

QUI A LE POUVOIR ?

REVOIR LES RÈGLES DU JEU POUR PLUS D'ÉQUITÉ DANS LES FILIÈRES AGRICOLES



© Camille Poulte

Une étude sur les modèles de concentration du pouvoir dans les chaînes d'approvisionnement, les pratiques commerciales déloyales et leurs conséquences sur le développement durable des pays du Sud

RÉALISÉE PAR :

BASIC

Bureau d'Analyse Sociétale pour
une Information Citoyenne

QUELQUES MOTS DE ...



L'évolution des rapports de pouvoir dans le secteur de l'agroalimentaire, et les impacts qu'elle engendre, sont devenus trop importants pour continuer à être ignorés. Comme le montre cette étude, les acheteurs de matières premières sont plus puissants que jamais, tout en étant de moins en moins nombreux. (...)

La répartition du pouvoir dans les chaînes alimentaires a longtemps constitué un tabou. En effet, la nécessité d'améliorer la gouvernance des filières alimentaires afin d'éviter la domination excessive d'un petit nombre d'acteurs de l'agroalimentaire est rarement abordée lors des sommets internationaux qui visent à apporter des réponses aux défis de la faim et de la malnutrition.

Ce rapport comble un manque. Il définit un ensemble de recommandations qui, si elles étaient appliquées, permettraient l'émergence d'un commerce mondial plus équitable. Je salue cette contribution importante à un débat qui n'a que trop tardé. ”



OLIVIER DE SCHUTTER

Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à l'alimentation (2008-2014)

AU SOMMAIRE DE CETTE SYNTHÈSE



p. 1-10

LA CONCENTRATION DU POUVOIR DANS LES FILIÈRES AGRICOLES

- 1/ LA MONTÉE EN PUISSANCE D'ACTEURS CLÉS DANS LES FILIÈRES AGRICOLES
- 2/ LES RELATIONS DE POUVOIR DANS LES FILIÈRES AGRICOLES : 4 MODÈLES DE GOUVERNANCE
- 3/ DE LA CONCENTRATION DU POUVOIR AUX PRATIQUES COMMERCIALES DÉLOYALES
- 4/ LES IMPACTS SUR LES PRODUCTEURS, LES TRAVAILLEURS ET L'ENVIRONNEMENT



p.11-12

LES INITIATIVES PUBLIQUES ET PRIVÉES DE RÉGULATION

- 1/ LE DROIT EUROPÉEN DE LA CONCURRENCE
- 2/ UNE APPROCHE PARTIELLE POUR LUTTER CONTRE LES PRATIQUES COMMERCIALES DÉLOYALES
- 3/ DES INITIATIVES PRIVÉES DE RÉGULATION



p. 13-16

SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS

RÉGULER LA CONCENTRATION DU POUVOIR DANS LES FILIÈRES AGRICOLES
ET LUTTER CONTRE LES PRATIQUES COMMERCIALES DÉLOYALES

POURQUOI CETTE ÉTUDE ?

Ces dernières décennies, **les filières agricoles se sont mondialisées et leur contrôle s'est concentré dans les mains d'un nombre toujours plus restreint d'acteurs** de ces filières :

- -D'une part, grâce à la consolidation des chaînes logistiques et des outils de production, ainsi qu'à l'essor d'industries connexes (semences et produits chimiques) ;
- -D'autre part, du fait de la montée en puissance de la grande distribution (chaînes de supermarchés, hard discounters) au niveau international.

Bien que les filières agricoles restent rentables lorsqu'on les regarde dans leur globalité, **les bénéficiaires sont captés par les acteurs qui disposent des moyens les plus importants (financiers, logistiques...)** et **l'écart entre les prix payés à la production et les prix au consommateur n'a jamais été aussi important**. Dans le même temps, on observe une dégradation des termes de l'échange et des conditions de travail pour les producteurs de matières premières. Les agriculteurs familiaux sont de plus en plus exclus des marchés mondiaux et la multiplication des problèmes environnementaux questionne la pérennité de la production de certaines denrées alimentaires.

Les organisations du commerce équitable ont donc souhaité étudier la concentration du pouvoir dans les filières agricoles : quels sont les liens entre pouvoir des acheteurs (« buyer power ») et pratiques commerciales déloyales ? Quels sont les impacts de ces pratiques sur les petits producteurs, les travailleurs, l'environnement ? Comment la législation pourrait-elle permettre de contrôler le pouvoir des acheteurs ?

PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS

- La concentration du pouvoir dans les filières agricoles n'est pas le fruit du hasard, mais est au contraire fortement répandue chez les fournisseurs d'intrants, les négociants, les fabricants et les distributeurs.
- La puissance acquise par les acheteurs internationaux se traduit par **4 modèles de gouvernance¹** des filières agricoles qui leur permettent de contrôler leurs chaînes d'approvisionnement : **le modèle hiérarchique, le modèle captif, le modèle relationnel et le modèle modulaire**.
- Exercé de façon abusive, **le pouvoir des acheteurs conduit à des pratiques commerciales déloyales**, dans les pays de consommation comme dans les pays producteurs.
- **La concentration du pouvoir des acheteurs dans les filières agricoles accroît la pression sur les prix et leur volatilité**, tout en favorisant les systèmes agricoles les plus intensifs. Cette évolution **génère des impacts significatifs sur les petits producteurs et les travailleurs** dans de nombreuses régions : **précarité, travail des enfants, dégradation des conditions de travail et de l'environnement...**
- **Le droit européen de la concurrence ne permet pas de résoudre les problèmes liés au pouvoir des acheteurs** car il se concentre principalement sur la protection des consommateurs, souvent au détriment de l'intérêt des producteurs et travailleurs ruraux.
- Pour mettre fin aux abus de pouvoir de la part des acheteurs et assurer la durabilité des filières agricoles, **le droit européen de la concurrence doit prendre en compte le bien-être des consommateurs au-delà de la seule question du pouvoir d'achat et tenir compte du bien-être des producteurs et des travailleurs ruraux comme de l'environnement**.
- **Le rééquilibrage du pouvoir dans les filières agricoles nécessite une action coordonnée des acteurs publics et privés au niveau national, européen et multilatéral**. Plus précisément, il s'agit de :
 - ✓ Renforcer les capacités des organisations de producteurs et de travailleurs
 - ✓ Améliorer la transparence sur les coûts dans les filières agricoles
 - ✓ Renouveler le droit européen de la concurrence en réaffirmant le « principe de neutralité² »
 - ✓ Mettre en place des mécanismes coercitifs contre les pratiques commerciales déloyales
 - ✓ Promouvoir les principes et pratiques du commerce équitable dans les filières agricoles

¹ Le modèle de gouvernance d'une filière décrit la manière dont sont structurées les relations de pouvoir entre acteurs le long de la chaîne

² En droit de la concurrence, le principe de neutralité stipule que les excès de pouvoir des acheteurs (vis-à-vis de leurs fournisseurs) devraient être tout autant réglementés que les abus des vendeurs (vis-à-vis des consommateurs)

LA CONCENTRATION DU POUVOIR DANS LES FILIÈRES AGRICOLES

1/ LA MONTÉE EN PUISSANCE D'ACTEURS CLÉS DANS LES FILIÈRES AGRICOLES

En ce début de 21^e siècle, les filières agricoles continuent d'être caractérisées par une forte atomisation : à leurs deux extrémités se trouvent une multitude de producteurs et une multitude de consommateurs. En amont, une grande partie de l'agriculture dans le monde est encore produite par des petits producteurs. Plus d'un tiers de la population mondiale vit en milieu rural et 2,5 milliards de personnes dépendent de l'agriculture pour leur subsistance. À l'autre bout des filières alimentaires et agricoles, on compte 7 milliards de consommateurs qui sont de plus en plus urbains : plus de la moitié de la population mondiale vit dans des villes.



