RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Autorité de la concurrence

Orientations informelles n° 25-DD-01 du 29 janvier 2025 relative à la création d'un système de prise en charge collective du surcoût et des risques associés à la transition agroécologique

1. Par courrier reçu le 10 septembre 2024 et complété par un entretien le 25 septembre 2024, l'association Pour une Agriculture du Vivant (ci-après « PADV ») a interrogé les services d'instruction de l'Autorité de la concurrence (ci-après « l'Autorité »), sur la compatibilité avec les règles de droit de la concurrence d'un projet de modélisation d'une méthode de financement par des acteurs publics ou privés des surcoûts et des risques associés à la transition agroécologique, dans les secteurs de la betterave sucrière, de la pomme de terre, des légumes, des grandes cultures et de l'élevage bovin laitier (ci-après « COVALO »).

2. Le 11 octobre 2024, les services d'instruction de l'Autorité ont indiqué à PADV qu'une réponse serait apportée à sa demande d'orientations informelles, cette dernière étant considérée recevable au sens des paragraphes 10 et 11 du communiqué de l'Autorité relatif aux orientations informelles en matière de développement durable du 27 mai 2024 (ci-après le « communiqué sur les orientations informelles »), et son traitement considéré opportun au sens du paragraphe 16 dudit communiqué.

3. À cet égard, ont en particulier été pris en compte le fait que la question de la compatibilité avec les règles de concurrence de la modélisation d'une méthode de financement par des acteurs publics ou privés des surcoûts et des risques associés à la transition agroécologique n'avait pas été traitée par l'Autorité et le fait que PADV avait démontré qu'il n'était pas aisé d'y répondre dans le cadre d'une auto-évaluation.

4. Après un rappel des éléments de la demande, sont exposés ci-dessous les principaux éléments de l'analyse des services d'instruction.

I. LA DEMANDE

A. LE PROJET PRÉSENTÉ

5. PADV est une association de type 1901 qui se présente comme une structure de développement agricole agissant en tant que tiers de confiance de la transition agricole et alimentaire vers un modèle régénératif[1]. Dans le cadre de ses activités, PADV propose également des formations à destination des agriculteurs, met en œuvre des projets ayant trait à la transition agroécologique et développe divers outils de diffusion des connaissances.

6. PADV a déclaré avoir créé le projet COVALO en réponse au constat que la transition agroécologique engendrerait des surcoûts pour les agriculteurs et devrait avoir lieu de manière systémique, en se déployant non pas à l'échelle d'une culture (la betterave par exemple) mais à celle de toute l'exploitation agricole[2]. La démarche adoptée par PADV proposerait alors de répondre à plusieurs objectifs : régénérer les sols en tenant compte de l'interdépendance des cultures (i), sécuriser la transition agroécologique mise en place par les agriculteurs et la valoriser sur le plan économique (ii), sécuriser l'approvisionnement en matière première des acteurs de l'aval (iii) et réduire l'empreinte carbone de la filière (iv)[3].

7. Du point de vue de l'aval, PADV explique que le projet COVALO s'inscrirait également dans le cadre réglementaire de la directive dite CSRD[4] en vertu de laquelle les entreprises sont progressivement soumises à des obligations de *reporting* en matière de durabilité, d'une part, et dans le cadre des stratégies de décarbonation des entreprises (engagements SBTi/SBTN notamment), d'autre part[5].

8. Se focalisant sur la régénération des sols[6], le projet COVALO promouvrait également la réduction de l'utilisation des produits phytosanitaires, la réduction de l'empreinte carbone des exploitations et la protection de la biodiversité tout en rendant les produits agroécologiques économiquement accessibles[7]. Il aurait vocation à s'appliquer aux grandes cultures, aux cultures industrielles (betterave sucrière, pomme de terre, etc.), aux productions légumières, aux prairies et à l'élevage bovin.

9. Dans un premier temps, l'objectif serait d'expérimenter, de construire, et déployer le projet sur 6 territoires pilotes afin d'accompagner 5 000 agriculteurs dans la transition agroécologique d'ici fin 2028.

---

[1] Voir présentation sur le site internet de PADV, ici.

[2] Entretien avec Anne Trombini, directrice générale de PADV, PADV, le sol base du vivant, ILEC la voix des marques, automne 2024, numéro 16, p. 37.

[3] *Ibid.*, p. 37-40.

[4] Directive (UE) 2022/2464 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2022 modifiant le règlement (UE) n° 537/2014 et les directives 2004/109/CE, 2006/43/CE et 2013/34/UE en ce qui concerne la publication d'informations en matière de durabilité par les entreprises, JOUE L.322/15. Cette directrice a été transposée en droit national par l'ordonnance n° 2023-1142 du 6 décembre 2023 relative à la publication et à la certification d'informations en matière de durabilité et aux obligations environnementales, sociales et de gouvernement d'entreprise des sociétés commerciales.

[5] Voir PADV : le sol base du vivant, précité, p. 40.

[6] Voir PADV : le sol base du vivant, précité, p. 39.

[7] Voir la présentation du projet COVALO, accessible ici.

10. Le projet a été lauréat de l'appel à projets « résilience et capacités agroalimentaires 2030 » de la Banque Publique d'Investissement (ci-après « BPI France ») et bénéficie d'un financement de la part de cette dernière sur une période de 4 ans.

11. Dans sa demande, PADV a détaillé les différentes étapes qu'elle entend suivre pour le bon déploiement du projet COVALO, lequel se structure autour de trois axes principaux qui sont présentés ci-après : la mise en place de coalitions à l'échelle territoriale **(1),** d'outils communs afin de mesurer et piloter une transition agroécologique **(2)** et d'un schéma de financement collectif **(3)**.

1. UN DÉPLOIEMENT DE COALITIONS À L'ÉCHELLE TERRITORIALE

12. Les services d'instruction comprennent que le projet reposerait sur la mise en place de « coalitions territoriales » pour tester et déployer les outils de transition agroécologique.

13. Sur ce point, PADV a indiqué que l'association assurait la gouvernance dans les Hauts-de-France, mais que les coordinateurs locaux dans les 5 zones visées en premier lieu par le projet, avant son déploiement national, seraient des coopératives ou entreprises de négoce (ci-après « les collecteurs ») qui auraient déjà été désignées.

14. Les services d'instruction comprennent qu'une multitude d'acteurs ont vocation à participer à chacune des « coalitions territoriales ». Dans le cadre du projet pilote déployé dans les Hauts-de-France, les participants au projet COVALO seraient :

- l'association PADV ;
- des collecteurs ;
- des industriels ou distributeurs issus du secteur agroalimentaire ou du luxe ;
- des partenaires financiers publics et privés ;
- des parties prenantes diverses telles que des syndicats, des instituts techniques, des structures de développement agricole, des organisations professionnelles et des organisations à but non lucratif.

15. À cet égard, les services d'instruction relèvent que d'autres partenaires issus de l'aval ont été identifiés comme prospects pour rejoindre le projet COVALO dans ses déclinaisons territoriales.

16. Les services d'instruction comprennent que PADV souhaiterait décliner, à terme, le projet COVALO sur l'ensemble du territoire national afin que tous les acteurs des filières agricoles puissent en bénéficier, qu'ils soient membres de l'association ou tiers.

2. LA CRÉATION ET LA MOBILISATION D'OUTILS COMMUNS AFIN DE MESURER ET PILOTER LA TRANSITION AGROÉCOLOGIQUE

17. PADV a d'ores et déjà développé un outil appelé « indice de régénération » (ci-après « IR »). Cet outil aurait été créé à la fois par des acteurs de terrain, afin de s'assurer de son intérêt pour les agriculteurs, et un conseil scientifique chargé d'en garantir la robustesse.

18. PADV explique que la majorité des outils existants auraient été conçus pour répondre en premier lieu à un besoin de l'aval. De fait, ils seraient souvent partiels et contradictoires et

ne permettraient donc pas aux agriculteurs d'identifier réellement les leviers à mobiliser pour réaliser la transition écologique de leurs exploitations. Contrairement à ces outils, l'IR qui est défini pour être facilement mobilisable par les agriculteurs, permettrait non seulement une mesure à l'échelle de l'exploitation entière, mais porterait également sur une pluralité d'impacts (sol, biodiversité, etc.). Ce choix méthodologique lui conférerait ainsi une couverture plus large que les labels et certifications de durabilité agricole existants.

19. À ce stade, l'IR est composé de 12 indicateurs agronomiques sur 3 niveaux (sol, plantes, paysage). À l'issue d'un diagnostic réalisé par un technicien, l'agriculteur obtient un score sur 100 points qui permet d'évaluer l'état d'avancement de son exploitation dans la transition agroécologique.

20. L'IR est un outil développé par PADV depuis 2020 et mis à jour régulièrement. Il est en libre accès sur le site agroécologie.org[8] et sa mise en œuvre est contrôlée par un tiers indépendant, en l'occurrence Bureau Veritas.

21. À la demande des adhérents, PADV aurait développé l'IR Flash qui est un questionnaire simplifié de 15 minutes permettant de cibler les fermes qui bénéficieront d'une évaluation technique et économique de leurs besoins en matière de transition. Les services d'instruction comprennent que le recours à l'IR Flash représenterait un gain de temps pour les agriculteurs et aurait un degré de fiabilité très proche de celui de l'IR classique (environ 95 %).

22. PADV a indiqué qu'elle souhaiterait à terme fusionner les diagnostics de l'IR et de l'empreinte carbone afin d'obtenir un diagnostic unique par souci d'efficacité. À ce stade, l'IR prendrait déjà en compte une partie des éléments nécessaires au calcul de l'empreinte carbone (environ 80 %), selon la méthodologie du label bas carbone établi par l'État.

23. Les services d'instruction comprennent que le projet COVALO reposerait sur un IR pour les grandes cultures/cultures d'industrie et un IR pour l'élevage bovin. L'IR constituerait ainsi un référentiel de durabilité commun à tous les acteurs impliqués dans le projet.

3. LA CONSTRUCTION D'UN SCHÉMA DE FINANCEMENT COLLECTIF

24. Dans le cadre du projet COVALO, seraient collectées des données relatives aux surcoûts, bénéfices additionnels et risques associés à la transition agroécologique. Ces données auraient vocation à servir à la construction d'un schéma de financement par des acteurs publics et privés ainsi que d'un système assurantiel de couverture des risques. En fonction du résultat obtenu par l'agriculteur après mesure de l'IR de son exploitation, l'agriculteur pourrait se voir allouer une prime qui serait versée par les acheteurs de matières premières et/ou bénéficier d'aides versées par des financeurs publics ou privés.

25. Les schémas de financement, et notamment de répartition de la prime entre acteurs aval potentiels, étaient encore en cours de discussion lors de la soumission de la demande d'orientations. En particulier, PADV a expliqué que « *pour construire les éléments de valorisation, nous allons devoir tenir compte des éléments précédents* [le contexte pédoclimatique et les solutions à disposition]. *Les primes seront donc potentiellement différentes. En outre, chaque territoire dispose de politiques publiques différenciées qu'il faudra prendre en compte pour réussir à articuler les solutions de financement. Enfin, de nouvelles solutions de financement à l'étude telles que la contribution carbone ou les PSE* [paiement pour services environnementaux, ci-après « PSE »] *portées par les collectivités*

[8] Voir le site agroecologie.org.

auront nécessairement un périmètre d'application local ». Plusieurs options envisagées ont toutefois été communiquées par PADV dans le cadre de sa demande.

