

...la proposition de loi visant à

## **SÉCURISER L'APPROVISIONNEMENT DES FRANÇAIS EN PRODUITS DE GRANDE CONSOMMATION**

Pour la troisième fois en cinq ans, le législateur est amené à réglementer les relations entre fournisseurs et distributeurs, ce qui témoigne du climat de défiance qui règne lors des négociations commerciales.

Cette proposition de loi a fait l'objet de débats nourris, que ce soit à l'Assemblée nationale ou dans les médias. De nombreux arguments ont été échangés, mais aussi des contre-vérités, des accusations, voire des menaces à peine voilées ; tensions certainement exacerbées par la période inflationniste.

Dans ce contexte, la commission des affaires économiques, en suivant les propositions de la rapporteure Anne-Catherine Loisier, a souhaité apaiser ces différentes tensions, en proposant un texte respectueux de la liberté contractuelle, qui rééquilibre le rapport de force au sein des négociations commerciales, tout en limitant les différents abus constatés dans les relations commerciales. En outre, compte tenu du niveau d'inflation actuel, la commission a cherché à rendre du pouvoir d'achat aux Français tout en protégeant l'emploi, l'investissement et l'innovation dans les secteurs non-alimentaires.

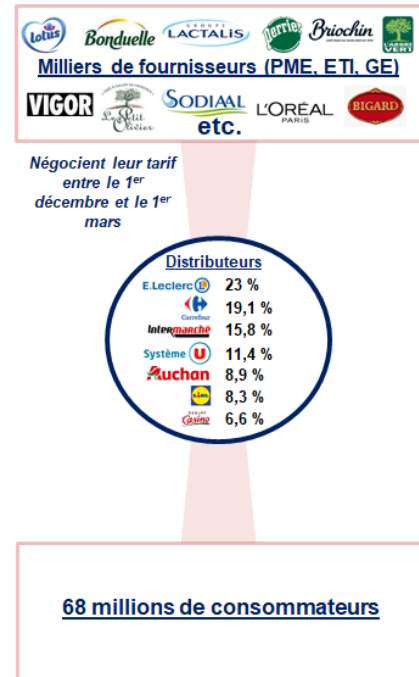
Réunie le 8 février, la commission a adopté cette proposition de loi après l'avoir modifiée pour, essentiellement :

- encourager une diminution de l'inflation à hauteur de 600 M€ par an en suspendant l'application du SRP+ 10, ce dernier s'appliquant sur des milliers de produits achetés chaque jour par les Français et n'ayant jamais fait la preuve de son efficacité pour améliorer le revenu agricole ;
- préciser le cadre applicable aux préavis de rupture commerciale, de telle sorte qu'aucune partie ne soit lésée et que soient évités les risques de déréférencement, de rupture d'approvisionnement et de livraison à perte ;
- plafonner les promotions sur les produits non-alimentaires, mesure ayant un effet minime sur l'inflation mais permettant de sauvegarder emplois et investissements dans ces secteurs ;
- durcir le régime des pénalités logistiques, compte tenu des abus qui continuent d'être constatés.

# 1. DES NÉGOCIATIONS COMMERCIALES QUI CONTINUENT D'ÊTRE MARQUÉES PAR UN DÉSÉQUILIBRE STRUCTUREL ENTRE LES PARTIES

Les relations commerciales entre fournisseurs et distributeurs sont structurellement déséquilibrées en France, cette asymétrie s'exprimant tout particulièrement lors des négociations annuelles qui ont lieu du 1<sup>er</sup> décembre au 1<sup>er</sup> mars pour les produits de grande consommation.

En effet, si en amont le nombre de fournisseurs se compte en milliers, voire dizaines de milliers (PME, ETI, grandes marques), le point d'accès aux millions de consommateurs est contrôlé par un petit nombre d'acheteurs (en France essentiellement E. Leclerc, Carrefour, Intermarché, Système U, Auchan, Casino, Lidl). Ces distributeurs représentent par conséquent une part du chiffre d'affaires des fournisseurs bien supérieure à celle que représentent ces derniers dans le chiffre d'affaires de chaque distributeur. Pour le dire autrement, un fournisseur déréférencé d'un distributeur peut perdre jusqu'à 20 % de ses ventes, là où l'impact pour le distributeur se limiterait à 2-3 % de son chiffre d'affaires, auquel il convient d'ajouter, pour quelques marques extrêmement prisées, un coût réputationnel.

