



Strasbourg, le 15.7.2014  
COM(2014) 472 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU  
CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ  
DES RÉGIONS**

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

## **Lutter contre les pratiques commerciales déloyales (PCD) dans la chaîne d'approvisionnement alimentaire interentreprises**

### **1. INTRODUCTION**

La chaîne d'approvisionnement alimentaire permet d'assurer la distribution au public de produits alimentaires et de boissons destinés à la consommation personnelle ou à celle des ménages. Elle concerne l'ensemble des consommateurs de l'Union européenne au quotidien et représente une part considérable du budget moyen des ménages<sup>1</sup>. Avant qu'un produit ne parvienne au consommateur, un certain nombre d'acteurs du marché (producteurs, transformateurs, détaillants, etc.) lui apportent une valeur ajoutée et ont une influence sur le prix final demandé au consommateur. À cet égard, le marché intérieur a apporté d'énormes avantages aux acteurs de la chaîne d'approvisionnement alimentaire. Les fournisseurs comme les détaillants, quelle que soit leur taille, disposent aujourd'hui de débouchés commerciaux plus nombreux et ont accès à une clientèle plus large. Le commerce transfrontalier entre les États membres de l'Union représente à présent environ 20 % de la production totale d'aliments et de boissons dans l'Union européenne, et 70 % au moins des exportations totales de produits agroalimentaires au départ des États membres sont destinées à d'autres États membres<sup>2</sup>. Dès lors, le bon fonctionnement et l'efficacité de la chaîne d'approvisionnement alimentaire à l'échelle de l'Union européenne peuvent apporter une contribution importante au marché intérieur.

Ces dernières décennies, cependant, des évolutions telles que la concentration et l'intégration verticale croissantes des acteurs du marché partout dans l'Union ont entraîné des changements structurels dans la chaîne d'approvisionnement alimentaire. Ces évolutions ont contribué à créer une situation caractérisée par des niveaux très variables de pouvoir de négociation et des déséquilibres économiques dans les relations commerciales individuelles entre les acteurs de la chaîne. Si les différences de pouvoir de négociation sont habituelles et légitimes dans les relations commerciales, l'utilisation à mauvais escient de ces variations peut parfois conduire à des pratiques commerciales déloyales (PCD)<sup>3</sup>.

Les PCD se définissent d'une manière générale comme 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 présente communication ne prévoit pas de mesures réglementaires au niveau de l'UE et ne prescrit pas une solution unique au problème des PCD, mais elle encourage les parties

---

<sup>1</sup> Les dépenses alimentaires représentent environ 14 % du budget moyen des ménages européens (données extraites de l'EBM d'Eurostat).

<sup>2</sup> Rapport du Forum à haut niveau sur l'amélioration du fonctionnement de la chaîne d'approvisionnement alimentaire, décembre 2012.

<sup>3</sup> Voir communication de la Commission COM(2009) 591: Une chaîne d'approvisionnement alimentaire plus performante en Europe [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/publication16061\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication16061_fr.pdf).

prenantes et les États membres à s'attaquer à ce problème de manière appropriée et proportionnée, compte tenu des spécificités nationales et des bonnes pratiques. Elle encourage les acteurs de la chaîne d'approvisionnement alimentaire européenne à participer à des dispositifs volontaires visant à promouvoir les bonnes pratiques et à réduire les PCD. Elle met également en exergue l'importance de voies de recours effectives. La Commission est déterminée à continuer à travailler en étroite collaboration avec les États membres et les parties prenantes concernées; il incombera à chacun de jouer son rôle afin de contribuer à éliminer les PCD.

## 2. CONTEXTE

Bien qu'il soit difficile d'apprécier pleinement l'ampleur et la fréquence des PCD, celles-ci constituent un problème reconnu par tous les acteurs de la chaîne d'approvisionnement alimentaire. Plusieurs enquêtes ont montré que les PCD étaient relativement fréquentes, au moins dans certaines parties de la chaîne d'approvisionnement. Par exemple, lors d'une enquête à l'échelle de l'UE auprès des fournisseurs dans la chaîne d'approvisionnement alimentaire, 96 % des répondants ont déclaré avoir déjà fait l'objet d'au moins une forme de PCD<sup>4</sup>. Des enquêtes ont aussi été menées à l'échelon national. Dans un rapport de l'Autorité espagnole de la concurrence consacré aux rapports entre les fabricants et les détaillants dans le secteur alimentaire, 56 % des fournisseurs ayant répondu à l'enquête ont déclaré que des modifications rétroactives de clauses contractuelles se produisaient fréquemment ou occasionnellement<sup>5</sup>. Une enquête de l'Autorité italienne de la concurrence a montré que 57 % des producteurs acceptaient souvent ou toujours les modifications unilatérales, par peur de représailles commerciales en cas de refus<sup>6</sup>.

