

Version publique

Le Collège de la concurrence de l'Autorité belge de la concurrence

Décision n° ABC-2020-C/C-02 du 15 janvier 2020 en application de l'article IV.66, §1, 2° et §2, 1° du Code de droit économique inséré par la loi du 2 mai 2019

Affaire Nr. CONC-C/C-19/0037

Acquisition du contrôle exclusif de Ceres S.A. par Dossche Mills S.A.

I. Procédure

1. Un premier contact par courriel a été pris par la Partie notifiante auprès de l'Auditorat en date du 7 janvier 2019.
2. Un premier projet de notification a été déposé par la Partie notifiante auprès de l'Auditorat en date du 24 janvier 2019. D'autres projets de notification ont été transmis entre les 5 mars 2019 et 30 octobre 2019.
3. Afin de pouvoir juger de l'importance et des conséquences possibles de la présente concentration, l'Auditorat a adressé au stade de la pré-notification des demandes de renseignements à différents acteurs du marché, avec l'autorisation préalable de la Partie notifiante.
4. A la suite des renseignements fournis, l'Auditorat a constaté que le projet de notification était complet.
5. Le 7 novembre 2019, l'Auditeur général a reçu notification, conformément à l'article IV.10, §1^{er} du Livre IV « Protection de la concurrence » du Code de droit économique (ci-après, « CDE »), d'une opération de concentration au sens de l'article IV.6 du CDE par laquelle le groupe Dossche Mills (ci-après, « Dossche ») acquerra l'ensemble des parts et donc le contrôle exclusif de Ceres S.A. (ci-après, « Ceres »).
6. Le même jour, conformément à l'article IV.27, §§2 à 4 du CDE, l'Auditeur général a désigné Madame Stéphanie Strievi comme Auditeur en charge de l'instruction de cette affaire assistée de Madame Charlotte Delmeire et Messieurs Peter Decru et Thomas Gougnard, membres de l'Auditorat, afin d'accomplir les devoirs d'instruction. L'Auditeur-conseiller désigné est Monsieur Patrick Marchand, Auditeur. Madame Griet Jans, Directrice adjointe des Affaires économiques, et Messieurs Bert Willekens, Olivier Body et Jeroen Vander Cruyssen, membres de l'équipe Affaires économiques, ont prêté leur assistance à l'instruction.

7. Le 9 décembre 2019, l’Auditeur a informé les entreprises qui participent à la concentration qu’il estime que l’Opération aura pour effet d’entraver de manière significative une concurrence sur le marché belge, en application de l’article IV.63, §2 du CDE. Le 13 décembre, la Partie notifiante informé l’Auditeur qu’elle ne souhaitait pas proposer d’engagements à ce stade.

8. Le 27 novembre 2019, le Président a composé le Collège de la concurrence.

9. Le 16 décembre 2019, l’Auditorat a déposé la proposition de décision motivée au Collège et en a transmis copie aux parties notifiantes.

10. Le 8 janvier 2020, les parties notifiantes ont déposé leurs observations écrites auprès du greffe du Collège de la concurrence.

11. Le 13 janvier 2020, le Collège de la concurrence a entendu les parties notifiantes et l’auditeur en présence du directeur des affaires économiques et des affaires juridiques.

II. Entreprises concernées

II.1 Acquéreur¹

12. Dossche est une société anonyme dont le siège social est situé à Deinze. Dossche est une filiale à (pratiquement) 100% de Dossche Invest, active dans le secteur de la production de farine et de sous-produits de farine. Dossche est l’entité juridique qui va réaliser l’opération envisagée.

II.2 Entreprise cible²

13. Ceres est une entreprise belge dont l’activité principale est la production de farine et de sous-produits de farine. Ceres dispose d’un site de production le long du canal Bruxelles-Escaut, dans le village brabançon de Haren.