B. L'ANALYSE PROPOSÉE PAR LA DEMANDERESSE

26. Dans sa demande, PADV a indiqué que le projet COVALO poursuivait des objectifs de développement durable, et plus particulièrement la lutte contre le réchauffement climatique (i), la préservation des ressources naturelles et notamment des sols (ii), la préservation de la souveraineté alimentaire et d'une alimentation saine (iii) et la garantie d'un revenu équitable pour les agriculteurs (iv). Pour ce faire, les participants s'engageraient à suivre une norme de durabilité qui serait fondée sur une progression de l'IR des exploitations participantes. Un mécanisme de financement serait adossé à cette norme de durabilité pour permettre aux agriculteurs de financer la transition agroécologique de leurs exploitations et de sécuriser leurs prises de risque.

27. Le projet COVALO permettrait d'enclencher la transition agroécologique à différents échelons de la chaîne de valeur et ainsi de répondre aux besoins de l'amont en finançant la transition, de l'aval en sécurisant les approvisionnements, des financeurs publics et privés ainsi que des consommateurs en leur proposant des produits respectueux de l'environnement.

28. Dans sa demande, PADV propose une analyse de son projet au regard des règles de concurrence.

29. Tout d'abord, PADV considère que le projet COVALO et l'IR, qui constitue sa base, seraient susceptibles de constituer un accord de normalisation au sens des lignes directrices de la Commission européenne (ci-après « la Commission ») sur l'applicabilité de l'article 101 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après « TFUE ») aux accords de coopération horizontale du 21 juillet 2023 (ci-après « les lignes directrices horizontales »)[9].

30. En outre, PADV soutient que les seuils d'IR constituent une norme de durabilité supérieure au sens de l'article 210 bis du règlement (UE) n° 1308/2013 portant organisation commune des marchés du 17 décembre 2013 (ci-après « règlement OCM »)[10] dans la mesure où c'est l'engagement à atteindre puis dépasser le seuil de 40/100 qui permet de déclencher le versement d'une prime. En ce sens, PADV fait valoir que si le projet COVALO peut conduire à des échanges d'informations commercialement sensibles notamment dans le but d'identifier les surcoûts et risques associés à la transition agroécologique ou encore au versement de compensations financières, ces éventuelles restrictions de concurrence pourraient bénéficier de l'exception de l'article 210 bis du règlement OCM.

[9] Lignes directrices de la Commission sur l'applicabilité de l'article 101 TFUE aux accords de coopération horizontale du 21 juillet 2023, paragraphes 537 et suivants.

[10] Lignes directrices de la Commission sur l'exclusion de l'article 101 TFUE aux accords de durabilité des producteurs agricoles en vertu de l'article 210 bis du règlement (UE) n° 1308/2013 portant organisation commune des marchés du 17 décembre 2013.

II. L'ANALYSE DE LA DEMANDE

31. L'agroécologie est une approche qui prône l'intégration des écosystèmes dans les systèmes de production agricole, notamment en diminuant les pressions sur l'environnement et en renforçant la biodiversité[11]. PADV indique qu'elle serait pratiquée à l'heure actuelle par 10 à 15 % des agriculteurs en France.

32. Selon la littérature scientifique[12], différents modèles d'agriculture se réfèrent à l'agroécologie. Il s'agit en particulier de l'agriculture biologique, de l'agriculture de conservation et de l'agriculture régénératrice.

33. L'agriculture biologique est présentée comme un modèle qui exclut l'usage des OGM et qui restreint strictement le recours aux intrants chimiques de synthèse, mais qui permet un travail du sol superficiel pour limiter la prolifération des adventices.

34. L'agriculture de conservation est présentée comme reposant sur les trois piliers que sont la couverture permanente du sol, la réduction voire la suppression du travail du sol et la diversification et l'allongement des rotations.

35. D'origine anglo-saxonne, l'agriculture régénératrice proposerait également, en plus des trois piliers de l'agriculture de conservation, des remèdes à d'autres problématiques constatées dans le monde agricole, avec une vision holistique des enjeux (dérèglement climatique, perte de biodiversité, etc.). Parmi les inconvénients de cette dernière approche, il a pu être avancé qu'elle négligerait certains aspects indispensables à la transition notamment la question du recours aux pesticides et notamment aux herbicides, souvent utilisés pour la destruction des couverts intermédiaires[13]. De plus, elle recouvrirait des pratiques hétérogènes, faute d'une acception unique, permettant par conséquent à de nombreuses pratiques déjà existantes de s'en prévaloir sans avoir besoin d'améliorer leurs impacts. À l'inverse, l'un de ses points forts tiendrait au fait que l'agriculture régénératrice bénéficierait d'une image positive auprès des acteurs économiques de l'aval. Cela les inciterait à participer à son déploiement, puisqu'ils y verraient une opportunité de sécurisation des approvisionnements, de mesure de l'empreinte environnementale de leur chaîne de valeur, tout en concourant à la conservation de biens communs.

36. Plusieurs organisations s'appuient sur les principes de l'agriculture régénératrice pour convaincre les acteurs de l'ensemble de la chaîne de valeur de s'engager dans la transition écologique.

37. À titre d'exemple, la fondation *Earthworm*[14] a développé le projet « Sols Vivants » dont l'objectif est d'accompagner la transition de la chaîne agroalimentaire. Dans ce cadre, elle propose notamment des indicateurs de mesure qui permettent de quantifier les coûts et risques de la transition. Le projet « Sols Vivants » fédère des agriculteurs, des acteurs de l'aval (Nestlé, Bonduelle, McDonald's ou Lidl par exemple), des coopératives (Vivescia,

---

[11] Définition proposée par le ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire, accessible ici.

[12] Voir, par exemple, synthétisant cette littérature scientifique, M. Duru., J-P. Sarthou, O. Therond, *L'agriculture régénératrice : summum de l'agroécologie ou greenwashing ?*, Cahiers Agricultures, 2022, Vol. 31, article 17.

[13] Voir, par exemple, entretien avec Michel Duru (INRAE), *Pour une diversification des cultures scientifiquement fondée,* ILEC la voix des marques, automne 2024, numéro 16, p. 22.

[14] Voir le site internet de *Earthworm*, ici.

Oyane, Noriac par exemple), ainsi que des partenaires techniques, institutionnels et académiques. La quantification des coûts et risques de la transition servirait à calculer le montant d'une prime qui serait versée aux agriculteurs s'engageant dans la transition[15].

38. Il convient également de relever que des mécanismes du même type, en partenariat avec PADV, existent déjà. À titre d'exemple, McCain, qui est un acteur de l'aval engagé dans la démarche promue par PADV, a déjà conclu des contrats filières annuels ou pluriannuels avec des acteurs de l'amont localisés dans plusieurs États membres qui s'engagent dans des pratiques agricoles régénératrices, y compris en France[16].

39. C'est non seulement en tant qu'outil au service du déploiement de l'agroécologie, mais également en tant qu'outil de gestion globale de la transition d'une exploitation (et non contrat par contrat), que le projet COVALO a été présenté par PADV aux services d'instruction de l'Autorité.

40. Afin d'examiner la compatibilité du projet COVALO avec les règles de concurrence, tel que soumis par PADV, il convient de circonscrire le champ de l'analyse qui peut être apportée dans le cadre d'orientations informelles **(A)** avant de procéder à l'analyse des problématiques retenues comme pertinentes par les services d'instruction **(B)**.

A. DÉLIMITATION DE L'EXAMEN MENÉ AU CAS D'ESPÈCE

41. Le projet porté par PADV est complexe, notamment en ce qu'il repose sur un ensemble d'actions qui, toutes, ne peuvent être analysées dans le cadre d'orientations informelles. Il convient par conséquent de délimiter le champ de l'analyse des présentes orientations informelles **(2)** après avoir rappelé le cadre juridique dans lequel s'inscrit une telle analyse **(1)**.

1. LES RÈGLES MOBILISÉES

42. En l'espèce, les services d'instruction relèvent que plusieurs éléments du projet COVALO seraient susceptibles d'être examinés à l'aune d'autres règles que celles du droit de la concurrence pour lesquelles l'Autorité est compétente.

43. C'est en premier lieu le cas de l'ensemble des problématiques liées au financement des efforts consentis par les agriculteurs par des acteurs publics, notamment par les agences de l'eau et les collectivités territoriales, mais également de l'accompagnement financier du projet COVALO par BPI France. En effet, de tels financements soulèvent potentiellement des questions juridiques, éventuellement au regard du droit des aides d'État, qui ne relèvent pas de la compétence matérielle de l'Autorité et ne sont donc pas traitées dans les présentes orientations.

44. Cela étant dit, les services d'instruction appellent l'attention de PADV sur les risques liés à une éventuelle surcompensation des besoins de financement comme évoqué au

---

[15] Entretien avec Charles Leonardi (Nestlé France), *Nestlé : l'agriculture française pilote de l'Europe*, ILEC la voix des marques, automne 2024, numéro 16, p. 32

[16] Voir par exemple le site internet de McCain : « *En Europe continentale, nous travaillons en direct avec plus de 1600 agriculteurs partenaires. Nous signons avec eux des contrats annuels ou pluriannuels qui leur assurent une visibilité à long terme et leur garantissent des revenus équitables* ».

paragraphe 162, d'une part, et au fait qu'un financement public ne saurait être utilisé pour mettre en œuvre un comportement anticoncurrentiel, d'autre part.

45. En particulier, dans la mesure où un financement aurait notamment vocation à subventionner la création d'emplois au sein de collecteurs afin que soient déployés les outils et méthodes prévues dans le projet, les services d'instruction appellent à une vigilance particulière quant à l'étendue du rôle confié à ceux-ci, notamment en ce qui concerne la collecte et l'appréhension de données commercialement sensibles, comme cela est analysé dans les paragraphes 91 et suivants des présentes orientations.

46. Enfin, les services d'instruction rappellent que certaines règles du règlement OCM permettent d'écarter l'application de l'article 101 TFUE. Tel est le cas de l'article 209 qui dispose que l'article 101, paragraphe 1, TFUE ne s'applique pas aux accords, décisions et pratiques visées à l'article 206 du même règlement qui sont nécessaires à la réalisation des objectifs fixés dans le cadre de la politique agricole commune[17]. Il en est de même pour les accords, décisions et pratiques concertées des exploitants agricoles, associations d'exploitants agricoles, associations de ces associations ou organisations de producteurs concernant la production ou la vente de produits agricoles ou l'utilisation d'installations communes de stockage, de traitement ou de transformation de produits agricoles. En l'espèce, PADV ayant uniquement interrogé les services d'instruction sur l'éventuelle application des articles 101 TFUE et 210 bis du règlement OCM, seules ces dispositions seront considérées dans les développements suivants.

2. LE CHAMP DE L'ANALYSE

47. Comme indiqué au paragraphe 10 du communiqué sur les orientations informelles, seules les problématiques relatives à la compatibilité d'un projet avec les règles de droit de la concurrence peuvent faire l'objet d'orientations de la part des services d'instruction.

48. Plusieurs composantes du projet COVALO étant déjà déployées, il convient par conséquent de les exclure de l'analyse effectuée dans le cadre des présentes orientations informelles.

49. C'est en particulier le cas de l'IR. Parce qu'il est déjà déployé, les présentes orientations ne portent pas sur les risques potentiels au regard du droit de la concurrence concernant la conception de cet outil et son déploiement jusqu'à ce jour.

50. À toutes fins utiles, et notamment compte tenu des ambitions de PADV de modifier encore cet outil à l'avenir, comme de son rôle dans le projet COVALO, les principaux éléments pertinents pour son examen au regard des règles de concurrence sont toutefois rappelés ci-après. Les services d'instruction appellent PADV à examiner avec une vigilance particulière la conformité au droit de la concurrence de cet aspect du projet.

