



N° 3745

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 21 septembre 2011.

PROPOSITION DE LOI

visant à encadrer les prix des produits alimentaires,

(Renvoyée à la commission des affaires économiques, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présentée par Mesdames et Messieurs

André CHASSAIGNE, Marie-Hélène AMIABLE, François ASENSI, Martine BILLARD, Alain BOCQUET, Patrick BRAOUEZEC, Jean-Pierre BRARD, Marie-George BUFFET, Jean-Jacques CANDELIER, Jacques DESALLANGRE, Marc DOLEZ, Jacqueline FRAYSSE, André GERIN, Pierre GOSNAT, Jean-Paul LECOQ, Roland MUZEAU, Daniel PAUL, Jean-Claude SANDRIER et Michel VAXÈS,

député-e-s.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Les agriculteurs français sont confrontés à une dégradation durable des prix d'achat de leur production, ne leur permettant pas d'en couvrir les coûts. Toutes les filières, et plus particulièrement celle des fruits et légumes, sont confrontées à des pertes de revenus importantes entraînant une multiplication des cessations d'activité ou hypothéquant la survie de milliers d'exploitations à moyen terme.

Dans le même temps, les prix alimentaires pour les consommateurs n'ont cessé de croître ces dernières années, à un rythme de +2 % en moyenne annuelle, avec des fluctuations allant jusqu'à +13,5 % pour les produits frais.

Cette crise permanente, aux conséquences dramatiques pour les familles d'exploitants, et grevant un peu plus le pouvoir d'achat des ménages, trouve ses racines dans la dérégulation des marchés agricoles à l'échelle mondiale et européenne. Cette situation est accentuée, au plan national, par une évolution législative offrant toutes les garanties aux distributeurs pour faire pression à la baisse sur les prix d'achat, et favoriser un accroissement des marges, au détriment des consommateurs.

Une domination des distributeurs favorisée par les choix gouvernementaux.

Les bénéficiaires des grands groupes français de la distribution parlent d'eux-mêmes : le résultat net du groupe Carrefour s'est élevé à 568 millions d'euros (M€) en 2010, 437 M€ en 2009, 1,5 milliards d'euros en 2008 ; celui du groupe Auchan s'est établi à 705 M€ en 2010 et 727 M€ en 2008 ; celui du groupe Casino était de 529 M€ en 2010 ; celui des Mousquetaires – Intermarché de 165 M€. Ils ne sont que le reflet de l'efficacité redoutable, en terme de rentabilité, des politiques commerciales entretenues tant avec les producteurs qu'avec les consommateurs.

Cette domination sans partage sur la valeur ajoutée au sein des filières a été facilitée par les évolutions législatives de ce Gouvernement, avec les lois du 3 janvier 2008 pour le développement de la concurrence au service des consommateurs, dite « loi Chatel », et du 4 août 2008 de modernisation de l'économie. Elles ont de fait autorisé une déréglementation des relations commerciales, avec notamment la consécration du principe de libre négociation des conditions générales de vente, qui a considérablement

affaibli les producteurs dans les négociations. Les pratiques contractuelles de la grande distribution avec ses fournisseurs, introduisant une multitude de services optionnels, contribuent aujourd'hui à minimiser les risques et les contraintes afférentes aux actions intermédiaires avant la mise en rayon. Elles garantissent une politique de marges commerciales exorbitantes.

Parallèlement, les grands distributeurs organisent une politique active d'importation et de promotion, en fonction de l'arrivée des productions françaises sur les marchés, pour faire pression à la baisse sur les prix d'achat. L'exemple le plus remarquable de cette stratégie est mis en œuvre chaque année, au cours de l'été, sur les productions de fruits et légumes, avec des producteurs contraints d'écouler leur production auprès de la grande distribution à des prix très bas, largement inférieurs aux coûts de production. L'ensemble des producteurs et des organisations professionnelles de la filière ont une nouvelle fois dénoncé ces pratiques au mois d'août 2011 et demandé au Gouvernement des mesures d'urgence. Car comment justifier qu'en cet été 2011, un kilo de prunes acheté 1,20 € au producteur soit vendu 2,60 € sur les étals des supermarchés ? Comment justifier qu'un kilo de tomates acheté à 45 centimes le kilo se retrouve à 2 euros sur les étals et que le kilo de poires soit revendu 2 à 4 fois son prix d'achat, de 1,5 € à 3 ou 5 € ?

Depuis 2007, une politique agricole qui se refuse à mettre en place des outils d'intervention sur les prix.