14. Ceres fait partie du groupe français Soufflet depuis 1989. **[CONFIDENTIEL : informations relatives à la stratégie du Groupe Soufflet].**

15. Suite à l’opération envisagée, Ceres sortira du groupe français Soufflet pour intégrer Dossche.

16. Ceres a des clients en France, dans d’autres pays européens et en Afrique, **[CONFIDENTIEL : informations relatives au périmètre de l’opération].**

II.3 Représentant³

17. Le représentant mandaté de Dossche pour le traitement de cette notification est :

Grégoire Ryelandt - Avocat Deprevernet

Place Eugène Flagey 7 - 1050 Ixelles

Tel. : +32 2 226 01 50

Email : gregoire.ryelandt@deprevernet.be

¹ Formulaire de notification, §§4 à10.

² Formulaire de notification, §§11 à 14.

³ Formulaire de notification, §§32.

III. Proposition de décision

18. [CONFIDENTIEL]

IV. Observations déposées par la partie notifiante

19. [CONFIDENTIEL]

V. L'appréciation par le Collège de la concurrence

V.1 Applicabilité des règles sur le contrôle des concentrations du livre IV CDE

20. Le Collège constate au vu des données reprises dans le par. [...] de la Proposition de décision et eu égard à l'article IV.66, §1, 2° CDE que la concentration tombe dans le champ d'application du livre IV CDE.

V.2 Définitions de marché et marchés affectés nécessitant une analyse économique

21. Le Collège retient les définitions des marchés de produit proposées par l'auditeur aux pars. [...] de la Proposition de décision pour les raisons développées par elle et à la lumière des décisions de la Commission européenne, de l'ACM, de l'Autorité de la concurrence française, du Bundeskartellamt et du Conseil de la concurrence auxquelles elle fait référence.

22. Le Collège note également que le marché de la production de la farine de blé tendre pourrait faire l'objet d'une segmentation en fonction du type de clientèle (industrie alimentaire, boulangerie industrielle et boulangerie artisanale)⁴ et que, vu l'importance de cette segmentation pour l'analyse concurrentielle de l'opération notifiée, l'évolution du marché de la production de la farine de blé tendre en fonction des clients mériterait d'être étudiée davantage.

23. Le Collège retient les définitions des marchés géographiques proposées par l'auditeur aux pars. [...] de la Proposition de décision pour les raisons développées par elle et à la lumière des décisions de la Commission européenne, de l'ACM, de l'Autorité de la concurrence française, du Bundeskartellamt et du Conseil de la Concurrence auxquelles elle fait référence.

24. Au sujet du marché géographique de la production de farine de blé tendre, le Collège considère qu'il apparaît notamment de l'instruction de l'auditeur, des observations de la Partie notifiante et de l'audience que:

- a. Les meuniers sont capables de livrer et livrent actuellement tout type de client⁵ ;
- b. L'Autorité de concurrence française a laissé la définition du marché géographique ouverte, mais a considéré que le marché dans le secteur de la meunerie était plutôt de taille nationale tout en faisant référence à un rayon de livraison de 300 kilomètres⁶, que l'ACM

⁴ [...]

⁵ [...]

⁶ [...]

mentionne un périmètre de 150 à 300 kilomètres tout en faisant référence à des importations de Belgique qui représenteraient 20% de la consommation néerlandaise ;⁷ que, selon l'auditeur, **[CONFIDENTIEL]**⁸ ;

- c. Que l'auditeur a examiné la présence locale des moulins sur base d'une analyse de zones de chalandise dans lesquelles [...] % des ventes ont été réalisées après avoir exclu les ventes extra-européennes⁹ mais que cela est vivement contesté par la Partie notifiante qui considère qu'il y aurait lieu d'utiliser un critère de [...] % pour la définition des zones de chalandises eu égard aux faits spécifiques du dossier¹⁰.
- d. En matière d'importation, les fournisseurs étrangers ont une part de marché de [...] % en Belgique¹¹, mais cette part a été plus élevée par le passé et a atteint [...] % en 2009¹² ; en particulier, [...] % du chiffre d'affaires du moulin de Ceres est réalisé à l'exportation, et [...] % du chiffre d'affaires du moulin de Deinze¹³ ; le moulin Dossche de Merksem exporte [...] % de sa production aux Pays-Bas¹⁴ ;
- e. L'auditeur note, sur base des données Eurostat, une différence de prix de la farine entre la Belgique et les pays frontaliers, ce qui plaiderait pour une dimension nationale du marché¹⁵ mais cette analyse est vivement contestée par la Partie Notifiante selon laquelle la différence de prix relevée par Eurostat s'explique principalement par un effet de composition et ne permet pas de déduire une définition nationale du marché¹⁶ ;
- f. Une éventuelle segmentation du marché par type de clientèle (industrie alimentaire, boulangerie industrielle et boulangerie artisanale) pourrait avoir une influence sur la définition géographique du marché puisque **[CONFIDENTIEL : information relative à la ventilation des ventes de la partie notifiante]**¹⁷ ;
- g. L'auditeur définit le marché pour la production de farine de blé tendre comme un marché national¹⁸ mais la Partie notifiante conteste vivement cette définition et fait valoir le marché géographique englobe les régions frontalières avec les Pays-Bas, l'Ouest de l'Allemagne, le Luxembourg et le Nord de la France, et dans ce cas, la part de marché combinée de Dossche et Ceres sur le marché des produits défini dans la Proposition de décision serait inférieur à 25%¹⁹.

