

N° 5109

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 23 février 2022.

## RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

*en application de l'article 145-7 du Règlement*

PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

*sur l'évaluation de la loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018  
pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole  
et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous,  
(dite « loi EGALIM »)*

ET PRÉSENTÉ PAR

M. GREGORY BESSON-MOREAU, M. JEAN-BAPTISTE MOREAU,  
M. JEROME NURY ET M. DOMINIQUE POTIER

Députés.

## SOMMAIRE

|   | Pages |
|---|-------|
| <b>INTRODUCTION</b> .....   | 7     |
| <b>RÉCAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS</b> .....  | 11    |
| <b>I. UN RÉÉQUILIBRAGE DES RAPPORTS COMMERCIAUX EN DEUX ÉTAPES</b> .....  | 15    |
| <b>A. DE NOUVEAUX CADRES POUR AMÉLIORER LA RÉPARTITION DE LA VALEUR</b> .....                                     | 18    |
| 1. En amont, une contractualisation rénovée pour consolider la position des producteurs dans la négociation ..... | 18    |
| a. Des producteurs remis au cœur de la chaîne de décisions .....  | 18    |
| i. L'inversion de la responsabilité de la proposition contractuelle.....  | 18    |
| ii. Mais une contractualisation encore insuffisante .....   | 19    |
| b. Le renforcement du soutien par les filières agricoles .....  | 23    |
| i. La poursuite de la structuration des secteurs agricoles .....  | 23    |
| ii. Le développement de la négociation collective .....   | 25    |
| iii. Un accompagnement hétérogène de la contractualisation par les filières .....                                 | 26    |
| iv. Les nouvelles obligations contractuelles des coopératives .....   | 29    |
| c. Des prix construits par référence aux coûts pertinents de production .....                                     | 31    |
| i. Un des piliers de la refondation des relations commerciales .....  | 31    |
| ii. Des indicateurs inégalement mis en place, jusqu'à EGALIM 2 .....  | 33    |
| iii. Une mise en œuvre sans doute encore limitée.....   | 36    |
| 2. En aval, la prolongation du relèvement du seuil de revente à perte et de l'encadrement des promotions .....    | 39    |
| a. Une évaluation publique qui fait défaut .....  | 42    |
| b. Une inflation induite lissée par les distributeurs .....   | 43    |
| c. Le manque de transparence sur le partage des revenus générés .....   | 44    |
| d. Des effets de bord signalés par les acteurs.....   | 45    |

|  |           |
|--|-----------|
| B. DES PREMIERS RÉSULTATS ENCOURAGEANTS MAIS INSUFFISANTS, QUE LA LOI EGALIM 2 DOIT RENFORCER.....   | 46        |
| 1. Des bénéfices contrastés qui reflètent les débuts laborieux d’EGALIM.....   | 46        |
| a. La difficile mesure des effets de la loi de 2018.....   | 46        |
| b. Une nette diminution des pressions déflationnistes, mais un partage de la valeur encore peu convaincant.....                            | 49        |
| 2. Les compléments de la loi EGALIM 2 pour donner aux réformes leur pleine portée.....   | 51        |
| i. En amont, contractualisation obligatoire et renforcement de la prise en compte des indicateurs de référence.....                        | 53        |
| ii. De la renégociation à l’indexation.....  | 54        |
| iii. En aval, amélioration de la transparence et non-négociabilité de la matière première agricole.....                                    | 55        |
| C. UN RENFORCEMENT DES DISPOSITIFS DE RÈGLEMENT OU DE CONTROLE DES PRATIQUES PROBLÉMATIQUES SALUÉ .....                                    | 58        |
| 1. L’accroissement du rôle du médiateur des relations commerciales agricoles .....   | 58        |
| 2. L’accentuation de l’encadrement des pratiques problématiques .....  | 61        |
| a. Le renforcement du contrôle et des sanctions des manquements aux obligations contractuelles.....  | 61        |
| b. La réforme des règles relatives aux pratiques déloyales.....  | 62        |
| c. La consolidation de l’action en responsabilité pour prix abusivement bas.....   | 64        |
| <b>II. DES CHANGEMENTS SALUTAIRES EN FAVEUR D’UNE ALIMENTATION SAINE, SÛRE ET DURABLE POUR TOUS .....</b>                                  | <b>67</b> |
| A. UN VOLET PUISSANT DE MESURES AU SERVICE D’UNE ALIMENTATION SAINE, SÛRE ET DURABLE POUR TOUS. ....                                       | 67        |
| 1. Le contenu des mesures « restauration collective » de la loi EGALIM .....   | 67        |
| a. La diversification des sources de protéines .....   | 67        |
| b. Le renforcement de la qualité et de la durabilité des produits servis.....  | 68        |
| c. La lutte contre le gaspillage alimentaire .....   | 70        |
| d. Une meilleure information des usagers.....  | 71        |
| e. L’interdiction de certains ustensiles et contenants en plastique.....   | 72        |
| B. UNE VRAIE DYNAMIQUE MAIS DES RESULTATS QUI RESTENT À CONSOLIDER .....   | 73        |
| 1. Au niveau global : des mesures saluées par les acteurs auditionnés mais un contexte peu favorable qui freine la dynamique en cours..... | 73        |
| 2. Évaluation spécifique des mesures EGALIM.....   | 73        |
| a. Une dynamique favorable sur la qualité et la durabilité des repas mais des objectifs qui restent à atteindre.....                       | 73        |
| b. Un renforcement indiscutable de la diversité protéique au sein des espaces de restauration collective .....                             | 77        |

|   |            |
|---|------------|
| c. Des données encore insuffisantes pour évaluer l’impact de la loi sur le gaspillage alimentaire.....          | 79         |
| d. Une réelle information des usagers des services de restauration collective.....                              | 81         |
| e. Une réduction de l’utilisation du plastique dans le domaine alimentaire en cours de définition.....          | 82         |
| <b>III. UN ENCADREMENT RENFORCE DE LA VENTE ET DE L’USAGE DES PRODUITS PHYTOPHARMACEUTIQUES.....</b>            | <b>85</b>  |
| <b>A. DE NOUVELLES RESTRICTIONS A LA COMMERCIALISATION ET A L’EMPLOI DES PRODUITS PHYTOPHARMACEUTIQUES.....</b> | <b>86</b>  |
| 1. L’élargissement de l’interdiction des néonicotinoïdes .....  | 86         |
| 2. La confirmation de l’interdiction des produits contenant des substances actives non approuvées.....          | 89         |
| 3. La limitation des incitations à la consommation des produits phytopharmaceutiques et biocides .....          | 90         |
| <b>B. DES EVOLUTIONS DANS LA REGULATION DES USAGES.....</b>   | <b>92</b>  |
| 1. L’expérimentation de l’épandage par drones.....  | 92         |
| 2. L’encadrement des traitements phytosanitaires à proximité des zones d’habitation .....                       | 93         |
| <b>C. LA PROMOTION DES ALTERNATIVES ET DE LA SOBRIETE DES USAGES.....</b>                                       | <b>96</b>  |
| 1. Un renforcement du soutien d’Écophyto au biocontrôle significatif et payant .....                            | 97         |
| 2. Un accompagnement des utilisateurs à la sobriété encore en construction .....                                | 100        |
| 3. La séparation de la vente et du conseil : des adaptations à apporter rapidement....                          | 102        |
| 4. Une réforme du dispositif des CEPP au bilan encore timide.....   | 107        |
| <b>D. DES EFFETS SUR LES CONSOMMATIONS DE PRODUITS PHYTOPHARMACEUTIQUES NEANMOINS ENCOURAGEANTS .....</b>       | <b>111</b> |
| <b>TRAVAUX DE LA COMMISSION.....</b>  | <b>115</b> |
| <b>LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES.....</b>  | <b>117</b> |



## INTRODUCTION

La loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous, dite « loi EGALIM », est venue traduire en droit les conclusions des États généraux de l'alimentation (EGA), organisés au second semestre de l'année 2017.

Un rapport sur sa mise en application a été réalisé six mois après son adoption, en application de l'article 145-7 du Règlement de l'Assemblée nationale, par MM. Jean-Baptiste Moreau et Jérôme Nury.

Conformément à l'alinéa 3 du même article 145-7, la commission des affaires économiques a pris l'initiative de lancer une mission d'évaluation de l'impact de la loi EGALIM, à l'issue d'un délai de trois ans après son entrée en vigueur. Cette évaluation s'est déroulée dans un contexte particulier, marqué par l'adoption, depuis 2018, de plusieurs textes importants qui ont sensiblement fait évoluer les dispositions réformées par EGALIM (*loi du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire, loi du 10 juin 2020 relative à la transparence de l'information sur les produits agricoles et alimentaires, loi du 18 octobre 2021 visant à protéger la rémunération des agriculteurs, loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets*).

La présente mission d'évaluation a donc privilégié **une approche ciblée de l'évaluation de la loi de 2018**, pour éviter notamment de faire redondance avec les travaux relatifs à ces lois, parfois très récentes. Les mesures traitant du bien-être animal, en particulier (*loi du 30 novembre 2021 visant à lutter contre la maltraitance animale et conforter le lien entre les animaux et les hommes*), ont été écartées de l'analyse.

Les rapporteurs ont ainsi choisi d'étudier la bonne application et les conséquences juridiques, économiques, financières, sociales et environnementales des mesures relatives aux objectifs suivants : permettre aux agriculteurs d'avoir un revenu digne en préservant et répartissant mieux la valeur des productions agricoles et agroalimentaires (I), favoriser une alimentation saine, sûre et durable pour tous et réduire l'utilisation du plastique dans le domaine alimentaire (II), enfin améliorer les conditions sanitaires et environnementales des production agricoles par un encadrement renforcé de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques et les moyens mis en œuvre pour en réduire l'usage (III).

Pour mener à bien leurs travaux, les rapporteurs ont organisé plusieurs tables-rondes réunissant différents acteurs économiques, organismes professionnels et représentants des consommateurs. Ils ont enfin auditionné le ministre de l'agriculture et de l'alimentation, M. Julien Denormandie. **Ces échanges ont confirmé la forte dynamique engagée par les EGA, dont tous les acteurs ont à nouveau salué la qualité des concertations, qui a été mise en œuvre avec**

**beaucoup d'ambition par la loi EGALIM. Mais leur bilan de cette loi, trois ans après, est encore en demi-teinte.**

Les raisons en sont multiples : la crise sanitaire a ainsi retardé la mise en œuvre des mesures relatives à la restauration collective ; la réduction de l'usage des produits phytopharmaceutiques est un processus qui demande de nombreuses années, ainsi qu'un accompagnement des agriculteurs efficace, qui est encore en construction ; d'autres dispositifs cependant n'ont pu donner pleinement leur effet faute d'appropriation volontariste par les acteurs concernés.

C'est particulièrement le cas du titre I<sup>er</sup> de la loi, relatif au rééquilibrage des relations commerciales dans le secteur agricole et agroalimentaire : tous témoignent de **la réussite du relèvement du seuil de revente à perte et de l'encadrement des promotions à enrayer la spirale déflationniste**, destructrice de valeur tant pour les industriels que pour les agriculteurs, et ce, sans que les prix alimentaires ne s'emballent (de leur fait), contrairement aux craintes des défenseurs des consommateurs. **Cependant, l'amont de la chaîne ne semble pas avoir tiré bénéfice des revenus supplémentaires que ces dispositifs ont permis de dégager.** La répartition de cette valeur a été au cœur des échanges des rapporteurs avec les différents acteurs. Mais l'absence de statistiques sur ces résultats n'a pas permis à la mission de clarifier ce point crucial ; de même que l'insuffisance des données disponibles sur les prix et les marges agricoles ne permet pas d'évaluer de manière objective les effets concrets de la loi, en particulier s'agissant de la prise en compte des coûts de production. Une des conclusions de la mission vise précisément au renforcement de ces outils de suivi, indispensables à une action publique efficace, mais également à la reconstruction de la confiance entre tous les acteurs.

Une autre des conclusions fondamentales de la mission est **la nécessité que les divers outils mis en place par EGALIM** (la structuration des filières, la contractualisation écrite, les indicateurs de référence...), pour refonder les négociations commerciales, à l'amont comme à l'aval, et rééquilibrer les rapports dans la détermination des prix, **soient réellement mis en œuvre** car ils sont les clés de la réussite de la première ambition de la loi de 2018 : assurer la survie de nos agriculteurs et de nos entreprises agroalimentaires. Faute de contrainte, leur montée en charge a été beaucoup trop lente les premières années, limitant leurs effets à très peu de secteurs, comme celui du lait. La loi du 18 octobre 2021 visant à protéger la rémunération des agriculteurs, dite EGALIM 2, est intervenue depuis pour renforcer ces dispositifs. Ses premiers résultats sont positifs, mais encore fragiles. Il importera donc de les consolider.

Concernant le titre II de cette loi, concentré sur les enjeux alimentaires, le bilan conduit fait ressortir, d'abord, **les effets positifs de la loi EGALIM sur la montée en gamme de l'alimentation, en particulier dans les services de restauration collective.** Les acteurs de ce secteur se sont mobilisés, en effet, pour renforcer la diversité et la qualité de leurs approvisionnements, et l'expérimentation d'un menu végétarien dans les cantines scolaires, a été élargie et pris la forme d'une obligation suscitant désormais peu de contestations. Dans le même temps, **les**

**usagers de ces services de restauration semblent bénéficier d'une meilleure information et l'action de lutte contre le gaspillage, mise en œuvre de longue date par les acteurs de la restauration collective, s'est poursuivie à la faveur des mesures votées**, bien qu'il soit difficile, à ce stade, d'en évaluer de façon précise l'impact. Ces éléments positifs n'excluent pas, toutefois, des déceptions, puisque les objectifs fixés, par exemple pour l'atteinte d'un taux d'approvisionnement en produits de qualité de 50 %, ne sont pas atteints, d'autant que ces derniers ont souvent été élargis et durcis à la faveur d'interventions ultérieures du Législateur. Enfin, concernant la réduction de l'utilisation du plastique dans le domaine alimentaire, les mesures prévues ont été appliquées ou sont en phase de l'être conformément aux objectifs fixés, même si cela a un coût pour les acteurs concernés, tant en termes économique qu'en matière de complexité administrative. De ce point de vue, vos Rapporteurs suggèrent, parmi leurs recommandations de veiller à la bonne articulation entre les obligations pour faciliter leur mise en effective et efficace. L'évaluation globale des principales mesures du titre II conclut donc à **la réalité de la dynamique engagée, mais à la nécessité de d'assurer une stabilité juridique, de poursuivre les efforts engagés, et d'adapter certains dispositifs pour faciliter l'atteinte des objectifs fixés.**

Enfin, le dernier volet du titre II évalué par la présente mission, qui vise à réduire l'usage des produits phytopharmaceutiques, montre également des premiers résultats tout à fait encourageants, tant en termes de mobilisation de moyens que d'effets. Des étapes restent toutefois à franchir : pour sortir définitivement des néonicotinoïdes, pacifier les relations entre les utilisateurs de pesticides et leurs riverains, ou obtenir que l'Europe mette en place des clauses miroirs permettant d'améliorer la protection de l'ensemble des consommateurs européens mais aussi des producteurs français confrontés à des distorsions de concurrence. Un sujet reste également ouvert : celui de la séparation du conseil et de la vente des produits phytosanitaires, et de l'outil associé, le dispositif des certificats d'économie de produits phytopharmaceutiques (CEPP). Les acteurs auditionnés ont fait remonter certains effets de bord qui conduisent la mission à recommander de retravailler ces dispositifs, déterminants pour la qualité de l'accompagnement offert à nos agriculteurs.





## RÉCAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS

**Proposition n° 1 :** Les rapporteurs soulignent, au préalable, que le levier de la contractualisation écrite, comme les autres dispositifs mis en place par la loi EGALIM, ont sensiblement évolué avec la loi EGALIM 2 ; c'est donc l'évaluation de cette dernière, dans trois ans, qui donnera la vraie mesure de leurs effets.

Encore faut-il que tout le monde joue le jeu : la contractualisation renouvelée est une des conditions du rééquilibrage des rapports commerciaux et du changement de paradigme dans la construction des prix agricoles ; si ses règles s'avèrent inadaptées aux spécificités d'un secteur, une simple exemption ne peut suffire.

Les rapporteurs recommandent donc de **travailler avec les filières concernées afin que soient définis de préférence soit des aménagements de la règle, soit des engagements alternatifs sur des actions permettant de renforcer la position des producteurs dans les négociations.**

**Proposition n° 2 :** Considérant que les conventions interprofessionnelles alimentaires territoriales offrent une alternative intéressante pour le rééquilibrage des négociations commerciales dans les filières peu allantes sur la contractualisation individuelle, les rapporteurs recommandent **d'évaluer rapidement cette expérimentation dans la perspective de son éventuelle pérennisation.**

**Proposition n° 3 :** Une contractualisation obligatoire ne suffira pas si elle ne s'accompagne pas d'une meilleure structuration des filières, et notamment de la production, au sein d'organisations de producteurs ou d'associations d'organisations de producteurs, afin de massifier l'offre et de renverser concrètement le rapport de force. **Des incitations au sein de la politique agricole commune (PAC), comme l'utilisation des programmes opérationnels, pourraient s'avérer très utiles pour inciter les agriculteurs à s'organiser.**

**Proposition n° 4 :**  **limiter les dérogations aux leviers fondamentaux de la réforme souhaitée par le législateur de 2018 et 2021.**

Les indicateurs de référence sont une des clés de la lutte contre la destruction de valeur dans la chaîne agricole et agroalimentaire et d'un partage plus juste des revenus générés.

Il est nécessaire qu'ils soient activement et significativement pris en compte dans la construction des prix, en amont comme en aval, ou que les responsables publics et professionnels s'assurent qu'au minimum, les parties les aient toujours comme repères dans les négociations commerciales.

**Proposition n° 5 : Mettre en place les outils statistiques permettant de suivre, avec une temporalité raisonnable, la mise en œuvre du SRP renforcé et le partage des revenus générés.**

Il faudrait en effet une étude sérieuse pour voir où est réellement allée la valeur libérée par le relèvement du SRP. Elle n'est pas redescendue au producteur, c'est une certitude, mais elle est bien passée quelque part.

Plus de transparence sur le partage de la valeur est indispensable pour gagner la confiance des parties et enclencher un retour vers les producteurs agricoles.

Nonobstant cette question, les rapporteurs relèvent que, pour la plupart des acteurs, le relèvement du SRP et l'encadrement des promotions ont desserré l'étau sur les produits alimentaires et stoppé la destruction de valeur.

**Proposition n° 6 : Réinterroger la méthodologie mise en œuvre par les observatoires pour suivre l'évolution des prix et des marges agricoles et agroalimentaires.** Pour l'efficacité de l'action publique, il importe en effet de disposer de résultats plus représentatifs, au global et par filières, et actuels. En effet, il ne sert à rien d'avoir des rapports publiés deux ans après la clôture des exercices.

Les rapporteurs questionnent également la pertinence de certains indicateurs, que semblent contredire les remontées du terrain, et déplorent l'absence d'indicateur ou d'analyse permettant d'évaluer la couverture moyenne des coûts de production agricoles.

**Ils rappellent que la transparence dans les relations commerciales agricoles est un enjeu crucial pour la réussite des lois EGALIM et le rééquilibrage du partage de la valeur.**

**Proposition n° 7 :** Les rapporteurs observent que l'inflation que notre pays subit depuis quelques mois est susceptible de raviver les tentations de peser à nouveau fortement sur les maillons amont de la chaîne agroalimentaire pour atténuer le choc pour les consommateurs. Ils espèrent qu'elle se normalisera bientôt, mais tiennent à déclarer qu'elle ne doit pas servir de prétexte pour aggraver les difficultés économiques des producteurs agricoles et des PME de l'agroalimentaire.

Il convient de **trouver un équilibre raisonnable entre la préoccupation du pouvoir d'achat et la survie de nos exploitants, artisans et entrepreneurs.** Il ne faudrait pas non plus que les destructions de marge incitent certaines multinationales de l'agroalimentaire à désinvestir dans notre pays. Le risque est réel.

**Proposition n° 8 : Renforcer les contrôles et les moyens d'action de la DGCCRF,** indispensables pour s'assurer du respect des obligations contractuelles et prévenir les pratiques déloyales.

**Proposition n° 9 : Mener une étude sur les difficultés ou les blocages qui expliqueraient la quasi-absence de mise en œuvre de l'action en responsabilité pour prix abusivement bas.** Ce dispositif doit être complété pour qu'il rassure les parties lésées et soit effectif pour les agriculteurs.

**Proposition n° 10 : Améliorer le suivi de l'objectif relatif à la qualité et à la durabilité des produits servis en imposant une pratique systématique et régulière de *reporting* à destination des collectivités territoriales.**

**Proposition n° 11 : Envisager l'élargissement de l'offre éligible à l'objectif des 50 % de produits durables et de qualité,** tout en conservant une exigence forte sur la qualité des produits.

**Proposition n° 12 : Faciliter l'usage au sein de la commande publique du nouveau critère EGALIM concernant l'approvisionnement direct des produits de l'agriculture.**

**Proposition n° 13 : Faire évoluer, si nécessaire, le cahier des charges GEM-RCN afin de s'assurer que son contenu est adapté aux enjeux de la lutte contre le gaspillage alimentaire.**

**Proposition n° 14 : Élargir la possibilité d'utiliser l'appellation « Fait Maison » prévue à l'article 27 de la loi EGALIM aux acteurs de la restauration collective.**

**Proposition n° 15 : Envisager la création d'un label spécifique à destination des espaces de restauration n'utilisant que des produits français.**

**Proposition n° 16 : Étudier les simplifications nécessaires, en relation avec les parties prenantes de la restauration collective, pour garantir une mise en œuvre la plus simple possible de la réduction de l'utilisation du plastique dans ce secteur d'activité.**

**Proposition n° 17 : – D'une part, porter le plaidoyer auprès des autres États membres et des institutions européennes de l'extension de l'interdiction des produits contenant des substances actives non approuvées par l'Union européenne à leur production, au stockage et à la circulation de ces productions au sein de l'Union ;**

**– d'autre part, porter au niveau européen l'objectif d'exclure les importations de denrées alimentaires issues de productions étrangères utilisant notoirement des substances interdites sur le territoire communautaire.**

**Proposition n° 18 : Insister sur l'importance de prendre des mesures d'information renforcées pour les riverains des zones de traitement phytopharmaceutique et de promotion du dialogue, fondé sur la science.** Sans inscrire cette exigence dans la loi, il serait notamment opportun de prévoir dans les chartes d'engagements un délai de prévenance minimal de 12 heures avant un épandage, sauf en cas d'urgence phytosanitaire.

**Proposition n° 19 : Réaliser un travail de prospective sur la prévention par l'urbanisme des zones conflictuelles et engager un travail de recherche pour faire des zones de non-traitement (ZNT) des opportunités pour de nouveaux usages** tels que les infrastructures écologiques.

**Proposition n° 20 : Plaider à l'échelle européenne pour une définition juridique commune du biocontrôle,** à l'instar de celle proposée par la loi française du 11 septembre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt.

**Proposition n° 21 : Eu égard aux enjeux pour l'avenir de l'agriculture française, et du fait des financements publics bénéficiant au réseau des chambres d'agriculture, informer les commissions des affaires économiques des deux chambres du bilan de 2023 du contrat d'objectifs et de performances conclu avec l'État et des ajustements qui en découleront.**

**Proposition n° 22 : S'il est trop tôt pour revenir sur le principe de la séparation du conseil et de la vente des produits phytopharmaceutiques,** il est nécessaire de **travailler rapidement à la correction de ses effets de bord,** et de s'assurer que l'offre de conseil se développe correctement pour ne pas priver les agriculteurs français d'un accompagnement indispensable, en particulier quand ils s'engagent dans une transition agronomique.

