



Bruxelles, le 29.1.2016
COM(2016) 32 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

**sur les pratiques commerciales déloyales interentreprises dans la chaîne
d’approvisionnement alimentaire**

1. INTRODUCTION

En juillet 2014, la Commission a adopté une communication intitulée «Lutter contre les pratiques commerciales déloyales dans la chaîne d’approvisionnement alimentaire interentreprises»¹. Les pratiques commerciales déloyales (PCD) sont des pratiques qui s’écartent largement de la bonne conduite commerciale, qui sont contraires à la bonne foi et à la loyauté et qui sont imposées de manière unilatérale par un partenaire commercial à un autre. La communication explique les raisons pour lesquelles la structure du marché de la chaîne d’approvisionnement alimentaire est particulièrement vulnérable à ces pratiques et décrit le préjudice qu’elles peuvent porter aux opérateurs disposant d’un pouvoir de négociation réduit. Pour remédier au problème des PCD, la communication encourage les opérateurs de la chaîne d’approvisionnement alimentaire européenne à participer à des dispositifs volontaires visant à promouvoir les bonnes pratiques et à réduire les PCD, et met en exergue l’importance d’une application indépendante et efficace à l’échelle nationale.

En 2015, le débat s’est intensifié, notamment en écho aux difficultés rencontrées par les agriculteurs européens à cause de la diminution des prix de certains produits de base agricoles, en particulier les produits laitiers et la viande de porc. La diminution considérable de la demande de certains produits a été aggravée par l’embargo russe sur les importations de produits agricoles. Dans le même temps, la production mondiale a augmenté, entraînant une offre excédentaire générale. Bien que la récente baisse des prix ne découle pas des PCD, les prix bas ont accru la vulnérabilité des agriculteurs à de possibles pratiques déloyales de leurs partenaires commerciaux. En réponse aux problèmes rencontrés par les agriculteurs, les ministres de l’agriculture de sept pays² ont publié une déclaration commune invitant la Commission à approfondir son analyse sur les PCD et à proposer une législation européenne pour lutter contre ces pratiques.

La Commission a réagi à la crise agricole en adoptant un train de mesures ambitieuses, notamment dans le secteur laitier, particulièrement touché par la baisse des prix. Le présent rapport ne porte pas sur les mesures spécifiques adoptées dans des secteurs particuliers pour lutter contre les PCD. Une task-force pour les marchés agricoles sera mise sur pied pour conseiller la Commission sur des aspects spécifiques concernant le fonctionnement des marchés agricoles et la place des agriculteurs au sein de la chaîne alimentaire. Elle formulera aussi des recommandations et proposera des initiatives pertinentes dans ce domaine.

Le présent rapport se concentre sur les cadres existants pour lutter contre les PCD. Il comprend deux éléments essentiels, à savoir, primo, une évaluation des cadres réglementaires et d’application existant dans les États membres et, secundo, une évaluation de l’incidence de l’initiative volontaire relative à la chaîne d’approvisionnement à l’échelle de l’UE (SCI) et de ses plateformes nationales.

¹ COM(2014) 472 final.

² Bulgarie, République tchèque, Hongrie, Pologne, Roumanie, Slovaquie et Slovaquie.

Il en ressort que les mesures de lutte contre les PCD ont considérablement évolué au cours des dernières années. De nombreux États membres, en particulier ceux où le problème est plus sérieux, ont récemment adopté des mesures législatives et d'application qui satisfont dans l'ensemble aux critères relatifs à des cadres efficaces de lutte contre les PCD. Au total, plus de vingt États membres ont adopté une législation ou envisagent de le faire dans un avenir proche. S'il est encore trop tôt pour évaluer l'incidence globale de cette législation, le présent rapport recense un certain nombre de domaines spécifiques offrant encore une marge d'amélioration. En ce qui concerne l'initiative volontaire relative à la chaîne d'approvisionnement, le présent rapport reconnaît les résultats positifs obtenus jusqu'à présent, mais propose aussi un certain nombre de mesures visant à renforcer la crédibilité et l'efficacité de cette initiative.

2. LES CADRES DE REGLEMENTATION ET D'APPLICATION DANS LES ÉTATS MEMBRES

Il n'existe aucune législation de l'UE sur les pratiques commerciales déloyales interentreprises dans la chaîne d'approvisionnement alimentaire³. Le droit de l'Union en matière de concurrence porte sur les abus de position dominante et les pratiques anticoncurrentielles. Or la plupart des pratiques commerciales déloyales signalées ne relèvent pas du droit de la concurrence, car la majorité des acteurs se trouvent en position forte mais non dominante. Certains États membres ont étendu l'application de la législation européenne de protection des consommateurs aux situations interentreprises⁴. Cela concerne la directive 2005/29/CE relative aux pratiques commerciales déloyales et la directive 93/13/CEE relative aux clauses abusives dans les contrats conclus avec les consommateurs. Toutefois, les pratiques visées dans ces directives sont, pour la plupart, différentes de celles examinées dans le présent rapport.