⁷ [...]

⁸ [...]

⁹ [...]

¹⁰ [...]

¹¹ [...]

¹² [...]

¹³ [...]

¹⁴ [...]

¹⁵ [...]

¹⁶ [...]

¹⁷ [...]

¹⁸ [...]

¹⁹ [...]

25. Le Collège a des doutes au sujet de la pertinence de l'argument développé par l'auditeur concernant la culture du pain qui semble en contradiction avec l'affirmation en audience que la farine de blé tendre soit un produit homogène²⁰.

26. Le Collège décide sur base de l'ensemble de ces éléments qu'il subsiste un doute sérieux concernant la définition du marché géographique pour la production de farine de blé tendre et que, vu l'importance de cette question pour l'analyse concurrentielle, elle devrait être approfondie.

27. Le Collège retient les définitions des marchés affectés proposées par l'auditeur aux par. [...] du Projet de décision pour les raisons développées par elle.

28. Le Collège constate que si le marché de production de blé tendre devait être défini sur une base nationale, la concentration présente des risques sérieux d'atteinte à la concurrence comme expliqué ci-après. Le constat d'un doute sérieux au sujet de la définition du marché géographique pour la production de farine de blé tendre suffit dès lors pour décider par application de l'article IV.66, §2, 3° CDE qu'il y a des doutes sérieux à propos de l'admissibilité de la concentration et pour engager la procédure d'instruction et de décision complémentaire visées aux articles IV.67-69 CDE.

V.3 Analyse concurrentielle

V.3.1 Effets de concentration

29. L'auditeur constate pour l'ensemble des segments repris dans le tableau au par. [...] de la Proposition de décision que le marché de la production de farine de blé tendre passera sur base des estimations des parties après concentration [**CONFIDENTIEL : réduction du nombre d'acteurs stratégiques sur le marché**]. Toutefois, la Partie Notifiante conteste vivement la segmentation et l'appréciation de la position des moulins de taille moyenne ainsi que la position potentielle des petits moulins²¹.

30. Le Collège dispose de peu de données concernant l'importation. Les pourcentages de parts de marché repris au par. [...] de la Proposition de décision semblent en contradiction avec la donnée selon laquelle les importations représenteraient [...] % du marché belge de farine de blé tendre²².

31. L'auditeur constate que la Partie Notifiante a réduit entre 2014 et 2018 sa capacité de production après acquisitions de moulins²³, et ceci après avoir fait l'objet d'une décision d'infraction de l'ACM qui concernait notamment le démantèlement d'une unité de production²⁴.

32. Il résulte aussi de l'instruction et de l'analyse de documents internes qu'il y a des indications que par l'acquisition de Ceres, la Partie Notifiante [**CONFIDENTIEL : considérations stratégiques**]²⁵. La Partie Notifiante conteste toutefois qu'elle ait l'intention de [**CONFIDENTIEL : considérations stratégiques**]²⁶. Elle fait valoir dans sa notification [**CONFIDENTIEL : considérations stratégiques**]²⁷.

²⁰ [...]

²¹ [...]

²² [...]

²³ [...]

²⁴ [...]

²⁵ [...]

²⁶ [...]

²⁷ [...]