La constitution d'une mission d'information parlementaire pourrait utilement accompagner ces travaux.

M. Dominique Potier, co-rapporteur, considère pour sa part qu'il est urgent de remettre en cause la séparation de la vente et du conseil.

**Proposition n° 23 : Le potentiel du dispositif des certificats d'économie de produits phytopharmaceutiques (CEPP),** tant pour l'émergence des solutions et approches alternatives aux produits phytopharmaceutiques que pour leur diffusion auprès des utilisateurs, **mérite que l'on travaille à optimiser ses résultats.**

Son fonctionnement reposant sur une forme de conseil, il est indispensable d'associer ces travaux à ceux que les rapporteurs recommandent à propos de la séparation du conseil et de la vente.

## I. UN RÉÉQUILIBRAGE DES RAPPORTS COMMERCIAUX EN DEUX ÉTAPES

Le titre I<sup>er</sup> de la loi EGALIM est venu apporter des réponses à la crise profonde que traversait le secteur agricole et agroalimentaire depuis plusieurs années.

Permettre, en particulier à ceux qui nous nourrissent, de vivre décemment de leur travail est un objectif plus que légitime. Mais il apparaissait souvent inaccessible au début de cette législature.

L'étude d'impact de la loi rappelait **la stagnation, voire le recul, des prix de certains secteurs**, couplée à une augmentation moyenne des charges de 27 % entre 2010 et 2015, et aux crises de 2015 et 2016 qui ont mis à mal le secteur de l'élevage et des céréales.

Structurellement, le marché agricole souffrait de **déséquilibres naturels importants dans les rapports de force commerciaux**. D'abord, malgré une chute de 35 % entre 2000 et 2016, on dénombrait tout de même 426 000 exploitations agricoles en France métropolitaine, alors que seulement six grands groupes se partageaient le marché de la grande distribution alimentaire (GMS). Or, celle-ci a une place prépondérante dans l'offre alimentaire en France : elle représentait 70 % de l'approvisionnement alimentaire selon le rapport du Conseil économique, social et environnemental sur « *Les circuits de distribution des produits alimentaires* » publié en mai 2016, présentant ainsi une grande puissance de négociation face à des filières (ou interprofessions) agricoles (correspondant aux grands secteurs de production), et plus encore des organisations de producteurs, encore insuffisamment structurés.

La diversité des intermédiaires (coopératives, négociants, transformateurs, etc.) ne diminuait en rien la pression sur les prix des matières premières agricoles, chacun suivant sa propre logique économique, dans un marché ayant perdu ses anciens stabilisateurs européens, avec l'abandon des prix garantis, autrefois appliqués à certains produits agricoles ou alimentaires, puis des quotas laitiers (en 2015) et sucriers (en 2017). En outre, alors que la disparition des outils de régulation de la politique agricole commune (PAC) a entraîné une **plus grande connexion avec les marchés internationaux**, la mondialisation des échanges et la financiarisation des marchés de matières premières sont venues exacerber **la volatilité des prix**. Ces diverses évolutions ont conduit à déséquilibrer un peu plus les pouvoirs de négociation des diverses parties, avec à la clé un partage de la valeur ajoutée et une répartition de l'exposition aux risques plus défavorables encore à l'amont.

Dans son étude publiée en novembre 2016, la *Task force* Marchés agricoles de la Commission européenne faisait le même constat d'un déséquilibre des rapports de force sur les marchés agricoles européens, dont les producteurs sont les premiers à absorber les chocs en termes de volatilité des prix et de prix bas, soulignant la

concentration croissante de leurs partenaires, le développement des pratiques déloyales de concurrence, le manque de contrats écrits...

Des déséquilibres que les précédentes politiques économiques nationales n'ont pas permis de contrebalancer, quand elles n'en ont pas renforcé les effets. Par exemple, en revenant sur l'interdiction de la discrimination tarifaire (et des conditions générales de vente – CGV) entre les acheteurs d'un même fournisseur <sup>(1)</sup>, la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie (LME) aura fortement tendu les relations commerciales entre les distributeurs et leurs fournisseurs. De manière générale, en privilégiant l'objectif du pouvoir d'achat du consommateur sur la logique de la construction du prix depuis les coûts de production, ces politiques économiques ont favorisé une concurrence accrue sur les prix, jusqu'aux producteurs – sans pour autant que **la réduction historique des marges** n'ait automatiquement profité aux consommateurs <sup>(2)</sup>.

**La loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, dite « loi Sapin 2 », s'est efforcée d'apporter des premiers correctifs** : entre autres, son article 94 imposait aux contrats de ventes écrits rendus obligatoires la référence à un ou plusieurs indices publics de coûts de production en agriculture, ainsi qu'à un ou plusieurs indices publics du prix de vente des principaux produits fabriqués par l'acheteur ; il obligeait également les acheteurs, parties à ces contrats obligatoires, de signer un accord-cadre avec les organisations de producteurs habilitées, qui fixe notamment les modalités de la négociation périodique sur les volumes et le prix ou les modalités de détermination du prix. Concernant ces mêmes contrats, l'article 100 prévoyait que les conditions générales de vente des transformateurs indiquent le prix prévisionnel moyen proposé par le vendeur au producteur de ces produits agricoles, et que leurs contrats de vente mentionnent le prix ou les critères et modalités de détermination du prix d'achat des produits agricoles non transformés entrant dans la composition de leurs produits... Son article 104 prévoyait par ailleurs l'organisation annuelle d'une conférence publique de filière pour examiner la situation et les perspectives d'évolution des marchés agricoles et agroalimentaires concernés au cours de l'année à venir et proposer une estimation des coûts de production en agriculture et de leur évolution pour l'année à venir. La loi de 2016 a ainsi engagé plusieurs évolutions que les lois EGALIM poursuivront. Mais elle les limitait aux contrats rendus obligatoires, encore rares.

Alerté de la forte détérioration de la situation des entreprises agricoles et agroalimentaires en général, le Président de la République Emmanuel Macron a convoqué, dès l'été 2017, des États généraux de l'alimentation (EGA) réunissant l'ensemble des parties prenantes, dont l'un des objectifs était de « *permettre aux agriculteurs de vivre du prix juste payé, permettre à tous dans la chaîne de valeur*

---

(1) Principe établi par l'ordonnance n° 86-1243 du 1<sup>er</sup> décembre 1986 relative à la liberté des prix et de la concurrence.

(2) Rapport sur l'« Évaluation des effets de la Loi de modernisation de l'économie et des stratégies d'alliances à l'achat des distributeurs » de Marie-Laure Allain, Claire Chambolle et Stéphane Turolla, publié le 16 décembre 2016.

*de vivre dignement* ». Il s'agissait de **travailler ensemble à « créer plus de valeur » et à « mieux répartir la valeur »** produite par la filière agricole et agroalimentaire. **L'enjeu final n'est rien de moins que la préservation de la souveraineté alimentaire de la France et de l'Europe**, alors que notre pays commence à être importateur net dans certains secteurs.

Les États généraux de l'alimentation ont fait l'objet d'un consensus rare. **Trois ans après, les différents acteurs économiques entendus par la présente mission d'évaluation ont tenu à réaffirmer leur entière adhésion à ses finalités, reconnaissant notamment que producteurs et transformateurs ont étroitement besoin des uns des autres** – leurs débouchés ou leurs activités dépendant fortement de la santé de l'autre maillon de la chaîne – et que les distributeurs, y compris les grandes enseignes, seraient eux-mêmes menacés s'ils perdaient leurs fournisseurs nationaux.

La loi EGALIM est directement issue des travaux des EGA. Elle visait ainsi :

– à construire un cadre de relations commerciales entre « égaux », pour aboutir à une répartition équitable de la valeur ;

– et à relancer la création de valeur, pour garantir une rémunération juste de chaque maillon de la chaîne, mais tout particulièrement au niveau du contrat de premier achat, avec **un objectif immédiat de stopper la destruction de valeur** qu'entraînait la guerre des prix.

Son titre I<sup>er</sup> a mis en place plusieurs dispositifs pour ce faire. Mais le levier central est l'articulation d'une contractualisation rénovée de la vente des produits agricoles, fondée sur la référence aux coûts de production, d'un côté (A.1), et d'un nouvel encadrement, expérimental, des offres promotionnelles et du seuil de revente à perte (SRP), de l'autre (A.2). Ce dispositif est complété par des mesures consolidant le rôle du médiateur des relations commerciales agricoles, le contrôle et les sanctions des pratiques commerciales problématiques (C).

Les rapporteurs rappellent que le nouveau cadre du SRP et des promotions vise avant tout à provoquer un mécanisme de transfert de la marge des distributeurs vers leurs fournisseurs pour offrir à ceux-ci de meilleures conditions d'achat de la matière première agricole. Certains parlent de « ruissellement » ; les rapporteurs préfèrent parler de « transmission de valeur ». En tout état de cause, **il ne peut donner son plein effet que s'il est accompagné par un développement suffisant de la nouvelle contractualisation, ce qui n'est pas encore le cas, comme leurs travaux l'ont montré.**

Les premières années ont vu en effet une montée en charge lente, trop lente, des nouveaux dispositifs d'EGALIM. La crise de la Covid-19 a sans doute compliqué les travaux des organisations professionnelles, que la loi a spécialement chargées d'élaborer et diffuser les outils nécessaires. Mais un premier bilan réalisé début 2021 a surtout montré que **le volontarisme privilégié par la loi de 2018 ne**



**suffisait pas.** Le législateur est alors venu renforcer et compléter ses leviers par la loi n° 2021-357 du 18 octobre 2021 visant à protéger la rémunération des agriculteurs, dite EGALIM 2. Même si la présente mission n'a pas pour objet d'évaluer cette dernière – beaucoup trop récente au demeurant –, il serait artificiel de faire le bilan d'EGALIM sans parler des adaptations apportées par EGALIM 2 (B.2).

Les constats de la présente mission ont confirmé la nécessité de ces évolutions et montrent leurs premiers effets positifs sur la mise en œuvre des dispositifs de la loi. Elles devraient aussi renforcer les premiers bénéficiaires, encore timides, des réformes (B.1).

## **A. DE NOUVEAUX CADRES POUR AMÉLIORER LA RÉPARTITION DE LA VALEUR**

### **1. En amont, une contractualisation renouvelée pour consolider la position des producteurs dans la négociation**

La première ambition de la loi EGALIM a été de remettre les producteurs au cœur de la chaîne de décisions et de construction des prix : en renforçant leur position dans les négociations dès la première vente, avec l'inversion de la construction du prix et la remise à plat de la contractualisation écrite (a), en impulsant une nouvelle dynamique collective des organisations de producteurs et des interprofessions au service de négociations plus équilibrées et équitables (b) et, tout au long du processus, avec le retour de la référence aux coûts de production (c).

#### *a. Des producteurs remis au cœur de la chaîne de décisions*

##### i. L'inversion de la responsabilité de la proposition contractuelle

**En ce qui concerne la première cession de produits agricoles livrés sur le territoire français** – il ne s'applique donc pas aux produits destinés aux marchés extérieurs –, **l'article 1<sup>er</sup>** de la loi d'octobre 2018 prévoit, à l'article L. 631-24 du code rural et de la pêche maritime (CRPM), que **l'initiative de la proposition de contrat, lorsqu'il est conclu sous forme écrite, revient au producteur agricole**, ou à l'organisation de producteurs – OP – dont il est membre ou son association d'organisations de producteurs – AOP – lorsqu'il a leur a donné mandat pour commercialiser ses produits sans transfert de propriété<sup>(1)</sup>. L'agriculteur dispose alors de la **faculté de proposer lui-même un prix de vente**. Il peut aussi exiger que l'acheteur lui fasse une offre de contrat écrit quand sa production ne relève pas d'un secteur où la conclusion d'un contrat écrit est obligatoire.

---

(1) On parle alors d'organisation de producteurs non commerciale, qui se distingue des coopératives, lesquelles bénéficient du transfert de propriété des apports de leurs associés coopérateurs.

Dans tous les cas, la proposition de contrat (ou de contrat-cadre s'agissant des OP ou AOP) constitue le socle unique de la négociation ; tout refus de la proposition ou toute réserve sur un de ses éléments doit être motivé.

Ces contrats ou contrats-cadres doivent par ailleurs respecter un certain formalisme, notamment comprendre diverses clauses obligatoires (énoncées au III de l'article L. 631-24 du CRPM), dont une clause relative au prix, qui doit prendre en compte un ou plusieurs indicateurs de coûts de production, de prix de marché et de qualité si le prix n'est pas déterminé précisément (voir le c).

**Ces contrats offrent donc, potentiellement, un cadre plus stable, transparent et sécurisé** aux négociations entre les producteurs (ou leurs organisations de producteurs non commerciales – OPNC – ou AOP mandatées) et les acheteurs.

ii. Mais une contractualisation encore insuffisante

**La loi de 2018 encourage le recours au contrat écrit pour la vente de produits agricoles** dans la mesure où il est plus protecteur pour les parties, et parce qu'il est la condition nécessaire pour une nouvelle répartition de la valeur.

Pour accélérer le développement de cette pratique, la loi ouvrait **la possibilité, par accord interprofessionnel étendu, et, à défaut, par décret en Conseil d'État, de rendre obligatoire le contrat (ou l'accord-cadre) écrit** pour la vente d'un produit agricole (L. 631-24-2 du CRPM). Ces accords ou décrets fixent, par la même occasion, la durée minimale du contrat de vente, en-deçà de laquelle il est impossible de le résilier pour les productions engagées depuis moins de cinq ans <sup>(1)</sup>.

Toutefois, un seul décret a été pris depuis, le décret n° 2020-960 du 31 juillet 2020 relatif à l'obligation de conclure des contrats de vente écrits pour la vente de lait de vache cru. En outre, il ne s'agissait que d'adapter les modalités de la contractualisation écrite, obligatoire dans ce secteur depuis 2011.

La contractualisation écrite a, par ailleurs, été rendue obligatoire par des accords interprofessionnels étendus par un arrêté du 18 décembre 2019, dans le segment label rouge en viande bovine, depuis l'éleveur jusqu'au distributeur, et par un arrêté du 26 juillet 2021 pour le lait de chèvre.

De précédents décrets ou accords interprofessionnels, pris entre 2010 et 2017, avaient déjà imposé les contrats écrits dans quelques autres secteurs. Mais **le fait est que, les premières années de la mise en œuvre d'EGALIM, la**

---

(1) Le décret n° 2016-1373 du 12 octobre 2016 précise les produits considérés comme relevant de la même production pour déterminer si un producteur a engagé celle-ci depuis moins de 5 ans.

**contractualisation écrite est restée facultative pour un certain nombre de filières** <sup>(1)</sup>.

Or, les travaux des rapporteurs et avant eux, ceux de M. Serge Papin, chargé de la mission de médiation et de conciliation sur le premier bilan de la loi EGALIM les ont convaincus que **la contractualisation écrite est la condition indispensable au retour de valeur « vers le corps de ferme »**, en particulier celle générée par la nouvelle réglementation du seuil de revente à perte (SRP) et des promotions – **Ce constat a directement inspiré les évolutions introduites par la loi dite EGALIM 2, en octobre 2021, et notamment la généralisation des contrats écrits et leur caractère pluriannuel** (comme cela sera vu au B).

Au demeurant, plusieurs filières rappellent que **cette contractualisation ne sert pas seulement les intérêts des producteurs** en rendant possible la construction du prix à partir de l'amont : **elle sécurise aussi l'approvisionnement des acteurs de la transformation** en définissant leurs exigences en termes de régularité de la qualité, de volumes annuels et de calendrier des livraisons. « *Les opérateurs de l'amont et de l'aval ont besoin de visibilité* ». Enfin, ces exigences participent à la montée en gamme de la production française.

Quant à connaître l'ampleur réelle de la mise en œuvre, volontaire ou obligatoire, de la contractualisation écrite par les producteurs, le ministère de l'agriculture et de l'alimentation a indiqué à la mission d'évaluation que, ces contrats relevant du droit privé, il n'existe pas d'outils de suivi de leur mise en place. Il ne dispose donc pas de données chiffrées annuelles, mais il a **commandé une étude concernant l'évaluation de la mise en œuvre de la contractualisation écrite renouvelée, dont les résultats sont attendus en juin 2022.**

---

(1) Au-delà des ventes explicitement écartées de l'application de la nouvelle contractualisation : ventes directes aux consommateurs, cessions aux organisations caritatives pour l'alimentation des plus défavorisés, ventes gré à gré, ventes destinées aux marchés physiques de gros, etc. (L. 631-24 du CRPM).

### **État de la contractualisation écrite dans les différentes filières à fin 2021**

Le ministère constatait néanmoins qu'avant la mise en place d'EGALIM 2 :

- le recours à la contractualisation écrite est globalement peu développé dans les filières viandes bovine et caprine ;
- la contractualisation écrite ayant été rendue obligatoire par accord interprofessionnel entre 2010 et 2016, la contractualisation reste volontaire dans la filière ovine, s'appuyant notamment sur les guides réalisés par l'interprofession pour les filières bovine et ovine. Elle représente 80 % des volumes d'ovins de boucherie, selon les chiffres d'INTERBEV (filière viande) ;
- dans les filières volailles, œufs et lapins, la contractualisation est davantage développée, grâce à leur forte organisation ;
- dans la filière fruits et légumes frais, la contractualisation écrite pluriannuelle n'était plus obligatoire depuis le décret en Conseil d'État n° 2019-310 du 11 avril 2019. Ses acteurs et notamment ses producteurs estimaient en effet qu'une telle obligation ne permettait pas de prendre en compte les spécificités de leur secteur. Les deux interprofessions (INTERFEL pour le frais et ANIFELT pour le transformé) s'attachent plutôt à accompagner les opérateurs dans leurs stratégies économiques en leur fournissant des outils pour favoriser les bonnes pratiques commerciales. Elles ont notamment édité un guide de bonnes pratiques sur les relations commerciales en 2019 ;
- à l'inverse, la contractualisation est très développée dans le secteur de la pomme de terre industrielle et des légumes transformés ;
- de même, la pratique contractuelle écrite est bien ancrée dans les filières de grandes cultures, notamment en céréales et oléoprotéagineux ;
- enfin, dans le secteur de la betterave sucrière, les coopératives occupent une place importante et les planteurs disposent dans ce cadre de contrats d'apport. Les planteurs en relation avec des entreprises privées disposent en général de contrats annuels.

En ce début 2022, les témoignages des filières auditionnées par les rapporteurs confirment la diversité de leurs situations.

Intercéréales précise que la totalité des céréales vendues en France par les agriculteurs font l'objet de contrats écrits. La contractualisation constitue déjà le socle des relations entre chaque maillon de ses filières. Le commerce des grains est en effet majoritairement un marché de volumes (avec un produit de faible valeur et une part de coût du transport élevée) qui nécessite de massifier l'offre et d'organiser la logistique. La filière s'est ainsi structurée en organismes collecteurs <sup>(1)</sup>, par lequel un agriculteur doit passer pour vendre sa marchandise. Dans la pratique c'est l'organisme collecteur qui propose un contrat à un agriculteur, mais celui-ci est libre de sa commercialisation et peut faire jouer la concurrence.

Pour sa part, INTERBEV ne dispose pas de donnée quantitative sur l'application des contrats écrits, mais indique que le fonctionnement historique des

---

(1) *Chargés de rassembler les grains des agriculteurs, de constituer des lots homogènes, conformes aux règles sanitaires et de commercialisation, d'en assurer la bonne conservation et de les mettre à la disposition des utilisateurs au moment souhaité.*

filières viandes est fondé sur des rapports commerciaux oraux entre les opérateurs. Les habitudes étant très difficiles à changer, les contrats écrits se sont encore très peu développés dans ses filières, malgré les outils que l'interprofession a mis à la disposition des acteurs. *« Le développement de la contractualisation écrite représente donc un changement énorme pour ses filières. »*

La mission relève en effet des difficultés à passer des contrats entre négociants en viandes et éleveurs. Cela étant, certains négociants sont tout à fait volontaires pour contractualiser et donner de vraies perspectives de rémunération aux exploitants. Les rapporteurs rappellent combien ces perspectives sont primordiales pour encourager l'installation de nouveaux producteurs, notamment.

Enfin, dans les filières en agriculture biologique (dites bio), les résultats sont contrastés : pour s'assurer un approvisionnement en légumes d'origine française, les industriels ont proposé davantage de contrats (annuels) à partir de 2017-2018, mais la situation du marché évoluant, on observe depuis dix-huit mois que les contrats ne sont pas nécessairement honorés. En grandes cultures, les volumes qui consistent par les coopératives sont contractualisés, au sens de l'engagement coopératif, mais les contrats allant jusqu'au meunier, sur la base du commerce équitable, sont rares. Enfin, les ventes de viande contractualisées ne représentent qu'une minorité des volumes produits.

De fait, la nouvelle obligation de contractualiser définie par la loi EGALIM 2 ne date que d'octobre 2021.

Au surplus, l'article L. 631-24-2 du CRPM (issu de la loi de 2021) permet toujours aux filières pour lesquelles la contractualisation écrite pluriannuelle ne serait pas adaptée d'y déroger par accord interprofessionnel étendu ou décret en Conseil d'État. Le secteur des fruits et légumes ne fait pas partie des filières qui doivent mettre en œuvre la contractualisation obligatoire avant le 1<sup>er</sup> janvier 2023, mais INTERFEL a d'ores et déjà fait part aux rapporteurs de son souhait de continuer à privilégier une démarche volontaire entre le producteur et l'acheteur, rappelant les contraintes spécifiques, qui, selon elle, s'opposent à la généralisation de la contractualisation pluriannuelle écrite : le caractère de produits finis et périssables de leurs productions, leur météo-sensibilité, rendant impossible **un engagement systématique sur une longue période**, la diversité des modes et coûts de production, la pluralité des schémas de commercialisation, etc.

Par ailleurs, **les exploitants s'interrogent encore sur l'efficacité de la nouvelle contractualisation à leur donner plus de poids**. La Coordination rurale témoigne notamment que *« face à l'impossibilité d'imposer des contrats comportant des clauses tarifaires supérieures aux coûts de production, les éleveurs ont renoncé à proposer des contrats »*.

**Proposition n° 1 :** Les rapporteurs soulignent, au préalable, que le levier de la contractualisation écrite, comme les autres dispositifs mis en place par la loi EGALIM, ont sensiblement évolué avec la loi EGALIM 2 ; c'est donc l'évaluation de cette dernière, dans trois ans, qui donnera la vraie mesure de leurs effets.

Encore faut-il que tout le monde joue le jeu : la contractualisation rénovée est une des conditions du rééquilibrage des rapports commerciaux et du changement de paradigme dans la construction des prix agricoles ; si ses règles s'avèrent inadaptées aux spécificités d'un secteur, une simple exemption ne peut suffire.