Tout au long des filières agricoles, la concentration du pouvoir est structurelle et bénéficie principalement aux acteurs suivants : fournisseurs d'intrants, négociants, fabricants et distributeurs ; leur montée en puissance a créé des goulets d'étranglement au travers desquels les marchandises sont obligées de passer pour atteindre les consommateurs ; leur pouvoir d'achat leur donne la capacité d'influencer et de dicter les prix des produits agricoles qu'ils achètent.

Autrefois basée sur les capacités de production des agriculteurs, la logique des filières agricoles est désormais soumise à la volonté des acheteurs. Le temps est fini où les agriculteurs produisaient d'abord, puis cherchaient un marché. Les acheteurs les plus puissants organisent l'offre en fonction des besoins présumés des consommateurs. Leurs exigences – notamment via la mise en place de normes – sont à l'origine d'une profonde restructuration des filières agricoles : elles favorisent les producteurs, exportateurs, fabricants et fournisseurs d'intrants les plus gros, qui peuvent plus facilement répondre à leurs demandes, au détriment des petits producteurs et des travailleurs non organisés.

Une part croissante de la valeur économique est captée non pas par ceux qui fournissent un produit physique, mais par ceux qui peuvent contrôler les informations nécessaires au bon fonctionnement des chaînes agroalimentaires mondialisées (évolution des prix, logistique, normes de qualité...)

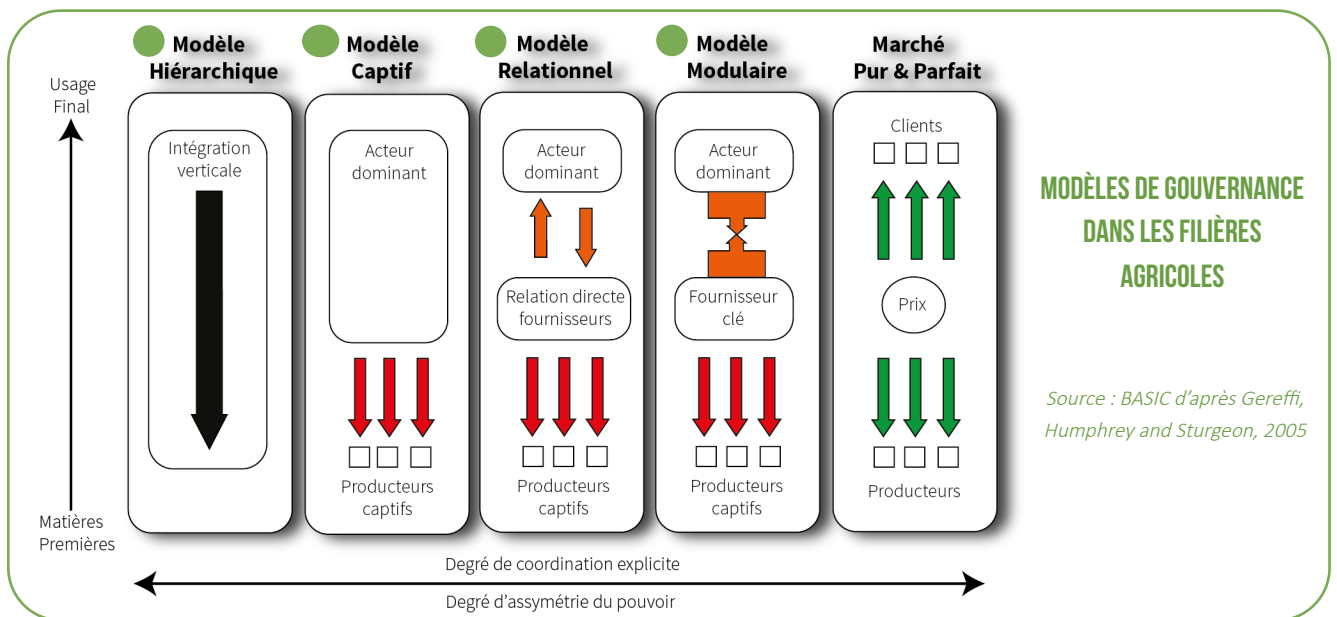


2/ RELATIONS DE POUVOIR DANS LES FILIÈRES AGRICOLES : 4 MODÈLES DE GOUVERNANCE

Si la concentration du pouvoir dans les filières agricoles s'est accentuée au point de devenir un enjeu majeur pour l'avenir des producteurs et des travailleurs ruraux, il s'agit d'un problème de longue date dont les origines remontent à l'époque coloniale européenne. Depuis le XIX^{ème} siècle, les négociants internationaux, les fabricants, les marques transnationales, les chaînes de supermarchés et les fournisseurs d'intrants ont progressivement pris le contrôle sur les filières agricoles.

Comme le démontrent les travaux de plusieurs économistes, la concentration du pouvoir dans les chaînes d'approvisionnement n'est pas accidentelle, mais bien structurelle. Elle se caractérise par **quatre modèles récurrents de gouvernance – au sens de structuration des relations de pouvoir – qui permettent aux acheteurs dominants de contrôler leurs fournisseurs :**

- **Le modèle hiérarchique**, où toutes les activités de la chaîne sont intégrées verticalement par un seul acteur, ce qui est l'une des formes les plus anciennes de contrôle des filières agricoles
- **Le modèle captif**, où les producteurs sont dépendants de gros acheteurs, qui a émergé avec l'industrialisation des filières agricoles
- **Le modèle relationnel**, où les relations de long terme mises en place entre les grandes marques et les négociants maintiennent les agriculteurs dans une situation de dépendance ; ce modèle s'est développé de pair avec l'influence des marchés boursiers de matières premières agricoles et la mondialisation des filières
- **Le modèle modulaire** développé par les marques internationales, où la fabrication de produits transformés est standardisée grâce à un réseau de fournisseurs « interchangeables » qui ont développé à leur niveau des relations de dépendances avec certains producteurs ; c'est la forme la plus récente de contrôle des filières agricoles

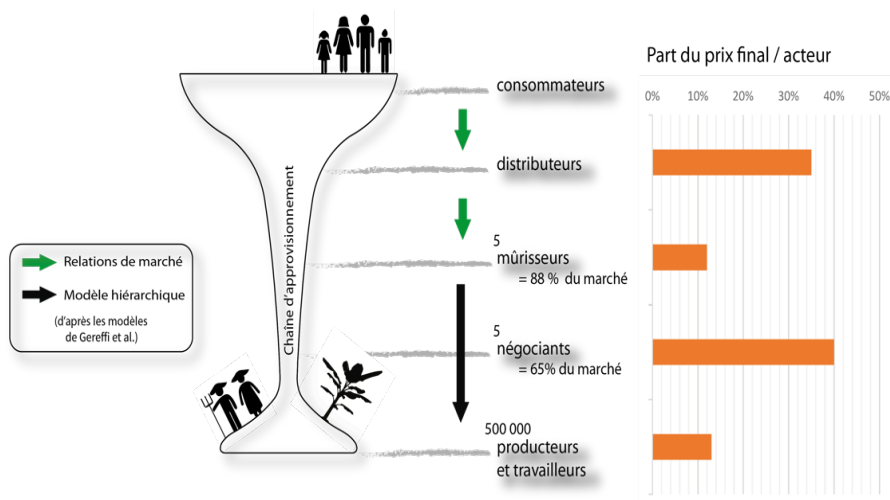


Chacune de ces configurations est illustrée dans les pages suivantes à travers un exemple de filière agricole : la banane, le sucre de canne, le café et le cacao.

