



Décision n° 18-D-15 du 26 juillet 2018
relative à des pratiques mises en œuvre dans le secteur de la
distribution de médicaments vétérinaires

L'Autorité de la concurrence (section IB),

Vu la décision n° 14-SO-01 du 21 janvier 2014, enregistrée sous le numéro 14/0010 F, par laquelle l'Autorité de la concurrence s'est saisie d'office de pratiques mises en œuvre dans le secteur de la distribution de produits vétérinaires ;

Vu le procès-verbal de transaction du 25 avril 2018 signé par le rapporteur général adjoint, la SAS Chrysalide et la SAS Agripharm Santé Animale en application des dispositions du III de l'article L. 464-2 du code de commerce ;

Vu le procès-verbal de transaction du 25 avril 2018 signé par le rapporteur général adjoint, la SAS Neftys Pharma, la SAS Véto Santé et la SAS Elvetis en application des dispositions du III de l'article L. 464-2 du code de commerce ;

Vu le procès-verbal de transaction du 25 avril 2018 signé par le rapporteur général adjoint, la SA Alcyon et la SA Alcyon France en application des dispositions du III de l'article L. 464-2 du code de commerce ;

Vu le procès-verbal de transaction du 26 avril 2018 signé par le rapporteur général adjoint et la SA coopérative à capital variable Centravet en application des dispositions du III de l'article L. 464-2 du code de commerce ;

Vu le procès-verbal de transaction du 26 avril 2018 signé par le rapporteur général adjoint et la fédération de la distribution du médicament vétérinaire en application des dispositions du III de l'article L. 464-2 du code de commerce ;

Vu le procès-verbal de transaction du 26 avril 2018 signé par le rapporteur général adjoint et la SA Hippocampe Caen en application des dispositions du III de l'article L. 464-2 du code de commerce ;

Vu le procès-verbal de transaction du 27 avril 2018 signé par le rapporteur général adjoint et la SA coopérative à capital variable Coveto en application des dispositions du III de l'article L. 464-2 du code de commerce ;

Vu le procès-verbal de transaction du 27 avril 2018 signé par le rapporteur général adjoint, la SA coopérative à capital variable Coveto et la SAS Coveto Limoges en application des dispositions du III de l'article L. 464-2 du code de commerce ;

Vu les décisions de secret d'affaires, n° 16-DSA-208 du 04 août 2016, n° 16-DSA-209 du 04 août 2016, n° 16-DSA-210 du 04 août 2016, n° 16-DSA-352 du 19 octobre 2016, n° 16-DSA-370 du 27 octobre 2016, n° 17-DEC-393 du 29 septembre 2017, n° 17-DEC-394 du 02 octobre 2017, n° 17-DSA-464 du 31 octobre 2017, n° 17-DSA-503

du 20 novembre 2017, n° 18-DEC-034 du 19 janvier 2018, n° 18-DEC-036 du 23 janvier 2018;

Vu le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), et notamment, le premier paragraphe de l'article 101 ;

Vu le livre IV du code de commerce et notamment l'article L. 420-1 ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu les observations présentées par le commissaire du Gouvernement ;

Le rapporteur général adjoint, le commissaire du Gouvernement et les représentants de la fédération de la distribution du médicament vétérinaire et des SAS Chrysalide, SAS Agripharm Santé Animale, SAS Neftys Pharma, SAS Vétro Santé, SAS Elvetis, SA Alcyon, SA Alcyon France, SA coopérative à capital variable Centravet, SA Hippocampe Caen, SA coopérative à capital variable Coveto et SAS Coveto Limoges entendus lors de la séance de l'Autorité de la concurrence du 17 juillet 2018 ;

Adopte la décision suivante :

Résumé¹

Aux termes de la présente décision, l'Autorité sanctionne les SA Alcyon France, SA Alcyon, SA coopérative à capital variable Coveto, SA coopérative à capital variable Centravet, SA Hippocampe Caen, SAS Agripharm Santé Animale, SAS Chrysalide, SAS Coveto Limoges, SAS Vêto Santé, SAS Elvetis, SAS Neftys Pharma ainsi que la fédération de la distribution du médicament vétérinaire (« FDMV ») pour avoir mis en œuvre plusieurs ententes dans le secteur de la distribution de médicaments vétérinaires en violation de l'article L. 420-1 du code de commerce et du paragraphe premier de l'article 101 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Ces pratiques ont donné lieu à une auto-saisine de l'Autorité après transmission au Rapporteur général d'un rapport administratif d'enquête réalisée par le pôle Concurrence, Consommation, Répression des Fraudes et Métrologie de la Direction Régionale des Entreprises d'Aquitaine (la « DIRECCTE ») laquelle a effectué plusieurs opérations de visite et saisie dans les locaux de certaines entreprises du secteur de la distribution de médicaments vétérinaires.

Les deux premières pratiques sanctionnées ont consisté en la conclusion de pactes de non-agression entre Alcyon et Coveto, d'une part, et Centravet et Coveto, d'autre part. En s'abstenant de démarcher leurs clients respectifs pendant près de trois ans (de janvier 2007 à fin 2009) pour le premier pacte et quelques semaines pour le second (du 21 octobre 2009 au 2 décembre 2009), ces entreprises ont limité leur autonomie commerciale et restreint la concurrence sur les marchés concernés. De tels accords de répartition de clientèle constituent, par leur nature même, des infractions graves au droit de la concurrence.

L'infraction unique, complexe et continue sanctionnée au titre du troisième grief a consisté, pour l'ensemble des distributeurs en gros actifs en France, à fixer en commun les coûts de distribution des vaccins contre la fièvre catarrhale ovine (FCO) présentés à l'administration lors des trois campagnes de vaccination obligatoire contre cette maladie (de 2008 à 2010), ainsi qu'à fixer en commun les prix facturés aux vétérinaires lors de la deuxième et de la troisième campagnes de vaccination obligatoire. Ces différentes pratiques d'entente constituent, par leur nature même, des infractions particulièrement graves au droit de la concurrence.

Les entités concernées ayant toutes sollicité le bénéfice de la procédure de transaction, prévue au III de l'article L. 464-2 du code de commerce, la mise en œuvre de ces dispositions a donné lieu, pour chacune d'entre elles, à l'établissement d'un procès-verbal de transaction, signé avec le rapporteur général adjoint, fixant les montants maximal et minimal de la sanction pécuniaire envisagée. Dans ce cadre procédural, l'Autorité a prononcé les sanctions suivantes :

- 10 000 000 euros solidairement pour les SA Alcyon France et SA Alcyon ;*
- 1 400 000 euros pour la SA coopérative à capital variable Centravet ;*
- 4 300 000 euros pour la SA coopérative à capital variable Coveto ;*

¹ Ce résumé a un caractère strictement indicatif. Seuls font foi les motifs de la décision numérotés ci-après.

- 180 000 euros pour la SA Hippocampe Caen ;
- 18 000 euros solidairement pour les SAS Agripharm Santé Animale et SAS Chrysalide ;
- 55 000 euros solidairement pour les SAS Coveto Limoges et SA coopérative à capital variable Coveto ;
- 1 400 euros solidairement pour les SAS Vêto Santé, SAS Elvetis et SAS Neftys Pharma ;
- 3 000 euros pour la fédération de la distribution du médicament vétérinaire.

Pour déterminer le montant des sanctions, l'Autorité a notamment pris en compte la particulière gravité de l'infraction mise en œuvre sous l'égide de la FDMV durant la crise sanitaire de la FCO. Il s'avère en effet que les distributeurs en gros ont profité de l'urgence sanitaire liée à la propagation rapide de la FCO et de l'absence d'appel d'offres pour induire sciemment en erreur l'acheteur public sur les véritables coûts logistiques de livraison des vaccins supportés par chacun d'entre eux et ainsi compromettre la bonne utilisation des deniers publics.

SOMMAIRE

I. Rappel de la procédure	6
II. Constatations	6
A. LE SECTEUR DU MÉDICAMENT VÉTÉRINAIRE	6
1. LA DESCRIPTION DU SECTEUR	7
2. LES ACTEURS DU SECTEUR	9
B. LES ENTREPRISES ET ORGANISMES CONCERNÉS	10
1. LES DISTRIBUTEURS EN GROS.....	10
2. LA FÉDÉRATION DE LA DISTRIBUTION DU MÉDICAMENT VÉTÉRINAIRE	13
C. LES PRATIQUES CONSTATÉES	13
1. LE « PACTE DE NON-AGRESSION » ENTRE ALCYON ET COVETO	13
2. LE « PACTE DE NON-AGRESSION » ENTRE CENTRAVET ET COVETO	16
3. LES PRATIQUES MISES EN ŒUVRE PAR LES DISTRIBUTEURS EN GROS LORS DES CAMPAGNES DE VACCINATION CONTRE LA FIÈVRE CATARRHALE OVINE	18
D. LES GRIEFS NOTIFIÉS	27
III. Discussion.....	31
A. SUR LA MISE EN ŒUVRE DE LA PROCÉDURE DE TRANSACTION	31
B. SUR LE DROIT APPLICABLE.....	31
C. SUR LE MARCHÉ PERTINENT	32
D. SUR LE BIEN-FONDÉ DES GRIEFS	32
1. LES PRATIQUES RELATIVES AU PARTAGE DE CLIENTÈLE.....	32
2. LES PRATIQUES MISES EN ŒUVRE LORS DES CAMPAGNES DE VACCINATION CONTRE LA FCO.....	34
E. SUR L’IMPUTABILITÉ DES PRATIQUES	36
F. SUR LES SANCTIONS.....	37
1. LES RÈGLES APPLICABLES.....	37
2. L’APPLICATION AU CAS D’ESPÈCE	38
3. LE MONTANT DES SANCTIONS.....	40
Décision	41

I. Rappel de la procédure

1. Le 29 juin 2010, le pôle Concurrence, Consommation, Répression des Fraudes et Métrologie de la Direction Régionale des Entreprises d'Aquitaine (la « DIRECCTE ») a effectué des opérations de visite et saisie sur le fondement de l'article L. 450-4 du code de commerce (cotes 159 à 169), dans les locaux d'Alcyon France à Paris et à Serres, de Coveto, de Centravet et deux sites de Merial. Ni l'ordonnance autorisant ces opérations ni leur déroulement n'ont fait l'objet de recours.
2. Le 15 novembre 2012, la DIRECCTE a de nouveau effectué des opérations de visite et saisie dans les locaux d'Alcyon France à Paris et Serres, de Coveto et de Centravet (cotes 4728 à 4737). Un recours formé par Coveto contre l'ordonnance d'autorisation de visite et saisie du 25 octobre 2012 a été jugé irrecevable par la cour d'appel de Pau par décision n° 13/1714 du 23 avril 2013 (cotes 5040 à 5043).
3. Le 4 décembre 2013, le ministre de l'économie, en application du II de l'article L. 450-3 du code du commerce, a informé le rapporteur général de l'Autorité de la concurrence (« l'Autorité ») du résultat des investigations menées dans le secteur de la distribution de produits vétérinaires par ses services. Le rapport administratif d'enquête transmis (cotes 3 à 11087) identifiait trois pratiques contraires à l'article L. 420-1 du code de commerce : (i) un pacte de non-agression entre deux distributeurs en gros, Alcyon et Coveto, de 2007 à fin 2009, (ii) des échanges d'informations sur les prix entre des distributeurs en gros dans le cadre de trois campagnes de vaccination contre la fièvre catarrhale ovine entre 2008 et 2010, (iii) une entente sur les prix entre laboratoires, grossistes répartiteurs et vétérinaires, visant à maintenir des prix artificiellement élevés grâce aux marges arrière et en l'absence de tout acte d'achat entre laboratoires et vétérinaires.
4. Par décision n° 14-SO-01 du 21 janvier 2014, enregistrée sous le numéro 14/0010 F, l'Autorité s'est saisie d'office de pratiques mises en œuvre dans le secteur de la distribution de produits vétérinaires (cote 2).

II. Constatations

A. LE SECTEUR DU MÉDICAMENT VÉTÉRINAIRE

5. Selon les dispositions combinées des articles L. 5111-1 et L. 5141-1 du code de la santé publique (« CSP »), un « médicament vétérinaire » se définit comme toute substance ou composition présentée comme possédant des propriétés curatives ou préventives à l'égard des maladies animales, ainsi que toute substance ou composition pouvant être utilisée chez les animaux ou pouvant leur être administrée, en vue d'établir un diagnostic médical ou de restaurer, corriger ou modifier leurs fonctions physiologiques en exerçant une action pharmacologique, immunologique ou métabolique. Les médicaments vétérinaires

s'appliquent tant aux animaux de rente élevés pour la production de denrées alimentaires qu'à ceux de compagnie.

6. Par ailleurs, un aliment médicamenteux, qui est également un médicament, résulte du mélange d'un aliment avec une forme pharmaceutique dénommée « pré-mélange médicamenteux » et utilisée pour lutter contre certaines maladies animales. Son utilisation est adaptée au traitement des grands effectifs pour lesquels il est impossible de mettre en œuvre des traitements individuels, tels que les élevages porcins hors-sol.

1. LA DESCRIPTION DU SECTEUR

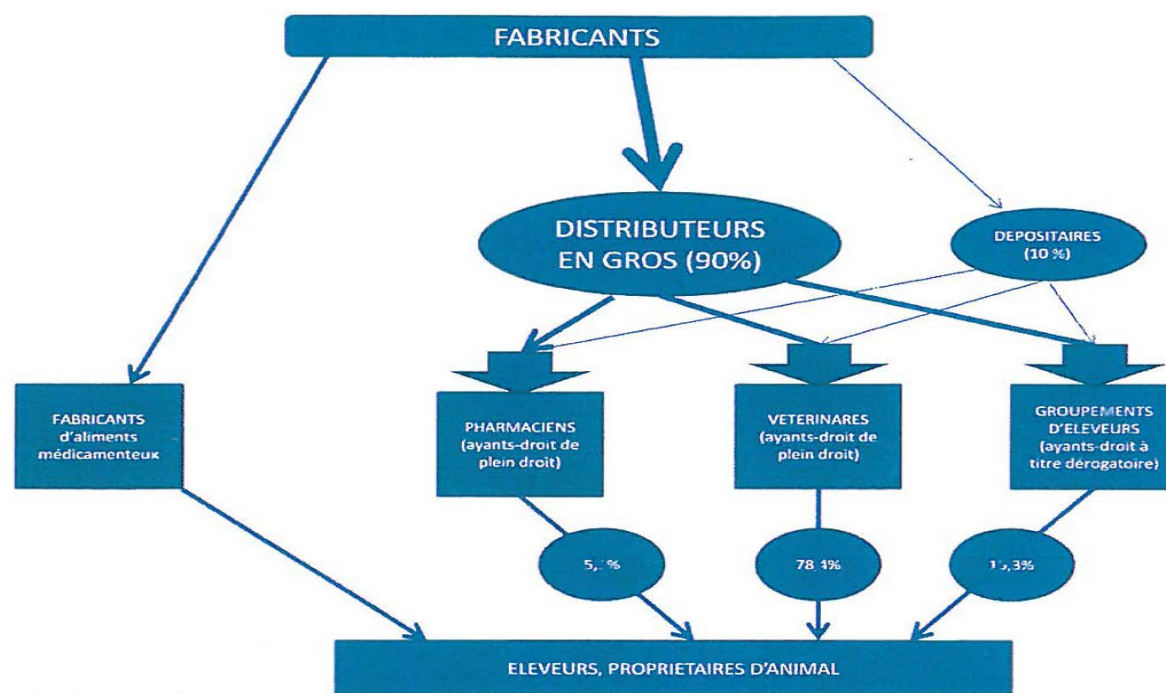
7. La France figure parmi les premiers pays producteurs d'animaux d'élevage de l'Union Européenne et dispose de la population d'animaux de compagnie la plus importante en Europe. Elle constitue le premier débouché européen du médicament vétérinaire : en 2013, elle représentait 24 % des ventes de médicaments vétérinaires en Europe (Etude Xerfi, « L'industrie du Médicament vétérinaire », septembre 2017, page 36).

