hard discount), IAA, restauration hors domicile, boulangerie/viennoiserie/pâtisserie...].

Les entreprises de transformation ont la capacité de s'arbitrer entre plusieurs sources d'approvisionnement : production contractualisée de proximité ou régionale, contrats précaires et marché libre permettant un ajustement à partir de la production nationale, et l'importation.

Outre la fragilisation de la provenance Bretagne déjà identifiée (« variable d'ajustement » pour l'approvisionnement des autres régions), des risques de détérioration supplémentaire apparaissent avec l'augmentation des coûts d'approche et la volonté d'entreprises d'ovoproduits de favoriser un approvisionnement de proximité, en particulier en Pays de la Loire.

2. Amélioration de la connaissance

Pour gérer la filière d'une manière organisée, mais compatible avec le droit de la concurrence, des informations fiables et régulières sur la production et le marché doivent être élaborées tout particulièrement à destination de l'interprofession.

2.1 Modèle de prévision SSP-ITAVI-CNPO

Le Service de la statistique et de la prospective (SSP) a développé avec l'ITAVI (Institut technique de l'aviculture) un modèle de prévision de la production d'œufs à partir des mises en place des poulettes prêtes à pondre. Le calcul est fait à partir des éclosions mensuelles de poussins communiquées par les accoueurs, et corrigées par différentes données telles que la mortalité en poussinière et le commerce extérieur (données Douanes). Il intègre ensuite différents paramètres techniques (profil de ponte, âge des pondeuses, type de production...). Les données fournies par les couvoirs au CNPO pour l'appel de cotisation de l'interprofession permettent de recouper les données de l'enquête SSP.

Jusqu'au dernier trimestre 2012, l'écart entre les données SSP et CNPO était relativement constant et explicable par la différence de périmètres couverts (exploitations de moins de 500 pondeuses, DOM, liste des couvoirs...). Cet écart s'est fortement accru au cours des derniers mois ; les données SSP inférieures en 2011 sont nettement supérieures en 2012.

Si cette évolution « divergente » peut avoir jeté un certain trouble au sein de la filière, les indications fournies étaient claires et convergentes sur la forte reprise de la production. En tout état de cause, il était devenu urgent d'en analyser les raisons. Ainsi, à partir des données fournies par le CNPO, le SSP expertisera les écarts identifiés. A titre d'exemple : les estimations du commerce extérieur varient de deux millions d'œufs entre les sources des Douanes et professionnelles.

²⁷ Le calibre variant selon le cycle de ponte

La limite du modèle réside dans la difficulté à prendre en compte les évolutions conjoncturelles (durées de ponte, abattages sanitaires, situations exceptionnelles de prix...) ; les adaptations ne peuvent se faire qu'a posteriori, après constat des situations réelles.

Les points suivants devront être approfondis pour améliorer le fonctionnement intrinsèque du modèle SSP-ITAVI, mieux suivre les évolutions conjoncturelles et permettre des vérifications de cohérence.

Recommandation n°4 : Demander à la DGAL de fournir mensuellement au SSP les données de mise en place (par type de production) source SIGAL/DDPP²⁸ ; cette extraction pourrait aussi être réalisée directement par le SSP.

Recommandation n°5 : Bâtir un indicateur « consommation d'aliments » (poules reproductrices/poulettes/pondeuses) en obtenant du SNIA et Coop de France la mise à disposition de cette information avec une fréquence mensuelle

En outre, des études pourraient être conduites notamment pour améliorer le modèle SSP, disposer d'une meilleure connaissance de la filière et initier un travail de prospective sur la filière « œufs », à l'instar de la prospective INRA sur les volailles de chair.

Enfin, si des données Eurostat existent au niveau européen, elles sont à ce stade difficilement exploitables. En effet, elles sont souvent incomplètes, anciennes (données de 2010 du cheptel, bilans d'approvisionnement...) et nécessitent des retraitements importants, et des estimations de données manquantes, pour apprécier et prévoir la production. Or le marché devenant de plus en plus européen, il conviendrait de :

Recommandation n°6 : Conduire une réflexion pour instaurer une transparence des informations et disposer d'instruments de gestion au niveau communautaire

2.2 Des données à valoriser

L'interprofession manque de connaissance opérationnelle sur la filière, notamment d'informations précises sur les capacités de production, les cheptels en place et les types de production, tant au niveau national que local (région, département).

La filière œuf gère déjà un fichier de producteurs au titre de l'ATM (Animaux trouvés morts) mais les informations étant volontaires, elles restent incomplètes.

La fiabilité des données économiques est indispensable pour anticiper les évolutions et adapter d'éventuelles mesures.

Les conditions d'accès et d'utilisation devront être compatibles avec le droit de la concurrence et les règles de protection des données personnelles (Loi informatique et libertés). Cette mesure peut être rapidement mise en œuvre.

Recommandation n°7 : Valoriser les informations actuellement recueillies par les DDPP (plan « salmonellose ») au-delà du strict domaine sanitaire

²⁸ DDPP : Direction départementale de la protection des populations

2.3 Une base de données à construire

L'interprofession déclare être prête à s'engager rapidement dans la mise en place d'une base de données (BD), telle qu'existante dans d'autres espèces, la plus récente étant celle des porcins. Elle pourrait ainsi avoir accès directement aux données nécessaires à son action et recueillies dans un cadre juridique clair (agrée par la DGAL et la CNIL). Cette base de données répondrait également au projet de la filière de mettre en place une meilleure traçabilité des mouvements des animaux, nommée « passeport de la poule ».

Un préalable doit être levé : cette base de données doit concerner l'ensemble de la filière avicole ; elle ne peut être spécifique aux poules pondeuses. Si la Confédération française de l'aviculture et Coop de France ont initié formellement la démarche depuis 2011, les récents contacts avec la DGAL montrent peu d'empressement de la filière avicole pour concrétiser rapidement ce projet (principalement la filière volaille de chair).

Toutefois, la crise actuelle incite la filière œuf à démarrer un « pilote » destiné à se généraliser (ou s'adapter) aux autres espèces de volailles. Un accord formel de la filière avicole est donc nécessaire.

Les volailles ne faisant pas l'objet d'un marquage individuel obligatoire, le volet identification du Code rural ne s'applique pas, selon l'analyse faite par les services juridiques du ministère. Il n'existe donc pas de base légale pour créer une « base de données avicole ». Cela pourrait passer par la voie sanitaire en ajoutant la mention « de mouvement » aux obligations de déclaration de détention au titre de l'article L. 201-4 du Code rural (cf. DGAL).

Recommandation n°8 : *Obtenir l'engagement de la filière avicole dans son ensemble à bâtir une base de données « volailles » et saisir l'opportunité de la loi d'avenir pour lui donner une base réglementaire*

Recommandation n°9 : *Démarrer une base de données pilote « œuf », en préfiguration de la base « volailles »*

Recommandation n°10 : *Renseigner par télédéclaration la base de données (entrée en activité des bâtiments, mouvements des animaux...), au titre de la simplification administrative (échanges « papier » et saisie par les DDPP)*

Recommandation n°11 : *Définir les conditions d'utilisation des données par l'interprofession (forme des échanges, nature et utilisation des informations) et élaborer une convention respectant le droit de la concurrence*

2.4 Suivi des prix

La Tendence nationale officieuse (TNO) du journal « Les Marchés » fonctionne avec un panel d'une demi-douzaine de déclarants et mesure les échanges sur le marché « spot ». Cette cotation est établie (œufs calibrés et industrie) à partir de faibles volumes, qui peuvent varier fortement, d'où des évolutions parfois brutales. Elle est utilisée dans une part importante des contrats de production et sert également de référence dans les négociations commerciales, notamment avec les grandes et moyennes surfaces. La plupart des opérateurs rencontrés, surtout du secteur des ovoproduits, ne souhaitent pas abandonner cette cotation. Une amélioration du suivi des prix, notamment sur les références utilisées (type de production, calibre, destinations...) apparaît nécessaire.

3. L'appui à la filière

3.1 Les organisations économiques (analyse juridique du CNPO et des OP-AOP)

Le CNPO, interprofession de la filière « œuf », regroupe cinq familles (accoupage/sélection, production, alimentation animale, conditionnement-transformation-négoce, abattage) mais n'inclut pas la distribution.

L'objet du CNPO est défini à l'article 2 de ses statuts (version consolidée du 28 octobre 2009). On peut relever sur ce document, qu'outre les rôles de représentation du secteur auprès des décideurs politiques, technique (promotion collective des produits, mise en place concertée de standards, qualité, recherche et développement...), de connaissance du marché, missions traditionnellement attribuées aux interprofessions, il est fait mention de « toutes actions de nature à développer les exportations et la réalisation d'enquêtes et études économiques et financières ». C'est dans ce cadre que sont débattus les accords entre l'ensemble des partenaires et leur éventuelle demande d'extension par voie réglementaire lorsqu'ils tendent dans un but conforme à l'intérêt général, à améliorer :

- la connaissance de l'offre et de la demande des œufs de consommation et des produits qui en sont dérivés ;
- l'adaptation, la régularisation et la gestion du marché tant au niveau national que communautaire ;
- les relations interprofessionnelles entre les différents partenaires concernés par la filière œuf.

Le CNPO a vocation à être un lieu privilégié de concertation entre les acteurs et de réflexion sur l'avenir de la filière, en particulier pour les missions contribuant à la valorisation du produit (activités de promotion, au premier chef, établissement de normes, recherche-développement...) ainsi qu'à une meilleure connaissance des marchés en élaborant un tableau de bord permanent, et en réalisant ou faisant réaliser des études de marché.

En 2005, les dispositions d'un accord interprofessionnel ont été étendus et permettent de conduire des actions visant à améliorer la connaissance de la production et du marché, participer à des programmes de recherche, défendre le produit et la profession, informer et assurer la promotion des œufs et des ovoproduits. Les ministres, en charge de l'économie et des finances et du commerce extérieur et de l'agriculture, ont explicitement rejeté la « possibilité de geler la création de nouveaux ateliers générant de la production supplémentaire », s'opposant ainsi à la « régulation » des quantités produites.

Bien que « *favoriser l'adaptation de l'offre à la demande... et contribuer à la gestion des marchés par une meilleure adaptation des produits aux plans quantitatif et qualitatif et par leur promotion* » soit explicitement mentionné dans le Code rural (article L. 632-1) comme l'un des objectifs qu'une interprofession peut rechercher pour être reconnue²⁹, l'implication du CNPO, dans la gestion des marchés, se heurte aujourd'hui au droit de la concurrence, tant national que communautaire³⁰.

Ce même texte prévoit, dans le cadre d'accords interprofessionnels, la possibilité de contrats types, dont l'extension peut être demandé à l'autorité administrative, intégrant des clauses types relatives aux modalités de détermination des prix, aux calendriers... ainsi qu'à des mesures de régulation des volumes dans le but d'adapter l'offre à la demande » (sic). Par ailleurs, les interprofessions, dans le cadre de ces accords, peuvent établir des guides de bonnes pratiques contractuelles mais ceux-ci ne peuvent faire l'objet d'une extension.

Confronté à une surproduction importante, le CNPO a adopté, dès le printemps 2013, des « recommandations » techniques (allongement des vides sanitaires, abattage anticipé des poules, pause dans les projets de création ou d'extension) et aurait souhaité, pour garantir leur efficacité, que ces accords interprofessionnels s'appliquent obligatoirement à tous les producteurs.

En raison de son approche « concertée », cette demande, présentée aux ministères en charge de l'agriculture (DGPAAT) et du budget (DGCCRF), a été considérée comme susceptible de porter atteinte aux règles du droit de la concurrence.

Dans le contexte actuel de crise nationale, l'interprofession « œuf » souhaite mettre en place des mesures efficaces, contribuant au rétablissement de l'équilibre du marché, tout en s'assurant de leur compatibilité avec les obligations qu'impose le droit de la concurrence. Le ministre de l'agriculture sollicité a commandité une mission CGAAER pour apporter cet appui.

Au cours de sa réflexion, le CNPO a travaillé sur un projet de charte s'adressant aux cinq familles, aux porteurs de contrat et aux éleveurs indépendants. Ce document comporte des engagements « structurels » et « conjoncturels » (cf. charte en annexe 9).

Tout dispositif inséré dans ce cadre interprofessionnel, quelque soit sa présentation (extension, charte...) qui pourrait être assimilé à une violation du droit de la concurrence, en particulier sous son aspect « ententes et pratiques concertées » devra faire l'objet d'une approche particulièrement rigoureuse, afin d'éviter de tomber sous le coup du droit de la concurrence.

L'analyse juridique sommaire, conduite ci-dessous, prend en compte non seulement le droit actuellement applicable (communautaire et national), les récents avis de l'Autorité de la concurrence qui constituent la jurisprudence applicable, mais aussi le projet de règlement sur l'OCM unique ; elle est destinée à éclairer les choix de l'interprofession, pour que ses membres prennent leurs décisions en toute connaissance de cause et assument les responsabilités inhérentes. Pour une présentation plus détaillée, le lecteur se reportera à l'annexe 10.

²⁹ Le 1^{er} des huit objectifs cités, pour la reconnaissance des organisations interprofessionnelles, à l'article L. 632-1 modifié par la Loi n°2010-874 du 27 juillet 2010 - art. 20).

³⁰ Le Code rural (articles L. 632-1, L. 632-2, L. 632-2-1, L. 632-3 et L. 632-4) rappelle que les conditions de reconnaissance et d'extension doivent être compatibles avec la législation de l'Union européenne.

3.1.1 Rappel

Le droit commun de la concurrence (article 101 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, TFUE, et article L. 420-1 du Code du commerce) prohibe ainsi tous accords entre entreprises, toutes décisions d'associations d'entreprises et toutes pratiques concertées qui sont susceptibles d'affecter le commerce entre États membres et qui ont pour objet ou pour effet d'empêcher, de restreindre ou de fausser le jeu de la concurrence à l'intérieur du marché intérieur, et notamment ceux qui consistent à fixer de façon directe ou indirecte les prix d'achat ou de vente ou d'autres conditions de transaction.

Si le traité ne donne aucune définition des notions d'ententes et pratiques concertées et d'abus de position dominante, en revanche, une liste d'exemples de pratiques prohibées est fournie (*en italique, ci-dessous*) :

Pour sa part, l'article L. 420-1 du Code de commerce dispose que sont prohibées les actions concertées..., notamment lorsqu'elles tendent à :

- 1) Limiter l'accès au marché ou le libre exercice de la concurrence par d'autres entreprises (TFUE : *appliquer aux partenaires commerciaux des conditions inégales ; subordonner les contrats à des conditions sans lien avec leur objet*) ;
- 2) Faire obstacle à la fixation des prix par le libre jeu du marché en favorisant artificiellement leur hausse ou leur baisse (TFUE : *fixer ou imposer des niveaux de prix, directement ou non, ou bien d'autres conditions de transaction*) ;
- 3) Limiter ou contrôler la production, les débouchés, les investissements ou le progrès technique (TFUE : *idem*) ;
- 4) Répartir les marchés ou les sources d'approvisionnement (TFUE : *idem*).

Toutefois, si le droit communautaire (régime analogue en droit interne : article L. 420-4 I du Code du commerce) prévoit une exemption individuelle aux règles de concurrence, la mise en œuvre de cette dérogation est complexe et peu utilisable dans le cas présent (cf. annexe 10 pour une analyse plus précise). En effet, cette disposition prévoit que l'opérateur qui souhaite bénéficier à titre individuel d'une exemption aux pratiques d'entente démontre que quatre conditions requises sont réunies simultanément, à savoir :

- l'existence d'un progrès économique ou technique ou plus largement d'un gain d'efficacité résultant directement de la pratique (susceptible de bénéficier à l'ensemble de la communauté) ;
- le caractère indispensable de la restriction de concurrence en cause pour obtenir cet avantage ;
- l'existence d'un bénéfice pour les consommateurs ;
- l'absence d'élimination de toute la concurrence.

Pour concilier les objectifs poursuivis par ces règles de concurrence et ceux impartis à la politique agricole commune, le législateur de l'Union européenne a dû préciser, par des actes de droit dérivé, les modalités d'articulation entre les différents types de règles (générales et spéciales) applicables au secteur agricole.

3.1.2 Analyse du projet de règlement « OCM unique »

Le projet de règlement OCM unique (version anglaise) développe un ensemble de règles, constituant le futur droit commun applicable aux organisations interprofessionnelles (articles 108 et 108a) mais aussi aux organisations de producteurs [articles 106 (OP- a, b et c) et 107 (AOP)].