À l'échelle nationale, la situation est différente: la plupart des États membres ont traité le problème des PCD en ayant recours à différentes stratégies, réglementaires pour la plupart, certains ayant opté pour les initiatives d'autorégulation des acteurs du marché. Sur le plan réglementaire, de grands changements se sont produits au cours des dernières années. Plus spécifiquement, sur les vingt États membres disposant déjà d'une législation⁵, quinze l'ont mise en place au cours des cinq dernières années⁶. Quelques autres pourraient envisager la

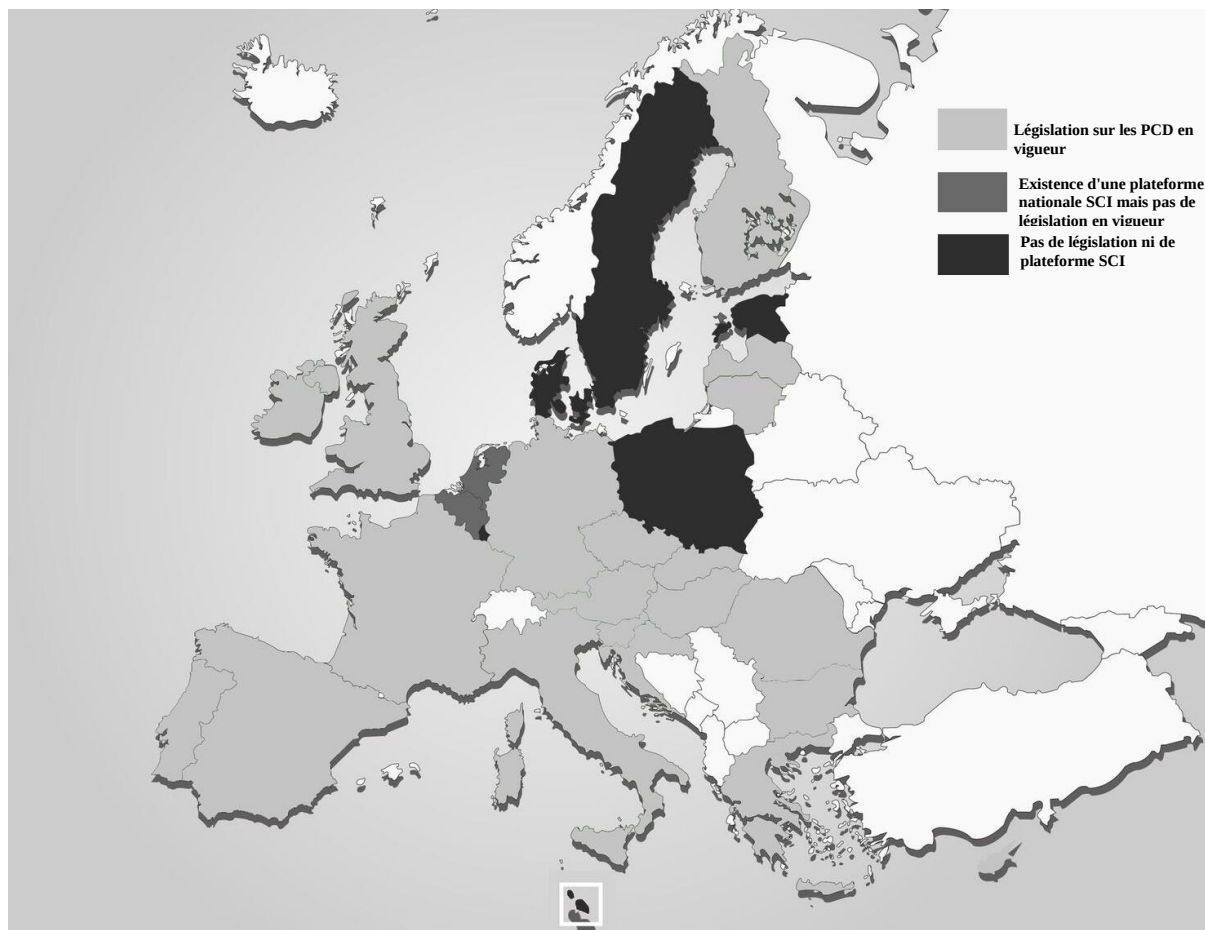
³ Des règles européennes propres à certaines parties de la chaîne alimentaire ont été adoptées dans le cadre de la politique agricole commune (PAC), y compris, entre autres, la possibilité pour les États membres d'exiger des contrats écrits entre les agriculteurs et les transformateurs ou les distributeurs, les premiers acheteurs pouvant être tenus de garantir aux agriculteurs une durée de contrat minimale. En outre, la PAC et la politique commune de la pêche réformées renforcent la position des producteurs dans la chaîne d'approvisionnement à l'égard des opérateurs en aval, notamment grâce au soutien à la création et au développement d'organisations de producteurs. La nouvelle organisation commune des marchés comprend également des éléments qui visent à réduire l'écart de pouvoir de négociation entre les agriculteurs et d'autres acteurs de la chaîne d'approvisionnement alimentaire dans certains secteurs ciblés (lait, huile d'olive, viande bovine et cultures arables). En novembre 2015, la Commission a publié une série de lignes directrices afin d'aider les opérateurs de marché à appliquer les nouvelles règles.

⁴ Par exemple, le Danemark, l'Allemagne, la France, l'Italie, l'Autriche, et la Suède.