Les PCD peuvent avoir des conséquences négatives, en particulier pour les PME de la chaîne d'approvisionnement alimentaire<sup>7</sup>. Elles peuvent nuire à la capacité des PME de survivre sur le marché, de réaliser de nouveaux investissements financiers dans des produits et des technologies et de développer leurs activités transfrontalières sur le marché intérieur. Bien qu'il soit difficile d'évaluer précisément les conséquences globales des PCD sur le marché sur le plan quantitatif, leur influence négative directe sur les parties concernées ne fait aucun doute. Dans l'enquête européenne susmentionnée, 83 % des répondants qui ont affirmé faire l'objet de PCD ont déclaré que celles-ci faisaient augmenter leurs coûts et 77 %, qu'elles réduisaient leurs recettes. De plus, ces pratiques peuvent aussi avoir des effets négatifs

---

<sup>4</sup> *Survey on Unfair Commercial Practices in Europe*, mars 2011, organisée par Dedicated pour le compte de la CIAA (Confédération des industries agro-alimentaires de l'UE) et de l'AIM (Association européenne des industries de marque).

<sup>5</sup> *Report on the relations between manufacturers and retailers in the food sector*, Comisión Nacional de la Competencia, octobre 2011.

<sup>6</sup> *Indagine conoscitiva sul settore della GDO – IC43*, août 2013.

<sup>7</sup> Voir aussi communication de la Commission COM (2011) 78 final: Réexamen du «Small Business Act» pour l'Europe, qui stipule que «...il n'est pas rare que les PME soient exposées à des clauses et pratiques contractuelles abusives imposées par différents acteurs de la chaîne d'approvisionnement».

indirects sur la chaîne d'approvisionnement, notamment lorsque des PME hésitent tout bonnement à s'engager dans une relation commerciale par peur de se voir imposer des PCD.

La nouvelle politique agricole commune (PAC)<sup>8</sup> et la nouvelle politique commune de la pêche<sup>9</sup> (PCP) renforcent la position des producteurs dans la chaîne d'approvisionnement vis-à-vis des opérateurs en aval, notamment en soutenant la création et le développement d'organisations de producteurs. La nouvelle Organisation commune de marché unique inclut également des éléments qui visent, pour certains secteurs (lait, huile d'olive, bœuf et veau, cultures arables), à réduire l'écart de pouvoir de négociation entre les agriculteurs et les autres parties dans la chaîne d'approvisionnement alimentaire. Les nouvelles règles donnent en outre aux États membres la possibilité d'imposer des contrats écrits dans d'autres secteurs, moyennant des sauvegardes pour veiller à ce que ces dispositions n'entravent pas le bon fonctionnement du marché intérieur. La réforme de la PAC, notamment avec la nouvelle Organisation commune de marché unique, inclut des éléments qui visent à réduire l'écart de pouvoir de négociation entre les agriculteurs et les autres parties dans la chaîne d'approvisionnement alimentaire.

Un certain nombre d'États membres se sont attaqués au problème des PCD au niveau national, par des approches très diverses, parfois réglementaires, parfois fondées sur des plateformes d'autorégulation entre les acteurs du marché. Lorsque des règles sont en place, elles varient sur le plan de la nature, du niveau et de la forme juridique de protection qu'elles offrent contre les PCD.

Les participants au Forum à haut niveau sur l'amélioration du fonctionnement de la chaîne d'approvisionnement alimentaire, mis en place par la Commission en 2010, ont eux aussi reconnu l'existence et la nocivité des PCD dans la chaîne d'approvisionnement alimentaire<sup>10</sup>. Reconnaissant la nécessité de traiter le problème au niveau européen, les parties prenantes ont mis en place un cadre d'autorégulation (la Supply Chain Initiative), que la Commission a saluée et qui, après neuf mois, affiche un bon niveau d'adhésion parmi les entreprises de commerce de détail, de commerce de gros et les entreprises manufacturières, ainsi qu'auprès de certaines PME. Certaines parties prenantes, à savoir les agriculteurs et l'industrie de transformation de la viande, n'ont cependant pas adhéré à ce système au niveau de l'UE. Si les agriculteurs sont représentés au sein des plateformes nationales dans quelques États membres<sup>11</sup>, seules quatre entités agricoles se sont enregistrées à ce jour pour le cadre

---

<sup>8</sup> Des mesures de soutien à la création et au développement d'organisations de producteurs existent au titre du nouveau programme de développement rural et peuvent aider les producteurs à faire face aux acheteurs de plus grande taille.

<sup>9</sup> La nouvelle organisation commune de marché pour les produits de la pêche et de l'aquaculture [règlement (UE) n° 1379/2013] apporte un soutien aux organisations de producteurs pour améliorer la commercialisation de leurs produits et leur position sur le marché au moyen de plans de production et de commercialisation.

<sup>10</sup> Décision de la Commission du 30 juillet 2010 instituant le Forum à haut niveau sur l'amélioration du fonctionnement de la chaîne d'approvisionnement alimentaire (2010/C 210/03).

<sup>11</sup> Belgique, Allemagne, Pays-Bas et Finlande.

européen. En outre, ce cadre n'est contraignant que pour les entreprises qui ont décidé d'y adhérer.

Par conséquent, de grandes divergences demeurent aujourd'hui au sein de l'UE quant à la façon dont les problèmes de PCD dans les chaînes d'approvisionnement alimentaire sont traités.

Les bienfaits potentiels de la réduction des PCD pourraient être considérables, en particulier pour les PME et les micro-entreprises, celles-ci étant plus exposées que les grandes entreprises aux PCD et à leurs conséquences. Il convient également de noter que les PCD appliquées au sein de l'Union européenne peuvent avoir des conséquences directes ou indirectes sur des producteurs et des entreprises basés dans les pays tiers, y compris dans les pays en développement.