Ces textes, applicables dans tous les secteurs, établissent au niveau communautaire, un statut juridique, à caractère transversal et changent en profondeur la nature du cadre juridique dans lequel les interprofessions et les OP (Organisation de producteurs) évolueront dans un futur proche.

Si un tel cadre communautaire est sécurisant-notamment pour les interprofessions- et met ainsi un terme à une situation d'incertitude, en particulier sur la conformité au droit communautaire de la concurrence appliqué à l'agriculture, il induit la perte d'une certaine liberté, puisque désormais, le droit national devra se conformer strictement au droit communautaire. Cette évolution obligera à vérifier la conformité des statuts existants aux nouvelles règles européennes et sans doute à distinguer ce qui relève des interprofessions de ce qui relève des OP ou de leurs associations (AOP).

Définition et modalités de reconnaissance

Les articles 106 à 108 précisent la définition et les modalités de reconnaissance par les États-membres des organisations interprofessionnelles et de producteurs ; l'extension des règles et les contributions financières des non-membres sont mentionnées aux articles 110 et 111 pour les organisations interprofessionnelles, les OP et les AOP.

Ainsi, les organisations interprofessionnelles reconnues doivent avoir un but précis et prenant en compte les intérêts de ses membres et des consommateurs, qui peut englober-en particulier un des 11 objectifs recensés au c) de l'art. 108 (cf. annexe 10). Dans le cadre du présent rapport, on peut relever les objectifs suivants :

- i. améliorer les connaissances et la transparence de la production et du marché, au moyen, notamment, de la publication de données statistiques agrégées relatives aux coûts de production, aux prix incluant quand c'est pertinent des indices de prix, aux volumes et à la durée des contrats précédemment conclus, réaliser des analyses sur les perspectives d'évolution du marché au niveau régional, national ou international ;
 - (ia) prévoir le potentiel de production et enregistrer (constater) les prix ;
- ii. contribuer à une meilleure coordination de la mise sur le marché des produits, notamment par des recherches et des études de marché ;
 - (iia) explorer les marchés potentiels à l'exportation ;
- iii. sans préjudice des dispositions relatives notamment aux relations contractuelles (art. 113a), élaborer des contrats types compatibles avec la réglementation de l'Union européenne (produits agricoles et transformés) ; et prenant en compte la nécessité d'établir de justes conditions de concurrence et d'éviter des distorsions de marché.

De même, les organisations de producteurs (OP), pour être reconnues, doivent avoir un but précis qui peut englober au moins un des sept objectifs recensés au c) de l'article 106 (liste complète en annexe 10).

Dans le cadre du présent rapport, on peut relever notamment :

- i. assurer la programmation de la production et son adaptation à la demande, notamment en qualité et en quantité ;
- ii. concentrer l'offre et mettre sur le marché la production de ses membres y compris la commercialisation directe (avec ou sans transfert de propriété ?)
 - (viiia) développer des initiatives dans le domaine de la promotion et de la commercialisation ;
 - (viiic) fournir l'assistance technique nécessaire à l'utilisation des marchés à terme et des régimes d'assurance.

Par ailleurs, des Associations d'organisations de producteurs (AOP) peuvent être reconnues et exercer toutes les activités ou fonctions des organisations de producteurs (art. 107).

Modalités d'extension des règles

Dans le même article 110 de ce projet, sont prévues les modalités selon lesquelles une organisation interprofessionnelle reconnue mais également une OP peut demander une extension des règles, c'est à dire de rendre obligatoires, pour une durée limitée, certains accords, certaines décisions ou certaines pratiques concertées arrêtés dans le cadre de cette organisation pour d'autres opérateurs, individuels ou non, opérant dans la ou les circonscriptions économiques en question et non membres de cette organisation ou association.

Dans le cadre du présent rapport et selon la nature des organisations, les règles dont l'extension à d'autres opérateurs peut être demandée portent sur l'un des objets suivants et en fonction bien évidemment du périmètre attribué aux OP, AOP ou à l'interprofession :

- a) connaissance de la production et du marché ;
- b) règles de production plus strictes que les dispositions édictées par les réglementations de l'Union européenne ou les réglementations nationales ;
- c) élaboration de contrats types compatibles avec la réglementation de l'Union européenne ;
- d) règles de commercialisation.

En outre, ces règles ne doivent pas causer de préjudice aux autres opérateurs dans l'État membre concerné ou dans l'Union européenne et ne sont pas contraires à la réglementation de l'Union européenne ou à la réglementation nationale en vigueur.

Si la compétence des OP pour la mise en œuvre du b (*règles de production plus strictes...*) est clairement établie pour des motivations économiques, il n'en va pas de même pour l'interprofession (normes ?).

Règles de concurrence applicables : accords et pratiques concertées des organisations interprofessionnelles reconnues

En ce qui concerne les organisations interprofessionnelles reconnues, l'article 145 prévoit que par dérogation, le droit de la concurrence de l'Union européenne (article 101, paragraphe 1, du traité) ne s'applique pas aux accords, décisions et pratiques concertées des organisations interprofessionnelles reconnues dans l'exercice des activités mentionnées à l'article 108, paragraphe 1, point c). Toutefois, il précise ce qui leur est interdit.

Ainsi, ces accords sont déclarés, en tout état de cause, incompatibles avec la réglementation de l'Union européenne s'ils :

- a) peuvent entraîner toute forme de cloisonnement des marchés à l'intérieur de l'Union européenne ;
- b) peuvent nuire au bon fonctionnement de l'organisation des marchés ;
- c) peuvent créer des distorsions de concurrence qui ne sont pas indispensables pour atteindre les objectifs de la politique agricole commune poursuivis par l'activité de l'organisation interprofessionnelle ;
- d) comportent la fixation de prix ou de quotas ;
- e) peuvent créer des discriminations ou éliminer la concurrence pour une partie substantielle des produits concernés.

Ces accords sont notifiés préalablement à la Commission qui dispose d'un délai de 2 mois pour déclarer l'incompatibilité de ceux-ci avec la réglementation de l'Union européenne. Ce texte concerne donc à la fois l'application du droit de la concurrence au secteur agricole et le statut des interprofessions.

S'il reprend l'interdiction faite traditionnellement aux organisations interprofessionnelles de procéder à des accords, ententes et pratiques concertées qui « comportent la fixation de prix et de quotas » (point 4 d), il leur ouvre néanmoins un large champ d'intervention dérogatoire par rapport au droit commun de la concurrence.

Si l'article L. 632-1 du Code rural, relatif aux interprofessions, prévoit que des accords interprofessionnels peuvent notamment viser à « favoriser l'adaptation de l'offre à la demande [...] et contribuer à la gestion des marchés, par une meilleure adaptation des produits au plan quantitatif et qualitatif et par leur promotion », les dispositions de régulation quantitative ne semblent pouvoir s'appliquer qu'aux productions sous signe officiel de qualité ; les interprétations de la DGCCRF deviennent de plus en plus restrictives.

Sous réserve du texte définitif adopté, les articles du nouveau règlement sur l'OCM unique apportent des éléments de clarification sur les marges de manœuvre dont dispose l'interprofession.

Les mesures qui seront adoptées, quelque soit le support utilisé, devront respecter les conditions longuement développées, ci-dessus.

Recommandation n°13 : Intégrer la nouvelle réglementation communautaire « OCM unique » dans la partie « organisations interprofessionnelles agricoles » du Code rural et veiller à ne pas laisser subsister des dispositions, pouvant laisser croire qu'il est possible de passer outre au droit de la concurrence.

3.2 Analyse du projet de charte

3.2.1 Contexte

Le projet de charte élaboré par le CNPO a pour objectif de poursuivre et d'amplifier les mesures mises en place par la profession (les producteurs et leurs partenaires) dès le mois de mai 2013, pour résorber la surproduction actuelle.

N'ayant pu obtenir la validation de ces recommandations « interprofessionnelles » sous forme d'un accord interprofessionnel (et encore moins son extension), le CNPO, souhaite adopter des mesures conformes aux dispositions réglementaires, notamment au regard du droit de la concurrence. Il examine désormais la possibilité d'engagements souscrits « volontairement » dans le cadre d'une charte et donnant lieu à un contrôle de leur application par un organisme tiers validé par l'interprofession (engagement n°8), sans que les conséquences d'un non-respect constaté soient précisées.

Ces mesures techniques bien identifiées, bien qu'ayant eu un certain effet, dépendent de la bonne volonté des opérateurs pour leur mise en œuvre. Pour atteindre leur pleine efficacité, les mesures retenues doivent être appliquées par la très grande majorité des opérateurs et sur tout le territoire national ; chacun acceptant de « supporter une partie de la charge » contribuant collectivement à rétablir l'équilibre du marché.

3.2.2 Motivations de cette démarche

La promotion d'une charte nationale semble avoir pour buts d'éviter le développement d'initiatives « régionalistes » concurrentes ou centrifuges, d'imposer des engagements permettant de garantir l'équité entre les régions et les types de production. Le premier objectif, non affiché, avec le contrôle prévu (cf. engagement n°8), semble d'identifier clairement les opérateurs et au premier chef, ceux qui sont membres de l'interprofession, qui ne se conformeraient pas aux engagements retenus. L'adhésion à la charte de non-membres de l'interprofession, sans qu'il soit nécessaire de passer par une extension, renforcerait l'efficacité de cette démarche.

La charte prévoit également l'attribution d'un logo qui identifierait les « adhérents » de cette démarche et qui, s'il était fortement identifié au niveau national, pourrait valoriser les engagements souscrits ; il serait conçu comme un atout supplémentaire pour l'accès au marché, avec une amélioration du positionnement commercial des opérateurs.

3.2.3 L'analyse

L'analyse suivante correspond aux demandes d'appui formulées par l'interprofession. Seront examinés, d'une part, la question du bien-fondé ou de l'opportunité du choix de la charte en tant que support de certains engagements, et d'autre part, celle de la légitimité ou des précautions à prendre pour la mise en œuvre d'autres engagements.

En tout premier lieu, la lecture de cette charte soulève un certain nombre d'interrogations sur son statut, ses domaines d'application, le positionnement des responsabilités et tout particulièrement la répartition des engagements entre les différents intervenants.

Ce document est-il conçu comme un « guide de bonnes pratiques contractuelles », que le CNPO pourrait adopter dans le cadre d'accords interprofessionnels, sans que ces dispositions puissent faire l'objet d'une extension ?

Avant même d'examiner son contenu et d'évaluer ses ambitions et ses possibilités, des éclaircissements doivent être apportés sur ces points.

- **Détermination de l'« adhérent » (nature)**

Pour comprendre les domaines d'application, il convient de bien identifier les responsabilités attribuées à chaque acteur de la filière.

Selon le document, ce sont les « porteurs de contrats » (sic) et les cinq familles du CNPO (accoupage/sélection, production, alimentation animale, conditionnement-transformation-négoce, abattage) qui adhèrent à la charte et qui s'engagent à respecter les huit points mentionnés.

Après quelques atermoiements, il semble désormais établi que le « porteur de contrats » puisse être soit une structure (organisme de production dont OP) soit un producteur individuel (en groupement, indépendant ou ferme de ponte), dès lors qu'il « détient » un contrat. Le terme « adhérent » recouvre donc des « opérateurs » de nature très diverse et à des niveaux de contractualisation très différents.

La charte mentionnant un « engagement volontaire », les adhérents, y compris les membres des cinq familles du CNPO sont libres, sur la base d'une décision individuelle, de ne pas y adhérer et donc de ne pas respecter les engagements qu'elle contient.

La charte ne précise pas pour chaque engagement quels sont les « opérateurs » susceptibles d'y souscrire ; ce qui est source d'incertitude, voire de confusion.

L'insertion de cette précision doit permettre d'engager un débat au sein du CNPO pour faire préciser la portée des engagements et apprécier le degré d'implication réelle de chacun de ses membres. Cette précision est nécessaire à la bonne compréhension des buts poursuivis.

Recommandation n°14 : Faire figurer explicitement en face de chaque engagement de la charte, quelles sont les « catégories » concernées (organismes de production, différents types de producteurs dont les indépendants, membres d'une des cinq « familles » du CNPO...)

- **Nature juridique de la charte et modalités d'attribution du logo**

La nature juridique de la charte et du logo mériterait d'être précisée ainsi que les conséquences de la non-attribution de ce logo. La gouvernance reste à définir et il convient de prévoir dès maintenant les modalités d'évaluation.

S'agit-il d'un accord interprofessionnel, d'une norme ou d'un « guide de bonnes pratiques contractuelles » au sens de l'article L. 632-2-1 et ne pouvant pas faire l'objet d'une extension.

De la formulation « la charte et ses évolutions sont hébergées au sein du CNPO » (sic), on peut supposer que c'est le CNPO qui attribue le logo ; la portée de cette rédaction assez alambiquée mériterait d'être précisée.

Est-il envisagé, notamment dans le cadre de ces « évolutions », que ces « engagements » soient considérés comme des « clauses types » et intégrés dans des **contrats types**, dont l'élaboration est de la compétence de l'interprofession ?

Au-delà de ces « bonnes pratiques » entre « professionnels », ce logo répond-il aux attentes des consommateurs, indispensable pour permettre sa valorisation commerciale ?

Dans cette perspective, ce logo devrait être applicable sur le produit. Pour l'obtenir, compte tenu du caractère volontaire, il faudrait que chaque échelon de la filière respecte le/les engagements le concernant. L'attribution ne dépend donc pas du comportement individuel de chaque opérateur, d'où sans doute une difficulté de responsabilisation et éventuellement une moindre attractivité. Dans l'hypothèse où ce logo deviendrait un élément-clé d'accès au marché, il peut avoir un effet fédérateur au sein de la filière, en créant une solidarité entre les différents échelons.

On peut également s'interroger sur la coexistence avec l'autre logo « pondu en France » attribué également par le CNPO et qui recueille le soutien d'une grande partie de la profession. Cette superposition étant difficilement gérable, il conviendrait sans doute de prévoir l'intégration des engagements de la charte dans un logo unique.

Compte tenu du poids des MDD (marques de distributeur), il convient également d'appréhender le positionnement de la grande distribution (réticences ou non) et ses éventuelles réactions. En cas d'opposition et si la filière n'exprime pas une position solidaire, comme on peut le percevoir, les capacités de pression dont elle peut disposer risquent de mettre en péril ce projet.

Les engagements structurels (du n°1 au n°4)

Examen de l'engagement « structurel » n°1 : « respecter la réglementation et en particulier, respecter les densités d'élevage permises par les autorisations d'exploiter et les capacités des bâtiments mis aux normes ».

D'une première lecture, cet engagement semble s'adresser au producteur, et s'agissant de respecter la réglementation, il semble inutile *a priori* de le mentionner.

Si cet engagement est également pris par les « porteurs de contrats » (dont les OP) et/ les membres des cinq familles (dont les couvoirs), ceux-ci devraient s'engager à le « faire respecter » par les producteurs, en s'engageant eux-mêmes à « respecter » la réglementation et notamment la densité, dans leur activité de mise en place.

Cette responsabilité peut être clairement établie pour les organismes de production. Dans un contexte de concurrence commerciale, les couvoirs, pour résister aux demandes non conformes des producteurs, se doivent d'adopter collectivement cet engagement commun.

Dans ces conditions, cet engagement n'est pas superfétatoire pour mettre fin à certaines « pratiques » qui conduisent à des sur-densités très préjudiciables ; il serait même particulièrement pertinent pour permettre une application stricte de la réglementation.

En poursuivant cette approche, si on considère cet engagement n°1, non plus de façon autonome, mais dans la perspective de l'engagement (n°8) « accepter d'être contrôlé par un organisme tiers validé par le CNPO », le contrôle pourrait être réalisé au niveau de tous les « porteurs de contrat » et des membres des cinq familles. En ce qui concerne le producteur, ce contrôle de l'Interprofession viendrait en plus du contrôle administratif.

Examen de l'engagement « structurel » n°2 : « assurer la traçabilité du poussin à la poule de réforme, par la transmission d'un support unique dénommé « Passeport de la Poule » (chaque poule est livrée avec son passeport traçabilité, en version électronique) ».

Compte tenu de l'analyse juridique menée précédemment et sous réserve de quelques adaptations législatives évoquées dans la partie 2.3, ce point paraît s'intégrer dans le projet actuellement envisagé de construction d'une base de données nationales d'identification. Ce point pourrait faire partie d'un accord interprofessionnel qui pourrait être étendu.

Cette compétence ressort par ailleurs clairement des compétences qui seraient attribuées aux interprofessions par l'OCM unique.

Dans ces conditions, on peut s'interroger sur l'opportunité de le faire figurer dans la charte. Cette insertion serait-elle exclusive de la démarche interprofessionnelle ?