Les rapporteurs recommandent donc de **travailler avec les filières concernées afin que soient définis de préférence soit des aménagements de la règle, soit des engagements alternatifs sur des actions permettant de renforcer la position des producteurs dans les négociations.**

\* \* \*

#### **Cas particulier des entreprises sucrières et des producteurs de betteraves et cannes à sucre**

Le secteur sucrier a été soustrait des dispositions des lois EGALIM et 2 sur la contractualisation (articles L. 631-24 et suivants du code rural et de la pêche maritime) car **le règlement OCM** (Organisation commune des marchés dans le secteur agricole) **prévoit déjà des règles détaillées pour l'établissement des contrats ce secteur :**

– l'article 125 du règlement OCM encadre les conditions d'achat de la betterave et de la canne à sucre en explicitant les modalités de leur négociation, par accords interprofessionnels ;

– l'annexe X au règlement OCM explique point par point l'encadrement de ces conditions d'achat (notions de quantité, durée, qualité, conditions de livraison, etc.). Sont également précisées les modalités de détermination du prix : « *le prix est ajusté par l'application de bonifications ou de réfections correspondant aux différences de qualité par rapport à la qualité type et convenues au préalable par les parties* ». Cette même annexe précise qu'une entreprise sucrière et les vendeurs de betteraves concernés peuvent convenir de clauses de répartition de la valeur.

Ces dispositions sont intégrées dans l'accord interprofessionnel, qui est signé par toutes les parties.

Enfin, des commissions de répartition de la valeur (CRV) ont été créées chez les opérateurs privés ; dans les coopératives, les conseils d'administration tiennent lieu de CRV.

Article 23 Rapport du Gouvernement sur les impacts de la fin des quotas betteraviers dans l'UNE

#### ***b. Le renforcement du soutien par les filières agricoles***

##### ***i. La poursuite de la structuration des secteurs agricoles***

Depuis les États généraux de l'alimentation, **le monde agricole a été spécialement encouragé à renforcer sa structuration.** Elle est indispensable pour renforcer la voix des agriculteurs et leur accompagnement. Mais au-delà des besoins individuels et de la nécessité de retrouver une vraie solidarité intra-filière,

M. Jean-Baptiste Moreau, co-rapporteur, est convaincu que le rééquilibrage des rapports de force – et par suite, la réussite des lois EGALIM – passera aussi par une meilleure maîtrise de la production au niveau des interprofessions, afin d’adapter l’offre à la demande. Les filières doivent pouvoir discuter autant des prix que des volumes.

Les filières ont ainsi été invitées à élaborer des contrats de filière qui définissent leurs stratégies et leurs réponses collectives aux divers enjeux et problématiques auxquels les professionnels doivent faire face. Le plan de relance accompagne par ailleurs la montée en puissance des OP et AOP <sup>(1)</sup>.

Car si la loi EGALIM n’impose pas la création de ces différentes organisations professionnelles, **en leur reconnaissant de nouvelles missions** (voir *infra*), **elle incite à les mettre en place là où elles n’existent pas encore**.

Le ministère chargé de l’agriculture confirme que, depuis son adoption, les organisations de producteurs se sont développées et renforcées : sur 2019-2021, 15 nouvelles OP et 2 AOP ont été reconnues en moyenne chaque année (contre 10 OP en 2018). Quelques regroupements ont été opérés et la reconnaissance a été retirée à certaines structures anciennes qui n’exerçaient plus les fonctions d’OP, mais ces évolutions vont toutefois dans le sens d’une rationalisation des organisations. Des fusions sont notamment intervenues dans les secteurs des fruits et légumes et de l’élevage afin d’augmenter les volumes de production couverts par les OP ou les AOP concernées et renforcer leur pouvoir d’action et de négociation vis-à-vis des acheteurs.

On décompte au total **596 OP** (coopératives ou OPNC) **et 33 AOP au 1<sup>er</sup> janvier 2022**. En outre, plusieurs nouvelles filières (oléiculture, horticulture, houblon, semences maïs...) ont exprimé leur volonté de se structurer en organisations de producteurs et sont à ce titre en cours de discussions avec les services compétents du ministère pour construire leur base juridique.

Ces OP et AOP offrent divers services aux exploitants tout au long de leur activité, mais ils sont souvent aussi leurs premiers relais dans les négociations commerciales. En outre, l’article 6 de la loi EGALIM impose désormais leur représentation dans les instances des organisations interprofessionnelles agricoles (OI, article L. 632-1 du CRPM).

Parallèlement, trois nouvelles interprofessions ont été reconnues depuis 2018, à savoir Interhoublon, Interapi (miel) et Anvol (volaille de chair). **En ce début d’année 2022, la majorité des filières agricoles françaises reconnues au titre de l’OCM pêche ou agricole sont ainsi représentées par une interprofession**, et des créations sont envisagées.

---

(1) *La mesure d’appui aux OP du plan de relance, mise en place depuis le 26 mai 2021 jusqu’à la fin de l’année 2022, comporte deux volets : le volet « investissements » qui les soutient dans l’acquisition de systèmes d’information adaptés et le recours à des prestations de conseil externe ; et le volet « formation » qui vise à mettre en œuvre des formations spécifiques pour renforcer leurs compétences en matière de négociation collective.*

La mission relève toutefois que selon la FNAB, les acteurs de l'agriculture biologique sont peu représentés dans les OI, en général, et disposeraient de peu de leviers d'actions et de décisions.

## ii. Le développement de la négociation collective

Les négociations commerciales en amont ne sont pas le seul fait des producteurs, loin s'en faut.

Une partie des ventes de produits agricoles passe par les OP ou les AOP, avec transfert de propriété (dont les coopératives) ou sans transfert (OPNC). Cette proportion varie d'une filière à l'autre. Par exemple, dans la filière lait, les OP gèrent la presque totalité de la commercialisation. Dans la filière céréalière, les coopératives assurent 80 % de la collecte. Dans la filière bovine, la coopération concernerait un quart des éleveurs et un tiers des ventes de bovins finis et les 32 OP sans transfert de propriété un autre quart des éleveurs et un second tiers des volumes, le restant passant par des négociants. En revanche, dans les fruits et légumes, les OP ne traiteraient que 3,8 % du volume produit et vendu en France.

Les coopératives, qui représentent l'essentiel des OP, ont notamment pour vocation d'assurer la commercialisation collective des productions apportées par leurs associés coopérateurs (voir *infra*).

Mais certaines OP sans transfert de propriété ont également décidé de développer une mission de négociation collective pour le compte de leurs adhérents, telles, par exemple, 29 OPNC dans le secteur de la viande bovine. Le plan de relance prévoit justement un volet formation pour renforcer leurs compétences en la matière.

Par ailleurs, si la loi de 2018 n'a pas inventé la contractualisation collective, son **article 13** autorise un nouveau contrat tripartite, **la convention interprofessionnelle alimentaire territoriale**, qui lie une coopérative ou une OP, un ou plusieurs transformateurs et un distributeur. Cette convention définit notamment le prix de cession des produits couverts, les modalités d'évolution de ces prix, les conditions de la répartition de la valeur ajoutée de la production, etc.

Cette convention doit cependant être reconnue par l'autorité administrative dans cadre d'une expérimentation de labellisation. Rappelons en effet que s'ils présentent l'avantage de faire intervenir l'ensemble des maillons de la filière dans la négociation, les contrats multipartites sont susceptibles d'être qualifiés d'accords verticaux incompatibles avec le droit de la concurrence de l'Union européenne. Une exemption est prévue par le règlement 330/2010 dès lors qu'ils ne concernent que des parties ne dépassant pas le seuil de 30 % de part de marché sur le marché sur lequel se rencontrent les deux opérateurs et qu'ils ne contiennent aucune restriction caractérisée à l'article 4 du même règlement 330/2010. Au-delà du seuil des 30 %, la conclusion d'un contrat multipartite demeure possible si aucune information stratégique n'est échangée.



La FNAB salue ces conventions, qui sont notamment utilisées par l'enseigne Picard pour ses gammes « bio locale équitable ». Elle considère qu'elles sont un bon moyen de décloisonner les relations commerciales entre les différents maillons de la filière et **souhaite que l'expérimentation soit pérennisée.**

L'enseigne Lidl dit avoir développé depuis quelques années des conventions tripartites très appréciées par l'amont.

**Propositions n° 2 et 3 : –** Considérant que les conventions interprofessionnelles alimentaires territoriales offrent une alternative intéressante pour le rééquilibrage des négociations commerciales dans les filières peu allantes sur la contractualisation individuelle, les rapporteurs recommandent **d'évaluer rapidement cette expérimentation dans la perspective de son éventuelle pérennisation.**

– De plus, une contractualisation obligatoire ne suffira pas si elle ne s'accompagne pas d'une meilleure structuration des filières, et notamment de la production, au sein d'organisations de producteurs ou d'associations d'organisations de producteurs, afin de massifier l'offre et de renverser concrètement le rapport de force. **Des incitations au sein de la politique agricole commune (PAC), comme l'utilisation des programmes opérationnels, pourraient s'avérer très utiles pour inciter les agriculteurs à s'organiser.**

iii. Un accompagnement hétérogène de la contractualisation par les filières

Les négociations bilatérales (entre les producteurs ou leurs OP et les transformateurs ou les distributeurs) représentent toujours l'essentiel des négociations commerciales en amont des marchés agricoles. La loi EGALIM a **accru les responsabilités des OI en matière d'accompagnement des agriculteurs.**

Outre celle de rendre, ou non, la contractualisation obligatoire, la loi leur a confié la mission d'élaborer des indicateurs de prix pour les contrats de vente des produits agricoles – ce dispositif est étudié plus loin.

**Son article 5** étend par ailleurs leur rôle en matière de transparence des marchés, de coordination de la mise sur le marché des produits, ainsi que d'aide à la conclusion des contrats de première vente (L. 632-2-1 du CRPM).

Les OI peuvent en effet définir, dans le cadre d'accords interprofessionnels, **des contrats types** pour la commercialisation des produits agricoles, reprenant les clauses prévues par l'article L. 631-24 du CRPM. Elles peuvent également rédiger **des clauses types de répartition de la valeur.**

Non seulement ces contrats et clauses types doivent respecter les principes d'équilibre dans les relations contractuelles et de garantie de juste rémunération au niveau du contrat de premier achat posés par la loi EGALIM, mais ils peuvent en être les instruments en **offrant des outils opérationnels aux exploitants** qui, individuellement, manquent souvent de moyens pour prendre en charge la complexité de la démarche contractuelle et de ses exigences juridiques.

Intercéréales et INTERBEV rappellent aussi que ces contrats sécurisent les relations commerciales, en formalisant les attentes respectives et les engagements réciproques de chaque partie.

Cependant, l'élaboration de ces modèles est très variable d'une filière à l'autre, selon le ministère chargé de l'agriculture et les professionnels auditionnés.

**État d'avancement de la définition, par les OI, de contrats types et de clauses types de répartition de la valeur**

**Concernant l'élaboration des contrats types (et autres outils d'aide) :**

– Certaines OI disposent de contrats types qui n'ont pas été établis par les interprofessions mais font consensus. Ainsi la filière des céréales utilise depuis plusieurs décennies des contrats types codifiés par le Syndicat de Paris du commerce et des industries des grains unanimement acceptés par tous les acteurs, y compris à l'international pour les clients étrangers privés (contrats Incograins).

De même, la filière de la volaille de chair dispose depuis 1988 d'un contrat type d'intégration homologué par arrêté ;

– **Des contrats types ont été élaborés par les interprofessions** des filières de la betterave-sucre, du chanvre, du veau à façon, du bovin vif, de l'agneau et du chevreau. En lait de chèvre, l'accord interprofessionnel de l'ANICAP rendant la contractualisation obligatoire liste également les clauses obligatoires et en précise certaines (sans rendre le modèle obligatoire).

INTERBEV bovins a fait du développement de la contractualisation un axe fort de son plan de filière. Elle propose divers modèles de contrats pour le bovin vif, des outils d'accompagnement ; et un guide pratique de la contractualisation est publié depuis 2019 et mis à jour régulièrement pour récapituler et expliquer l'ensemble des règles et proposer des modèles de clauses utilisables dans des contrats. Ses comités régionaux ont par ailleurs été formés à la contractualisation « Label rouge » puis aux nouvelles règles d'EGALIM 2 et sont disponibles pour conseiller les opérateurs de la filière.

La filière veau a rénové son contrat type d'intégration, validé par l'arrêté d'homologation du 13 novembre 2019, auquel tous les contrats individuels proposés par les entreprises aux éleveurs doivent être conformes.

La filière ovins a non seulement rendu la contractualisation obligatoire, mais propose à ses opérateurs un guide de contractualisation volontaire avec des exemples de clauses type formant un modèle de contrat de vente et un exemple modifiable de trame pour un engagement contractuel entre l'éleveur et son acheteur portant sur la vente d'agneaux destinés à l'abattage.

La filière équine a également travaillé à l'instauration d'une contractualisation volontaire et à l'élaboration de contrats types correspondant à chaque transaction commerciale tout au long de la chaîne. Le processus est actuellement suspendu, mais devrait aboutir avant le 1<sup>er</sup> janvier 2023 ;

– D'autres interprofessions ont préféré mettre en place **des « guides de bonnes pratiques » ou de contractualisation** pour rendre accessible, aux opérateurs ayant recours à la contractualisation, les différentes clauses à fixer, les dispositions possibles, ainsi que la base juridique existante. C'est le cas du CNIEL (lait) et d'INTERBEV pour les secteurs non couverts.

INTERFEL propose, en complément de son guide, un **soutien juridique** aux OP membres pour la rédaction de modèles de clauses types pouvant être intégrées dans les contrats ;

– D’autres OI ne disposent pas encore de contrats types, mais des discussions sont en cours, en particulier dans le cadre des plans filière (légumes secs, oléagineux, pois, soja, œufs, etc.) ou dans le contexte de la montée en puissance des associations d’organisations de producteurs (filière porcine) ;

– Enfin, aucun dispositif n’est actuellement envisagé pour plusieurs filières comme le miel, l’huile d’olive, la viande équine, les brebis et chèvres de réforme, le gibier et les volailles spécialisées.

Le FNAB dit ne pas avoir connaissance de modèles de contrats types élaborés par les OI pour les production bio.

***S’agissant des clauses types de répartition de la valeur.***

Au sein des filières ayant un contrat type ou un dispositif d’accompagnement en place, le niveau d’élaboration des clauses types de répartition de valeur est aussi très hétérogène :

– Les marchés mondiaux étant directeurs dans les filières oléagineuse et céréalière, les clauses de répartition de la valeur sont considérées comme sans portée ;

– La filière chanvre s’est dotée d’un **observatoire de marché** en capacité de fournir des indicateurs adaptés à chaque bassin de production et utilisés dans les contrats types développés par la filière ;

– Le contrat type de la filière veau prévoit un **forfait** visant à couvrir les charges de production fixes et variables de l’éleveur, qui peut être établi à partir des différents indicateurs de référence élaborés par l’interprofession ;

– Les contrats type des filières agneau et chevreau prévoient également depuis 2019 une clause de détermination du prix avec des options (prix ferme, prix variable basé sur des indicateurs, prix variable basé sur des cotations). Les contrats type d’intégration de la filière volaille de chair prévoient aussi cette clause de répartition.

INTERBEV indique à la mission avoir choisi de proposer **des modèles de clause de détermination du prix plutôt qu’une clause de répartition de la valeur qui ne lui semble pas adaptée au droit de la concurrence** ;

– Des dispositifs poursuivant le même objectif sont par ailleurs mis en place par certaines filières : la filière betterave-sucre a mis en place des **commissions de répartition de la valeur** (CRV) pour les entreprises sucrières privées. Pour les coopératives, le conseil d’administration tient lieu de CRV.

La filière lin dispose, grâce à l’observatoire de marché de la filière chanvre, d’une veille économique qu’elle utilise pour limiter les hausses et les baisses pour le lin.

Les guides de bonnes pratiques les plus actualisés incluent également des informations sur les clauses de répartition de la valeur : INTERFEL détaille quatre modalités de fixation du prix (le prix ferme, le partage du risque selon le cours du marché, le tunnel de prix et le prix à la surface).

**En outre, les outils proposés par les OI ne semblent pas toujours bien connus des exploitants, ou leur apparaissent encore insuffisants.**

La FNAB suggère notamment **que des formations soient proposées pour aider les exploitants face à des contrats complexes**, qui peuvent faire plus d'une centaine de pages.

La Coordination rurale regrette par ailleurs que les contrats types des OI n'incluent pas toujours les indicateurs des coûts de production – voir le dispositif plus loin – « *ce qui rend difficile voire impossible leur utilisation* » (par les éleveurs dans le cas qu'elle évoque).

#### iv. Les nouvelles obligations contractuelles des coopératives

Les coopératives sont des organisations commerciales de producteurs au statut atypique. Elles sont considérées comme la forme la plus aboutie des OP. Les 2 200 coopératives françaises représentent une part importante des marchés agricoles et agroalimentaires : les trois-quarts des agriculteurs seraient adhérents à au moins l'une d'elles et une marque agroalimentaire sur trois leur appartient.

La relation qui lie l'associé coopérateur à la coopérative diffère de celle liant un fournisseur à une société privée et comporte des obligations réciproques : l'apport total ou partiel de ses productions pour le premier et l'engagement à collecter la production, quelle que soit la capacité d'absorption du marché, à la valoriser au mieux et à fournir un certain nombre de services, pour la seconde.

En contrepartie de ses apports, l'associé coopérateur reçoit une rémunération, à proportion de son apport, tenant compte du prix obtenu lors de la vente de l'ensemble, ainsi qu'éventuellement des résultats annuels de la coopérative. En vertu de l'article L. 521-1-3 du CRPM, le conseil d'administration définit les modalités de détermination et de paiement du prix des apports de produits, des services ou des cessions d'approvisionnement, notamment les acomptes et s'il y a lieu, les compléments de prix. Il propose enfin le mécanisme de répartition des excédents annuels, qui est décidé en assemblée générale.

Toutefois, dans son rapport sur le projet de loi EGALIM, M. Jean-Baptiste Moreau faisait état de l'apparition d'un rejet de ce type d'organisation de la part d'une partie des producteurs, qui se plaignent notamment de l'insuffisance du lien avec leur structure et du sentiment que les plus grandes coopératives ne sont plus au service d'une meilleure valorisation de la production de leurs adhérents.

Sans prétendre réformer les coopératives, **la loi de 2018 et l'ordonnance n° 2019-32 du 24 avril 2019 relative à la coopération agricole, qui a été prise en application de son article 11**, ont donc commencé par **renforcer les obligations d'information et de transparence des associés coopérateurs** :

– sur la gouvernance et le fonctionnement de leur coopérative, notamment s'agissant de ses filiales (articles L. 521-1, L. 521-3, L. 522-1, etc. du CRPM).

Un guide de gouvernance a été publié par le Haut Conseil de la coopération agricole et pris en charge par les coopératives, assure Coop de France ;

– sur la formation du prix et le prix payé aux associés coopérateurs. L'article L. 521-3-1 du CRPM dispose, entre autres, que le règlement intérieur de la coopérative doit **contenir les critères et modalités de détermination et de révision du prix des apports**, comprenant les modalités de prise en compte des indicateurs mentionnés à l'article L. 631-24 choisis pour calculer ce prix.

Coop de France a indiqué à la mission que 72 % des coopératives avaient mis leurs documents statutaires à jour fin 2021.

La loi EGALIM 2 d'octobre 2021 a encore accentué les obligations des coopératives en s'attachant en particulier à la pondération des indicateurs dans leurs rapports avec leurs associés coopérateurs.

Par ailleurs, si les spécificités du modèle coopératif ont justifié d'écarter les coopératives (ainsi que les OP et AOP bénéficiant d'un transfert de propriété des produits qu'elles commercialisent) des nouvelles règles de contractualisation posées par la loi de 2018 – c'est alors le règlement coopératif qui s'applique –, le 4<sup>o</sup> du I de **l'article 1<sup>er</sup>** de cette même loi précise, à l'article L. 631-24-3 du CRPM, que **cette exemption n'est possible que si les statuts ou règlements intérieurs des coopératives (OP et AOP) produisent des « effets similaires »** à ceux prévus par les nouvelles clauses contractuelles obligatoires. L'ordonnance imposait de mettre à jour les statuts et règlements intérieurs en ce sens d'ici juin 2020 ou juillet 2022 selon les cas <sup>(1)</sup>.

**Le secteur coopératif agricole faisant l'objet, en parallèle, de la mission d'information de MM. Travert et Di Filippo, qui s'est notamment attachée à évaluer la mise en œuvre de ces différents dispositifs, la présente mission n'a pas souhaité doubler ces travaux** <sup>(2)</sup>. Elle invite donc à se reporter à leurs constats et conclusions.

Certains acteurs auditionnés par la présente mission ont néanmoins fait part de leurs commentaires :

– la FNAB se félicite que l'ordonnance ait incité les coopératives à clarifier leurs relations avec leurs adhérents ;

– d'autres ont observé que **l'accès à l'information des coopérateurs doit encore être amélioré**. Un accès personnalisé aux droits et devoirs induits par leur propre engagement serait notamment nécessaire. « *Plus de transparence permettra au coopérateur de choisir de façon éclairée s'il poursuit ou non son activité avec sa coopérative* » ;

---

(1) On relèvera que, par ailleurs, l'article 14 de la loi de 2018 prévoit l'affectation des subventions publiques au compte de résultat des coopératives agricoles, sans que cela appelle de commentaire particulier.

(2) Rapport n° 5040 de MM. Fabien Di Filippo et Stéphane Travert sur le secteur coopératif dans le domaine agricole, 16 février 2022.

– ils regrettent que l’ordonnance n’ait pas simplifié les conditions de départ, ni renforcé le rôle des associés dans la gouvernance des coopératives (et de leurs filiales) ;

– une clarification sur le statut des filiales au sein des coopératives, la distribution de leurs bénéficiaires, les investissements dans des entreprises faisant concurrence à leurs adhérents, etc. est également demandée.

Certains acteurs déplorent enfin la trop « *faible rentabilité des outils coopératifs (...) pour rémunérer à minima les agriculteurs* », se demandant si c’est un problème de mauvaise gestion ou d’optimisation financière ne bénéficiant pas aux associés.

### ***c. Des prix construits par référence aux coûts pertinents de production***

#### **i. Un des piliers de la refondation des relations commerciales**

L’**article 1<sup>er</sup>** de la loi de 2018 prévoit que les propositions de contrats individuels (ou de contrats-cadres) de première cession comportent obligatoirement une clause **convenant soit du prix précis, soit des « critères et modalités de détermination et de révision du prix », qui doivent prendre en compte un ou plusieurs indicateurs relatifs aux « coûts pertinents de production » en agriculture ou à l’évolution de ces coûts** (L. 631-24 du CRPM). Ces indicateurs se substituent à la simple référence à des indices publics de coûts de production, prévue par le droit antérieur.

Les critères et modalités de détermination du prix doivent également prendre en compte un ou plusieurs indicateurs relatifs aux prix des produits agricoles et alimentaires constatés sur le ou les marchés sur lesquels opère l’acheteur. Et pour les produits pour lesquels ces critères sont pertinents, ils doivent aussi prendre en compte un ou plusieurs indicateurs relatifs aux quantités, à la composition, à la qualité, à la traçabilité, ou au respect d’un cahier des charges.

Le choix des indicateurs, et de la manière de les utiliser, est laissé aux parties au contrat, qui peuvent se référer à tous les indicateurs disponibles ou à ceux spécialement construits par elles.

Il s’agit d’un des dispositifs phare de la loi de 2018.

Les **articles 1<sup>er</sup> et 5** confient aux organisations interprofessionnelles (OI, ou interprofessions) la mission d’élaborer et de diffuser ces différents indicateurs, éventuellement avec l’appui de l’Observatoire de la formation des prix et des marges des produits alimentaires (OFPM).

L’article 5 prévoit en outre la possibilité que les OI énoncent des recommandations sur la manière de prendre en compte ces indicateurs dans la détermination, la révision et la renégociation des prix et leur demande de publier

des données statistiques sur les coûts de production, les prix constatés sur les marchés, etc.