LA CONCENTRATION DU POUVOIR DANS LES FILIÈRES AGRICOLES

LE MODÈLE HIÉRARCHIQUE

EXEMPLE DE LA FILIÈRE BANANE



COMMENT FONCTIONNE CE MODÈLE ?

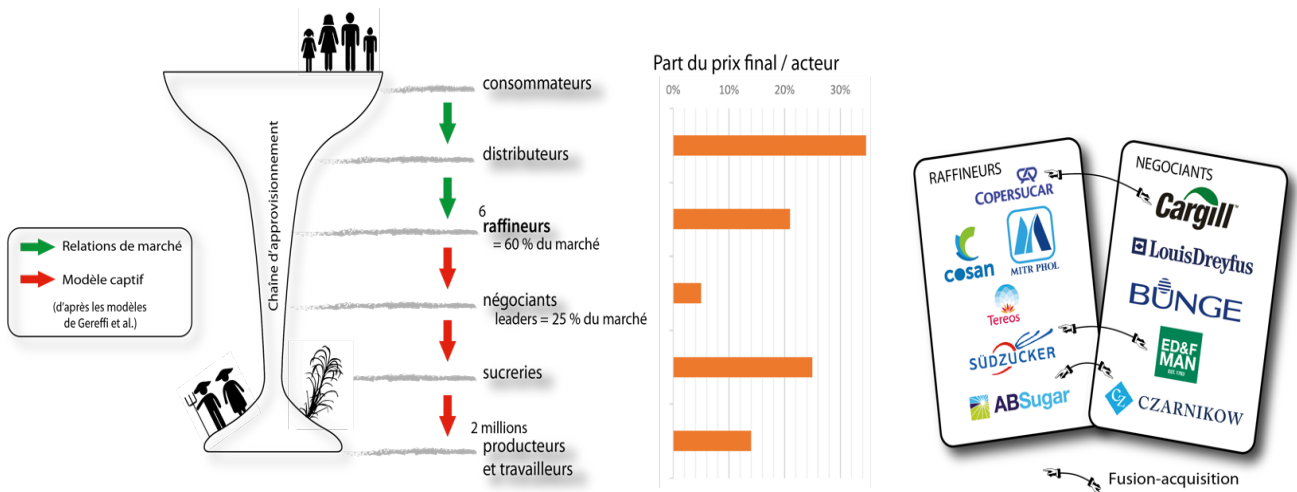
- Le point commun de ces chaînes est le contrôle structurel exercé par des entreprises qui ont historiquement intégré la chaîne d'approvisionnement, de la production des matières premières à la fabrication de produits finis. Les principaux moteurs de l'intégration verticale sont **la recherche d'économies d'échelle, la stabilité des volumes, la régularité de la qualité du produit et la gestion des risques pour les produits périssables.**
- On recense les principaux cas de filières verticalement intégrées dans les filières tropicales : fruits frais, thé, sucre de palme, huile de palme, soja et plus récemment légumes de contre-saison.
- La filière de la banane** illustre parfaitement ce modèle : afin de contrôler totalement le marché, les négociants internationaux ont historiquement intégré tous les maillons, depuis la production (plantations) jusqu'à la distribution. Cependant, de nouvelles configurations émergent au fur et à mesure que l'influence des distributeurs grandit dans la filière : les producteurs ne sont plus intégrés aux négociants, mais deviennent captifs des filières mises en place par les supermarchés.

« Des études ont montré qu'au Costa Rica, le salaire minimum officiel ne permettait pas de couvrir les besoins essentiels d'une famille moyenne, car il n'augmente pas dans les mêmes proportions que le coût de la vie. En plus de cela, de nombreuses entreprises des filières banane ou ananas ne paient pas ce salaire minimum car les syndicats ont disparu à la suite de politiques antisyndicales. En conséquence, de nombreux travailleurs vivent en-dessous du seuil de pauvreté et parfois dans des situations d'extrême pauvreté. »

Syndicalistes du secteur de la banane
SINTRAINAGO
(Colombie)

LE MODÈLE CAPTIF

EXEMPLE DE LA FILIÈRE CANNE À SUCRE



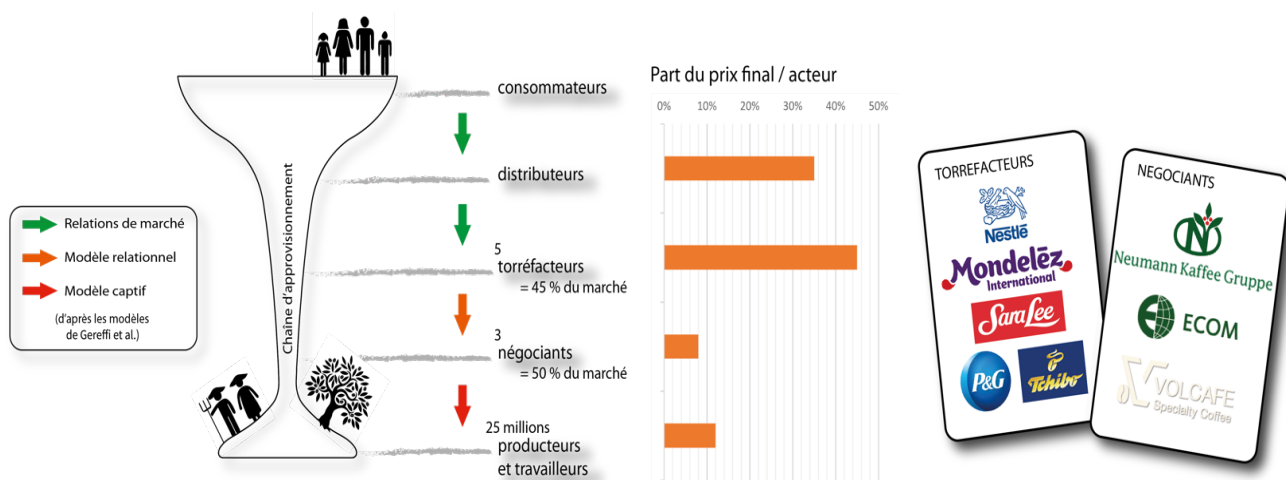
COMMENT FONCTIONNE CE MODÈLE ?