⁵ AT, BG, CY, CZ, DE, EL, ES, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LT, LV, PT, RO, SI, SK, UK.

⁶ BG, CY, CZ, ES, FI, HU, IE, IT, LT, LV, PT, RO, SI, SK, UK.

voie législative dans un avenir proche⁷, tandis que d'autres ont renforcé leurs cadres plus anciens au cours des cinq dernières années⁸. La carte ci-dessous donne un aperçu de la situation actuelle.



En 2015, la Commission a organisé plusieurs réunions avec les ministères des États membres et les autorités d'application nationales, afin de recueillir des informations détaillées sur les cadres réglementaires existants ou prévus. Ce processus d'enquête s'est doublé de discussions bilatérales complémentaires.

Un cadre réglementaire efficace pour lutter contre les PCD doit réunir les cinq grands critères décrits plus loin. Si les États membres choisissent une voie qui leur est propre pour satisfaire à ces cinq critères, cette diversité ne semble pas avoir de conséquences négatives pour le marché unique⁹. Bien que l'évaluation globale des cadres réglementaires à l'échelon nationale soit satisfaisante, l'analyse ci-dessous suggère que certains États membres pourraient

⁷ Par exemple, la Pologne.

⁸ DE, EL, FR.

⁹ D'une manière générale, les cadres réglementaires nationaux s'appliquent également aux relations transfrontières.

renforcer leur cadre réglementaire et recense des possibilités de coopération entre États membres.

1) Portée des mesures nationales de lutte contre les PCD dans la chaîne d'approvisionnement

Les mesures de lutte contre les PCD visent les pratiques résultant principalement de déséquilibres économiques. La plupart des États membres ont défini des critères clairs pour déceler les situations propices aux PCD. Dans la majorité d'entre eux, les lois s'appliquent aux relations interentreprises (B2B) à tous les stades de la chaîne d'approvisionnement. Dans certains, la législation s'applique uniquement aux relations commerciales dans lesquelles l'une des parties est un détaillant¹⁰.

Étant donné que les PCD peuvent survenir à tous les stades de la chaîne, les États membres qui ne l'ont pas encore fait devraient envisager d'adopter des dispositions législatives portant sur l'ensemble de la chaîne d'approvisionnement alimentaire interentreprises (B2B). Cette démarche est importante pour garantir à tous les petits opérateurs du marché une protection adéquate contre les PCD, nombre de ces opérateurs de marché n'étant pas en contact direct avec les détaillants. Les États membres devraient aussi veiller à ce que leur législation s'applique aux opérateurs de pays tiers (par exemple, les producteurs primaires d'Afrique ou d'Amérique latine).

2) Principaux types de pratiques commerciales déloyales

Les États membres disposant d'une législation sur les PCD ont défini les pratiques déloyales à combattre sur la base de leur analyse de la situation du marché et des pratiques existant dans leur pays.

Selon l'analyse ayant précédé l'élaboration du présent rapport¹¹, un cadre réglementaire efficace devrait cibler quatre grands types de pratiques commerciales déloyales:

- une partie ne devrait pas faire supporter indûment ou de manière déloyale ses propres coûts ou ses risques commerciaux par l'autre partie;
- une partie ne devrait pas demander à une autre partie des avantages, quelle qu'en soit la nature, sans lui fournir un service en contrepartie;
- une partie ne devrait pouvoir modifier unilatéralement ou rétroactivement les clauses d'un contrat que si ce dernier l'autorise expressément dans des conditions équitables;
- il ne devrait pas y avoir de cessation abusive d'une relation contractuelle ni de menace de résiliation injustifiée d'une relation contractuelle.

Même si les États membres ont choisi différentes approches et techniques législatives, selon leurs traditions juridiques, les grands types de PCD susmentionnés sont, d'une manière générale, régis par l'ensemble des cadres réglementaires¹².

¹⁰ FI, HU, LT, LV, RO, UK.

¹¹ Par exemple, le livre vert de la Commission sur les PCD, ainsi que la consultation publique des parties intéressées qui y a fait suite.

Afin de mieux s'accorder sur les types spécifiques de pratiques commerciales qu'il y a lieu de considérer comme pratiques commerciales déloyales, les États membres devraient échanger, d'une manière coordonnée et systématique, des informations et des bonnes pratiques sur leur législation nationale et leur expérience en matière d'application.

3) Flexibilité ou rigidité dans la définition des pratiques commerciales déloyales

Les États membres ont choisi des mesures législatives différentes pour lutter contre les abus en matière de déséquilibres économiques. Ainsi, dans certains États membres comme l'Allemagne et l'Autriche, des dispositions légales générales requièrent une appréciation de la situation au cas par cas¹³ visant à déterminer s'il existe un déséquilibre économique significatif entre deux opérateurs, et si l'opérateur le plus fort a abusé de cette position pour imposer des clauses ou des conditions déloyales à la partie la plus faible.

D'autres États membres, tels que la République tchèque, la Slovaquie et la Hongrie, ont décidé d'introduire des législations plus détaillées concernant les PCD. Plusieurs de ces législations contiennent de longues listes de pratiques considérées comme intrinsèquement déloyales et donc illégales (listes noires), sans toutefois en apprécier le caractère déloyal au cas par cas.