**Même si la prise en compte de ces indicateurs relève** (dans EGALIM comme dans EGALIM 2) **de la liberté contractuelle, ils représentent des outils forts pour objectiver le prix demandé par les producteurs** (ou leurs OP ou AOP), mais aussi pour infléchir la logique d'élaboration des prix agricoles et agroalimentaires qui a prévalu ces dernières années. Car ils **favorisent la construction du prix de la matière première agricole « en marche avant », à partir des coûts de production de l'agriculteur.**

L'article 1<sup>er</sup> de la loi de 2018, exige en effet, à l'article L. 631-24-1 du CRPM (qui a été conservé par la loi EGALIM 2), que lorsqu'un (premier) acheteur revend des produits agricoles ou des produits alimentaires comportant un ou plusieurs produits agricoles, son contrat de (re)vente prend en compte les indicateurs de référence qui figurent dans le contrat d'achat de ces produits.

C'est aussi le résultat des deux ordonnances prises en application de **son article 17** <sup>(1)</sup>, qui étendent la prise en compte desdits indicateurs :

– l'article L. 442-9 du code de commerce prévoit que le juge peut **apprécier le caractère abusivement bas d'un prix en se fondant sur certains de ces indicateurs** ;

– et l'article L. 443-4 du même code dispose que, pour les produits agricoles ou les produits alimentaires comportant un ou plusieurs produits agricoles, les indicateurs doivent, lorsqu'ils existent, faire l'objet d'une référence et d'une explicitation de la façon dont il en est **tenu compte pour la détermination du prix dans les conditions générales de vente (CGV)** et les contrats conclus à l'aval (la convention du régime général, la convention relative aux produits de grande consommation et les conventions des nouveaux articles relatifs aux produits de marques de distributeurs ou aux produits agricoles périssables ou issus de cycles courts de production, d'animaux vifs, de carcasses ou pour les produits de la pêche et de l'aquaculture).

L'ensemble du dispositif met ainsi en place **un schéma de contractualisation dit « en cascade »** <sup>(2)</sup>.

---

(1) Ordonnance n° 2019-359 du 24 avril 2019 portant refonte du titre IV du livre IV du code de commerce relatif à la transparence, aux pratiques restrictives de concurrence et aux autres pratiques prohibées, et ordonnance n° 2019-358 du 24 avril 2019 relative à l'action en responsabilité pour prix abusivement bas.

(2) Il s'agit en pratique d'une succession de contrats, liant par exemple un producteur à un premier acheteur, puis ce dernier à un industriel et l'industriel à un distributeur ; ils sont indépendants les uns des autres, mais l'effet cascade est obtenu en reprenant certaines informations d'un contrat à l'autre.

ii. Des indicateurs inégalement mis en place, jusqu'à EGALIM 2

**Les filières se sont emparées diversement de ce nouveau dispositif.**

Il ressort des auditions de la missions que :

– INTERFEL (fruits et légumes) relaie en libre accès sur son site, depuis le 1er février 2019, les différentes sources de données statistiques publiques existantes (comme les données sur les IPAMPA, IPPAP et IPC (1) ou les cotations de prix à différents stades de la filière publiées par FranceAgriMer).

Elle a ajouté à partir du 1er février 2020, des indicateurs agrégés, non sur les coûts de production en valeur, mais sur l'évolution du prix des facteurs de production, pour les quatre principaux types de systèmes de production de la filière, établis avec la collaboration technique de son centre technique, le Ctifl, et mis à jour tous les mois. Un nombre important de paramètres et de cultures pouvant entrant en compte, ses travaux se sont centrés sur la main d'œuvre (sur la base notamment du RICA) et les intrants au sens large.

INTERFEL précise que « ces indicateurs n'ont pas vocation à diriger le marché et à aller à l'encontre du droit de la concurrence. Il ne s'agit donc pas de recommandation de prix, ni d'utilisation de formules spécifiques à mettre dans les contrats ».

En revanche, l'interprofession ne publie toujours pas d'indicateurs représentatifs des productions bio, malgré les problématiques rencontrées par ces marchés depuis plusieurs mois ;

– La filière bovine d'INTERBEV a adopté l'accord interprofessionnel du 22 mai 2019 qui définit une méthode de calcul des indicateurs de prix de revient en bovins allaitants pour les vaches, génisses, jeunes brouards et brouards, accessible sur son site. À partir des données du réseau d'élevages de référence INOSYS, le prix de revient mesure le prix de vente nécessaire pour rémunérer la main d'oeuvre de l'exploitant à hauteur de 2 SMIC et les capitaux propres de l'atelier, une fois déduits les aides affectées à l'atelier et les autres produits. Il est élaboré par les experts de l'institut de l'élevage. Une actualisation est réalisée chaque semestre sur les charges mesurées par l'IPAMPA et le coût du travail mesuré par le SMIC, et chaque année sur les aides PAC.

Un indicateur de surcoût Label Rouge est également mis à la disposition des opérateurs depuis 2020. Enfin, un travail est engagé pour publier au premier semestre 2022 des indicateurs utilisables en viande bovine d'origine laitière ainsi qu'en viande bovine iologique.

Ces indicateurs ne sont pas toujours publiés sur leurs sites, mais sont en principe relayés auprès de leurs adhérents par les OP membres de la filière.

Les filières veaux (dans le cadre du contrat d'intégration homologué par le ministère) et ovins mettent également à disposition des indicateurs relatifs aux coûts de production ; la filière caprine a publié un indicateur du coût de l'aliment chevreau engraisé et travaille encore à l'élaboration de coûts de production du chevreau naissant et engraisé. Quant à la filière équine, les références économiques manquant, le travail n'a pas encore commencé ;

– Inaporc diffuse un indicateur mensuel sous forme d'indice ;



– Intercéréales, pour sa part, publie, chaque mois depuis 2018, des indicateurs de coûts de production sur son site internet. Toutefois, il ne s’agit pas des coûts de production mais d’indicateurs de hausse ou de baisse de ces coûts, alors que le secteur n’est pas exempté de la contractualisation obligatoire.

L’interprofession met en avant le fait qu’« il y a autant de coûts de production que de producteurs » et que les coûts de production des céréales et leurs évolutions ne sont connus avec précision que 18 mois après la récolte, sur la base d’un observatoire alimenté par des comptabilités analytiques fournies par CER France à Arvalis-Unigrains. Les principaux postes retenus sont le rendement et les coûts des principaux intrants, suivis par l’IPMPA. En revanche, contrairement à d’autres filières, ce « coût de production final » ne bouge plus pendant toute la campagne de commercialisation alors qu’elle commence plusieurs mois avant les récoltes. Intercéréales considère que cette stabilité sécurise les prix.

Elle indique par ailleurs qu’un travail est en cours autour d’un indice de synthèse des principales charges de production en bio, mais souligne que ces coûts sont complexes à déterminer.

S’agissant des indicateurs de prix de marché, la filière ne relaie sur son site que les cotations officielles d’Euronext, de FranceAgriMer et des courtiers assermentés, considérant que la publication des cotations des marchés à faibles volumes porterait atteinte à la libre concurrence ;

– En bio, seul le CNIEL (lait) a produit des indicateurs de coûts de production et de prix de marché spécifiques bio, disponibles depuis la mi-2020, qui ne sont, au demeurant, pas reconnus par l’ensemble de la filière.

La FNAB a essayé de débloquent la situation au sein de la Commission bio Interbev/Inaporc. Mais « les acteurs de l’aval se sont opposés à la création d’indicateurs de prix de marché en ovin et bovin bio ». Cela devrait toutefois évoluer depuis que nouvelles directives européennes rendent obligatoire les remontées de données de prix à Bruxelles. Quant aux indicateurs de coûts de production, la fédération considère que les projets à l’étude manquent de robustesse pour servir de base aux discussions avec l’aval.

En outre, à sa connaissance, l’OFPM ne s’est pas saisi des indicateurs bio lorsqu’ils existent. Les moyens de l’OFPM seraient de toute façon insuffisants pour mener des travaux sur la filière bio.

Les producteurs bio se retrouvent donc démunis pour sanctuariser leurs demandes tarifaires.

Constatant une dynamique encore trop faible les premières années, la loi EGALIM 2 est venue accélérer le déploiement des indicateurs de référence en **imposant aux organisations interprofessionnelles de publier ces indicateurs dans les 4 mois suivant la publication de la loi, soit le 18 février 2022. À défaut, il reviendra à leurs instituts techniques agricoles de les élaborer et les publier** (dans un délai de deux mois).

---

(1) Respectivement : indice des prix d’achat des moyens de production agricole, publiés par AGRESTE du ministère de l’agriculture et de l’alimentation, indice mensuel des prix agricoles à la production et indice des prix à la consommation, de l’Insee.

La loi d'octobre 2021 a parallèlement confié à l'Observatoire de la formation des prix et des marges des produits alimentaires (OFPM) la tâche de recenser et de publier sur son site internet l'ensemble des indicateurs relatifs aux coûts pertinents de production élaborés par les interprofessions.

Selon le bilan transmis par le ministère chargé de l'agriculture, sur les 63 interprofessions reconnues au titre du CRPM et de l'OCM, et donc concernées par la diffusion et la publication d'indicateurs, la situation au 31 janvier 2022 est la suivante :

- 12 interprofessions peuvent s'appuyer sur des indicateurs de référence (transmis à l'OFPM ou déjà publiés par d'autres). Ils sont disponibles sur le site de l'OFPM sous le lien : <https://observatoire-prixmarges.franceagrimer.fr/> ;
- 3 interprofessions sont en cours d'élaboration d'indicateurs de référence, avec une date de transmission prévue au 8 février (ANVOL, CLIPP, CNPO) ;
- 29 n'ont pas élaboré d'indicateurs en raison de dispositifs préexistants qu'elles jugent suffisants pour assurer la rémunération de leurs producteurs : 3 filières dont le prix fait l'objet d'une convention tripartite (CPCS, ICF, IGUACANNE) et 26 filière avec des débouchés suffisamment rémunérateurs (Interchanvre, SIDOC, Interapi, Interprochasse et 20 OI viticoles) ;
- 17 filières n'ont pas encore élaboré d'indicateurs pour diverses raisons : absence de consensus dans la filière, manque de moyens techniques malgré la volonté d'y parvenir, faiblesse des volumes en alimentaire, etc.

Le ministère confirme **l'hétérogénéité des indicateurs publiés**. En outre, s'agissant des indicateurs de marché, certaines filières préfèrent utiliser d'autres références, comme les marchés à terme.

La Coordination rurale reconnaît que les indicateurs déjà publiés semblent permettre de couvrir les coûts de production dans la majorité des cas.

Toutefois le syndicat et d'autres acteurs relèvent **certaines limites** :

- les jeunes installés ou les récents investisseurs ont des charges plus importantes qui ne sont pas couvertes ;
- certains secteurs géographiques, comme les zones de montagne, connaissent des contraintes pédoclimatiques ou réglementaires qui ne sont pas comprises dans les coûts de production ;
- les échantillons d'exploitations ne sont pas toujours assez représentatifs pour garantir que les références de coûts de production couvrent bien les coûts de production moyens ;
- dans certains secteurs, la multiplicité des grilles de paiement sert souvent d'excuses aux industriels pour ne pas prendre en compte les indicateurs.

Mais ils reconnaissent qu'il est difficile de pouvoir se référer à un seul indicateur tant les systèmes de production sont diversifiés.

Et en tout état de cause, **il est encore trop tôt pour faire un bilan sur la qualité des indicateurs fournis par les interprofessions.**

On rappelle toutefois qu'EGALIM 2 a prévu que l'OFPM établit une fiche de présentation des indicateurs, qui doit être renseignée par les interprofessions. Elle doit permettre de contextualiser les indicateurs et de comprendre la méthodologie employée. Elle permet également à **l'Observatoire d'effectuer un contrôle sommaire de cohérence** par rapport aux données des filières connues.

Par ailleurs, depuis **l'article 7** de la loi de 2018, l'Observatoire de la formation des prix et des marges des produits alimentaires peut saisir pour avis le médiateur des relations commerciales agricoles ou une OI sur les indicateurs, le prix des produits agricoles, etc.

Il est surtout compétent pour examiner, à l'échelle de chaque filière, la prise en compte des indicateurs et de la répartition de la valeur ajoutée dans la chaîne de commercialisation.

Enfin, pour mener à bien ses missions, l'OFPM peut décider de publier la liste des établissements refusant de lui transmettre les données nécessaires à ses missions. Jusqu'ici, il n'a pas estimé nécessaire de mobiliser cette possibilité ; mais chacun sait qu'elle existe.

iii. Une mise en œuvre sans doute encore limitée

- **La prise en compte des indicateurs dans les contrats de première cession**

Le ministère chargé de l'agriculture ne dispose pas d'éléments chiffrés permettant de mesurer l'utilisation individuelle des indicateurs. Ce sont des données privées ; mais il compte sur l'étude sur la contractualisation précitée, dont les premiers résultats sont attendus en juin 2022, pour en approcher la réalité.

Interrogée par les rapporteurs, INTERBEV n'a pas accès à ces contrats, qui relèvent du secret des affaires ; néanmoins les remontées des organisations nationales de la section bovine montrent qu'un certain nombre de contrats utiliseraient des indicateurs élaborés conformément à la méthodologie validée par accord interprofessionnel. Lorsque c'est le cas, ils semblent permettre un rééquilibrage, au moins partiel, de la répartition de la valeur.

Selon ses propres retours de terrain dans les filières bio lait et viande, la FNAB observe de son côté que les indicateurs existants ne sont pas pris en compte dans la fixation des prix, faute de références adaptées. Au mieux les contrats ont recours à des indicateurs *sui generis*.

La présente mission n'a pas d'autres données. Mais il est vrai que la plupart des indicateurs sont **de création récente**, voire très récente. Il faut laisser le temps aux producteurs de s'en emparer.

En outre, **divers obstacles demeurent** : les réticences des acteurs de certains secteurs à passer à la contractualisation écrite, des rapports de force encore très favorables à l'aval et aux gros acheteurs, la complexité des indicateurs eux-mêmes, le fonctionnement des marchés...

De fait, **il pourrait être difficile de faire évoluer les pratiques de marchés aussi structurés que ceux des céréales**, qui ont un processus de construction des prix versés aux producteurs plutôt « en marche arrière », quand bien la contractualisation écrite y est déjà systématiquement utilisée.

#### **La construction du prix dans le secteur des céréales**

L'organisation particulière de cette filière fait que c'est entre les organismes stockeurs (OS) et les différents utilisateurs que s'établit le marché, et de ce marché découle le prix pour l'agriculteur.

L'organisme collecteur (coopérative ou négoce) établit le prix auquel il peut payer le producteur en tenant compte de la logistique, des coûts de travail du grain et du stockage, et des opportunités offertes par le marché. Les producteurs ont accès à l'information sur le prix du marché de référence (le marché rendu portuaire pour l'exportation en valeur) et sur les prix des principaux lieux de négociation des céréales (Fob Creil, Fob Moselle, Départ Centre, Départ Sud-ouest, etc.) au travers de diverses sources (revues, journaux, sites, FranceAgriMer, marchés à termes). Chaque jour le prix peut bouger, parfois plusieurs fois par jour dans les périodes très volatiles.

Le contrat d'achat comporte notamment des dispositions relatives à la désignation de la marchandise, la quantité, la période de livraison/enlèvement, la qualité demandée, les conditions de paiement ainsi qu'au prix, déterminés ou déterminables.

Pour certains marchés, afin de produire au plus près des attentes et des exigences des clients, des « contrats filières » se sont développés. C'est le cas notamment pour l'orge de brasserie, ou pour certaines qualités de blé (blé améliorant) ou de maïs (filière waxy). Dans ces contrats dits « filières », le producteur s'engage sur un mode de production (choix des variétés, mise en place d'un itinéraire technique adapté...) avec l'organisme stockeur et bénéficie d'une valorisation spécifique (prime qualité qui viendra s'ajouter au prix de marché). L'OS de son côté s'engage avec les industriels sur la quantité et la qualité des céréales, dès l'implantation des cultures, voire avant.

**Les secteurs très dépendants des exportations** (soit 30 à 40 % des filières) **abondent également le renversement de la logique de manière dubitative**, même si la loi permet de différencier les tarifs pour les livraisons en France des tarifs à l'export.

Il reste qu'hormis pour les filières exemptées, les règles d'EGALIM sur la reprise en cascade des indicateurs, associées à la nouvelle obligation d'utiliser au moins un indicateur de coût de production dans les formules de calcul et de révision des prix que doit désormais comporter la proposition du contrat de première cession, ainsi qu'au nouveau dispositif de révision automatique des prix prévu par EGALIM 2 entre les parties de l'aval (voir B.2), **amèneront nécessairement ces filières à réintroduire en amont des références aux coûts pertinents de production** (au minimum pour les ventes en France).

Cette évolution est inéluctable, à moins que les filières ne convainquent les responsables publics de la légitimité d'une exemption. D'importantes filières comme les fruits et légumes et les grandes céréales ont d'ores et déjà dit à la mission leur conviction que les règles de la contractualisation obligatoire et/ou de la construction « en marche avant » des prix des produits agricoles n'étaient pas adaptées au fonctionnement de leurs marchés.

Les rapporteurs ne s'opposent pas dans l'absolu à une modulation des exigences selon les filières ; des exemptions sont sans doute justifiées. Mais ils appellent le Gouvernement à **évaluer rigoureusement la légitimité et la pertinence de telles « exceptions »**. Le poids des secteurs concernés pourrait sensiblement amenuiser la portée des réformes engagées par les lois EGALIM.

**Proposition n° 4 : Limiter les dérogations aux leviers fondamentaux de la réforme souhaitée par le législateur de 2018 et 2021.**

Les indicateurs de référence sont une des clés de la lutte contre la destruction de valeur dans la chaîne agricole et agroalimentaire et d'un partage plus juste des revenus générés.

Il est nécessaire qu'ils soient activement et significativement pris en compte dans la construction des prix, en amont comme en aval, ou que les responsables publics et professionnels s'assurent qu'au minimum, les parties les aient toujours comme repères dans les négociations commerciales.

- **La reprise « en cascade » des indicateurs**

Les représentants des industriels de l'agroalimentaire ont souligné que le dispositif est assez complexe. La seule lecture des textes ne permet pas d'appréhender la manière de prendre en compte des indicateurs dans les relations commerciales à l'aval. Or, **la DGCCRF n'a publié que le 27 juillet 2020 les lignes directrices explicitant les conditions dans lesquelles les nouvelles règles peuvent être mises en œuvre.**

Les industriels relèvent en outre que peu d'interprofessions ont établi ces indicateurs de manière complète, ce qui complique encore l'application du dispositif par les opérateurs. Toutefois, la publication récente des indicateurs pertinents par le ministère de l'agriculture permet d'avancer.

Pour sa part, le ministère est convaincu que le renforcement par EGALIM 2 de la prise en compte des indicateurs, notamment dans les clauses d'indexation ou révision automatique, devrait systématiser la « cascade d'indicateurs ».

## **2. En aval, la prolongation du relèvement du seuil de revente à perte et de l'encadrement des promotions**

L'amélioration du revenu des producteurs dépend également du résultat des négociations entre les transformateurs et leurs clients aval.

La loi de 2018 comporte plusieurs dispositions réformant le cadre ou les règles applicables à ces négociations :

– **son article 17** a autorisé le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour adapter le code du commerce qui régit les relations aval, et notamment **les conditions générales de vente (CGV) des fournisseurs**.

**L'ordonnance n° 2019-359 du 24 avril 2019** portant refonte du titre IV du livre IV du code de commerce relatif à la transparence, aux pratiques restrictives de concurrence et aux autres pratiques prohibées est ainsi venue simplifier certaines dispositions du code relatives au formalisme exigé des conventions entre fournisseurs et grossistes et entre fournisseurs et distributeurs.

La convention unique applicable aux distributeurs a notamment été supprimée et remplacée par un régime de base allégé et applicable à tous les secteurs, tout en maintenant un régime spécifique plus exigeant pour la vente de produits de grande consommation (PGC), définis comme des produits non durables à forte fréquence et récurrence de consommation.

Plus fondamentalement l'ordonnance a introduit **de nouvelles exigences pour améliorer les rapports de force et la transparence entre les parties** à la négociation : les CGV doivent comporter des éléments de détermination du prix ; les obligations réciproques à définir sont précisées ; les délais explicités ; le distributeur doit motiver par écrit son refus des CGV ou les points qu'il souhaite négocier, etc.

Rappelons également que, pour les produits agricoles ou les produits alimentaires comportant un ou plusieurs produits agricoles, les indicateurs prévus par EGALIM doivent, lorsqu'ils existent, faire l'objet d'une référence et d'une explicitation de la façon dont ils sont pris en compte pour la détermination du prix dans les conditions générales de vente (CGV) et les contrats avec l'aval.

Les sanctions associées sont aussi renforcées ;

– mais **le dispositif le plus discuté par tous les acteurs auditionnés est l'expérimentation du relèvement du seuil de revente à perte (SRP) et de l'encadrement des promotions**, prévue par l'article 15 de la loi.

Elle a été mise en place par **l'ordonnance n° 2018-1128 du 12 décembre 2018** relative au relèvement du seuil de revente à perte et à l'encadrement des promotions pour les denrées et certains produits alimentaires.

**Pour rappel**, revendre un produit (ou annoncer sa revente) en l'état au-dessous de son prix d'achat effectif <sup>(1)</sup> est interdit. La revente à perte est en effet une pratique restrictive de concurrence, pénalement sanctionnée.

Hormis la pondération d'un coefficient 0,9 (90 %) du prix d'achat effectif dont bénéficient les grossistes, cette interdiction n'admet que sept exceptions. En ce qui concerne les denrées alimentaires, elle ne s'applique pas aux produits alimentaires commercialisés dans un magasin d'une surface de vente de moins de 300 mètres carrés ni aux produits périssables à partir du moment où ils sont menacés d'altération rapide et à condition que l'offre de prix réduit ne fasse l'objet d'aucune publicité ou annonce à l'extérieur du point de vente.

Cependant, même sans revendre à perte, les distributeurs ont développé **des stratégies commerciales qui biaisent aussi le jeu de la concurrence et faussent la valeur réelle des produits**. Ainsi, les grandes marques de produits alimentaires ou les produits de grande consommation sont souvent utilisées comme produits d'appel, grâce à l'application de marges nulles ou quasi nulles (voire négatives, en les vendant à des prix en-deçà de leur coût réel total quand les coûts de commercialisation n'étaient pas inclus dans le seuil de revente à perte) ; les distributeurs compensent alors les pertes induites par des gains réalisés sur les autres produits agricoles ou agroalimentaires en faisant pression pour faire baisser leurs coûts d'achat.

S'agissant des promotions – qui peuvent être définies comme une réduction de prix temporaire octroyée par le distributeur au consommateur –, elles ont longtemps été considérées comme anodines : le code de commerce ne prévoyait pas d'encadrement général, en-dehors de la législation relative aux pratiques commerciales trompeuses et à la revente à perte ; mais leur ampleur croissante et leur répétition ont fini par dévaloriser les produits concernés.

La loi du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, dite « Sapin II », avait pour la première fois posé une limite, sur quelques produits toutefois et sans sanction.

Ces deux pratiques sont problématiques quand elles entretiennent l'idée que les denrées alimentaires doivent être bon marché et qu'elles **alimentent la spirale déflationniste** sur les produits agricoles et agroalimentaires. Elles pèsent alors sur les revenus des fournisseurs et, par répercussion, sur ceux des producteurs et, à grande échelle, sont incompatibles avec l'objectif de rebâtir la construction des prix sur la prise en compte des coûts de production agricoles.