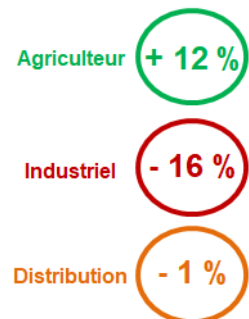


*Une guerre des prix d'une décennie, destructrice de valeur*



Par conséquent, les négociations commerciales ne sont pas abordées sur un « pied d'égalité », constat largement documenté dans de multiples rapports, et illustré, entre autres, par le fait que durant une décennie, les négociations des produits alimentaires se concluaient chaque année par un tarif de vente du fournisseur inférieur à celui de l'année précédente. Il en va de même pour les autres produits de grande consommation, qui en outre ne bénéficient pas de la récente protection que constitue la loi Egalim 2. Or l'écrasement du tarif des fournisseurs au nom de la guerre des prix, qui les a conduits à comprimer leurs marges pendant dix ans, a un impact sur leurs capacités d'investissement, d'innovation, et donc sur l'emploi.

**Évolution de l'EBE, 2019-2022, selon l'IGF**



EBE : excédent brut d'exploitation

**Trois éléments en particulier causent et/ou renforcent ce déséquilibre.**

## A. LE DÉVELOPPEMENT DE CENTRALES D'ACHAT À L'ÉTRANGER PAR CERTAINS DISTRIBUTEURS, POUR CONTOURNER LE DROIT FRANÇAIS

Plusieurs lois récentes ont tenté de rééquilibrer le rapport de force dans les négociations commerciales, que ce soit pour améliorer le revenu des agriculteurs en sécurisant la part des matières premières agricoles dans ces négociations (lois Egalim 1 et 2), ou pour simplement redonner des marges de manœuvre aux fournisseurs qui font face à un oligopsonne<sup>1</sup> (loi Egalim 2).

Or, en parallèle, se développe progressivement la constitution, par certains distributeurs, de centrales d'achats et de référencement installées à l'étranger. Si les justifications avancées

<sup>1</sup> En économie, un oligopsonne est un marché sur lequel il y a un petit nombre de demandeurs pour un grand nombre d'offres.

mettent généralement l'accent sur l'accroissement du pouvoir de négociation que ces centrales confèrent et sur les synergies qu'elles permettent, argument au demeurant peu contestable pour les distributeurs véritablement implantés dans plusieurs pays européens mais plus douteux pour ceux dont l'activité est quasi-intégralement réalisée en France, force est de constater que ces centrales internationales permettent de négocier sous droit étranger le tarif de produits *in fine* vendus sur le territoire français.

Il ne fait donc désormais que peu de doute que ces centrales servent (ou, à tout le moins, permettent entre autres) à contourner la loi française, qui se veut protectrice des maillons amont de la chaîne d'approvisionnement en produits de grande consommation. Cette inquiétude est largement partagée par l'ensemble des acteurs entendus par la rapporteure, publics comme privés, à l'exception évidente des distributeurs.

## **B. UN FLOU JURIDIQUE QUANT AUX RELATIONS COMMERCIALES À MAINTENIR OU NON EN CAS D'ÉCHEC DES NÉGOCIATIONS AU 1<sup>ER</sup> MARS**

Le code de commerce enserme les négociations commerciales annuelles dans des délais contraints, du 1<sup>er</sup> décembre (date maximale d'envoi des conditions générales de vente par les fournisseurs) au 1<sup>er</sup> mars, lorsqu'elles concernent les produits de grande consommation.

Durant ces trois mois, les parties négocient le tarif de vente du fournisseur au distributeur, ainsi que d'autres éléments de leur relation commerciale (notamment les services de coopération, comme la mise en tête de gondole, la présence dans le magazine de Noël, etc.). La loi, sans être silencieuse, reste floue quant à la marche à suivre en cas de désaccord au 1<sup>er</sup> mars : les parties négocient un préavis de rupture, qui tient compte notamment de la durée de la relation commerciale. Durant ce préavis, le distributeur peut donc continuer de commander des produits, qui ne sont pas facturés au tarif demandé récemment par le fournisseur (puisque'il y a eu désaccord sur ce nouveau tarif), mais à l'ancien tarif (celui du 1<sup>er</sup> mars N-1), éventuellement augmenté des hausses de tarif acceptées en cours d'année (fait rare, sauf en 2022).