51. Une méthodologie et des données reposant sur des principes scientifiques solides sont ainsi nécessaires pour s'assurer de la conformité aux règles de concurrence d'un projet de calcul d'une empreinte environnementale. À défaut d'une telle robustesse, il y aurait lieu de s'interroger sur la poursuite réelle d'un objectif de développement durable, sur l'éventuelle incidence du projet sur la qualité des produits et sur les incitations des acteurs à innover vers des produits encore moins impactants pour l'environnement.

52. En l'espèce, il conviendrait de s'interroger en particulier sur le fait que l'IR repose sur une pondération particulièrement avantageuse pour la couverture et l'absence de travail du sol

[17] Voir article 39 TFUE.

par rapport à d'autres pratiques agroécologiques (telles que la plantation de haies, l'hydraulique douce pour lutter contre l'érosion des sols, la réduction des intrants chimiques de synthèse, la variété des cultures, etc.). Il peut également être relevé que le score relatif à l'utilisation des produits phytosanitaires est non seulement d'un poids faible dans l'IR, mais également peu discriminant puisqu'il est déterminé de sorte à octroyer le maximum de points dès lors que l'exploitant est en deçà de 50 % de l'indice de fréquence de traitement régional moyen pour la même culture[18].

53. Il conviendrait également de s'assurer que les pratiques agroécologiques promues par la pondération retenue pour l'IR ont bien des effets positifs sur les services écosystémiques.

54. Enfin, il ne peut être exclu que les données collectées aux fins du calcul de l'IR et l'IR lui-même puissent être considérés comme des données commerciales sensibles. Par conséquent, un examen au regard des règles de concurrence des conditions de collecte, de détention, de transfert (y compris vers des plateformes propres ou des plateformes tierces) d'exploitation et d'acquisition de ces données, devrait être entrepris afin d'éviter tout risque concurrentiel. Il s'agirait notamment d'éviter tout échange d'informations illicite entre concurrents, tout avantage concurrentiel illicite qui résulterait de la capacité à accéder à ces informations et toute exploitation de celles-ci au préjudice des agriculteurs. Le fait qu'une partie des techniciens qui collectent et ont accès à ces données soient des salariés des collecteurs devrait en particulier être pris en considération pour mener une telle analyse.

B. EXAMEN DES PROBLÉMATIQUES

55. Dans sa demande, PADV a indiqué que le projet COVALO s'articulerait autour des actions suivantes :

- définir les indicateurs d'impact du projet afin de mesurer et piloter la transition agroécologique (l'IR, le bilan carbone, etc.) ;
- analyser les besoins financiers des fermes par territoire et par type de culture ;
- fixer une méthodologie de détermination du montant moyen des besoins financiers de la transition agroécologique ;
- calculer le montant de la prime dû grâce à l'indice de régénération ;
- trouver des investisseurs publics et privés pour financer les primes et la couverture des risques de la transition agroécologique ;
- fixer les modalités de distribution de la prime au bénéfice de l'agriculteur ;
- réaliser un contrôle annuel des données collectées aux fins de *reporting* (bilan des investissements et impacts sur la transition) ;
- créer une gouvernance d'embarquement et consolider le projet COVALO.

56. Le projet pourrait constituer un accord entre différents acteurs de la chaîne de valeur consistant à retenir des seuils d'IR comme norme de durabilité supérieure permettant de

[18] En comparaison, les services d'instruction relèvent que l'indicateur Planet Score qui a vocation à informer le consommateur final sur l'impact environnemental des produits qu'ils consomment, ne retient que l'IFT brut dans son calcul. Voir la présentation de Planet Score, accessible ici.

déclencher des mécanismes de financement au service de la transition agroécologique des exploitations. Il pourrait par conséquent être examiné au regard de l'article 210 bis du règlement OCM[19], avec les réserves toutefois formulées aux paragraphes 49 et suivants concernant la composition et la mise en œuvre de l'IR, éléments pouvant remettre en cause l'appréciation de l'objectif de durabilité poursuivi.

57. Toutefois, comme l'explique la Commission dans ses lignes directrices sur l'exclusion de l'article 101 TFUE pour les accords de durabilité des producteurs agricoles en vertu de l'article 210 bis du règlement OCM (ci-après « les lignes directrices relatives à la mise en œuvre de l'article 210 bis »), cette disposition ne s'applique qu'aux accords de durabilité qui restreignent le jeu de la concurrence. En d'autres termes, sa mise en œuvre est conditionnée à l'existence d'une éventuelle restriction, qui présuppose un examen au regard de l'article 101, paragraphe 1, du TFUE[20]. À l'inverse, « [s]*i un accord de durabilité n'impose pas de restriction de concurrence, l'article 101, paragraphe 1, du TFUE ne s'appliquera pas et, par conséquent, l'accord de durabilité ne devra pas bénéficier de l'exclusion prévue à l'article 210 bis. Dans ces cas, les parties à l'accord de durabilité seront libres de procéder à la mise en œuvre de l'accord* »[21].

58. Dans les développements qui suivent, l'analyse se concentre donc en premier lieu sur les risques au regard de l'article 101, paragraphe 1, du TFUE des différentes mesures retenues pour appliquer la norme de durabilité dans le cadre du projet COVALO, et n'examine qu'à titre secondaire les conditions de l'article 210 bis du règlement OCM telles qu'interprétées par la Commission.

59. Sont par conséquent successivement abordés les risques tenant à l'établissement de coalitions territoriales entre des participants **(1)**, à l'identification des surcoûts et risques associés à la transition **(2)**, à la baisse des rendements **(3)**, à la définition et au déploiement du système de financement envisagé **(4)** et, enfin, à la communication et à la valorisation des données et des résultats **(5)**.

1. LA PARTICIPATION AU PROJET

a) Les participants au projet

60. En l'espèce, il n'est pas possible de déterminer si l'exclusion de certains acteurs du projet COVALO et/ou le rôle assigné à certains d'entre eux constituent une restriction de concurrence au sens de l'article 101 TFUE, faute d'informations suffisantes, en particulier concernant les marchés pertinents, les acteurs potentiellement concernés et leurs parts de marché respectives. Toutefois, dans les développements suivants est esquissée la grille d'analyse qui devrait servir à son examen dans le cadre de la poursuite de la définition du projet COVALO.

61. En particulier, afin d'écarter le risque que le projet fausse la concurrence en excluant certains acteurs et notamment des entreprises concurrentes directes des participants, les conditions

---

[19] Règlement (UE) n° 1308/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant organisation commune des marchés des produits agricoles et abrogeant les règlements (CEE) n° 922/72, (CEE) n° 234/79, (CE) n°1037/2001 et (CE) n° 1234/2007 du Conseil.

[20] Lignes directrices sur la mise en œuvre de l'article 210 bis du règlement OCM précitées, paragraphes 12 et suivants et 67.

[21] Lignes directrices sur la mise en œuvre de l'article 210 bis du règlement OCM précitées, paragraphe 79.

d'éligibilité des acteurs impliqués dans un projet comme celui au cas d'espèce doivent être objectives, non-discriminatoires et transparentes.

62. En premier lieu, le caractère objectif des conditions d'éligibilité implique que celles-ci soient claires et alignées avec les objectifs poursuivis par le projet. Il convient ainsi d'éviter que les conditions d'éligibilité comportent des biais non justifiés qui seraient de nature à privilégier des acteurs au détriment d'autres.

63. En deuxième lieu, le caractère non-discriminatoire des conditions d'éligibilité vise à garantir une égalité de traitement entre les acteurs susceptibles de participer au projet qui se trouveraient dans une situation similaire, quelles que soient leur taille ou encore leur localisation géographique.

64. En troisième et dernier lieu, le caractère transparent des conditions d'éligibilité suppose que celles-ci soient aisément accessibles et clairement identifiables par les acteurs qui souhaiteraient se joindre au projet.

65. À défaut de remplir les conditions d'objectivité, de non-discrimination et de transparence, une justification rigoureuse doit être apportée pour démontrer que l'éventuelle restriction qui en résulte est strictement nécessaire à la mise en œuvre de la coopération et proportionnée à l'objectif de développement durable poursuivi[22], ou indispensable à la poursuite dudit projet au sens de l'article 210 bis. Par exemple, dans les lignes directrices précitées, la Commission indique que « *les accords qui excluent des opérateurs d'autres États membres de la participation à la norme de durabilité sans justification légitime ne satisferont pas au critère visant à déterminer le caractère indispensable aux fins de l'article 210 bis* »[23].

i. Le caractère territorial des déclinaisons du projet COVALO

66. Dans sa demande, PADV a indiqué que si le projet COVALO est en cours de déploiement dans les Hauts-de-France, il a vocation à être déployé dans 5 autres territoires, que sont :

- la Haute-Normandie ;
- la Loire-Atlantique, le Maine-et-Loire, la Vienne et la Mayenne ;
- la Vendée et les Deux-Sèvres ;
- le Grand Est ;
- ainsi que le Gers, la Haute-Garonne, le Tarn-et-Garonne, les Hautes-Pyrénées, l'Ariège, le Lot-et-Garonne.

67. Dans la mesure où le déploiement du projet COVALO ne concerne pas tout le territoire national, il conviendrait de s'assurer que la limitation à quelques territoires n'induit pas de distorsions de concurrence entre les acteurs présents dans les zones couvertes par le projet et les acteurs présents dans les zones non couvertes, y compris celles situées dans d'autres États membres, les marchés pertinents ne correspondant pas nécessairement au découpage territorial retenu dans le projet COVALO.

68. En particulier, le caractère territorial du projet est susceptible d'avoir deux principaux impacts concurrentiels en amont de la chaîne de valeur :

- d'une part, il peut être envisagé que les acteurs en concurrence avec les participants au projet COVALO et se situant hors des zones ci-dessus mentionnées continuent

[22] Voir en particulier les lignes directrices horizontales précitées, paragraphe 34.

[23] Lignes directrices sur la mise en œuvre de l'article 210 bis du règlement OCM précitées, paragraphe 112.

d'avoir recours à des pratiques agricoles conventionnelles, faute d'accès aux mécanismes financiers et assurantiels du projet ;

- d'autre part, il est possible que les acteurs en concurrence avec les participants au projet COVALO se situant en dehors des zones concernées et ayant amorcé une transition agroécologique dans leurs exploitations rencontrent des difficultés pour pérenniser leurs pratiques face à des exploitations dont les surcoûts et les risques associés à la transition agroécologique seraient couverts dans le cadre du projet COVALO.

69. Ces impacts peuvent non seulement concerner des acteurs nationaux mais également des acteurs localisés dans d'autres États membres qui seraient en situation de concurrence avec ceux ayant intégré le projet COVALO.

70. Plusieurs justifications ont été avancées par PADV pour expliquer la limitation du projet à l'échelle locale. En effet, le caractère territorial du projet répondrait à un besoin de contextualisation des solutions de la transition (spécificités des fermes présentes, contexte pédoclimatique et diversité des trajectoires agronomiques possibles). Cela tiendrait également au fait que l'identification des acteurs, y compris des initiatives prometteuses sur le territoire pour encourager l'agroécologie, serait facilitée lorsqu'elle est locale. De même, l'identification des financeurs, y compris des financeurs publics locaux pertinents qui œuvrent largement à l'échelon local afin que soient proposés des modèles de financement des surcoûts et des risques adaptés, ne serait efficace que si elle est faite à cet échelon.