Une solution consisterait à le maintenir dans la charte, à demander sa validation par accord interprofessionnel (voire son extension) et à poursuivre la construction de la base de données.

Examen de l'engagement « structurel » n°3 : « *respecter mes engagements contractuels passés aussi bien à l'amont qu'à l'aval* »

Pour bien comprendre sa signification, il convient de se référer à des événements récents ; dénonciation unilatérale au printemps de contrats par un groupe d'ovoproduits, ayant entraîné d'importantes perturbations : le fournisseur démarchant alors de nouveaux clients pour écouler sa marchandise et induisant ainsi une spirale des prix à la baisse, ou encore l'émotion suscitée par une annonce maladroite de « renégociation des contrats » entre certains organismes de production et leurs producteurs.

Dans ces conditions, la mention de cet engagement, qui semble aller de soi, est cohérente dans cette charte. En cas de remise en cause de contrat, un appui du médiateur des contrats commerciaux agricoles pourrait être sollicité.

Recommandation n°15 : Recourir au médiateur des contrats commerciaux agricoles en cas de remise en cause de contrat

Examen de l'engagement « structurel » n°4 : « *communiquer mes prévisions de production, semaine par semaine, au CNPO selon un format commun (cf. fichier Excel déjà fourni)* ».

A titre liminaire, il conviendra de préciser l'utilisation réelle que le CNPO envisage de faire de ces communications, pour porter un avis définitif.

Si cette disposition est destinée à améliorer la connaissance du marché, elle figure explicitement au (i) du (c) de l'article 108 du projet de règlement OCM unique relatif aux interprofessions, parmi les onze objectifs recensés : améliorer les connaissances et la transparence de la production et du marché, ... réaliser des analyses sur les perspectives d'évolution du marché au niveau régional, national ou international ; et (ia) prévoir le potentiel de production.

Si cette disposition a d'autres finalités (contrôles individuels...), non encore communiquées, une analyse plus poussée s'imposera.

Dans un premier temps, nous nous concentrerons sur le premier objectif affiché.

(a) L'enjeu des échanges d'information entre acteurs économiques en concurrence entre eux

Les acteurs économiques étant en concurrence entre eux, une concurrence effective repose sur la mise en compétition, selon leurs mérites, des entreprises offrant des produits ou des services substituables sur un même marché. Il en découle qu'au plan commercial chaque entreprise doit être dans l'incertitude quant à la politique suivie par ses concurrents et prendre ses décisions en parfaite autonomie.

L'échange régulier et organisé d'informations confidentielles peut conduire les opérateurs à ne plus fixer leur politique commerciale en pleine autonomie ni éventuellement leurs prix. Le risque pour la concurrence est que la mise en commun d'informations crée une situation de coopération propice à la mise en œuvre d'ententes pour obtenir le respect d'un niveau de prix souhaité par les opérateurs, voire à une harmonisation artificielle des prix. Le fait que des acteurs économiques décident de mettre en commun ces informations traduit leur volonté de se concerter et établit donc l'existence d'une entente entre eux.

Ces postulats expliquent que la loi interdit les concertations entre des acteurs économiques conduisant à fausser la concurrence.

La licéité des échanges d'informations commerciales entre des acteurs économiques est à apprécier au regard de ces deux principes d'incertitude et d'autonomie, à la base de la concurrence.

Les textes mentionnés ci-dessus ne donnent aucunement une liste de pratiques autorisées. Les effets éventuels des échanges d'information, susceptibles de fausser le jeu de la concurrence, sont donc appréciés dans chaque cas d'espèce et sur la base des caractéristiques propres à ce cas.

(b) possibilité des échanges d'information entre des concurrents sous réserve de précautions

La jurisprudence de l'Autorité de la concurrence permet de dégager des principes pour l'appréciation de la compatibilité d'un échange d'informations avec les règles de concurrence ; c'est le cas par exemple lorsque ces échanges permettent aux entreprises d'améliorer leur efficacité grâce à une meilleure connaissance du marché (comparaisons, ajustement de l'offre à la demande...), d'améliorer l'information des consommateurs...

Ces principes portent principalement sur la forme, la nature, l'utilisation et la situation de marché pour le secteur d'activité en cause et sont appliqués par les autorités de la concurrence cumulativement et spécifiquement pour chaque cas d'espèce :

- la **forme** à donner aux échanges d'information : cet échange sera d'autant plus acceptable que les caractères d'anonymat, d'agrégation et d'ancienneté seront respectés. Il convient d'écartier la possibilité d'identifier directement ou indirectement les performances individuelles d'un opérateur donné. Plus l'information apparaît commercialement sensible, plus elle devra être agrégée et ancienne par rapport au moment de sa constatation ;
- la **nature** des informations : selon ce qui est indiqué dans le projet, les informations à communiquer sont des prévisions de production. Il ne s'agit pas d'informations sur les prix ou éléments de prix, informations les plus sensibles, constitutifs d'« entente » et systématiquement sanctionnés cf. décision 12-D-08 du 6 mars 2012 de l'Autorité de la concurrence, relative au secteur des endives ;

- **l'utilisation** des informations : collectées individuellement auprès de chaque acteur économique participant au dispositif d'échange, la restitution faite par l'interprofession doit assurer leur confidentialité lors de la restitution (échelle suffisante, interdisant donc la possibilité d'identification d'un opérateur ; chacun des acteurs ne doit pas recevoir des informations sur ces concurrents avec le même degré de détail des informations qu'il a lui-même communiquées ; ces informations doivent être agrégées, élaborées, moyennées et anciennes exigences mises en avant par l'Autorité de la concurrence).
Les personnes de l'organisme de collecte des informations (travaux statistiques) devront être soumises au secret professionnel ;
- la **situation de la concurrence** sur le marché concerné : doit être pris en compte le degré de détail des informations échangées en fonction du nombre d'opérateurs, de leur poids économique et de leur taille.

Recommandation n°16 : Veiller à la prise en compte des principes de la concurrence (autonomie, incertitude...) pour garantir la licéité de la collecte d'informations par l'interprofession

Les engagements « structurels » (du n°1 au n°4) paraissent a priori relever, sous certaines précautions de mise en œuvre, des compétences attribuées à l'interprofession. On peut dès lors s'interroger sur l'opportunité d'une « charte » pour les mettre en application.

Une solution consisterait à adopter une charte mentionnant les 4 engagements structurels et à valider, par accord interprofessionnel (voire leur extension), certains d'entre eux.

Engagements conjoncturels du n°5 au n°7

- **Engagement n°5**

Application de « recommandations » du CNPO : vides techniques allongés, (n°5), gel des projets et de réduction des capacités (n°6) et participation aux opérations de vente à l'export (n°7).

Dans une formulation strictement identique, l'article 101 du TFUE et l'article L. 420-1 du Code du commerce disposent que sont prohibées les actions concertées notamment lorsqu'elles tendent à :

- 3) limiter ou contrôler la production, les débouchés, les investissements ou le progrès technique ;
- 4) répartir les marchés ou les sources d'approvisionnement.

Aucun de ces engagements ne figure parmi les onze objectifs du projet de règlement OCM unique³¹, permettant la reconnaissance d'une interprofession, alors que certaines de ces dispositions sont explicitement de la compétence des OP ou AOP.

³¹ Cf. le c) de l'article 108 du projet de règlement « OCM unique »

Par ailleurs, l'article 145 précise que les accords, décisions et pratiques concertées sont déclarés, en tout état de cause, incompatibles avec la réglementation de l'Union européenne s'ils comportent notamment : la fixation de prix ou de quotas (d), s'ils peuvent créer des distorsions de concurrence (c), ou des discriminations ou éliminer la concurrence pour une partie substantielle des produits concernés (e).

Si l'interprétation sur les « adhérents à la charte » évoquée ci-dessus est confirmée, les engagements » prévus aux points n°5 (imposition de vides sans raison sanitaire) et n°6 (imposition de gel des projets et réduction des capacités) apparaissent fortement comme des mesures visant à la gestion des volumes à court terme. La ségrégation affichée d'emblée entre engagements « structurels » et « conjoncturels » fragilise encore plus la compatibilité au vu du droit commun de la concurrence (clauses de révision versus vocation pérenne).

- **Engagement n°7**

L'engagement n°7 « *participer, au prorata de mes volumes, et en référence à une base, validée par le CNPO et admise par tous, aux opérations de vente à l'export* », s'adresse manifestement aux opérateurs. Cette formulation qui prévoit une répartition organisée par le CNPO, alors que l'interprofession ne peut être directement impliquée dans des opérations commerciales d'exportation, implique une répartition de marchés, clairement prohibée. Cet engagement laisse également supposer la fixation d'un prix commun pour ces opérations financées par une cotisation sur l'ensemble de la filière, comme cela apparaît de façon sous-jacente. En outre, avec leur caractère conjoncturel, ces opérations s'apparentent à des opérations de dégagement de marché, ce qui renforce la non compatibilité de ces mesures avec le droit commun.

Pour apprécier le caractère d'entente, l'Autorité de la concurrence, d'une jurisprudence constante, interdit bien sûr une répartition des marchés, le contrôle des débouchés mais aussi toute concertation entre entreprises sur les prix ; éléments clairement constitutifs d'une entente, en application du droit de la concurrence.

Par contre, le CNPO peut, au titre de ses compétences réglementaires³², « explorer les marchés potentiels à l'exportation ».

Dans la rédaction actuelle de ces trois engagements « conjoncturels », la qualification d'« entente économique », prohibée tant par le droit communautaire que national, semble pouvoir être retenue. A titre d'exemple, dans les paragraphes en caractères italiques de la charte, l'alinéa qui précise que les « *vides techniques allongés peuvent être gérés par l'équivalence sur un lot désigné* » est particulièrement illustratif de l'utilisation de cette mesure à des fins qui ne sont manifestement pas sanitaires...

Enfin, il faut rappeler que la « charte », devra être notifiée à la Commission, en vertu du §2 de l'article 145³³.

- **Engagement n°8** : « *accepter d'être contrôlé par un organisme tiers validé par le CNPO* »

Sous réserve de précision, cet engagement pourrait être mis en œuvre pour le contrôle de l'application de la charte, dès lors que le contrôle ne porte pas sur des engagements prohibés.

En résumé, l'habillage au travers d'une charte ne permet pas d'échapper aux contraintes du droit de la concurrence. Si les engagements « structurels » peuvent être validés, ce ne peut être le cas des engagements « conjoncturels » tels que prévus dans la charte.

³² Cf. (iia) du © du futur article 108 du règlement OCM unique

³³ Article 145 du règlement OCM unique, relatif aux « accords, décisions et pratiques concertées » internes aux interprofessions.

Recommandation n°17 : Mettre en œuvre les engagements « structurels » de la charte en veillant au respect du droit de la concurrence (interdiction des « ententes »), prenant en compte les précautions mentionnées (respect des principes d'autonomie et d'incertitude pour la collecte d'information...), notamment sur les formes à adopter, les engagements « conjoncturels » semblent incompatibles.

L'unanimité des partenaires est un facteur-clé de réussite pour la mise en œuvre de la charte. Or, si dans cette situation de « crise », l'adhésion de toutes les familles de l'interprofession sur les engagements structurels semble acquise, une opposition tranchée sur les engagements « conjoncturels », non explicitement exprimée lors des réunions du CNPO, a été identifiée.

Cette absence d'unanimité est compréhensible, compte tenu de l'hétérogénéité des partenaires au sein de la filière et aussi des différences d'intérêts entre les différentes régions de production.

Toutefois, ces restrictions à l'expression de désaccords révèlent une attitude d'évitement de la confrontation, notamment en ne voulant pas apparaître comme manquant de solidarité ou remettant en cause tel ou tel système de production.

Certes, l'interprofession est un lieu d'échange, mais doit être aussi, pour être efficace, un « lieu de débats qui fâchent », ce que ne semble pas privilégier les modalités de fonctionnement de l'interprofession « œuf ». Une intervention extérieure peut être opportune.

Recommandation n°18 : Parvenir à un consensus explicite des membres de l'interprofession après un débat de fond ; assurer l'indispensable cohésion collective pour assurer le bon fonctionnement de l'interprofession et une application efficace des engagements de la charte

Le « médiateur des relations commerciales agricoles » pourrait éventuellement être sollicité pour mener une conciliation au sein de l'interprofession.

Recommandation n°19 : Envisager une intervention du médiateur, si l'interprofession en exprime la demande pour améliorer son fonctionnement.

4. Une approche collective en vue d'exporter

4.1 Préambule

La construction d'un courant régulier d'export, même réduit, nécessite un important investissement et un engagement pérenne des opérateurs à privilégier ce débouché, y compris quand les cours sont plus valorisants sur le marché intérieur.

Il ne peut s'agir d'opérations de dégagement, comme peut le laisser supposer la charte qui fait figurer cet engagement n°7 dans les mesures « conjoncturelles ». L'exportation doit être conçue comme une opération rentable en soi, qui n'a pas besoin de compensation pour son équilibre financier.

La réussite à l'exportation suppose savoir-faire, capacité à adapter son produit au marché et surtout constance dans ses positions commerciales.

En première analyse, face aux difficultés du « grand export », l'accroissement de nos parts du marché communautaire ou de pays voisins (Suisse) apparaît prioritaire. Il convient ainsi d'étudier attentivement les potentialités du débouché allemand (taux de couverture de seulement 60 %), contrôlé par les néerlandais, et veiller à préserver le marché suisse, « poule aux œufs d'or » (sic) pour certains opérateurs français.

Sous réserve d'une analyse plus globale de FranceAgriMer, de nouveaux débouchés potentiels en « œufs coquille » de proximité ont déjà été identifiés au Proche et Moyen-Orient (Irak, Libye, EAU, Oman, Arabie saoudite...), mais avec une vive concurrence turque, disposant d'avantages logistiques ; les marchés du sud de la Méditerranée semblent toutefois limités.

Les débouchés asiatiques (Japon, Chine...) semblent porteurs, tout particulièrement pour les ovoproduits.

Si certains opérateurs français ont fait part d'importantes demandes à l'export, sans en préciser l'origine, il semblerait que parmi elles figurent de nombreux contacts « africains », vraisemblablement d'opportunité pour profiter des prix bas repris dans la presse, à la fin de l'été. Depuis lors, les contacts avec la DGAL (interprétations des textes export) se sont considérablement réduits.

Les statuts du CNPO (article 2) mentionnent dans les compétences : « toutes actions de nature à développer les exportations ».

Cette approche « collective » peut recouvrir deux modalités très différentes, la réalisation d'opérations commerciales collectives que le CNPO envisage dans son projet de charte (engagement n°7) d'une part, et l'exploration collective de marchés potentiels à l'exportation, d'autre part.

4.2 Exploration collective de marchés potentiels à l'exportation

Parmi les objectifs³⁴ pouvant être assignés à une interprofession reconnue figurent :

- i. améliorer les connaissances et la transparence de la production et du marché..., réaliser des analyses sur les perspectives d'évolution du marché au niveau régional, national ou international ;
 - ii. contribuer à une meilleure coordination de la mise sur le marché des produits,... notamment par des recherches et des études de marché ;
- et (ia) **explorer les marchés potentiels à l'exportation** ;
- (xb) promouvoir la consommation et/ou diffuser de l'information sur les produits sur les marchés intérieur et extérieur.

Dans ce cadre réglementaire, il est opportun d'étudier la mise en place d'une cellule « exportation » au niveau de l'interprofession nationale, permettant de développer les activités de ses membres sur pays tiers, en identifiant des marchés potentiels et en leur fournissant des moyens pour l'accès à ces marchés ; la plupart des entreprises ne disposant pas individuellement des compétences et n'ayant pas accès aux connaissances indispensables.

³⁴ Cf © du futur article 108 relatif aux interprofessions (OCM unique) – cf. analyse juridique

Cette structure pourrait ainsi avoir pour objectifs :

- de collecter les informations,
- d'identifier les difficultés d'accès,
- de réaliser des actions de démarchage permettant l'ouverture de nouveaux marchés,
- de mettre en œuvre des outils de veille sur l'évolution des attentes des marchés étrangers,
- d'entreprendre des actions de promotion (sensibilisation, lobbying, etc.),
- de mettre à la disposition de ses membres, par tous supports appropriés, les informations ainsi collectées et les outils adaptés.

Cette structure pourrait être un lieu d'échanges et de concertation pour élaborer une véritable stratégie commune à l'exportation, responsabilisant tous les acteurs de cette filière. En outre, l'identification d'un interlocuteur faciliterait les contacts avec les clients potentiels et permettrait la sensibilisation des différents partenaires impliqués (DGAI, conseiller agricole, douanes...).