8. Le circuit du médicament vétérinaire en France est organisé en trois niveaux distincts (voir graphique ci-après) :

- en amont de la chaîne de valeur se trouve la fabrication de médicaments vétérinaires par les laboratoires. La fabrication représentait en 2016 un chiffre d'affaires d'environ 844 millions d'euros en France et 1,2 milliard d'euros à l'exportation, dont 700 millions pour la seule Union Européenne, selon le Syndicat de l'Industrie du Médicament Vétérinaire (« Les chiffres clés du marché du médicament vétérinaire », SIMV) ;

- à un premier stade intermédiaire intervient la distribution en gros des médicaments vétérinaires par des distributeurs, des dépositaires ou des groupements de vétérinaires aux professionnels habilités à vendre ces médicaments aux ayants droit, à savoir, les vétérinaires, les groupements d'éleveurs et les pharmaciens. Les distributeurs en gros représentent environ 90 % de la distribution des médicaments vétérinaires en valeur (voir Source : Rapport sur l'« Encadrement des pratiques commerciales pouvant influencer la prescription des antibiotiques vétérinaires », Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt/CGAAER : François Durand, Françoise Liebert, IGF : Pierre Hanotaux, IGAS : Muriel Dahan, Rapport n° 13014, mai 2013, page 17). Ce marché de la distribution en gros s'élève en 2016 à environ 1,4 milliard d'euros, selon l'Association interprofessionnelle pour l'étude du médicament vétérinaire (Marché 2016 France, Chiffres clés », AIEMV) ;

- à un second stade intermédiaire intervient la vente au détail de ces médicaments par les ayants droit aux utilisateurs finaux (éleveurs, propriétaires d'animaux). Au sein des ayants droit, les vétérinaires réalisent près de 80 % des ventes des médicaments vétérinaires en valeur (voir Source : Rapport sur l'« Encadrement des pratiques commerciales pouvant influencer la prescription des antibiotiques vétérinaires », précité). Le marché de la vente au détail représente entre 2 et 2,5 milliards d'euros en 2011.



Source : Rapport sur l'« Encadrement des pratiques commerciales pouvant influencer la prescription des antibiotiques vétérinaires », Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt/CGAAER, précité.

2. LES ACTEURS DU SECTEUR

Les fabricants

9. L'industrie du médicament vétérinaire apparaît concentrée. Les cinq premiers laboratoires représentent plus de 60 % du chiffre d'affaires du secteur. Il s'agit principalement de Merial (Boehringer Ingelheim), MSD Santé animale (Merck & Co), Ceva Santé Animale, qui a acquis Virbac, et Zoetis. Ces laboratoires offrent une gamme complète de produits, interviennent sur l'ensemble de la chaîne de valeur et disposent d'usines ainsi que de centres de recherche en France. D'autres filiales de grands groupes pharmaceutiques sont également présentes sur le marché, telles Eli Lilly, Janssen Cilag, Bayer Healthcare, Omega Pharma France ou Novartis Santé Animale.

Les distributeurs

10. Il existe trois types de distributeurs : les distributeurs en gros, les dépositaires et les Groupements d'Intérêt Economique (« GIE ») de vétérinaires.
11. Les distributeurs en gros (également appelés « grossistes-répartiteurs ») sont des centrales de distribution qui agissent en tant qu'intermédiaires entre les laboratoires et les vétérinaires. Ils ont pour fonction de référencer les produits des laboratoires, de les stocker et de les livrer à leurs vétérinaires adhérents (voir article R. 5142-1 alinéa 5 du CSP). Ils permettent aux vétérinaires de passer une seule commande multi-laboratoires et de bénéficier de conditions financières avantageuses auprès des laboratoires (cote 1442).
12. Pour pouvoir opérer sur le marché, les distributeurs en gros doivent obtenir une autorisation administrative préalable à l'ouverture, délivrée par l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail. Ils sont soumis à des obligations de service public au nombre desquelles figurent la capacité à satisfaire à tout moment la consommation de leur clientèle habituelle durant au moins deux semaines, la livraison en cas d'urgence dans les 24 heures suivant la réception de la commande (article R. 5142-51 du CSP) ainsi que la réalisation de déclarations et de signalements (article R. 5141-104 et R. 5141-105 du CSP).
13. Moins d'une dizaine d'entreprises disposent de l'autorisation permettant d'exercer les fonctions de distributeur en gros. Les trois plus importantes - Alcyon, Centravet et Coveto - sont constituées sous la forme de coopératives de vétérinaires. Elles représentent près de 70 % des ventes de médicaments vétérinaires en France. Les autres distributeurs ne sont pas organisés sur un modèle coopératif. Il s'agit notamment d'Hippocampe Caen et de Neftys Pharma, qui est présente par le biais de ses filiales Agripharm Santé Animale, Elvetis, Vêto Santé et Logimpex (préalablement détenue par la société Noé du groupe Invivo).
14. De leur côté, les dépositaires de médicaments vétérinaires agissent pour le compte des fabricants. Ils ont pour fonction principale de stocker les médicaments. En effet, ils ne gèrent aucun flux financier, la vente étant effectuée directement entre le fabricant et l'ayant droit. Ils assurent une prestation logistique et se rémunèrent à la commission. Ils ne supportent ni les frais d'invendus, ni le financement des stocks (voir article R. 5142-1 alinéa 4 du CSP). Ils représentent environ 10 % de la distribution des médicaments vétérinaires aux ayants droit.
15. Enfin, les GIE de vétérinaires sont le plus souvent des cabinets vétérinaires qui se regroupent pour négocier l'achat de leurs médicaments auprès des fabricants. Ces GIE ne

peuvent pas acheter directement un produit, n'étant pas légalement des ayants droit au sens du CSP.

Les ayants droit

16. Trois catégories d'ayants droit sont habilitées à délivrer des médicaments vétérinaires soumis à autorisation de mise sur le marché (« AMM »). Tout d'abord, les vétérinaires qui, contrairement aux médecins, peuvent à la fois prescrire et délivrer les médicaments, réalisent 79 % des ventes de médicaments vétérinaires. La délivrance représente entre 40 % et 60 % de leur chiffre d'affaires. Ensuite, sous certaines conditions, les groupements de producteurs agréés sont autorisés à vendre des médicaments vétérinaires auprès de leurs éleveurs adhérents, ce qui représente 16 % des ventes du secteur. Enfin, les pharmaciens représentent 5 % des ventes de médicaments vétérinaires.

B. LES ENTREPRISES ET ORGANISMES CONCERNÉS

1. LES DISTRIBUTEURS EN GROS

a) Alcyon France

17. Alcyon France (« Alcyon ») est une société anonyme à conseil d'administration détenue à 99,94 % par la société anonyme tête de groupe Alcyon. Elle fonctionne selon le modèle coopératif. Son conseil d'administration est uniquement composé de vétérinaires. Statutairement, seuls les vétérinaires peuvent en être actionnaires.
18. Alcyon est le leader de la distribution de produits vétérinaires en gros en France. Elle propose également des aliments pour animaux de compagnie et des équipements à destination des vétérinaires, pharmaciens et groupements d'éleveurs (cote 20284). Elle réalise l'essentiel de son chiffre d'affaires auprès des vétérinaires.
19. Issue du rapprochement de quatre centrales de distribution régionales (Pau, Lyon, Arras, Landerneau), Alcyon est active sur l'ensemble du territoire national et chacun de ses quatre sites de distribution est responsable d'un secteur géographique (cote 1444).
20. Alcyon a réalisé un chiffre d'affaires hors taxes de 463 millions d'euros au cours du dernier exercice clos le 30 septembre 2016. Le chiffre d'affaires consolidé du groupe s'élève à 604,3 millions d'euros pour l'exercice clos le 30 septembre 2016 (cote 21039).

b) Centravet

21. Créée en 1972 par des vétérinaires, Centravet est une société anonyme coopérative à capital variable, à directoire et conseil de surveillance. Elle possède 99,9 % du capital de la société Européenne Vétérinaire Développement (« EVD ») avec laquelle elle détient trois SCI et une SNC, GMV, filiale d'édition de logiciels.
22. Centravet est le deuxième distributeur de produits vétérinaires en gros en France, après Alcyon. Elle fournit 70 % de médicaments vétérinaires, 20 % d'aliments pour animaux de compagnie et 10 % de matériels consommables et différents services.
23. Elle opère sur l'ensemble du territoire national à partir de quatre établissements de distribution situés à Plancoët, Lapalisse, Nancy et Castelnaudary (cote 1750).

24. Au cours de l'exercice clos le 31 octobre 2016, Centravet a réalisé un chiffre d'affaires hors taxes de 447 millions d'euros (cote 20774).

c) Coveto

25. Fondée en 1976 par un groupe de vétérinaires désireux de centraliser leurs achats de médicaments et de gérer leurs stocks en commun, la société Coopérative Vétérinaire de l'Ouest (« Coveto ») est une société anonyme coopérative de vétérinaires à capital variable. Elle est dirigée par un conseil d'administration composé de vétérinaires. Ses actionnaires sont, pour l'essentiel, des vétérinaires.
26. Elle est le troisième distributeur en gros de produits vétérinaires en France. Ses activités consistent à stocker et distribuer en gros à ses adhérents vétérinaires des médicaments vétérinaires, des aliments pour animaux de compagnie et des matériels spécialisés.
27. Coveto opère sur une partie du territoire national qui s'étend de Beauvais à Biarritz et va, à l'Est de la France, jusqu'à Sens (cote 18144). Sa couverture géographique n'a pas changé depuis 2007 à l'exception de l'extension liée à l'acquisition du fonds de commerce de Medicoop Service en 2013, qui historiquement desservait le Limousin (cote 17436).
28. Coveto a réalisé un chiffre d'affaires consolidé hors taxes de 174 millions d'euros au cours de l'exercice clos le 30 septembre 2016 (cote 20885).

d) Hippocampe Caen

29. Hippocampe Caen (« Hippocampe ») est une société anonyme à conseil d'administration issue du rapprochement en 1995 de trois centrales d'achats.
30. Hippocampe est détenue à environ [80-90] % par la société holding Hippocampe EVI (cotes 18733 à 18809 et cote 22042), elle-même détenue à environ [<50]% par le groupe Henry Schein, leader mondial de la distribution en gros de produits et matériels dentaires aux praticiens indépendants (dentistes, médecins, vétérinaires) au travers de sa filiale Henry Schein France Services et à environ [<50]% par Méga-Industrie qui exerce une activité de gestion de biens immobiliers (voir lettre C2007-111 du 21 août 2007 du ministre de l'économie, des finances et de l'emploi aux conseils des sociétés Henri Schein France Services et Méga Industrie relative à une concentration dans le secteur de la distribution en gros de médicaments et de produits vétérinaires, voir également cote 22042).
31. Hippocampe dispose de trois sites logistiques à Caen, Nevers et Bressuire à partir desquels elle dessert ses clients. Cette implantation géographique ne lui permet de couvrir qu'une partie du territoire national (cote 19821).
32. Hippocampe est le quatrième distributeur en gros français de médicaments, de matériel médical et d'aliments pour animaux de compagnie. Elle distribue ces produits principalement en France auprès de vétérinaires. À la différence des trois distributeurs en gros précédemment décrits, Hippocampe, ne fonctionne pas selon le mode coopératif : elle ne distribue pas exclusivement ses produits à ses actionnaires et ne rétrocède pas à ses clients l'essentiel de la valeur ajoutée créée (cote 24).
33. Hippocampe a réalisé un chiffre d'affaires de 76,5 millions d'euros pour l'exercice clos le 31 décembre 2016 (cote 21686).

e) Neftys Pharma

34. Neftys Pharma est une société par actions simplifiée dont le capital est détenu par deux holdings : à 69,77 % par Alliendo, qui est elle-même contrôlée par une personne physique et à 30,23 % par Chrysalide (15 cabinets vétérinaires du réseau Cristal).
35. Neftys Pharma est la tête d'un groupe de sociétés actives notamment dans le secteur de la distribution en gros de médicaments vétérinaires. Elle détient à 100 % plusieurs sociétés spécialisées dans la distribution de produits vétérinaires : Elvetis, Serviphar (société dépositaire), Véto Santé, Longimpex et Agripharm Santé Animale (cotes 19121).

f) Agripharm Santé Animale

36. Créée par des vétérinaires en 1991, Agripharm Santé Animale (« Agripharm ») est une société par actions simplifiée, détenue à 100 % par Neftys Pharma depuis 2011. Avant cette date, Agripharm était détenue par Chrysalide, à hauteur de 98,58 %.
37. Agripharm est un distributeur spécialisé dans le monde vétérinaire et de l'élevage. Agripharm a également les statuts de distributeur de médicaments vétérinaires soumis à des essais cliniques, dépositaire pharmaceutique et exploitant d'AMM de médicaments vétérinaires. Elle dessert l'intégralité du territoire national à partir de son site des Herbiers.
38. Elle a réalisé un chiffre d'affaires de 50 millions d'euros au cours de l'exercice clos le 30 juin 2017 (cote 21302).

g) Véto Santé

39. Créée en 1987, Véto Santé est une société par actions simplifiée à associé unique intégralement détenue par Neftys Pharma.
40. Véto Santé est spécialisée dans la distribution de médicaments vétérinaires principalement auprès de pharmacies mais également auprès des vétérinaires et des groupements d'éleveurs. Elle dessert à partir de son site de Clermont-Ferrand l'intégralité du territoire national mais est principalement présente dans l'Ouest de la France (cotes 19137 et 19141).
41. Véto Santé a réalisé un chiffre d'affaires de 29,2 millions d'euros au cours de l'exercice clos le 30 juin 2017 (cote 21810).

h) Elvetis

42. Elvetis est une société par actions simplifiée à associé unique intégralement détenue par Neftys Pharma. Elle a réalisé un chiffre d'affaires de 99 millions d'euros au cours de l'exercice clos le 30 juin 2017 (cote 21807).

i) Medicoop Service

43. Medicoop Service était une société d'intérêt collectif agricole (SICA) à conseil d'administration. Medicoop Service distribuait ses produits dans le Sud-Est de la France. Elle a été radiée le 16 décembre 2014.
44. En effet, le fonds de commerce de Medicoop Service a été repris par Coveto au 1^{er} janvier 2013 et transféré à la SAS Coveto Limoges créée à cette occasion. Coveto

détient 60 % des actions de Coveto Limoges, les 40 % restants étant détenus par des vétérinaires libéraux et des organisations professionnelles agricoles (cote 17436).

2. LA FÉDÉRATION DE LA DISTRIBUTION DU MÉDICAMENT VÉTÉRINAIRE

45. La fédération de la distribution du médicament vétérinaire est un organisme professionnel, créée en octobre 2008 par sept distributeurs en gros de produits vétérinaires : Agripharm, Alcyon, Centravet, Coveto, Hippocampe, Medicoop Service et Neftys Pharma (cotes 18657 à 18732) sous la forme d'une association à but non lucratif. Elle a pour mission d'assurer la défense des intérêts économiques et industriels de ses membres et de les représenter auprès de l'administration.