71. En outre, PADV explique que le choix des territoires serait motivé par la présence, sur ces territoires, de collecteurs s'étant engagés dès le départ dans le projet, et en particulier des coopératives agricoles participantes. PADV indique avoir négocié un accord de consortium avec ces collecteurs afin de pouvoir travailler à l'élaboration du projet et obtenir des financements publics dans le cadre de l'appel à projets porté par BPI France.

72. Par ailleurs, PADV indique que si une mise en œuvre précipitée du projet COVALO sur l'ensemble du territoire français peut conduire à son échec et ainsi compromettre l'expansion des pratiques agroécologiques dans les exploitations agricoles françaises, le projet COVALO pourrait se déployer sur l'ensemble du territoire, avec d'autres coalitions locales, une fois que l'expérimentation dans les zones pilotes sera achevée et considérée comme concluante.

73. Enfin, PADV a indiqué que le projet COVALO avait pour l'instant vocation à s'appliquer en priorité au territoire français et donc aux agriculteurs français, même s'il peut potentiellement inclure des acteurs d'autres États membres ou internationaux à l'aval. En ce qui concerne un déploiement sur le territoire d'autres États membres, PADV a indiqué qu'elle sera « *tout à fait disposé*[e] *à partager* [les] *retours d'expériences et notamment le livre blanc final à des partenaires présents dans d'autres pays, comme* [elle le fait] *déjà aujourd'hui sur l'Indice de Régénération, afin de promouvoir une cohérence d'ensemble à l'échelle de l'UE* ».

74. Si les motifs invoqués par PADV expliquent le choix de l'échelon local et de quelques zones pour déployer le projet COVALO dans un premier temps, procéder dès que possible à un déploiement sur l'ensemble du territoire, comme à la mise à disposition des outils à des acteurs localisés dans d'autres États membres, sous réserve de résultats d'expérimentations positifs, devrait être privilégié afin d'éviter les effets anticoncurrentiels qui pourraient potentiellement découler de la dimension territoriale du projet. Cela apparaît d'autant plus important que le choix entre les territoires locaux ne semble pas s'appuyer sur des considérations objectives, transparentes et non-discriminatoires. Sous réserve de son

caractère temporaire, la dimension territoriale pourrait donc être justifiée au sens de l'article 101, paragraphe 1, TFUE.

ii. Les autres conditions de participation

75. Comme mentionné précédemment, il est prévu que les coalitions territoriales dans lesquelles se décline le projet COVALO se structurent autour d'un coordinateur, des exploitations agricoles, des collecteurs, des acteurs de l'aval, des financeurs publics et privés, d'un comité de pilotage local et d'un comité de parties prenantes. Si le projet COVALO n'est pas encore stabilisé dans toutes ses dimensions, plusieurs aspects relatifs à l'identification des participants présentent des risques concurrentiels qui doivent être examinés dans le cadre des présentes orientations informelles.

Les agriculteurs

76. PADV a indiqué que l'objectif du projet est non seulement de sortir d'une approche par filière qui n'a pas permis de couvrir suffisamment les risques et les coûts de la transition mais également d'embarquer davantage d'agriculteurs qui n'auraient pas le profil de « pionniers ». Pour le projet, PADV a donc pour objectif de « *maximiser le soutien financier pour chaque agriculteur en leur proposant une rémunération couvrant un maximum de cultures de leur rotation* ».

77. Dans sa demande, PADV a indiqué que les critères d'éligibilité des agriculteurs à la participation au projet, au-delà de la localisation de leur exploitation sur un territoire couvert par le projet COVALO, seraient les suivants:

- avoir un minimum d'IR à 40/100 ;
- avoir au moins 3 cultures de la rotation éligibles.

78. S'agissant du premier critère, PADV indique que les exploitations ayant un score inférieur à 40/100 seraient celles qui pratiquent encore l'agriculture conventionnelle en maintenant le recours aux insecticides et fongicides et en n'ayant pas encore réduit l'érosion des sols cultivés. Les scores d'IR situés entre 40/100 et 60/100 correspondraient aux exploitations ayant démarré leur transition agroécologique et permettraient ainsi aux agriculteurs de bénéficier des primes et autres avantages financiers pour progresser dans leur transition. Plus particulièrement, ce profil dit intermédiaire correspondrait à une réduction des insecticides et fongicides de 25 % sur les parcelles, une réduction du travail profond de près de 20 % et une réduction de surfaces non couvertes de presque 50 % par rapport à un IR inférieur à 40/100. Enfin, les exploitations avancées en transition auraient un score d'IR supérieur à 60/100.

79. En outre, PADV a indiqué que sur chacun des 6 territoires du projet COVALO, elle estime que l'IR moyen en grandes cultures varie entre 30 et 50.

80. S'agissant du second critère, PADV a indiqué qu'il permet de « *maximiser l'attractivité de l'offre agroécologique commune, démontrer la pertinence du modèle et ainsi attirer d'autres acteurs économiques qui permettront d'élargir le spectre d'embarquement d'agriculteurs dans une 2ème phase de déploiement du Projet COVALO* ». Concrètement, les collecteurs participants complèteraient un tableau de repérage des agriculteurs et renverraient le tableau au coordinateur afin que celui-ci mette en commun tous les tableaux reçus pour identifier les agriculteurs éligibles qui décideraient alors de participer s'ils le souhaitent.

81. S'il n'appartient pas aux services d'instruction de s'assurer de la solidité scientifique des critères de transition retenus dans un projet faisant l'objet d'orientations informelles, il

convient de souligner qu'une vigilance particulière doit être apportée pour s'assurer de la conformité aux règles de concurrence du critère retenu.

82. En l'espèce, il apparaît que les éléments apportés par PADV pour expliquer le critère d'un IR égal ou supérieur à 40/100 sont de nature à satisfaire les exigences ci-dessus exposées. Au surplus, il convient de noter que même un agriculteur ayant commencé la transition de son exploitation mais étant encore en dessous d'un score d'IR de 40/100, pourrait bénéficier d'autres aides telles que les PSE[24] par exemple, de sorte que s'il existait un effet discriminatoire, il serait limité.

83. En ce qui concerne le nombre requis de cultures couvertes par un engagement d'acteurs à l'aval, les services d'instruction entendent le souhait émis par PADV d'avoir une large couverture de la rotation de l'atelier de chaque exploitation par de potentiels financements de l'aval pour maximiser l'efficacité du projet. Toutefois, il convient d'être vigilant dans la traduction de cet objectif légitime. En effet, un tel critère revient à exclure les exploitations qui ont développé d'autres types de modèles, par exemple en ce qu'il repose sur des partenaires moins présents localement ou encore sur une petite taille d'exploitation. Or, pour les cultures non couvertes par les collecteurs participants, PADV elle-même envisage d'autres types de soutien : il s'agit du soutien des banques et des assurances dont la participation au projet ne devrait pas uniquement se concentrer sur les cultures par ailleurs subventionnées, d'une part, et des autres types de financement de la transition qui pourraient être intégrés au projet COVALO pour les cultures non couvertes par un subventionnement aval (les crédits carbone, le soutien à l'innovation, les PSE, etc.), d'autre part. Il en résulte que ce critère ne paraît pas pleinement objectif.

84. Toutefois, dans la mesure où le critère présenté par PADV permet simplement de sélectionner des agriculteurs dans une première phase du projet, à un moment, où les financements publics ne sont pas encore sécurisés et où il n'est pas envisageable d'embarquer un nombre élevé d'exploitations avant, dans un second temps, de déployer plus largement le projet, une telle sélection pourrait trouver une justification en termes de faisabilité au sens de l'article 101, paragraphe 1, TFUE.

Les collecteurs et leur rôle dans les coalitions territoriales

À ce jour, PADV occupe le rôle de coordinateur dans les Hauts-de-France et au niveau national, lequel consiste à piloter le projet COVALO et notamment à coordonner les différentes actions pour mettre en œuvre le projet. Sur les autres territoires, il est cependant prévu que plusieurs collecteurs endossent le rôle de coordinateur.

85. PADV semble expliquer ce choix par deux considérations :

- le fait que l'association n'aurait pas les moyens financiers d'implanter des antennes locales et d'assurer ainsi le rôle de coordinateur à l'image de ce qui existe déjà dans les Hauts-de-France ;
- le fait que « [l]*es entreprises collecteurs partenaires (coopératives, négoces ou entreprises privées) sont le maillon clé de la coalition car ils sont à même :*
    - *d'organiser le déploiement sur le terrain auprès des agriculteurs,*

[24] Il s'agit du premier dispositif de financement public basé sur la mesure de l'IR et complémentaire des primes versées par les financeurs privés. Les agriculteurs sélectionnés dans le cadre du PSE se verront rémunérés en fonction des services environnementaux rendus et mesurés grâce à l'IR. Ce financement public vient donc participer au financement de la transition agroécologique des agriculteurs. Il est cependant réservé à une zone géographique définie correspondant à des territoires à enjeux pour la qualité des masses d'eau.

- *de construire les offres agroécologiques et bas-carbone à destination des acheteurs* ».

86. Dans sa demande initiale, PADV a indiqué que deux schémas de gouvernance étaient envisagés au sein des autres coalitions territoriales:

- dans le premier cas, les concurrents des entreprises occupant le rôle coordinateur de la coalition territoriale ne seraient pas intégrés lors de la phase pilote du projet COVALO, mais le seraient dans un second temps à partir de la phase de déploiement prévue à horizon 2027 ;
- dans le second cas, le projet COVALO serait ouvert à tous dès le départ (concurrents, membres ou non-membres de l'association PADV). Dans cette configuration, il serait question d'ouvrir des canaux d'échanges d'informations sur les données agronomiques sensibles et non sensibles, les premières remontant à PADV pour le traitement, l'agrégation et l'anonymisation, et les secondes remontant directement aux coordinateurs.

87. PADV a toutefois indiqué ensuite que « [p]*our les territoires portés par un collecteur local (donc hors Hauts-de-France), dans le cas où un concurrent direct du partenaire local manifesterait son intention de participer au Projet, nous proposons de l'intégrer après la 1ère phase d'expérimentation du Projet. Ainsi, l'intégration de concurrents dans un deuxième temps de déploiement du Projet sera possible. L'objectif est d'avancer par étapes et de construire d'abord les conditions d'une bonne intégration de concurrents dans le dispositif avec une animation des échanges et une gestion des données garanties par PADV »*.

88. Les services d'instruction prennent acte de l'option retenue par PADV en soulignant qu'au-delà d'une première phase d'expérimentation, les objectifs poursuivis par le projet COVALO justifient qu'il soit ouvert à l'ensemble des collecteurs travaillant ou susceptibles de travailler avec les exploitations présentes sur le territoire d'une coalition locale, et que les conditions d'entrée des collecteurs, et en particulier des concurrents, soient objectives, transparentes et non-discriminatoires.

89. Les services d'instruction invitent donc PADV à retravailler les conditions esquissées dans sa demande, à l'aune de ces principes. En particulier, pour se prémunir de tout risque concurrentiel, il conviendrait que PADV définisse ces conditions avec plus de précisions en tenant compte des exigences susmentionnées.

90. Au-delà, les services d'instruction s'interrogent sur l'opportunité de confier le rôle de coordinateur à un collecteur sur chaque territoire, un tel choix rendant non seulement plus délicat l'entrée de collecteurs concurrents dans le projet mais présentant également des risques concurrentiels importants sans pouvoir être justifié en l'état.

91. En effet, les collecteurs coordinateurs bénéficieraient tout d'abord d'un avantage concurrentiel sur leurs concurrents en ayant accès à de nombreuses données sensibles telles que le nom des agriculteurs engagés et les surfaces et cultures concernées, les données permettant le calcul de l'IR et les IR des agriculteurs embarqués, les données sensibles nécessaires pour modéliser les schémas de financement des surcoûts et des risques de la transition agroécologique, les résultats des différents schémas de transition qu'auraient sélectionnés les agriculteurs, etc. Ils seraient alors potentiellement en mesure d'ajuster leur stratégie commerciale en fonction de leurs concurrents ou de mettre en œuvre des pratiques visant à favoriser leurs propres produits et services[25].