---

(1) *Le prix d'achat effectif est défini comme le prix unitaire net figurant sur la facture d'achat, minoré du montant de l'ensemble des autres avantages financiers consentis par le vendeur exprimé en pourcentage du prix unitaire net du produit et majoré des taxes sur le chiffre d'affaires, des taxes spécifiques afférentes à cette revente et du prix du transport. Cette référence constitue le seuil de revente à perte.*

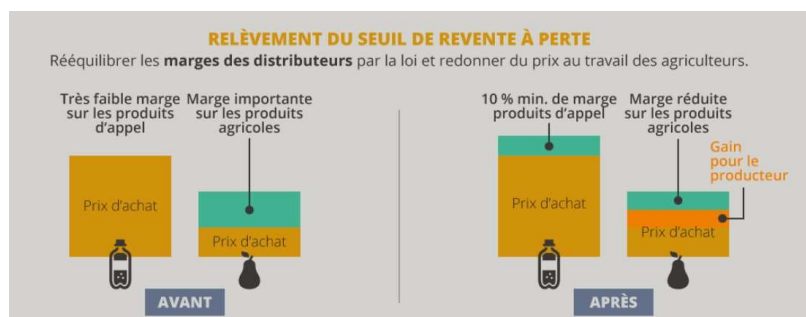
L'ordonnance du 12 décembre 2018 a donc autorisé deux expérimentations, corrélées, sur deux ans :

– **le relèvement du seuil de revente à perte de 10 %** (dit SRP+10 ; on affecte d'un coefficient de 1,1 le prix d'achat effectif des denrées alimentaires et des produits destinés à l'alimentation animale et revendus en l'état au consommateur) ;

– **et l'encadrement des promotions** financées par le distributeur ou le fournisseur et portant sur la vente au consommateur de ces produits. Elles ne sont pas interdites car les consommateurs restent demandeurs, mais limitées : **en valeur, elles ne peuvent représenter plus de 34 % du prix de vente** au consommateur, ni plus de 34% de produit vendu en plus ; **et en volume, elles doivent porter sur des produits ne représentant pas plus de 25 % du chiffre d'affaires de la convention**, etc. – sauf pour les produits périssables menacés d'altération rapide.

Des sanctions sont prévues en cas de manquement.

Ces dispositifs visent, en premier lieu, à revaloriser les denrées alimentaires ; mais ils ont aussi, comme on l'a déjà souligné, **l'ambition de provoquer un mécanisme de transfert de la marge** des distributeurs vers les fournisseurs pour que ceux-ci puissent à leur tour offrir de meilleures conditions d'achat aux producteurs, **la contractualisation en cascade servant de « courroie de transmission »** (voir *supra*).



Source : ministère de l'agriculture et de l'alimentation

La FCD observe que, certains distributeurs pratiquant des marges commerciales brutes très supérieures à 10 %, des adaptations paraissaient en effet possibles.



### *a. Une évaluation publique qui fait défaut*

L'ordonnance prévoyait que le Gouvernement remette au Parlement un rapport d'évaluation des effets du dispositif avant le 1<sup>er</sup> octobre 2020. Cette étude a été confiée à des experts indépendants, avec l'aide de la DGCCRF. Leur rapport a été publié le 30 septembre 2020.

Mais portant sur une période trop courte, leurs travaux n'ont pas permis de montrer de résultats notables, hormis le fait que **les mesures n'ont pas eu d'effet inflationniste sur les prix à la consommation**. Ils concluent ainsi :

– qu'elles « *semblent avoir mis un terme à la baisse des prix des produits alimentaires en général* » ;

– et que les marques de distributeurs (MDD) thématiques et les produits vendus par les PME semblent avoir bénéficié le plus des deux mesures expérimentales, avec une augmentation significative de leurs ventes. Mais le relèvement du SRP aura eu globalement peu d'effet sur les ventes.

Ils signalent enfin que leur impact sur les revenus des agriculteurs n'a pas pu être analysé en raison de l'indisponibilité des données comptables publiques relatives à la période examinée.

Quant au respect de l'encadrement des promotions en valeur, notamment au regard des lignes directrices qu'elle a publiées le 5 février 2019, la DGCCRF a constaté que la disposition avait été assez bien suivie en 2019. Elle n'avait en revanche pas d'éléments assez représentatifs pour juger de la mise en œuvre des limites en volume.

L'absence d'effet négatif visible et le besoin d'un temps d'observation plus long ont convaincu le législateur de **prolonger ces deux mesures expérimentales pour deux années et demie supplémentaires, jusqu'au 15 avril 2023**, par l'article 125 de la **loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020** d'accélération et de simplification de l'action publique.

Les nouvelles dispositions prévoyaient que le Gouvernement remette au Parlement deux nouveaux rapports d'évaluation, respectivement avant le 1<sup>er</sup> octobre 2021 et avant le 1<sup>er</sup> octobre 2022.

Mais la présente mission n'a pas eu connaissance du dépôt du premier. Elle a par ailleurs **sollicité la DGCCRF sur ses observations de terrain, mais n'a eu aucun retour de sa part**.

Quant aux indicateurs des observatoires des prix et des marges ou des négociations commerciales (voir le B), ils ne sont pas assez fins et leurs données trop décalées dans le temps pour donner à voir l'impact des expérimentations.

**La mission a ainsi manqué de données objectivées pour apprécier leurs résultats concrets.**

Son évaluation ne repose donc que sur les témoignages des acteurs auditionnés.

### ***b. Une inflation induite lissée par les distributeurs***

Selon les distributeurs, la quasi-absence d'inflation sur les produits de consommation, jusqu'au premier semestre 2021, traduisait surtout leurs efforts pour répartir les augmentations tarifaires.

Une des grandes enseignes interrogées a précisé qu'avec le relèvement du SRP, ce sont environ 1 000 produits qui ont augmenté en moyenne de 4 %.

Une autre a observé qu'il y a bien eu inflation sur les produits concernés par les 10 % supplémentaires ; mais les distributeurs ont fait leur travail pour en « atténuer » les effets, en créant une forme de « *déflation du panier de la ménagère* ».

Les entreprises ont « *fait des efforts pour ne pas reporter la hausse tarifaire, déconnectée de la réalité des marchés, sur certains produits, comme les produits laitiers. Il y a eu des transferts de marges* ».

Mais ils reconnaissent qu'« *une partie des revenus générés par le SRP + 10 a permis de financer les baisses sur les produits MDD* ». Des péréquations ont été appliquées entre produits. Ils ont même « *accentué leurs promotions ailleurs* », sur les produits non alimentaires notamment.

Les hausses sur les produits concernés ont « *tout de même obligé les clients à changer leur consommation et à ne plus acheter ceux qui ont augmenté* ».

Une critique partagée par l'UFC-Que choisir, qui a réalisé une étude (avec la Confédération paysanne) publiée en octobre 2019 pour mesurer l'impact inflationniste du dispositif sur les consommateurs. Son constat est une inflation globale de + 0,83 % sur les produits alimentaires. En outre, cette augmentation a été plus marquée sur les marques nationales et les premiers prix et aura donc surtout pénalisé les consommateurs à plus faibles revenus. L'organisme n'a pas noté d'augmentation des prix des produits de luxe.

Les rapporteurs constatent toutefois qu'il n'y a pas eu d'effondrement des achats sur des produits-phares.

Quoi qu'il en soit, ils considèrent qu'**un peu d'inflation sur les prix des denrées alimentaires n'est pas un drame en soi, d'autant que la part de l'alimentaire ne représenterait que 13 % de la consommation moyenne d'un ménage.**

Il faut en avoir une approche politique responsable et globale, conjuguant non seulement la question du coût de la vie, mais aussi les enjeux industriels et la nécessité de rémunérer nos agriculteurs. Ils doivent pouvoir vivre de leur travail, sans compter que la disparition de nos producteurs signifierait l'augmentation de

nos importations, avec les coûts supplémentaires, le poids carbone et la dépendance alimentaire que cela représente.

Ces premiers constats montrent en tout état de cause que la mise en œuvre du relèvement du SRP a **encore du mal à trouver un point d'équilibre satisfaisant du point de vue de l'objectif de la loi visant à mettre fin à la guerre des prix** : les distributeurs ont en effet continué à jouer la déflation en tirant profit des bénéfices supplémentaires générés par le SRP + 10.

L'encadrement des promotions a lui-même emporté un effet secondaire qui est venu contrecarrer en partie le bénéfice attendu : leur limitation en valeur a limité les promotions trop fortes ; mais **la cible des 34 % est devenue la norme à appliquer**, même sur les produits qui connaissaient jusqu'alors des promotions plus faibles.

Cela étant, la valeur globale des promotions semble être restée stable.

### ***c. Le manque de transparence sur le partage des revenus générés***

Selon les estimations de l'UFC-Que choisir, les consommateurs auraient payé 1,6 milliards d'euros (Md€) de plus sur leurs achats alimentaires. L'ILEC évalue quant à lui à 1 Md€ l'inflation sur les denrées alimentaires en 2019.

Une partie de l'augmentation de la facture finale correspond à la part de TVA appliquée aux suppléments de prix et à la répercussion (au moins partielle) de l'alourdissement des charges des différents maillons de la chaîne. Mais le SRP + 10 a généré par lui-même des revenus supplémentaires, qui pourraient s'élever à 500-700 M€ selon Coop de France, 470 M€ en 2019 pour l'ILEC.

**Tous les acteurs de l'amont (producteurs et industriels) s'interrogent sur la répartition de cette « manne financière ».**

Les distributeurs ont indiqué avoir utilisé une partie pour financer des promotions ailleurs (voir *supra*), « *le reste aurait été réinvesti dans la filière* ».

Les syndicats agricoles affirment que les producteurs « *n'en ont pas vu la couleur* ».

Quant aux industriels, ils reconnaissent l'intérêt que « *la distribution se refasse une santé, mais l'usage qui a été fait du SRP [serait] allé au-delà* ».

Au final, les lois EGALIM seront un échec, alerte l'ANIA, si la réalité des coûts industriels n'est pas prise en compte – hors effets d'aubaine. Leurs entreprises ont besoin de retrouver dans leurs tarifs la couverture de leurs coûts (matières premières, énergie, transport et masse salariale). « *Si une entreprise ne réussit pas à boucler son cercle économique, en n'obtenant pas l'augmentation correspondante à ses hausses de charges, cela revient à détruire de la valeur* ». Or, les négociations de 2021 ont encore laissé les demandes tarifaires des transformateurs largement insatisfaites.

En tout état de cause, **les rapporteurs constatent que ces questionnements – ces suspicions – nuisent à la confiance que les lois EGALIM visent à remettre dans les négociations commerciales agricoles et agroalimentaires.**

**Cette situation illustre une nouvelle fois la nécessité de davantage de transparence et le besoin d'outils permettant d'objectiver les constats de chacun.**

**Proposition n° 5 : Mettre en place les outils statistiques permettant de suivre, avec une temporalité raisonnable, la mise en œuvre du SRP renforcé et le partage des revenus générés.**

Il faudrait en effet une étude sérieuse pour voir où est réellement allée la valeur libérée par le relèvement du SRP. Elle n'est pas redescendue au producteur, c'est une certitude, mais elle est bien passée quelque part.

Plus de transparence sur le partage de la valeur est indispensable pour gagner la confiance des parties et enclencher un retour vers les producteurs agricoles.

Nonobstant cette question, les rapporteurs relèvent que, pour la plupart des acteurs, le relèvement du SRP et l'encadrement des promotions ont desserré l'étau sur les produits alimentaires et stoppé la destruction de valeur.

#### *d. Des effets de bord signalés par les acteurs*

Selon certains acteurs, les PME agroalimentaires seraient des victimes collatérales de la réforme.

**À propos du SRP + 10**, la FEEF explique qu'auparavant, l'absence de marge sur les grandes marques était compensée par la marge réalisée sur les produits des PME. Ces produits pouvaient avoir moins d'attrait pour les distributeurs, mais comme ils gagnaient de l'argent dessus, ils étaient remontés dans les linéaires. Aujourd'hui non seulement les grandes marques restent un produit d'appel pour les clients, mais les distributeurs font désormais de la marge dessus ; ils ont donc moins d'intérêt à mettre en avant les produits des PME.

Elle a ainsi constaté que **la progression des produits des PME dans les rayons de la grande distribution a été divisée par trois**, malgré de fortes attentes des consommateurs.

En outre, n'ayant pas le poids des grands industriels dans les négociations aval, les marges des PME sont en baisse continue. *« Cela va finir par les mettre en difficulté et si sont en difficultés, les producteurs vont perdre des débouchés ».*

**En ce qui concerne les promotions**, les représentants des industriels ont observé des effets mélangés, négatifs comme positifs :

– comme cela a été relevé, le seuil en valeur les a protégés des rabais trop importants, mais il leur impose désormais des promotions plus substantielles là où ils ne le souhaitaient pas.

– quant à l’encadrement en volume, **il perturbe la politique commerciale de nombreuses PME, qui utilisaient beaucoup les promotions pour se faire connaître** et contrebalancer la force de vente des multinationales.

La règle a un impact très substantiel sur les PME saisonnières qui se sont retrouvées « entravées » dans leurs actions commerciales dans leur saison de pleine activité (Noël et Pâques notamment), alors que les grands fabricants peuvent avoir une activité promotionnelle sur toute l’année.

L’INC a de son côté observé des contournements problématiques de la règle, certaines enseignes manipulant les prix en les augmentant avant une opération de promotion.

Par ailleurs, si certains saluent le fait que l’encadrement des promotions en valeur a permis de mettre fin à la surenchère qui faisait perdre du sens à l’alimentation, d’autres considèrent que l’encadrement en volume n’a pas d’effet sur le revenu agricole car les volumes achetés par les transformateurs restent les mêmes.

## **B. DES PREMIERS RÉSULTATS ENCOURAGEANTS MAIS INSUFFISANTS, QUE LA LOI EGALIM 2 DOIT RENFORCER**

### **1. Des bénéfiques contrastés qui reflètent les débuts laborieux d’EGALIM**

#### *a. La difficile mesure des effets de la loi de 2018*

Pour évaluer les répercussions de la loi du 30 octobre 2018 sur les prix des produits agricoles et agroalimentaires et sur la répartition de la valeur créée, hormis les données établies ou recensées par les filières ou les acteurs, les rapporteurs ne disposaient que de deux sources objectives et consolidées : l’Observatoire de la formation des prix et des marges des produits alimentaires (OFPM), hébergé par FranceAgriMer, et l’observatoire de la négociation commerciale du médiateur des relations commerciales agricoles (ONCa).

Toutefois, **les données disponibles auprès de chacune de ces sources s’avèrent insuffisantes pour obtenir un état des lieux représentatif et actuel** des chaînes de valeur et de leurs évolutions.

L’observatoire du médiateur n’est en place **que depuis 2019**. Il a été créé à la demande des ministres chargés de l’agriculture et de l’économie pour « *objectiver l’évolution du prix d’achat de produits agroalimentaires cibles* ». Par construction,

il se concentre sur les évolutions des seuls prix à l'aval. Ses données lui étant communiquées par les différentes fédérations professionnelles concernées par la négociation commerciale annuelle, et ses indicateurs ayant été définis ensemble, il présente **le grand intérêt de donner à voir les résultats des toutes dernières négociations** et ses bilans annuels font référence pour les professionnels.

Mais il ne couvre que les produits emblématiques, à marque nationale et non les produits sous marque de distributeurs (MDD), ni les produits frais en vrac. Enfin, un certain nombre de produits à forte composante agricole sont écartés de son panier pour des raisons de confidentialité des données au regard des règles de concurrence (les marques de viandes). **Il ne reflète donc pas l'entière réalité des négociations.**

Créé par la loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche (LMAP), l'OFPM vise à « *éclairer les acteurs économiques et les pouvoirs publics sur la formation des prix et des marges au cours des transactions au sein de la chaîne de commercialisation des produits alimentaires* ». Il remet chaque année un rapport au Parlement. Ses travaux sur la chaîne des coûts (production, transformation et distribution) s'appuient sur des conventions de calcul et des méthodes adoptées par consensus par tous les acteurs des filières. Cependant, **les données analysées ont deux ans de décalage, voire davantage** : il faudra ainsi attendre son rapport 2022, qui sera publié en mai-juin, pour connaître *l'euro alimentaire* – la décomposition de la consommation alimentaire en revenus générés dans les diverses branches – de 2017 et 2018, soit une période antérieure à la loi EGALIM.

Concernant *la décomposition des prix au détail* (par filière et par produit) <sup>(1)</sup>, une analyse de l'année 2020 est disponible ; mais dans la mesure où elle a été très perturbée par la pandémie mondiale, il apparaît délicat d'en tirer des enseignements utiles.

L'Observatoire alerte en outre la mission sur les limites d'un état des lieux annuel, qui ne montre pas les recompositions s'opérant ensuite, ni l'impact des facteurs conjoncturels. Son étude de *l'évolution de la répartition des marges brutes* sur la période 2010-2020 <sup>(2)</sup>, a ainsi montré :

– que « *la forte volatilité des prix agricoles à l'amont est en général absorbée par l'un ou l'autre maillon [de la transformation et de la distribution] dans un premier temps avant que ne s'effectue un certain rééquilibrage* » ;

– et que les évolutions des prix d'une année à l'autre sont largement déterminées par ce qui se passe sur les marchés propres à chaque production (crise

---

(1) Le prix au détail est décomposé entre la « valeur agricole » (le produit du prix de la production agricole par la quantité nécessaire pour une unité de produit vendu au détail), la « marge brute » du stade de la transformation industrielle (la marge brute étant la « valeur ajoutée » par l'entreprise de transformation à la matière première agricole) et la marge brute de la commercialisation.

(2) OFPM, Rapport au Parlement 2021.

sanitaire, contexte international, évolutions de la consommation), des facteurs qu'il faudrait neutraliser pour apprécier les effets propres des réformes.

S'agissant de *l'évolution des différentes marges*, 2019 est le dernier exercice dont l'étude par l'OFPM est disponible à ce jour, ce qui correspond à **la première année, seulement, de mise en œuvre de la loi d'octobre 2018**.

Sollicité par la mission, l'Observatoire a répondu **ne pas être en mesure de transmettre des résultats plus récents** étant encore en phase de collecte des données.

Au demeurant, les études de l'OFPM présentent d'autres limites pour les travaux de la présente mission :

– dans les décompositions de prix, les indices de marges brutes donnent la valeur globale du supplément de prix, sans que l'on puisse lire la marge nette de chacun. Elle est calculée par ailleurs ; mais n'étant pas rapportée à l'ensemble du prix au détail, **on ignore « qui marge le plus »**.

Réciproquement, **on ne dispose pas d'indicateur ou d'analyse permettant de mesurer la couverture moyenne des coûts de production agricoles** ;

– les rapporteurs ont constaté d'autre part **un décalage entre certaines conclusions de l'OFPM et les retours du terrain, qui les interpelle** : sur différents créneaux, l'Observatoire fait ressortir une perte nette de revenus pour la distribution (marge nette négative), alors que les acteurs leur disent le contraire.

Cet écart d'analyse pourrait venir des indicateurs utilisés : des ratios coûts par surface ou gains par mètres carrés, qui ne seraient pas nécessairement les plus pertinents pour apprécier la rentabilité des magasins.

**Proposition n° 6 : Réinterroger la méthodologie mise en œuvre par les observatoires pour suivre l'évolution des prix et des marges agricoles et agroalimentaires.** Pour l'efficacité de l'action publique, il importe en effet de disposer de résultats plus représentatifs, au global et par filières, et actuels. En effet, il ne sert à rien d'avoir des rapports publiés deux ans après la clôture des exercices.

Les rapporteurs questionnent également la pertinence de certains indicateurs, que semblent contredire les remontées du terrain, et déplorent l'absence d'indicateur ou d'analyse permettant d'évaluer la couverture moyenne des coûts de production agricoles.

**Ils rappellent que la transparence dans les relations commerciales agricoles est un enjeu crucial pour la réussite des lois EGALIM et le rééquilibrage du partage de la valeur.**

En tout état de cause, même si l'on disposait des données traitées pour les années 2020 et 2021, les tendances qui s'en dégageraient traduiraient surtout le lent démarrage de la loi de 2018.

***b. Une nette diminution des pressions déflationnistes, mais un partage de la valeur encore peu convaincant***

- Quelques résultats de l'OFPM :

– L'euro alimentaire, publié en 2020 à partir des données de 2016, confirme **la dégradation, au détriment de l'aval, de la répartition de la valeur constatée avant la loi EGALIM** : sur 100 € de consommation alimentaire, seuls 6 € revenaient au producteur agricole, contre 9,6 € en 2015.

– L'évolution des prix (à partir des indices de l'INSEE) montre que **la déflation constatée par l'ONCA ne se reflète pas nécessairement dans les prix pour les consommateurs** ; et donne l'impression que ces évolutions restent globalement plus favorables à la distribution qu'aux maillons en amont.

| Période   | Prix à la production agricole | Prix des produits des industries alimentaires | Prix à la consommation des produits alimentaires     |
|-----------|-------------------------------|---|--|
| 2019/2018 | + 1,8 %                       | + 1,1 %                                       | + 2,5 %<br>Hausse supérieure à l'inflation constatée |
| 2020/2109 | + 0,5 %                       | + 0,5 %                                       | + 2,2 %<br>Hausse supérieure à l'inflation constatée |

N.B. chiffres issus des rapports 2020 et 2021 de l'OFPM.

L'OFPM propose une évaluation de cette **transmission des prix**, en particulier de l'évolution des prix à l'aval eu égard aux coûts de production. Le tableau 3 figurant en page 64 du rapport de 2021, notamment, donne le sens de la variation des écarts relatifs (l'évolution croissante ou décroissante de l'écart entre le prix à la production ou à la transformation et le prix à la distribution) par filières en 2018, 2019 et 2020. Il fait apparaître une situation très contrastée d'un secteur à l'autre, avec une diminution des écarts pour les uns et une aggravation pour les autres. Mais l'Observatoire considère qu'il est difficile d'en dégager une généralité.

On relèvera en outre que ce tableau ne donne que des tendances, qui ne disent pas si l'amélioration d'un écart relatif traduit un rattrapage ou seulement une moindre dégradation.



- Quant aux constats de l'ONCa :

– Les négociations commerciales de 2019 s'étaient encore traduites par **une déflation moyenne de l'ordre de - 4 %** toutes catégories de produits confondues, en dépit de demandes tarifaires des fournisseurs en hausse de 4 % en moyenne ; les œufs et le lait progressaient cependant de 1,4 %.

En outre, le ressenti des acteurs industriels était de « passable » à « défavorable » ;

– En 2021, le point d'atterrissage de la négociation commerciale des produits alimentaires vendus sous marque nationale n'est **plus que de - 0,3 %** en prix 3-nets <sup>(1)</sup>, toutes catégories de produits confondues, avec des demandes de hausses de tarifs de la part des fournisseurs de + 3 %. Cette légère déflation est observée pour toutes les catégories de produits, à l'exception, toujours, des produits frais laitiers et des œufs, qui connaissent à nouveau une évolution positive de leurs prix d'achat en 2021.

D'autre part, **la qualité de la négociation s'est globalement améliorée** : on constate une justification plus pertinente des demandes d'évolutions tarifaires et une meilleure réception par les distributeurs pour les produits frais, avec une relativement bonne prise en compte du contexte des matières premières agricoles ou alimentaires notamment. En revanche, les attentes tarifaires des fournisseurs en matière de RSE (réduction de l'impact environnemental des matières premières agricoles ou approvisionnement auprès de fournisseurs locaux) restent insatisfaites.