Recommandation n°20 : Mettre en place une cellule « exportation » au niveau de l'interprofession nationale, dédiée à la connaissance et à l'exploration collective des marchés potentiels

4.3 Opérations commerciales collectives à l'exportation

Comme analysé ci-dessus, l'engagement n°7 relatif à l'export est incompatible, car impliquant une répartition de marchés et la fixation d'un prix commun pour ces opérations, même si ceci n'apparaît que de manière sous-jacente. D'autres pistes, qui nécessiteront une validation, peuvent néanmoins être explorées.

- confier **un rôle de « leader »** pour ces exportations collectives à une entreprise qui aurait la capacité de fédérer (d'« agréger ») les autres opérateurs, sous réserve que les responsabilités soient clairement identifiées ;
- créer une structure dédiée à ces opérations collectives

- GIE (groupement d'intérêt économique) d'exportation

Pour éviter la qualification d'« entente » par l'Autorité de la concurrence tout en mettant en œuvre les modalités évoquées, il pourrait être étudié de fixer un prix par opération et d'afficher l'accès libre à ce GIE ; il faut éviter l'approche « club » (restriction à l'accès de nouveaux opérateurs/distorsions de concurrence).

- AOP spécifiquement dédiée à l'export

Une Association d'organisations de producteurs (AOP) reconnue³⁵ pourrait être dédiée spécifiquement aux opérations d'exportation ; les Organisations de producteurs (OP) pourraient alors transférer la propriété de quantités déterminées destinées à être exportées, dans des conditions de prix qu'elle définirait.

³⁵ Étant entendu qu'une AOP reconnue est constituée d'OP elles-mêmes reconnues.

En absence de transfert de propriété, au vu d'avis précédemment émis par le Conseil de la concurrence (2007/2008), la prudence s'impose sur la compatibilité tout particulièrement sur les clauses de prix. L'Autorité de la concurrence pourrait être saisie sur ce point, mais en cas de contentieux, elle ne serait pas liée par l'avis consultatif rendu.

➤ Structure externalisée des activités d'OP ou d'AOP

L'article 106c du projet de règlement Organisation commune de marché (OCM) unique prévoit une « externalisation » « Outsourcing » : les États membres peuvent autoriser une OP ou AOP à externaliser toute activité sauf l'activité de production, pourvu que l'OP ou AOP demeure responsable de l'exécution de cette activité externalisée etc.

La Commission a compétence pour définir par acte délégué (article 160) les secteurs auxquels l'article 106c s'applique (externalisation), les conditions de l'externalisation des activités, la nature des activités qui peuvent être externalisées et la fourniture de moyens techniques à des organismes ou des associations.

Si après expertise, cette piste apparaît intéressante pour le secteur de l'œuf et notamment pour l'exportation, une intervention des autorités françaises auprès de la Commission serait à prévoir.

Enfin, il pourrait être envisagé le recrutement ou le recours aux prestations d'un trader. Toutefois, son implication et ses modalités de fonctionnement avec les entreprises potentiellement concernées devrait être clairement établie.

En conclusion, si l'exploration collective et la connaissance des marchés à l'export mis en œuvre par l'interprofession apparaissent compatibles avec le droit de la concurrence, ce n'est pas le cas pour des opérations commerciales collectives organisées dans un cadre interprofessionnel. Ainsi, dans la conception initiale de l'interprofession, ces opérations risquant d'être déficitaires, l'équilibre financier nécessite une compensation prélevée sur l'ensemble des opérateurs au « *prorata de leurs productions* ». Un tel système s'apparenterait à des « restitutions privées » et est manifestement incompatible.

Le recours à une entreprise « leader » ou la création d'une structure dédiée à l'exportation peut être étudié mais avec des contraintes pour les rendre compatibles, diminuant vraisemblablement leur attrait.

Au cours des entretiens, des opérateurs ont fait part de leur volonté de ne pas s'associer à ces opérations d'exportation collectives, surtout s'il s'agit d'alléger le marché au profit de régions « concurrentes ». L'absence d'une dynamique professionnelle unanime fragiliserait l'approche collective à l'exportation.

Recommandation n°21 : Examiner différentes pistes pour organiser des opérations commerciales collectives à l'exportation, en évitant la qualification d'entente par l'Autorité de la concurrence : entreprise « leader », structure dédiée à l'exportation (GIE, AOP ou activité AOP « externalisée » cf. article 106c)

Dans la même veine, l'idée d'un contrat entre les principaux opérateurs et le principal fabricant d'ovoproduits pour des opérations d'exportation a été rejetée, les premiers s'y refusant par crainte de créer une situation de dépendance, diminuant leurs pouvoirs de négociation.

Recommandation n°22 : Examiner le renforcement de l'approche contractuelle entre opérateurs et fabricants d'ovoproduits, notamment pour des opérations d'exportation

5. Mesures de la compétence des pouvoirs publics

5.1 Respect de la directive « bien-être animal » (74/99) en France

Le non-respect des règles de densité fixée par la directive (750 cm²/poule) constitue un élément de distorsion de concurrence important entre les producteurs, les régions mais aussi les différents États membres de l'Union européenne.

Une application stricte est indispensable. Il s'agit d'assurer l'équité entre tous les producteurs français, surtout en situation de « crise », avant d'appliquer toute autre décision.

Historiquement, pour compenser la mortalité des 10 premiers jours en poussinières, les couvoirs fournissaient un excédent de cheptel estimé forfaitairement à 2 %.

Dans le cadre d'une concurrence âpre, les couvoirs ont été amenés à faire des « gestes commerciaux », en augmentant l'attribution gratuite de cheptel supplémentaire. Ces dispositions et la difficulté à opérer un décompte précis des poules présentes, rendent difficiles les opérations de contrôle, principalement documentaire.

S'il est difficile de chiffrer exactement les conséquences de ces pratiques que beaucoup considèrent comme « vénielles », les mises en place excédentaires sont susceptibles d'atteindre 3 à 4 %, c'est à dire de l'ordre de l'excédent estimé.

L'interprofession a récemment demandé aux couvoirs que tout bon de commande mentionne l'identification et la capacité du bâtiment destinataire final.

Pour changer le comportement tant des producteurs que des autres partenaires de la filière, les pouvoirs publics pourraient accompagner cette initiative par des opérations « coup de poing », relayées au sein de la filière. Les DDPP³⁶, avec leurs compétences multiples (protection animale, fraudes...) seraient mobilisées.

Ainsi, après une période de sensibilisation, les DDPP réaliseraient quelques contrôles ciblés sur place répartis géographiquement et concernant les différents opérateurs ; ils seront préparés, selon une procédure définie au plan national pour obtenir le meilleur impact (croisements d'informations documentaires³⁷ et administratives).

Recommandation n°23 : Après une campagne de sensibilisation, réaliser des contrôles sur place ciblés démontrant la mobilisation de l'État à faire respecter la réglementation (densité)

³⁶ DDPP : Direction départementale de la protection des populations

³⁷ Factures, bons de livraison, production d'œufs, données d'abattoir,...

5.2 Instauration réglementaire d'une durée minimum de vide sanitaire (entre 2 bandes)

Du fait de l'interprétation du droit de la concurrence (DGCCRF), l'interprofession ne peut imposer à tous les producteurs une durée minimum³⁸ de vide sanitaire (entre 2 bandes) ; une telle disposition obligatoire (extension de règles) permettrait de réduire la production (2 % par semaine supplémentaire). Elle ne peut que le recommander.

En tout état de cause, cette mesure ne pourrait être envisagée qu'après un diagnostic fin d'un excédent structurel durable.

Recommandation n°24 : Envisager la voie réglementaire pour imposer une durée minimum de vide technique aux conséquences économiques, en cas d'incapacité de maîtrise de la production par une approche plus consensuelle

Cette proposition, formulée sous réserve de l'accord de la DGAL, n'est pas reçue positivement par les professionnels. Ils craignent d'une part un « appel d'air » pour les importations et d'autre part, ils ont bien pris conscience du caractère peu flexible d'une telle mesure, ne permettant pas une réversibilité rapide en cas d'améliorations de marché.

5.3 Marquage des œufs sur l'exploitation

La France déroge à l'obligation européenne prévoyant le marquage dans l'exploitation, en l'autorisant dans l'unité de conditionnement ; ce qui est largement pratiqué. L'application stricte du marquage sur place³⁹ clarifierait le classement commercial des œufs, faciliterait les mouvements à l'exportation et préviendrait d'éventuelles tromperies. Sur ce dernier point, lorsque des contentieux sont engagés, l'interprofession devrait se porter partie civile.

Recommandation n°25 : Renoncer à la dérogation relative au marquage des œufs

5.4 Ajustements structurels

Lors des entretiens, certains interlocuteurs ont souhaité la mise en place d'un plan d'aide à la cessation d'activité. Au-delà des capacités financières de l'État, cette mesure est susceptible de se heurter à un certain nombre de difficultés.

A la suite de la mise aux normes, les exploitations disposant de bâtiments largement amortis, avec des exploitants proches du départ à la retraite et au faible niveau technique, ont fortement diminué. Il serait paradoxal de mettre une telle mesure pour des bâtiments récemment rénovés.

En toute hypothèse, le pilotage de ce type d'actions doit être particulièrement minutieux et intégrer une réflexion sur la maîtrise corrélative de nouvelles installations et s'assurer que celles-ci correspondent à la capacité d'absorption des différents secteurs du marché et à leur évolution ; les grandes et moyennes surfaces sont particulièrement sensibles aux pressions welfaristes croissantes qui militent pour la disparition de la production standard.

³⁸ La durée et l'efficacité des opérations de nettoyage et de désinfection dépendent de nombreux facteurs, (intervention d'une entreprise spécialisée, temps de séchage des bâtiments,...).

³⁹ Un matériel adapté aux différents types de structure existe ; l'investissement serait de l'ordre de 3 à 5 000 €

Une vigilance accrue est à observer sur des projets qui sont déjà « dans les tuyaux » et auxquels les professionnels, malgré leurs dénégations accordent de l'importance dans un climat de concurrence entre les différents opérateurs.

Recommandation n°26 : *Mieux prendre en compte l'évolution de la consommation pour orienter les nouveaux investissements*

5.5 Faciliter les opérations de restructuration

Pour assurer une meilleure répartition de la valeur ajoutée et diminuer la dépendance vis à vis de la grande distribution (2/3 des œufs coquille en marque distributeur), il convient de s'interroger sur les capacités de l'État à contribuer à d'éventuels regroupements d'entreprises et au renforcement de la contractualisation avec l'industrie des ovoproduits.

En tout état de cause, l'accélération des procédures administratives dès lors que certaines opérations de rapprochement ont été autorisées [cf. Groupe APPRO et 2A (Aviculteurs associés/œufs de nos village)] est indispensable ; ces délais perturbent les esprits après les annonces...

Conclusion

A la suite du constat partagé de surproduction, l'interprofession a adopté des mesures nationales de maîtrise dès le printemps et demandé un appui au ministre de l'agriculture. Dans ces circonstances de « crise », les professionnels ont assez largement appliqué ces « recommandations », faisant preuve d'une certaine solidarité au sein de la filière.

Les dernières mises en place⁴⁰ constatées conduisent à une augmentation sensible de la production sur les premiers mois de 2014. Cette évolution semble due au moindre respect des consignes interprofessionnelles.

La légère amélioration des cours semble avoir conduit à l'affaiblissement de cet esprit de solidarité, avec reprise au moins partielle des comportements individualistes, tant au niveau des régions que des opérateurs.

Des décisions sont à prendre rapidement au sein de la filière avec l'appui des services de l'État.

Le CNPO - interprofession « œuf » - a vocation à être un lieu de concertation, de réflexion et de proposition sur l'avenir de la filière et est pleinement légitime sur de nombreuses missions.

Le projet de charte tel que promu par l'interprofession nationale (et ses 8 engagements structurels et conjoncturels), permet de répartir les efforts entre tous les opérateurs, garantissant ainsi l'équité entre les régions et les types de production. Cette démarche fondée sur la cohésion collective assure la pérennité et le bon fonctionnement de l'interprofession.

Toutefois, seuls les engagements structurels ont vocation à figurer dans la charte ; les engagements « conjoncturels » (vides techniques,...) ne peuvent pas être mis en œuvre sur la totalité du territoire, dans leur formulation actuelle. En effet, toute clause relative aux quantités (et plus encore aux prix), d'effet direct ou équivalent, et quel que soit le support utilisé pour l'insérer dans ce cadre interprofessionnel (charte...), risque d'être qualifiée d'« entente et de pratique concertée », donc incompatible avec le droit de la concurrence.

Une discussion franche à l'intérieur de l'interprofession s'impose pour d'abord préciser pour chaque engagement quels sont les opérateurs concernés et établir clairement les positions des différentes familles sur tous les engagements. En effet, si certaines « familles » sont opposées aux engagements « conjoncturels » pour des raisons de fond, elles n'en ont pas fait état lors des réunions interprofessionnelles ; elles attendent des avis extérieurs dont ce rapport de mission, pour s'éviter une confrontation au sein de l'interprofession.

Dans ce contexte où des mesures « conjoncturelles » de régulation ne pourraient être décidées dans un cadre interprofessionnel national, le risque est de voir se développer des initiatives « régionalistes » concurrentes ou centrifuges qui pourraient être conduites par des OP regroupées en AOP « régionale ».

⁴⁰ Juillet 2013, source SSP (+ 17 % par rapport à juillet 2012)

Dans le cas de mesures d'« adaptation de la production » décidées au sein d'une AOP représentant une part significative de la production nationale (« Grand Ouest » en cours de réflexion), l'effort de maîtrise de la production pourrait ne reposer que sur ses OP, si aucune disposition similaire n'était adoptée dans les autres régions. Une telle AOP risquerait de peser lourdement dans les négociations commerciales, notamment avec les grandes et moyennes surfaces et d'exacerber la concurrence entre régions.

Le futur règlement « OCM unique », et les dispositions introduites notamment sur les interprofessions, peut constituer pour la filière « œuf » une opportunité à saisir pour réconcilier les 2 concepts d'interprofession, d'une part, et d'OP/AOP⁴¹, d'autre part, en recherchant la complémentarité de leurs missions respectives pour une efficacité optimale.

Recommandation n°27 : Utiliser l'opportunité du nouveau règlement « OCM unique » pour associer les deux concepts d'interprofession et d'OP/AOP, en recherchant au niveau national une complémentarité de leurs missions respectives, permettant de répartir les efforts entre les régions et les types de production

Parmi les missions des OP/AOP mentionnées dans le projet de texte communautaire, figurent explicitement la concentration de l'offre mais aussi la « programmation de la production et son adaptation à la demande, notamment en qualité et en quantité ».

En toute hypothèse, l'application rapide des quatre engagements structurels de la charte demeure opportune. Le respect de la densité (engagement n°1) doit s'imposer non seulement aux producteurs mais aussi à tous les opérateurs impliqués.

La première recommandation de ce rapport est de faire appliquer strictement la directive « bien-être » non seulement dans tous les pays de l'Union européenne mais aussi en France, tout particulièrement en ce qui concerne les normes de densité. Cet engagement du CNPO applicable aux producteurs et associant les couvoirs devrait être conforté par des opérations de contrôles sur place bien ciblées tant au niveau des producteurs que des autres partenaires de la filière. C'est une attente de la filière.

Le CNPO utilisant les informations collectées est légitime pour établir des perspectives d'évolution de marché, suscitant en son sein un débat sur les orientations les plus adaptées. En outre, ces informations peuvent lui permettre d'identifier objectivement les évolutions à risque et leur éventuelle localisation, enrichissant le débat interprofessionnel.

Si l'interprofession est légitime à promouvoir les exportations, elle ne peut organiser des opérations commerciales d'exportation, d'autant plus s'il s'agit d'opérations de dégageant, financées par une cotisation sur l'ensemble de la filière, comme cela apparaît de façon sous-jacente. Parmi les différentes hypothèses de travail avancées pour les opérations collectives d'exportation « d'œufs coquille », figurent le recours à une entreprise leader et la création d'une structure dédiée (GIE, AOP, externalisation⁴²).

⁴¹ Actuellement, les organisations de producteurs reconnues (OP) ne représentent qu'une faible part des la production totale (Cf. annexe 11).

⁴² Cf article 106c du projet de règlement OCM unique.

Dans la perspective d'atteindre un meilleur équilibre offre/demande, des actions de développement de la consommation, au-delà des actions conduites actuellement sur la promotion de l'œuf, pourraient être conduites notamment auprès de la grande distribution dont les marques MDD représentent un poids considérable.