[25] Lignes directrices horizontales précitées, paragraphes 381 et suivants.

92. En second lieu, s'il est renvoyé aux paragraphes 121 et suivants des présentes orientations pour le cadre juridique applicable aux échanges d'informations, il peut être noté ici que la remontée d'informations de la part de concurrents du coordinateur collecteur ou liés à l'un de ses concurrents augmenterait le risque de collusion[26].

93. Or, le mécanisme proposé pour gérer les flux d'informations sensibles offre peu de garanties en pratique compte tenu de sa complexité. Alors qu'il est contre-intuitif dans un projet, qui vise à alléger la charge reposant sur les agriculteurs, de créer deux canaux de remontées d'informations selon que les données agronomiques sont sensibles ou non sensibles, toute erreur de qualification pourrait constituer une infraction aux règles de concurrence dont pourraient être tenus responsables les coordinateurs territoriaux, mais potentiellement aussi d'autres participants.

94. Le risque concurrentiel doit être d'autant plus souligné que les remontées de données auprès de collecteurs coordinateurs n'apparaissent ni objectivement nécessaires et proportionnées au sens de l'article 101 TFUE, ni indispensables au sens de l'article 210 bis du règlement OCM dans la mesure où le recours à un intermédiaire tel que PADV est possible, comme l'atteste le modèle proposé dans les Hauts-de-France.

95. À cet égard, il convient de relever que les explications apportées par PADV pour justifier l'attribution du rôle de coordinateur à un collecteur sur chaque territoire ne sont pas suffisamment convaincantes. En effet :

- si PADV ne dispose pas de ressources propres suffisantes pour être coordinateur sur l'ensemble des territoires concernés, le projet a bénéficié de financements publics importants qui pourraient éventuellement être utilisés pour permettre à PADV ou à un autre tiers d'endosser le rôle de coordinateur ;
- si les collecteurs sont en effet des acteurs incontournables au succès du projet COVALO car ils peuvent notamment identifier et accompagner les agriculteurs et construire des offres pertinentes pour l'aval, il demeure que ces éléments justifient uniquement la nécessité de leur présence et non le fait qu'ils soient désignés coordinateurs.

96. Par conséquent, les services d'instruction considèrent qu'afin de prévenir tout risque concurrentiel, le rôle de coordinateur et, en tout état de cause, la gestion des données (collecte, agrégation et anonymisation) devrait être confiée à un tiers, comme elle est confiée à PADV dans les Hauts-de-France.

Les acteurs avals

97. PADV a indiqué que pour intégrer les coalitions territoriales, les partenaires de l'aval doivent :

- adhérer à l'association PADV ;
- s'engager et participer à la co-construction du projet ;
- s'engager à payer les primes de transition agroécologiques aux agriculteurs.

98. S'ajoutent aux conditions d'éligibilité des critères de priorisation se rapportant aux espèces principalement cultivées sur le territoire, aux types d'acteurs présents localement, à la volonté et à la capacité de verser des primes agroécologiques, à la capacité d'investir au nom

[26] Lignes directrices horizontales précitées, paragraphe 377.

de la transition des agriculteurs, ou encore à l'existence d'une ambition forte d'acheter des volumes de produits agroécologiques.

99. Comme indiqué ci-dessus, les conditions d'entrées dans le projet doivent être objectives, transparentes et non-discriminatoires pour limiter les risques concurrentiels associés à la participation à un tel projet.

100. Les services d'instruction invitent PADV à retravailler les conditions mentionnées ci-dessus, à l'aune de ces principes. En particulier, pour se prémunir de tout risque concurrentiel, il conviendrait que PADV définisse ces conditions avec plus de précisions en tenant compte des exigences susmentionnées.

Les financeurs et assureurs

101. Dans sa demande, PADV n'a pas communiqué les conditions de participation des financeurs et des assureurs. Toutefois, il apparaît que seuls le Crédit Agricole et Axa Climate sont participants du projet COVALO Hauts-de-France.

102. S'il n'appartient pas aux services d'instruction de se prononcer sur les aspects du projet déjà mis en œuvre, il convient toutefois de souligner que la présence d'un seul établissement bancaire et d'une seule compagnie d'assurance dans le projet est susceptible de créer un désavantage concurrentiel à l'égard des banques et compagnies d'assurance qui ne seraient pas intégrées au dispositif.

103. Afin de garantir la liberté de contracter des agriculteurs et la libre concurrence sur l'offre de financement et d'assurance, la participation au projet COVALO devrait être ouverte aux établissements bancaires et compagnies d'assurance selon des critères objectifs, transparents et non-discriminatoires, sauf justification tenant, par exemple, à la faisabilité durant la première phase dite d'expérimentation.

Le comité des parties prenantes

104. Dans sa demande, PADV indique que le comité des parties prenantes aurait pour rôle de relayer les méthodes, les outils et les livrables du projet dans les réseaux de ses membres.

105. Dans sa demande initiale, les conditions de participation à ce comité ne sont pas précisées. Toutefois, PADV a indiqué que, par principe, les conditions de participation au projet n'étaient pas fermées.

106. Les services d'instruction prennent acte de cette précision mais soulignent que les conditions de participation pour le comité des parties prenantes devraient être davantage clarifiées afin d'éviter tout risque concurrentiel et notamment répondre à l'exigence de transparence.

Les comités de pilotage

107. Dans sa demande, PADV indique que deux niveaux de gouvernance devraient être mis en place : d'une part, un comité de pilotage (ci-après « copil ») national rassemblant les signataires d'un premier accord de consortium requis par BPI France à des fins de financement, qui permettra de suivre le budget, suivre la planification du projet et arbitrer les décisions stratégiques ; d'autre part, des copils territoriaux rassemblant les acteurs filières, les représentants des agriculteurs et des acteurs publics locaux impliqués dans le projet qui ont vocation à piloter l'intégration des nouveaux acteurs dans le projet. À cet égard, il est précisé que celle-ci ne pourra se faire qu'à cet échelon.

108. S’agissant du copil national, les services d’instruction s’interrogent sur le fait que seuls PADV et les collecteurs ayant signé l’accord de consortium puissent y participer, étant entendu que le copil national aurait vocation à adopter des décisions stratégiques dans le déploiement du projet.

109. En effet, ce format est susceptible de poser des risques concurrentiels dans la mesure où ces acteurs, qui peuvent être concurrents, pourraient accéder à des informations stratégiques leur permettant d’adopter des stratégies collusives et de verrouillage au préjudice d’autres acteurs qui ne seraient pas représentés.

110. Par conséquent, les services d’instruction invitent PADV à reconsidérer la composition du copil national, sauf à la justifier par des considérations qui pourraient satisfaire les conditions de l’article 101 TFUE ou de l’article 210 bis du règlement OCM.

111. Au-delà, compte tenu de la présence d’acteurs économiques de la chaîne de valeur en son sein, il conviendrait d’examiner la compatibilité avec les règles de concurrence des missions de ce copil, ce que les services d’instruction ne sont pas en mesure de faire faute d’informations suffisantes dans la demande.

112. S’agissant des copils territoriaux, les services d’instruction prennent acte que la participation est beaucoup plus ouverte et que c’est uniquement lors de leur déroulement que les nouveaux acteurs peuvent être intégrés au projet. Il est cependant souligné que les conditions de participation pour les copils territoriaux devraient être davantage clarifiées afin d’éviter tout risque concurrentiel.

b) L’engagement dans le projet

113. Dans sa demande, PADV a indiqué que les acteurs participant au projet COVALO sont intégrés au dispositif de manière volontaire et peuvent également en sortir de manière libre, sous réserve de notification du départ dans un délai raisonnable. En outre, le projet COVALO n’est pas réservé aux membres historiques de l’association de sorte, que des tiers peuvent non seulement prendre part au déploiement du projet mais également bénéficier des résultats. Enfin, il apparaît que le projet serait également non exclusif, les participants pouvant intégrer d’autres initiatives poursuivant des objectifs du même type.

114. Les services d’instruction prennent acte que la participation au projet COVALO ne présente aucun caractère obligatoire et exclusif. Les acteurs, et en particulier les agriculteurs, demeurent libres de s’engager dans des projets concurrents pour assurer la transition agroécologique de leurs activités. Le caractère volontaire et non exclusif du projet en ce qu’il préserve les incitations des acteurs à innover ou à emprunter des chemins de transition différents, encore plus exigeants ou complémentaires, est en effet fondamental pour assurer le dynamisme concurrentiel dans un secteur agricole en pleine mutation.

2. LA DÉTERMINATION DES SURCOÛTS ET DES RISQUES ASSOCIÉS À LA TRANSITION AGROÉCOLOGIQUE

a) L'identification, la collecte et le traitement des données nécessaires à la détermination des surcoûts et des risques

115. Dans sa demande, PADV a indiqué que l'identification des besoins financiers des exploitations souhaitant commencer ou poursuivre leur transition agroécologique requiert de fixer et d'appliquer une méthodologie permettant de déterminer les besoins financiers moyens des fermes et, pour ce faire, de discuter sur la base de plusieurs éléments, et en particulier de données sensibles telles les données de rendement. PADV a notamment explicité la méthode qui a été retenue dans le cadre du projet dans les Hauts-de-France et qui repose sur une approche « *bottom up* », avec des données de surcoûts et pertes collectées sur le terrain auprès d'agriculteurs dits « pionniers », amendées de données tierces le cas échéant, et dont la pertinence est ensuite vérifiée par une approche « *top down* » de reconstruction du coût.

116. Selon PADV, les données de rendement agricole peuvent permettre d'avoir un aperçu global des efforts nécessaires à la réalisation de la transition écologique sur plusieurs points clefs du projet COVALO, à savoir :

- évaluer si la réduction du recours aux produits phytosanitaires et la mise en place de techniques agronomiques plus respectueuses des sols aboutissent à une réduction, au maintien ou à l'augmentation de rendements agricoles ;
- évaluer comment le changement climatique affecte les rendements agricoles et cibler les adaptations nécessaires pour rendre l'exploitation résiliente et rentable ;
- évaluer comment optimiser l'utilisation des ressources naturelles tout en maximisant les rendements agricoles, permettant ainsi d'assurer la rentabilité de l'exploitation tout en préservant les écosystèmes.

117. PADV précise que « [d]*ans le cadre du Projet pilote COVALO Hauts-de-France, afin d'éviter toute problématique éventuelle au regard de l'interdiction des pratiques anticoncurrentielles, les données agronomiques sont transmises par chacun des acteurs à l'Association PADV de façon étanche (jamais les acteurs entre eux) qui les traitera et les agrègera/anonymisera pour obtenir des données statistiques et des moyennes de prix/tonne ou prix/hectare, desquelles découlera un montant à investir par l'agriculteur pour commencer ou poursuivre sa transition agroécologique dans cette région* ».

118. Les services d'instruction comprennent que PADV entend à la fois mettre en place une méthodologie permettant de déterminer le surcoût de la transition pour une exploitation, appliquer cette méthodologie à l'ensemble des exploitations participantes *via* un système de collecte des données et déterminer, sur la base de ces données, un besoin financier moyen de transition agroécologique.