Ce résultat est à prendre avec prudence pour les raisons précédemment évoquées. Il montre néanmoins **une tendance à modérer les tendances déflationnistes de la distribution, même si le maillon de la transformation ne semble pas encore s'y retrouver.**

Ce sont des constats qui se reflètent bien dans les témoignages recueillis par la présente mission.

Quant aux négociations commerciales pour 2022, en cours, M. Besson-Moreau, co-rapporteur, a indiqué à la commission des affaires économiques que 95 % des contrats des PME-TPE avec la grande distribution sont signés à ce jour, un niveau équivalent à l'an dernier ; le taux de signature est aux environs de 50 % pour les ETI et les multinationales, soit un peu en-deçà de l'exercice précédent ; en revanche, les négociations sur les accords européens des centrales d'achat n'ont absolument pas avancé. Aucune signature n'a encore été actée. La directrice de la répression des fraudes vient donc d'envoyer **un courrier à l'ensemble des patrons des grandes enseignes de la distribution qui achètent au niveau européen pour rappeler que la législation française s'applique et**

---

(1) Le prix « 3 net » est le tarif proposé auquel est appliqué 1/ les remises prévues dans ses conditions générales de vente (1-net) ; 2/ les remises et ristournes négociées avec le distributeur à titre de conditions particulières de vente (2-net) ; 3/ les services de coopération commerciale (3-net).

**s’appliquera aux achats réalisés à l’étranger quand ils concernent des produits vendus sur notre territoire** et indiquer que les amendes et les sanctions tomberont le cas échéant.

## **2. Les compléments de la loi EGALIM 2 pour donner aux réformes leur pleine portée**

**La loi de 2018 a ainsi donné des premiers résultats encourageants**, et ce, malgré le contexte de la crise sanitaire qui a fragilisé la filière alimentaire en 2020 par une réduction très forte de ses débouchés (comme la restauration hors domicile).

**Cela a été particulièrement notable dans la filière laitière où la contractualisation écrite était obligatoire.** Ainsi, l’ensemble des dispositions de la loi EGALIM a contribué à améliorer les relations commerciales et le niveau du prix du lait payé aux producteurs. En 2019, le prix du lait payé aux producteurs est resté au-dessus du prix de 2018 tout au long de l’année ; en particulier, grâce aux dispositions de la loi EGALIM, la baisse saisonnière des prix du lait observée chaque année au printemps lors de la période du pic de production a été très limitée.

Parallèlement, la première évaluation des expérimentations du relèvement du seuil de revente à perte et de l’encadrement des promotions (voir A.2) a montré que ces dispositions n’ont pas augmenté les prix aux consommateurs, malgré les craintes initiales des associations de consommateurs et de certains distributeurs.

**Toutefois, la loi n’est pas allée au bout de son ambition de mettre fin à la guerre des prix**, destructrice de valeur pour l’ensemble de la chaîne agroalimentaire. La déflation du prix convenu entre transformateurs et distributeurs a certes été stoppée, mais la tendance ne s’est pas inversée. Le bilan du cycle annuel de négociations commerciales de 2021 a montré la persistance d’un fort décalage entre les hausses de tarif demandées et le résultat final globalement stable par rapport à 2020.

Le ministre de l’agriculture et de l’alimentation et la ministre déléguée chargée de l’industrie ont alors confié, fin 2020, à M. Serge Papin, ancien co-président de l’atelier 5 des EGA, sur la répartition de la valeur, et directeur général du groupement système U, **la mission de faire un premier bilan de la loi EGALIM** et de travailler sur la nécessité de mieux rémunérer la chaîne de valeur agricole. Son rapport a été rendu le 25 mars 2021 et visait en particulier à renforcer la marche en avant de la construction du prix, la transparence dans les relations commerciales et le dispositif de médiation.

Ces travaux ont confirmé :

– le diagnostic initial d’un rapport de force qui est inversement proportionnel à la concentration des opérateurs, et où la grande distribution et les grandes entreprises sont les gagnants du système façonné par la loi LME. *« Les agriculteurs, moins bien organisés et moins bien équipés pour la négociation, sont le maillon faible de la filière »* ;

– l'évolution de l'état d'esprit général depuis les EGA et le lancement de nouvelles dynamiques, pour que l'on redonne collectivement « *de la valeur à l'acte de se nourrir* » ;

– **les avancées de la loi de 2018 en ce qu'elle a posé les fondements** de la nouvelle contractualisation et de l'inversion de la construction du prix, « en marche avant », à partir d'indicateurs de coûts de production – et commencé à obtenir des résultats ;

– **et ses faiblesses** : faute de contrainte, les filières se sont inégalement saisies des nouveaux outils que leur offrait la loi, en particulier en matière de contractualisation écrite.

Convaincu que le contrat entre l'agriculteur et le premier transformateur devait devenir le fil conducteur de la négociation finale, et le prix négocié entre eux, sur la base notamment des coûts de production des agriculteurs, un des pivots de cette négociation, M. Papin a proposé comme principale recommandation de rendre la contractualisation écrite et pluriannuelle obligatoire à l'amont.

**La loi n° 2021-1357 du 18 octobre 2021** visant à protéger la rémunération des agriculteurs, dite EGALIM 2, s'est appuyée sur ces travaux, ainsi que sur ceux de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur la grande distribution <sup>(1)</sup>, pour **renforcer la boîte à outils créée par EGALIM** et aller jusqu'au bout de ses ambitions.

Elle a ainsi mis l'accent sur trois axes :

– passer du pacte de confiance entre les acteurs et l'État, qu'avait privilégié la loi de 2018, à la régulation des relations commerciales, en rendant la contractualisation écrite obligatoire ;

– accroître la transparence de ces relations commerciales, pour reconstruire la confiance entre les acteurs et protéger la rémunération des agriculteurs,

– enfin, revaloriser les produits alimentaires aux yeux des consommateurs, pour qu'ils adhèrent au juste prix.

Comme le ministre de l'agriculture et de l'alimentation auditionné par les rapporteurs l'a résumé : **EGALIM a marqué un changement d'état d'esprit ; EGALIM 2 marque un changement de méthode**, « *revenant à plus de régulation dans la mesure où le pacte de confiance initial n'a pas été suffisamment respecté* ».

---

(1) Cf. Rapport n° 2268 de la commission d'enquête sur la situation et les pratiques de la grande distribution et de ses groupements dans leurs relations commerciales avec leurs fournisseurs, présenté par M. Thierry Benoit, président, et M. Grégory Besson-Moreau, rapporteur, du 25 septembre 2019.

- i. En amont, contractualisation obligatoire et renforcement de la prise en compte des indicateurs de référence

Comme on l'a vu précédemment, la loi de 2021 rend la contractualisation écrite obligatoire entre un producteur agricole et son premier acheteur (pour les ventes sur le territoire français) **à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2023, avec une entrée en vigueur anticipée en 2022** pour certaines filières, notamment la filière bovine.

Il s'agit d'une inversion de la logique initialement adoptée par EGALIM : la contractualisation devient la règle ; des accords interprofessionnels étendus ou des décrets en Conseil d'État seront nécessaires pour y déroger – La possibilité de fixer par décret un seuil de déclenchement de l'encadrement contractuel en fonction du chiffre d'affaires des exploitants est toutefois maintenue et certains types de contrats sont toujours exclus.

En outre, ces contrats écrits seront obligatoirement conclus pour une durée minimale de trois ans, durée pouvant être étendue, par accords interprofessionnels ou par décret en Conseil d'État, jusqu'à cinq ans.

**Le cadre contractuel issu de la loi de 2018 est par ailleurs renforcé par une meilleure prise en compte des indicateurs de coûts, de marché et de qualité (que les interprofessions ont l'obligation de publier) et un nouveau mécanisme de révision automatique du prix :**

– le contrat doit désormais indiquer la formule de calcul (librement convenue entre les parties) déterminant leur prix et la pondération des indicateurs de référence, c'est-à-dire leur degré d'influence sur la détermination du prix.

Le processus de contractualisation à l'amont distingue toutefois deux étapes : la proposition de contrat, qui n'a besoin de se référer qu'aux indicateurs relatifs aux coûts pertinents de production en agriculture et à l'évolution de ces coûts ; et le contrat lui-même, qui reprend la formule retenue par la négociation et ajoute les indicateurs de prix de marché, etc., à charge pour les parties de convenir des modalités de calcul et de pondération des indicateurs retenus.

**Les rapporteurs rappellent que le droit de la concurrence s'oppose à un encadrement plus strict, telle une obligation de couvrir les coûts de production par un prix d'achat équivalent ou supérieur ;**

– et pour faire gagner le processus de fixation du prix en transparence, la loi de 2021 exige que, si un prix est fixé dès la conclusion du contrat, la formule et les modalités de sa révision automatique, à la hausse ou à la baisse, figurent explicitement dans le contrat. La formule doit aussi faire référence aux indicateurs prévus par EGALIM, même si les parties restent libres de sa définition.

Les autres nouveautés sont :

– **l’interdiction des clauses d’alignement automatique sur le prix des concurrents** avec lesquels l’acheteur contracte par ailleurs (L. 631-24 du CRPM) ;

– **l’expérimentation pendant cinq ans d’un « tunnel de prix »** : les parties pourront (librement) convenir de bornes minimales et maximales à l’intérieur desquelles le prix convenu pourra varier. Entre ces seuils, la variation des indicateurs de coûts de production s’applique automatiquement, garantissant pour les agriculteurs une indexation du prix plancher, et donc une possibilité de ne pas produire à perte – mais sans les protéger du risque de se voir imposer un mécanisme favorisant davantage la baisse que l’augmentation du prix.

Un décret du 29 octobre rend cette expérimentation obligatoire pour la filière de la viande bovine dès le 1<sup>er</sup> janvier 2022 jusqu’au 31 décembre 2026. Elle est facultative pour les autres filières.

Cette expérimentation vise à évaluer les bénéfices d’une telle clause par rapport à la clause de révision automatique des prix désormais rendue obligatoire.

ii. De la renégociation à l’indexation

**L’article 9** de la loi EGALIM facilitait la renégociation des prix aval en cas de fortes variations des coûts de matières premières et de l’énergie pour les contrats d’une durée supérieure à trois mois.

Les articles 1<sup>er</sup> et 2 de la loi EGALIM 2 imposent aujourd’hui **une clause de révision automatique dans les contrats à l’amont, mais aussi les contrats à l’aval** portant sur la vente de produit agricole ou alimentaire.

Cette seconde clause de révision doit également permettre une variation automatique du prix convenu selon des modalités définies par les parties, mais en tenant compte de l’évolution des indicateurs nécessairement choisis parmi les indicateurs de coûts de production de la matière première agricole, de prix des matières premières agricoles constatés sur les marchés ou de qualité prévus par EGALIM.

Dès lors qu’elles résultent de la seule application des clauses du contrat, ces clauses ne nécessitent pas de nouvel accord des parties, contrairement à la clause de renégociation qui n’engageait qu’à des discussions sans obligation de résultat.

**La loi de 2021 conserve néanmoins une clause de renégociation pour les contrats à l’aval**, en l’adaptant : elle porte désormais non seulement sur la fluctuation du prix des matières premières agricoles, mais aussi sur les coûts liés à l’énergie, au transport et aux matériaux entrant dans la composition des emballages.

Après son activation, elle doit se conclure par un nouvel accord des parties, ou par une médiation visant à fixer un nouveau prix au contrat.

Lors de leurs échanges avec les rapporteurs, les acteurs ont débattu de ces clauses de renégociation et de révision. La FC2A craint notamment que la clause de revoyure ne remette en cause les contrats longs (à l'année par exemple). La FEEF indique que l'indexation est difficile à mettre en œuvre pour les PME, qui n'ont pas les moyens de payer des économistes pour recalculer toutes les formules de prix par type de produits. Leur suivi représente également une lourde charge pour leurs clients. À l'inverse, l'ANIA souhaiterait un élargissement des éléments soumis à indexation « *à tous ceux qui participent à la négociation commerciale* », au-delà des seuls coûts des produits agricoles.

Mais ces débats portent sur des choix d'EGALIM 2 qu'il est prématuré d'évaluer.

- iii. En aval, amélioration de la transparence et non-négociabilité de la matière première agricole

S'agissant de l'aval, la loi EGALIM 2 **renforce la transparence sur le coût d'achat de la matière première agricole et pose le principe de sa non-négociabilité.**

Cela se concrétise par **l'inscription obligatoire des matières premières agricoles utilisées et de leur prix d'achat dans les conditions générales de vente (CGV) des produits alimentaires**, ces mentions servant à objectiver et à sanctuariser une partie du tarif demandé au distributeur.

M. Gregory Besson-Moreau, rapporteur d'ÉGALIM2 et co-rapporteur de la mission, rappelle que l'esprit du dispositif est de créer « un canal direct » entre le consommateur moyen et l'agriculteur en « effaçant » les marges des intermédiaires ; c'est la notion de transmission de valeur.

Mais ces mécanismes apportent également des garanties aux transformateurs, dont le tarif bénéficie, en outre, de **l'application de la non-discrimination et du mécanisme du « ligne à ligne »**, à travers l'inscription dans la convention liant l'industriel à son acheteur de chacune des **obligations réciproques** auxquelles se sont engagées les parties, ainsi que leur prix unitaire.

## Article 2 de la loi EGALIM 2 : l'encadrement de la relation aval

1. **Dans les clauses générales de ventes (CGV) du fournisseur**, EGALIM 2 instaure un dispositif qui a vocation à renforcer *la transparence* (voir *supra*) :

Le fournisseur peut choisir entre trois alternatives : (option 1) la transparence totale, (option 2) la transparence *via* les matières premières agrégées ou (option 3) *via* un tiers de confiance, en précisant que le distributeur ne pourra pas s'immiscer dans ce choix :

. **Option 1** : le fournisseur présente la part individuelle de chaque matière première agricole et chaque produit transformé composé de plus de 50 % de matières premières agricoles entrant dans la composition dudit produit, sous la forme d'un pourcentage en volume et d'un pourcentage du tarif du fournisseur ;

. **Option 2** : le fournisseur présente la part agrégée des matières premières agricoles et des produits transformés composés de plus de 50 % de matières premières agricoles entrant dans la composition dudit produit, sous la forme d'un pourcentage en volume et d'un pourcentage du tarif du fournisseur.

Dans les deux cas, l'acheteur peut, à ses frais, demander au fournisseur de mandater un tiers indépendant pour attester de l'exactitude de ces éléments.

Par ailleurs, dans l'option 2, il est précisé qu'**en cas d'inexactitude ou de tromperie volontaire de la part du fournisseur quant à la part agrégée des matières premières agricoles – entraînant l'impossibilité de délivrer l'attestation –, les frais d'intervention du tiers sont à la charge du fournisseur** ;

. **Option 3** : sous réserve qu'elles fassent état d'une évolution du tarif fournisseur, les CGV du fournisseur prévoient **l'intervention d'un tiers indépendant, aux frais du fournisseur**, chargé de certifier que la négociation n'a pas porté sur la part de cette évolution résultant de l'évolution du prix des matières premières agricoles ou des produits transformés composés de plus de 50 % de matières premières agricoles.

Cette certification doit être fournie au plus tard dans le mois suivant la conclusion du contrat et prévoit qu'en l'absence de ladite certification, si les parties souhaitent poursuivre leur relation contractuelle, elles modifient leur contrat dans un délai de deux mois suivant la signature du contrat initial.

Le Gouvernement peut, par décret, exempter de l'application des principes de transparence et de non négociabilité les matières premières agricoles et produits transformés dont la part dans le produit fini est inférieure à un seuil déterminé.

Le principe de transparence est applicable aux CGV communiquées depuis le 1<sup>er</sup> novembre 2021.

2. **Dans la convention écrite avec le distributeur**, la loi de 2021 instaure les principes suivants :

– *La date butoir pour l'envoi des CGV* par le fournisseur de produits alimentaires et produits *petfood* reste le 1<sup>er</sup> décembre, avec un délai d'un mois laissé au distributeur pour adresser ses observations écrites et motivées au fournisseur afin que la convention soit conclue au plus tard le 1<sup>er</sup> mars ;

– *Le principe de rémunération dit « ligne à ligne »* (voir *supra*, cf. l'article L. 443-8 du code de commerce) ;

– *Le principe de non-négociabilité par le distributeur* : la convention écrite reproduit la part individuelle ou agrégée des matières premières agricoles et des produits transformés telle qu'indiquée par le fournisseur dans ses CGV (et selon l'option de transparence

choisie) et précise les modalités de sa prise en compte dans l'élaboration du prix convenu (article L. 441-1-1 du code de commerce) ;

– *La clause de révision automatique des prix* (voir *supra*, cf. l'article L. 441-8 du code de commerce) ;

– *Le principe de non-discrimination*, réintroduit à l'article L. 442-1 du code de commerce pour les produits alimentaires et les produits pour animaux ;

– *Le renforcement de l'encadrement des pénalités logistiques* (nouveaux articles L. 441-17 et suivants du code de commerce).

Ces nouvelles dispositions sont applicables aux négociations commerciales de 2022.

Le ministère de l'agriculture et de l'alimentation indique que les premiers décrets ont été pris rapidement afin de permettre la pleine application de ces dispositions aux négociations commerciales qui ont débuté en novembre 2021.

Pour faciliter leur appropriation par les professionnels, les ministères chargés de l'agriculture et de l'économie proposent en ligne une foire aux questions (FAQ), qui sera enrichie au fil des interrogations.

Un membre du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux a parallèlement été choisi pour être l'interlocuteur privilégié des acteurs économiques et pour assurer le suivi de la bonne application de la loi.

L'État assure également que les services de contrôles sont pleinement mobilisés, tout comme le médiateur des relations commerciales et le médiateur de la coopération agricole. Enfin, le comité de règlement des différends, institué par la loi, devrait être constitué prochainement.

Quoi qu'il en soit, la présente mission n'a pas pour objet d'évaluer ces nouvelles dispositions.

Les auditions menées par les rapporteurs ont toutefois fait ressortir certaines tendances et constats (provisaires) qu'il est intéressant de relever :

– la plupart des PME ont choisi l'option 1 ;

– les grands industriels ont largement préféré l'option 3 et demanderaient, selon certains distributeurs, des hausses significatives « *sans détailler leurs parts de marge* ».

En outre, les distributeurs tendent à croire que cette option « *réduit l'effet de transmission aux corps de ferme* » ;

– la filière bovine manquerait singulièrement de transparence, en raison notamment de la très faible part de ventes sous contrats. « *Les assemblages producteurs-abattoirs-transformation sont toujours compliqués* » ;

– l'importance grandissante des centrales d'achat internationales et l'accroissement de la part des services (coopération commerciale, promotions) dans



les propositions tarifaires amènent de nouveaux facteurs de déséquilibre. Certains distributeurs peuvent ainsi accepter une augmentation de 2 % et imposer en retour un contrat de service de 3 % qui neutralise le gain précédent. Or, il est difficile à ce jour de savoir si la loi de 2021 suffira pour les réguler. Le droit européen de la concurrence pourrait même s'avérer insuffisant.

\* \* \*

**Les rapporteurs rappellent qu'il est bien trop tôt pour évaluer les effets d'EGALIM 2.**

**L'enjeu principal est que les acteurs économiques s'approprient pleinement la nouvelle approche qu'elle promeut et les outils qu'elle propose – même si l'emballlement de l'inflation que l'on subit depuis quelques mois modifie sensiblement la donne.**

**Proposition n° 7 :** Les rapporteurs observent que l'inflation que notre pays subit depuis quelques mois est susceptible de raviver les tentations de peser à nouveau fortement sur les maillons amont de la chaîne agroalimentaire pour atténuer le choc pour les consommateurs. Ils espèrent qu'elle se normalisera bientôt, mais tiennent à déclarer qu'elle ne doit pas servir de prétexte pour aggraver les difficultés économiques des producteurs agricoles et des PME de l'agroalimentaire.

Il convient de **trouver un équilibre raisonnable entre la préoccupation du pouvoir d'achat et la survie de nos exploitants, artisans et entrepreneurs**. Il ne faudrait pas non plus que les destructions de marge incitent certaines multinationales de l'agroalimentaire à désinvestir dans notre pays. Le risque est réel.

## **C. UN RENFORCEMENT DES DISPOSITIFS DE RÈGLEMENT OU DE CONTRÔLE DES PRATIQUES PROBLÉMATIQUES SALUÉ**

### **1. L'accroissement du rôle du médiateur des relations commerciales agricoles**

Le médiateur des relations commerciales agricoles intervient à la demande des parties en différend pour parvenir à un accord amiable. Toutes les entités de l'amont jusqu'à la distribution (producteurs agricoles, coopératives, négociants, industries agroalimentaires ou distributeurs...) peuvent le saisir pour tout litige relatif à la conclusion ou à l'exécution d'un contrat de vente d'un produit agricole ou alimentaire. Cela permet de dépassionner les discussions.

Il peut aussi être saisi pour avis par toute organisation professionnelle sur toute question transversale relative à la répartition équilibrée de la valeur ajoutée produite par sa filière : un membre d'une interprofession peut ainsi le solliciter sur la pertinence d'un indicateur ; il peut également être saisi pour peser sur les acheteurs (grande distribution par exemple) quand une interprofession demande d'activer la clause de renégociation en cas, par exemple, de forte hausse des prix

sur le marché (cas de la filière charcuterie en 2019 confrontée à une forte hausse des cours du porc).

**L'article 4** de la loi du 1<sup>er</sup> novembre 2018 a renforcé ses compétences.

**Le renforcement des missions et du rôle du médiateur des relations commerciales agricoles par la loi EGALIM (articles L 631 24, L.631 27 et L.631 28 du CRPM)**

De nouvelles dispositions et leviers visent à faciliter la résolution rapide des litiges :

- La médiation est imposée comme préalable à toute saisine d'un juge sur un litige entre professionnels. Cette médiation est effectuée par le médiateur des relations commerciales agricoles, sauf si le contrat prévoit un autre dispositif de médiation ou en cas de recours à l'arbitrage ;
- La durée de la médiation est encadrée dans un délai de maximum de un mois renouvelable une fois après accord des parties ;
- En cas d'échec de la médiation, une partie au litige peut saisir le président du tribunal compétent pour qu'il statue sur le litige selon la procédure accélérée au fond (c'est-à-dire en urgence), sur la base des recommandations du médiateur des relations commerciales agricoles.

Le médiateur peut également :

- recommander la suppression ou la modification des projets de contrat ou d'accord-cadre ou des contrats et accords-cadres dont il estime qu'ils présentent un caractère abusif ou manifestation déséquilibré ou apparaissent non conformes à la loi ;
- s'auto-saisir pour émettre un avis sur toute question transversale relative aux relations contractuelles ;
- saisir le ministre chargé de l'économie de toute clause des contrats ou accords-cadres ou de toute pratique liée à ces contrats ou accords-cadres qu'il estime présenter un caractère abusif ou manifestation déséquilibré afin que le ministre puisse, le cas échéant, introduire une action devant la juridiction compétente,
- décider de rendre publics ses conclusions, avis ou recommandations, y compris ceux auxquels il est parvenu au terme d'une médiation, sous réserve de l'information préalable des parties.

Dans son « *rapport d'activité de janvier 2018 à décembre 2019* », le médiateur indique que la mise en œuvre de ses nouveaux outils était effective dès l'été 2019.