La première formule, plus générale, présente l'avantage d'être plus souple et de permettre de déceler les déséquilibres tout au long de la chaîne d'approvisionnement, ainsi que les différents types de pratiques commerciales déloyales existantes ou nouvelles. Toutefois, cette stratégie générale requiert une évaluation très approfondie des circonstances économiques et contractuelles dans lesquelles s'inscrit chaque cas particulier. Or il peut être difficile pour les autorités d'application nationales de mettre en œuvre une législation générale de ce type, comme l'a montré une affaire récente en Allemagne¹⁴.

L'avantage de la seconde formule, à savoir une législation spécifique plus détaillée, est qu'il ne faut pas mener d'enquêtes factuelles exhaustives et nécessitant d'importantes ressources, ni formuler des appréciations juridiques pour chaque cas particulier. Cependant, dans ce cas, il peut parfois être difficile de prendre dûment en considération le contexte économique et contractuel d'une clause ou d'une pratique unique, et cela peut susciter des inquiétudes concernant la proportionnalité.

Les États membres ayant opté pour une formule générale devront donc veiller à ce que leurs lois soient applicables dans la pratique; ils devront aussi prévoir des exigences gérables

¹² Les principales pratiques commerciales déloyales sont également cohérentes par rapport aux principes du Forum à haut niveau sur l'amélioration du fonctionnement de la chaîne d'approvisionnement alimentaire et du cadre de mise en œuvre de l'initiative relative à la chaîne d'approvisionnement.

¹³ Cette appréciation peut se faire dans le cadre de l'examen d'une plainte ou d'une enquête ouverte sur l'initiative de l'autorité.

¹⁴ Dans une affaire récente concernant les pratiques du plus grand groupe allemand de vente au détail, EDEKA, un tribunal régional allemand n'a pas confirmé la décision de l'autorité allemande de la concurrence du 3 juillet 2014 ni son interprétation de la législation nationale concernant les pratiques commerciales déloyales.

concernant les éléments de preuve et consacrer des ressources suffisantes à l'application des dispositions et garantir des appréciations au cas par cas exhaustives et efficaces.

Les États membres ayant opté pour une formule propre aux PCD devraient déterminer avec soin si leurs mesures sont proportionnées et examiner attentivement l'éventail et la nature des pratiques régies par leur législation. Pour garantir que la stratégie propre aux PCD reste proportionnée, il convient que les États membres: i) limitent l'interdiction formelle de PCD à certains grands types décrits au point précédent, et ii) évaluent d'autres pratiques potentiellement déloyales en tenant compte du contexte économique et contractuel de chaque cas.

4) Confidentialité des plaintes et possibilité pour l'autorité d'enquêter de sa propre initiative

Un système de mise en œuvre efficace doit tenir compte de la crainte de la partie la plus faible de compromettre sa relation commerciale avec la partie la plus forte si elle se plaint ouvertement auprès des autorités d'être victime de PCD. Ce «facteur crainte» peut aisément entraver la capacité des autorités à sanctionner les opérateurs du marché imposant des PCD, car, pour pouvoir donner suite à une plainte, les autorités exigent que des informations suffisantes leur soient fournies.

De nombreux États membres autorisent l'introduction de plaintes officielles confidentielles, dans le cadre desquelles l'identité du plaignant est protégée. Plusieurs États membres autorisent l'introduction de plaintes collectives, qui protègent mieux l'identité du plaignant, ou permettent à toute partie concernée de déposer une plainte. Cela signifie que les plaignants ne sont pas obligés d'agir en personne, mais peuvent, par exemple, être représentés par une association.

Les États membres ont désigné différentes autorités d'application concernant les PCD. Dans certains cas, cette responsabilité incombe à l'autorité nationale de la concurrence et dans d'autres à un organe spécialisé, comme un ministère national, une agence nationale des produits alimentaires ou une agence nationale de lutte contre la fraude. Ces autorités peuvent ouvrir des enquêtes de leur propre initiative lorsqu'il existe suffisamment d'éléments permettant d'établir qu'une société a eu recours à des pratiques commerciales déloyales interdites par la législation nationale.

Les enquêtes ouvertes de leur propre initiative par les autorités d'application sont un autre élément important pour répondre à ce «facteur crainte». Les parties s'estimant victimes de pratiques déloyales peuvent informer l'autorité d'application que des PCD leur sont imposées par une partie plus forte, ce qui amène cette autorité à ouvrir, de sa propre initiative, une enquête si elle considère qu'il existe des motifs suffisants pour le faire.

Pour tenir compte de ce «facteur crainte», pratiquement tous les systèmes d'application des États membres permettent l'introduction de plaintes confidentielles et l'ouverture d'enquêtes sur l'initiative des autorités.

Les autorités d'application des États membres devraient régulièrement coordonner et échanger leurs informations et bonnes pratiques afin d'améliorer encore l'application des mesures de lutte contre les PCD et de mieux lutter contre les PCD transfrontières.

5) Effet dissuasif

Les mesures de lutte contre les pratiques commerciales déloyales doivent avoir un réel effet dissuasif. Celui-ci dépendra de la probabilité que des pratiques déloyales soient soumises à une enquête par une autorité d'application, ainsi que du niveau des sanctions ou amendes qui pourraient être infligées.