119. S'il n'appartient pas aux services d'instruction d'apprécier, dans le cadre d'orientations informelles, la solidité scientifique d'une méthode arrêtée collectivement pour déterminer le besoin de financement d'une exploitation, une méthode doit reposer sur des principes scientifiques solides permettant d'identifier, de la manière la plus précise possible, les surcoûts et les risques spécifiques à la mise en œuvre du projet par les agriculteurs pour garantir sa conformité aux règles de concurrence.

120. Dans cette perspective, une vigilance particulière doit être apportée à la préservation du plus large spectre d'itinéraires de transition afin de ne pas enfermer les agriculteurs participants dans un ou plusieurs schémas particuliers, sauf à remettre en cause les objectifs du projet tels que présentés par PADV.

121. Au-delà, la collecte et le traitement d'informations induits par la mise en œuvre de la méthodologie peuvent conduire les participants à échanger non seulement des données passées et publiques mais également des données commercialement sensibles. C'est d'ailleurs pour prévenir ce risque que PADV met en place dans les Hauts-de-France un système de collecte étanche et procède elle-même à l'agrégation et l'anonymisation des données.

122. C'est notamment le cas pour les données de rendement qui peuvent être assimilées à des données portant sur des volumes de production d'une exploitation agricole, éléments traditionnellement considérés comme des données commercialement sensibles[27]. Les services d'instruction appellent toutefois l'attention de PADV sur le fait que d'autres données, comme celles relatives aux prix mais aussi aux achats et investissements ou aux différentes stratégies possibles par exemple, peuvent également être considérées comme des données commercialement sensibles tant au niveau des acteurs amont, qu'au niveau des collecteurs ou des acteurs aval.

123. Or, si les échanges d'informations peuvent générer des gains d'efficience, notamment en résolvant des asymétries d'informations, l'échange d'informations commercialement sensibles est susceptible d'influencer la stratégie commerciale des concurrents et donc de favoriser des comportements collusifs sur le marché concerné ou de permettre à certains acteurs de mettre en place des stratégies de verrouillage anticoncurrentielles[28].

124. Compte tenu des difficultés à apprécier le caractère commercialement sensible des nombreuses données concernées par le projet COVALO, seuls une collecte et un traitement par un tiers permettant une restitution aux participants sous un format anonymisé et agrégé des informations strictement nécessaires pour atteindre l'objectif visé permettraient d'écarter tout risque concurrentiel.

125. En l'espèce, cela apparaît d'autant plus pertinent qu'il apparaît peu probable que des échanges portant sur des données commercialement sensibles, qui se feraient sans ces garde-fous puissent être considérés licites, ces échanges n'apparaissant ni objectivement nécessaires et proportionnées dans le cadre de l'article 101 TFUE, ni indispensables au sens de l'article 210 bis du règlement OCM.

126. En effet, le modèle des Hauts-de-France montre qu'une méthode moins attentatoire au jeu concurrentiel est possible.

127. En revanche, contrairement à la crainte émise par PADV, les règles de droit de la concurrence ne s'opposent pas à ce que PADV ou un autre tiers désigné collecte directement auprès de chacun des collecteurs participants les données brutes que ceux-ci détiendraient déjà, sous réserve de l'accord des exploitants au transfert de ces données.

---

[27] Lignes directrices horizontales précitées, paragraphes 373 à 428. Voir en particulier le paragraphe 385.

[28] Lignes directrices sur la mise en œuvre de l'article 210 bis précitées, Annexe E, page 56. Voir également, lignes directrices horizontales précitées, paragraphes 373 et suivants.

b) L'identification d'un besoin de financement moyen à l'échelon territorial

128. Dans sa demande, PADV a indiqué, après avoir précisé que le besoin de financement serait moyenné et non propre à chaque exploitation participante, que le besoin de financement moyen serait déterminé à l'échelle de chaque projet territorial. À cet égard, PADV a précisé qu'« *une approche territorialisée permet d'étudier les coûts et risques de la transition dans différents systèmes et de tenir compte des spécificités (par exemple, en région HDF forte spécialisation sur les cultures d'industrie et grandes cultures, dans les Pays de la Loire 75% de polyculture-élevage, etc.). L'état initial des fermes et le potentiel d'impact par exemple en termes de décarbonation est également différent d'un territoire à l'autre du fait du contexte pédoclimatique mais aussi des solutions à disposition (approvisionnement en matière organique par exemple). Cette contextualisation sera dans un premier temps à l'échelle des régions, puis au fur et à mesure de l'enrichissement des données collectées, l'objectif est de pouvoir descendre à l'échelle des bassins de production* ».

129. En d'autres termes, PADV considère que l'approche fondée sur chacune des zones retenues est une première étape vers un examen encore plus fin des besoins de financement qui, en effet, peuvent être très différents au sein d'un même territoire en fonction, par exemple, de la localisation de la parcelle (entre plateaux, vallées et territoires proches des côtes), du degré de pente, de l'ensoleillement, de la nature de terrains, de l'exposition aux vents, etc.

130. Il convient de souligner que le recours à des moyennes est susceptible de créer une différenciation entre les acteurs selon la réalité du coût de la transition de leurs exploitations, une incitation des agriculteurs à se détourner des solutions qui tout en étant viables économiquement, seraient les plus coûteuses et, potentiellement, une incitation à sous-investir pour augmenter la profitabilité de l'exploitation grâce à la prime. Dans cette perspective, la moyennisation pourrait compromettre la réalisation des objectifs du projet et comporter des risques concurrentiels dont il conviendrait d'apprécier les contours.

131. Ces enjeux apparaissent également en ce qui concerne l'estimation des risques, dans la mesure où ceux-ci revêtent non seulement des aspects multiples (financiers, climatiques, baisse de rendement, etc.) mais peuvent se matérialiser de manière totalement différente en fonction de la situation individuelle des exploitations et notamment des assolements, des pratiques mises en œuvre ou encore de la taille des exploitations.

132. Cependant, le recours à des moyennes semble pouvoir être justifié par la trop grande complexité, en pratique, de déterminer un besoin de financement à l'échelle de chacune des exploitations participantes. Une vigilance particulière doit toutefois être apportée à l'assiette d'exploitations retenues pour déterminer le besoin de financement moyen, une telle assiette devant être définie en tenant compte à la fois du souci de se rapprocher au maximum de la réalité et de la nécessité de conserver une granularité suffisante pour ne pas compromettre la faisabilité du projet. Il s'agit également d'éviter une trop grande transparence qui serait source de risques concurrentiels.

133. Dans le même souci, il conviendrait enfin que les participants s'assurent *ex post* que le coût supporté effectivement par les agriculteurs correspond bien au coût moyen estimé *ex ante* et, le cas échéant, de corriger la méthode et la détermination du besoin moyen pour refléter plus adéquatement la réalité.

134. Sous ces réserves, les services d'instruction considèrent que la moyennisation du besoin de financement à une échelle locale pourrait trouver une justification en termes de faisabilité au sens de l'article 101, paragraphe 1, TFUE.

3. LA BAISSE DE RENDEMENT

135. Dans la mesure où les participants au projet COVALO s'engagent à mettre en œuvre des pratiques agroécologiques, en pratiquant notamment la couverture des sols, la réduction du travail du sol et de l'usage des produits phytosanitaires, ceux-ci acceptent tacitement de voir leurs rendements temporairement diminuer du fait d'une transition de pratiques conventionnelles vers des pratiques agroécologiques.

136. Dans sa demande, PADV indique que la mise en œuvre de pratiques agroécologiques serait susceptible de faire baisser les rendements agricoles dans une fourchette comprise entre 5 et 10 % selon les cultures. Les services d'instruction comprennent que c'est l'estimation basse qui est prise en compte dans les différentes options de construction de la prime. PADV explique en effet que « *le manque à gagner* [est] *lié à une baisse de rendement de -5% sur l'ensemble des cultures. Cette baisse de rendement est encore difficile à évaluer de manière rigoureuse en raison de bases de référence trop disparates mais le chiffre de -5% fait consensus parmi les techniciens Hauts-de-France qui accompagnent les agriculteurs dans la transition* ».

137. En l'espèce, il n'est pas possible de déterminer si une telle baisse de rendement, assimilable à une limitation de la production, pourrait constituer une restriction de concurrence au sens de l'article 101 TFUE, faute d'informations suffisantes, en particulier concernant les marchés pertinents, les participants impliqués et leurs parts de marchés respectives. Toutefois, dans les développements suivants est esquissée la grille d'analyse qui devrait servir à son examen, filière par filière, dans le cadre de la poursuite de la définition du projet COVALO.

138. Il conviendrait d'apprécier en particulier quelles peuvent être les frontières des marchés amont et aval concernés afin de déterminer si la baisse de rendement a vocation à ne concerner qu'une part de marché limitée, de mieux appréhender le poids respectif des différents acteurs, l'importance et l'élasticité de la demande, ou encore d'examiner si le jeu concurrentiel est préservé aux stades ultérieurs de la chaîne de valeur. Dans les lignes directrices relatives à la mise en œuvre de l'article 210 bis, la Commission a ainsi rappelé que certains accords de durabilité pouvaient être problématiques en ce qu'ils conduisaient à une diminution des quantités mises sur le marché qui, si la demande restait inchangée, pourrait probablement avoir pour effet de faire augmenter les prix[29]. Par exemple, la Commission a indiqué que « *dans le cadre d'une initiative régionale en faveur du bien-être animal visant à améliorer les conditions de vie des porcs, les éleveurs participants sont tenus d'augmenter l'espace par porc dans leurs exploitations en allant bien au-delà du minimum légal. La législation nationale fait qu'il est difficile pour la plupart des éleveurs d'augmenter l'espace dédié à l'élevage de porcs. En conséquence, les éleveurs participants réduiront le nombre de porcs élevés au cours de l'année donnée. L'initiative donnerait dès lors aux éleveurs la garantie de recevoir une somme visant à compenser leurs investissements et la réduction de leur production. Le paiement de cette somme est susceptible de restreindre la concurrence puisque les éleveurs participants acceptent implicitement d'élever moins de porcs* »[30] .

139. Si la baisse de rendement constituait une restriction de concurrence pour tout ou partie des filières, il conviendrait alors de s'interroger sur la possibilité qu'elle satisfasse les conditions

[29] Lignes directrices sur la mise en œuvre de l'article 210 bis du règlement OCM précitées, paragraphe 4.

[30] Lignes directrices sur la mise en œuvre de l'article 210 bis du règlement OCM précitées, paragraphe 4.

de l'exception de l'article 210 bis du règlement OCM telles qu'explicitées par la Commission dans ses lignes directrices relatives à la mise en œuvre de l'article 210 bis.

140. En particulier, il conviendrait d'établir que le projet COVALO fixe une norme de durabilité supérieure au sens de l'article 210 bis du règlement OCM et, pour ce faire, de s'assurer en particulier de la réalité de l'objectif de développement durable poursuivi.

141. En outre, au titre du caractère indispensable de l'accord, il conviendrait de prendre en compte le fait que le projet poursuit une approche systémique afin de massifier les pratiques agroécologiques qui, selon PADV, permettrait d'atteindre les objectifs de développement durable fixés par le projet et requiert par conséquent un accord entre tous les participants.

142. Il conviendrait également d'apprécier au titre de la nature et de l'intensité de la restriction le fait que la baisse de rendement est un risque intrinsèque de la transition vers des pratiques agroécologiques et qu'elle présente un caractère temporaire. En effet, PADV souligne que l'une des raisons qui pousse les acteurs du projet COVALO à s'engager dans des pratiques agroécologiques est le risque de rupture ou de baisse d'approvisionnements liés au réchauffement climatique, induits par des pratiques qui épuisent les sols. À cet égard, les services d'instruction comprennent que les pratiques agroécologiques mises en œuvre par les acteurs de l'amont doivent tout d'abord remplir leur rôle régénérateur pour pouvoir déboucher sur un maintien, voire une augmentation des rendements agricoles.