- Les configurations de gouvernance « captive » sont anciennes en agriculture. On les retrouve notamment dans les secteurs du sucre, du lait et du coton. Développé par les grands acheteurs afin de sécuriser leurs approvisionnements, ce modèle s'appuie sur un grand nombre de petits agriculteurs mis en situation de dépendance vis-à-vis de leurs acheteurs.
- Dans cette configuration, **l'asymétrie de la relation de pouvoir oblige les producteurs à accepter les conditions commerciales imposées par leurs acheteurs** ainsi que des modalités de contrôle souvent très contraignantes.
- La filière de la canne à sucre** illustre bien ce modèle de gouvernance : les petits producteurs sont captifs des usines locales de première transformation détenues par les négociants et les raffineurs, car ces usines constituent le seul canal pour écouler leur production et obtenir les intrants dont ils ont besoin (semences, engrais).

LA CONCENTRATION DU POUVOIR DANS LES FILIÈRES AGRICOLES

LE MODÈLE RELATIONNEL

EXEMPLE DE LA FILIÈRE CAFÉ



COMMENT FONCTIONNE CE MODÈLE ?

- On parle de gouvernance relationnelle lorsque les acheteurs et les vendeurs ont établi une relation étroite et directe qui crée une forte barrière à l'entrée pour les autres acteurs de la filière. Ces partenariats étroits jouent un rôle clé pour les entreprises en leur permettant de sécuriser leur approvisionnement. Le modèle relationnel s'appuie généralement sur un modèle de gouvernance captive au niveau des petits producteurs.
- On trouve des modèles de gouvernance relationnelle dans les filières agricoles où la concentration des négociants s'est accompagnée d'une concentration croissante des fabricants ou des grandes marques (café, cacao, beurre de karité, ou encore l'industrie textile).
- A l'image de la **filière café**, illustrée ci-dessus, ce modèle se caractérise par **l'existence de relations directes et privilégiées entre certains acheteurs** qui constitue une barrière à l'entrée pour les autres acteurs de la chaîne. Ces partenariats permettent aux acheteurs de sécuriser leurs approvisionnements dans des environnements changeants, notamment pour se prémunir de la volatilité croissante des marchés.

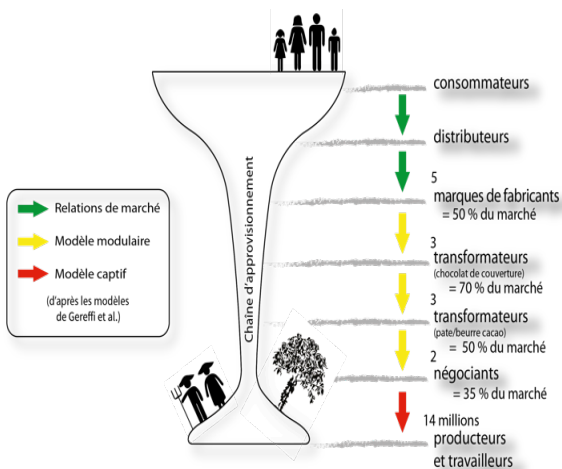


Javier Rivera Laverde,
représentant de
l'association des petits
caféculteurs de la Marena
(ASOPECAM) et président
de l'Initiative colombienne
du commerce équitable
(Colombie)

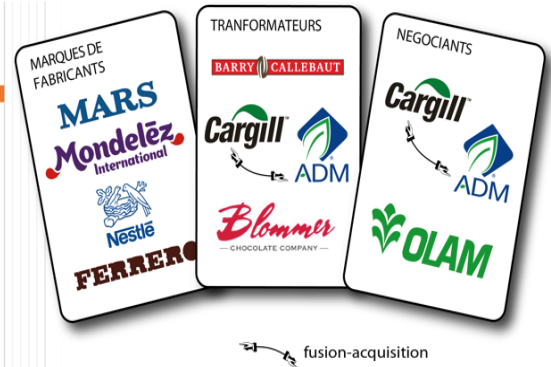
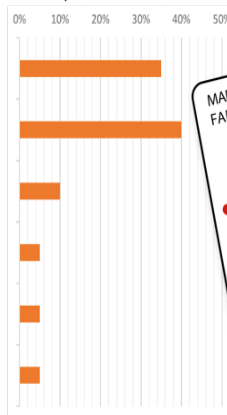
« Notre coopérative est comme beaucoup
d'organisations de petits producteurs : nous n'avons
jamais su qui étaient nos clients, nous n'avons pas eu
de relation directe avec eux. Nous avons tout
simplement espéré que l'exportateur fasse de bonnes
affaires pour nous. »

LE MODÈLE MODULAIRE

EXEMPLE DE LA FILIÈRE CACAO



Part du prix final / acteur



COMMENT FONCTIONNE CE MODÈLE ?

- La fabrication de produits transformés, nécessitant l'assemblage de composants intermédiaires standardisés, est à l'origine de chaînes d'approvisionnement complexes. La plupart des produits alimentaires transformés sont issus de telles chaînes (aliments en conserve, plats préparés, plats surgelés, etc.) Ce modèle est également très répandu dans l'industrie de l'habillement.
- Ces filières plus complexes sont souvent organisées par un ensemble de fabricants « pivot » qui contrôlent chacun à leur niveau des chaînes d'approvisionnement qui gardent le plus souvent les agriculteurs dans une situation captive.
- Les informations échangées sont très codifiées via des normes et des cahiers des charges. En amont de la chaîne, **les agriculteurs sont le plus souvent en situation de dépendance** vis-à-vis des négociants ou des premiers transformateurs.
- A l'image de la **filière du cacao**, illustrée ci-dessus, ce modèle s'appuie généralement sur un réseau de fabricants de « composants clés ». Ces derniers s'adaptent aux spécifications de leurs clients et prennent la responsabilité de l'ensemble du processus de fabrication.

LA CONCENTRATION DU POUVOIR DANS LES FILIÈRES AGRICOLES

3/ DE LA CONCENTRATION DU POUVOIR AUX PRATIQUES COMMERCIALES DÉLOYALES

La concentration structurelle du pouvoir des acheteurs dans les filières agricoles peut conduire à des pratiques commerciales déloyales, ces dernières pouvant être définies comme « des pratiques qui s'écartent nettement d'une bonne conduite commerciale, qui sont contraires à la bonne foi et à la loyauté et qui sont imposées unilatéralement par l'une des parties ». Les pratiques concernées sont variées ; des listes indicatives existent au niveau juridique, mais elles ne sont pas limitatives et ont tendance à s'étendre au fil du temps.

Les pratiques commerciales déloyales des distributeurs

En matière de pratiques déloyales, les cas les mieux documentés concernent les acteurs de la grande distribution qui ont renforcé leur influence dans les chaînes alimentaires au cours des dernières décennies. Ces pratiques comprennent pressions à la baisse sur les prix, menaces de déréférencement, marges arrières, contrats précaires, retards de paiement, exigences de mise aux normes aux frais des fournisseurs, etc. Les chaînes de supermarchés peuvent également fausser la concurrence en magasin en favorisant leurs marques de distributeurs (MDD) au détriment des marques nationales.