C. LES PRATIQUES CONSTATÉES

46. Les éléments au dossier ont révélé l'existence de trois pratiques concernant le secteur de la distribution de médicaments vétérinaires. Ces pratiques ont consisté en un « pacte de non-agression » entre Alcyon et Coveto (1), un « pacte de non-agression » entre Coveto et Centravet (2) ainsi que des pratiques mises en œuvre par des distributeurs en gros à l'occasion des campagnes de vaccination contre la fièvre catarrhale ovine (3).

1. LE « PACTE DE NON-AGRESSION » ENTRE ALCYON ET COVETO

47. Selon les éléments au dossier, en janvier 2007, Alcyon et Coveto ont conclu « un pacte de non-agression » consistant à s'engager à ne pas démarcher leurs clients respectifs (a). Ce pacte a été appliqué pendant plusieurs années (b). Cependant, à la fin de l'année 2009, Coveto a mis en place une nouvelle politique commerciale (c) qui a suscité une forte réaction d'Alcyon et mis fin à l'application du pacte (d).

a) La conclusion d'un « pacte de non-agression » entre Alcyon et Coveto

48. C'est au cours d'une réunion organisée au sein d'Alcyon le 11 janvier 2007 qu'ont eu lieu des discussions entre Alcyon et Coveto portant sur l'application par Coveto de conditions commerciales plus avantageuses en matière d'alimentation animale et sur les pertes de clients qui pouvaient en résulter pour Alcyon. Les notes manuscrites prises à cette occasion par le directeur général opérationnel révèlent qu'il a alors été décidé qu'« *on demande que Coveto ne réponde pas aux demandes des clients Alcyon* » (cote 966).
49. Les relations entre Alcyon et Coveto ont par la suite été évoquées lors d'une réunion qui s'est tenue le 17 janvier 2007 en présence des représentants de ces deux entreprises (cotes 2709 à 2711). La teneur des échanges intervenus à cette occasion ressort du compte-rendu manuscrit retrouvé dans le bureau du directeur général de Coveto. Celui-ci indique qu'après avoir rappelé les valeurs communes à ces deux structures (« *proximité professionnelle forte* », « *approche des cabinets identique, vision économique partagée, habitude de travail. UNIVETO* »), les personnes présentes à la réunion ont tout d'abord écarté l'hypothèse d'une « *fusion* », pour évoquer ensuite la possibilité de « *faire des choses ensemble* ». Parmi les actions communes envisagées, le président d'Alcyon a notamment souligné la nécessité de « *faire des optimisations entre Alcyon et Coveto* » pour

« *attaquer Centravet* » avec de « *meilleurs services* » et de « *meilleures conditions* ». Il a en outre prévu de « *faire des choses ciblées* » telles qu'une « *trêve terrain sur les clients communs* » et « *quelque chose en commun sur Paris* ». Ce compte-rendu fait mention d'un « *pacte de non-agression* » et prévoit la date, l'heure et le lieu d'une prochaine réunion.

50. Comme prévu lors de la réunion précédemment décrite, les représentants d'Alcyon et de Coveto se sont réunis à nouveau le 11 avril 2007. Selon le compte-rendu établi durant cette rencontre, les participants ont échangé sur les points suivants : « *concentration de nos énergies* » - « *Pacte de non-agression* », « *prêt à aller plus loin - satisfaire le client* » « *échanges de clientèle = PRINCIPE* », « *en bonne intelligence - OK sur le principe* » (cotes 2712 à 2714). Il ressort de ce document que le pacte conclu par Alcyon et Coveto consiste à s'engager à ne pas démarcher activement leurs clients respectifs. De plus, la mention « *Echange de clientèle = PRINCIPE ; En bonne intelligence. Ok sur le principe* » qui y figure indique que ces entreprises envisageaient également des échanges de clients. Par ailleurs, le compte-rendu révèle que la volonté affichée d'Alcyon d'explorer, sans « *agressivité* », la grande banlieue parisienne, en essayant d'approcher les clients Centravet et Hippocampe a suscité des « *réserve[s]* » de la part de Coveto du fait de sa forte présence dans cette zone.
51. Il ressort des débats intervenus durant ces trois réunions que le pacte portait sur des clients et non sur des produits particuliers ; c'est donc l'ensemble des produits et prestations fournis par les deux distributeurs en gros qui était concerné par les pratiques.

b) L'application du pacte de non-agression entre Alcyon et Coveto

52. Les éléments au dossier attestent du fait que le pacte de non-agression précédemment décrit a été mis en application et s'est poursuivi, à tout le moins jusqu'en décembre 2009.
53. Ce constat résulte tout d'abord d'un message électronique interne à Alcyon, daté du 9 février 2009. Dans ce courriel, le chef des ventes régional Nord informe son directeur que « *Coveto vient à nouveau de nous reprendre 50k d'aliments dans le 77* » et lui demande s'il doit « *continuer à respecter le pacte de non-agression* » (cote 1152). Il résulte de cet échange que le chef des ventes régional Nord avait connaissance du pacte de non-agression, le respectait et qu'il demandait à ses équipes d'en appliquer les termes, conformément aux consignes du directeur général.
54. Ensuite, l'application du pacte de non-agression ressort des propos tenus lors d'une réunion qui a eu lieu 2 avril 2009 et durant laquelle les représentants d'Alcyon et de Coveto ont fait le point sur leur accord. Chacune des entreprises présentes a dressé un compte-rendu de cette rencontre.
55. Le premier compte-rendu retrouvé sur l'ordinateur du directeur général opérationnel d'Alcyon (cote 7478) indique que le président et le directeur opérationnel d'Alcyon, ainsi que le président du conseil d'administration et le directeur général de Coveto, ont assisté à cette réunion. Dans un premier temps, les participants ont fait le point sur leur accord de non-agression. À cet égard, le directeur général opérationnel d'Alcyon a indiqué que « *globalement cela se passe bien avec quelques points de frictions de détail* ». Quant au directeur général de Coveto, il a précisé que Coveto identifiait les clients qui s'approvisionnaient exclusivement auprès d'Alcyon et ne surenchérisait jamais, tout en reconnaissant que la situation pouvait être difficile dans certaines zones (Pays de Loire et Paris). Il a également indiqué que le pacte permettait d'éviter que Centravet s'introduise dans ces zones. Alcyon et Coveto ont conclu à la « *validation unanime de la poursuite de cet accord et de son intérêt pour les 2 Parties* ». Dans un second temps, l'éventualité d'un

rapprochement entre les deux structures a été évoquée. Sur ce point, le président d'Alcyon a indiqué que si un tel rapprochement n'était pas souhaitable, il existait d'autres possibilités de mutualiser les moyens des deux structures.

56. Le second compte-rendu de cette réunion a été établi par Coveto et corrobore certains éléments précédents. Ainsi, ce document atteste du fait que la réunion a porté sur la « *relation entre Alcyon et Coveto* » et, plus précisément, sur l'« *Etat des lieux* » de l'« *accord tacite de non-agression* ». Sur ce point, le compte-rendu souligne les « *égards mutuels entre les 2 str[uctures]* », le fait que « *certaines vetos jouent avec nous !!* » et précise les bénéfices qu'en tire Coveto : « *avantage pas de pression commerciale Alcyon* » (cotes 2891 à 2893).
57. Enfin, les propos échangés lors d'une réunion entre Alcyon et Coveto le 13 mai 2009 confirment la poursuite de l'application du pacte. En effet, selon les notes manuscrites trouvées dans le bureau du directeur général de Coveto, l'accord de non-agression avec Alcyon a de nouveau été évoqué. Les deux entreprises ont en outre échangé sur un objectif visant à contrer Centravet sur Bordeaux et sur la possibilité de s'associer pour créer une structure commune sur la région bordelaise (cotes 2889 à 2890).

c) La nouvelle politique commerciale mise en place par Coveto

58. Une nouvelle politique commerciale a été mise en place par Coveto, visant à riposter aux comportements de Centravet et d'Alcyon qui, selon les représentants de Coveto, « *nous bouffent notre CA* » alors qu'« *elles ne sont pas destinées à agresser la concurrence* » (cote 12764).
59. En réaction au comportement concurrentiel d'Alcyon et Centravet, Coveto a ainsi informé ses adhérents, par un courrier du 17 décembre 2009, de la mise en place d'une remise de croissance de 10 % (cotes 1512, 1513, 2935 et 2936). Ce changement de politique commerciale à compter de 2010 avait été préalablement approuvé par le conseil d'administration de Coveto le 17 septembre 2009 (cote 2843).
60. S'agissant de la remise de 10 %, le directeur général de Coveto a indiqué lors de son audition du 18 octobre 2010 : « *Nous avons proposé ce type de remise suite à la perte d'un nombre important de nos clients représentant 5 millions d'euros de chiffre d'affaires. Ces pertes se sont étalées sur les exercices 2008-2009 et 2009-2010 et expliquent la baisse de notre chiffre d'affaires. Grâce à notre politique nous avons gagné 1,5 % sur le CA par rapport au marché sur le premier trimestre de notre exercice 2010-2011* » (cotes 3791 et 3792).

d) La réaction d'Alcyon à la nouvelle politique commerciale de Coveto

61. La nouvelle politique commerciale de Coveto mise en œuvre au début du mois de décembre 2009 a conduit Alcyon à réagir au travers d'un plan d'action.
62. Les détails du plan d'action envisagé par Alcyon pour contrer la politique commerciale de Coveto ont été présentés dans un courriel du 11 décembre 2009 adressé par le coordinateur national des ventes au directeur général opérationnel. Il s'agit de proposer aux clients approchés par Coveto une compensation, sous une forme autre que financière, à concurrence des 10 % de remise proposés par Coveto. Ce plan d'action serait déployé jusqu'au 31 mars 2010 (cote 22037).

63. Les éléments aux dossiers montrent que plusieurs actions ont été envisagées ou mises en œuvre par Alcyon en réaction à la politique commerciale de Coveto.
64. En premier lieu, les notes manuscrites prises lors de la réunion du comité de direction du 9 décembre 2009 indiquent qu'Alcyon a envisagé de réagir par une « *guerre totale* » à la politique agressive de Coveto (cotes 12770 à 12771 et 1266 à 1269). Ces notes mentionnent, en outre, les actions de terrain envisagées pour mener cette guerre contre Coveto telles qu'une « *action politique* » auprès des administrateurs Coveto et des adhérents/clients de cette entreprise ainsi qu'une « *réponse opérationnelle immédiate* » « *dès décembre* » mêlant une attitude défensive vis-à-vis des clients d'Alcyon sollicités par Coveto et une attitude offensive visant à solliciter les clients Coveto.
65. En second lieu, d'autres initiatives de riposte ont été tentées par Alcyon. Ainsi, selon un courriel du 18 décembre 2009, le président d'Alcyon a interpellé le président du conseil d'administration de Coveto sur les « *conditions agressives faites [par Coveto] pour gagner des clients* » et qui ont particulièrement affecté deux clients d'Alcyon (cote 2804). Dans son message, le président d'Alcyon demande implicitement à son homologue de Coveto de respecter leur pacte de non-agression en lui rappelant que le « *jeu de la concurrence* » doit être exercé de « *façon cohérente et respectueuse des hommes* » et qu'il faut être « *vigilants à ne pas être les acteurs de la déstabilisation du marché* ». Il ajoute « *Pendant que nous nous affaiblissons dans nos luttes fratricides, notre environnement est de plus en plus hostile et puissant. Si nous continuons comme aujourd'hui, nous serons tous demain des cadavres. Il faut que nous fassions preuve de responsabilité, vis-à-vis de nos Consœurs et Confrères* ». Il conclut en indiquant « *réitérer la proposition de nous mettre autour d'une table pour construire, ensemble une alliance, respectueuse de chacun d'entre nous, mais qui soit assez forte et intime pour rester, demain, un acteur du marché européen* ».

2. LE « PACTE DE NON-AGRESSION » ENTRE CENTRAVET ET COVETO

66. À partir de juin 2009, Centravet et Coveto ont envisagé un rapprochement tout d'abord par la constitution d'un système commun d'information du vétérinaire dénommé « Webcoop », puis par la constitution d'un pôle coopératif unissant ces deux structures. Ce plan en deux étapes a été approuvé par un vote du conseil stratégique de Coveto le 21 octobre 2009. Le même jour, les représentants de Coveto et Centravet se sont réunis pour évoquer leur projet commun et ont, à cette occasion, conclu un pacte de non-agression (cotes 2809 et 2845).
67. En effet, ces deux entreprises se sont entendues pour ne pas attaquer leur clientèle respective, à l'exception des clients avec lesquels elles ont eu par le passé des relations (cotes 2825 à 2847) (a). Par la suite, l'abandon du projet de rapprochement a engendré des tensions entre les deux entreprises qui ont eu des conséquences sur l'application du pacte de non-agression (b).

a) La conclusion d'un « pacte de non-agression » entre Centravet et Coveto

68. L'existence d'un pacte de non-agression ressort du compte-rendu d'un échange téléphonique le 18 novembre 2009, au cours duquel le directeur général de Centravet et le directeur général de Coveto ont échangé sur ce qui « *rentre dans le cadre du pacte de non-agression conclu le 21 octobre* ». Selon le représentant de Centravet, ce pacte implique que Coveto ne mette pas en œuvre de politique commerciale agressive telle que l'application d'une remise de croissance de 10 % aux adhérents et prospects à l'égard des clients Centravet. Dans le cadre de cette conversation, le représentant de Coveto a tenté de

rassurer son homologue de Centravet en lui indiquant que des directives ont été données en interne afin « *de limiter les visites de prospects à des cabinets Centravet ayant eu par le passé des relations avec Coveto* » et en s'engageant par ailleurs à faire respecter le pacte en stoppant « *les visites chez les prospects historiquement Centravet sans aucun lien actuel ou antérieur avec Coveto* » (cotes 2825 et 2826).