Intensité de la pratique de mise en application

Le nombre réel d'enquêtes portant sur des allégations de PCD varie considérablement selon les États membres. Environ un tiers des États membres dans lesquels l'application relève de la sphère publique n'a enregistré aucun cas au cours des dernières années¹⁵; Dans un autre tiers des États, seul un petit nombre de cas ont fait l'objet d'une enquête¹⁶, alors que dans le dernier tiers, les cas traités se comptent par dizaines, voire davantage¹⁷. Ces différences peuvent être en partie imputables à l'importance variable que revêt ce problème dans les différents États.

Les différentes méthodes d'application des mesures de lutte contre les PCD jouent aussi un rôle: certaines autorités d'application privilégient la résolution des conflits ayant des effets à l'échelle du marché, tandis que d'autres tentent de résoudre les litiges individuels. Dès lors, une simple comparaison du nombre annuel d'enquêtes ne donnerait pas une image précise de l'efficacité du système d'application. Une enquête globale à l'échelle du marché fortement médiatisée pourrait aussi avoir un effet dissuasif. Néanmoins, les États membres n'ayant enregistré aucun cas récent de PCD devraient réexaminer leur situation nationale.

Amendes et autres sanctions

La plupart des États membres infligent des amendes aux sociétés qui imposent des PCD en violation du droit national. Dans la plupart d'entre eux, les amendes sont plafonnées en termes absolus, alors que dans d'autres, elles sont calculées en pourcentage du chiffre d'affaires annuel de l'entreprise ayant recouru à des PCD à l'égard d'un partenaire plus faible. L'échelle va de 0,05 % du chiffre d'affaires dans un État membre à 10 % dans plusieurs autres.

Une autre sanction possible consiste à dénoncer la société responsable du recours à ces pratiques, par exemple en publiant son nom. Pour avoir un réel effet dissuasif, les sanctions doivent être largement supérieures à tout bénéfice découlant de PCD (même s'il peut être difficile de le quantifier) et influencer les comportements à l'échelle des entreprises. Mais il importe aussi qu'elles soient proportionnelles à la gravité de la pratique et à ses dommages éventuels sur la ou les victimes.

¹⁵ AT, BG, FI, HR, LV, RO, SI,

¹⁶ CY, DE, IE, LT, UK

¹⁷ CZ, ES, FR, HU, IT, PT, SK

3. L'INITIATIVE VOLONTAIRE RELATIVE A LA CHAÎNE D'APPROVISIONNEMENT ET SES PLATEFORMES NATIONALES

3.1. Contexte

L'initiative volontaire relative à la chaîne d'approvisionnement (SCI, *Supply Chain Initiative*) a été mise en place dans le cadre du Forum à haut niveau de la Commission sur l'amélioration du fonctionnement de la chaîne d'approvisionnement alimentaire¹⁸. L'objectif de cette initiative est d'accroître l'équité des relations commerciales au sein de la chaîne d'approvisionnement alimentaire. À cette fin, tous les acteurs du marché participant au groupe de travail du forum sur les PCD, y compris les représentants des agriculteurs, se sont accordés sur une série de principes de bonnes pratiques concernant les relations verticales au sein de la chaîne d'approvisionnement alimentaire¹⁹ en novembre 2011. Toutefois, malgré les efforts importants déployés par toutes les parties concernées, les acteurs de la chaîne alimentaire ne sont pas parvenus à s'accorder sur un mécanisme d'application volontaire, les agriculteurs et transformateurs de viande considérant qu'il ne réglait pas la question de la confidentialité du plaignant (le «facteur crainte») ni celle des sanctions.

Cadre volontaire pour la mise en œuvre des principes de bonnes pratiques, la SCI a été lancée en septembre 2013²⁰. Les entreprises peuvent y adhérer à condition d'appliquer les principes de bonne pratique. Dans le cadre de la SCI, les litiges entre opérateurs peuvent être résolus au moyen de la médiation et de l'arbitrage. Cette initiative met l'accent sur les exigences organisationnelles auxquelles les entreprises doivent satisfaire pour lutter contre les PCD, y compris la formation du personnel et la participation aux mécanismes de résolution des différends. Le non-respect de ces exigences organisationnelles peut entraîner l'exclusion de l'entreprise concernée de l'initiative. Toutefois, la SCI ne prévoit aucun autre type de sanction. Les membres de la SCI doivent veiller à ce que les parties plus faibles ayant recours aux mécanismes de résolution des différends ne fassent pas l'objet de représailles commerciales.

L'initiative est gérée par un groupe de gouvernance composé de détaillants et de fournisseurs de la chaîne d'approvisionnement alimentaire. Les représentants des agriculteurs ont décidé de ne pas participer à cette initiative, considérant qu'elle ne permettait pas de garantir d'une manière suffisante la confidentialité des plaignants et ne prévoyait pas non plus la possibilité de réaliser des enquêtes indépendantes ou d'imposer des sanctions.