Malgré la multiplication des cas observés, les plaintes juridiques sont rares tant les fournisseurs sont effrayés à l'idée de perdre leurs clients les plus importants. L'existence d'un « climat de peur » chez les fournisseurs a ainsi été clairement documentée dans de nombreux pays européens.

Les pratiques commerciales déloyales augmentent la pression économique sur les fabricants qui, à leur tour, exercent une forte pression en amont sur les prix payés aux fournisseurs dans les pays de production, avec le risque que les agriculteurs – surtout s'ils sont dans une position captive – ne puissent pas obtenir un revenu suffisant pour subvenir à leurs besoins.

Les pratiques commerciales déloyales dans les pays de production

Les pratiques commerciales déloyales peuvent se produire à tout niveau des chaînes d'approvisionnement. Pour les besoins de l'étude, des entretiens ont été conduits avec des petits producteurs et experts des Caraïbes (banane), d'Amérique du Sud et Afrique australe (sucre), d'Amérique du Sud et d'Amérique centrale (café). Les résultats de ces enquêtes montrent qu'il existe des pratiques déloyales récurrentes de la part des acheteurs dominants, que ce soit pour écarter les petits producteurs du marché (cas de la banane), imposer des prix abusivement bas (cas de sucre), ou empêcher les petits producteurs et les travailleurs de s'organiser collectivement (cas du café et de la banane). Ces pratiques sont susceptibles de survenir dans n'importe quelle filière à partir du moment où les conditions sont réunies.

« Les pratiques commerciales déloyales sont très répandues de la part des acheteurs que nous appelons les "coyotes". Ils font appel à leurs ressources financières pour concurrencer les coopératives de petits producteurs qui n'ont pas le flux de trésorerie nécessaire pour acheter le café de leurs membres au bon moment. Dans le commerce traditionnel, nous vendons toujours à perte quand nous traitons avec les grands acheteurs. »

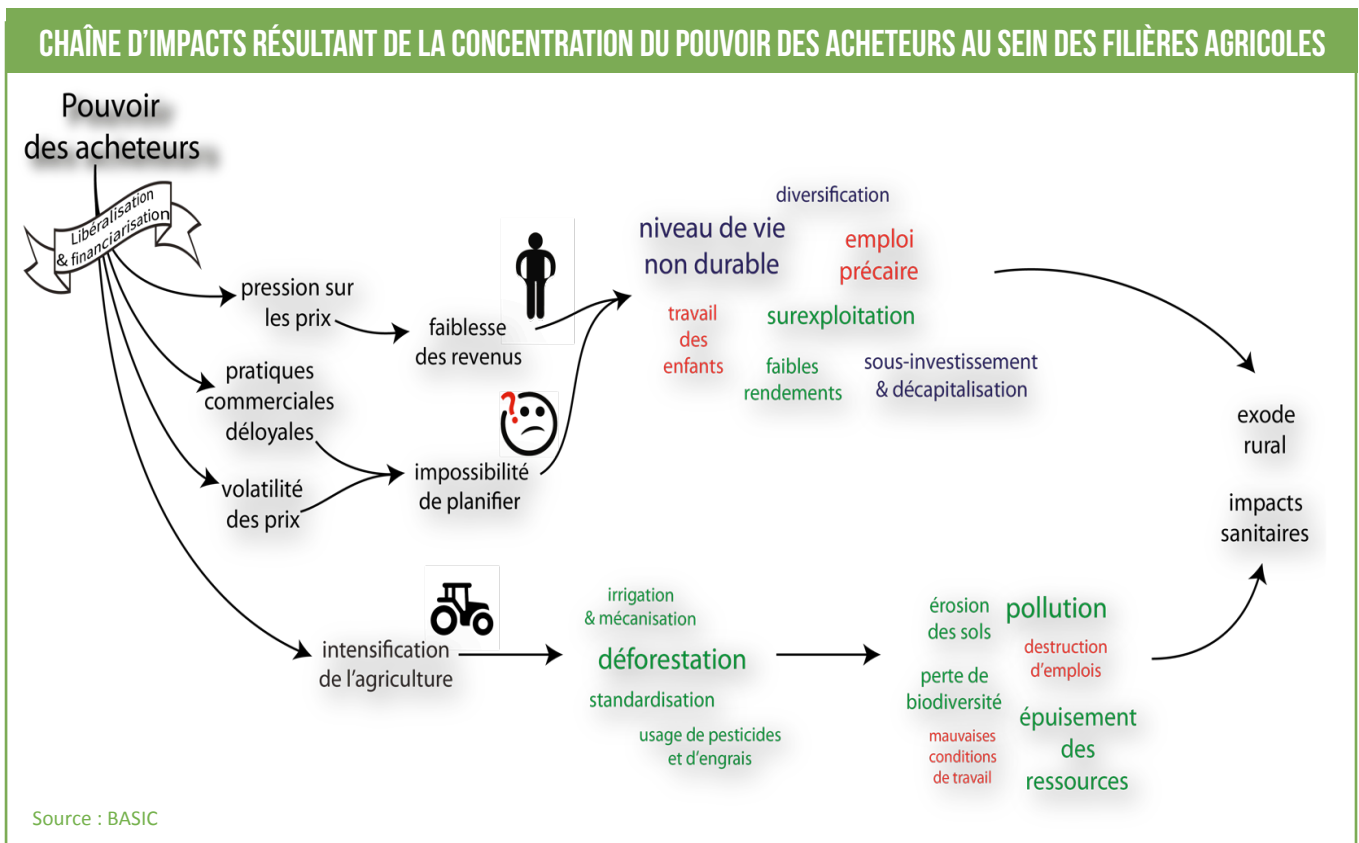
Raúl Claveri, représentant de la coopérative COCLA (production et exportation de café) et président de la Coopération péruvienne du commerce équitable (Pérou)



4/ LES IMPACTS SUR LES PRODUCTEURS, LES TRAVAILLEURS ET L'ENVIRONNEMENT

Dans un contexte de libéralisation et de financiarisation des marchés, la concentration du pouvoir dans les filières agricoles impacte fortement les petits producteurs, les travailleurs et les écosystèmes :

- Suite au démantèlement progressif des outils de stabilisation des prix (quotas, stocks) et à l'effondrement des organisations internationales qui régulaient certaines filières, **les acheteurs dominants ont gagné suffisamment de pouvoir pour exercer une pression illimitée sur les prix - au nom de l'intérêt des consommateurs - et pour multiplier sans crainte les pratiques commerciales déloyales.**
- Ce contexte a également permis le développement de la spéculation par les acheteurs les plus puissants, **nourrissant ainsi la volatilité des prix** sur les marchés des produits agricoles.
- L'augmentation de la pression sur les prix exercée par les acheteurs a également **accélééré la transition vers des systèmes agricoles plus intensifs et mécanisés**, afin d'accroître les économies d'échelle, la productivité et les gains financiers.