Par conséquent, un fournisseur peut être amené, durant six, neuf, douze, voire dix-huit mois, à livrer des produits à un tarif devenu depuis caduc au regard de sa structure de coûts : si l'inflation du coût de ses intrants est importante, comme c'est le cas depuis plusieurs mois, il peut être amené à produire « à perte », mettant potentiellement en danger son équilibre financier et donc sa capacité d'investissement, d'embauche, ou d'innovation.

Cette situation accentue le déséquilibre entre les parties : d'une part car le distributeur négocie en sachant qu'en cas de désaccord, il pourra toujours être livré, qui plus est à l'ancien tarif. Et d'autre part, car il existe *de facto* une sorte de prime au distributeur qui ne conclut pas d'accord, car il sera alors livré à un tarif inférieur à celui dont s'acquittent ses concurrents qui ont conclu un accord en année N. L'incitation à « jouer la montre » voire à ne pas conclure d'accord au 1<sup>er</sup> mars est donc renforcée pour les distributeurs.

## **C. DES PÉNALITÉS LOGISTIQUES QUI CONTINUENT, POUR PARTIE, D'ÊTRE APPLIQUÉES DE FAÇON CONTESTABLE**

Dans l'ensemble, nul ne conteste le bien-fondé de l'existence de pénalités logistiques, qui visent à réparer le préjudice subi par une partie au contrat en cas d'inexécution d'engagements de la part de l'autre partie. Appliquées à l'univers de la grande distribution, elles visent, en théorie, à s'assurer que les produits sont livrés à la bonne date et qu'ils sont conformes à la commande. Autrement, le distributeur pourrait subir des ruptures dans ses rayons, préjudiciables à son image et à ses ventes.

En pratique en revanche, les pénalités logistiques semblent être devenues un véritable « centre de profit » en elles-mêmes (elles peuvent atteindre plusieurs millions d'euros). Nombre d'abus remontent du terrain et traduisent un contournement de l'encadrement juridique pourtant renforcé par la loi Egalim 2 (pénalités sans que le préjudice ne soit démontré, pénalités alors que la rupture de rayon provient d'une désorganisation interne au distributeur, pénalités appliquées sur la valeur totale de la commande livrée, même si seuls certains produits d'une certaine catégorie sont non-conformes, etc.). Tout porte à croire que certains acteurs de la grande distribution profitent des pénalités logistiques pour compenser

des pertes de marge consenties sur certains produits (pour rester peu cher), voire pour simplement engranger des recettes supplémentaires, sans lien avec la vie des affaires.

## 2. DES MESURES DE PROTECTION DU REVENU AGRICOLE À PROLONGER, MAIS AUX EFFETS DE BORD AVÉRÉS

### A. LE RELÈVEMENT DE 10 % DU SEUIL DE REVENTE À PERTE : UN ÉCHEC PATENT POUR LA RÉMUNÉRATION DES AGRICULTEURS, MAIS UNE INFLATION AVÉRÉE, BIEN QUE MODÉRÉE

La loi Egalim de 2018 a prévu, à compter de 2019 et jusqu'en 2021 puis jusqu'au 15 avril 2023, le relèvement de 10 % du seuil de revente à perte pour les produits alimentaires (« SRP+ 10 »). L'objectif alors était de « forcer » les distributeurs à réaliser un minimum de marge sur les produits qu'ils vendaient à prix coûtant (ils en faisaient des produits d'appel) afin qu'ils négocient moins durement les tarifs d'achat des produits agricoles pour que, *in fine*, le revenu des agriculteurs augmente. Bien que dubitatif quant à ce pari misant sur la bonne volonté des acteurs, le Sénat avait validé la mesure, toute initiative en la matière étant bonne à prendre.

Quatre ans après, le constat ne fait aucun doute, et ses craintes se sont concrétisées : le SRP+ 10 s'est révélé être un chèque en blanc de 600 M€ par an offert à la grande distribution, et un chèque en bois aux agriculteurs. Absolument aucun acteur entendu par la rapporteure, pas même le ministère de l'agriculture, n'a pu affirmer (et encore moins prouver) que cette ponction d'un demi-milliard d'euros dans les poches des consommateurs avait permis d'augmenter le revenu agricole.