Recommandation n°28 : Collaborer avec la grande distribution pour augmenter la consommation d'œufs et/ou favoriser les rapprochements d'entreprises avec constitution de quelques grandes marques nationales (versus MDD)

Recommandation n°29 : Engager une réflexion sur l'association de la grande distribution aux travaux du CNPO

Face aux pressions d'associations de protection animale qui réclament la suppression de l'élevage standard, il convient de prévenir le risque que les débouchés et tout particulièrement les grandes et moyennes surfaces ne se détournent de ce type de production, ce qui aurait des conséquences économiques désastreuses. Compte tenu des considérables et récents investissements (1 Md €) pour la mise aux normes (10 ans d'amortissement), cette adaptation à engager ne peut être que progressive, en orientant les nouveaux projets vers la production alternative.

Par ailleurs, le « médiateur des contrats commerciaux agricoles » pourrait être sollicité non seulement dans le cadre de difficultés du respect des contrats (amont ou aval) mais aussi dans une fonction de médiation, au sein de l'interprofession.

Signature des auteurs



Muriel GUILLET

Inspectrice générale
de la santé publique vétérinaire



Yves RIOU

Ingénieur général
des ponts, des eaux et des forêts

Annexes

Annexe 1 : Lettre de mission



MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DE L'AGROALIMENTAIRE ET DE LA FORÊT

LE DIRECTEUR DU CABINET

N/Réf : CI 0713221

Paris, le 20 AOUT 2013

à

Monsieur Bertrand HERVIEU
Vice-Président du Conseil Général
de l'Alimentation, de l'Agriculture
et des Espaces Ruraux
251, Rue de Vaugirard
75732 PARIS CEDEX 15

La France est le premier producteur européen d'œufs (12,5 milliards d'œufs en 2012) devant l'Espagne (12,1 milliards d'œufs), elle connaît toutefois une baisse tendancielle de sa production depuis 2005.

Ainsi, la production française d'œufs de consommation a fortement baissé en 2011 (-10 %) et 2012 (-3 %), principalement en raison de la mise en conformité des élevages avec la directive européenne de mise aux normes des cages de poules pondeuses, d'application au 1^{er} janvier 2012.

Grâce à l'accompagnement financier mis en place par l'Etat et au dynamisme de la filière, la totalité des élevages français de poules pondeuses en cages est aujourd'hui en conformité avec les nouvelles normes relatives au bien-être animal.

En raison de la baisse importante de l'offre (voire une quasi pénurie), les prix à la production ont augmenté fortement à partir de juillet 2011 (7 à 8 €/100 œufs), jusqu'à atteindre des niveaux records en mars 2012 (12 à 13 €/100 œufs). La situation était identique sur cette période dans les autres Etats membres, à l'exception de l'Allemagne qui avait effectué sa mise aux normes en 2010.

.../...

Le redémarrage de la production française a eu lieu courant 2012. En raison du retard d'autres Etats membres dans la mise aux normes, les prix bien qu'en diminution ont conservé un bon niveau entre juillet et décembre 2012 (entre 8 et 10 €/100 œufs).

Depuis décembre 2012, les cours connaissent une forte baisse passant en moyenne de 10 €/100 œufs à 6 €/100 œufs en juillet 2013 et ce dans un contexte de coût de l'alimentation animale très élevé.

La forte baisse du prix de l'œuf est directement imputable à la forte hausse des éclosions depuis novembre 2012. Elles ont progressé de 25,3 % entre 2012 et 2011. Les mises en place de poulettes ont également augmenté de 26,8 % en 2012 par rapport à 2011.

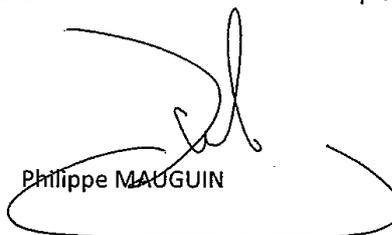
Le secteur reconnaît aujourd'hui le rôle joué par le manque de connaissance précoce par les producteurs de ces évolutions de marché sur les difficultés actuelles.

Dans le cadre de la réunion de crise qui s'est tenue à RENNES le 13 août dernier, Monsieur Stéphane LE FOLL, Ministre de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt, a annoncé, au-delà des mesures d'urgence, la nomination d'un membre du Conseil Général de l'Alimentation, de l'Agriculture et des Espaces Ruraux afin d'aider la filière à mieux se structurer. Il s'agit d'aider l'interprofession (le Comité National de la Promotion de l'Œuf) à renforcer ses actions, pour en particulier lui permettre de définir et diffuser des indicateurs des évolutions constatées, afin de donner à chaque opérateur une meilleure visibilité sur le marché. Ce besoin a été exprimé par les producteurs eux-mêmes à l'occasion des discussions récentes.

La mission pourra aussi par exemple explorer les possibilités pour la filière d'approches collectives pour la prospection de nouveaux marchés à l'exportation.

Vous voudrez bien me faire connaître dans les meilleurs délais la personne qui aura la charge de cette mission. Je souhaite que début octobre, un rapport assorti de propositions me soit remis.

Pour ce travail, vous vous appuyerez sur la Direction Générale des Politiques Agricole, Agroalimentaire et des Territoires.


Philippe MAUGUIN

Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées

Nom Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
LE MOING Stéphane	MAAF-cabinet	directeur adjoint du cabinet	20/08/13
BRETENOUX Jean-Guillaume		conseiller technique filières animales et industries agroalimentaires	20/08/13 07/10/13
BORZEIX Véronique	MAAF-DGPAAT	adjointe du sous-directeur des produits et des marchés	20/08/13 05/09/13
MEUNIER Michel	FranceAgriMer - direction filières et international	délégué filière viandes	27/08/13
SABOULARD Maryse		appui aux exportateurs	27/08/13
ROUSSELIN Xavier		analyses économiques au service filières et international	27/08/13
TRÉGARO Yves	FranceAgriMer - direction marchés, études et prospectives	produits animaux pêche et aquaculture	27/08/13
SÉDILLOT Béatrice	MAAF-Secrétariat général	chef du Service de la statistique et de la prospective	27/08/13
TEURLEY Jean-Claude		adjoint du chef de service	27/08/13
CASAGRANDE Paul		bureau des synthèses statistiques conjoncturelles (SSP)	27/08/13
JUVEN Philippe	Comité national pour la promotion de l'œuf (CNPO)	président	27/08/13 03/09/13
DOMET Philippe		vice-président, collège centres d'emballage et transformation (SNIPO)	27/08/13
MONGÉ Hugues		vice-président, collège industries agroalimentaire (SNIA), président de la commission économie CNPO	27/08/13 04/09/13
JUSTEAU Ludovic		secrétaire, collège SNIPO	27/08/13
BEAUDET Yves-Marie		membre du CA, collège production (CFA)	27/08/13
LANGLAIS Didier		membre du conseil d'administration, collège sélection-accoupage	27/08/13
ATHIMON Olivier		membre du conseil d'administration, collège SNIPO	27/08/13
DAMAY Francis		membre du conseil d'administration, collège production (CFA)	27/08/13
MARINOV Christian		directeur	27/08/13
RIFFARD Cécile		animatrice	27/08/13
RICHARD Anne	Institut technique de l'aviculture (ITAVI)	directrice générale	28/08/13
MAGDELEINE Pascale		directrice du service économie	28/08/13

Nom Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
FLAUTO Stéphanie	MAAF-DGAL	sous-directrice de la sécurité sanitaire des aliments	04/09/13
MONTAUT Laurent		chef du bureau des zoonoses et de la microbiologie alimentaires	04/09/13 12/09/13
VIEL Henri		adjoint du chef de bureau des établissements de transformation et de distribution	04/09/13
BASTIEN Christian		ovoproduits au BETD	04/09/13
THOMAS Loïc	SAS Aviculteurs associés (2A)	président (membre du CNPO et du SNIPO)	04/09/13
DURIEZ Ludovic		directeur général (membre du CNPO et du SNIPO)	04/09/13
CHAMPANHET François	MAAF-DGPAAT	sous-directeur de l'organisation économique, des industries agroalimentaires et de l'emploi	05/09/13
LOUGUET Yann		chef du bureau de l'organisation économique	05/09/13
HERCOUET Philippe	DRAAF Bretagne	directeur adjoint	05/09/13
MASSON Frédéric	Hy-Line France	président directeur général	10/09/13
AUDEFRAY Joël	Lohmann France	président	10/09/13
GIBERT Marie-Joëlle		responsable planning	10/09/13
LANGLAIS Didier	SFPA	directeur des opérations	10/09/13
ALADAME Odile		responsable service clients et marketing	10/09/13
LANCKRIET Denis	Ets Lanckriet	président	10/09/13
BERGER Yves	INTERBEV	directeur	10/09/13
GUÉRIAUX Didier	MAAF-DGAL	sous-directeur de la santé et de la protection animales	12/09/13
RAFFIN Régis		chef du bureau de l'identification et du contrôle des mouvements des animaux	12/09/13
FEDIAEVSKY Alexandre		adjoint au chef de bureau de la santé animale	12/09/13
CHASSET Patrice		bureau des zoonoses et de la microbiologie alimentaire-salmonelles en aviculture (SDSSA)	12/09/13
JUSTEAU Ludovic	IGRECA	co-président	13/09/13
ROY Emmanuel		directeur des ventes	13/09/13
AMAND Francis	MAAF	médiateur des relations commerciales agricoles	16/09/13
DEVILLE Robert		médiateur délégué	16/09/13
DEBROCK Pierre		médiateur délégué	16/09/13

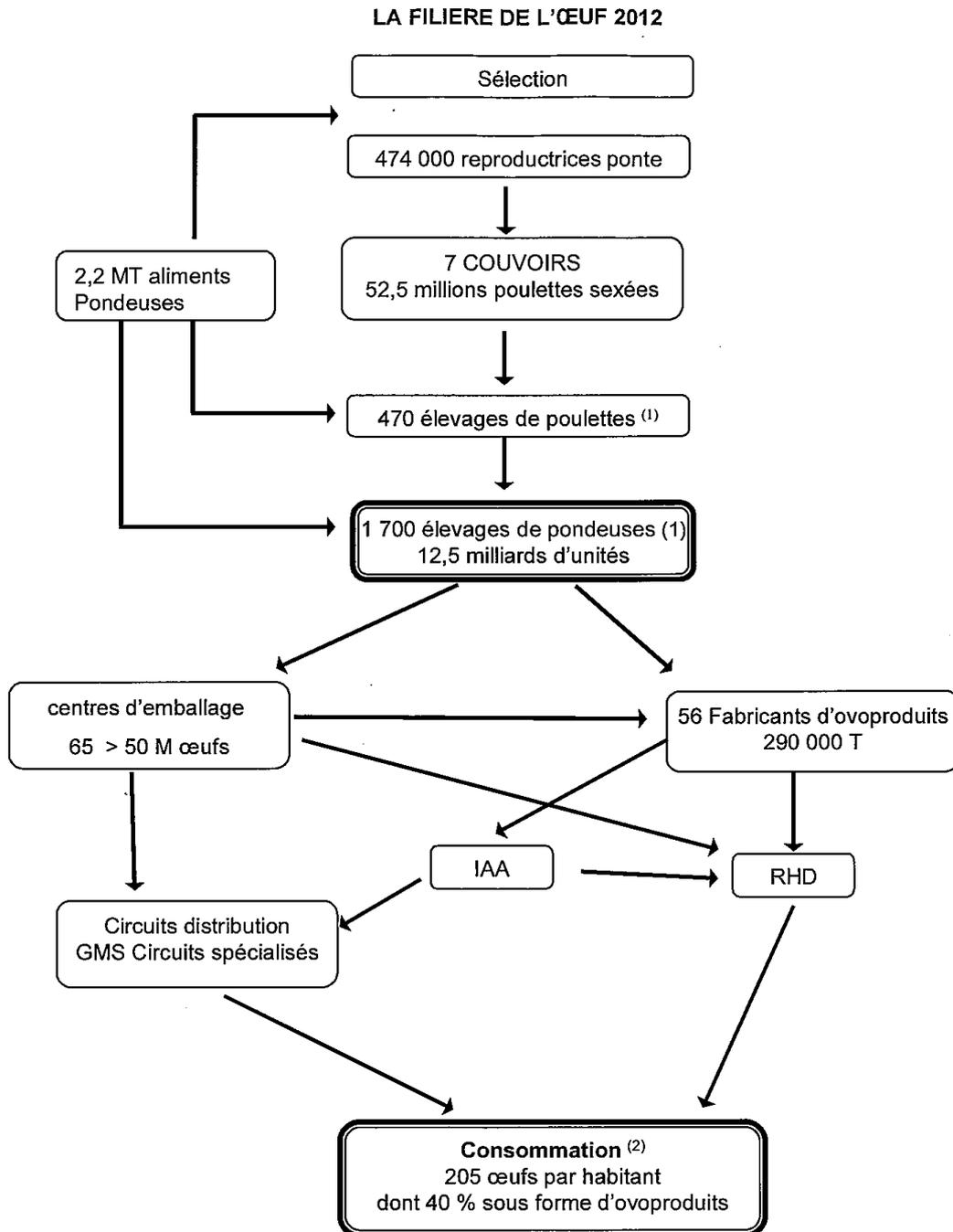
Nom Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
TOUZET Yves	Collectif breton	éleveur indépendant	17/09/13
LEMAY Yann		éleveur en contrat Nutrëa	17/09/13
SALIOU Sébastien		éleveur indépendant	17/09/13
STRZODA Patrick	Préfecture de la région Bretagne	préfet	17/09/13
SAVY Jean-François	Préfecture du Morbihan	préfet	17/09/13
SOUBELET Pierre	Préfecture des Côtes d'Armor	préfet	17/09/13
JAEGER Martin	Préfecture du Finistère	secrétaire général	17/09/13
DEL SOCORO Bernard	DDPP des Côtes-d'Armor	chef du secteur agricole et alimentation animale	17/09/13
GIBET Marie-Thérèse		technicienne	17/09/13
FAIRIER Patrick	Coopérative Le Gouessant	président	17/09/13
VASSEUR Hervé	NUTRINOË (association des fabricants d'aliment de Bretagne)	président directeur aliments CECAB/ALI-OUEST	17/09/13
CHRÉTIEN Christophe	ARMOROEUF	directeur SANDERS Bretagne vice-président Nutrinoë	17/09/13
MONGÉ Hugues	GLON SANDERS	responsable métier poules (SANDERS)	17/09/13
PICARD Franck		président	17/09/13
THOMAS Jean-Yves	NUTREA	responsable commercial œuf	18/09/13
JOUAULT Patrick		responsable filière ponte	18/09/13
CABARET Jean	Confédération paysanne 35	porte-parole	18/09/13
COHAN Denis		membre du bureau	18/09/13
TRAVERT Anne		animatrice	18/09/13
CARFANTAN Didier	FDSEA 22	président de la section œuf éleveur indépendant	18/09/13
DEFLESSELLE Laurence	DDTM Finistère	chef du service économie agricole	18/09/13
SALAUN Françoise	DDTM Côtes-d'Armor	chef du service économie agricole	18/09/13
BEAUDET Yves-Marie	UGPVB	président de la section œuf	18/09/13
GUILLAUME Gilles		animateur, section œuf	18/09/13
JOUBIER David	CECABROONS	président du groupement œuf de la CECAB	18/09/13
MORIN Michel	Conseil régional de Bretagne	vice-président en charge de l'agriculture et de l'agro-alimentaire	18/09/13
TOUZÉ Philippe		chargé des politiques agricoles	18/09/13
BARLIER André	FranceAgriMer	directeur marché, études et prospective	20/09/13

Nom Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
LASSUS Gilles	Association régionale filiale volailles Rhône- Alpes (AFIVOL)	président	26/09/13
JUVEN Philippe		président de la section œuf	26/09/13
GUILLERM Bernard	Œufs du sud-est (OSE)	directeur général	26/09/13
DOMET Philippe	SNIPO	président	11/10/13

Annexe 3 : Liste des sigles utilisés

AOP	Association d'organisations de producteurs
ATM	Animaux trouvés morts
CADA	Commission d'accès aux documents administratifs
CFA	Confédération française d'aviculture
CNIL	Commission nationale informatique et liberté
CNPO	Comité national pour la promotion de l'œuf
DB	Banque de données
DDPP	Direction départementale de la protection des populations
DDTM	Direction départementale des territoires et de la mer
DGAI	Direction générale de l'alimentation
DGCCRF	Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes
DGPAAT	Direction générale des politiques agricoles, agroalimentaires et des territoires
DRAAF	Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt
EAU	Émirats arabes unis
FAM	FranceAgriMer
FNSEA	Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles
GIE	Groupement d'intérêt économique
GMS	Grandes et moyennes surfaces
IAA	Industries agro-alimentaires
ITAVI	Institut technique de l'aviculture et des élevages de petits animaux
MAAF	Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt
MDD	Marques de distributeurs
OAC	œufs à couver
OCM	Organisation commune de marché
OMC	Organisation mondiale du commerce
OP	Organisation de producteurs
RHD	Restauration hors domicile
SIGAL	Système d'information du secteur hygiène alimentaire et santé animale du MAAF
SNIPO	Syndicat national des industriels et professionnels de l'œuf
SSP	Service de la statistique et de la prospective
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
TNO	Tendance non officielle
UE	Union européenne
UGPVB	Union des groupements de producteurs de viandes de Bretagne
UTH	Unité de travail homme

Annexe 4 : Schéma d'organisation de la filière de l'œuf



(1) ITAVI d'après Agreste-enquête aviculture 2008
élevages > 1 000 places

(2) Estimation SSP

Annexe 6 : Production d'œufs dans l'Union européenne

La production de l'Union européenne (UE) à 27 est estimée par la Commission à 6,05 millions de tonnes en 2012 (environ 99,3 milliards d'œufs), en repli régulier depuis 10 ans.