Le médiateur avait reçu 51 saisines en 2017 et 42 en 2018. Elles sont montées à 59 en 2019 et 53 en 2020. Elles sont majoritairement le fait d'opérateurs individuels, mais la part des saisines collectives a progressé. En 2021, sur la cinquantaine de saisines, une quarantaine concernait les négociations commerciales annuelles. Cette augmentation s'explique par la possibilité ouverte en 2021 de poursuivre la médiation au-delà de la date butoir du 1<sup>er</sup> mars pendant un mois renouvelable une fois, mais cette possibilité n'a pas été reconduite en 2022.

En moyenne, toutes médiations confondues, la durée de la procédure entre l'envoi de l'accusé de réception de la saisine jusqu'à la clôture de la médiation était de 2,7 mois en 2018 et de 2,5 mois en 2019.

Il n'y a pas eu jusqu'à maintenant de saisine du ministre chargé de l'économie par le médiateur, pour saisine de la justice. Mais trois dossiers laitiers, ayant fait l'objet de médiations qui ont échoué, auraient été portés en justice par les organisations de producteurs concernées. Les jugements ne sont pas encore connus.

Par ailleurs, en 2019, le médiateur a mis en place, à la demande des ministres chargés de l'agriculture et de l'économie, un observatoire des négociations commerciales annuelles (voir I.A).

On relèvera enfin qu'à l'instar de ce qui se fait dans d'autres secteurs comme l'énergie ou le transport, **la loi EGALIM 2 a créé un comité de règlement des différends commerciaux agricoles (CRDCA)** compétent pour connaître des litiges pour lesquels la médiation devant le médiateur des relations commerciales agricoles (MRCA) s'est soldée par un échec.

Ce comité pourra être saisi en cas d'échec de la médiation ou au terme du délai initial d'un mois d'instruction, par toute partie au litige ou par le médiateur lui-même, après en avoir informé les parties. Il pourra prononcer des injonctions, qui pourront être assorties d'astreintes, et des mesures conservatoires, afin que les parties concluent un contrat à certaines conditions conformes aux articles L. 631-24 et L. 631-24-2 du CRPM, ou qu'elles modifient ou renégocient un contrat pour le mettre en conformité avec les règles prévues à ces articles.

L'ANIA souligne les bénéfices du dispositif de médiation : le rétablissement du dialogue et la co-construction des solutions permettant la poursuite des relations commerciales. Le fait d'être en charge de l'observatoire commun des négociations commerciales lui donne une bonne vision des problématiques et enjeux de la filière. Cependant, il lui est parfois remonté que le dispositif serait un peu long et pas toujours adapté à la vie des affaires. L'ANIA suggère donc de renforcer ses moyens pour former davantage de médiateurs.

L'ILEC salue également l'action du médiateur des relations commerciales agricoles et la pertinence de l'observatoire « *qui permet de lever les doutes et les ambiguïtés sur les hausses de tarifs et les prix de cession* ». Il s'est en revanche prononcé contre la mise en place du comité de règlement des différends qui fragilisera, selon lui, la médiation agricole en la coupant de la vision commerciale sur la partie amont.

## 2. L'accentuation de l'encadrement des pratiques problématiques

Plusieurs articles de la loi EGALIM s'attachent à consolider les moyens juridiques et institutionnels mobilisables contre les pratiques restrictives de concurrence, voire abusives.

**L'article 19** renforce ainsi les compétences et le rôle de l'Autorité de la concurrence : elle peut réaliser, de sa propre initiative ou à la demande du ministre chargé de l'économie, un bilan concurrentiel de la mise en œuvre d'un accord entre des exploitants de commerce de détail de produits de grande consommation, ou des centrales de référencement ou d'achat de commerces de détail, visant à négocier de manière groupée l'achat ou le référencement de produits ou la vente de services aux fournisseurs. Si des atteintes sensibles à la concurrence sont avérées, l'autorité fixe un délai pour que les parties à l'accord prennent des mesures y remédiant.

La loi de 2018 a par ailleurs alourdi les sanctions des manquements aux obligations contractuelles, renforcé les moyens de les contrôler, et surtout autorisé le Gouvernement à prendre deux ordonnances pour traiter de diverses pratiques problématiques.

### *a. Le renforcement du contrôle et des sanctions des manquements aux obligations contractuelles*

**S'agissant de l'amont**, l'article 2 de la loi EGALIM prévoit, à l'article L. 631-25 du CRPM, une amende administrative qui ne peut être supérieure à 2 % du chiffre d'affaires et qui est proportionnée au nombre et au volumes des ventes concernées, mais est doublée en cas de récidive pour divers manquements aux obligations contractuelles, comme le fait de ne pas prévoir les clauses obligatoires, ne pas les respecter, de pas passer d'accord-cadre, etc.

Et son **article 3** renvoie à un décret en Conseil d'État la fixation des conditions de désignation des agents pouvant constater les manquements visés à l'article L. 631-25 du CRPM. Ce décret est le n° 2019-143 du 26 février 2019, qui élargit cette compétence aux agents de FranceAgrimer, en sus des agents de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), des douanes, des services de l'État chargés de l'agriculture et de la pêche, etc. Ils peuvent adresser une injonction à l'auteur d'un manquement et dresser un procès-verbal si ce manquement persiste.

**Concernant l'aval**, en cas de défaut de publication de leurs comptes, l'article 8 de la loi de 2018 permet au président du tribunal de commerce d'enjoindre aux sociétés transformant les produits agricoles, commercialisant des produits alimentaires, exploitant des magasins de détail de produits de grande consommation ou les centrales de référencement ou d'achat de commerces de détail, à déposer ces comptes, sous astreinte d'un montant ne pouvant dépasser 2 % du chiffre d'affaires.

Il peut également décider de publier la liste des établissements refusant de transmettre les données nécessaires aux missions de l'OFPM.

Mais ce sont essentiellement les ordonnances prises en application de **l'article 17** qui développent plusieurs dispositifs de sanction : pour non-respect des obligations relatives aux conditions générales de vente ou des obligations réciproques des parties (ordonnance n° 2019-359), mais aussi au-delà, à l'encontre des pratiques commerciales déloyales entre entreprises et des ventes à des prix abusivement bas.

**Sur le terrain, c'est à la DGCCRF de veiller au respect des règles** et de des objectifs voulus par les lois ÉGALIM. **La mission l'a sollicitée pour faire un état de lieux des manquements constatés depuis 2018. Elle n'a pas eu de retour ;** mais ce bilan pourrait ne pas être réellement représentatif si l'on en croit **plusieurs acteurs qui déplorent l'insuffisance de ses moyens et, par conséquent, de ses contrôles.**

Le ministre se dit convaincu de l'importance d'une action forte et dynamique des équipes de la répression des fraudes. Il a travaillé avec la ministre déléguée chargée de l'industrie pour renforcer leurs interventions. Au 1<sup>er</sup> janvier 2022, 250 enquêtes étaient engagées ; on en compte plus de 300 aujourd'hui.

Mais l'ampleur des enjeux mériterait sans doute davantage.

**Proposition n° 8 : Renforcer les contrôles et les moyens d'action de la DGCCRF,** indispensables pour s'assurer du respect des obligations contractuelles et prévenir les pratiques déloyales.

### ***b. La réforme des règles relatives aux pratiques déloyales***

La première ambition de **l'ordonnance n° 2019-359 du 24 avril 2019** portant refonte du titre IV du livre IV du code de commerce relatif à la transparence, aux pratiques restrictives de concurrence et aux autres pratiques prohibées était de mieux sanctionner les abus de la grande distribution dans ses relations avec ses fournisseurs. Cet objectif se traduit en particulier dans son article 2 qui refond les pratiques restrictives de concurrence en les recentrant sur trois pratiques génériques, réunissant les plus contestées, afin d'en consolider l'encadrement et la réparation par le juge judiciaire :

– l'obtention d'un avantage de son partenaire commercial sans contrepartie ;

– la création d'obligations créant un déséquilibre significatif dans les droits et obligations des parties ;

– la rupture brutale d'une relation commerciale.

En complément de l'ordonnance, **l'article 20** de la loi de 2018 permet au tribunal de commerce de publier les sanctions contre les pratiques commerciales déloyales qu'il a prononcées.

**La loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique (dite loi ASAP)** ajoutera ultérieurement la pratique de la déduction d'office en matière de pénalités, et l'article 8 de **la loi EGALIM 2** le préjudice découlant du fait d'obtenir des conditions de vente ou d'achat des produits alimentaires avantageuses sans réelles contreparties.

On relèvera que la loi d'octobre 2021 s'est aussi attachée à traiter en partie la question de la concurrence étrangère déloyale *via* des dispositions relatives aux pratiques commerciales trompeuses et à l'étiquetage de l'origine des denrées alimentaires en particulier (articles 12, 13 et 14).

L'information sur les produits agricoles et alimentaires est de manière générale un enjeu du rééquilibrage des rapports commerciaux, même si la loi EGALIM n'a pas traité la problématique en tant que telle. Mais une commission d'enquête en septembre 2019 a montré les diverses pratiques de la grande distribution qui contribuent à maintenir une forte distorsion entre l'aval et l'amont ainsi que le maillon de la transformation <sup>(1)</sup>. La **loi n° 2020-699 du 10 juin 2020 relative à la transparence de l'information sur les produits agricoles et alimentaires** est issue de ces travaux. Elle refond les règles relatives à l'étiquetage et aux indications d'origine afin de lutter contre ces pratiques, d'obtenir une meilleure valorisation des productions françaises, et d'encourager par la même occasion leur montée en gamme.

Concernant le dispositif mis en place par l'ordonnance n° 2019-359, les acteurs de la production agricole ou de la transformation auditionnés saluent à la fois la simplification du régime des pratiques restrictives (qui était devenu « *une liste à la Prévert* ») et la conception large des pratiques commerciales déloyales visées par le nouveau dispositif. Ils étaient toutefois demandeurs des compléments apportés par les lois ASAP et EGALIM 2.

Ils saluent également la possibilité de saisine de la justice par le ministère public, le ministre chargé de l'économie ou l'Autorité de la concurrence, quand la partie lésée n'ose pas le faire.

Mais d'aucuns regrettent qu'il y ait **relativement peu d'actions engagées et considèrent qu'il serait nécessaire d'augmenter les contrôles effectués par l'administration** afin de sanctionner efficacement ces pratiques.

Les représentants de la distribution approuvent aussi la simplification opérée. Certain déplore toutefois que « *la définition assez générale de la*

---

(1) Cf. Rapport n° 2268 de la commission d'enquête sur la situation et les pratiques de la grande distribution et de ses groupements dans leurs relations commerciales avec leurs fournisseurs, présenté par M. Thierry Benoit, président, et M. Grégory Besson-Moreau, rapporteur, du 25 septembre 2019.

*" disproportion manifeste " et du " déséquilibre significatif " fasse du juge un arbitre de "l'équilibre" de la relation commerciale et du contrat ».*

Enfin, s'agissant des ruptures brutales des relations commerciales, ils considèrent que la fixation d'une durée maximale de préavis à 18 mois était opportune en ce qu'elle offre de la prévisibilité aux opérateurs économiques ; de même que la suppression du doublement du délai de préavis concernant les produits à marques de distributeurs.

*c. La consolidation de l'action en responsabilité pour prix abusivement bas*

De son côté, l'**ordonnance n° 2019-358 du 24 avril 2019** relative à l'action en responsabilité pour prix abusivement bas s'est attachée à **élargir le champ d'application du dispositif** : auparavant limité à certains produits, il concerne désormais **l'ensemble des produits agricoles et alimentaires**. Par ailleurs, les conditions tenant à l'existence d'une crise dite conjoncturelle et de forte hausse de certaines matières premières, initialement posées par l'article L. 442-9 du code de commerce et presque impossibles à établir en pratique, ont été supprimées.

Elle a également clarifié la notion de prix de cession abusivement bas en **précisant comment le juge peut l'apprécier à partir de certains indicateurs**, à savoir les indicateurs de coûts de production, ceux figurant dans la proposition de contrat du producteur agricole, ainsi que tous les autres indicateurs disponibles, dont ceux établis par les OP et par l'OFPM.

Les acteurs de l'amont interrogés par les rapporteurs ont évidemment applaudi à l'élargissement du champ d'application du dispositif et à la référence aux indicateurs de coûts de production pour apprécier le caractère abusivement bas d'un prix. La référence aux indicateurs de l'OFPM était aussi une demande forte des syndicats agricoles, pour pallier notamment l'absence d'indicateurs de référence dans certaines filières.

Mais ils constatent que **cette sanction est peu prononcée en pratique**, vraisemblablement en raison de la différence considérable de rapport de force entre les agriculteurs et les acheteurs. De fait, certaines interprofessions reconnaissent qu'en raison d'une forte dépendance économique de l'amont vis-à-vis de ses acheteurs, il apparaît très difficile pour les producteurs d'engager la responsabilité de leurs acheteurs devant les tribunaux en risquant de voir leurs relations commerciales prendre fin.

**Certains souhaiteraient que les possibilités de saisine de la justice soient élargies et que les contrôles par les services de l'État soient plus réguliers.**

L'ILEC approuve la nouvelle méthode d'appréciation du caractère anormal du prix, mais pour les seuls prix « amont » », pratiqués entre les producteurs et les transformateurs. Elle est, selon lui, **inadaptée à la comparaison des prix « aval »** – entre un transformateur et un distributeur – car la structure de coût d'un produit transformé n'est pas celle d'un coût d'achat de produit agricole : elle ne se limite

pas aux prix des matières premières, mais intègre aussi la valorisation de l'actif immatériel, les coûts de recherche et développement, d'investissements média et marketing. Si la simplification de la définition du prix abusivement bas par EGALIM est bienvenue, et efficace, pour les producteurs agricoles, elle lui semble donc « dangereuse » s'agissant des produits finis.

L'ILEC recommande d'utiliser plutôt d'autres mécanismes au stade « aval », telle la sanction des « déséquilibre significatif » (voir *supra*) ou les dispositifs du droit de la concurrence, relatifs aux « prix prédateurs » par exemple.

Les représentants de la distribution auditionnés n'ont pas eu connaissance d'application de la nouvelle réglementation. Ils pensent cependant qu'elle sera facilitée par la mise en œuvre effective des conventions écrites de premier niveau et par la transparence des prix des matières premières agricoles lors des négociations commerciales de second niveau.

Un des acteurs a aussi rappelé qu'ils sont parfois amenés à écouler à prix cassés d'importants volumes de produits alimentaires pour soutenir les débouchés des filières en surproduction.

**Proposition n° 9 : Mener une étude sur les difficultés ou les blocages qui expliqueraient la quasi-absence de mise en œuvre de l'action en responsabilité pour prix abusivement bas.** Ce dispositif doit être complété pour qu'il rassure les parties lésées et soit effectif pour les agriculteurs.





## II. DES CHANGEMENTS SALUTAIRES EN FAVEUR D'UNE ALIMENTATION SAINE, SÛRE ET DURABLE POUR TOUS

### A. UN VOLET PUISSANT DE MESURES AU SERVICE D'UNE ALIMENTATION SAINE, SÛRE ET DURABLE POUR TOUS.

La loi EGALIM comporte un volet puissant de mesures concernant la restauration collective dans le but de favoriser l'accès à une alimentation saine, sûre et durable pour tous. Celles-ci s'articulent autour de **cinq objectifs spécifiques**, que sont la diversification protéique (1), le renforcement de la qualité et de la durabilité des produits servis (2), la lutte contre le gaspillage alimentaire (3), une meilleure information des usagers (4) et, enfin, l'interdiction de certains contenants et ustensiles en plastique (5). Ces objectifs correspondent aux articles 24, 26, 27, 28, 29, 47, 62, 63, 64, et 66 de cette loi.

#### 1. Le contenu des mesures « restauration collective » de la loi EGALIM

##### *a. La diversification des sources de protéines*

La diversification des sources de protéines vise à permettre à chaque usager des services de restauration collective de bénéficier d'une alimentation variée et à valoriser l'existence de certains aliments parfois oubliés comme les lentilles, les haricots rouges ou encore les pois chiches. Cet objectif de politique publique, porté dans le cadre de la loi EGALIM, répond à des préoccupations d'ordre environnemental, sanitaire et de patrimoine culinaire.

En matière de diversification protéique, la loi EGALIM prévoit que les gestionnaires des restaurants collectifs à mission de service public servant plus de 200 couverts par jour en moyenne doivent élaborer **un plan pluriannuel de diversification des protéines** incluant des alternatives à base de protéines végétales dans les plats proposés.

Cette disposition, codifiée à l'article L 230-5-4 du code rural et de la pêche maritime, trouve sa déclinaison au sein du programme national de l'alimentation et de la nutrition (PNAN) 2019-2023. Elle doit s'appliquer d'ici 2024 à tous les restaurants collectifs dont des personnes de droit privé ont la charge.

### **Le programme national de l'alimentation et de la nutrition (PNAN)**

Le programme national de l'alimentation et de la nutrition (PNAN) constitue le vecteur principal de la politique de l'alimentation française, dont l'objectif est « d'assurer à la population l'accès à une alimentation sûre, saine, diversifiée, de bonne qualité et en quantité suffisante, produite dans des conditions économiquement et socialement acceptables par tous, favorisant l'emploi, la protection de l'environnement et des paysages et contribuant à l'atténuation et à l'adaptation aux effets du changement climatique ».

Il se compose de deux plans : le plan national pour l'alimentation (PNA) et le plan national nutrition et santé (PNNS), pilotés, respectivement, par les ministères de l'agriculture et de l'alimentation, et de la santé.

*Source : ministère de l'agriculture et de l'alimentation.*

La loi EGALIM comprend une deuxième mesure destinée à favoriser la diversification des types de protéines proposées aux usagers des services de restauration collective. Elle prévoit en effet l'expérimentation, sur une durée de deux ans à compter du 1<sup>er</sup> novembre 2019, de la mise en place d'un **menu végétarien**, proposé au moins une fois par semaine par les gestionnaires des restaurants scolaires.

La loi Climat et résilience <sup>(1)</sup> est venue renforcer cette dynamique, *via* les deux mesures suivantes :

– l'obligation, pour les gestionnaires publics et privés des services de restauration collective de l'État, de ses établissements publics et des entreprises publiques nationales de **proposer tous les jours un menu végétarien à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2023 au plus tard** ;

– la possibilité pour les collectivités territoriales, pour une durée de 2 ans (août 2021-août 2023) de **proposer une option végétarienne quotidienne au sein des services de restauration dont elles ont la charge**.

#### ***b. Le renforcement de la qualité et de la durabilité des produits servis***

La loi EGALIM fixe en son **article 24** une exigence forte en faveur de la qualité et de la durabilité des produits servis aux usagers de la restauration collective. Elle prévoit en effet **qu'au moins 50 % des produits utilisés doivent être sous signes de qualité et d'origine, dont au moins 20 % issus de l'agriculture biologique à compter de 2022**.

Les produits éligibles sont ceux bénéficiant de signes officiels d'identification **de la qualité et de l'origine (SIQO) ou des mentions valorisantes** telles que le Label rouge, l'appellation d'origine (AOC/AOP), l'indication géographique (IGP), la Spécialité traditionnelle garantie (STG), la mention « issu d'une exploitation à Haute Valeur Environnementale » (HVE), la mention «

---

(1) Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

fermier » ou « produit de la ferme » ou « produit à la ferme » (uniquement pour les produits pour lesquels existe une définition réglementaire des conditions de production), ou encore de l'écolabel « Pêche durable ». Pour la certification HVE, les produits de niveau 2 sont éligibles jusqu'au 31 décembre 2019.

Le ratio de produits de qualité/durable est calculé en valeur d'achat hors taxe de produits alimentaires par année civile. La loi précise également qu'à partir de 2022, au plus tard à la date du 31 mars de l'année suivante, est établi un bilan de la mise en œuvre des obligations d'approvisionnement concernant l'année civile précédente.

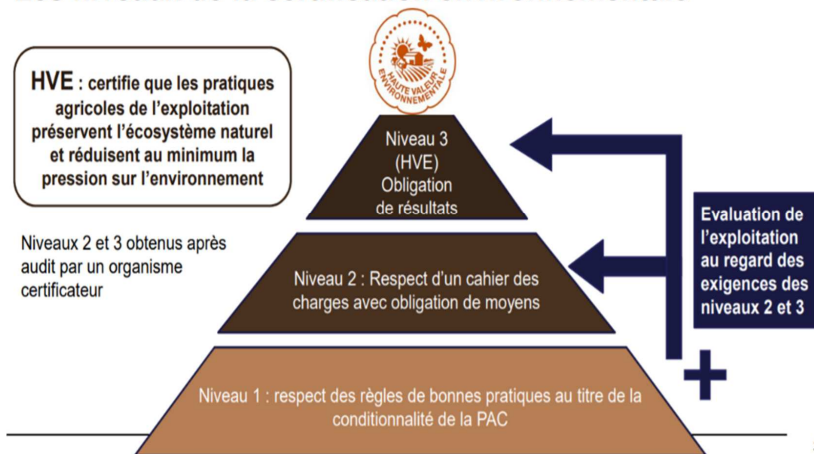
La loi Climat et résilience a durci ces dispositions en fixant **un sous-objectif de 60 % de produits durables et de qualité pour les viandes et poissons au 1<sup>er</sup> janvier 2024, avec un taux porté à 100 % pour la restauration collective de l'État**. Elle a en outre étendu l'obligation initiale prévue au sein de la loi EGALIM à la restauration collective privée à partir de 2025.

### La La certification Haute Valeur Environnementale – HVE

La mention « Haute Valeur Environnementale » a été lancée en 2011 après une phase d'expérimentation initiée en 2008, à la suite du Grenelle de l'environnement. Cette certification vise à garantir que les pratiques agricoles utilisées sur l'ensemble d'une exploitation préservent l'écosystème naturel et réduisent au minimum la pression sur l'environnement (sol, eau, biodiversité...). Cette mention valorisante est prévue par le code rural et de la pêche maritime, au même titre que « produit de montagne » ou encore « produit à la ferme ». Pour conserver cette mention, les exploitations agricoles sont auditées au moins une fois tous les dix-huit mois, par un organisme certificateur.

La démarche HVE peut être conduite de manière individuelle (une seule exploitation) ou collective (collectif d'exploitations). La certification se décompose en trois niveaux : CEN1, CEN2 et HVE pour le niveau 3.

### Les niveaux de la certification environnementale



Dans le cadre d'un audit pour une certification de niveau 3, l'évaluation des performances d'une exploitation peut être faite sur la base d'indicateurs environnementaux (option A) ou économiques (option B). Le choix de l'option, et donc des critères d'audit, sont laissés à la discrétion de l'exploitant.

Critères d'évaluation pour l'option A : biodiversité, stratégie phytosanitaire, gestion de la fertilisation et la gestion de l'irrigation.

Critères d'évaluation pour l'option B : pourcentage de la surface agricole utilisée (SAU) en infrastructures agroécologies, pourcentage de la SAU en prairies permanentes de plus de cinq ans, poids des intrants dans le chiffre d'affaires.

La loi EGALIM (article 47) est venue préciser le lien entre cette mention et l'agroécologie, en complétant l'article L. 611-6 du code rural pour préciser que « cette certification concourt de façon majeure à la valorisation de la démarche agroécologique [...] ».

Le cahier des charges HVE 3 est actuellement en cours de révision pour renforcer la fiabilité de cette certification, et faire évoluer, en particulier, l'option B.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2021, 14 333 exploitations agricoles sont certifiées HVE, contre seulement 70 en 2014. La dynamique d'augmentation est bonne, même si les exploitations agricoles certifiées HVE ne représentent que 3,5 % des exploitations agricoles françaises.