Par conséquent, alors que la plupart des filières agricoles sont rentables quand on les regarde dans leur ensemble, les termes de l'échange se sont progressivement dégradés pour les producteurs de matières premières et **l'écart entre les prix payés à la production et les prix au consommateur a augmenté.**

LA CONCENTRATION DU POUVOIR DANS LES FILIÈRES AGRICOLES

Principaux impacts sociaux et sociétaux

Dans de nombreuses régions, les conditions de vie des petits agriculteurs et de leurs familles se sont fortement détériorées dans les deux dernières décennies et ne sont souvent plus viables, à l'image des filières du café ou du cacao.

La précarité économique des petits producteurs est également l'une des principales causes de travail des enfants dans les zones rurales comme en témoigne la situation dans la production de canne à sucre et dans celle du cacao en Afrique de l'Ouest.

Enfin, le manque de viabilité économique pousse de nombreux petits producteurs à empiéter sur les forêts naturelles dans une recherche désespérée d'accès à la terre et de productivité ; cette situation peut aussi les inciter à augmenter l'utilisation d'engrais chimiques et de pesticides, dans la limite de leurs moyens financiers.

Cette dynamique affecte également les travailleurs employés aux différents maillons de la chaîne :

- Qu'ils soient employés par de petites exploitations ou par de grandes plantations, **les travailleurs ruraux, travaillent dans des conditions de grande précarité, pour des salaires souvent inférieurs aux minimums nationaux.** La proportion de la main-d'œuvre travaillant dans les champs baisse dans de nombreuses régions, à mesure que l'industrialisation déplace les besoins de main-d'œuvre des exploitations agricoles vers les usines ou les ateliers de conditionnement.

« Lorsque le producteur est obligé de vendre ses fruits à bas prix et qu'il ne peut répondre à ses obligations d'employeur, cela génère des baisses de salaire et des suppressions d'emplois qui affectent directement la vie des travailleurs et de leurs familles. [...] Cela génère plus de pauvreté et plus de sous-développement dans les régions concernées. »

Syndicalistes du secteur de la banane SINTRAINAGO (Colombie)

- Dans l'industrie, les journées en trois-huit, le travail répétitif et la « flexibilisation » des conditions de travail sont devenues la norme sous la pression de la concurrence mondiale. La pression sur les prix exercée par les acheteurs dominants peut également aboutir au non-respect du droit du travail, à des salaires inférieurs aux minimums vitaux et légaux et à la dégradation des conditions de travail.

« On observe que lorsqu'un produit devient trop cher pour la Chine, les usines des multinationales sont transférées vers des zones de production à plus bas coûts : Vietnam, Cambodge... L'exploitation des travailleurs a un impact sur les producteurs partout dans le monde. Quand on regarde les prix auxquels les producteurs asiatiques vendent leurs produits, on ne peut qu'imaginer qu'y sévissent de mauvaises conditions de travail. »

*André Appelgryn, ,
représentant de
l'organisation
KAPULA d'artisanat
sud-africain de
commerce équitable
(Afrique du Sud)*





Les impacts sur l'environnement

L'intensification des systèmes agricoles augmente les impacts environnementaux et met en péril la durabilité de la production dans de nombreuses régions du monde dans un contexte de raréfaction des terres et de l'eau, et des pertes de rendement liées au changement climatique.

L'érosion des sols, la déforestation, la pollution, les prélèvements d'eau, la perte de biodiversité et le gaspillage alimentaire continuent d'être à la hausse à l'échelle internationale.

Les impacts sur le long terme

À plus long terme, ces chaînes d'impact sont les principaux moteurs et facteurs aggravants de **l'exode rural, l'exclusion sociale et la dégradation des conditions sanitaires dans de nombreuses régions du globe.**

Pour tenter de limiter ces impacts largement répandus et croissants au sein des filières agricoles, les pouvoirs publics ont développé divers instruments relevant du droit de la concurrence et de la lutte contre les pratiques commerciales déloyales. En parallèle, des initiatives ont été lancées par des acteurs des filières et de la société civile pour apporter des réponses concrètes et pallier les limites de la régulation publique.

Le développement rapide des grandes exploitations agricoles (et la disparition des petits producteurs) est largement alimenté par les grands acheteurs, qui s'approvisionnent de plus en plus auprès de grandes unités industrielles perçues comme plus productives. À l'inverse, les petits agriculteurs sont souvent perçus comme inefficaces en raison de leur taille et d'un manque de moyens comme de compétences techniques.

Les acheteurs dominants des filières agricoles contribuent ainsi à un système de marché qui ignore :

- **Les coûts des externalités de l'agriculture industrialisée** : pollution, coûts induits de soins de santé pour les agriculteurs et les travailleurs, épuisement des ressources naturelles, pertes de services écosystémiques, précarité des conditions de vie des producteurs et de leurs communautés ;
- **L'effet de levier des petites exploitations agricoles** dans les économies locales, l'emploi généré pour les jeunes en milieu rural, leur contribution clé à la sécurité alimentaire et à la réduction de la pauvreté, qui ont conduit la FAO, la Banque mondiale et de nombreux organismes de coopération internationale à mettre les petits agriculteurs en tête de leur agenda.

LES INITIATIVES PUBLIQUES ET PRIVÉES DE RÉGULATION

1/ LE DROIT EUROPÉEN DE LA CONCURRENCE

Le principal instrument de régulation publique est le droit européen de la concurrence. Son objectif premier est la protection des consommateurs contre les politiques tarifaires abusives de la part des vendeurs ; **le postulat étant que si les consommateurs peuvent consommer davantage et à meilleur prix, la croissance économique en bénéficiera.**

En conséquence, la législation européenne se focalise sur la protection des consommateurs face à des configurations monopolistiques et des risques d'entente sur les prix ; elle ne tient pas compte des intérêts des producteurs ni de celui des travailleurs agricoles et va même à leur rencontre. **Elle est centrée sur le pouvoir des vendeurs et favorise le pouvoir des acheteurs.**

Le cadre européen regarde chaque niveau des chaînes d'approvisionnement de façon isolée et reste pour l'heure hermétique à toute analyse plus systémique, qui intégrerait l'ensemble des maillons d'une filière et permettrait d'identifier les cas de contrôle vertical d'une filière par un acteur (distributeur ou grande marque internationale par exemple).

2/ UNE APPROCHE PARTIELLE POUR LUTTER CONTRE LES PRATIQUES COMMERCIALES DÉLOYALES

Le concept de pratique commerciale déloyale est assez récent. Depuis peu, **la Commission européenne reconnaît que les pratiques commerciales déloyales sont largement répandues dans les chaînes d'approvisionnement alimentaires et qu'elles peuvent hypothéquer la survie des petites et moyennes entreprises.** Les répercussions potentielles au niveau de l'Union européenne ont également soulevé des inquiétudes au sein du Parlement européen.

Mais pour l'heure, **les outils juridiques qui peuvent être utilisés dans le cas de pratiques commerciales déloyales sont très fragmentés** ; surtout, ils ne sont pas spécifiquement conçus pour s'attaquer à ce problème, à l'image du cadre européen sur les pratiques commerciales, de la proposition de directive sur les secrets commerciaux, ou encore de la nouvelle Politique Agricole Commune qui autorise la création d'organisations de producteurs pour négocier collectivement avec les grands acheteurs.