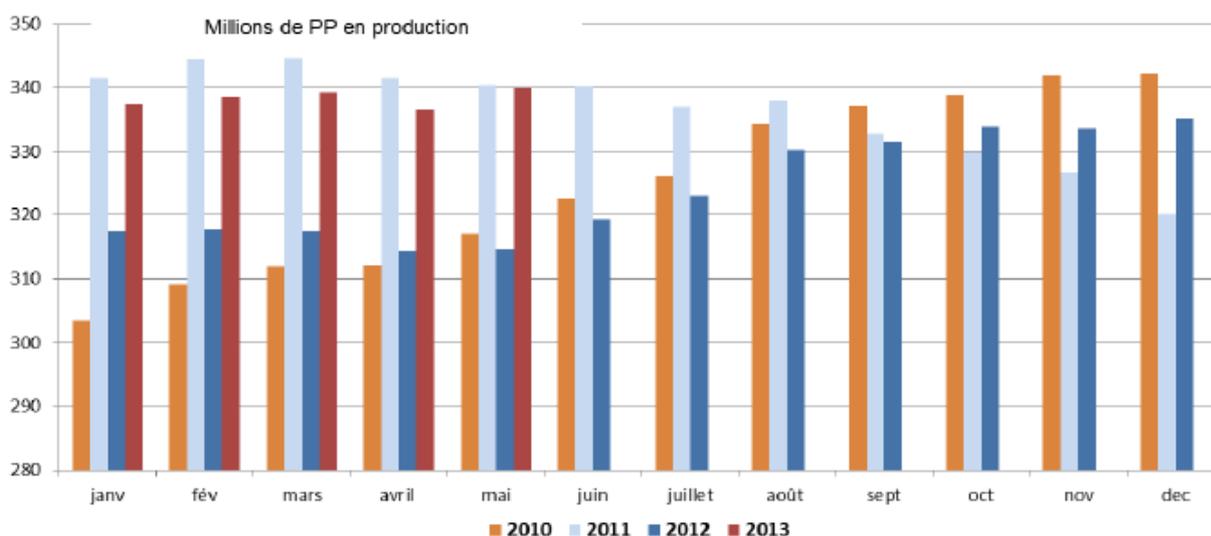
Production européenne dans l'Union européenne à 27

	Production 2012 (milliards d'œufs)	Évolution 2012/2011	Évolution moyenne annuelle 2002-2012
Allemagne	12,8	+ 7,6	- 0,5
France	12,5	- 2,9	nd
Italie	10,8	- 3,7	- 1,3
Espagne	10,6	- 14,5	- 24,0
Pays-Bas	10,2	- 3,4	+ 0,8
Royaume-Uni	10,1	- 0,7	- 0,9
Pologne	9,3	0,0	+ 2,1
UE à 27	99,3	- 2,5	- 0,8

(Source : ITAVI d'après SSP et CIRCA)

Selon MEG, le potentiel de poules en production dans l'Union européenne à 27 a atteint en avril 2012 son plus bas niveau. Depuis, il est en progression avec des niveaux proches de 2011. Le taux d'autosuffisance est estimé à 102,1 % en 2012.

Potentiel de pondeuses en production dans l'Union européenne à 27⁴³

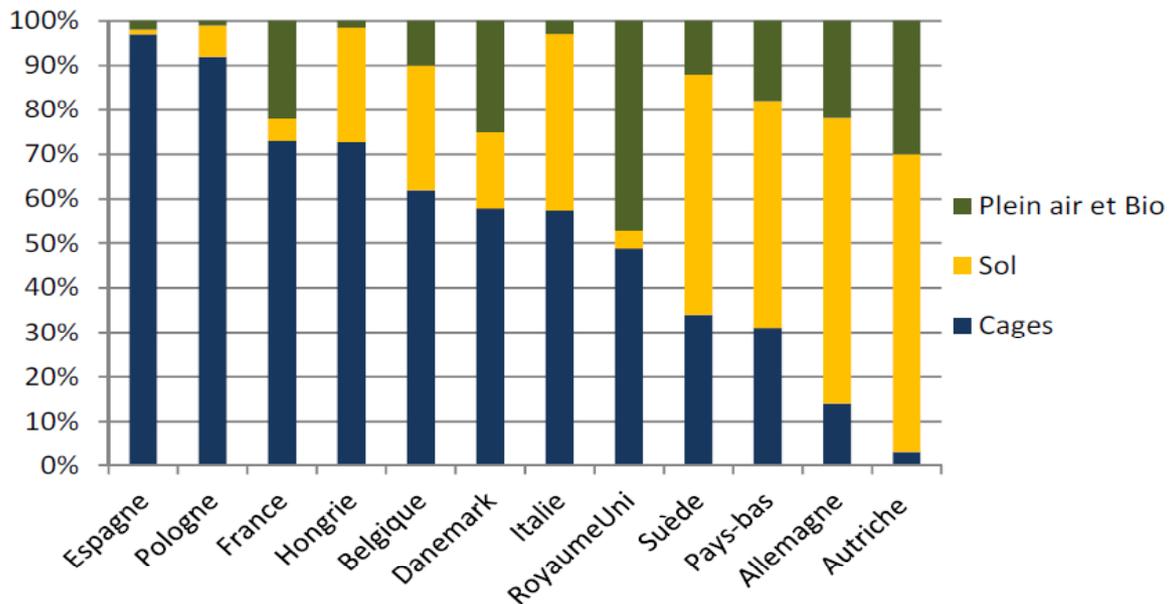


Source : MEG

⁴³ Situation de la production et des marchés des œufs et des produits d'œufs (note conjoncture Ponte ITAVI Avril 2013)

La production européenne d'œufs de consommation a fortement évolué ces dernières années : la production d'œufs alternatifs s'est fortement développée, particulièrement dans les pays du nord de l'Europe. Au-delà des effets de la mise aux normes, certains pays se sont détournés de la production standard pour les œufs de consommation, entraînant le développement du système sol (en bâtiments fermés). Ainsi, 42,2 % des poules de l'Union européenne étaient élevées en systèmes alternatifs en 2012 contre 8 % 15 ans plus tôt.

Diversité des modes d'élevage en Europe (2011)



Source : ITAVI d'après IEC

Au sein des échanges extra-communautaires, La principale destination des exportations est le Japon pour plus du tiers du total exporté, suivi par la Suisse pour 23 % et l'Angola. Les États-Unis sont devenus en 2012 le premier fournisseur d'ovoproduits de l'Union européenne (45 % du total) avec des volumes en forte progression, suivis par l'Argentine et l'Inde.

- **Contexte mondial**

La production mondiale d'œufs est estimée à 62,8 millions de tonnes en 2009 (FAO). La Chine est le premier producteur (38 %), suivie de l'Union européenne (10 %), puis des États-Unis, de l'Inde et du Japon.

L'Amérique du Nord (États-Unis) et l'Union européenne sont les plus importants producteurs d'ovoproduits, puis le Japon.

Le volume global des échanges internationaux est estimé à 3,5 % de la production mondiale, commerce intra-communautaire inclus.

Les premiers pays importateurs d'ovoproduits séchés étaient, en 2008, le Royaume-Uni, le Japon, le Danemark et l'Allemagne. Les principaux exportateurs étaient les États-Unis, l'Inde et les Pays-Bas ; la France était en 4^e position devant l'Allemagne et la Chine.

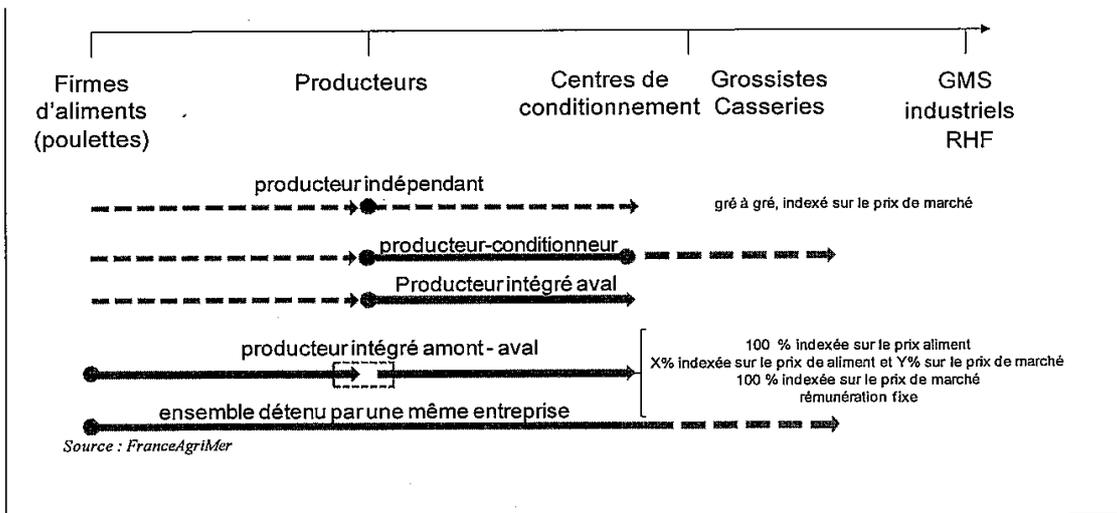
Annexe 7 : La contractualisation dans le secteur de l'œuf

(Études de FranceAgriMer 2011)

L'organisation de la filière est multiple et complexe. Pratiquement tous les cas de figure peuvent être rencontrés, allant de l'éleveur indépendant à la firme d'aliments qui possède tous les maillons de la filière jusqu'au conditionnement des œufs et/ou la fabrication d'ovoproduits. Une part non négligeable, difficile à estimer (20 %), échappe à toute forme de contrat.

Cinq principales formes d'organisation peuvent être rencontrées :

- des éleveurs indépendants : ils souhaitent conserver toute leur latitude dans la négociation d'achat de l'aliment et la vente d'œufs. La vente de gré à gré ou au prix de marché spot est plus souvent rencontrée dans cette forme d'organisation.
- des éleveurs-conditionneurs indépendants : ils assurent eux-mêmes le conditionnement de leurs œufs et l'écoulement. Pour cette raison, ils ont conclu des contrats pour tout ou partie de leur production avec des négociants, des grossistes, éventuellement avec des magasins de grande distribution. Les contrats sont généralement de court terme, d'une durée d'environ un an, soit d'une bande (75 à 85 semaines de ponte) ; le prix est indexé sur une référence du prix de marché ou sur le prix de l'aliment. Une partie des œufs peut également être vendue sur le marché « libre ».
- des producteurs en contrat avec l'aval : en terme d'organisation, ce groupe de producteurs se rapproche du précédent, à la différence qu'ils vendent les œufs à des centres de conditionnement et/ou des industriels spécialistes des ovoproduits. En revanche, les modes de contractualisation sont vraisemblablement plus proches du groupe suivant.
- des éleveurs intégrés : la firme d'aliments fournit l'aliment, les poulettes, l'appui technique, assure la collecte des œufs et la reprise des poules de réforme ; l'éleveur met à disposition ses bâtiments et son temps. Les contrats sont plus souvent de long terme, d'une durée d'environ 3 à 5 ans. Les formes de rémunération sont toutefois très diverses. Il peut être relativement comparable au contrat trois points rencontré dans le secteur de la volaille de chair, avec une facturation de l'aliment et rémunère les œufs au prix indexé sur le prix de l'aliment, ce qui assure une stabilité de la marge aux producteurs. Sa rémunération peut être hybride, pour une partie indexée sur le prix de l'aliment, pour l'autre indexée sur le prix de marché, ou à l'extrême uniquement établie à partir du prix de l'aliment ou du prix de marché. Enfin, elle est fixe dans certains cas.
- des entreprises avec une intégration verticale complète : les entreprises détiennent l'ensemble des maillons de la filière : fabrication d'aliments, fermes de ponte, centres de conditionnement, usine de fabrication d'ovoproduits.



6/ Le marché des œufs en 2010 / filières viandes > ÉDITION octobre 2011. © FranceAgriMer 2011 /

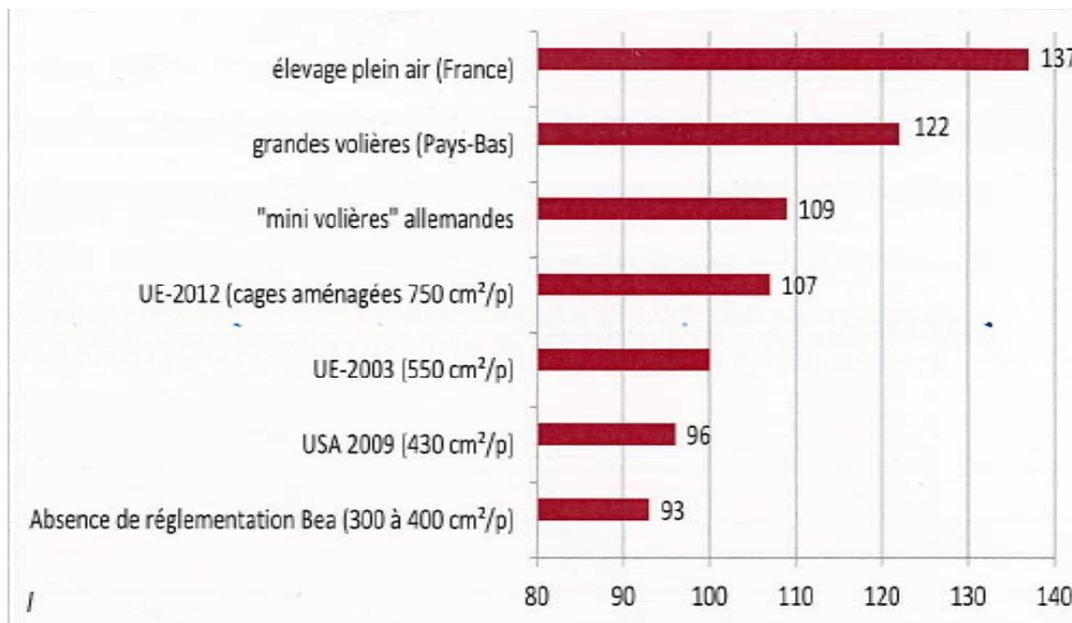
Annexe 8 : Importation d'œufs et d'ovoproduits

Les importations françaises d'œufs en coquille ont connu une flambée exceptionnelle en 2012, entraînant pour la première fois un déficit dans les échanges du secteur œufs. Cela s'est néanmoins fortement ralenti en 2013. Les premiers fournisseurs sont l'Espagne (50 % en valeur) suivie de la Pologne. Les échanges en ovoproduits sont régulièrement excédentaires, grâce essentiellement aux produits secs.

Négociations bilatérales et OMC

La directive bien-être 99/74 impose des normes aux élevages en cage parmi les plus strictes au monde. Cette absence de réciprocité crée pour la production européenne une distorsion de concurrence du fait d'un surcoût estimé à 7 %⁴⁴.