4. LE SYSTÈME DE FINANCEMENT COLLECTIF

a) Les déterminants du financement

i. Les seuils de déclenchement

143. Comme indiqué ci-dessus, PADV a précisé qu'elle estime que l'IR moyen en grandes cultures sur chacun des 6 territoires du projet COVALO varie entre 30 et 50.

144. Dans sa demande, PADV a indiqué qu'à ce jour, les acteurs sont libres d'adopter un système de primes tant dans le montant que dans les éventuels seuils de déclenchement. Toutefois, le projet COVALO viserait à mettre en place un système homogène de primes et de seuils permettant ainsi une meilleure analyse et traçabilité des trajectoires agroécologiques.

145. PADV présente alors la prime comme un financement versé par les partenaires aval à l'agriculteur lorsque celui-ci atteindrait le score d'IR minimum de 40/100. Elle explique retenir ce score comme seuil de déclenchement dans la mesure où celui-ci correspondrait au niveau de performance agroécologique minimum. Elle ajoute que « [c]*'est sur cette base que la majorité des contrats filières mis en place démarrent à un seuil de 40 pour "une ferme en transition" et sont plutôt sur un seuil moyen de 60 pour "des fermes dites agroécologiques"* ».

146. PADV a par ailleurs indiqué que le versement de la prime continuerait même après avoir atteint le score supérieur à 60/100, synonyme de résultats environnementaux selon PADV, afin que les investissements dans les pratiques agroécologiques soient maintenus. En dessous du seuil de 40/100, les agriculteurs pourraient être éligibles à des financements publics, mais pas à la prime proprement dite.

147. Enfin, PADV a indiqué que « [l]*'objectif est d'inciter l'agriculteur à poursuivre son travail de transition agroécologique par le maintien d'un niveau d'IR au-dessus de 40 ou l'atteinte de niveaux d'IR supérieurs. Est encore à l'étude la possibilité d'avoir à partir de 2026 des niveaux de prime différenciés par score d'IR afin de renforcer le dispositif en incitant les*

agriculteurs à la progression, par exemple une prime du montant défini par le collectif pour un IR de 40 au moins (correspondant à une ferme en transition), et une prime d'un montant supérieur pour un IR supérieur à 60 et un bilan carbone amélioré (ferme agroécologique). Ces éléments seront affinés courant 2025 au regard des résultats de l'étude de potentiel bas-carbone en agroécologie actuellement en cours afin d'atterrir sur une formule définitive pour déployer en 2026 sur tous les territoires ».

148. S'il n'appartient pas aux services d'instruction de déterminer quels doivent être les seuils de déclenchement de la prime, de son maintien ou de son augmentation, les services d'instruction insistent sur la nécessité de fixer des seuils reposant sur des principes scientifiques solides pour garantir la conformité aux règles de concurrence d'un tel système. Il convient également de tenir compte des principes d'objectivité, de transparence et de non-discrimination. En particulier, seuls des éléments permettant de financer des améliorations réelles en termes de durabilité, en ce compris le maintien de pratiques, devraient être retenus.

ii. L'identification du montant de financement pour chaque culture

149. Si PADV détermine, à l'échelle territoriale, un besoin moyen de financement et de couverture des risques de la transition agroécologique culture par culture, elle envisage ensuite différents scénarii afin de construire la prime qui pourrait être payée par les différents acteurs de l'aval afin de compenser ce besoin.

150. Sur ce point, elle indique que la contribution financière des acteurs de l'aval pourrait s'appuyer sur des critères objectifs de pondération tels que :

- l'impact agroenvironnemental de la culture concernée (évalué grâce au score d'IR ramené à la culture) ;
- le risque sur le rendement pondéré par la surface de chaque culture dans la rotation ;
- le volume de la matière première ;
- le surcoût de la transition agroécologique par culture ;
- une combinaison des critères ci-dessus ;
- aucune pondération mais une contribution égalitaire, lissée à l'hectare ;
- aucune pondération avec une contribution à la culture.

151. PADV a notamment explicité plusieurs scenarii mettant en avant quels seraient les résultats en fonction des éléments suivants : manque à gagner et surcoût à la culture, manque à gagner et surcoût lissés à l'atelier (répartition à l'hectare) ou un mélange des deux, avec ou sans pondération par le volume, avec ou sans pondération agro-environnementale.

152. Si les éléments soumis restent trop généraux pour permettre d'examiner en détail les conséquences en termes concurrentiels des différentes options, ils permettent de souligner que seul un financement correspondant au besoin réel de financement associé à la transition d'une culture considérée peut préserver le projet de risques concurrentiels.

153. À l'inverse, les systèmes qui auraient pour conséquence de faire porter sur une culture le financement de la transition d'une autre culture, présenteraient, outre un danger en termes de capacité à engager l'aval, des risques concurrentiels. D'une part, de tels systèmes pourraient être considérés comme problématiques en ce qu'ils pourraient influencer collectivement le choix des agriculteurs pour telle ou telle culture, indépendamment des mérites respectifs de celle-ci et notamment de son impact environnemental, en contradiction

avec l'objectif poursuivi par le projet COVALO ; d'autre part, il conviendrait alors de s'interroger sur la possibilité pour les acteurs aval de valoriser leur engagement financier au titre de leur stratégie de mesure et de réduction de l'empreinte environnementale de leur chaîne de valeur, faute de lien entre le besoin financé et les produits amont acquis. La distinction entre ce qui relève de schémas de compensation et notamment d'outils de contribution carbone et ce qui relève d'engagements dans la chaîne amont elle-même, devrait alors être étudiée avec une particulière attention, pour éviter toute pratique collective conduisant, même de manière non intentionnelle, à la délivrance d'une information trompeuse, en particulier dans le cadre des *reportings* au titre des obligations issues de la directive dite CSRD ou des engagements volontaires (STBi par exemple[31]).

154. Certes, PADV explique qu'une méthode d'allocation « à la culture » produit également quelques inconvénients. Elle mentionne toutefois uniquement qu'elle fait supporter à la culture suivante le coût des cultures intermédiaires alors même que ces pratiques ne servent pas uniquement ladite culture. Surtout, il semble qu'il puisse s'agir d'une approximation acceptable dans le sens où, même si elle constituait une restriction de concurrence au motif qu'elle conduirait à un alignement des pratiques des agriculteurs en termes d'allocation de coût, elle pourrait être justifiée en ce qu'elle est objectivement nécessaire et proportionnée au but poursuivi par le projet au sens de l'article 101 TFUE.

b) Le niveau du financement

155. PADV a indiqué dans sa demande qu'à ce stade des modélisations économiques, le montant de la prime versée par les acteurs de l'aval n'excèderait pas 5 % du montant du prix du marché du produit agricole considéré. Toutefois, ce chiffre a ensuite été corrigé pour préciser que les primes pourraient représenter au maximum 10 % du prix de marché du produit agricole considéré en fonction des différents scénarii de pondération, et entre 0,9 % (pour le blé) et 4,6 % (pour les pois de conserve) dans l'hypothèse d'une répartition du besoin à la culture sans pondération.

156. En l'espèce, il n'est pas possible de déterminer si une telle prime constitue une restriction de concurrence au sens de l'article 101 TFUE, faute d'informations suffisantes. Toutefois, dans les développements suivants est esquissée la grille d'analyse qui devrait servir à l'examen d'une telle prime, filière par filière, dans le cadre de la poursuite de la définition du projet COVALO.

157. Il conviendrait d'apprécier en particulier, si le montant de la prime ne représente qu'une faible part du prix amont et, en tout état de cause, du prix final du produit. Ensuite, il conviendrait de définir les potentielles frontières des marchés amont et aval concernés afin de mieux appréhender le poids respectif des différents acteurs pour déterminer si la prime a vocation à ne concerner qu'une part de marché limité, ou encore d'examiner si le jeu concurrentiel est préservé aux stades ultérieurs de la chaîne de valeur[32]. Dans ses lignes

[31] Le SBTi (*Science-Based Targets Initiatives*) est une initiative ayant vocation à accompagner les entreprises dans la réduction de leurs émissions de gaz à effet de serre. Elle est née d'une collaboration entre le *Carbon Disclosure Project* (CDP), le *Global Compact* des Nations Unies (UNGC), le *World Ressource Institute* (WRI) et *World Wide Fund for Nature* (WWF).

[32] Voir ainsi, par exemple, avis n° 06-A-07 du 22 mars 2006 relatif à l'examen, au regard des règles de concurrence, des modalités de fonctionnement de la filière du commerce équitable ; avis n° 15-A-11 du 31 juillet 2015 relatif à un projet de décret concernant le commerce équitable. Voir également, pour un

directrices relatives à la mise en œuvre de l'article 210 bis, la Commission a ainsi rappelé que certains accords de durabilité, lorsqu'ils ne constituent pas, par leur nature même, des restrictions de la concurrence, peuvent toutefois avoir pour effet de restreindre cette dernière, en précisant que « [d]*ans de tels cas, la question de savoir si un accord de durabilité est susceptible de restreindre la concurrence dépendra de plusieurs facteurs, dont la part de marché qui est concernée par l'accord de durabilité ou l'existence éventuelle d'autres entreprises capables de commencer à produire des produits compétitifs. En effet, s'il y a suffisamment de producteurs qui ne sont pas couverts par l'accord de durabilité, les clients continueront à disposer d'autres solutions concurrentielles, de sorte que l'accord de durabilité en question est peu susceptible de restreindre la concurrence* »[33].

158. Si la prime constituait une restriction de concurrence pour tout ou partie des filières, il conviendrait de s'interroger sur la possibilité qu'elle satisfasse les conditions de l'exception de l'article 210 bis du règlement OCM telles qu'explicitées par la Commission dans ses lignes directrices. À cet égard, les services d'instruction invitent PADV à examiner si le projet COVALO fixe une norme de durabilité supérieure au sens de l'article 210 bis du règlement OCM et, pour ce faire, de s'assurer en particulier de la réalité de l'objectif de développement durable poursuivi.

159. En outre, il conviendrait d'examiner la condition d'indispensabilité de l'accord et de la restriction de concurrence dont le respect est exigé pour pouvoir bénéficier de cette exception. Dans ses lignes directrices relatives à la mise en œuvre de l'article 210 bis la Commission consacre de nombreux développements à cette condition et donne plusieurs exemples concrets dont pourrait utilement s'inspirer PADV[34].

160. Au titre de la nature de la restriction, le fait que le besoin de financement soit satisfait, en tout ou partie, par le versement d'une prime dans le cadre du projet COVALO qui serait distingué du paiement du prix des matières aux agriculteurs afin, notamment d'en préserver le montant et d'en permettre le pilotage indépendamment des négociations commerciales classiques, serait un élément pertinent. En effet, le fait qu'un projet porte uniquement sur un niveau de prime sans jamais s'intéresser à la question du prix par ailleurs négocié par les participants permet de limiter les risques concurrentiels, comme le relève la Commission dans ses lignes directrices précitées[35].

161. Au titre de l'intensité de la restriction, PADV pourrait utilement se référer aux dites lignes directrices de la Commission, qui indiquent que :

« [si] *la restriction en question conduisait directement ou indirectement à une hausse des prix, l'appréciation devrait se concentrer sur le niveau de hausse des prix qui serait raisonnablement nécessaire pour que les opérateurs puissent appliquer la norme de durabilité en question. L'appréciation devrait tenir compte de trois éléments: i) l'estimation des coûts supportés et de la perte de revenus; ii) le niveau de certitude que les coûts engagés et les pertes de revenus attendus se concrétiseront; et iii) le retour probable sur les investissements relatifs à d'autres solutions.*

---

raisonnement similaire, CMA, Informal Guidance: Green Agreements Guidance, Fairtrade Shared Impact Initiative, 21 novembre 2023.