Dans ce contexte, la présente communication a pour but de favoriser des relations commerciales loyales et durables, ainsi que des conditions égales pour tous les acteurs du marché dans la chaîne d'approvisionnement alimentaire, en contribuant à réduire les conséquences négatives et les éventuels obstacles transfrontaliers provoqués par les PCD, en particulier pour les PME.

### **3. PROBLÈMES PROVOQUÉS PAR LES PCD**

Les répercussions possibles des PCD au niveau européen ont suscité l'inquiétude non seulement de la Commission européenne, mais aussi du Parlement européen. En janvier 2012, le Parlement a adopté une résolution<sup>12</sup> qui mettait en avant la dimension européenne des déséquilibres au sein de la chaîne d'approvisionnement alimentaire susceptibles d'entraîner des pratiques déloyales. Dans cette résolution, le Parlement dresse une liste de PCD bien précises et demande qu'elles soient soumises à une réglementation spécifique, à un contrôle et à des sanctions.

Pour mieux comprendre la question, la Commission a publié un livre vert sur les pratiques commerciales déloyales en janvier 2013 en vue d'entendre l'avis des parties prenantes sur l'existence de PCD dans la chaîne d'approvisionnement alimentaire et non alimentaire<sup>13</sup> et de recenser les moyens d'y faire face. Les résultats de la consultation publique qui s'en est suivie ont apporté les enseignements importants suivants.

1. Si les PCD peuvent en principe se retrouver dans tous les secteurs, les réactions des parties prenantes au livre vert tendent à indiquer qu'elles sont particulièrement problématiques dans la chaîne d'approvisionnement alimentaire.

---

<sup>12</sup> Résolution du Parlement européen du 19.1.2012 sur les déséquilibres au sein de la chaîne d'approvisionnement alimentaire.

<sup>13</sup> Livre vert sur les pratiques commerciales déloyales dans la chaîne d'approvisionnement alimentaire et non-alimentaire interentreprises en Europe COM(2013) 37 du 31 janvier 2013.

2. Les principales catégories de PCD épinglées dans le livre vert et confirmées par un certain nombre de parties prenantes sont les suivantes:
  - l'utilisation rétroactive abusive par un partenaire commercial de clauses contractuelles non précisées, ambiguës ou incomplètes;
  - le transfert démesuré et imprévisible par un partenaire commercial des coûts ou des risques à sa contrepartie;
  - l'utilisation par un partenaire commercial d'informations confidentielles;
  - la résiliation ou l'interruption abusive d'une relation commerciale.
3. Les limitations territoriales de l'offre ont également été épinglées parmi les pratiques problématiques. Ces limitations sont parfois imposées par les partenaires multinationaux aux détaillants et les empêchent d'obtenir des produits identiques à l'étranger ou à partir d'un lieu central. Les limitations territoriales sont toutefois d'une autre nature que les PCD mentionnées plus haut et la Commission les examinera dès lors séparément.
4. Les conséquences directes des PCD mentionnées plus haut peuvent, en particulier lorsqu'elles sont appliquées de façon imprévisible, se traduire par des coûts excessifs ou des recettes inférieures aux prévisions pour le partenaire commercial en position de faiblesse. Les modifications imprévisibles de clauses contractuelles peuvent aussi entraîner une surproduction et, par conséquent, un gaspillage alimentaire évitable. Le fait d'être victime de PCD, ou même la perspective d'en être victime à l'avenir, peut influencer la capacité ou la disposition du partenaire commercial le plus faible à financer des investissements. La Commission commence en outre actuellement une étude sur le choix et l'innovation dans le secteur du commerce de détail, qui devrait faire apparaître clairement leur évolution et leurs moteurs au niveau du marché dans son ensemble. De plus, compte tenu de l'environnement réglementaire divers en matière de PCD au niveau national, les PME sont confrontées, étant donné leurs ressources juridiques limitées, à une situation complexe en ce qui concerne les PCD et les recours possibles. Les incertitudes qui en résultent peuvent dissuader certaines entreprises, et notamment les PME, d'accéder à de nouveaux marchés géographiques ou même au commerce transfrontalier. Cela a été illustré par une enquête à l'échelle de l'UE auprès des agriculteurs et des producteurs primaires dans le marché agroalimentaire. 46 % des répondants ont estimé que les PCD avaient un effet négatif sur l'accès à de nouveaux marchés ou aux activités transfrontalières<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> *Impact of Unfair Trading Practices in the European agri-food sector*, avril 2013, étude organisée par Dedicated pour le compte de la COPA-COGECA (Association européenne des agriculteurs et des coopératives agricoles).