En revanche, les effets de bord du SRP+ 10 sont bien réels et documentés : mesure inflationniste (chiffrée à 500 M€ par an environ, et à 1,6 Md€ pour les deux premières années par l'UFC Que Choisir), déclin des PME françaises dans les rayons (les marques nationales étant devenues plus lucratives, les distributeurs leur accordent plus de place), hausse des produits vendus sous marque de distributeur (l'écart de prix avec les marques nationales s'étant accru), pression accentuée sur certaines filières agricoles (les fruits et légumes, le distributeur voulant conserver un « prix psychologique » faible malgré l'obligation de réaliser une marge dessus).

**600 M€ prélevés chaque année dans la poche du consommateur**

*pour quels résultats ?*



### B. L'ENCADREMENT DES PROMOTIONS SUR L'ALIMENTAIRE : UNE MESURE UTILE MAIS DESTRUCTRICE DE VALEUR DANS LE NON-ALIMENTAIRE

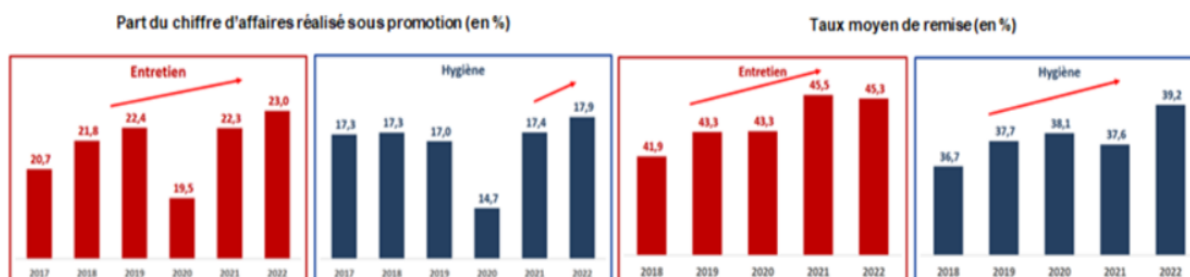
La deuxième mesure expérimentale de la loi Egalim, dont le terme est fixé au 15 avril 2023, fixe un plafond, en valeur (34 %) et en volume (25 %), aux promotions pouvant être réalisées sur les produits alimentaires. Son objectif était d'adoucir l'apprêté des négociations sur ces produits, qui se répercutait ensuite en amont sur les agriculteurs, et de mettre fin à la déconnexion entre la valeur du produit consommé et le prix effectivement payé par le consommateur.

Dans l'ensemble, cette mesure a porté ses fruits, et le taux de promotion sur l'alimentaire a effectivement diminué.

Pour autant, elle présente un effet de bord préjudiciable à l'emploi, à l'investissement et à l'innovation dans les territoires : les promotions ont en effet été reportées vers les rayons de la droguerie, de la parfumerie et de l'hygiène (DPH)). Les distributeurs ont ainsi fait de certains de ces produits de nouveaux produits d'appel (« 90 % de remise immédiate sur la carte de fidélité », « un produit acheté, un produit offert », etc.). En moyenne, le taux de remise atteint désormais environ 45 %.

Or ces opérations promotionnelles sont quasi-intégralement financées par les fabricants, c'est-à-dire qu'il leur est demandé de livrer certains produits à un tarif extrêmement faible, les conduisant parfois à produire à perte. Dès lors, en fragilisant ainsi leur trésorerie, l'absence d'encadrement des promotions sur le non-alimentaire fait courir un risque sérieux sur l'emploi, l'investissement et l'innovation dans ces secteurs.

En effet, une grande partie des produits DPH est fabriquée en France, que le propriétaire de la marque soit français ou étranger. En détruisant de la valeur sur le marché français, les promotions « choc » ne peuvent que conduire à des arbitrages financiers préjudiciables à la santé économique du pays.



### 3. UNE PROPOSITION DE LOI AUX MESURES TROP TIMORÉES POUR RÉELLEMENT RESTAURER UNE SYMÉTRIE DANS LES RELATIONS COMMERCIALES

Cette proposition de loi, composée de 15 articles, poursuit plusieurs objectifs :