Dans la continuité des dispositions contenues dans la loi de modernisation de l'économie et alors que les prix étaient au plus bas, le Gouvernement s'est refusé à inscrire des outils d'intervention sur les prix d'achat et sur les prix de vente aux consommateurs dans la loi du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche. Pourtant, l'ensemble des syndicats agricoles auditionnés alors avaient pointé du doigt la nécessité de ce type d'outils pour rétablir une plus juste répartition de la valeur ajoutée au profit des agriculteurs.

Ainsi, le texte avait esquivé la question des revenus agricoles, en se bornant à promouvoir deux mesures sans effet sur la dérégulation des marchés et la domination des grandes centrales d'achat : la contractualisation pour toutes les productions, et le renforcement des organisations de producteurs dans le cadre de la libre négociation instituée par la loi de modernisation de l'économie.

Le ministre de l'Agriculture avait alors concentré son argumentaire sur les vertus intrinsèques de la contractualisation, sans politiques publiques

d'intervention sur les marchés (régulation, quotas, stockage...). Ce discours laissait entendre que les agents économiques qui accaparent aujourd'hui l'essentiel de la plus-value et des marges, seraient naturellement disposés à faire preuve de générosité envers les producteurs, dans une négociation de gré à gré, sans mesure législative contraignante, par le seul fait d'un nouveau cadre contractuel et d'une meilleure organisation des producteurs. Allait-on voir des grands groupes dominés par des critères de gestion financière, et devenus des acteurs majeurs sur les marchés financiers, marquer un engagement volontaire vis-à-vis des producteurs ? Allait-on voir des distributeurs renoncer à jouer sur le moins-disant que pouvaient leur proposer d'autres producteurs pour le même produit ? Aucun exemple ne nous est encore parvenu en ce sens, bien au contraire. Et le seul objectif de ce texte tendait à légitimer les pratiques commerciales toujours plus scandaleuses de la grande distribution.

Prolongeant cet argumentaire de pure forme, le Président de la République allait jusqu'à annoncer en juin 2010, aux côtés des principaux groupes de la grande distribution, la signature d'un accord non contraignant de « modération des marges dans le secteur des fruits et légumes » ne concernant que la relation distributeurs-consommateurs ! Un an plus tard, les mêmes consommateurs peinent d'autant plus à voir les effets d'un affichage politique qu'il est sans conséquence sur les marges pratiquées par les grandes et moyennes surfaces (GMS).

La même logique était à l'œuvre pour les articles de la loi de modernisation de l'agriculture concernant l'organisation des interprofessions et les organisations de producteurs. Ce qui était en jeu, en réalité, était la réponse à une simple question de taille, non pas pour donner plus de poids aux producteurs, mais pour répondre plus efficacement aux besoins du marché, et aux prix de marché, c'est-à-dire aux attentes des transformateurs et des distributeurs. C'est d'un « ajustement » territorial aux besoins de l'aval de la filière qu'il était question, et, ce faisant, d'un vaste plan social à l'échelle nationale à travers des restructurations.

Le texte était d'ailleurs volontairement flou sur la forme et le contenu des organisations de producteurs, tout comme sur les principes de représentation au sein des interprofessions. Avec la logique de compétition permanente dans laquelle nous enferme un monde sans régulation, les agriculteurs ont au contraire perdu encore de l'indépendance dans leurs relations avec les distributeurs. La concentration du secteur coopératif répond manifestement aujourd'hui à la volonté de restructurer l'organisation de la production sur le territoire national. D'autant que la

question de la représentativité et du respect des règles démocratiques au sein de ces structures n'est pas abordée.

L'impératif d'une politique publique en matière d'encadrement des prix alimentaires.

La publication, en juin 2011, du premier rapport au Parlement de l'Observatoire de la formation des prix et des marges des produits alimentaires, baptisé rapport Chalmin, sur la « *Construction de l'Observatoire de la formation des prix et des marges des produits alimentaires : état d'avancement, méthodes, données* » permet de dresser un premier état des lieux des marges commerciales pratiquées par les distributeurs. Mais, faute de données suffisantes accordées par les distributeurs, l'évaluation reste imprécise, et le simple outil statistique aux mains du Gouvernement, que constitue l'Observatoire, ne lui permet pas aujourd'hui de jouer un rôle de proposition pour limiter les marges excessives constatées ou pour lever les contraintes subies par les producteurs dans le cadre de leur négociation sur les prix d'achat.

Dans les conditions actuelles, pour la grande majorité des consommateurs, notamment les foyers les plus modestes, les recommandations sanitaires de consommer cinq fruits et légumes par jour ne peuvent rester que des vœux pieux. Confrontés à une baisse de leur pouvoir d'achat, et à une hausse des autres postes de dépenses incompressibles (logement, énergie, transports), les foyers les plus modestes se restreignent le plus, aujourd'hui, sur le poste de l'alimentation et des produits frais.