## **4. LE PAYSAGE DIVERSIFIÉ DES MESURES CONTRE LES PCD DANS L'UNION EUROPÉENNE**

### **4.1. Fragmentation dans la lutte contre les PCD**

Dans une certaine mesure, le cadre réglementaire en vigueur au niveau de l'UE contient certaines règles visant à enrayer les pratiques déloyales dans la chaîne d'approvisionnement alimentaire ou au-delà. Les instruments existants, comme la réforme susmentionnée de la PAC, la législation en matière de concurrence, le cadre en matière de pratiques commerciales<sup>15</sup> et de clauses abusives dans les contrats conclus avec les consommateurs<sup>16</sup>, la proposition de directive sur les secrets d'affaires<sup>17</sup> et autres textes législatifs intersectoriels peuvent être utiles pour remédier aux PCD dans certaines situations mais, dans la plupart des cas, ne s'appliquent pas aux PCD mentionnées plus haut. La proposition de règlement relatif à un droit commun européen de la vente<sup>18</sup> interdit certaines clauses abusives dans les contrats interentreprises, ce qui apporte une certaine clarté bien utile dans les relations à long terme. L'application de cette réglementation, lorsqu'elle aura été adoptée par les colégislateurs, dépendra cependant d'un accord bilatéral entre les partenaires commerciaux concernés.

La façon dont les PCD sont abordées au niveau national est extrêmement variable. Certains États membres ont adopté des mesures réglementaires, mais un certain nombre d'entre eux ont opté pour des approches fondées sur l'autoréglementation ou n'ont pris aucune mesure spécifique contre les PCD dans les chaînes d'approvisionnement et recourent plutôt à des principes généraux. Les États membres qui cherchent à lutter contre les PCD de façon spécifique dans leur réglementation ont mis en place des règles interentreprises bien précises, complété leur législation nationale en matière de concurrence ou ont étendu l'application de la directive relative aux pratiques commerciales déloyales<sup>19</sup> aux relations interentreprises. Certains États membres qui avaient au départ fait face aux PCD par des approches volontaires ont ensuite décidé d'agir sur le plan législatif.

Compte tenu de cette diversité des méthodes, l'étendue et le type de la protection contre les PCD, ainsi que les éventuels mécanismes d'application en vigueur, varient selon l'endroit où est située l'entreprise qui dispose d'un pouvoir de négociation fort et qui applique des PCD. Cela peut s'avérer problématique dans les cas où les approvisionnements dans plusieurs pays se multiplient. De plus, les réponses des pouvoirs publics à la consultation relative au livre vert font état de cas isolés de «course aux tribunaux» («forum shopping»), c'est-à-dire que la

---

<sup>15</sup> Directive [2006/114/CE](#) du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 en matière de publicité trompeuse et de publicité comparative.

<sup>16</sup> Directive 93/13/CEE du 5 avril 1993 concernant les clauses abusives dans les contrats conclus avec les consommateurs.

<sup>17</sup> Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur la protection des savoir-faire et des informations commerciales non divulgués (secrets d'affaires) contre l'obtention, l'utilisation et la divulgation illicites, COM(2013) 813 final du 28 novembre 2013.

<sup>18</sup> Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à un droit commun européen de la vente du 11 octobre 2011, COM (2011) 635 final.

<sup>19</sup> Directive 2005/29/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2005 relative aux pratiques commerciales déloyales des entreprises vis-à-vis des consommateurs dans le marché intérieur.

partie contractuelle en position de force détermine unilatéralement dans quel État membre, et donc en vertu de quel cadre réglementaire, le contrat s'applique afin d'éviter les cadres nationaux qui prévoient des mesures plus strictes à l'encontre des PCD. Cette question a été soulevée explicitement par 5 États membres lors de la consultation publique et au cours des débats organisés par la Commission dans divers forums de parties prenantes.

## **4.2. Application**

Toute partie confrontée à des PCD peut en principe demander réparation devant les tribunaux au titre des dispositions du droit général des contrats contre les clauses contractuelles abusives. Certaines parties prenantes, en particulier les PME, ont cependant souligné que les actions en justice ne sont, dans la pratique, souvent pas un moyen efficace de faire face aux PCD. Premièrement, les procès coûtent généralement cher et durent longtemps. Deuxièmement, et c'est sans doute plus important, la partie plus faible dans une relation commerciale dans la chaîne d'approvisionnement alimentaire (dans la plupart des cas, une PME) redoute bien souvent que le fait d'entamer une procédure judiciaire amène la partie plus forte à mettre un terme à la relation commerciale (le «facteur crainte»). Cela peut décourager les parties victimes de PCD d'intenter des poursuites, et donc potentiellement limiter le facteur de dissuasion pour le partenaire commercial qui applique les PCD.

Dans ce contexte, certains États membres ont mis en place d'autres mécanismes de recours pour lutter contre les PCD dans les chaînes d'approvisionnement verticales. Un certain nombre d'États membres ont désigné une autorité d'application qui est indépendante des acteurs du marché concernés, et certains autres États membres débattent actuellement des réformes possibles dans ce sens.

Dans certains cas, l'autorité nationale de la concurrence a été désignée pour faire appliquer les règles visant à lutter contre les comportements abusifs vis-à-vis d'entreprises économiquement dépendantes et/ou les abus de position dominante. Cependant, d'autres États membres ont désigné d'autres autorités existantes (par exemple celles responsables des questions liées à l'alimentation ou de la protection des consommateurs) ou ont établi de nouvelles autorités administratives pour faire appliquer les règles visant à lutter contre les PCD. Plusieurs de ces autorités sont compétentes pour mener des enquêtes, et elles acceptent habituellement les plaintes confidentielles.

Dans certains autres États membres, un mécanisme de résolution des litiges volontaire a été mis en place par les parties prenantes en vue de résoudre les litiges en dehors des tribunaux. Dans d'autres cas, c'est une «approche mixte», consistant en dispositifs volontaires complétés par des dispositifs publics d'application, qui a été retenue.