69. La teneur du pacte de non-agression a été précisée lors d'une réunion intervenue le 27 novembre 2009. A cette occasion, les membres du directoire de Centravet et les représentants de Coveto sont convenus que « *afin de ne pas occulter l'avenir de nos projets communs, que les positions devront être figées en l'état. [Le directeur général de Coveto] de son côté s'engage à stopper les contacts des commerciaux avec certains clients signalés comme sensibles par Centravet : Choisy le Roi, La Celle sur le Biez mais que les ex-clients Coveto seront visités. De son côté Centravet s'engage à stopper toute visite des clients Coveto dans les mêmes conditions. [Le directeur général de Centravet] prend l'engagement de le faire auprès de ses commerciaux dès le lendemain sur le stand et de le confirmer le 30 novembre après avoir obtenu l'avis et l'accord de son Président* » (cote 2827). Ces engagements ont été réitérés quelques jours plus tard à l'occasion d'une conversation téléphonique entre les directeurs généraux de Centravet et Coveto qui visait à mettre fin à une mauvaise application ponctuelle du pacte par Centravet sur le terrain (cotes 2827 et 2828).
70. Des consignes sur les modalités d'application du pacte ont été transmises aux opérationnels. Ainsi, au cours d'une réunion qui s'est tenue le 2 décembre 2009, « *[le directeur général de Coveto] informe l'équipe de vente que Coveto et Centravet sont sur le point de réaliser un projet commun de grande envergure et qu'il serait dommage de risquer de l'hypothéquer par des combats fratricides souvent inutiles car cela ne se traduira pas forcément par une évolution du CA des 2 sociétés surtout en Ile de France. Consigne est donc donner [sic] de ne plus visiter à compter de ce jour les clients strictement Centravet (ceux qui n'ont jamais été Coveto). Il est même demandé d'annuler certains rendez-vous pris pour tenir les engagements oraux de Xavier Guilbert vis-à-vis du directoire de Centravet (ex : La Celle sur le Biez 45). Les commerciaux de Coveto se tiendront parfaitement à cette consigne et à aucun moment ultérieur [le directeur général de Centravet] n'aura à déplorer auprès de [le directeur général de Coveto] le non-respect de l'engagement pris le 27 novembre* » (cotes 2828 et 2829).

b) Les tensions entre Centravet et Coveto et leurs conséquences sur l'application du « pacte de non-agression »

71. Selon les comptes rendus de réunions et les déclarations des dirigeants des deux entreprises, les projets de rapprochement entre les deux coopératives ont été définitivement abandonnés le 10 février 2010 (cotes 2825 à 2847), notamment en raison de leur divergence de vues tant sur le projet de rapprochement que sur les implications du pacte de non-agression (cotes 17443 et 17455).
72. Concernant le projet de rapprochement, il s'avère que les deux entreprises l'envisageaient de façon différente. Coveto considérait « *prudent [dans un premier temps] de voir le déroulement du projet Webcoop et de tester ainsi la proximité réelle des valeurs des 2 coopératives* », avant d'envisager « *la possibilité d'une union* » : « *fiançailles* » (projet Webcoop) « *avant le mariage* » (union), alors que Centravet n'envisageait pas la mise en place du projet Webcoop si le projet d'union des deux coopératives n'était pas certain (cotes 2803, 2804 et 2829 à 2835). Tout projet de rapprochement entre les deux structures a été abandonné le 10 février 2010.

73. Pour ce qui est de l'application du pacte de non-agression, le directeur général de Coveto a précisé lors de son audition le 8 septembre 2016 qu'il existait un accord de principe de non-agression entre les deux coopératives consistant pour Coveto à ne pas dénigrer Centravet sur le terrain alors que pour Centravet ce pacte impliquait de ne pas démarcher leurs clients respectifs. Selon ses déclarations, c'est la raison pour laquelle Centravet demandait à être informé des nouvelles politiques commerciales de Coveto préalablement à leur mise en œuvre (cote 17443).
74. Afin de mettre en œuvre ce pacte de non-agression, des consignes ont été transmises par les directions de Coveto et de Centravet aux équipes commerciales sur le terrain. Ainsi, un document retraçant l'historique des relations entre Centravet et Coveto, trouvé dans les locaux de Coveto, indique à la date du 27 novembre 2009 : « [le directeur général de Coveto] *de son côté s'engage à stopper les contacts des commerciaux avec certains clients signalés comme sensibles par Centravet (...). De son côté, Centravet s'engage à stopper toutes visites des clients Coveto dans les mêmes conditions* » (cote 2827).
75. Les divergences d'interprétation du pacte ont été à l'origine de tensions entre les deux entreprises. En effet, la mise en place par Coveto d'une nouvelle politique commerciale à partir de décembre 2009 consistant à offrir une remise de progression de 10 % à ses adhérents et/ou prospects a été perçue par Centravet comme une violation du pacte de non-agression (cote 2841).

3. LES PRATIQUES MISES EN ŒUVRE PAR LES DISTRIBUTEURS EN GROS LORS DES CAMPAGNES DE VACCINATION CONTRE LA FIÈVRE CATARRHALE OVINE

76. La France a connu de 2007 à 2010 plusieurs épisodes de fièvre catarrhale ovine (« FCO »), maladie virale transmise d'un animal infecté à un autre par piqûre de moucheron. Cette maladie touche majoritairement les moutons et provoque des retards de croissance, des avortements chez les femelles infectées et parfois la mort de certains animaux. Elle peut donc engendrer d'importantes pertes économiques pour les éleveurs. La vaccination constitue un outil efficace mais coûteux de lutte contre cette maladie.
77. La France a été confrontée à une épidémie de FCO d'une grande ampleur en 2007, avec plus de 15 000 foyers répartis sur une très large moitié nord du pays. En 2008, les différentes formes ou sérotypes de la maladie ont touché près de 32 000 foyers sur l'ensemble du territoire. Parallèlement à l'application de mesures sanitaires, trois campagnes de vaccination obligatoire ont été mises en place par le Directeur Général de l'Alimentation au ministère de l'agriculture et de la pêche (« DGAL ») sur le territoire français au printemps 2008, jusqu'à l'automne 2010. C'est à l'occasion de ces trois campagnes que se sont déroulées les pratiques exposées ci-après.

a) Les pratiques relevées lors de la première campagne (16 mars 2008 au 31 août 2008)

78. Une première campagne de vaccination a été mise en place sur l'ensemble du territoire français en 2008. Elle a consisté à mettre à disposition des vaccins dont l'État avait lancé la production avec les laboratoires en 2007 (cotes 21361, 21362 et 21368 à 21388).
79. Après des discussions entre l'administration et la FDMV, les distributeurs en gros ont, dans un premier temps, accepté de livrer les vaccins sans cadre juridique spécifique et sans conditions de défraiement explicitement prévues (cotes 3750, 3751 et 3791).

80. Le 25 juillet 2008, les distributeurs en gros ont toutefois contacté le DGAL pour demander qu'une indemnisation leur soit versée, au titre des prestations de stockage, de manutention et des livraisons effectuées. Le 5 août 2008, la DGAL a demandé au Directeur de l'Office de l'Elevage (« DOE ») de procéder à une indemnisation des distributeurs en gros sollicités dans le cadre de la campagne de vaccination et « *de définir les bases de cette prise en charge et les modalités de contrôle permettant toute vérification de la réalité des dépenses engagées* ».
81. Le 19 août 2008, le DOE a demandé aux distributeurs en gros la transmission d'éléments justificatifs des dépenses engagées, dans la mesure où « *conformément à la jurisprudence administrative relative à l'enrichissement sans cause, l'Office de l'Elevage estimait ne devoir prendre en charge que les dépenses utilement engagées par les établissements distributeurs pour stocker, manutentionner et livrer les vaccins aux vétérinaires* », et non les frais généraux des distributeurs en gros qu'ils auraient en tout état de cause engagés.
82. Au terme d'une négociation de plusieurs semaines, l'État et les distributeurs en gros ont conclu au mois de novembre 2008 des transactions fixant le défraielement alloué à ces derniers à 4 centimes d'euros hors taxes par dose livrée.
83. Les nombreux échanges intervenus durant cette négociation entre les distributeurs en gros directement ou par l'intermédiaire de la FDMV ont eu pour but de mettre en place un montage financier fondé sur une approche de calcul des coûts visant à obtenir de l'administration une indemnisation supérieure aux coûts réellement supportés par les distributeurs.

◆ Les justificatifs de coûts demandés par l'administration

84. Pour la première campagne de vaccination, la DGAL par l'intermédiaire de l'ONIEP (office des viandes et du lait, devenu France AgriMer) a demandé aux distributeurs en gros par le biais de la FDMV de présenter des justificatifs des coûts supportés pour la distribution des vaccins en précisant que les distributeurs en gros ne seraient indemnisés qu'à hauteur des frais supportés et ne pourraient dégager de bénéfices de cette activité (cotes 8723 et 8724).
85. Dans un courriel adressé le 14 août 2008 au président du FDMV, l'ONIEP a réaffirmé la nécessité « *de constituer un dossier reflétant la réalité des coûts engagés* ». Il a souligné que « *l'ONIEP a impérativement besoin, pour cadrer juridiquement cette solution de bénéficier d'un dossier qui soit argumenté en matière de surcoût entraîné par cette activité* » et insiste sur son caractère « *absolument indispensable pour justifier du versement de plusieurs millions d'euros de crédits publics dans des conditions sécurisées* » (cotes 8729 et 8730).

◆ Les coûts réellement supportés par les distributeurs en gros

86. Au vu des calculs internes réalisés par certains distributeurs en gros, le coût de livraison par dose vaccinale aurait été nettement inférieur aux 4 centimes convenus dans le cadre de la transaction.
87. Ainsi, des documents retrouvés chez Alcyon montrent que le coût par dose pour l'ensemble des sites de cette entreprise était estimé en septembre 2008 à 0,0251 euros (cotes 7444 et 7452), soit 40 % de moins que le montant convenu.
88. Quant à Coveto, elle estimait le coût de livraison par dose vaccinale en juin 2008 à 0,01 euro, soit quatre fois moins que le montant finalement retenu. D'ailleurs, des messages échangés le 25 juin 2008 par le président du conseil d'administration et le

directeur général de Coveto avec le directeur général de Centravet montrent que ceux-ci étaient conscients de la différence entre le prix réclamé et le coût subi (cote 8725) :

Je suis à Coveto aujourd'hui si tu veux me contacter. Pour rigoler, as tu fait une multiplication de 49 millions et 0.04 € et 0.01 pour voir si cela couvrirait nos frais (et le container de champagne LOL!)? Je demande également si nous devons nous rapprocher des labos pour l'avenant ou si c'est eux qui doivent nous contacter.

- ◆ L'élaboration de la méthode de calcul des coûts par chacun des distributeurs en gros

89. Des échanges internes à Coveto et à Alcyon révèlent la mise en place d'un montage financier fondé sur une approche de calcul des coûts visant à obtenir de l'administration une indemnisation de 4 centimes par dose, soit un montant nettement supérieur aux coûts réellement supportés par ces distributeurs.

90. En effet, lors d'un échange de courriels retrouvé chez Coveto, le président du conseil d'administration a demandé au directeur général de Coveto le 14 août 2008 (cote 8729) :

Qu'en pensez vous?

J'envisage de faire suivre vers l'ensemble des autres centrales. Est-ce que cela est très lourd ou un montage "bidonné" pourrait être fait?

91. En réponse, ce dernier indiquait (cote 8729) : « dans le cas où l'on accepte ce système, dont OM ne nous a jamais parler [sic] avant : c'est une vraie usine à gaz. Cette formule va nous générer du travail administratif : il est toujours possible de trouver des solutions pour justifier de coûts virtuels mais est ce que ce sera facile, est ce que nous arriverons à 4 centimes, est-ce que le montage résistera à l'analyse d'un bon expert-comptable diligenté par l'ONIEP, en cas de contrôle : rien n'est moins sûr (...) ».

92. Le 25 août 2008, le directeur général de Coveto a adressé au président du conseil d'administration « un premier projet de calcul des coûts FCO » en précisant que « Les chiffres en rouge ont été surévalués car le calcul prend en compte 24 semaines alors que le temps de travail hebdo a été mesuré sur les semaines en charge maximale. Le calcul des coûts indirects et des frais généraux mériterait d'être précisé. Je reste à votre disposition pour affiner ce tableau et pour faire un modèle transmissible aux autres centrales » (cotes 8727 et 8728). Selon ce projet, le coût par dose s'élève à 0,0102 euro, auquel Coveto ajoute des frais globaux (personnel d'encadrement, charge de personnel, autres charges de fonctionnement/coût généraux) d'un montant de 0,0352 euro par dose ce qui permet d'aboutir à un coût de 0,0454 euro par dose.

93. De même, parmi les documents trouvés chez Alcyon, figure un courriel du 29 septembre 2008 aux termes duquel le directeur général opérationnel félicite le responsable administratif et finance du montage financier réalisé à sa demande dans des délais contraignants en soulignant : « je suis conscient de la difficulté que vous avez rencontrée compte tenu de la gymnastique à laquelle nous vous avons demandé de vous prêter » (cote 7444). Le fichier Excel joint au message contient un onglet intitulé « détail des coûts ajustés » qui témoigne du travail « d'ajustement » des coûts supportés par les sites de Arras, Lyon, Pau et Land effectué par Alcyon afin de fournir à l'administration des justificatifs selon lesquels les coûts sont estimés à environ 4 centimes par dose (cotes 7444 et 7453). Les autres onglets du document Excel reflètent quant à eux les coûts réellement supportés par ces mêmes sites.

◆ La position commune des distributeurs en gros vis-à-vis de l'administration

94. Selon les éléments au dossier, les distributeurs en gros se sont transmis leurs estimations respectives de coûts. À titre d'exemple, le 24 septembre 2008, Coveto a transmis à Alcyon un estimatif de ses coûts dans un message intitulé « coût FCO » (cote 7475).
95. Les échanges entre les deux distributeurs en gros ont également porté sur la méthode à appliquer pour surévaluer leurs coûts afin de parvenir à un montant d'indemnisation supérieur à 0,04 centime par dose livrée.
96. Ainsi, le 26 septembre 2008 le directeur général de Coveto a transmis au directeur général opérationnel d'Alcyon un fichier intitulé « *détail coût Coveto ONIEP 31 08 2008.xls* » listant les différents postes de coûts permettant à Coveto d'estimer le coût par dose à 0,0422 euro pour la période du 11 mars 2008 au 31 août 2008 (cotes 10931 et 10932).
97. Fort de ces éléments, le directeur général opérationnel d'Alcyon a pu par la suite expliquer par courriel à l'un des salariés comment Coveto était parvenu à ce résultat de plus de 0,04 euro par dose en prenant, contrairement à la consigne fixée par la DGAL de ne pas intégrer les frais généraux, « *un taux de frais généraux de 1,25 pour augmenter chaque ligne de coût (valeur x 1,25)* » sans que cela apparaisse clairement sur les justificatifs transmis à la DGAL (cote 7469).
98. Le 22 septembre 2008, le président de la FDMV, également président du conseil d'administration de Coveto, a adressé un courriel aux membres de la fédération chargés de la distribution des vaccins (Alcyon, Centravet, Coveto, Hippocampe, Medicoop Service, Agripharm, Longimpex, Noé, Vétro Santé et Elvetis) en leur indiquant qu'« *après un premier sondage, le coût de la distribution du vaccin est estimé entre 4,1 et 5 centimes €* ». Il a ajouté que « *le paiement de nos prestations devrait intervenir dès le 1^{er} octobre. Si celui-ci n'est pas fait, les centrales Alcyon, Centravet, Coveto, Hippocampe, Agripharm, Veto-Santé et Medicoop ont décidé de cesser [sic] la distribution du vaccin FCO à partir du lundi 6 octobre* » (cote 7469).
99. Quelques jours plus tard, le président de la FDMV s'adressant aux mêmes entreprises leur a indiqué « *pour les retardataires [n'ayant pas encore transmis les justificatifs de coût à l'administration], que la somme obtenue ne doit et ne peut pas être inférieure à 0,04000 €* » (cotes 10943 et 10944).
100. La consigne de la FDMV a été suivie d'effet puisque l'administration constate que les demandes d'indemnisation des distributeurs en gros se sont échelonnées « *de 0,0416€ HT la dose à 0,0472€ HT la dose* » pour la première campagne de vaccination (cote 7441).

b) Les pratiques relevées lors de la deuxième campagne (15 décembre 2008 au printemps 2009)

101. À compter du 15 décembre 2008 et jusqu'au printemps 2009, une nouvelle campagne de vaccination a été mise en place sur l'ensemble du territoire national (cotes 21361, 21362 et 21387 à 21427).
102. Pour cette deuxième campagne, la DGAL, par l'intermédiaire de l'ONIEP, a décidé de passer des marchés avec les distributeurs. Invoquant la notion d'urgence impérieuse, elle a choisi de procéder à une négociation sans publicité et sans mise en concurrence conformément au 1 du II de l'article 35 du code des marchés publics (cotes 21471 à 21517).