À ce jour, un peu plus de deux ans après le lancement de la SCI, 328 groupes et sociétés de commerce de détail, de commerce de gros et du secteur manufacturier se sont enregistrés, représentant 1 155 sociétés opérationnelles de tous les États membres de l'UE. Des plateformes nationales de la SCI ont été constituées ou sont en voie de l'être en Belgique, en Allemagne, aux Pays-Bas et en Finlande (pour plus de détails sur les initiatives nationales, voir le point 3.2.3).

¹⁸ http://ec.europa.eu/growth/sectors/food/competitiveness/supply-chain-forum/index_en.htm.

¹⁹ <http://www.supplychaininitiative.eu/about-initiative/principles-good-practice-vertical-relationships-food-supply-chain>.

²⁰ <http://www.supplychaininitiative.eu>.

3.2. Analyse de l'incidence des initiatives volontaires

La Commission a confié à une société d'analyse externe l'évaluation de la SCI et de ses plateformes nationales. L'étude réalisée a consisté principalement en une enquête menée auprès des opérateurs du marché de la chaîne d'approvisionnement alimentaire. L'enquête a permis de recueillir plus d'un millier de réponses de membres et de non-membres de la SCI ainsi que de ses plateformes nationales. L'étude a montré qu'il était encore trop tôt pour évaluer pleinement l'incidence des initiatives, étant donné que celles-ci n'ont été mises en place qu'au cours des deux ou trois dernières années, à l'exception de l'initiative lancée en Belgique en 2010. Les sections suivantes du présent rapport tiennent compte des principales conclusions de l'étude.

3.2.1. Évaluation de la SCI

La participation à la SCI a sensiblement augmenté au cours des deux années qui ont suivi sa création. Toutefois, les PME et les agriculteurs, en particulier, sont encore nettement sous-représentés. Cela peut être dû, en partie, à la faible connaissance de la SCI dans tous les États membres, en particulier chez les agriculteurs et dans les PME. Comme indiqué plus haut, la faible sensibilisation des agriculteurs à la SCI pourrait découler du manque de soutien que les représentants des agriculteurs accordent à l'initiative, préoccupés par le fait qu'elle n'offre pas suffisamment de garanties de confidentialité et d'indépendance. L'enquête menée auprès des opérateurs du marché a révélé de nettes différences de sensibilisation à la SCI²¹: seulement 11 % des agriculteurs et 15 % des grossistes, mais 48 % des détaillants ayant répondu avaient entendu parler de cette initiative. De même, seules 13 % des PME contre 43 % des grandes entreprises interrogées la connaissaient. Les coûts d'adhésion à la SCI sont limités pour les PME et ne semblent pas être un facteur dissuasif.

Le niveau général de confiance en la SCI est élevé parmi les entreprises qui connaissent cette initiative. Parmi les personnes interrogées qui connaissent la SCI, 72 % déclarent avoir un niveau assez élevé ou très élevé de confiance en cette initiative. Toutefois, la confiance est plus faible dans les secteurs de l'agriculture, de l'industrie manufacturière et du commerce de gros (63 %) que dans le secteur du commerce de détail (96 %). Certaines parties prenantes extérieures ont exprimé des doutes, notamment en ce qui concerne la structure de gouvernance de la SCI. En effet, le fait que les membres du groupe de gouvernance représentent des groupes des parties prenantes peut être considéré comme un facteur limitant leur impartialité.

La transparence de la SCI est généralement appréciée des opérateurs qui connaissent cette initiative et, en particulier, de ses membres. Cela vaut pour les informations sur la procédure et les exigences d'adhésion à l'initiative, le règlement intérieur et l'évolution des adhésions. En général, l'information est présentée d'une manière claire et efficace sur le site web de la SCI. Le système de contrôle interne de la SCI est essentiellement fondé sur les enquêtes annuelles réalisées auprès des membres. Bien que cette formule soit rentable, elle ne prévoit

²¹ Les membres de la SCI étaient surreprésentés dans l'enquête. Cela implique que les chiffres présentés ici surestiment le niveau réel de connaissance de la SCI parmi les acteurs du marché.

pas la réalisation de contrôles sur place ni le suivi systématique du respect des engagements des sociétés membres à l'égard de l'initiative. En outre, les informations sur les différends bilatéraux et leur résolution dans le cadre de la SCI proviennent des réponses apportées aux enquêtes et pourraient donc être incomplètes.

L'enquête a confirmé que les PCD pouvaient apparaître à n'importe quel stade de la chaîne d'approvisionnement alimentaire. Elle a également montré que les partenaires qui déclarent faire l'objet de pratiques commerciales déloyales entament rarement des procédures judiciaires ou des procédures d'arbitrage ou de médiation, redoutant de compromettre leurs relations commerciales avec la partie plus forte. L'étude externe a montré que la SCI présentait les points forts et les points faibles ci-après dans la lutte contre les pratiques commerciales déloyales:

Points forts

- La SCI encourage des changements culturels concernant les PCD dans la chaîne d'approvisionnement alimentaire.
- Les modes de résolution des litiges promus par la SCI offrent généralement une solution plus rapide et moins coûteuse qu'une action en justice.
- La SCI étant une initiative à l'échelle de l'UE, elle pourrait faciliter la résolution de pratiques déloyales ayant une dimension transfrontalière.