A l'échelle européenne, il y a beaucoup de divergences dans la façon dont les pratiques commerciales déloyales sont traitées : si certains États ont adopté des mesures réglementaires, la majorité d'entre eux ont opté pour des approches d'autorégulation, ou se cantonnent à des principes généraux pour traiter ces pratiques.

L'office allemand des cartels (Bundeskartellamt) a publié en septembre 2014 un rapport d'enquête sur le pouvoir des acheteurs dans la grande distribution. **Ce rapport montre qu'une action forte des pouvoirs publics est désormais nécessaire pour éviter une détérioration des conditions de la concurrence dans le secteur.**

Elle se base sur une analyse économétrique conduite sur 3 ans qui montre que *« les grands groupes de distribution, qui représentent 85% du marché allemand, ont une avance considérable sur leurs concurrents de petite et moyenne taille et peuvent utiliser leurs avantages structurels dans les négociations avec les fabricants, quelle que soit l'importance ou la notoriété de ces derniers ».*



3/ DES INITIATIVES PRIVÉES DE RÉGULATION

Face aux insuffisances de la régulation publique, des initiatives ont été développées par les acteurs des filières et de la société civile pour tenter de résoudre les problèmes induits par la concentration du pouvoir et réduire ses impacts sur les petits producteurs et les travailleurs.

C'est notamment le cas du commerce équitable qui a démontré que des engagements forts pouvaient être pris par les acteurs des filières agricoles pour réguler les relations de pouvoir et permettre aux producteurs et travailleurs de vivre de leur travail et d'investir collectivement sur le long terme. Ce faisant, il a rencontré l'attente croissante de consommateurs désireux de donner du sens à leurs achats.

Plusieurs études indépendantes menées ces dernières années ont démontré les impacts positifs des outils mis en œuvre dans le cadre du commerce équitable (en particulier le prix minimum garanti, la prime de développement, les contrats de long terme et le préfinancement). Même s'ils ne résolvent pas tout, ils forment une base pertinente et crédible pour concevoir des mécanismes pouvant résoudre les problèmes de concentration du pouvoir et de pratiques déloyales dans les filières agricoles

Des études indépendantes menées ces dernières années ont montré les impacts positifs des outils du commerce équitable sur le terrain :

- **Le prix minimum du commerce équitable** constitue un filet de sécurité pour les producteurs car il les protège contre la volatilité des prix. Basé sur un calcul précis des coûts nécessaires à une production durable, il a un effet stabilisateur, voire un effet de levier, sur les revenus des petits producteurs. Et lorsque sa mise en place va de pair avec des contrats à long terme et du préfinancement, il permet aux petits producteurs de mieux planifier leur activité.
- **La prime du commerce équitable**, dont l'utilisation est décidée par les producteurs et les travailleurs, permet à ces derniers de développer des activités génératrices de revenus (agricoles ou non) tout en augmentant leur capacité d'épargne ; elle améliore ainsi leur niveau de vie et leur résistance aux différents facteurs de pauvreté. Lorsqu'elle est investie pour améliorer la productivité, la qualité des produits, les infrastructures collectives ou pour financer des certifications complémentaires, cette prime permet aux petits producteurs de réduire leurs coûts de production et de fixer des prix plus rémunérateurs, augmentant ainsi leurs revenus disponibles.
- Grâce aux **fondements démocratiques de leurs organisations**, les petits producteurs et les travailleurs améliorent leurs compétences en matière de gestion et de négociation ; ils peuvent faire valoir leurs droits, accéder à une meilleure position dans les chaînes d'approvisionnement, interagir davantage avec les autres parties prenantes et bénéficier d'une meilleure reconnaissance de leur part. Ces fondements leur permettent également de développer des stratégies de long terme pour renforcer la résilience de leurs communautés et mieux protéger l'environnement.
- En exhortant les consommateurs à se renseigner sur l'origine des produits qu'ils achètent et sur les conditions sociales et environnementales de production, les campagnes de sensibilisation et de mobilisation citoyenne initiées par les acteurs du commerce équitable contribuent au **développement d'une consommation plus éthique**. Elles renforcent également le besoin de transparence dans les chaînes agricoles, notamment de la part des consommateurs.

SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS

Pour résoudre les problèmes croissants posés par la concentration du pouvoir et les pratiques commerciales déloyales dans les filières agricoles, nous proposons ci-après une approche intégrée qui s'inspire notamment des principes et des valeurs défendues par le commerce équitable.

Changer de paradigme...

Les choix des individus ne se basent pas uniquement sur la rationalité économique : ils varient également en fonction des opinions, des valeurs et des visions de la société propres à chacun.

En outre, opposer consommateurs d'un côté et producteurs de l'autre a peu de sens : la dégradation des termes de l'échange et des conditions de vie des producteurs, en Europe ou à l'étranger, hypothèque la disponibilité des produits pour les consommateurs à moyen terme et leur bien-être à plus long terme.

Le droit de la concurrence doit définir et protéger le bien-être des consommateurs au-delà de la seule question du pouvoir d'achat, et y associer intimement celui des agriculteurs et des travailleurs.

« Nous devons exiger de nos gouvernements qu'ils mettent en œuvre des politiques de régulation des conditions commerciales et qu'ils interviennent plus fortement dans les politiques de prix et de marché. »

Syndicalistes du secteur de la banane SINTRAINAGO (Colombie)



1/ RÉÉQUILIBRER LES RAPPORTS DE FORCE DANS LES CHÂÎNES AGRICOLES

Parce qu'elle leur permet de mieux négocier avec les autres acteurs de la chaîne, **l'organisation collective et indépendante des agriculteurs et des travailleurs est le meilleur moyen de prévenir les pratiques de concurrence déloyale** et de favoriser une meilleure répartition du pouvoir dans les filières agricoles.

Pour cela, il est nécessaire de **développer les investissements privés et publics à destination des organisations de producteurs et travailleurs.**

Recommandations à destination de l'Union européenne

- Créer un effet de levier financier dans des filières clés des pays du Sud grâce à la création de fonds européens d'investissement pour la durabilité qui permettrait aux organisations de producteurs et travailleurs de renforcer leurs capacités.
- Travailler sur l'élargissement de la clause de la Politique Agricole Commune (PAC) relative au pouvoir de négociation des producteurs agricoles hors UE qui fournissent le marché européen.

Recommandations à destination des gouvernements des pays du Sud

- Réhabiliter le concept de tables rondes par produit/secteur dans le but de permettre aux producteurs, commerçants et fabricants de discuter de la durabilité des filières agricoles. Ces tables rondes devraient être suffisamment ouvertes pour éviter qu'elles ne recréent des cartels d'intérêts. Ces dispositifs ont été récemment réintroduits par plusieurs pays de l'hémisphère Sud.



2/ DÉVELOPPER LA TRANSPARENCE DANS LES FILIÈRES AGRICOLES



Baltazar Miguel, représentant de la coopérative ASOAGRI près de Huehuetenango et de la coordination guatémaltèque du commerce équitable (Guatemala)

« L'échange d'informations entre nos organisations de producteurs de différents pays est essentiel pour renforcer nos capacités commerciales. »

La mesure des coûts de production durable constitue un indicateur pertinent des risques d'abus de pouvoir de la part des acheteurs : en effet, les filières et les régions où ces coûts ne sont pas couverts ont de fortes chances d'être les endroits où la pression exercée sur les producteurs est la plus forte. Systématiser cette mesure permettrait la mise en place d'actions préventives contre les pratiques commerciales déloyales.