103. À cet égard, Alcyon a précisé « *pour la deuxième campagne, cela s'est passé à peu près de la même manière [que pour la première campagne] sauf que le subventionnement des vaccins était différent. En 2009, l'Etat ne nous les fournit pas gratuitement mais nous les vend. À la différence de la première campagne qui était entièrement financée par l'Europe, la deuxième campagne n'était subventionnée que partiellement par l'Europe (50 % selon nos souvenirs). L'administration nous a proposé de rémunérer la prestation logistique à hauteur de 4 centimes. Nous avons par le biais de la FDMV fait valoir que le périmètre de prestation n'était pas le même notamment car il y avait un risque financier (impayé) comme nous financions les produits, et étant propriétaires des produits, il y avait un risque de stock et enfin il y avait aussi tout un système de remises aux vétérinaires qui existait que l'on devait financer. La DGAL a arrêté un coût de prestation de 6 centimes pour tenir compte des prestations plus larges qu'en 2008 alors que notre demande était au-delà de 7 centimes. Ce coût a été répercuté sur le prix de vente au vétérinaire (prix du vaccin facturé par l'Etat plus 6 centimes par dose moins toutes les remises). D'un point de vue contractuel, il s'agit uniquement d'un contrat de vente entre Alcyon et FranceAgriMer (anciennement ONIEP). Pour le calcul du prix. [sic] Nous sommes partis du prix de 2008 de la première campagne. Il n'y a pas eu d'échanges de documentation avec l'administration relatifs à des justifications de coûts pour aboutir aux 6 centimes. C'est l'administration qui a imposé les 6 centimes* » (cotes 17471 et 17472).
104. Finalement, la DGAL a retenu le même montant d'indemnisation des distributeurs en gros que lors de la première campagne, soit 4 centimes d'euros.

◆ L'harmonisation des prix de revente des vaccins aux vétérinaires

105. Il ressort d'un projet de communiqué de presse de la FDMV élaboré par ses membres - Agripharm, Alcyon, Centravet, Coveto, Hippocampe, Medicoop, Vêto Santé - que les distributeurs en gros se sont mis d'accord pour harmoniser le prix de revente des vaccins aux vétérinaires. En effet, selon ce communiqué, la FDMV propose « *des prix identiques pour toutes [sic] les vétérinaires de France (...)* » (cote 8750).
106. L'adoption d'un prix unique ou d'un prix très voisin par des membres de la FDMV est confirmée par les discussions internes qui ont eu lieu sur ce sujet au sein de certains distributeurs en gros.
107. Ainsi, un échange de courriels internes à Coveto du 30 décembre 2008 relatif aux tarifs pratiqués durant la deuxième campagne de vaccination précise la manière dont les distributeurs en gros doivent fixer les prix des vaccins aux vétérinaires, les taux de remise, d'escompte et RFA dans les termes suivants « *Afin que les différences entre les centrales ne soient pas une source supplémentaire de conflit avec nos adhérents ou client [sic] et compte tenu d'un prix national fixe pour les éleveurs, la FDMV a décidé d'avoir des taux de remise voisins incluant escompte et RFA : de l'ordre de 3,5 %. Ceci obligeant les centrales avec des remises spécifiques à les supprimer. Ainsi, Centravet a supprimé ses remises par Transnet et pour commande avant 10h00 ; Alcyon ses RFA par gamme ; Coveto sa remise qualité... (...). C'est une décision de la FDMV permettant de ne pas créer entre les vétérinaires de discrimination tarifaire compte tenu du fait qu'au niveau des éleveurs le prix est identique. (...)* L'email se conclut par : « *Notre décision, bien que défendable (...) est très délicate dans la mesure où la loi de modernisation de l'économie d'août dernier exacerbe la concurrence et condamne toute tentative d'harmonisation sur un marché. Dans ces conditions, il va de soi que vous ne devez rien écrire et que tout adhérent un peu trop véhément doit m'être adressé sans délai* » (cote 8690, soulignement ajouté).

108. Les auteurs de la pratique ont conscience que Centravet, Coveto et Alcyon pratiquent les mêmes niveaux de prix ce qui les met en situation de « risque » au regard des règles de concurrence, ainsi qu'il ressort également du compte-rendu d'une réunion de la FDMV qui s'est tenue le 12 décembre 2008 (cote 8745) :

Centravet - Coveto et Alcyon au même niveau = risque
DG CCRF

109. Selon le procès-verbal du conseil d'administration de Coveto du 3 février 2009, le président du conseil d'administration a indiqué à cette occasion que l'application d'un prix de vente unique par tous les distributeurs en gros n'a pas été possible afin de respecter les dispositions législatives relatives à la libre concurrence mais qu'en pratique « les centrales proposent au final au vétérinaire praticien un prix très voisin quelle que soit la centrale choisie » (cotes 4189 à 4196).
110. Par ailleurs, dans le compte-rendu de la réunion du conseil de surveillance de Centravet du 13 janvier 2009 il est précisé qu'« il a été convenu qu'aucune centrale ne fera de remise à la commande. Centravet n'appliquera pas la remise contrat ni le bonus commande. Le contrat annuel ne s'appliquera pas non plus sur ces ventes. Par contre les excédents d'exploitation et l'escompte seront conservés » (cotes 4382 à 4392).

- ◆ Les tensions entre distributeurs en gros et les vétérinaires sur la répartition des gains générés par la distribution des vaccins contre la FCO

111. L'ampleur des gains engendrés par la distribution des vaccins contre la FCO a suscité des tensions entre distributeurs en gros et vétérinaires praticiens, ces derniers estimant qu'un partage plus équitable des bénéfices pourrait être effectué. Ce désaccord entre les deux professions ressort notamment du compte rendu de l'assemblée générale de la FDMV du 29 avril 2009 (cotes 4324 à 4326).

c) Les profits réalisés par les distributeurs durant les deux premières campagnes de vaccination

112. Les trois principaux distributeurs en gros ont tiré des profits substantiels de l'activité de distribution des vaccins contre la FCO durant les campagnes de vaccination obligatoire.
113. S'agissant de Centravet, le compte-rendu de la réunion du conseil de surveillance du 23 mars 2009 précise que « le résultat de Centravet n'est pas trop mauvais du fait de la FCO (apport cumulé de marge à fin février 500 K€ » (cotes 4393 à 4396). De même, le compte-rendu de la réunion du conseil de surveillance du 17 juin 2009 mentionne un chiffre d'affaires de 156,614 M€ en hausse par rapport à l'année précédente, cela malgré la crise économique. Ces bons résultats résultent « d'un apport de chiffre d'affaires avec la vaccination FCO. Hors FCO ce chiffre d'affaire aurait été de 152,365 k€ ». La marge nette de 18,968 k€ est également en hausse par rapport à l'année précédente, la FCO jouant pour 1,2 M€ (cotes 4397 à 4402).
114. S'agissant de Coveto, le procès-verbal du conseil d'administration du 3 février 2009 précise, concernant la situation comptable au 31 décembre 2008, que l'augmentation du taux de marge brute à 10,52 % s'explique en partie par la campagne de vaccination FCO (cotes 4189 à 4196). Quant au procès-verbal du conseil d'administration du 16 juin 2009, il

constate une forte amélioration de la marge en 2008, notamment en raison des remboursements de frais liés aux FCO par l'État (cotes 4200 à 4203).

115. S'agissant d'Alcyon, un document intitulé « Activité 2009 - Conseil d'administration élargi - Pau 24 septembre » comportant un graphique qui retrace l'évolution du marché sur 12 mois à fin août 2009 évalue l'impact de l'activité de distribution de vaccins contre la FCO et le chiffre à + 2 points de croissance (cotes 10967 à 10970).

d) Les pratiques relevées lors de la troisième campagne de vaccination (du 2 novembre 2009 au 30 juin 2010)

116. Le 2 novembre 2009, une troisième campagne de vaccination a été mise en œuvre sur l'ensemble du territoire français (cotes 21361, 21362 et 21423 à 21443).
117. À l'occasion de cette nouvelle campagne, un rapport de l'Assemblée Nationale du 16 octobre 2008 mentionne la volonté gouvernementale de financer « 50 millions de doses correspondant à la vaccination obligatoire de toutes les bêtes de France à l'exception des 18 départements qui ont déjà bénéficié de cette vaccination » et précise également qu'« un appel d'offres sera aussi lancé en 2009 pour la fourniture des vaccins contre le sérotype 8 pour s'assurer de la disponibilité de vaccins pour les éleveurs français ».
118. Selon un communiqué de presse diffusé par le Ministère de l'Alimentation le 7 octobre 2009, la campagne de vaccination ne serait pas à la charge des éleveurs puisque « 98 millions d'euros ont été débloqués pour cela. Cet effort financier tient compte de vos difficultés économiques actuelles. L'Etat assumera le coût des vaccins et de l'acte vétérinaire jusqu'au 30 mars 2010 » (cotes 21531 et 21532). Ce délai a ensuite été prorogé au 30 juin 2010.

◆ Les modalités d'indemnisation des frais logistiques

119. Lors de la troisième campagne, l'administration a décidé de verser aux vétérinaires une indemnisation forfaitaire incluant la prestation du vétérinaire, les frais administratifs du vétérinaire et les frais logistiques supportés pour l'acheminement des vaccins, à charge pour les vétérinaires d'indemniser les distributeurs en gros pour les prestations logistiques fournies.
120. Au sein de cette somme forfaitaire fixée à 2,05 euros, les frais administratifs du vétérinaire et les frais logistiques du distributeur en gros faisaient eux-mêmes l'objet d'un forfait global fixé à 30 centimes d'euros. Ce forfait ne distinguant pas les frais administratifs des vétérinaires et les coûts logistiques des distributeurs en gros, des négociations ont eu lieu entre la DGAL, le SNVEL (représentant les intérêts des vétérinaires) et la FDMV afin de déterminer le montant qui serait versé par les vétérinaires aux distributeurs.
121. Dans un courriel du 23 octobre 2009 à l'attention de certains membres de la FDMV, le président du SNVEL a expliqué la logique poursuivie par l'administration dans l'indemnisation de la troisième campagne de vaccination : une rémunération des vétérinaires établie sur la base d'un forfait de 2,05 euros, soit une baisse de 10 % par rapport aux tarifs 2009. Selon lui, l'enveloppe budgétaire étant peu flexible, elle obligeait vétérinaires et distributeurs en gros à négocier entre eux le montant reversé au titre des coûts logistiques (cote 8054).

- ◆ La position commune adoptée par certains membres de la FDMV sur le montant de l'indemnisation des frais logistiques demandée à l'administration

122. Dans un courriel du 22 octobre 2010, le président de la FDMV, également président de Coveto, a informé l'ensemble des membres concernés de la FDMV de l'état des négociations avec l'administration. Il a précisé que celle-ci n'avait pas prévu de séparer les indemnités liées aux frais logistiques des vétérinaires de celles dédiées aux distributeurs et a demandé à tous les distributeurs d'adopter une démarche commune et solidaire : « *Nous nous devons d'avoir tous la même attitude à la fraction de centime près et idem action si nous ne désirons pas nous décrédibiliser* » (cote 8049).
123. S'adressant aux mêmes destinataires le 23 octobre 2009, le coordinateur national des ventes pour Alcyon a précisé « *concernant la position d'Alcyon, elle est bien évidemment toujours la même que celle adoptée mardi dernier lors de la réunion au ministère, à savoir : il est absolument hors de question que les prix des vaccins de la campagne FCO à venir puisse [sic] être un quelconque levier pour instaurer une concurrence entre distributeurs* » (cote 8050).
124. En revanche, Veto Santé s'est désolidarisé de la volonté affichée par les présidents de la FDMV et d'Alcyon : « *Pour ce qui est de Veto Santé et Elvetis nous refusons catégoriquement de nous associer à toute entente visant à supprimer la concurrence entre grossistes* » (cote 8050).

- ◆ Les négociations sur le montant de l'indemnisation des distributeurs en gros

125. Dans un courriel du 23 octobre 2009 adressé aux membres de la FDMV, le président du SNVEL a précisé que « *le montant par dose ne devrait pas excéder 0,025 euro / dose* » (cote 8054).
126. En réaction à cette proposition, le président du FDMV a demandé l'avis des adhérents de la fédération sur la position à adopter vis-à-vis du SNVEL et de l'administration. À cette occasion, il leur a rappelé que :

Nous aligner au souhait du syndicat en facturant 2,5 centimes, ce qui fera encore moins avec les ristournes; cela nous décrédibilisera vis à vis de l'administration à qui nous avons fait une démonstration forte que 4 centimes et plus était nos couts réels. Pour les éventuelles prochaines négos dans ce cas, je n'irai pas de peur de passer pour un Mickey, car nous repartirions à partir de ces bases. La distribution s'en sortira appauvrit au propre et au figuré.
127. Finalement, il a proposé d'une part, de prendre le « *tarif que nous avons eu la première saison en facturant aux vétos 4 centimes* » et, d'autre part, « *d'envisager une action forte vis-à-vis de l'administration refus de démarrer les livraisons ? refus des données administratives ou à un rythme nettement moindre ? ... pour obtenir que l'administration ouvre encore son porte-monnaie* » (cotes 8057 et 8058, soulignement ajouté).
128. En réponse, le directeur général de Centravet a quant à lui fait savoir qu'il lui semblait opportun d'accepter la position du SNVEL et de l'administration à 2,5 centimes, en précisant que (cotes 8056 et 8057) :

- > Pour moi comme je te le disais tout l'heure dans mon mail, il faut une réponse commune de la FDMV
- > Je pense qu'il faut une retraite dans l'ordre
- > Ce n'est pas agréable mais en aucun cas tu ne dois avoir l'impression d'être passé pour un mickey . Grâce à ton travail , tu as fait gagner pas mal d'argent à la distribution les 2 dernières années et nous t'en sommes tous reconnaissant.
- >
- > Là on revient sur des bases plus en rapport avec la réalité
- > Je ne pense pas que l'on perde de l'argent à livrer si c'est un peu regroupé

129. Finalement, le président de la FDMV a fait valoir que s'il était possible de facturer 2,5 centimes, cela ne permettrait pas de faire tout le travail administratif (cote 8056).
130. Après ces échanges internes à la FDMV, des négociations ont été entamées avec le cabinet du Ministre de l'agriculture les 25 et 26 octobre 2009.
131. Dans ce cadre, le président du FDMV a suggéré qu'« *en l'état actuel des choses [désaccord entre les distributeurs en gros et le SNVEL], il me semble important de scinder les prestations administratives et logistiques* ». Il a ajouté « *Nous ne pouvons pas envisager que le coût des prestations soit inférieur à 0,045€/dose (car nous devons prévoir une partie éventuelle de négociation avec les vétérinaires (...))* » (cote 8060). Le représentant du ministre de l'agriculture a donné son « *accord pour 0,045€/dose (pour environ 30 millions de doses (...))* » (cote 8059).
132. Par la suite, le président de la FDMV a fait savoir au représentant du ministre que face au mécontentement des vétérinaires et « *pour tenir compte de la difficulté que vous avez de tenir votre enveloppe (...), nous serions prêts à faire l'effort d'accepter 0,04€/dose (effort que nous avons déjà fait sur la première campagne* » (cotes 8061 et 8062).
133. Conscient de la situation délicate dans laquelle se trouvaient les distributeurs, le président du SNVEL a indiqué aux représentants d'Alcyon et de Centravet dans un courriel du 26 octobre 2009 : « *J'ai bien compris la nécessité de trouver un affichage de coûts peu différent de celui de l'an passé pour garder la crédibilité de votre travail analytique* » tout en ajoutant « *cependant, le ressenti des praticiens est tel qu'il ne me paraît pas prudent de les conserver en l'état* ». Il s'est dit « *d'accord pour inciter [le représentant du ministre] à rédiger l'arrêté mesures financières fixant les coûts logistiques à 4 Cts / dose* » (cote 8063).
134. À la suite de ce message, le président de SNVEL a recherché l'assentiment du directeur général de Centravet sur cette position. Ce dernier lui a précisé que même si ses positions étaient quelque peu différentes de celles de la FDMV « *nous ne voulons pas séparer la position de Centravet de celle de la FDMV. C'est la moindre des choses de suivre son syndicat, tu en conviendras (...)* » (cote 8064).
135. À l'occasion d'un échange interne, le président de Coveto, également président de la FDMV, a indiqué à son directeur général qu'Alcyon et Centravet « *m'ont dit savoir faire pour 2,5 centimes par dose + l'administratif (...)* Ils sont pour casser les tarifs, par définition je suis contre 2,5 après 3 ou 3,5 je n'ai pas d'idées ». Il a mentionné le fait que « [le président d'Alcyon] *veut absolument un accord avec le syndicat* ». Il a ajouté « *Ce qui est bien c'est que tout le monde, sauf [Véto Santé] envisage de prendre le tarif FDMV que nous déciderons ensemble* » (cote 8697).
136. Finalement, par arrêté du 28 octobre 2009, l'État a fixé à 4 centimes par dose la contribution à la prise en charge du coût d'acheminement des vaccins.