- prolonger jusqu'au 15 avril 2026 l'expérimentation du SRP+ 10 et de l'encadrement des promotions sur les produits alimentaires (article 2) ;
- lutter contre le phénomène d'« évasion juridique » que peuvent représenter certaines centrales d'achat internationales, en précisant que les dispositions du code de commerce en matière de relations commerciales s'appliquent à toute convention entre un fournisseur et un acheteur lorsque les produits ou services concernés sont commercialisés sur le territoire français, et que seuls les tribunaux français sont compétents pour connaître des litiges en la matière (article 1<sup>er</sup>) ;
- mettre fin à la situation dans laquelle, pendant la durée d'un préavis de rupture, un fournisseur peut être tenu de livrer ses produits à un distributeur au tarif N-1, en prévoyant que si aucun accord n'est trouvé au 1<sup>er</sup> mars, ou 1<sup>er</sup> avril en cas de médiation, alors la relation commerciale est rompue sans que ne puisse être invoquée la rupture brutale (article 3) ;
- encadrer davantage les pénalités logistiques en fixant directement dans la loi un plafond de leur montant et un plafond du taux de service exigible (articles 3 *bis* et 3 *ter*) ;
- renforcer le cadre de la sanctuarisation des matières premières agricoles dans la négociation commerciale (articles 4 et 4 *bis*).

### 4. LA COMMISSION A CHOISI DE RÉÉQUILIBRER LE RAPPORT DE FORCE, POUR PROTÉGER EMPLOIS, INVESTISSEMENTS ET CAPACITÉS D'INNOVATION

Si l'intention de cette proposition de loi, et plusieurs de ses dispositions, vont dans le bon sens, la commission a toutefois estimé que le rééquilibrage des relations commerciales entre fournisseur et distributeur nécessitait d'amplifier significativement sa portée. En outre, elle a souhaité corriger plusieurs effets de bord de la loi Egalim.

Les travaux de la rapporteure présentés à la commission ont donc poursuivi les objectifs suivants :



- tirer les conséquences du fait que **le SRP+ 10, qui participe à l'inflation de milliers de produits achetés quotidiennement, n'a pas permis d'améliorer le revenu des agriculteurs** ;
- trouver un **dispositif équilibré permettant d'apaiser les relations** entre fournisseurs et distributeurs en cas de désaccord lors des négociations commerciales, tout en préservant le principe de liberté contractuelle ;
- **protéger l'emploi, l'investissement et l'innovation** dans les secteurs non-alimentaires, aujourd'hui malmenés par les « promos choc » ;
- renforcer le cadre applicable aux **pénalités logistiques** afin de lutter contre les abus ;
- **sécuriser juridiquement** les dispositions « autres » de ce texte.

À l'**article 2**, la commission a adopté un amendement de la rapporteure **suspendant le SRP+ 10 jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2025**. Face à un dispositif par nature inflationniste, et n'atteignant pourtant pas l'objectif qui lui était fixé, **il ne semble pas cohérent de vouloir le prolonger, a fortiori lorsque l'inflation a encore atteint 14 % en janvier 2023**. Toute mesure permettant de rendre du pouvoir d'achat est bonne à prendre, surtout qu'elle concerne ici des achats du quotidien. En outre, les craintes que cette « pause » dans le SRP+ 10 relance la guerre des prix dans l'alimentaire ne semblent pas fondées, compte tenu de l'ensemble des dispositifs protecteurs de la matière première agricole créés par la loi Egalim 2.

La commission a créé, à l'initiative de la rapporteure, un **article 2 ter B** étendant à tous les produits de grande consommation l'encadrement des promotions, en valeur et en volume, qui existe aujourd'hui pour les seuls produits alimentaires. La situation actuelle fait en effet courir un risque important de destruction de valeur, au détriment de l'emploi, de l'investissement et de l'innovation dans le secteur non-alimentaire. **La portée inflationniste de cette mesure est en outre minime** : le non-alimentaire représente à peine 20 % de la valeur des produits de grande consommation, il ne fait pas l'objet d'achats quotidiens, et nombre de sous-catégories du non-alimentaire sont aujourd'hui « sous-promues » et pourront donc toujours, demain, faire l'objet de promotions croissantes.

***La suspension du SRP+ 10 diminuera les prix bien plus fortement que l'encadrement des promotions non-alimentaires ne les augmentera***

La commission a également adopté un amendement de M. Cadec créant un **article 2 bis A** visant à contraindre fournisseurs et distributeurs à justifier, ligne par ligne, les obligations réciproques auxquelles ils s'engagent dans la convention écrite et qui permettent de diminuer le tarif fournisseur.