Les agriculteurs et les PME soulignent qu'il est essentiel de disposer d'une autorité administrative compétente pour ouvrir des enquêtes et pour accepter des plaintes confidentielles à propos de PCD présumées pour faire face à la question du facteur crainte mentionné plus haut. La plupart de ces acteurs demandent l'établissement d'un organe

d'exécution indépendant au niveau national, une application efficace étant selon eux un facteur essentiel dans la réduction du nombre de PCD.

D'autres acteurs estiment qu'il faudrait d'abord envisager des cadres volontaires et des solutions basées sur l'autoréglementation. Si ces modèles ne suffisaient pas pour faire face efficacement aux PCD, l'institution d'une autorité indépendante pourrait être envisagée.

#### **4.3. La «Supply Chain Initiative»**

La Supply Chain Initiative est née dans le contexte du Forum à haut niveau de la Commission sur l'amélioration du fonctionnement de la chaîne d'approvisionnement alimentaire, qui se compose d'autorités nationales et de représentants des acteurs clés du secteur alimentaire à l'échelon de l'UE, tant du côté de l'offre que des détaillants. En novembre 2011, l'ensemble des représentants du marché membres du groupe de travail sur les PCD dans le cadre du forum ont adopté conjointement un ensemble de principes de bonne pratique dans les relations verticales dans la chaîne d'approvisionnement alimentaire<sup>20</sup>. Ces principes sont notamment les suivants: prévisibilité des changements dans les conditions contractuelles; responsabilité pour les risques entrepreneuriaux propres; et caractère justifiable des demandes et des frais.

Dans un deuxième temps, un cadre volontaire pour la mise en œuvre des principes de bonne pratique (la Supply Chain Initiative) a été lancé en septembre 2013<sup>21</sup>. Les entreprises peuvent adhérer à l'Initiative après avoir évalué leur respect des principes de bonne pratique. Les litiges individuels peuvent, en vertu du cadre en place et sous certaines conditions, être résolus au moyen de mécanismes de résolution des différends, mais aussi par la médiation et l'arbitrage. Afin de prévenir les PCD, le cadre de mise en œuvre privilégie les obligations organisationnelles au niveau des entreprises, comme la formation du personnel et la possibilité de participer aux mécanismes de résolution des différends définis dans ledit cadre. Le non-respect de ces obligations organisationnelles peut entraîner l'exclusion de l'entreprise concernée de l'initiative. Le cadre engage ses membres à s'assurer que les parties plus faibles qui ont recours aux mécanismes de résolution des différends ne font pas l'objet de représailles commerciales.

L'initiative est gérée par un groupe de gouvernance, qui se compose de différentes associations de parties concernées représentant les opérateurs de la chaîne d'approvisionnement alimentaire. À ce jour, neuf mois après le lancement, 98 groupes et sociétés de commerce de détail, de commerce de gros et du secteur manufacturier se sont enregistrées, représentant 736 sociétés opérationnelles de tous les États membres de l'UE. Le nombre de PME qui s'inscrivent est en augmentation. Les associations pertinentes n'ont cependant pas toutes souscrit au cadre. Les représentants des producteurs primaires (comme les agriculteurs) et de l'industrie de la transformation de la viande, notamment, n'ont pas voulu participer au groupe de gouvernance du système au niveau de l'UE. Même si elles sont d'accord sur les principes, ces parties sont réticentes à l'égard de l'absence d'application

---

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

<sup>21</sup> Id.

indépendante et efficace au sein de la Supply Chain Initiative. Certaines d'entre elles participent néanmoins au niveau national.

Les acteurs concernés estiment que la Supply Chain Initiative ne prend pas suffisamment en considération le facteur crainte mentionné plus haut pour les partenaires commerciaux en situation de dépendance économique, notamment en raison de l'impossibilité pour l'entreprise exposée à des PCD de présenter des plaintes confidentielles. L'initiative volontaire ne prévoit la confidentialité qu'en cas de conflit groupé, en permettant aux associations de parties prenantes de demander au groupe de gouvernance une interprétation des principes, et l'accès aux mécanismes de résolution des différends nécessite l'accord des deux parties contractantes. L'initiative ne prévoit pas non plus d'enquêtes ou de sanctions pour le cas où une entreprise enfreint les principes de bonne pratique.

Il faut reconnaître qu'il y a des limites aux actions que peut entreprendre une initiative autoréglementée dans la mise en place d'un mécanisme de résolution des différends. En complétant la Supply Chain Initiative par des mesures d'application indépendante dans les États membres où ces mesures n'existent pas encore, on améliorerait dès lors l'efficacité de l'initiative, tout en supprimant vraisemblablement la principale raison qui empêche certains groupes de parties concernées d'adhérer au cadre de la Supply Chain Initiative.

Dans ce contexte, il y a lieu de relever que le rapport d'initiative du Parlement européen sur les questions liées au commerce de détail, adopté en décembre 2013, était favorable aux principes et au cadre de la Supply Chain Initiative, mais invitait aussi la Commission à examiner la nécessité et la faisabilité d'une application indépendante pour faire face au facteur crainte mentionné plus haut pour les petits acteurs de la chaîne d'approvisionnement<sup>22</sup>.