Par ailleurs, **une plus grande transparence sur les coûts de production**, notamment auprès des consommateurs, contribuerait à lutter contre le cercle vicieux de la course au prix le plus bas, leitmotiv affiché de la plupart des enseignes de grande distribution.

Recommandations à destination des distributeurs

- Inclure systématiquement dans leur communication sur les prix des informations relatives à la répartition des coûts tout au long de la chaîne d'approvisionnement, et plus spécifiquement le prix payé aux producteurs agricoles et les salaires des travailleurs agricoles.

Recommandations à destination de la FAO

- Mettre en place un mécanisme transparent, crédible et multipartite d'évaluation des coûts de production durable dans les filières agricoles. L'évaluation devrait à terme intégrer les coûts directs, les revenus des producteurs, les salaires des travailleurs et les externalités sociales et environnementales.

Recommandations à destination des consommateurs

- Les consommateurs et les associations de consommateurs devraient exiger une transparence de la part des distributeurs sur les prix payés aux producteurs et les salaires des travailleurs agricoles, voire sur la répartition de la valeur ajoutée le long des filières.

Recommandations à destination des gouvernements européens et des pays du Sud

- Les autorités de régulation de la concurrence et de la publicité devraient utiliser les informations disponibles sur la répartition de la valeur ajoutée le long des chaînes d'approvisionnement.

SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS

3/ RENOUELER LE CADRE DU DROIT EUROPÉEN DE LA CONCURRENCE

Le cadre européen du droit de la concurrence devrait se fixer comme objectif de préserver des marchés capables de créer des bénéfices collectifs pour l'ensemble des acteurs des filières tout en répondant aux préoccupations des consommateurs européens en termes de durabilité, de qualité, de choix et d'équité. Il devrait également traiter de manière équivalente les excès de pouvoir des acheteurs et les abus de pouvoir des vendeurs, en renouant avec le principe de neutralité.

Recommandations à destination de l'Union européenne

- S'attaquer aux problèmes structurels, en particulier l'accumulation excessive de pouvoir par les acheteurs et la concentration croissante de la grande distribution (en France, 5 enseignes représentent 90% des achats en grandes surfaces), en révisant les règles européennes relatives aux fusions-acquisitions.
- Créer des exemptions et des recommandations officielles (« guidance ») pour permettre les accords collectifs qui ont pour objectif l'amélioration des conditions de vie des producteurs et s'attaquer ainsi à certaines pratiques récurrentes de la grande distribution telles que les accords anticoncurrentiels ou les clauses abusives.
- Introduire le principe de neutralité comme l'un des principes généraux du droit européen de la concurrence afin de modifier l'interprétation et l'application des règles relatives à l'équilibre des pouvoirs dans les chaînes d'approvisionnement.

Recommandations à destination des gouvernements européens et des gouvernements des pays du Sud

- Promouvoir une législation qui traite sur un pied d'égalité les abus de position dominante et les abus de dépendance économique.
- Accroître le contrôle des fusions dans le secteur de la distribution afin de prévenir les situations de concentration extrême du pouvoir.
- Allouer davantage de ressources à l'application des règles de concurrence dans le secteur de la distribution.

4/ CONSTRUIRE DES MÉCANISMES DE LUTTE CONTRE LES PRATIQUES COMMERCIALES DÉLOYALES

La régulation des pratiques commerciales déloyales passe par la création d'un réseau d'organismes de contrôle nationaux coordonnés par la Commission européenne et dont l'objectif serait de :

- ✓ sécuriser les recours en protégeant l'anonymat des sources d'information
- ✓ communiquer sur les décisions de justice qui condamnent les entreprises coupables d'abus de pouvoir ou de pratiques commerciales déloyales
- ✓ systématiser les sanctions, tout en les rendant plus conséquentes

Recommandations à destination de l'Union européenne

- Adopter une directive fondée sur l'article 114, 116 ou 115 du Traité de Lisbonne, qui permettrait d'objectiver et coordonner l'action de régulation des États membres de l'Union européenne en termes de modalités d'actions, de protection des sources, de régimes de sanctions et de critères d'application.



5/ DÉVELOPPER LES FILIÈRES DE COMMERCE ÉQUITABLE ET APPLIQUER SES PRINCIPES

La lutte contre les pratiques commerciales déloyales dans les filières agricoles passe également par un engagement plus fort des acteurs économiques.

Le mouvement du commerce équitable a démontré que de tels engagements pris par l'ensemble des acteurs de certaines filières pouvaient avoir des impacts positifs sur les producteurs et les travailleurs. Le commerce équitable offre ainsi une base pertinente pour concevoir des outils pouvant résoudre les problèmes de concentration du pouvoir et de pratiques commerciales déloyales.

« Le commerce équitable est un système alternatif qui a émergé de l'effort des organisations de petits producteurs. Il n'est peut-être pas la seule alternative, mais il génère un véritable effet de levier pour nous permettre de vivre dans la dignité. »

Luis Martínez Villanova, représentant du Réseau latino-américain des petits producteurs du commerce équitable et de l'Union des communautés indigènes de la région de Ixtpu (UCIRI) (Mexique)



Recommandations à destination des acteurs économiques des filières

- Les acteurs économiques devraient s'engager à respecter et à mettre en œuvre les principes du commerce équitable, notamment à travers :
 - ✓ des contrats à long terme avec les producteurs
 - ✓ des prix qui couvrent les coûts de production durable et permettent de payer des salaires décents
 - ✓ des contrats écrits et transparents sur les prix et les conditions commerciales
 - ✓ la reconnaissance du besoin de sécurité des fournisseurs quant à la gestion des risques et aux coûts de transaction

Ces principes devraient être inscrits au cœur de leur stratégie d'approvisionnement et ne pas se limiter à des démarches de labellisation et de certification de quelques gammes de produits.

Recommandations à destination des consommateurs

- Les consommateurs devraient être plus exigeants sur l'engagement et l'équité des distributeurs et des grandes marques. Un important travail de sensibilisation est nécessaire afin d'expliquer à un public plus large les problématiques liées au pouvoir des acheteurs ; il s'agit notamment d'en montrer les impacts sur les conditions de vie des producteurs, et in fine sur la durabilité des produits de consommation courante.

A PROPOS DE CETTE ÉTUDE

Cette étude a été commanditée par la Plate-Forme pour le Commerce Équitable, Fair Trade Advocacy Office, Traidcraft et Fairtrade Deutschland



En partenariat avec



Elle a été produite grâce à la contribution d'experts en lien avec ces organisations qui ont fourni informations, données, éclairages et analyses pour réaliser ce rapport.

REMERCIEMENTS

Cette étude a vu le jour grâce au soutien de nos partenaires :



La réalisation de cette étude a été financée par l'Union européenne, la Coopération belge au développement, l'Agence française de développement et le Conseil régional d'Île-de-France. Son contenu ne reflète en aucun cas l'opinion officielle de ces organisations. La responsabilité des informations et des opinions exprimées dans cette étude incombe entièrement à ses auteurs.