À l'**article 3**, la commission a adopté un amendement de la rapporteure qui prévoit un mécanisme plus souple, de nature à apaiser les tensions, répondant aux craintes exprimées et préservant la liberté des parties au contrat. Cet amendement précise ainsi que **le préavis de rupture (et donc le tarif applicable durant cette période) devra désormais tenir compte non seulement de la durée de la relation commerciale, mais également des conditions économiques du marché sur lequel opèrent le fournisseur et le distributeur** mettant fin à leurs relations. Ces conditions peuvent, par exemple, être le taux d'inflation, celui du coût des intrants, ou encore, sans que cette liste ne soit exhaustive, la hausse moyenne de tarif acceptée par les distributeurs concurrents, qui ont conclu un accord avec le fournisseur. Pour les produits alimentaires, il est précisé en particulier que le tarif applicable durant le préavis devra respecter le principe de **non-négociabilité de la matière première agricole**. Cet amendement conserve par ailleurs la possibilité expérimentale pour les parties de saisir le médiateur pour négocier, sous son égide et avant le 1<sup>er</sup> avril, les conditions d'un préavis de rupture, étant entendu qu'en cas d'échec, et si une partie saisit le juge, le médiateur peut formuler des recommandations à son intention.

Ce faisant, **ce mécanisme évite à la fois les risques de rupture d'approvisionnement** (la loi n'autorisant plus la rupture brutale à la fin de la médiation), **les risques de livraison à**

**perte** (puisque le distributeur ne pourra plus exiger la simple application des conditions antérieures du contrat durant le préavis), **et les risques de déréfèrement soudain** que craignent les PME (puisque un préavis devra toujours être respecté).

Ce triple effet est de nature à apaiser les tensions existantes aujourd'hui, sans restreindre inutilement la liberté contractuelle des parties.

À **l'article 3 bis**, la commission a adopté un amendement de la rapporteure qui renforce et sécurise l'encadrement des **pénalités logistiques**. D'une part, il supprime la fixation du taux de service dans la loi, un pourcentage unique ne pouvant être adapté aux milliers de situations différentes rencontrées dans le commerce. D'autre part, il précise davantage l'assiette sur laquelle devra être calculé le montant maximal de 2 % des pénalités logistiques. Par ailleurs, il interdit les pénalités pour des manquements remontant à plus d'un an, et oblige le distributeur à apporter la preuve du manquement et du préjudice subi en même temps qu'il informe le fournisseur dudit manquement. Enfin, il permet au Gouvernement de suspendre l'application de ces pénalités lorsque la désorganisation des chaînes d'approvisionnement touche un ou plusieurs secteurs.

La commission a également adopté un amendement de la rapporteure créant un **article 3 bis B**, qui précise que la « convention logistique » négociée entre fournisseur et distributeur est un document distinct de la convention générale portant sur le tarif. Ce faisant, et si elles le souhaitent, les parties pourront négocier les aspects logistiques à un autre moment que fin février, dans l'urgence et sans que la discussion n'ait réellement lieu.

La commission a, du reste, adopté deux amendements de MM. Duplomb et Menonville créant un **article 3 ter A** visant à exclure les grossistes de l'application du régime des pénalités logistiques.

À **l'article 4**, la commission a adopté un amendement de la rapporteure qui précise que le tiers indépendant doit attester également la méthodologie employée par le fournisseur pour faire le lien entre les évolutions de coût qu'il met en avant et leur impact sur son tarif. L'amendement indique également, explicitement, que **l'attestation doit être transmise par le fournisseur au distributeur**.

À **l'article 5**, la commission a adopté un amendement de la rapporteure et deux amendements de MM. Tissot et Menonville qui suppriment l'habilitation à légiférer par ordonnance pour regrouper les dispositions du code de commerce propres aux grossistes. Rien ne semble justifier, en effet, que ces modifications législatives ne soient pas faites directement par le Parlement.

Tirant les conséquences de ces évolutions, la commission a adopté un amendement de la rapporteure qui modifie l'intitulé de la proposition de loi, cette dernière « **tendant à renforcer l'équilibre dans les relations commerciales entre fournisseurs et distributeurs** ».



**Sophie Primas**  
Présidente  
  
Sénateur  
des Yvelines  
(Les Républicains)



**Anne-Catherine Loisier**  
Rapporteure  
  
Sénatrice  
de la Côte-d'Or  
(Union centriste)

COMMISSION  
DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

[http://www.senat.fr/commission/affaires\\_economiques/index.html](http://www.senat.fr/commission/affaires_economiques/index.html)

Téléphone : 01.42.34.23.20

Consulter le dossier législatif :  
<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl22-261.html>