## **5. UNE STRATÉGIE EFFICACE CONTRE LES PCD**

### **5.1. L'adoption générale par le marché de la Supply Chain Initiative**

Les codes de conduite volontaires sont un élément important lorsqu'il s'agit de créer un environnement où les entreprises peuvent travailler ensemble de manière loyale et durable. Ils peuvent faciliter la mise en place d'un état d'esprit, de méthodes de négociation et de mécanismes de résolution appropriés dans les organisations, et réduire ainsi ou, idéalement, éliminer, les pratiques commerciales déloyales. De plus, les codes volontaires peuvent prévoir des procédures de résolution des différends entre deux parties dans le cadre d'une relation verticale, ce qui peut souvent permettre d'éviter des actions en justice longues et fastidieuses. La Supply Chain Initiative constitue dès lors une étape très importante dans la résolution des PCD. La mise en place de plateformes nationales dans le cadre de l'Initiative peut en outre renforcer ses effets positifs.

---

<sup>22</sup> Résolution du Parlement européen du 11 décembre 2013 sur le plan d'action européen pour le commerce de détail au profit de tous les acteurs.

### **Manière de procéder proposée:**

- (1) La Commission encourage toutes les entreprises et les organisations concernées au sein de la chaîne d'approvisionnement alimentaire à souscrire à une initiative volontaire contre les PCD, et notamment à la Supply Chain Initiative, afin de montrer leur engagement, de renforcer la confiance au sein de la chaîne d'approvisionnement alimentaire et d'atteindre la masse critique et la portée dont ont besoin ces systèmes pour être efficaces.
- (2) La Commission encourage les entreprises de la chaîne d'approvisionnement alimentaire à promouvoir activement la Supply Chain Initiative auprès de leurs partenaires commerciaux et à informer ceux-ci de leurs droits et obligations. Elles devraient informer par défaut chacun de ceux-ci de leur adhésion à l'Initiative et les encourager à faire de même.
- (3) Le groupe de gouvernance de la Supply Chain Initiative devrait poursuivre et renforcer ses efforts pour sensibiliser davantage les PME et imaginer pour elles des façons efficaces d'adhérer à l'initiative. Les PME étant les principaux bénéficiaires de ces systèmes, il est essentiel de promouvoir au maximum leur participation.
- (4) Le groupe de gouvernance de la Supply Chain Initiative devrait poursuivre ses efforts pour faciliter la création de plateformes nationales dans chaque État membre de l'Union.
- (5) La Commission continuera à faciliter l'échange d'informations et la discussion entre les principaux groupes de parties concernées et à travailler en étroite collaboration avec le groupe de gouvernance de l'initiative en vue d'augmenter sa portée, notamment auprès des PME, et continuera à suivre de près l'évolution de l'initiative et à encourager, dans le cadre de celle-ci, les travaux sur le renforcement du mécanisme de résolution des différends et les dispositifs de sanction.

### **5.2. Principes de bonne pratique**

Les États membres qui s'attaquent déjà aux PCD au niveau national ont choisi différentes approches pour ce faire, de même que différentes définitions des pratiques déloyales. Ces définitions nationales vont de descriptions très générales à des listes très détaillées de pratiques interdites. À l'inverse, d'autres États membres n'ont pris aucune mesure spécifique contre les PCD. Afin de s'attaquer efficacement aux PCD à l'échelle de l'Union européenne, et en particulier au niveau transfrontalier, il serait intéressant de disposer d'une interprétation commune en ce qui concerne les règles relatives aux PCD.

La Supply Chain Initiative ne donne pas de définition précise des PCD, mais propose une liste de principes de bonne pratique et des exemples de pratiques loyales et déloyales. Ces principes ont été approuvés conjointement par l'ensemble des associations européennes de parties concernées au sein de la chaîne d'approvisionnement alimentaire verticale dans le cadre du Forum à haut niveau.

Ils représentent donc une base utile pour déceler les pratiques qui pourraient faire l'objet de possibles initiatives en matière de PCD. Repérer les PCD permet ensuite de définir des principes pour lutter contre elles. Il est rappelé que lors de l'application de tels principes, les

acteurs économiques doivent aussi veiller au respect de toutes les règles applicables, y compris, selon le cas, le droit national et/ou européen de la concurrence.

Les principes définis par le Forum à haut niveau et avalisés par l'Initiative sont les suivants:

- (a) Accords écrits: les accords devraient revêtir la forme écrite, sauf en cas d'impossibilité ou lorsque les accords oraux sont acceptables et satisfaisants pour les deux parties. Ils doivent être clairs et transparents, prévoir autant d'éléments pertinents et prévisibles que possible et inclure les droits et les procédures de résiliation.
- (b) Prévisibilité: aucune modification unilatérale des termes du contrat n'est apportée à moins que cette éventualité ainsi que ses circonstances et conditions n'aient été convenues au préalable. Les accords devraient définir la procédure de discussion entre les deux parties pour toute modification nécessaire à la mise en œuvre de l'accord ou à la suite de circonstances imprévisibles, comme prévu dans l'accord.
- (c) Respect: les accords doivent être respectés.
- (d) Informations: les échanges d'informations se font dans le strict respect du droit de la concurrence et des autres lois en vigueur, et les parties devraient prendre des précautions raisonnables afin de garantir que les informations fournies sont correctes et ne sont pas trompeuses.
- (e) Confidentialité: la confidentialité des informations doit être respectée, sauf si ces informations sont déjà publiques ou ont été obtenues par la partie destinataire, de manière indépendante, légale et de bonne foi. Toute information confidentielle est utilisée par la partie destinataire exclusivement aux fins pour lesquelles elle a été communiquée.
- (f) Responsabilité pour risque: toutes les parties contractantes de la chaîne d'approvisionnement devraient supporter leurs propres risques entrepreneuriaux.
- (g) Demande justifiable: les parties contractantes ne recourent pas à la menace pour obtenir des avantages injustifiés ou pour transférer un coût injustifié.