- ◆ L'accord entre les membres de la FDMV sur le partage de l'indemnisation entre distributeurs et vétérinaires

137. Les vétérinaires considéraient qu'une partie de l'indemnisation de quatre centimes par dose obtenue de l'administration au titre des coûts logistiques devait leur être attribuée afin de compenser le taux de perte subi sur les doses de vaccins.
138. En conséquence, le président de SNVEL a contacté Centravet, Alcyon et Hippocampe le 27 octobre 2009 pour trouver « *un accord sur le coût logistique prélevé sur le forfait administratif dévolu aux vétérinaires* » (cote 8066).
139. Une conférence téléphonique a été organisée entre plusieurs membres de la FDMV (Alcyon, Agripharm, Hippocampe, Medicoop Service et Centravet) le 3 novembre 2009 afin de déterminer la position commune à adopter vis-à-vis des vétérinaires. Le compte-rendu de cette conversation fait état du taux de perte subi par les vétérinaires sur les doses de vaccins afin de le déduire du forfait administratif de 4 centimes par dose. Ce taux est estimé entre 12 % et 20 % selon les intervenants, ce qui conduit à un montant à verser aux distributeurs compris entre 3,2 et 3,5 centimes d'euro par dose. Le directeur général de Centravet a rappelé que « *le prix de départ de la négociation avec [le représentant du SNVEL] était de 2,5 cts (même si je pense que l'on vivrait à 2,5 cts)* » mais a accepté les 3 centimes. Hippocampe s'est quant à elle « *aligné sur la FDMV* » (cote 8712).
140. Un projet de communiqué adressé le 4 novembre 2009 par le président de la FDMV aux adhérents montre qu'un accord a été trouvé pour un tarif de 3,5 centimes par dose transportée, tenant compte de la perte subie par les vétérinaires, évaluée à 12,5 %. Dans son message, le président de la fédération indique que la différence entre les distributeurs en gros s'effectuerait sur les taux de ristournes légaux et propres à chaque distributeur en gros, tout en précisant qu'il n'est pas opportun de rajouter d'autres types de remise, « *ce marché n'étant pas un vrai marché concurrentiel* » (cote 7406).
141. En pratique, Hippocampe a facturé sa prestation 0,0345 euro par dose livrée (cote 3975) et Centravet, 3,5 centimes la dose (cote 4585), ces différences étant liées aux taux de remises différents appliqués par chaque distributeur. Le président du SNVEL a indiqué dans le cadre de son audition que « *certaines centrales n'ont rien facturé du tout* » (cote 3752). Ces éléments ont été confirmés par le président de la FDMV (cotes 3779 et 3780).
142. Le prix de 3,5 centimes par dose effectivement appliqué par les distributeurs en gros diffère du prix de 4 centimes prévu par l'arrêté du 28 octobre 2009 sur lequel un accord avait été trouvé avec l'administration pour l'indemnisation des frais logistiques. À cet égard, le président de la FDMV a indiqué lors de son audition : « *On aurait pu fixer 4 c par dose comme cela était prévu par un arrêté mais nous aurions été en conflit avec le SNVEL. Lorsque nous avons négocié les 4 c avec l'administration nous n'avions pas nécessairement intégré les frais de casse ; les vétérinaires nous ont conduit à réviser cette somme* » (cote 3781).

D. LES GRIEFS NOTIFIÉS

143. Par un courrier du 31 janvier 2018, le rapporteur général de l'Autorité a notifié les trois griefs suivants aux sociétés mises en cause et à leurs sociétés mères :
144. Sur la pratique relative à la répartition de clientèle entre Alcyon et Coveto (**grief n° 1**) :

« Il est fait grief à :

- La société anonyme Alcyon France (RCS n° 409 166 691), sise 27 rue Damesme, 75013 Paris, pour la période allant du 17 janvier 2007 à fin décembre 2009, en raison de sa participation directe ;
- La société anonyme Alcyon (RCS Paris 403 308 661), sise 27 rue Damesme, 75013 Paris, pour la période allant du 17 janvier 2007 à fin décembre 2009 en sa qualité de société mère ayant exercé une influence déterminante sur la société anonyme Alcyon France (RCS n° 409 166 691), sise 27 rue Damesme, 75013 Paris ;
- La société anonyme coopérative à capital variable Coveto (RCS La Roche-Sur-Yon 305 809 741) sise Zone Industrielle du Planty, avenue Louis Pasteur, 85600 La Guyonnière pour la période allant du 17 janvier 2007 à fin décembre 2009, en raison de sa participation directe ;

d'avoir participé à une entente sur les marchés français de la distribution en gros de médicaments vétérinaires, d'aliments pour animaux de compagnie et de matériels et accessoires, en mettant en œuvre, dans le cadre de réunions bilatérales un accord qualifié par les entreprises mise en cause de « pacte de non-agression » visant à se répartir la clientèle.

Cette pratique a eu pour objet d'empêcher, de restreindre ou de fausser le jeu de la concurrence sur les marchés français de la distribution en gros de médicaments vétérinaires, d'aliments pour animaux de compagnie et de matériels et accessoires.

Elle est prohibée par l'article L. 420-1 du code de commerce et l'article 101, paragraphe 1, du TFUE ».

145. Sur la pratique relative à la répartition de clientèle entre Centravet et Coveto (**grief n° 2**).

« Il est fait grief à :

- La société anonyme coopérative à capital variable Coveto (RCS La Roche-Sur-Yon 305 809 741) sise Zone Industrielle du Planty, avenue Louis Pasteur, 85600 La Guyonnière pour la période allant du 21 octobre 2009 à fin décembre 2009, en raison de sa participation directe ;
- La société anonyme coopérative à capital variable Centravet (RCS Saint-Malo 027 250 026) sise Zone Artisanale les Alleux, Taden, 22100 Dinan pour la période allant du 21 octobre 2009 à fin décembre 2009, en raison de sa participation directe ;

d'avoir participé à une entente sur les marchés français de la distribution en gros de médicaments vétérinaires, d'aliments pour animaux de compagnie et de matériels et accessoires, en concluant un accord qualifié de « pacte de non-agression » visant à se répartir la clientèle.

Cette pratique a eu pour objet d'empêcher, de restreindre ou de fausser le jeu de la concurrence sur les marchés français de la distribution en gros de médicaments vétérinaires, d'aliments pour animaux de compagnie et de matériels et accessoires.

Elle est prohibée par l'article L. 420-1 du code de commerce et l'article 101, paragraphe 1, du TFUE ».

146. Sur les pratiques mises en œuvre lors des trois campagnes de vaccination obligatoire contre la FCO qui se sont déroulées de 2008 à 2010 (**grief n° 3**) :

« Il est fait grief à :

- *La société anonyme Alcyon France (RCS n° 409 166 691), sise 27 rue Damesme, 75013 Paris, pour la période allant du 25 juin 2008 au 2 novembre 2010, en raison de sa participation directe ;*
- *La société anonyme Alcyon (RCS Paris 403 308 661), sise 27 rue Damesme, 75013 Paris, pour la période allant du 25 juin 2008 au 2 novembre 2010 en sa qualité de société mère ayant exercé une influence déterminante sur société anonyme Alcyon France (RCS n° 409 166 691), sise 27 rue Damesme, 75013 Paris ;*
- *La société anonyme coopérative à capital variable Coveto (RCS La Roche-Sur-Yon 305 809 741) sise Zone Industrielle du Planty, avenue Louis Pasteur, 85600 La Guyonnière pour la période allant du 25 juin 2008 au 2 novembre 2010, en raison de sa participation directe ainsi qu'en sa qualité de société mère de la SAS Coveto Limoges pour les pratiques commises par la société d'intérêt collectif agricole Medicoop Service, pour la période allant du 25 juin 2008 au 2 novembre 2010, en raison de la participation directe de cette dernière ;*
- *La société par actions simplifiée Coveto Limoges (RCS La Roche-Sur-Yon 790 176 952) sise Zone Industrielle du Planty, avenue Louis Pasteur, 85600 La Guyonnière au titre des pratiques commises par la société d'intérêt collectif agricole Medicoop Service, pour la période allant du 25 juin 2008 au 2 novembre 2010, en raison de la participation directe de cette dernière ;*
- *La société anonyme coopérative à capital variable Centravet (RCS Saint-Malo 027 250 026) sise Zone Artisanale les Alleux, Taden, 22100 Dinan pour la période allant du 25 juin 2008 au 2 novembre 2010, en raison de sa participation directe ;*
- *La société anonyme Hippocampe Caen (RCS Caen 314 614 884) sise 12 rue des Vaux de la Folie, 14000 Caen pour la période allant du 25 juin 2008 au 2 novembre 2010, en raison de sa participation directe ;*
- *La société par actions simplifiée Agripharm Santé Animale (RCS La Roche-Sur-Yon 380 995 555) sise Zone d'Aménagement Concerté de La Buzenière, 11, rue Ampère, BP 539, 85505 Les Herbiers Cedex pour la période allant du 25 juin 2008 au 2 novembre 2010, en raison de sa participation directe ;*
- *La société par actions simplifiée Chrysalide (RCS La Roche-Sur-Yon 491 206 108) sise Zone d'Aménagement Concerté de la Buzenière, 23 rue Olivier de Serres, 85500 Les Herbiers pour la période allant du 25 juin 2008 au 2 novembre 2010 en sa qualité de société mère ayant exercé une influence déterminante sur la société par actions simplifiée Agripharm Santé Animale (RCS La Roche-Sur-Yon 380 995 555) sise Zone d'Aménagement Concerté de La Buzenière, 11, rue Ampère, BP 539, 85505 Les Herbiers Cedex ;*
- *La société par actions simplifiée Vêto Santé (RCS Evry 413 144 775) sise 6 avenue Léonard de Vinci, 63000 Clermont-Ferrand pour la période allant du 25 juin 2008 au 15 décembre 2009, en raison de sa participation directe ;*
- *La société par actions simplifiée Elvetis (RCS Rennes 436 860 035) sise Zone Artisanale du Giffard, 35410 Domloup pour la période allant du 25 juin 2008 au 15 décembre 2009, en raison de sa participation directe ;*
- *La société par actions simplifiée Neftys Pharma (RCS Lyon 444 653 794) sise 18 chemin de la Ferlatière, 69370 Saint Didier Au Mont d'Or pour la période allant*

du 25 juin 2008 au 15 décembre 2009 en sa qualité de société mère ayant exercé une influence déterminante sur la société par actions simplifiée Vêto Santé (RCS Evry 413 144 775), 6 avenue Léonard de Vinci, 63000 Clermont-Ferrand et la société par actions simplifiée Elvetis (RCS Rennes 436 860 035), Zone Artisanale du Giffard, 35 410 Domloup ;

- *La FDMV sise 10 place Léon Blum, 75011 Paris pour la période allant du 25 juin 2008 au 2 novembre 2010, en raison de sa participation directe ;*

d'avoir sur le marché de la distribution de vaccins contre la FCO en France mis en œuvre une entente unique, complexe et continue en mettant en œuvre des pratiques participant au même objectif commun et global de réduction de l'incertitude concurrentielle consistant en :

- *la fixation en commun des coûts d'acheminement des vaccins contre la FCO présentés à l'administration lors des campagnes de vaccination obligatoire contre la FCO de 2008, 2008/2009 et 2009/2010 ;*
- *la fixation en commun des prix facturés aux vétérinaires lors des campagnes de vaccination obligatoire contre la FCO de 2008/2009 et 2009/2010 ;*
- *des échanges de données individualisées récentes et détaillées sur les coûts ;*
- *des concertations sur la stratégie à adopter face à l'administration et aux vétérinaires.*

Les entreprises Veto Santé et Elvetis ont participé à plusieurs des composantes de l'infraction unique, complexe et continue, à savoir les pratiques mises en œuvre lors des campagnes de vaccination obligatoire contre la FCO de 2008 et 2008/2009 qui constituent une infraction à l'article L 420-1 du code de commerce et à l'article 101 du TFUE. Ces entreprises se sont désolidarisées publiquement des pratiques mises en œuvre lors de la campagne de vaccination obligatoire contre la FCO de 2009/2010, elles ne peuvent être tenues responsables de l'infraction dans son ensemble.

Ces pratiques ont eu pour objet d'imposer sur le marché de la distribution des vaccins contre la FCO en France de 2008 à 2010, un mode d'organisation substituant au libre exercice de la concurrence, à l'autonomie et à l'incertitude, une collusion généralisée entre les distributeurs en gros portant atteinte à la fixation des prix par le libre jeu du marché.

Elles sont prohibées par l'article L. 420-1 du code de commerce et l'article 101, paragraphe 1, du TFUE ».

III. Discussion

A. SUR LA MISE EN ŒUVRE DE LA PROCÉDURE DE TRANSACTION

147. Le III de l'article L. 464-2 du code du commerce dispose : « *Lorsqu'un organisme ou une entreprise ne conteste pas la réalité des griefs qui lui sont notifiés, le rapporteur général peut lui soumettre une proposition de transaction fixant le montant minimal et le montant maximal de la sanction pécuniaire envisagée. Lorsque l'entreprise ou l'organisme s'engage à modifier son comportement, le rapporteur général peut en tenir compte dans sa proposition de transaction. Si, dans un délai fixé par le rapporteur général, l'organisme ou l'entreprise donne son accord à la proposition de transaction, le rapporteur général propose à l'Autorité de la concurrence, qui entend l'entreprise ou l'organisme et le commissaire du Gouvernement sans établissement préalable d'un rapport, de prononcer la sanction pécuniaire (...) dans les limites fixées par la transaction* ».
148. En l'espèce, les entreprises en cause, en qualité d'auteur et de société mère, n'ont pas contesté la réalité des griefs qui leur ont été notifiés, et ont sollicité l'application des dispositions du III de l'article L. 464-2 du code de commerce auprès du rapporteur général de l'Autorité, qui leur a soumis une proposition de transaction.
149. La mise en œuvre du texte précité a donné lieu, pour chacune des entreprises en cause, à l'établissement d'un procès-verbal de transaction, par lequel elles ont donné leur accord à une proposition de transaction définissant les limites des sanctions pécuniaires pouvant leur être infligées.
150. Lors de la séance du 17 juillet 2018, les entreprises en cause ont confirmé leur accord avec les termes de la transaction, dont elles ont accepté, en toute connaissance de cause, les conséquences juridiques, notamment en ce qui concerne le montant de la sanction pécuniaire pouvant être prononcée par l'Autorité.
151. Les pratiques n'ayant pas été contestées, l'Autorité se bornera aux développements suivants.