*Coût du bien-être animal (coûts des autres facteurs de production constants)
base 100 = coût de production normes Union européenne 2003*



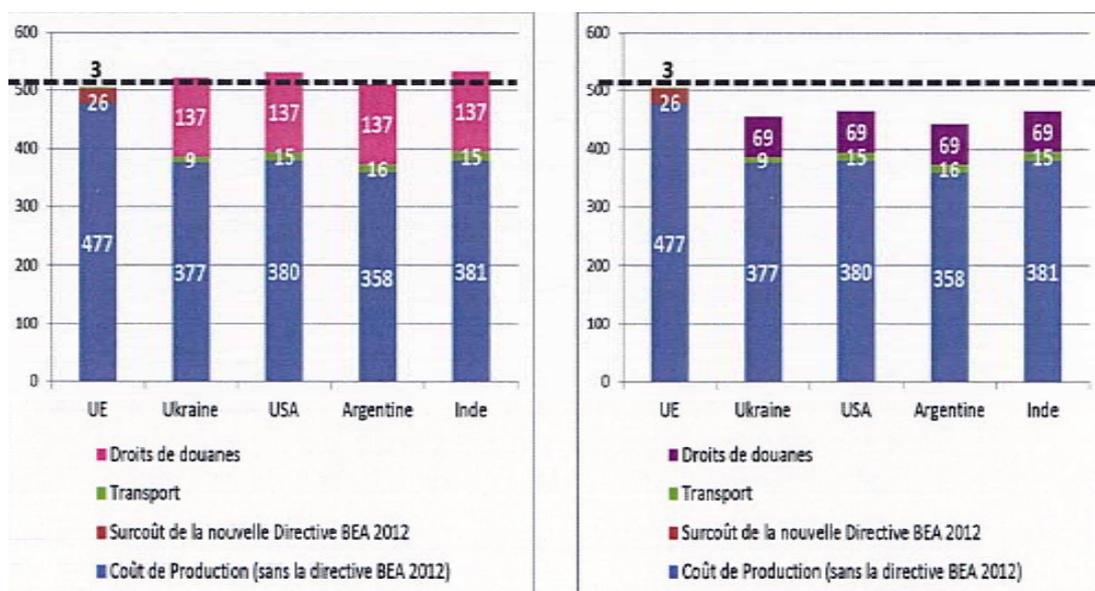
Source : ITAVI d'après LEI et données propres

Le même constat est fait pour les obligations environnementales ou l'interdiction de farines animales dans l'alimentation des pondeuses. À cela s'ajoutent les avantages classiquement évoqués du prix des matières premières (aliment) et du coût de la main d'œuvre plus favorables dans les principaux pays concurrents.

D'éventuelles réductions tarifaires concédées lors de la conclusion d'accord de libre-échange (« transatlantique »...), ne prenant pas en compte les conditions très différentes de production, auraient des conséquences désastreuses pour la production européenne d'ovoproduits - cf. ci-dessous une simulation (étude de Peter Van Horne de 2012) avec une hypothèse de baisse des droits de douanes de 50 % à l'entrée de l'Union européenne. Le principe de réciprocité doit être appliqué.

44 Cf travaux de Peter Van Horne (LEI, 2012)

Impact d'une réduction de 50 % des droits de douanes sur le coût de production de la poudre d'œuf (entier) rendu Allemagne (en cts/kg)



Peter Van Horne (2012) LEI

Ceci est particulièrement sensible avec les États-Unis (et le Canada) qui produisent des œufs dans des conditions très différentes des exigences et normes européennes, avec un coût de production et un prix de marché très inférieurs ; la manipulation de la parité euro/dollar leur conférant un avantage supplémentaire. Enfin, les barrières « sanitaires » (entraves aux échanges ?) américaines interdisent toute importation d'ovoproduits européens⁴⁵ et, en plus depuis 2008, l'USDA exige des fabricants agroalimentaires d'utiliser des ovoproduits « made in USA » pour exporter leur production vers les États-Unis. La conséquence a été pour les exportateurs d'ovoproduits européens la perte de clients industriels dans le monde.

La situation spécifique des industries d'ovoproduits européennes doit être prise en considération, dans le cadre de ces discussions, pour éviter des conséquences désastreuses.

L'Ukraine, grand pays céréalier, s'est récemment doté de grandes capacités de production et représente une redoutable concurrence pour la filière française d'œufs « coquille », surtout si, dans le cadre d'un accord avec l'Union européenne, les protections aux frontières sont fortement réduites. La proximité géographique avec certains États membres (Pologne, Roumanie...) favoriserait déjà des « carrousels ».

La Commission européenne se serait engagée à imposer aux importations ukrainiennes des mesures équivalentes au titre du bien-être animal. L'accord d'association Union européenne-Ukraine prévoit l'alignement de la législation ukrainienne relative à la santé animale et à la sûreté alimentaire, dont celle qui concerne le bien-être des animaux, sur la législation correspondante de l'Union européenne. L'Ukraine doit fournir à celle-ci une liste de ses dispositions législatives en matière de bien-être des animaux et présenter le calendrier selon lequel elle entend procéder au rapprochement des législations. Néanmoins, il faudra surveiller de près les quantités d'œufs et d'ovoproduits importées dans l'Union européenne.

⁴⁵ Lavage des œufs obligatoire et traitement au chlore, présence d'un vétérinaire de l'USDA dans les unités de production,...

Toutefois, les interlocuteurs rencontrés par la mission sont, par ailleurs, très intéressés par des accords commerciaux négociés notamment avec le Japon, la Chine et l'Asie, de façon plus générale.

La filière française demande que les œufs et les ovoproduits soient classés en produits sensibles dans le cadre des négociations bilatérales et de l'OMC.

Il convient d'analyser attentivement cette demande. En effet, au-delà de la détermination de la liste, cette désignation, si elle permet une moindre réduction des droits, doit être compensée par l'ouverture de contingents tarifaires à taux de droit réduit ; ce qui constitue un avantage substantiel pour les pays exportateurs.

Dans cette perspective, il conviendrait d'exiger des importations pays-tiers une réciprocité (équivalence) des exigences de production européenne. Par ailleurs, on peut s'interroger sur l'absence de « plainte » déposée à l'encontre des USA à l'OMC dans le cadre du règlement des différends, les mesures prises par l'USDA pouvant être considérées comme des obstacles techniques au commerce.

Annexe 9 : Projet de charte

Cette Charte pourrait être valorisée par un logo/nom qui reste à définir.

Le CNPO a décidé lors de son Conseil d'administration du 4 septembre 2013, que les mesures de réduction de la production prises par les opérateurs de la filière dès le 17 juillet dernier se poursuivent et s'amplifient, et proposent la création d'une Charte.

La Commission « Organisation de la filière », s'est réunie le 10 septembre 2013 et propose que les points suivants figurent dans la Charte « CNPO » :

- . La charte est un engagement volontaire des adhérents qui peuvent être producteurs indépendants, producteurs en groupement, fermes de ponte/conditionneurs.
- . La charte et ses évolutions sont hébergées au sein du CNPO.
- . Qui adhère à la charte ? Les porteurs de contrats & les cinq familles du CNPO.

En tant qu'adhérent à la charte de production CNPO, je m'engage :

Engagement structurel

- 1) A respecter la réglementation et en particulier, à respecter les densités d'élevage permises par les autorisations d'exploiter et les capacités des bâtiments mis aux normes.
- 2) A assurer la traçabilité du poussin à la poule de réforme, par la transmission d'un support unique dénommé « Passeport de la Poule » (*chaque poule est livrée avec son passeport traçabilité, en version électronique*).
- 3) A respecter mes engagements contractuels passés aussi bien à l'amont qu'à l'aval.
- 4) A communiquer mes prévisions de production, semaine par semaine, au CNPO selon un format commun (cf. fichier Excel déjà fourni).

Engagement conjoncturel comprenant des clauses de révision

5) A appliquer les recommandations adoptées par l'unanimité des familles présentes au conseil d'administration (CA) du CNPO en matière de durée de vide sanitaire, ces vides sanitaires devant être adaptés en fonction du mode de production (standard, sol, plein air hors LR, plein air LR, bio).

A l'heure actuelle, proposition votée par le CA le 4 septembre 2013 :

- . *des vides techniques allongés les portant à 6 semaines minimum pour tous les modes de production jusqu'à la fin de l'année (8 semaines pour les poules blanches),*
- . *à noter que les productions label rouge et biologiques appliqueront les dispositifs déjà en vigueur les concernant,*
- . *à noter que les vides techniques allongés peuvent être gérés par l'équivalence sur un lot désigné.*

6) A appliquer les recommandations adoptées par l'unanimité des familles présentes au CA du CNPO sur tout autre point : Gel des projets, réduction de la capacité (...), ces points devant être adaptés en fonction du mode de production (standard, sol, plein air hors LR, plein air LR, bio).

7) A participer, au prorata de mes volumes, et en référence à une base, validée par le CNPO et admise par tous, aux opérations de vente à l'export.

8) A accepter d'être contrôlé par un organisme tiers validé par le CNPO.

Annexe 10 : Analyse juridique détaillée

1. Le Code rural

L'article L. 632-1 modifié par la loi n°2010-874 du 27 juillet 2010 (art. 20) prévoit la reconnaissance des organisations interprofessionnelles les plus représentatives de la production agricole et, selon les cas, de la transformation, de la commercialisation et de la distribution par l'autorité administrative compétente, soit au niveau national, soit au niveau d'une zone de production, par produit ou groupe de produits déterminés, s'ils visent notamment, en particulier par la conclusion d'accords interprofessionnels, un ou plusieurs des objectifs suivants :

- 1° Favoriser l'adaptation de l'offre à la demande, suivre les comportements et les besoins des consommateurs, améliorer la connaissance du secteur concerné et contribuer à la gestion des marchés, **par une meilleure adaptation des produits aux plans quantitatif et qualitatif** et par leur promotion ;
- 2° Développer les démarches contractuelles au sein des filières concernées ;
- 3° Renforcer la sécurité alimentaire et la sécurité sanitaire des aliments, en particulier par **la traçabilité des produits...**

- 6° **Développer sur les marchés intérieurs et extérieurs l'information et la promotion relatives aux produits et filières concernés ;**
- 7° Favoriser les démarches collectives visant à prévenir et à gérer les risques et aléas liés à la production, à la transformation, à la commercialisation et à la distribution des produits agricoles et alimentaires, notamment les aléas et risques sanitaires, phytosanitaires et environnementaux.

L'article L. 632-2-1, créé par la loi précitée, précise que les organisations interprofessionnelles reconnues peuvent définir, dans le cadre d'accords interprofessionnels, **des contrats types**, dont elles peuvent demander l'extension à l'autorité administrative, intégrant des **clauses types** relatives aux modalités de détermination des prix, aux calendriers de livraison, aux durées de contrat, au principe de prix plancher, aux modalités de révision des conditions de vente en situation de fortes variations des cours des matières premières agricoles, **ainsi qu'à des mesures de régulation des volumes dans le but d'adapter l'offre à la demande.**

Les interprofessions peuvent également, dans le cadre de ces accords, prévoir les modalités de suivi des contrats exécutés en application des contrats types et établir des guides de bonnes pratiques contractuelles, qui ne peuvent toutefois pas faire l'objet d'une extension.

Le même article prévoit que « les organisations interprofessionnelles peuvent élaborer et diffuser des indices de tendance des marchés concernés, ainsi que tout élément de nature à éclairer la situation de la filière ».

Lorsque l'accord inclut un contrat type mentionné ci-dessus, l'autorité administrative le soumet à l'Autorité de la concurrence. Celle-ci rend son avis dans le délai de deux mois ; si l'autorité n'a pas rendu son avis à l'expiration de ce délai, l'autorité compétente peut étendre l'accord.

L'article L. 632-7 prévoit que les services placés sous l'autorité des ministres chargés de l'économie, du budget, de l'agriculture et de la pêche, ainsi que les organismes placés sous leur tutelle, peuvent communiquer aux organisations interprofessionnelles reconnues en application des articles L. 632-1 à L. 632-2, agissant pour leur compte ou pour le compte d'autres organisations en application de l'article L. 632-2-2, et aux fédérations constituées en application de ce même article par des organisations interprofessionnelles reconnues les informations directement disponibles relatives à la production, à la commercialisation, aux échanges extérieurs et à la transformation des produits, qui sont nécessaires à l'accomplissement des missions définies aux articles L. 632-1 à L. 632-3 et à l'article L. 632-6, dans les conditions précisées par voie de convention, après avis de la Commission d'accès aux documents administratifs et de la Commission nationale de l'informatique et des libertés.

Enfin, le Code rural, notamment dans les articles L. 632-1, L. 632-2, L. 632-2-1, L. 632-3 et L. 632-4 **rappelle que les conditions de reconnaissance et d'extension doivent être compatibles avec la législation de l'Union européenne.**

2. Le droit applicable

Le secteur agricole n'est pas soustrait du champ d'application des règles générales destinées à assurer le bon fonctionnement de l'économie (règles sur le marché intérieur et sur la concurrence).

En tant qu'activité économique, l'agriculture entre dans le champ d'application des règles de concurrence prévues par le TFUnion européenne ; les exploitants agricoles constituent des entreprises au sens de l'article 101. La Cour de justice a rappelé dans son arrêt *Milk Marque and National Farmers' Union* que « les organisations communes des marchés des produits agricoles ne [constituent] pas un espace sans concurrence ».

Toutefois, la spécificité (anciennement « primauté ») de la politique agricole par rapport aux objectifs du Traité dans le domaine de la concurrence a été reconnue et nécessite des décisions. La conciliation entre l'objectif poursuivi par ces règles de concurrence et ceux impartis à la politique agricole commune étant nécessaire, le législateur de l'Union européenne a dû préciser, par des actes de droit dérivé, les modalités d'articulation entre les différents types de règles (générales et spéciales) applicables au secteur agricole. C'est le cas du règlement OCM unique, dans le cadre de la future PAC.

Le droit commun de la concurrence (article 101 du TFUE et article L. 420-1 du Code de commerce) prohibe ainsi tous accords entre entreprises, toutes décisions d'associations d'entreprises et toutes pratiques concertées qui sont susceptibles d'affecter le commerce entre États membres et qui ont pour objet ou pour effet d'empêcher, de restreindre ou de fausser le jeu de la concurrence à l'intérieur du marché intérieur, et notamment ceux qui consistent à fixer de façon directe ou indirecte les prix d'achat ou de vente ou d'autres conditions de transaction.

Si le traité ne donne aucune définition des notions d'ententes et pratiques concertées et d'abus de position dominante, en revanche, une liste d'exemples de pratiques prohibées est fournie (*en italique, ci-dessous*).

L'article L.420-1 du Code de commerce dispose que sont prohibées les actions concertées..., notamment lorsqu'elles tendent à :

1°) Limiter l'accès au marché ou le libre exercice de la concurrence par d'autres entreprises (TFUE : *appliquer aux partenaires commerciaux des conditions inégales ; subordonner les contrats à des conditions sans lien avec leur objet*) ;

2°) Faire obstacle à la fixation des prix par le libre jeu du marché en favorisant artificiellement leur hausse ou leur baisse (TFUE : *fixer ou imposer des niveaux de prix, directement ou non, ou bien d'autres conditions de transaction*) ;

3°) Limiter ou contrôler la production, les débouchés, les investissements ou le progrès technique (TFUE : *idem*) ;

4°) Répartir les marchés ou les sources d'approvisionnement (TFUE : *idem*).

Exemption individuelle aux règles de concurrence

Le droit communautaire prévoit quatre conditions requises afin de bénéficier, à titre individuel, d'une exemption aux pratiques d'entente. Pour ce faire, il convient que l'opérateur qui souhaite bénéficier d'une telle dérogation démontre que les quatre conditions requises pour en bénéficier sont réunies, à savoir :

- l'existence d'un progrès économique ou technique ou plus largement d'un gain d'efficacité résultant directement de la pratique (susceptible de bénéficier à l'ensemble de la communauté ;
- le caractère indispensable de la restriction de concurrence en cause pour obtenir cet avantage ;
- l'existence d'un bénéfice pour les consommateurs ;
- l'absence d'élimination de toute la concurrence.

La mise en œuvre de ces dispositions d'exemption est complexe, et peu utilisable dans le cas traité.

De la même manière, un régime analogue existe en droit interne.

L'article L. 420-4 I du Code du commerce prévoit ainsi la possibilité de bénéficier d'une exemption individuelle aux règles de concurrence. Pour ce faire, les opérateurs doivent justifier que ces pratiques ont pour effet d'assurer un progrès économique, y compris par la création ou le maintien d'emplois, 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 qui peuvent consister à organiser, pour les produits agricoles ou d'origine agricole, sous une même marque ou enseigne, les volumes et la qualité de production ainsi que la politique commerciale, y compris en convenant d'un prix de cession commun ne doivent imposer des restrictions à la concurrence, que dans la mesure où elles sont indispensables pour atteindre cet objectif de progrès.

Le « progrès économique » tel que l'entendent les juridictions et les autorités de la concurrence dépasse le seul avantage que les opérateurs eux-mêmes retirent de leur accord. Il doit s'agir d'un progrès pour la collectivité dans son ensemble, ainsi que le Conseil de la concurrence l'a rappelé à de nombreuses reprises.