Pour les agriculteurs, des mesures d'encadrement apparaissent indispensables pour sortir de la «vente à perte» qui leur est imposée chaque année. C'est par ailleurs l'avenir même de certaines filières, comme les fruits et légumes, et l'activité agricole sur certains territoires, comme en zone de handicap ou de montagne, qui sont compromis à court terme par le maintien d'une totale liberté d'agissement par la distribution.

Dans ce contexte, il est indispensable d'encadrer les marges et les pratiques de la grande distribution, avec l'ambition d'une alimentation de qualité accessible à tous, tout en permettant la rémunération du travail paysan.

Pour atteindre ce double objectif, trois outils concrets sont proposés :

– L’application d’un coefficient multiplicateur sur l’ensemble des produits alimentaires entre le prix d’achat et le prix de vente des produits agricoles et alimentaires (article 1),

– La définition d’un prix minimum indicatif pour chacune des productions (article 2),

– La mise en place d’une négociation annuelle sur les prix permettant de déterminer un prix plancher d’achat aux producteurs (article 3).

L’application d’un coefficient multiplicateur au service des agriculteurs et des consommateurs.

L’article 1 vise à étendre l’application d’un dispositif réintroduit par l’article 23 de la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux, issu d’un amendement sénatorial, après son abandon en 1986 : le coefficient multiplicateur. Fondé sur un principe simple d’encadrement des prix d’achat en lien avec les prix de vente, il s’agit d’appliquer un coefficient limitant le taux de marge des distributeurs.

Le coefficient multiplicateur a été mis en place à la Libération afin de protéger les paysans et les consommateurs des pratiques abusives des intermédiaires, notamment en matière de marges, et cela dans une optique de souveraineté alimentaire de la nation. L’objectif était de permettre la satisfaction des besoins des Français par une maîtrise publique et d’empêcher les spéculateurs de déstabiliser les prix et de déclencher des crises, comme cela était régulièrement le cas dans les années 30. C’est suite à la demande des représentants de la grande distribution que le coefficient multiplicateur instauré à la Libération a été supprimé en 1986 par le gouvernement de Jacques Chirac. Les arguments des représentants des GMS étaient alors les suivants : l’entrée des pays d’Europe du sud dans le marché commun et les perspectives d’ouverture des frontières extra communautaires, inscrites dans les projets européens et du GATT (devenu aujourd’hui OMC), offraient des possibilités d’achat de marchandises à bas prix, voire très bas prix, sur le marché mondial, avec lesquelles le coefficient multiplicateur ne cadrerait pas. En effet, ce dernier obligeait la grande distribution à acheter les produits d’importation à un prix élevé pour pouvoir continuer à dégager des marges correctes. Il contraignait par ailleurs les GMS à appliquer des prix à la revente très faibles sur les produits importés achetés à bas prix. Ces deux effets étaient profondément contraires à la recherche de profits des grands groupes de la distribution.

Le principe de cet outil est simple : l'État fixe un coefficient, sous la forme d'un taux légal à ne pas dépasser, entre le prix d'achat au fournisseur et le prix de vente au consommateur. Ce taux s'applique à la chaîne des différents intermédiaires, prise dans son ensemble, et non pas individuellement à chacun d'entre eux. Par ce simple mécanisme, les prix à la production sont protégés dans la mesure où une augmentation des marges des intermédiaires passe obligatoirement par une augmentation du prix d'achat au fournisseur. Mais les prix à la consommation sont de leur côté également protégés dans la mesure où le mécanisme interdit aux intermédiaires de dépasser un certain niveau de prix à la revente finale. En liant intimement le prix d'achat au fournisseur et le prix de revente au consommateur, le coefficient multiplicateur prémunit de fait contre toute spéculation de la part des distributeurs.

Ce dispositif fait d'ailleurs l'objet de l'article L. 611-4-2 du code rural, mais ne concerne actuellement que les fruits et légumes, avec un déclenchement laissé à la libre appréciation des ministres chargés de l'économie et de l'agriculture. Si, depuis l'instauration de ce dispositif, son activation a été évoquée à plusieurs reprises, jamais cette démarche n'a été concrétisée. L'idée selon laquelle le coefficient multiplicateur serait, en quelque sorte, une simple « arme de dissuasion » à l'égard des distributeurs, a depuis été largement répandue, si bien qu'au plus fort de la crise des fruits et légumes cet été, il n'a même pas été question d'y avoir recours ! Le coefficient multiplicateur, s'il était effectivement utilisé, serait cependant un outil très efficace pour éviter les situations dans lesquelles les producteurs sont obligés de travailler à perte.