B. SUR LE DROIT APPLICABLE

152. Trois éléments doivent être établis pour que des pratiques soient susceptibles d'affecter sensiblement le commerce entre États membres : l'existence d'un courant d'échanges entre les États membres portant sur les produits en cause, l'existence de pratiques susceptibles d'affecter ces échanges et le caractère sensible de cette affectation.
153. En l'occurrence, les pratiques examinées concernent la distribution de médicaments vétérinaires en France qui représente un chiffre d'affaires de près de 1,5 milliard d'euros par an. Les principaux acteurs du secteur ont participé à leur mise en œuvre sur l'intégralité du territoire français. En effet, les pactes de non-agression concluent entre Alcyon et Coveto, d'une part, et Centravet et Coveto, d'autre part, visaient pour les trois principaux acteurs du secteur à se répartir leur clientèle respective sur l'ensemble du territoire

national. Par ailleurs, les pratiques portant sur la fixation du prix d'acheminement des vaccins lors des campagnes de vaccination contre la FCO ont concerné la quasi-totalité des distributeurs en gros actifs sur le marché français. En renforçant le cloisonnement du marché de la distribution en gros du médicament vétérinaire, déjà caractérisé par la présence de fortes barrières légales et techniques à l'entrée, ces pratiques ont pu affecter le commerce entre les États membres.

154. Elles doivent donc être examinées au regard de l'article L. 420-1 du code de commerce et de l'article 101 du TFUE.

C. SUR LE MARCHÉ PERTINENT

155. Les pratiques relevées concernent la distribution en gros de médicaments vétérinaires, de matériels et d'aliments pour animaux en France.
156. Dans la mesure où les pratiques sont examinées, en l'espèce, au titre de la prohibition des ententes illicites, il n'est pas nécessaire de définir le marché avec davantage de précision, dès lors que le secteur a été suffisamment identifié pour qualifier les pratiques observées et permettre de les imputer aux opérateurs qui les ont mises en œuvre (voir notamment arrêt du Tribunal de l'Union du 12 septembre 2007, *William Prym/Commission*, T-30/05, point 86 et décision de l'Autorité n° [15-D-03](#) du 11 mars 2015 relative à des pratiques mises en œuvre dans le secteur des produits laitiers frais, paragraphe 181).

D. SUR LE BIEN-FONDÉ DES GRIEFS

1. LES PRATIQUES RELATIVES AU PARTAGE DE CLIENTÈLE

a) Rappel des principes

157. Le paragraphe 1 de l'article 101 TFUE ainsi que l'article L. 420-1 du code de commerce prohibent les accords entre entreprises ayant pour objet ou pour effet d'empêcher, de restreindre ou de fausser la concurrence. Selon une jurisprudence constante, un accord est constitué lorsque les parties ont librement manifesté une volonté commune de se comporter d'une manière déterminée sur le marché et d'adopter une stratégie commune (voir notamment arrêt de la Cour de justice du 8 juillet 1999, *Anic Partecipazioni SpA*, C49/92, point 130).
158. Les accords qui, eu égard à leur teneur, à leurs objectifs et au contexte économique et juridique dans lequel ils s'insèrent, revêtent un degré suffisant de nocivité pour la concurrence sont considérés comme des restrictions de concurrence par objet (arrêt de la Cour de justice du 11 septembre 2014, *Groupeement des cartes bancaires/Commission*, C-67/13, points 51 et 53). Les pratiques par lesquelles des concurrents fixent les prix, se répartissent les marchés ou la clientèle sont considérées comme particulièrement nocives à la concurrence (Lignes directrices sur l'applicabilité de l'article 101 du TFUE aux accords de coopération horizontale, point 236). L'Autorité considère également qu'un partage de clientèle constitue une entente ayant un objet anticoncurrentiel au sens des articles 101, paragraphe 1, du TFUE et L. 420-1 du code de commerce.

b) Le pacte de non-agression entre Alcyon et Coveto (grief n° 1)

159. Il ressort des éléments exposés aux paragraphes 48 à 65 que l'existence d'un « *pacte de non-agression* » entre Coveto et Alcyon a été évoquée pour la première fois le 17 janvier 2007 au cours d'une réunion à laquelle assistaient leurs représentants.
160. Selon les comptes rendus des rencontres bilatérales successives entre ces deux entreprises, ce pacte consistait à ne pas démarcher activement leurs clients respectifs, voire à procéder à des échanges de clientèle réciproque. Il portait sur l'ensemble des produits et prestations proposés par les deux distributeurs en gros, y compris les produits d'alimentation pour animaux, les matériels et les médicaments vétérinaires ainsi que sur l'ensemble de leurs clients. Aux dires des représentants d'Alcyon et Coveto, cette répartition de clientèle devait permettre aux entreprises concernées de faire front commun contre leur principal concurrent Centravet.
161. Ainsi, Alcyon et Coveto sont convenues dans le cadre de leurs différents échanges d'adopter une stratégie commune consistant en une répartition de clientèle. Ce faisant, ces deux entreprises concurrentes ont limité leur autonomie commerciale et restreint leur capacité à se faire concurrence par leurs mérites propres sur les marchés de la distribution de médicaments vétérinaires, de matériels et d'aliments pour animaux.
162. La teneur des échanges intervenus entre Alcyon et de Coveto de 2007 à 2009 montre que, hormis « *quelques points de friction de détail* », les deux entreprises ont pour l'essentiel respecté les principes qui ont présidé à la conclusion de leur accord de répartition de clientèle durant toute cette période.
163. Cependant, à la fin de l'année 2009, confrontée à la dégradation constante de son chiffre d'affaires due à des pertes récurrentes de clientèle, Coveto a adopté une politique commerciale de reconquête fondée sur l'octroi à ses clients - actuels ou prospects - d'une remise de 10 %.
164. Il résulte de ce qui précède que, du 17 janvier 2007 à fin décembre 2009, les sociétés Alcyon et Coveto ont mis en œuvre un accord de répartition de clientèle qui avait pour objet de restreindre la concurrence sur les marchés français de la distribution en gros de médicaments vétérinaires, d'aliments pour animaux de compagnie et de matériels et accessoires, en violation du premier paragraphe de l'article 101 TFUE et de l'article L. 420-1 du code de commerce.

c) Le pacte de non-agression entre Centravet et Coveto (grief n° 2)

165. Selon les éléments figurant aux paragraphes 66 à 75, Centravet et Coveto ont envisagé un projet de rapprochement. Dans un tel contexte, le pacte de non-agression conclu le 21 octobre 2009 devait permettre de figer les positions de chacune des entreprises concernées. Selon les échanges intervenus entre les représentants des deux entités concernées, il s'agissait d'éviter les pertes de chiffres d'affaires qui pourraient résulter de « *combats fratricides* ». Les représentants de Centravet et de Coveto se sont engagés à ne pas démarcher leurs clientèles respectives, à l'exception des anciens clients de chacune de ces structures. Cette consigne a été transmise aux opérationnels qui devaient s'abstenir de visiter les clients de leur concurrent.
166. Il ressort ainsi des éléments au dossier qu'à compter du 21 octobre 2009, Centravet et Coveto sont convenues d'une stratégie commune consistant en une répartition de clientèle, qui avait pour but de limiter leur autonomie commerciale respective et de restreindre la concurrence sur les marchés concernés.

167. Compte tenu des tensions apparues dès le 2 décembre 2009 entre les deux sociétés, leur projet de rapprochement a été abandonné. Aucun élément au dossier ne permet de considérer que si le « *pacte de non-agression* » a subsisté au-delà de cette date.
168. Ainsi, du 21 octobre 2009 au 2 décembre 2009, les sociétés Centravet et Coveto ont conclu un accord de répartition de clientèle qui avait pour objet de restreindre la concurrence sur les marchés français de la distribution en gros de médicaments vétérinaire, d'aliments pour animaux de compagnie et de matériels et accessoires, en violation du premier paragraphe de l'article 101 TFUE et de l'article L. 420-1 du code de commerce.

2. LES PRATIQUES MISES EN ŒUVRE LORS DES CAMPAGNES DE VACCINATION CONTRE LA FCO

a) Rappel des principes

L'existence d'une infraction unique, complexe et continue

169. Aux termes de la jurisprudence tant interne que de l'Union, une série de comportements de plusieurs entreprises qui s'inscrivent dans un « plan d'ensemble » poursuivant un objectif économique unique visant à fausser le jeu de la concurrence peut être qualifiée d'infraction unique, complexe et continue pour la période pendant laquelle elle est mise en œuvre (arrêt de la Cour de justice du 8 juillet 1999 Commission/Anic Partecipazioni précité, point 114 ; arrêt de la cour d'appel de Paris du 30 janvier 2014, n° 2012/00723). L'existence d'un tel « plan d'ensemble » se déduit notamment des éléments de similarité de comportements, d'acteurs et de chronologie existant entre les pratiques constitutives de l'infraction unique ainsi que, le cas échéant, de leur complémentarité.
170. Lorsque les différentes actions s'inscrivent dans un « plan d'ensemble », la responsabilité des entreprises est retenue en fonction de leur participation à l'infraction dans son ensemble ou, lorsqu'elles n'ont participé qu'à certaines pratiques constitutives de l'infraction unique, du fait qu'elles ont eu connaissance de l'ensemble des autres comportements infractionnels envisagés ou mis en œuvre par les autres participants à l'entente dans la poursuite des mêmes objectifs, ou ont pu raisonnablement les prévoir et étaient prêtes à en prendre le risque (voir notamment arrêt de la Cour de justice du 6 décembre 2012, Verhuizingen Coppens NV/Commission, C-441/11, points 42 et 43).

Les pratiques mises en œuvre par des syndicats professionnels

171. Les règlements, consignes ou circulaires émanant des organismes collectifs, tels que les syndicats professionnels, bien qu'ils se présentent comme des actes unilatéraux, résultent d'un accord de volonté de leurs membres et sont, à ce titre, susceptibles de relever des règles relatives à la prohibition des ententes (voir en ce sens, arrêt de la Cour de cassation du 16 mai 2000, Ordre national des pharmaciens, n° 98-12612).
172. Une organisation syndicale qui sort de la mission d'information, de conseil et de défense des intérêts professionnels que la loi lui confie, en adoptant un comportement de nature à influencer directement ou indirectement sur la concurrence que se livrent ses membres, enfreint l'article L. 420-1 du code de commerce (voir notamment décision n° [18-D-06](#) du 23 mai 2018 relative à des pratiques mises en œuvre dans le secteur de la commercialisation des vins en vrac AOC des Côtes du Rhône, paragraphe 93).

b) Application au cas d'espèce

173. Il ressort des éléments exposés aux paragraphes 76 à 142 que les distributeurs en gros ayant participé aux trois campagnes de vaccination obligatoire contre la FCO en 2008, 2008/2009 et 2009/2010, ont mis en œuvre, au moyen de contacts réguliers, directs et indirects, au travers de la FDMV, une série de pratiques anticoncurrentielles dans le secteur de la distribution en gros des médicaments vétérinaires.
174. À l'occasion de leurs fréquents échanges, les entreprises en cause se sont communiqué de nombreuses informations commercialement sensibles sur leurs coûts d'acheminement des vaccins et la stratégie tarifaire à adopter vis-à-vis de l'administration et des vétérinaires. Cette stratégie a consisté à fixer en commun les coûts d'acheminement des vaccins contre la FCO présentés à l'administration lors des trois campagnes de vaccination obligatoire contre cette épizootie, ainsi qu'à fixer en commun les prix facturés aux vétérinaires lors des deuxième et troisième campagnes de vaccination obligatoire.
175. Ces pratiques sont intervenues dans un contexte particulier, d'urgence sanitaire pour les pouvoirs publics, la propagation rapide de la FCO ayant contraint l'administration à ne pas procéder à des appels d'offres portant sur la distribution des vaccins. L'objectif poursuivi par les distributeurs en gros était de maximiser le montant des rétributions reçues pour les prestations logistiques effectuées au cours des trois campagnes de vaccination obligatoire contre la FCO.
176. L'existence de ce plan d'ensemble commun ressort des similitudes et de la complémentarité propres aux pratiques mises en place par les distributeurs en gros.
177. Concernant les similitudes existant entre les pratiques, il convient en premier lieu de relever que les mêmes modalités de mises en œuvre ont été adoptées lors des trois campagnes de vaccination, à savoir des échanges directs entre les distributeurs et indirects, par l'intermédiaire de la FDMV, laquelle transmettait des consignes portant sur le niveau de coûts à présenter à l'administration et de prix à appliquer aux vétérinaires qui ont été adoptées par l'ensemble des entreprises participantes.
178. En deuxième lieu, la quasi-totalité des distributeurs en gros de médicaments vétérinaires actifs sur le marché français ont été impliqués dans la mise en œuvre des pratiques lors des trois premières campagnes de vaccination. Par ailleurs, les entreprises concernées ont été représentées par les mêmes personnes physiques lors des échanges intervenus lors des trois campagnes de vaccination.
179. En troisième lieu, les pratiques ont toutes porté sur l'acheminement des vaccins contre la FCO, elles ont touché l'ensemble du territoire français et ont été mises en œuvre durant toute la durée des trois campagnes de vaccination obligatoire initiées par l'administration entre 2008 et 2010.
180. Pour ce qui concerne la complémentarité des pratiques, il y a lieu de souligner qu'en fixant en commun à la fois les coûts présentés à l'administration pour les prestations logistiques et les prix pratiqués à l'égard des vétérinaires, les distributeurs ont éliminé tout élément d'incertitude quant au montant des rétributions que chacun d'eux pouvait obtenir au titre des prestations logistiques fournies dans le cadre des campagnes de vaccination.
181. Les éléments au dossier ont permis d'établir la participation des sociétés Alcyon, Centravet, Coveto, Hippocampe, Agripharm aux pratiques mises en œuvre durant les trois campagnes de vaccinations, soit durant la période allant du 25 juin 2008, date d'un message adressé par le président du conseil d'administration de Coveto, également président de la FDMV, et le directeur général de Coveto au directeur général de Centravet

portant sur le coût qu'envisagent de facturer les distributeurs à l'administration (voir paragraphe 88), à la fin de la troisième campagne qui s'est achevée le 2 novembre 2010.

182. Vétéo Santé et Elvetis, qui se sont publiquement distancées des agissements relatifs à la troisième campagne de vaccination, n'ont participé aux pratiques que pour les deux premières campagnes, du 25 juin 2008 jusqu'à la fin de la deuxième campagne de vaccination, soit le 15 décembre 2009.
183. Ainsi, les pratiques examinées ci-dessus constituent une entente unique, complexe et continue mise en œuvre par la plupart des distributeurs en gros de médicaments vétérinaires actifs sur le territoire français sous l'égide de la FDMV. Cette entente a eu pour objet de substituer à l'autonomie tarifaire des entreprises concernées et à l'incertitude devant prévaloir entre elles sur le marché des pratiques concertées de fixation de prix pratiquée à l'égard de l'administration et des vétérinaires, lesquelles visaient à maximiser leurs rétributions pour les prestations logistiques effectuées durant les campagnes de vaccination contre la FCO.
184. Cette entente unique, complexe et continue constitue une infraction au premier paragraphe de l'article 101 TFUE et à l'article L. 420-1 du code de commerce.