Dans le secteur agricole, la notion de progrès économique s'articule essentiellement autour de deux objectifs complémentaires: la satisfaction des consommateurs et l'amélioration de la qualité des produits mis sur le marché, ainsi que des conditions de production.

Selon les « lignes directrices » de la Commission européenne, « plus la restriction de concurrence constatée est grande, plus les gains d'efficacité et leur répercussion sur les consommateurs doivent être importants ».

Il faut démontrer que le progrès économique invoqué et le bénéfice qui en résulte pour les utilisateurs ne peuvent être obtenus par un moyen moins restrictif de concurrence que celui prévu par l'accord.

Toujours, selon les « lignes directrices » de la Commission européenne, « l'accord restrictif doit s'abstenir d'imposer des restrictions qui ne sont pas indispensables à la réalisation des gains d'efficacité créés par l'accord en cause. Cette condition implique un double critère :

- l'accord restrictif proprement dit doit être raisonnablement nécessaire pour réaliser les gains d'efficacité ;
- chacune des restrictions de concurrence qui découlent de l'accord doit être « raisonnablement nécessaire à la réalisation des gains d'efficacité ».

Enfin, dans son avis relatif au fonctionnement du secteur laitier, le Conseil de la concurrence a par exemple souligné, au sujet de recommandations de prix au niveau national ou régional, qu'il serait sans doute difficile de démontrer que la restriction de concurrence est nécessaire à la réalisation de l'objectif visé et puisse donc rentrer dans le champ de l'exemption prévue par l'article 101, paragraphe 3, du TFUE.

De façon générale, si l'Autorité (ex-Conseil) de la concurrence a accepté quelques exemptions, elle demeure particulièrement vigilante et insiste dans ses décisions comme dans ses avis sur des formes de coopération légitimes et efficaces pouvant permettre aux différents opérateurs agricoles (producteurs et transformateurs notamment) de s'adapter. Elle prône le recours à des moyens moins restrictifs de concurrence pour obtenir le « progrès économique », incitant à la contractualisation...

3. Le projet de règlement « OCM unique »

Le projet de règlement OCM unique développe un ensemble de règles, constituant le droit commun applicable dans un futur proche aux organisations de producteurs [articles 106 (OP- a, b et c) et 107 (AOP)] et aux organisations interprofessionnelles (articles 108 et 108a) ; ces articles précisent leur nature, leurs caractéristiques, les conditions et les modalités de leur reconnaissance.

L'extension des règles et les contributions financières des non-membres, tant pour les OP et AOP que pour les organisations interprofessionnelles sont respectivement indiquées aux articles 110 et 111.

Ces textes, applicables dans tous les secteurs, lorsqu'ils auront été formellement approuvés, changent en profondeur la nature du cadre juridique dans lequel évoluent les OP et organisations interprofessionnelles. En effet, jusqu'à présent, le droit communautaire en la matière était l'exception.

Est ainsi établi au niveau communautaire, un statut juridique, à caractère transversal, notamment des interprofessions, réclamé depuis longtemps par la France, mettant un terme à une situation d'incertitude, en particulier sur la conformité au droit communautaire de la concurrence appliqué à l'agriculture.

Si un tel cadre communautaire est sécurisant, il induit la perte d'une certaine liberté, puisque désormais, le droit national devra se conformer au droit communautaire des OP et des organisations interprofessionnelles tel qu'il figurera in fine dans les articles précités. Cette évolution obligera à vérifier la conformité des statuts existants aux nouvelles règles européennes et sans doute à distinguer ce qui relève des interprofessions de ce qui relève des OP ou de leurs associations (AOP).

Définition et modalités de reconnaissance

Les articles 106, 107 et 108 précisent la définition et les modalités de reconnaissance par les États-membres des organisations de producteurs, des associations d'organisations de producteurs et des organisations interprofessionnelles.

Ainsi, les organisations interprofessionnelles reconnues doivent avoir un but précis (prenant en compte les intérêts de leurs membres et des consommateurs), qui peut englober en particulier-un des objectifs recensés au c) de l'art 108.

Dans le cadre du présent rapport, on peut relever les objectifs suivants pour les organisations interprofessionnelles:

- i. améliorer les connaissances et la transparence de la production et du marché, au moyen, notamment, de la publication de données statistiques agrégées relatives aux coûts de production, aux prix incluant quand c'est pertinent des indices de prix, aux volumes et à la durée des contrats précédemment conclus, réaliser des analyses sur les perspectives d'évolution du marché au niveau régional national ou international ;
 - ia) prévoir le potentiel de production et enregistrer (constater) les prix ;
- ii. contribuer à une meilleure coordination de la mise sur le marché des produits, notamment par des recherches et des études de marché ;
 - (iia) explorer les marchés potentiels à l'exportation ;
- iii. sans préjudice des dispositions relatives notamment aux relations contractuelles (art. 113a), élaborer des contrats types compatibles avec la réglementation de l'Union européenne (produits agricoles et transformés)... et prenant en compte la nécessité d'établir de justes conditions de concurrence et d'éviter des distorsions de marché ;
- iv. exploiter pleinement le potentiel des produits ; y compris au niveau des débouchés et développer des initiatives pour renforcer la compétitivité économique et l'innovation ;
- v. fournir des informations et réaliser les recherches nécessaires à l'innovation, à la rationalisation, à l'amélioration et à l'orientation de la production et où c'est applicable, de la transformation et de la commercialisation vers des produits plus adaptés aux besoins du marché et aux goûts et aspirations des consommateurs, en particulier en matière de qualité des produits, et notamment en ce qui concerne les produits bénéficiant d'une appellation d'origine protégée ou d'une indication géographique protégée, et en matière de protection de l'environnement ;

- vi. rechercher des méthodes permettant de limiter l'usage des produits zoosanitaires ou phytosanitaires, de mieux gérer d'autres intrants, de garantir la qualité des produits ainsi que la préservation des sols et des eaux ; promouvoir la sécurité alimentaire, en particulier grâce à la traçabilité des produits, et améliorer la santé et le bien-être des animaux
- vii. mettre au point des méthodes et des instruments destinés à améliorer la qualité des produits à tous les stades de la production et où c'est applicable, de la transformation et de la commercialisation ;
- viii. prendre toutes les mesures possibles pour faire respecter, protéger et promouvoir l'agriculture biologique, les appellations d'origine, labels de qualité et indications géographiques ;
- ix. promouvoir et réaliser des recherches concernant la production intégrée et durable ou d'autres méthodes de production respectueuses de l'environnement ;
- x. encourager une consommation saine et responsable des produits sur le marché intérieur ;
 - (xa) informer sur les méfaits des modes de consommation dangereux ;
 - (xb) promouvoir la consommation de et/ou diffuser de l'information les produits sur les marchés intérieur et extérieur ;
 - (xia) contribuer à la gestion des sous-produits et à la réduction et gestion des déchets.

De même, les organisations de producteurs (OP) reconnues doivent avoir un but précis qui peut englober au moins un des 7 objectifs recensés au c) de l'art. 106. Dans le cadre du présent rapport, on peut relever les objectifs suivants :

- i. assurer la programmation de la production et son adaptation à la demande, notamment en qualité et en quantité ;
- ii. concentrer l'offre et mettre sur le marché la production de ses membres y compris la commercialisation directe (avec ou sans transfert de propriété?)
- iii. optimiser les coûts de production et les retours sur investissements en réponse aux normes de protection de l'environnement et de bien-être animal et stabiliser les prix à la production ;
- iv. réaliser des études et développer des initiatives sur les méthodes de production durables, les pratiques innovantes, la compétitivité économique et sur l'évolution du marché ;
- v. mettre en oeuvre des pratiques culturelles et de techniques de production respectueuses de l'environnement, et de pratiques et techniques respectueuses du bien-être animal ;
 - (va) promouvoir et fournir l'assistance technique nécessaire pour l'utilisation des normes de production , l'amélioration de la qualité des produits et le développement des appellations d'origine, des indications géographiques ou bénéficiant d'un label de qualité national ;
- vi. promouvoir la gestion des sous-produits et la gestion des déchets, en vue notamment de la protection de la qualité de l'eau, du sol et du paysage, et préserver ou stimuler la biodiversité ;

- vii contribuer à une utilisation durable des ressources naturelles et à atténuer le changement climatique ;
- (vii a) développer des initiatives dans le domaine de la promotion et de la commercialisation ;
- (vii b) fonds de mutualisation « fruits et légumes » ;
- (vii c) fournir l'assistance technique nécessaire à l'utilisation des marchés à terme et des régimes d'assurance.

Par ailleurs, **des associations d'organisations de producteurs (AOP) peuvent être reconnues et exercer toutes les activités ou fonctions des organisations de producteurs (art. 107).**

Extension des règles

L'article 110 du même projet prévoit les modalités d'extension des règles.

Ainsi, dans le cas où une OP reconnue, une AOP reconnue ou une organisation interprofessionnelle reconnue, opérant dans une ou plusieurs circonscriptions économiques déterminées d'un État membre est considérée comme représentative, l'État membre concerné **peut rendre obligatoires, pour une durée limitée, certains accords, certaines décisions ou certaines pratiques concertées arrêtés dans le cadre de cette organisation pour d'autres opérateurs, individuels ou non, opérant dans la ou les circonscriptions économiques en question et non membres de cette organisation ou association**⁴⁶.

Au titre du projet de règlement sur l'OCM unique, une organisation ou association est réputée représentative lorsque, dans la circonscription économique ou les circonscriptions concernées d'un État membre, elle représente **au moins deux tiers du volume de la production** (ou commerce ou transformation du produit concerné) et dans le cas des **organisations de producteurs, plus de 50 % des producteurs concernés**.

Dans le cadre du présent rapport et selon la nature des organisations, les règles dont l'extension à d'autres opérateurs peut être demandée portent sur l'un des objets suivants et en fonction bien évidemment du périmètre attribué aux OP ou à l'interprofession :

- a) connaissance de la production et du marché ;
- b) règles de production plus strictes que les dispositions édictées par les réglementations de l'Union européenne ou les réglementations nationales ;
- c) élaboration de contrats types compatibles avec la réglementation de l'Union européenne ;
- d) règles de commercialisation ;
- e) règles de protection de l'environnement ;
- f) mesures de promotion et de mise en valeur de la production ;
- g) mesures de protection de l'agriculture biologique et des appellations d'origine, labels de qualité et indications géographiques ;

⁴⁶ On entend par «circonscription économique», une zone géographique constituée par des régions de production limitrophes ou avoisinantes dans lesquelles les conditions de production et de commercialisation sont homogènes.

- h) recherche en vue de valoriser les produits, notamment par de nouvelles utilisations ne mettant pas en danger la santé publique ;
- i) études visant l'amélioration de la qualité des produits ;
- j) recherche, en particulier de méthodes culturales permettant la limitation de l'usage des produits zoosanitaires ou phytosanitaires et assurant la préservation des sols et la préservation ou l'amélioration de l'environnement ;
- k) définition de qualités minimales et définition de normes minimales en matière de conditionnement et d'emballage ;
- l). utilisation de semences certifiées et contrôle de qualité des produits ;
- m).règles sur la santé animale et végétale ou la sécurité alimentaire ;
- n).règles sur la gestion des sous-produits.

En outre, ces règles ne doivent pas causer de préjudice aux autres opérateurs dans l'État membre concerné ou dans l'Union européenne et n'ont pas les effets énumérés à l'article 145(4), ou ne sont pas contraires à la réglementation de l'Union européenne ou à la réglementation nationale en vigueur.

Règles de concurrence applicables : accords et pratiques concertées des organisations interprofessionnelles reconnues

Comme évoqué ci-dessus, la conciliation entre les règles de concurrence et de la politique agricole commune se traduit dans ce projet de règlement, par la mise en place de dispositifs spécifiques d'exemption bénéficiant aux organisations interprofessionnelles reconnues, aux organisations de producteurs et à leurs associations opérant dans le secteur agricole, en plus du mécanisme d'exemption individuelle prévu par le droit commun de la concurrence (articles 144 à 146).

Dans le cadre de ce rapport, les autres aspects de l'application du droit communautaire de la concurrence (partie IV du projet d'OCM unique) ne sont pas traités.

En ce qui concerne les organisations interprofessionnelles reconnues, l'article 145 prévoit que par dérogation, le droit de la concurrence de l'Union européenne (article 101, paragraphe 1, du traité) ne s'applique pas aux accords, décisions et pratiques concertées des organisations interprofessionnelles reconnues pour les activités mentionnées à l'article 108, paragraphe 1, point c).

Toutefois, il précise ce qui leur est interdit. Ainsi, ces accords sont déclarés, en tout état de cause, incompatibles avec la réglementation de l'Union européenne s'ils :

- a) peuvent entraîner toute forme de cloisonnement des marchés à l'intérieur de l'Union européenne ;
- b) peuvent nuire au bon fonctionnement de l'organisation des marchés ;
- c) peuvent créer des distorsions de concurrence qui ne sont pas indispensables pour atteindre les objectifs de la politique agricole commune poursuivis par l'activité de l'organisation interprofessionnelle ;
- d) comportent la fixation de prix ou de quotas ;
- e) peuvent créer des discriminations ou éliminer la concurrence pour une partie substantielle des produits concernés.

Ces accords sont notifiés préalablement à la Commission qui dispose d'un délai de 2 mois pour déclarer l'incompatibilité de ceux-ci avec la réglementation de l'Union européenne.

Ce texte concerne donc à la fois le thème de l'application du droit de la concurrence au secteur agricole et celui du statut des interprofessions. S'il reprend l'interdiction faite traditionnellement aux organisations interprofessionnelles de procéder à des accords, ententes et pratiques concertées qui « comportent la fixation de prix et de quotas » (point 4d), il leur ouvre néanmoins un large champ d'intervention dérogatoire par rapport au droit commun de la concurrence.

Pouvoirs de la Commission

L'article 112 prévoit que pour encourager les initiatives des OP, AOP et organisations interprofessionnelles (articles 106 à 108), permettant de faciliter l'adaptation de l'offre aux exigences du marché, à l'exclusion de celles relatives au retrait du marché, la Commission se voit conférer le pouvoir d'adopter des actes délégués

Ces mesures-applicables en particulier au secteur des œufs, visent à:

- a) améliorer la qualité ;
- b) promouvoir une meilleure organisation de la production, de la transformation et de la commercialisation ;
- c) faciliter la constatation de l'évolution des prix sur le marché ;
- d) permettre l'établissement de prévisions à court terme et à long terme par la connaissance des moyens de production mis en œuvre.

Relations contractuelles

L'article 113a sur les relations contractuelles dans les systèmes de contrats prévoit, dans le cas où un État membre décide d'imposer un contrat écrit dans un secteur donné, les conditions à remplir (prix, quantité et qualité des produits concernés, durée...). En ce qui concerne le prix à payer pour la livraison, celui-ci doit: être fixe et indiqué dans le contrat, et/ou calculé en combinant différents facteurs énoncés dans le contrat, ce qui peut inclure des indicateurs du marché reflétant l'évolution des conditions du marché, les quantités livrées et la qualité ou la composition des produits agricoles livrés.

Annexe 11 : Liste de organisations de producteurs reconnues

Liste_OP_aviculture 2013.xls

N° de l'OP	Dpt	Dénomination sociale	Sigle	CP	Ville	Produits
04-61-134	4	SOCIETE COOPERATIVE AGRICOLE AVIDURANCE		04700	ORAISON	oeufs de consommation
22-61-176	22	COOPERATIVE DE L'URNE ET DU GOUESSANT		22402	LAMBALLE	oeufs de consommation
26-61-314	26	SCA ROMACOOOP				oeufs de consommation
29-61-010	29	TRISKALIA (ex : COOPAGRI BRETAGNE)		29206	LANDERNEAU CEDEX	oeufs de consommation
41-61-017	41	SOCIETE COOPERATIVE AGRICOLE LIGEA		41913	BLOIS CEDEX 9	oeufs de consommation
44-61-1400	44	SOCIETE COOPERATIVE AGRICOLE TERRENA		44155	ANCENIS CEDEX	oeufs de consommation
56-61-060	56	SOCIETE COOPERATIVE AGRICOLE "CENTRALE COOPERATIVE AGRICOLE BRETONNE	CECAB	56450	KERLUREC EN THEIX	oeufs de consommation
56-61-197	56	ASSOCIATION ARMOR - OEUFs		56920	PONTIVY	oeufs de consommation
80-61-91	80	SICA DES AVICULTEURS DE PICARDIE		80500	FONTAINE SOUS MONTDIDIER	oeufs de consommation
85-61-258	85	GROUPEMENT DES ELEVEURS DE LOIRE OCEAN		85300	CHALLANS	oeufs de consommation