C'est la raison pour laquelle la présente proposition de loi propose de l'étendre à l'ensemble des produits agricoles et agroalimentaires, tout en renforçant sa portée contraignante en ne le limitant pas aux périodes de crises conjoncturelles. Elle précise également que les ministres chargés de l'économie et de l'agriculture devront, avant de décider du taux et de la durée du coefficient multiplicateur, consulter non seulement les organisations professionnelles concernées mais également les syndicats agricoles. De plus, la limitation à trois mois de l'application du coefficient multiplicateur est supprimée.

Un prix minimum indicatif pour chaque production.

L'article 2, à rebours des décisions nationales qui condamnent les pratiques visant à émettre des recommandations sur les prix des produits alimentaires (voir à ce sujet la décision de la DGCCRF d'avril 2008

condamnant la pratique du Centre national interprofessionnel de l'économie laitière (CNIEL) du lait), décisions absurdes économiquement, et qui contribuent à précipiter les filières dans la crise et à donner des pouvoirs exorbitants aux distributeurs dans la négociation des prix, le présent article vise au contraire à généraliser cette pratique et à autoriser les interprofessions à définir des prix minima indicatifs.

Nous proposons d'établir un prix minimum indicatif pour chaque production, défini par l'interprofession compétente, et qui pourrait s'appuyer sur une concertation au sein de l'établissement national des produits de l'agriculture et de la mer, FranceAgriMer. Ce prix minimum indicatif, prenant en compte l'évolution des charges de production et des revenus des producteurs, serait revu régulièrement et pourrait servir de référence dans la négociation pour la contractualisation. Le présent article contribue ainsi à revaloriser le rôle des interprofessions en leur donnant un véritable levier d'action pour organiser les relations commerciales au sein de chaque filière. Cette forme de régulation interne aux interprofessions permettrait au moins d'amortir les excès auxquels les fluctuations de prix sur les marchés mondiaux ont pu donner lieu entre 2007 et 2011. En outre, dans la mesure où les recommandations restent des recommandations et où, dans le cas du présent article, le prix n'est qu'indicatif, le dispositif n'est pas contraire au droit de la concurrence.

Une négociation annuelle sur les prix par production.

Enfin, avec **l'article 3**, nous souhaitons la mise en place d'une conférence annuelle par production, regroupant l'ensemble des acteurs des différentes filières : fournisseurs, distributeurs et producteurs en élargissant le champ de la représentativité syndicale agricole (Fédération Nationale des Syndicats d'Exploitants Agricoles, Jeunes Agriculteurs, Coordination Rurale, Confédération Paysanne, Mouvement de Défense des Exploitations Familiales...). L'article prévoit ainsi que sont conviés à y participer l'ensemble des syndicats agricoles. Cette précision est importante car elle permettra aux syndicats minoritaires, qui ne siègent pas dans les interprofessions mais sont néanmoins représentatifs d'une partie de la profession agricole, de participer à cette négociation annuelle.

Cette conférence annuelle donnerait lieu à négociation interprofessionnelle sur les prix, et à définition d'un niveau de prix d'achat plancher aux producteurs.

Le présent article complète ainsi l'article précédent en créant un prix plancher qui puisse servir de référence à la définition du prix minimum

indicatif et qui corresponde au prix en deçà duquel les producteurs ne peuvent plus dégager de revenu décent. Les deux dispositifs sont donc complémentaires.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

- ① L'article L. 611-4-2 du code rural et de la pêche maritime est ainsi rédigé :
- ② « *Art. L. 611-4-2.* – Un coefficient multiplicateur entre le prix d'achat et le prix de vente des produits agricoles et alimentaires est instauré. Ce coefficient multiplicateur est supérieur lorsqu'il y a vente assistée.
- ③ « Après consultation des syndicats et organisations professionnelles agricoles, les ministres chargés de l'économie et de l'agriculture fixent le taux du coefficient multiplicateur, sa durée d'application et les produits visés.
- ④ « Un décret en Conseil d'État détermine les modalités d'application du présent article et les sanctions applicables en cas de méconnaissance de ses dispositions. »

Article 2

Un prix minimum indicatif est défini pour chaque production agricole par l'interprofession compétente. Ce prix minimum indicatif est revu régulièrement afin, notamment, de tenir compte de l'évolution des coûts de production et des revenus des producteurs.

Article 3

Une conférence sur les prix rassemblant producteurs, fournisseurs et distributeurs est organisée annuellement pour chaque production agricole par l'interprofession compétente. L'ensemble des syndicats agricoles sont conviés à y participer. Cette conférence donne lieu à une négociation interprofessionnelle sur les prix, destinée, notamment, à fixer un niveau plancher de prix d'achat aux producteurs.