#### **Manière de procéder proposée:**

- (6) La Commission encourage les États membres à examiner si leur cadre réglementaire national actuel est approprié pour lutter contre les PCD, compte tenu des bonnes pratiques des autres États membres. Les États membres devraient aussi examiner d'autres effets possibles des PCD, comme l'augmentation du gaspillage alimentaire. À cette fin, les États membres sont invités à évaluer si leurs cadres pourraient s'appuyer sur une liste de pratiques ou une disposition générale qui permettrait de faire face aux éventuelles violations des principes susmentionnés.
- (7) Les États membres devraient en outre encourager les entreprises sur leur territoire à adhérer à des codes de conduite volontaires, aux niveaux national et européen.
- (8) La Commission continuera à faciliter l'échange de bonnes pratiques entre les États membres, par exemple en organisant des ateliers avec des experts provenant d'administrations nationales.

### 5.3. Assurer le respect au niveau national

Afin de garantir l'existence d'un facteur de dissuasion crédible par rapport à l'utilisation de PCD, une application appropriée est nécessaire.

Si la partie plus faible dans une relation commerciale est économiquement dépendante de son partenaire commercial plus fort, elle hésitera peut-être à demander réparation pour une PCD par une action en justice ou par le recours à des mécanismes de résolution volontaires. Des situations de dépendance économique peuvent se produire. Par exemple, une étude entreprise par la commission espagnole de la concurrence<sup>23</sup> montre qu'en 2010, en moyenne, près de 40 % des recettes des fournisseurs dans la chaîne d'approvisionnement alimentaire ont été générés par trois détaillants seulement. Dans des cas extrêmes, la situation de dépendance économique signifie que la viabilité économique d'une partie acheteuse ou vendeuse dépend de relations commerciales individuelles. Dans les cas où les PCD ne sont pas dénoncées en raison du facteur crainte, c'est-à-dire de la peur de perdre la relation contractuelle, il est possible de renforcer considérablement les cadres visant à lutter contre les PCD en offrant la possibilité à la partie plus faible d'avoir recours à une autorité ou un organe indépendants dotés d'un pouvoir de contrainte, ainsi que de protéger la confidentialité du plaignant.

#### Manière de procéder proposée:

- (9) La Commission invite les États membres à évaluer l'efficacité et la crédibilité des mécanismes dont ils disposent pour l'application des règles contre les PCD. Les États membres sont également invités à envisager, sur la base des bonnes pratiques d'autres États membres, de nouvelles mesures procédurales ou organisationnelles si cela semble approprié. Une attention particulière devrait être accordée à la capacité de protéger la confidentialité des entreprises individuelles qui soumettent des plaintes et à la possibilité de mener des enquêtes.
- (10) Les mécanismes d'application nationaux, qui pourraient comporter des organismes spécifiques, devraient permettre de coopérer efficacement au niveau européen afin de faire face aux PCD appliquées au niveau transfrontalier et d'éviter un éventuel arbitrage réglementaire.
- (11) La Commission continuera à favoriser la coopération entre les États membres en facilitant l'échange d'informations entre les mécanismes d'application nationaux.
- (12) Lors de l'élaboration et de la mise en œuvre des mesures d'application, les États membres devraient agir de façon proportionnée, sans perdre de vue les éventuelles incidences sur la prospérité des parties prenantes et des consommateurs. Ils devraient notamment appliquer les mêmes critères et méthodes d'application aux opérateurs de marché locaux et étrangers.

### 5.4. Les avantages et coûts potentiels d'une réduction des PCD

Les avantages potentiels de l'élimination ou, du moins, de la réduction des PCD peuvent être considérables. Si l'on essaie de recenser ces coûts et avantages, il apparaît que des incidences

<sup>23</sup> *Report on the relations between manufacturers and retailers in the food sector*, Comisión Nacional de la Competencia, octobre 2011.

sont possibles à différents niveaux. Dans les relations bilatérales individuelles, les avantages potentiels de la lutte contre les PCD sont plutôt évidents;

Les PCD ont souvent une incidence financière négative directe sur les entreprises qui en font l'objet. En outre, un comportement imprévisible de partenaires commerciaux qui abusent de leur position dominante dans les négociations pourrait entraîner des pertes d'efficacité économique, par exemple une baisse des investissements ou une surproduction ou sous-production dues à l'imprévisibilité et aux coûts de transaction accrus liés au risque de modifications unilatérales et inattendues des conditions commerciales. Si les relations commerciales dans la chaîne d'approvisionnement alimentaire étaient rendues plus durables, des gains considérables pourraient donc en découler. Cela pourrait aller au-delà des avantages directs et de l'allègement de la charge financière pour les entreprises qui faisaient précédemment l'objet de PCD, c'est-à-dire des PME dans la plupart des cas. Les mécanismes indiqués dans la présente communication pourraient également limiter les conséquences des PCD sur les parties plus faibles dans les pays tiers, y compris les pays en développement.