33. Le Collège considère qu'il semble résulter de l'évaluation *ex-post* de la concentration Dossche/Meneba que, même avec une définition du marché géographique plus large que celle qui a été retenue par l'auditeur, le marché de la production de farine de blé tendre peut être sensible à des effets de concentration affectant un opérateur avec une part de marché combiné comparable au résultat de la concentration notifiée. Toutefois, la partie Notifiante a émis de sévères critiques quant à l'analyse *ex post* menée par l'auditeur.

34. La Partie notifiante fait valoir qu'il y a suffisamment de capacité disponible sur le marché pour empêcher des augmentations de prix. Mais tout en contestant la pertinence et la robustesse de l'analyse²⁸, elle ne nie pas les constatations factuelles qui ont fait l'objet de l'analyse précitée²⁹.

35. Le Collège considère par ailleurs qu'une transaction peut aussi produire des effets concentratifs au cas où les parties ne sont pas des concurrents proches³⁰.

36. Le Collège constate que les réactions des clients à l'annonce de la concentration font **[CONFIDENTIEL]**³¹, mais la représentativité de ces clients a été vivement contestée par la Partie Notifiante et cette question devrait être examinée davantage.

V.3.2 Les effets non-coordonnés

37. Le Collège fait référence aux éléments énoncés ci-dessus au sujet de l'effet concentratif. Le risque d'effet non-coordonnés semble entre autre confirmé **[CONFIDENTIEL : considérations stratégiques]**³².

38. Le Collège considère pour l'ensemble des éléments à sa disposition et plus précisément aux éléments énoncés ci-dessus qu'il y a un risque sérieux que la concentration produise les effets non-coordonnés auxquels se réfère l'auditeur aux par. [...] de la Proposition de décision.

V.3.3 Les effets coordonnés

39. Le Collège considère qu'il résulte du degré de concentration et des caractéristiques de marchés telles qu'énoncées par l'auditeur aux par. [...] qu'il y a de doutes sérieux que la concentration risque de produire des effets coordonnés au sens des articles IV.9, §4 et IV.66, §2, 3° CDE.

V.3.4 Les barrières d'entrée

40. Le Collège considère qu'il ne dispose pas des éléments nécessaires pour se prononcer sur les barrières d'entrée eu égard aux faits énoncés par la Partie Notifiante sur lesquels l'auditeur fait rapport au par. [...] de la Proposition de décision et à une possible situation de surcapacité de production.

V.3.5 La puissance d'achat compensatoire

41. Pour les raisons développées par l'auditeur aux par. [...] de la Proposition de décision, le Collège partage conclusion formulée par elle au par. [...].

V.4 Conclusion

²⁸ [...]

²⁹ [...]

³⁰ [...]

³¹ [...]

³² [...]

42. Sur base de l'ensemble de ces éléments et notamment au sujet de la définition du marché géographique de la production de farine de blé tendre, **[CONFIDENTIEL : considérations stratégiques]**, et des risques d'effets non-coordonnés et coordonnés, le Collège décide par application de l'article IV.66, §2, 3° CDE qu'il y a des doutes sérieux à propos de l'admissibilité de la concentration et décide d'engager la procédure d'instruction et de décision complémentaire visées aux articles IV.67-69 CDE.

Par ces motifs,

Le Collège de la concurrence,

- Constate par application de l'article IV.66, §1, 2° CDE que l'acquisition du contrôle exclusif de Ceres S.A. par Dossche Mills S.A. notifiée à l'Autorité belge de la concurrence et enregistrée sous le n° CONC-C/C-19/37, tombe dans le champ d'application des règles en matière de contrôle des concentrations du livre IV CDE,
- Décide par application de l'article IV.66, §2, 3° CDE qu'il y a des doutes sérieux à propos de l'admissibilité de la concentration et décide d'engager la procédure d'instruction et de décision complémentaire visées aux articles IV.67-69 CDE.

Ainsi décidé par le Collège de la concurrence composé de Monsieur Jacques Steenbergen, président de l'Autorité belge de concurrence et du Collège de la concurrence, Messieurs Pierre Battard et Alexandre de Streel, assesseurs au sein de l'Autorité belge de concurrence, en date du 15 janvier 2020.

Jacques STEENBERGEN
Président