Points faibles:

- Aux yeux d'un certain nombre d'opérateurs, la SCI ne dispose pas de moyens de dissuasion efficaces contre les pratiques commerciales déloyales.
- La SCI ne prévoit pas la possibilité pour des victimes potentielles de telles pratiques de présenter des plaintes individuelles confidentielles ni celle, pour des organismes indépendants, de réaliser des enquêtes de leur propre initiative.
- Le recours aux modes de règlement des litiges disponibles a été limité au cours des deux premières années d'existence de la SCI²².

L'enquête a fourni des informations supplémentaires sur les expériences des opérateurs économiques depuis le lancement de la SCI. Ainsi, 73 % des personnes ayant participé à l'enquête affirment que la situation concernant les PCD n'a pas beaucoup évolué depuis 2013. Toutefois, ce pourcentage inclut également les personnes interrogées qui ont déclaré n'avoir pas été exposées à ce type de pratiques au cours des cinq dernières années (53 % des personnes interrogées). La majorité des sondés ayant indiqué qu'ils avaient été exposés à des PCD au cours des cinq dernières années ont constaté une amélioration de la situation (21 %) plutôt qu'une dégradation (6 %). La proportion de personnes interrogées estimant que la situation s'est améliorée est plus élevée dans le secteur du commerce de détail que dans le secteur agricole, mais si l'on considère l'ensemble des secteurs, celles qui estiment que la situation s'est améliorée sont plus nombreuses que celles qui pensent le contraire. Dans tous

²² La première étude annuelle sur la SCI a révélé qu'une seule plainte avait été déposée et 39 reçues (par six entreprises). La deuxième étude annuelle a montré que trois plaintes avaient été déposées et 39 reçues (par huit entreprises).

les secteurs, les membres de la SCI sont nettement plus nombreux que les non-membres à considérer que la situation s'est améliorée (56 % contre 15 %).

En conclusion, certains signes indiquent déjà que la SCI a commencé à promouvoir un changement culturel dans la chaîne d'approvisionnement alimentaire, ce qui pourrait accroître l'équité des relations commerciales. Il est encore trop tôt pour fournir une évaluation solide permettant de déterminer si la SCI a été un instrument efficace dans la lutte contre les pratiques commerciales déloyales ou la diminution de celles-ci. Toutefois, il ressort de l'analyse que l'initiative pourrait être l'objet d'un certain nombre d'améliorations qui sont présentées dans la section suivante.

3.2.2. *Comment améliorer la SCI*

À la lumière des constatations exposées ci-avant et des travaux antérieurs du Forum à haut niveau sur l'amélioration du fonctionnement de la chaîne d'approvisionnement alimentaire, la Commission propose d'engager un dialogue avec les acteurs concernés sur les moyens d'améliorer la SCI et d'étendre la participation à cette initiative à l'ensemble de la chaîne alimentaire (y compris les producteurs primaires). Pour ce faire, il conviendrait de prendre les mesures suivantes:

- Redoubler d'efforts pour faire connaître la SCI, en particulier auprès des PME.
- Veiller à l'impartialité de la structure de gouvernance, par exemple en désignant un président indépendant qui ne soit affilié à aucun groupe spécifique d'acteurs concernés.
- Permettre à la victime présumée de pratiques commerciales déloyales de porter plainte de manière confidentielle. Désigner un organisme indépendant ayant le pouvoir d'enquêter et d'infliger des sanctions.
- Renforcer les processus internes permettant de vérifier si les opérateurs individuels respectent leurs engagements en matière de processus et de contrôler la fréquence et l'issue des différends bilatéraux d'une manière confidentielle.

3.2.3. *Les plateformes nationales de la SCI*

Des lignes directrices relatives à la création de «plateformes nationales» ont été élaborées dans le cadre de la SCI. Les aspects traités par ces lignes directrices comprennent la composition, le règlement intérieur et les activités de sensibilisation des initiatives nationales. Sur cette base, la SCI et une initiative nationale peuvent engager une procédure de reconnaissance mutuelle en vue de la création officielle d'une plateforme. Des plateformes ont, à ce jour, été établies en Belgique, aux Pays-Bas et en Finlande. En Allemagne, les associations de parties prenantes tout au long de la chaîne d'approvisionnement alimentaire, y compris les représentants des agriculteurs, envisagent la création d'une plateforme similaire.

L'étude externe a montré que la sensibilisation à la SCI était plus élevée dans ces pays que dans le reste de l'Europe. De plus, dans les pays qui disposent d'une plateforme nationale, celle-ci n'est pas plus connue que la SCI. Il apparaît également que les principes de bonne pratique à l'échelle de l'UE ainsi que la SCI ont tous deux joué un rôle de catalyseur pour le développement de plateformes nationales.

L'initiative lancée en Belgique (en mai 2010) étant antérieure à la SCI mise en place à l'échelle de l'UE, elle a eu plus de temps pour produire des effets. En juin 2014, l'initiative a été reconnue comme plateforme nationale de la SCI. Les membres de la plateforme belge et les observateurs extérieurs estiment globalement qu'elle a produit des résultats tangibles. Le soutien des parties prenantes à tous les niveaux de la chaîne d'approvisionnement alimentaire, y compris les agriculteurs, semble avoir contribué à renforcer l'efficacité de la plateforme. En l'absence de législation nationale en matière de PCD, la plateforme offre aux opérateurs actifs en Belgique un certain niveau de protection contre les PCD. C'est l'une des principales raisons pour lesquelles on considère qu'elle est si efficace.