[33] Lignes directrices sur la mise en œuvre de l'article 210 bis du règlement OCM précitées, paragraphe 72. Voir également l'exemple n° 2 de l'annexe E en page 53 des lignes directrices.

[34] Lignes directrices sur la mise en œuvre de l'article 210 bis du règlement OCM précitées, paragraphes 85 et suivants.

[35] Lignes directrices sur la mise en œuvre de l'article 210 bis du règlement OCM précitées, paragraphes 118 et suivants.

Étant donné que le calcul des coûts supportés et de la perte de revenus dépendra d'un certain nombre de facteurs incertains, on ne saurait attendre des opérateurs qu'ils calculent la hausse de prix précise qui leur permettra d'appliquer la norme de durabilité. Ils devraient plutôt s'efforcer de calculer une estimation moyenne des coûts supportés et des pertes de revenus pour tous les opérateurs qui supportent ces coûts et perdent ces revenus dans le scénario le plus plausible en termes de conditions et d'évolution du marché. Il est peu probable que la restriction satisfasse à cette étape de l'analyse du caractère indispensable si le résultat du calcul des coûts estimés et des pertes de revenus estimées est erroné. Cela serait le cas si le résultat reposait sur des hypothèses peu probables en termes d'évolution du marché pour les coûts des intrants ou si le calcul des pertes de revenus ne tenait pas pleinement compte des revenus possibles grâce à une production ou à un commerce durables.

Les trois éléments décrits ci-dessus ont des finalités complémentaires. L'élément i) vise à garantir que les parties à l'accord de durabilité obtiennent une compensation pour les coûts supplémentaires engendrés et pour les pertes de revenus résultant de la mise en œuvre de la norme de durabilité. L'élément ii) vise à garantir que les parties à l'accord de durabilité sont protégées contre les variations inattendues des coûts et les pertes de revenus. L'élément iii) vise à faire en sorte que les parties à l'accord de durabilité trouvent plus rentable d'appliquer la norme de durabilité que soit de n'appliquer aucune norme, soit de procéder à un autre investissement susceptible de conduire à une production ou à un commerce moins durables.

Les éléments ii) et iii) visés au paragraphe précédent constituent donc une incitation financière pour les parties à l'accord de durabilité à conclure l'accord de durabilité. Le niveau de l'incitation financière, à savoir la somme des éléments ii) et iii) (...), *devrait satisfaire à la partie quantitative du critère visant à déterminer le caractère indispensable s'il ne dépasse pas 20 % de la compensation qu'il serait possible d'obtenir autrement pour les coûts supportés et les pertes de revenus* [élément i)]. *Lorsque l'incitation financière est supérieure à 20 %, une analyse du caractère indispensable au cas par cas doit être effectuée* »[36].

162. Dans la perspective d'une telle analyse, PADV devrait également tenir compte du fait que les différents financements que peuvent obtenir les exploitations ne doivent pas les placer dans une situation de surcompensation des besoins de financement identifiés. En effet, si rien n'interdit que des financements privés soient octroyés en supplément de financements publics pour financer la transformation des exploitations agricoles, à charge pour les acteurs d'un projet collectif de justifier pourquoi un accord serait nécessaire pour couvrir les coûts restants[37], toute surcompensation pourrait être problématique tant au sens des articles 101 TFUE et 210 bis du règlement OCM qu'au sens, potentiellement, des règles de droit qui régissent les financements publics.

163. Enfin, il serait encore nécessaire d'apprécier la durée de l'accompagnement financier. À cet égard, deux situations sont envisageables : d'une part, si la mise en œuvre de la norme de durabilité implique des coûts continus, la restriction doit pouvoir être maintenue aussi longtemps que les coûts persistent ; d'autre part, si la mise en œuvre d'une norme de

[36] Lignes directrices sur la mise en œuvre de l'article 210 bis du règlement OCM précitées, paragraphes 124-127.

[37] Lignes directrices sur la mise en œuvre de l'article 210 bis du règlement OCM précitées, paragraphe 106.

durabilité nécessite un investissement unique, la restriction devrait être limitée à la période nécessaire pour récupérer cet investissement[38].

c) Les modalités de distribution du financement

164. S'agissant du versement des primes, PADV indique que les schémas de distribution de la prime sont encore en cours de discussion.

165. Dans un premier schéma, actuellement déployé dans les Hauts-de-France, le versement de la prime serait déclenché par l'atteinte d'un niveau d'IR, adossé à une obligation de progression annuelle jusqu'à un certain seuil. PADV informerait l'agriculteur concerné ou sa coopérative de son niveau d'IR. Le paiement serait effectué soit directement par le financeur (partenaire de l'aval ou entité publique), soit par la coopérative qui s'engagerait à le lui reverser.

166. Dans un second schéma, il s'agirait, selon PADV, de créer un fonds collectif, géré par un tiers, neutre et indépendant, qui serait abondé par les différents contributeurs (entreprises des filières, autres entreprises du territoire, banques, assurances et si possible, collectivités territoriales et autres acteurs publics, etc.). Ce dispositif permettrait de verser en une seule fois l'ensemble du financement à l'agriculteur selon le résultat de son diagnostic, répondant ainsi au besoin de simplification administrative des agriculteurs. Cela permettrait également de garantir que la gestion de la prime soit totalement décorrélée des négociations commerciales avec l'aval. Dans cette configuration, PADV précise que l'agriculteur qui souhaiterait bénéficier d'un soutien financier à la transition agroécologique de son exploitation pourrait s'adresser à ce guichet unique. En fonction du niveau de l'IR mesuré sur son exploitation, il serait éligible à un soutien financier qui serait financé par le fonds collectif et versé *via* ce guichet unique.

167. Si les éléments communiqués ne permettent pas d'examiner dans le détail l'ensemble des conséquences attachées à chacun des schémas envisagés, ni, en ce qui concerne les financements publics, d'en apprécier même la faisabilité, il apparaît que le premier schéma, s'il devait conduire à une multiplication du nombre d'acteurs en charge de la gestion et du versement des financements, serait moins efficient que le second schéma qui permettrait en principe, au contraire, de limiter les coûts de transaction au bénéfice des agriculteurs et de la poursuite des objectifs de développement durable du projet. Quel que soit le schéma retenu, il conviendrait de prendre garde à ce qu'une quote-part du financement ne soit pas prélevée en dehors de tout service fourni aux agriculteurs, lesquels devraient connaître non seulement le montant du financement dont ils bénéficient mais également le prix du service d'intermédiation éventuellement fourni.

168. En outre, le second schéma pourrait rendre plus aisé le contrôle de l'absence de surcompensation dont il a été vu qu'il s'agissait d'un point sur lequel les participants devraient être particulièrement vigilants.

169. Quel que soit le schéma *in fine* retenu, il convient de rappeler les risques concurrentiels associés au fait de confier une mission de gestion ou distribution des financements à des acteurs présents sur les marchés de la chaîne de valeur. En effet, pour réaliser cette mission, son titulaire serait amené à connaître d'informations commerciales sensibles qui pourraient être problématiques tant en ce que leur échange pourrait constituer un échange

[38] Lignes directrices sur la mise en œuvre de l'article 210 bis du règlement OCM précitées, paragraphe 129.

d'informations prohibé qu'en ce que leur appréhension pourrait placer le titulaire de la mission en capacité de verrouiller les marchés sur lesquels il est actif[39].

d) Le contrôle de l'utilisation de la prime

170. Dans sa demande, PADV indique qu'une fois la prime versée, l'agriculteur serait libre de l'utiliser pour financer ses prises de risques et ses investissements dans la transition agroécologique de sa ferme et poursuivre ses efforts dans cette direction. PADV indique qu'en vertu de ce principe de libre utilisation, elle ne contrôlera pas les modalités d'utilisation de la prime par l'agriculteur.

171. Le seul point contrôlé par PADV serait la progression de l'exploitation dans sa transition agroécologique. Pour ce faire, un nouveau diagnostic IR de l'exploitation serait effectué chaque année.

172. Il convient de noter que l'utilisation libre de la prime versée à l'agriculteur permet de stimuler la concurrence entre les acteurs de l'amont, notamment par l'émergence de différents itinéraires de transition. À l'inverse, si la prime devait être versée selon une utilisation déterminée, cette conditionnalité pourrait être constitutive d'une restriction de concurrence dans la mesure où elle pourrait avoir pour effet d'homogénéiser les pratiques agroécologiques[40].

173. Si le versement de la prime est bien subordonné à un engagement de la part de l'agriculteur de faire progresser son score d'IR, il convient de s'interroger sur l'absence de suivi *ex post* de l'utilisation de la prime. En effet, en l'absence de mécanismes de suivi, les participants au projet ne seront pas en mesure de s'assurer que, dans sa mise en œuvre, le projet poursuit effectivement les objectifs qu'il s'est fixés, ne conduit pas de fait à des pratiques trompeuses de la part d'acteurs revendiquant un engagement en réalité sans consistance, ne conduit pas à une surcompensation, ou encore de déterminer s'il convient de modifier la méthode de détermination du besoin de financement moyen pour l'avenir.

174. Or, comme indiqué ci-avant, ces considérations entrent dans l'appréciation de la compatibilité du projet avec les règles de droit de la concurrence.

5. LA COMMUNICATION ET LA VALORISATION DES DONNÉES ET DES RÉSULTATS

175. Dans sa demande, PADV s'interroge enfin sur la possibilité de rendre totalement transparentes les modélisations économiques du projet et les modalités de prise en charge des financeurs. À cet égard, les principes développés aux paragraphes 121 et suivants sont également applicables dans la mesure où il s'agit en principe d'informations commercialement sensibles dont l'échange peut constituer une restriction de concurrence et dont la preuve du caractère indispensable n'a pas été démontrée par PADV.

176. En outre, les services d'instruction comprennent que les données collectées auprès des agriculteurs pourraient non seulement être utilisées à des fins d'identification des surcoûts et risques associés à la transition écologique, mais pourraient également alimenter des *reportings* à destination de l'aval. Sur ce dernier point, les services d'instruction appellent à

[39] Sur ces deux risques, voir les développements aux paragraphes 121 et suivants. Voir également, lignes directrices horizontales précitées, paragraphes 373 et suivants.

[40] Voir par exemple, lignes directrices sur la mise en œuvre de l'article 210 bis du règlement OCM précitées, Annexe E, page 58.

une vigilance particulière. Au-delà des questions relatives à la licéité d'échanges d'informations sensibles, il conviendrait en effet de s'assurer que la répartition entre les acteurs des éventuels revenus qui pourraient être tirés de la valorisation des données soit également conforme aux règles de droit de la concurrence, et en particulier qu'elle ne soit pas opérée au préjudice des agriculteurs.

III. Conclusion

177. Compte tenu des éléments ci-dessus exposés, les services d'instruction appellent l'attention de PADV sur le fait que plusieurs éléments du projet et plusieurs options envisagées soulèvent des risques en termes concurrentiels, et devraient par conséquent faire l'objet d'un réexamen.

178. Les services d'instruction invitent, en outre, PADV à réaliser l'analyse de la compatibilité avec les règles de concurrence de plusieurs problématiques sur lesquelles les éléments communiqués n'étaient pas suffisants pour mener une telle analyse, en tenant compte des précisions apportées dans les présentes orientations.

Stanislas Martin