E. SUR L'IMPUTABILITÉ DES PRATIQUES

185. En droit de l'Union, comme en droit interne, au sein d'un groupe de sociétés, le comportement d'une filiale peut être imputé à la société mère, notamment, lorsque celle-ci détient la totalité ou la quasi-totalité du capital de sa filiale, auteur d'un comportement infractionnel, l'exerce par la société mère d'une influence déterminante sur la politique commerciale de sa filiale étant, dans un tel cas, présumé jusqu'à preuve contraire.
186. En outre, tant que la personne morale responsable de l'exploitation de l'entreprise qui a mis en œuvre des pratiques enfreignant les règles de concurrence subsiste juridiquement, elle doit être tenue pour responsable de ces pratiques. En revanche, lorsque la personne morale responsable de l'exploitation de l'entreprise qui a commis les pratiques a cessé d'exister juridiquement, ces pratiques doivent être imputées à la personne morale à laquelle l'entreprise a juridiquement été transmise, c'est-à-dire celle qui a reçu les droits et obligations de la personne auteur de l'infraction, et, à défaut d'une telle transmission, à celle qui assure en fait sa continuité économique et fonctionnelle.
187. Au vu des principes précédemment cités et compte tenu des circonstances rappelées aux paragraphes 17 et suivants :
188. Il y a lieu de retenir, la responsabilité d'Alcyon France en tant qu'auteure des pratiques correspondant aux griefs n° 1 et n° 3 pour toute la durée de leur mise en œuvre, et celle d'Alcyon qui, en tant que société mère détentrice du capital d'Alcyon France à hauteur de 99,94 % durant la période concernée, est présumé avoir exercé sur cette dernière une influence déterminante.
189. Il y a lieu de retenir la responsabilité de la société Centravet en tant qu'auteure des pratiques ayant fait l'objet des griefs n° 2 et n° 3 pour la totalité de leur durée de mise en œuvre.
190. Il y a lieu de retenir la responsabilité de la société Coveto en tant qu'auteure des pratiques constitutives des griefs n° 1, n° 2 et n° 3 pour toute la durée de leur mise en œuvre.

191. Il y a lieu de retenir la responsabilité de la société Hippocampe en tant qu'auteure des pratiques au titre du grief n° 3 pour toute la durée de leur mise en œuvre.
192. Il y a lieu de retenir la responsabilité de la société Agripharm Santé Animale en tant qu'auteure des pratiques faisant l'objet du grief n° 3 pour la totalité de leur durée de mise en œuvre. Il convient également de retenir la responsabilité de la société Chrysalide dans la mesure où cette société mère, qui détenait 98,58 % du capital d'Agripharm Santé Animale pendant la durée des pratiques, est présumée avoir exercé une influence déterminante sur sa filiale.
193. Il convient de retenir la responsabilité de la société Coveto Limoges en tant que successeur économique de la société d'intérêt collectif agricole Medicoop Service qui a participé aux pratiques constitutives du grief n° 3 durant toute la durée de leur mise en œuvre. Il y a également lieu de retenir la responsabilité de la société Coopérative Vétérinaire de l'Ouest (Coveto) en tant que société mère de la société Coveto Limoges.
194. Il convient de retenir la responsabilité de la société Vêto Santé en tant qu'auteur des pratiques relevant du grief n° 3 du 25 juin 2008 au 15 décembre 2009. Doit également être retenue la responsabilité de la société Neftys Pharma qui, en tant que société mère détentrice de la totalité du capital de sa filiale durant toute la durée de sa participation aux pratiques, est présumée avoir exercé sur Vêto Santé une influence déterminante.
195. Il convient de retenir la responsabilité de la société Elvetis en tant qu'auteure des pratiques qui ont fait l'objet du grief n° 3 durant la période du 25 juin 2008 au 15 décembre 2009 ainsi que celle de Neftys Pharma qui, en tant que société mère détentrice de la totalité du capital d'Elvetis pendant la durée des pratiques, est présumée avoir exercé sur cette dernière une influence déterminante.
196. Il convient de tenir la FDMV pour responsable des pratiques faisant l'objet du grief n° 3 sur la totalité de leur durée de mise en œuvre.

F. SUR LES SANCTIONS

1. LES RÈGLES APPLICABLES

197. Aux termes du I de l'article L. 464-2 du code de commerce et de l'article 5 du règlement n° 1/2003, l'Autorité peut infliger une sanction pécuniaire aux entreprises et aux organismes qui se livrent à des pratiques anticoncurrentielles interdites par l'article L. 420-1 du code de commerce et l'article 101 du TFUE.
198. Par ailleurs, le troisième alinéa du I de l'article L. 464-2 précité prévoit que « [l]es sanctions pécuniaires sont proportionnées à la gravité des faits reprochés, à l'importance du dommage causé à l'économie, à la situation individuelle de l'organisme ou de l'entreprise sanctionné ou du groupe auquel l'entreprise appartient et à l'éventuelle réitération de pratiques prohibées par le [titre VI du livre IV du code de commerce]. Elles sont déterminées individuellement pour chaque entreprise ou organisme sanctionné et de façon motivée pour chaque sanction (...) ».
199. Aux termes du quatrième alinéa du I de l'article L. 464-2 du code de commerce, « Si le contrevenant n'est pas une entreprise, le montant maximum de la sanction est de 3 millions d'euros. Le montant maximum de la sanction est, pour une entreprise, de 10 % du montant du chiffre d'affaires mondial hors taxes le plus élevé au cours d'un des exercices clos

depuis l'exercice précédant celui au cours duquel les pratiques ont été mises en œuvre. Si les comptes de l'entreprise concernée ont été consolidés ou combinés en vertu des textes applicables à sa forme sociale, le chiffre d'affaires pris en compte est celui figurant dans les comptes consolidés ou combinés de l'entreprise consolidante ou combinante ».

200. Le III de l'article L. 464-2 du code de commerce dispose : « [L]orsqu'un organisme ou une entreprise ne conteste pas la réalité des griefs qui lui sont notifiés, le rapporteur général peut lui soumettre une proposition de transaction fixant le montant minimal et le montant maximal de la sanction pécuniaire envisagée. Lorsque l'entreprise ou l'organisme s'engage à modifier son comportement, le rapporteur général peut en tenir compte dans sa proposition de transaction. Si, dans un délai fixé par le rapporteur général, l'organisme ou l'entreprise donne son accord à la proposition de transaction, le rapporteur général propose à l'Autorité de la concurrence, qui entend l'entreprise ou l'organisme et le commissaire du Gouvernement sans établissement préalable d'un rapport, de prononcer la sanction pécuniaire prévue au I dans les limites fixées par la transaction ».
201. En outre, les circonstances particulières résultant de la mise en œuvre, en l'espèce, de la procédure de transaction fondée sur les dispositions précitées du III de l'article L. 464-2 du code de commerce justifient que les sanctions prononcées ne soient pas motivées par référence à la méthode de détermination des sanctions pécuniaires énoncée dans le communiqué du 16 mai 2011 de l'Autorité (voir Communiqué du 19 octobre 2017 relatif à la procédure de transaction et aux programmes de conformité).

2. L'APPLICATION AU CAS D'ESPÈCE

202. Les pratiques consistant pour des entreprises concurrentes à s'entendre afin de coordonner leur prix ou leurs stratégies commerciales ainsi que de procéder à des répartitions de marché ou de clientèle sont considérées en droit national et européen comme les plus graves en raison de leurs répercussions sur le fonctionnement de la concurrence.
203. En l'espèce, les deux premières pratiques sanctionnées ont consisté en des pactes de non-agression conclus entre Alcyon et Coveto, d'une part, et Centravet et Coveto, d'autre part. En s'abstenant de démarcher leurs clients respectifs pendant deux ans pour le premier pacte et quelques semaines pour le second, ces entreprises ont limité leur autonomie commerciale et restreint la concurrence sur les marchés concernés. La gravité de ces pratiques se trouve renforcée, au cas d'espèce, par le fait qu'en supprimant la concurrence existant entre les trois principaux distributeurs en gros français, elles ont contribué à réduire les sources d'approvisionnement accessibles aux vétérinaires, alors que ceux-ci ne disposent déjà que d'un choix limité, en raison du faible nombre de distributeurs actifs en France.
204. S'agissant du second pacte de non-agression conclu entre Coveto et Centravet, la circonstance que les commerciaux des entreprises concernées ne se soient pas systématiquement abstenus de démarcher les clients de leur concurrent, en dépit des directives émanant de leur hiérarchie, ne constitue pas le signe d'une absence d'application de l'accord qui pourrait en atténuer la gravité. Il convient, au contraire, de considérer que le simple fait que les dirigeants de Coveto et Centravet aient transmis des consignes aux opérationnels sur le pacte de non-agression témoigne d'une volonté, fût-elle demeurée vaine, de garantir sa mise en œuvre sur le terrain (voir arrêt du Tribunal de l'Union du 25 octobre 2005, Groupe Danone/Commission, T-38/02, paragraphe 388).

205. La troisième infraction sanctionnée a conduit l'ensemble des distributeurs en gros français à fixer en commun les coûts d'acheminement des vaccins contre la FCO présentés à l'administration lors des trois campagnes de vaccination obligatoire lancées entre 2008 et 2010, ainsi qu'à fixer en commun les prix facturés aux vétérinaires lors de la deuxième et de la troisième campagnes de vaccination. Ces différentes pratiques, qui visaient à augmenter artificiellement les profits de ces distributeurs en manipulant certains paramètres essentiels de la concurrence tels que les coûts constituent par leur nature même des infractions particulièrement graves au droit de la concurrence, comme rappelé ci-dessus.
206. Il convient en outre de prendre en compte le fait que ces distributeurs ont profité de l'urgence sanitaire liée à la propagation rapide de la FCO et de l'absence d'appel d'offres, pour induire sciemment en erreur l'acheteur public sur les véritables coûts logistiques de livraison des vaccins supportés par chacun d'entre eux et ainsi compromettre la bonne utilisation des deniers publics.
207. Enfin, les éléments aux dossiers témoignent de la parfaite connaissance que ces distributeurs avaient du caractère illicite de leur comportement, ce qui accroît le degré de gravité des pratiques mises en œuvre durant les trois campagnes de vaccination contre la FCO (cotes 8690, 8745 et 4191).
208. Pour ce qui est du dommage à l'économie, le pacte de non-agression constitutif du premier grief qui a conduit Alcyon et Coveto à ne pas démarcher leurs clients respectifs durant deux ans, a causé un dommage certain à l'économie.
209. Concernant le pacte conclu entre Coveto et Centravet, le dommage qui en a résulté est limité, en raison notamment de la faible durée des pratiques.
210. Quant à l'infraction unique complexe et continue constitutive du troisième grief, elle se distingue par son ampleur, dès lors qu'elle a impliqué tous les distributeurs en gros et que les pratiques ont porté sur l'ensemble du territoire français. Par ailleurs, plusieurs éléments au dossier permettent d'établir que les pratiques mises en œuvre pendant la crise sanitaire de la FCO ont procuré un gain illicite aux entreprises en cause. En effet, selon les propres déclarations des distributeurs concernés, le niveau de remboursement des frais logistiques de 4 centimes d'euros obtenu de l'administration aurait été très largement supérieur aux coûts véritablement supportés pour cette prestation, lesquels auraient été compris entre 1 centime et 2,5 centimes. Si ces éléments sont, à eux seuls, insuffisants pour apprécier l'intégralité du dommage causé à l'économie, l'existence d'un gain illicite significatif en constitue une composante qui a été élevée au cas d'espèce.
211. Concernant l'individualisation des sanctions, s'agissant de la FDMV, il convient de souligner qu'elle a joué un rôle pivot dans l'élaboration et l'organisation de l'infraction mise en œuvre dans le cadre de la crise sanitaire liée à la propagation de la FCO. En effet, au cours de la première campagne de vaccination, elle a participé à l'élaboration et à la diffusion auprès des distributeurs en gros de la méthode de calcul qui leur a permis de surévaluer leurs coûts afin d'obtenir de l'administration un montant d'indemnisation supérieur. Durant les deux campagnes suivantes, la FDMV a usé de toute son influence afin de convaincre les distributeurs de ne pas concéder une baisse du montant d'indemnisation des coûts réclamé à l'administration par rapport à celui obtenu lors de la première campagne.
212. Aucun des montants de sanction envisagés n'est supérieur au plafond légal respectif des entreprises en cause.

3. LE MONTANT DES SANCTIONS

213. Au vu de l'ensemble de ces éléments et dans le respect des termes de la transaction :

- le montant de la sanction infligée solidairement à la SA Alcyon France et à la SA Alcyon est fixé à 10 000 000 euros ;
- le montant de la sanction infligée à la SA coopérative à capital variable Centravet est fixé à 1 400 000 euros ;
- le montant de la sanction infligée à la SA coopérative à capital variable Coveto est fixé à 4 300 000 euros ;
- le montant de la sanction infligée à la SA Hippocampe Caen est fixé à 180 000 euros ;
- le montant de la sanction infligée solidairement à la SAS Agripharm Santé Animale et à la SAS Chrysalide est fixé à 18 000 euros ;
- le montant de la sanction infligée solidairement à la SAS Coveto Limoges et à la SA coopérative à capital variable Coveto est fixé à 55 000 euros ;
- le montant de la sanction infligée solidairement à la SAS Vêto Santé, la SAS Elvetis et à la SAS Neftys Pharma est fixé à 1 400 euros ;
- le montant de la sanction infligée à la fédération de la distribution du médicament est fixé à 3 000 euros.

DÉCISION

Article 1^{er} : Il est établi que les SAS Chrysalide, SAS Agripharm Santé Animale, SAS Neftys Pharma, SAS Vététo Santé, SAS Elvetis, SA Alcyon, SA Alcyon France, SA coopérative à capital variable Centravet, SA Hippocampe Caen, SA coopérative à capital variable Coveto, SAS Coveto Limoges ainsi que la fédération de la distribution du médicament vétérinaire ont enfreint les dispositions de l'article L. 420-1 du code de commerce et du paragraphe 1 de l'article 101 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne en mettant en œuvre les pratiques visées par les trois griefs exposés aux paragraphes 144 à 146.

Article 2 : À ce titre, sont infligées les sanctions pécuniaires suivantes :

- 10 000 000 euros solidairement aux SA Alcyon France et SA Alcyon ;
- 1 400 000 euros à la SA coopérative à capital variable Centravet ;
- 4 300 000 euros à la SA coopérative à capital variable Coveto ;
- 180 000 euros à la SA Hippocampe Caen ;
- 18 000 euros solidairement aux SAS Agripharm Santé Animale et SAS Chrysalide ;
- 55 000 euros solidairement aux SAS Coveto Limoges et SA coopérative à capital variable Coveto ;
- 1 400 euros solidairement aux SAS Vététo Santé, SAS Elvetis et SAS Neftys Pharma ;
- 3 000 euros à la fédération de la distribution du médicament vétérinaire.

Délibéré sur le rapport oral de Mme Patricia Basset, rapporteure et l'intervention de M. Joël Tozzi, rapporteur général adjoint, par M. Emmanuel Combe, vice-président, président de séance, Mme Pierrette Pinot et M. Noël Diricq, membres.

La secrétaire de séance,
Caroline Orsel

Le président de séance,
Emmanuel Combe