En ce qui concerne le marché dans son ensemble, l'évaluation des effets des PCD et des incidences globales de leur possible réduction ou élimination sur la prospérité est plus complexe. En ce qui concerne les incidences potentielles sur les consommateurs, il n'existe pas d'éléments indiquant des répercussions négatives sur les prix à la consommation<sup>24</sup> dans les États membres où les PCD font l'objet d'une réglementation et où des actions contre les comportements abusifs dans les relations interentreprises sont menées par les autorités publiques. Lorsque les PCD risquent d'avoir des conséquences négatives sur le choix des produits, leur disponibilité et leur qualité, on peut s'attendre à ce qu'une réduction ou une élimination de ces pratiques soit bénéfique pour les consommateurs.

En ce qui concerne les incidences sur les coûts, il n'y aurait aucun frais supplémentaire pour les entreprises qui adhèrent déjà à la Supply Chain Initiative ou à des cadres nationaux similaires ou qui prévoient de le faire. L'approche proposée n'entraînerait aucun coût pour les États membres lorsque le cadre actuel correspond aux critères mentionnés plus haut. Dans les États membres qui décideraient d'adapter leur cadre aux conditions mentionnées plus haut, les frais de mise en œuvre dépendraient de la question de savoir si un mécanisme existant est utilisé à cette fin ou si de nouveaux arrangements procéduraux ou organisationnels sont mis en place.

## 6. CONCLUSIONS

Les pratiques entre les acteurs du marché au sein de la chaîne d'approvisionnement alimentaire sont dans la plupart des cas loyales et durables pour les deux parties. Les intervenants au sein de la chaîne d'approvisionnement sont cependant tous d'accord pour dire que les PCD existent bel et bien et les PME, en particulier, soutiennent qu'elles sont

---

<sup>24</sup> En ce qui concerne les évolutions générales des prix, l'instrument européen de surveillance des prix des denrées alimentaires est un outil utile ([http://ec.europa.eu/entreprise/sectors/food/competitiveness/prices\\_monitoring\\_en.htm](http://ec.europa.eu/entreprise/sectors/food/competitiveness/prices_monitoring_en.htm)).

relativement fréquentes et ont des conséquences négatives sur leur viabilité financière et sur leur capacité de mener leurs activités. La consultation basée sur le livre vert, les études qui l'accompagnent et certaines des initiatives nationales les plus récentes indiquent qu'une «approche mixte», c'est-à-dire des dispositifs volontaires complétés par une application crédible et efficace basée sur des principes comparables, pourrait être appropriée pour lutter contre les PCD. En présence d'un facteur de dissuasion crédible, les initiatives volontaires telles que la Supply Chain Initiative pourraient être le principal moyen de résoudre les conflits entre les partenaires commerciaux, tandis qu'on ne ferait appel aux dispositifs publics d'application ou à l'action en justice que lorsque l'option de la solution bilatérale, plus efficace et plus rapide, ne serait pas viable. Ainsi, la manière de procéder proposée dans la présente communication non seulement compléterait, mais renforcerait aussi la Supply Chain Initiative en la rendant plus attrayante pour les groupes de parties concernées qui hésitaient jusqu'ici à y adhérer en raison de leurs appréhensions à propos de l'absence d'application effective.

La présente communication suggère de faire face aux questions liées aux PCD par une combinaison de cadre volontaires et réglementaires, en recensant les PCD et les principes permettant de lutter contre elles, compte tenu des spécificités et approches nationales. Si certaines États membres ont adopté une législation spécifique, d'autres recourent aux principes généraux du droit et/ou à des initiatives d'autoréglementation. Lorsqu'ils examinent si de nouvelles mesures sont nécessaires, dans le droit fil de la présente communication et compte tenu des bonnes pratiques, les États membres devraient agir de façon proportionnée et prendre en considération toute incidence sur la prospérité des parties prenantes et des consommateurs. Au niveau de la Commission, les actions proposées n'ont aucune conséquence budgétaire supplémentaire par rapport à ce qui est déjà prévu pour les années à venir dans la programmation officielle.

La Commission suivra et appréciera les progrès accomplis en évaluant a) l'impact réel de la Supply Chain Initiative et de ses plateformes nationales<sup>25</sup> et b) les mécanismes d'application mis en place par les États membres pour améliorer la confiance de l'ensemble des parties dans le bon fonctionnement d'une chaîne d'approvisionnement durable.

La Commission présentera un rapport au Conseil et au Parlement européen à la fin de l'année 2015. À la lumière de ce rapport, la Commission décidera si des mesures supplémentaires doivent être prises au niveau de l'Union pour remédier aux problèmes évoqués.

---

<sup>25</sup> Dans ce contexte, la Commission envisagera de prolonger le mandat du Forum à haut niveau sur l'amélioration du fonctionnement de la chaîne d'approvisionnement alimentaire afin de suivre la mise en œuvre des actions énoncées dans la présente communication au moyen d'un dialogue transparent avec les acteurs privés et les autorités nationales.