La plateforme néerlandaise a été officiellement lancée en même temps que la SCI. Les représentants des agriculteurs néerlandais y ont adhéré. La plateforme a été développée en tant que projet pilote national sur la base de la SCI mise en place à l'échelle de l'UE. La durée d'un an initialement prévue pour ce projet pilote a par la suite été prolongée d'un an, afin de lui permettre de produire des résultats.

La plateforme finlandaise a été lancée en janvier 2014. Elle a donc eu peu de temps pour produire des effets. Elle comprenait initialement les parties concernées tout au long de la chaîne d'approvisionnement, y compris les agriculteurs. Toutefois, en septembre 2015, le syndicat national des agriculteurs s'est retiré en indiquant qu'aucun cas n'avait été présenté au cours de la première année et demie d'existence, et considérant que cette initiative n'était pas un outil efficace pour améliorer le fonctionnement et l'équilibre de la chaîne alimentaire. Cette régression n'aidera probablement pas la plateforme à produire des résultats plus concrets dans un avenir proche.

4. CONCLUSIONS

La communication de la Commission de juillet 2014 propose une combinaison d'initiatives volontaires et de mesures réglementaires pour lutter contre les PCD. À cet égard, des progrès considérables ont été accomplis au cours des dernières années.

Initiatives volontaires: À l'échelle de l'UE, la SCI a été lancée et a suscité une participation importante. Cela a stimulé le débat sur les bonnes pratiques et les pratiques commerciales déloyales parmi les opérateurs et commencé à induire un changement culturel dans la chaîne d'approvisionnement alimentaire. La création de plusieurs plateformes nationales dans le cadre de l'initiative à l'échelle de l'UE constitue un autre signal positif. Le présent rapport montre que les initiatives volontaires semblent mieux fonctionner dans certains pays que dans d'autres. Ainsi, l'initiative mise en place en Belgique montre qu'une plateforme volontaire peut être une formule efficace pour lutter contre les PCD, ce qui donne à penser qu'un système réglementaire n'est pas nécessaire. Par contre, dans d'autres pays comme le Royaume-Uni, les initiatives volontaires ont eu moins de succès, ce qui confirme la nécessité de mesures réglementaires et d'une application indépendante efficace.

Cadres réglementaires: Le fait que la grande majorité des États membres ont introduit des mesures réglementaires et des systèmes d'application publics constitue une évolution très importante. Certains États membres sont allés plus loin que d'autres, mais presque tous les

systèmes d'application législatifs mis en place vont au-delà du recours en justice normal devant les tribunaux, tenant compte du «facteur crainte» des victimes potentielles de pratiques commerciales déloyales. Par conséquent, compte tenu des évolutions positives dans certaines parties de la chaîne alimentaire et de l'existence de différentes formules pour lutter efficacement contre les pratiques commerciales déloyales, la Commission ne voit pas la valeur ajoutée qu'apporterait à ce stade une réglementation harmonisée à l'échelle de l'Union. Toutefois, la Commission reconnaît que, comme l'adoption d'une législation est très récente dans de nombreux États membres, il convient de contrôler de près les résultats et de les réévaluer au besoin.

La Belgique et les Pays-Bas ne disposent pas d'un cadre réglementaire, mais ont opté pour une plateforme volontaire nationale. Les derniers États membres dépourvus de législation contre les PCD pourraient suivre leur exemple et considérer au moins la possibilité de mettre en place une plateforme volontaire à l'échelle nationale.

En ce qui concerne les initiatives volontaires, la Commission estime que la SCI a déjà permis d'enregistrer certains résultats, mais que des améliorations sont encore possibles. Afin de renforcer la crédibilité et l'efficacité de l'initiative dans la lutte contre les PCD, la Commission propose qu'un débat soit organisé avec les parties intéressées sur la manière d'améliorer la SCI dans le cadre du Forum à haut niveau sur l'amélioration du fonctionnement de la chaîne d'approvisionnement alimentaire. L'objectif est de mieux sensibiliser les parties concernées, en particulier les PME, à l'existence de la SCI, de garantir l'impartialité de la structure de gouvernance de cette initiative, de permettre aux victimes présumées de PCD de déposer des plaintes confidentielles et d'accorder des pouvoirs d'enquête et de sanction à des organismes indépendants.

La Commission continuera à suivre de près la situation en ce qui concerne les cadres tant volontaires que réglementaires. Le Forum à haut niveau de la Commission sur l'amélioration du fonctionnement de la chaîne d'approvisionnement alimentaire poursuivra le dialogue avec les opérateurs, les États membres et les autres parties prenantes en vue de la promotion des bonnes pratiques, de la création de plateformes nationales et, en particulier, du renforcement de la SCI. En tout état de cause, la Commission réévaluera, avant la fin de son mandat, la valeur ajoutée potentielle de l'action menée par l'UE pour lutter contre les PCD, à la lumière d'éventuelles nouvelles évolutions.