*Source : ministère de l'agriculture et de l'alimentation.*

### *c. La lutte contre le gaspillage alimentaire*

Le gaspillage alimentaire correspond à l'ensemble des pertes, au sein de la chaîne alimentaire, de nourriture destinée à la consommation humaine. Ses causes sont diverses, des pratiques de cuisine, au mauvais calibrage des repas, sans oublier le fait, pour les consommateurs, de mal-maîtriser leurs pratiques alimentaires.

En France, chaque année, les chiffres disponibles indiquent que près de 20 % de la nourriture produite finit à la poubelle, ce qui représente 150 kg de nourriture par personne et par an gaspillés, soit 10 millions de tonnes de nourriture gâchées. Cela correspond, au niveau environnemental à 15 millions de tonnes équivalent CO<sub>2</sub> (3 % des émissions de gaz à effet de serre nationales).

L'action politique en faveur de la lutte contre le gaspillage alimentaire s'est renforcée ces dernières années.

En 2013, la France s'est dotée **d'un pacte national de lutte contre le gaspillage alimentaire**. Renouvelé en 2017, il fixe comme objectif de réduire le gaspillage alimentaire de 50 % à l'horizon 2025 pour les secteurs de la distribution et de la restauration collective, et d'ici 2030 pour les autres secteurs.

En 2016, **la loi Garot a fixé les grands principes du cadre juridique de la lutte contre le gaspillage alimentaire**. Elle a notamment établi une hiérarchie dans les actions pour la lutte contre le gaspillage alimentaire, interdit les pratiques de destruction d'aliments encore consommables et imposé aux distributeurs de plus de 400 m<sup>2</sup> de proposer des conventions de don à des associations d'aide alimentaire.

En 2018, la loi EGALIM a renforcé cette dynamique *via* plusieurs mesures. Elle a introduit **l'obligation, à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2021, pour les acteurs de la restauration commerciale, de proposer un gourmet bag**. Elle a également prévu que **les projets alimentaires territoriaux (PAT) doivent inclure plus systématiquement cette dimension**. En outre, en application de la loi EGALIM, une ordonnance n° 2019-1069 du 21 octobre 2019 a étendu **l'obligation de mettre en place une démarche de lutte contre le gaspillage alimentaire, aux opérateurs de la restauration collective**. Un délai d'un an était prévu, à compter du 21 octobre 2019, pour les opérateurs n'ayant pas déjà mis en œuvre pareille démarche pour réaliser un diagnostic préalable en ce sens.

La même ordonnance a par ailleurs **élargi le champ d'exercice du principe d'interdiction de rendre impropres à la consommation les excédents alimentaires encore consommables aux acteurs de la restauration collective et de l'industrie agroalimentaire, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2020** et prévu que les opérateurs de la restauration collective préparant plus de 3 000 repas/jour devaient, dans un délai d'un an, proposer à une association habilitée **une convention pour le don de denrées consommables et non vendues**. Ces mêmes opérateurs devront, en outre, rendre publics leurs engagements en faveur de la lutte contre le gaspillage alimentaire à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2020.

Les lois AGECE <sup>(1)</sup> et Climat et résilience, adoptées respectivement en 2020 et 2021, sont venues compléter et durcir le cadre juridique mis en place par la loi EGALIM.

La loi AGECE de février 2020 a en effet **fixé l'objectif d'une réduction du gaspillage alimentaire pour le secteur de la restauration collective, d'une valeur de 50 % à l'horizon 2025 par rapport à son niveau de 2015**. Elle a étendu, en outre, **l'obligation de diagnostic anti-gaspillage aux industries agroalimentaires**, et introduit un label national « anti-gaspillage alimentaire » pouvant être accordé à toute personne contribuant aux objectifs nationaux de réduction du gaspillage alimentaire. Elle a enfin **renforcé le plan de gestion de la qualité du don**, en introduisant des procédures de suivi et de contrôle de la qualité du don et étendu les obligations de la loi Garot aux opérateurs de commerce de gros alimentaire, **tout en augmentant les sanctions liées au non-respect de ces dispositions**.

Enfin, la loi Climat et résilience a permis, à titre expérimental, aux gestionnaires publics et privés de services de restauration collective de **mettre en place une solution de réservation de repas pour ajuster au mieux les approvisionnements**, pour une durée de 3 ans.

#### *d. Une meilleure information des usagers*

L'information des usagers est un levier essentiel pour lutter contre le gaspillage alimentaire et permettre à chacun de faire un juste choix en matière

---

(1) Loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire.

d'alimentation. Son renforcement prend la forme de **trois mesures** distinctes au sein de la loi EGALIM :

– une information obligatoire des usagers des restaurants collectifs, une fois par an, par voie d'affichage et de communication électronique, sur la part des produits de qualité et durables (au sens de l'article L. 230-5-1 du CRPM) entrant dans la composition des repas servis et des démarches entreprises pour développer des produits issus du commerce équitable ;

– la mise en place d'une expérimentation, pour une durée de 3 ans, pour les collectivités territoriales, consistant en l'affichage obligatoire de la nature des produits entrant dans la composition des menus servis au sein des services de restauration collective dont elles ont la charge ;

– la mise en place d'une obligation pesant sur les gestionnaires des services de restauration collective scolaire et universitaire, ainsi que des services de restauration collective des crèches, consistant à tenir informer et à consulter régulièrement, dans chaque établissement et par tous moyens utiles, les usagers sur le respect de la qualité alimentaire et nutritionnelle des repas servis.

#### ***e. L'interdiction de certains ustensiles et contenants en plastique***

Le recours massif au plastique à usage unique dans le domaine alimentaire constitue un risque pour la santé humaine et une source de pollution.

Plusieurs initiatives sont intervenues, ces dernières années, pour encadrer son usage. À l'échelle européenne, la directive *Single-use 2*, dite « directive SUP », entrée en vigueur le 2 juillet 2019, indique que « les États membres prennent les mesures nécessaires pour parvenir à une réduction ambitieuse et soutenue de la consommation des produits en plastique à usage unique ».

À l'échelle nationale, la loi EGALIM du 18 octobre 2018, d'une part, et la loi AGECE du 10 février 2020, d'autre part, sont intervenues pour encadrer son usage.

**L'article 28** de la loi EGALIM a prévu trois mesures à cette fin, *via* l'interdiction :

– des touillettes et pailles en plastique, dans la restauration, la vente à emporter, les cantines et les commerces alimentaires en 2020 ;

– des bouteilles d'eau en plastique dans les cantines scolaires en 2020 ;

– de l'utilisation des contenants alimentaires de cuisson, de réchauffe et de service en plastique en restauration collective des collectivités locales en 2025. Dans les collectivités territoriales de moins de 2 000 habitants, cette mesure est applicable au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2028.

En outre, la loi Climat et résilience a prévu **qu'à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2025, les établissements de restauration collective offrant des services de vente à emporter devront proposer à leurs consommateurs d'être servis dans un contenant réutilisable ou composé de matières recyclables.**

## **B. UNE VRAIE DYNAMIQUE MAIS DES RESULTATS QUI RESTENT À CONSOLIDER**

### **1. Au niveau global : des mesures saluées par les acteurs auditionnés mais un contexte peu favorable qui freine la dynamique en cours**

D'une façon générale, **l'ensemble des acteurs auditionnés par vos rapporteurs saluent le contenu des mesures de la loi EGALIM et l'effet d'entraînement qu'elles ont eu sur leur secteur d'activité.** Les acteurs de la restauration collective estiment en effet que les objectifs fixés font l'objet d'un réel consensus, qui vient traduire la qualité des échanges menés lors des États généraux de l'alimentation. La loi EGALIM est en effet souvent venue poser un cadre sur des expérimentations et des actions dont le secteur de la restauration collective s'était emparé.

Ces mêmes acteurs relèvent, néanmoins, que le contexte de crise sanitaire et le faible recul dont on peut disposer sur des actions à mener sur le temps long rendent difficile une évaluation « définitive » de l'efficacité des dispositifs créés et mis en œuvre. Ils soulignent, en outre, à raison, que le contexte actuel d'inflation sur les denrées alimentaires vient freiner la mise en œuvre de l'objectif général d'une montée en gamme de l'alimentation au sein de la restauration collective, ce qui explique le « retard » pris vis-à-vis de certains objectifs, dans une période de sortie de la crise de la Covid-19.

Vos rapporteurs constatent donc, au global, **un fort niveau d'adhésion aux mesures EGALIM** et souhaitent rappeler combien cette loi a posé un jalon utile pour promouvoir l'accès à une alimentation saine sûre, et durable pour tous.

### **2. Évaluation spécifique des mesures EGALIM**

#### ***a. Une dynamique favorable sur la qualité et la durabilité des repas mais des objectifs qui restent à atteindre***

Face aux objectifs ambitieux fixés par la loi EGALIM pour améliorer la qualité et la durabilité des produits servis au sein de la restauration collective, le constat qui peut être dressé est le suivant : une vraie dynamique est à l'œuvre, mais les objectifs fixés n'ont pas tous été atteints.

Concernant la mesure relative à « l'approvisionnement en produits de qualité », vos rapporteurs souhaitent relever, d'abord, l'absence de données consolidées permettant d'évaluer de façon efficace cette mesure. Il n'existe pas, en effet, de suivi d'avancement de son déploiement. Ainsi que le relève le ministère de



l'agriculture et de l'alimentation dans la contribution écrite adressée à la présente mission « les données permettant d'apprécier l'avancement du déploiement de ces objectifs sont éparées, non représentatives et certainement biaisées par la capacité des acteurs à fournir ces données, attestant d'un niveau de maturité plus avancé que la moyenne ». Cette première remarque semble appeler un effort pour améliorer ledit suivi, qui pourrait prendre, le cas échéant, la forme d'une obligation de *reporting* imposée par la loi aux acteurs concernés.

**Proposition n° 10 : Améliorer le suivi de l'objectif relatif à la qualité et à la durabilité des produits servis en imposant une pratique systématique et régulière de *reporting* à destination des collectivités territoriales.**

Deux enquêtes nationales, diligentées par le ministère de l'agriculture et de l'alimentation permettent néanmoins d'observer une dynamique sur cette mesure, même si les objectifs fixés ne sont pas atteints. Les taux atteints au sein des services de restauration collective sont, en moyenne, de l'ordre de 15 % de produits durables et de qualité, dont 10 % de produits biologiques tous secteurs confondus. Cela témoigne d'une réelle dynamique, puisque la part de produits biologiques en leur sein était estimée à seulement 3,4 % en 2017 d'après l'Agence Bio.

Les résultats obtenus sont néanmoins très hétérogènes et très en-deçà des objectifs ambitieux fixés par la loi.

Les chiffres fournis par Restau'Co indiquent ainsi que l'objectif des 50 % de produits de qualité, dont 20% de produits bio, en règle générale, est atteint ou presque atteint en milieu scolaire et universitaire, en intégrant les produits Bleu- Blanc-Cœur (BBC) et MSC et parfois les produits locaux (la moyenne étant plutôt de 25% dans le cas contraire). Il existe néanmoins de fortes disparités entre les restaurants scolaires du premier degré, qui respectent l'objectif, et les établissements du secondaire, qui sont plus en retard vis-à-vis de cet enjeu. Les établissements d'enseignement privé apparaissent, en revanche, très en retard sur l'atteinte de cet objectif (3 % de produits bio).

Dans les autres secteurs d'activité, qui ont été soumis au respect de cet objectif, les résultats sont plus contrastés, même si, de l'aveu des acteurs interrogés, il existe une vraie volonté de l'État d'être exemplaire. Ce souhait a d'ailleurs été réaffirmé avec force par le ministre de l'agriculture et de l'alimentation, M. Julien Denormandie lors de son audition devant les membres de la mission. Les chiffres disponibles indiquent, au sein des restaurants inter-administratifs, un taux de produits de qualité et durables de l'ordre de 20 %, dont 8 % de produits biologiques. Dans le cadre du dispositif « Services publics écoresponsables », en outre, on observe une moyenne de 22 % de produits durables et de qualité, dont 12 % de produits biologiques au sein des restaurants administratifs dépendants de l'État.

Enfin, au sein des restaurants d'entreprise, vis-à-vis desquels cet objectif n'est pas observable avant le 1<sup>er</sup> janvier 2022, les données fournies à la mission

indiquent que le taux de produits durables ou de qualité reste faible, avec 6 % en moyenne de produits de qualité et durables, soit un niveau proche de celui observé au sein des hôpitaux (5 %) où le chemin à parcourir reste encore long.

En somme, il apparaît que **si la loi EGALIM a effectivement créé une dynamique favorable à l'amélioration de la qualité et de la durabilité des produits servis, les objectifs fixés ne sont pas atteints à l'échéance fixée par la loi, à savoir le 1<sup>er</sup> janvier 2022**. L'impact de la crise sanitaire, qui a eu tendance à geler cette dynamique, n'y est pas étranger, de même que l'impact économique des mesures sanitaires depuis 2020 (baisse de la fréquentation des restaurants collectifs, coûts des mesures sanitaires, déstabilisation de la chaîne d'approvisionnement...). Le contexte actuel d'inflation du prix des matières premières lié à la reprise économique constitue une contrainte supplémentaire.

Vos rapporteurs souhaitent néanmoins saluer les progrès réalisés depuis 2018 sur ce sujet grâce à la loi EGALIM. Celle-ci a en effet permis **une vraie mobilisation des acteurs de la restauration collective et l'organisation de nouvelles filières d'approvisionnement (notamment pour les produits HVE 3)**. En outre, un soutien a été organisé à destination des communes rurales, pour les aider à progresser vis-à-vis des objectifs fixés, dans le cadre du plan de relance, pour amplifier la dynamique à l'œuvre. Enfin, la mise en place de plans alimentaires territoriaux (PAT) contribue à soutenir cette dynamique. La loi EGALIM est d'ailleurs venue renforcer leur rôle en matière de lutte contre la précarité alimentaire (article 64).

Il convient désormais de travailler sur les différents points d'amélioration suivants, pour se rapprocher des objectifs fixés par la loi :

– *la connaissance et l'appropriation de la loi* doivent être renforcées même si de sérieux efforts ont été menés à ce sujet, *via*, par exemple, la mise en place d'une banque de ressources en ligne dénommée *MaCantine*. Ainsi que le relève à raison le ministère de l'agriculture et de l'alimentation dans sa contribution écrite, il apparaît qu'un « temps d'accompagnement et de pédagogie est nécessaire pour monter en puissance sur la connaissance des produits sous signes de qualité ou bénéficiant de mentions valorisantes, ainsi que pour la formation des acheteurs au recours à des critères de durabilité tels que le coût des externalités environnementales des produits ou encore les performances en matière de protection de l'environnement et d'approvisionnement direct ». Ces notions, introduites par les loi EGALIM et Climat et résilience, se révèlent peu opérationnelles et requièrent de la part des acheteurs des efforts pour les définir pour chaque marché, au cas par cas, dans le respect du code de la commande publique, ce qui engage leur responsabilité en cas de contentieux ;

– *l'outillage des gestionnaires de cuisines* doit être amélioré, puisqu'il reste aujourd'hui lacunaire, ce qui pose des difficultés substantielles pour assurer un suivi efficace de leurs approvisionnements ;

– les contraintes budgétaires, liées au surcoût des produits durables et de qualité par rapport aux produits conventionnels mais également aux changements de pratiques (recours à plus de produits bruts, changement des circuits d’approvisionnement, mise en place du suivi des produits durables et de qualité...) doivent continuer d’être prises en compte. Celles-ci constituent un véritable frein au déploiement de ces objectifs, en particulier pour les structures qui font face à des contraintes budgétaires. En ce sens, l’objectif de 60 % de viandes et poissons durables et de qualité fixé à compter de 2024 reste un défi pour les opérateurs, la viande constituant le poste principal dans le coût matière des repas. En moyenne, le coût matière supplémentaire pour l’atteinte des objectifs fixés pour 2022 est estimé à 20 % par repas.

Ce dernier sujet est, par ailleurs, profondément intriqué avec celui de la commande publique, sur lequel les acteurs de la restauration collective ont fortement insisté lors de leur audition. En effet, comme le résume à juste titre Restau Co’ dans sa contribution écrite : « il n’est pas possible d’augmenter la qualité des achats alimentaires à budget alimentaire constant », en particulier dans un contexte de hausse du prix des matières premières. À cet égard, le respect du sous-objectif « viande poisson » fixé par la loi Climat et résilience apparaît, selon cet acteur, difficile « par rapport à l’état des lieux de la restauration collective et aux offres du marché » ainsi que pour des raisons financières.

Parmi les solutions possibles, les acteurs de la restauration collective soutiennent, d’abord, un élargissement des filières éligibles au critère des 50% pour faciliter les approvisionnements tout en conservant une exigence en matière de qualité. Ils suggèrent notamment d’y intégrer les filières BBC, LQV, MSC et soutiennent le développement de la démarche HVE2 sur d’autres familles de produits que le maraîchage (les produits laitiers par exemple).

**Proposition n° 11 : Envisager l’élargissement de l’offre éligible à l’objectif des 50% de produits durables et de qualité**, tout en conservant une exigence forte sur la qualité des produits.

Ces acteurs soutiennent également une évolution des règles de la commande publique, pour faciliter l’usage du nouveau critère EGALIM créé par l’article 257 de la loi Climat et résilience, qui concerne les « produits dont l’acquisition a été fondée sur les performances en matière de protection de l’environnement et le développement de l’approvisionnement direct des produits de l’agriculture » au sein des marchés publics, en particulier pour l’approvisionnement en viande française. Ils estiment en effet, à ce stade, que l’offre de produits sous labels ne permettra pas d’atteindre les sous-objectifs ambitieux fixés sur la viande, la volaille et le poisson. (RECO).

**Proposition n° 12 : Faciliter l’usage au sein de la commande publique du nouveau critère EGALIM concernant l’approvisionnement direct des produits de l’agriculture.**

Vos rapporteurs souhaitent insister, enfin, sur le fait que la montée en qualité des repas ne peut se faire sans une augmentation globale de leur prix, ce qui implique d’aider les collectivités à prévoir une tarification sociale afin de protéger les ménages les plus fragiles.

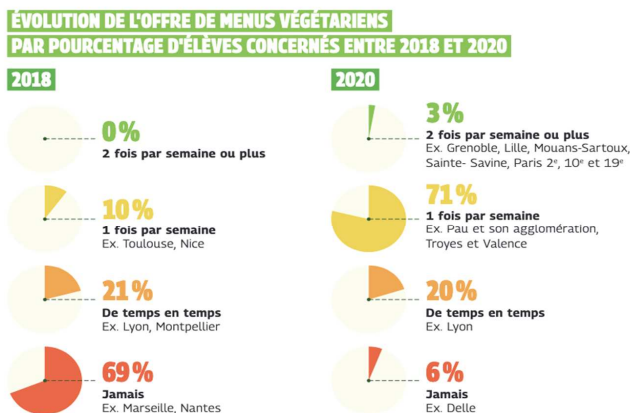
***b. Un renforcement indiscutable de la diversité protéique au sein des espaces de restauration collective***

La loi EGALIM a incontestablement permis de **favoriser la diffusion d’une plus grande variété de protéines disponibles pour les usagers des espaces de restauration collective.**

Les acteurs auditionnés ont confirmé, à vos rapporteurs, que les gestionnaires s’étaient emparés de l’obligation de mettre en place des plans pluriannuels de diversification des sources de protéines. Sur ce point, un consensus se dégage autour de la nécessité de privilégier une démarche intégrée et sur la durée pour obtenir des résultats et privilégier des produits les moins transformés possibles. En outre, la formation des cuisiniers vis-à-vis des nouvelles recettes disponibles apparaît également comme un point essentiel pour mobiliser les équipes concernées.

**L’expérimentation d’un menu végétarien au sein des cantines scolaires est, par ailleurs, un succès qu’il convient de saluer au regard de la forte dynamique créée par cette mesure.** Les chiffres fournis par le Conseil général de l’alimentation de l’agriculture, et des espaces ruraux (CGAAER) font apparaître que 94 % des répondants à l’enquête nationale EGALIM appliquent cette mesure, avec une tendance plus forte dans le primaire que dans le secondaire. Dans le détail, l’enquête *Les Cantines à la loupe*, menée par Greenpeace, indique que 73 % des communes appliquent EGALIM dans les cantines scolaires, contre des taux de l’ordre de 59 % pour les collèges et 52 % pour les lycées.

La dynamique impulsée par cette mesure est réelle, avec un pourcentage d’élèves n’ayant pas d’autre choix que de consommer de la viande ou du poisson tous les jours ou presque, sans alternative végétarienne, qui est passé de 69 % en 2018 à 6 % en 2020.



Source : Greenpeace.

Les cantines du primaire sont également plus avancées en matière d'introduction d'une composante bio dans leurs menus végétariens (plus de 25 %, contre 11 % pour les collèges et les lycées) et leurs menus végétariens sont également plus diversifiés que dans le secondaire.

La proposition de ce menu végétarien dans les cantines scolaires coïncide avec un taux de prise important. Ainsi que l'indique l'enquête nationale EGALIM publiée en mars 2021 par le CGAAER, lorsque le menu végétarien hebdomadaire est proposé sous forme d'option dans les cantines scolaires, le taux de prise est de 24 % en moyenne premier et second degrés confondus, 27 % dans les lycées. Ce taux de prise est donc complètement décorrélé du très faible taux de personnes végétariennes en France (autour de 2 %, enquête FranceAgrimer, mai 2021).

Ainsi que le relève le ministère de l'agriculture et de l'alimentation dans sa contribution écrite, « les difficultés identifiées dans la mise en œuvre de menus végétariens dans la restauration scolaire semblent donc majoritairement liées aux compétences de cuisine et à l'habitude du personnel et des convives. La formation des cuisiniers et un certain temps d'adaptation semblent donc nécessaires, et les outils développés vont en ce sens ». Dans sa contribution écrite adressée à la présente mission d'évaluation, l'association Greenpeace a insisté à raison sur la nécessité de faire en sorte que l'article 253 de la loi Climat et résilience, qui prévoit une réforme de la formation continue et initiale des cuisiniers en 2023, soit un outil majeur du changement.

Il existe également parfois des difficultés spécifiques dans les communes rurales, liées à une opposition plus importante à ce type de mesures et à des préoccupations financières.

Vos rapporteurs considèrent donc que la dynamique engagée doit être saluée, et poursuivie, pour atteindre les objectifs ambitieux fixés par la loi Climat et résilience dans cette matière.

*c. Des données encore insuffisantes pour évaluer l'impact de la loi sur le gaspillage alimentaire*

**L'évaluation des mesures de la loi EGALIM destinées à réduire le gaspillage alimentaire apparaît difficile à ce stade, en raison de l'absence de données disponibles.** Les données relatives aux niveaux de gaspillage alimentaire par secteur seront en effet disponibles uniquement à partir de la mi-2022, dans le cadre du rapportage prévu par la directive européenne relative aux déchets. L'ADEME doit également produire un rapport à destination du Parlement concernant le gaspillage alimentaire par la restauration collective et la grande distribution, dont la transmission devrait intervenir dans les prochaines semaines.

Plusieurs points peuvent néanmoins être relevés à ce stade :

– un guide du don a été élaboré dans le cadre du second Pacte national de lutte contre le gaspillage alimentaire, par un groupe de travail dédié. Cet outil doit permettre de faciliter la diffusion de bonnes pratiques dans ce domaine ;

– des modèles de conventions de don ont également été élaborés à destination de chaque secteur donateur, en concertation avec les acteurs professionnels et les associations d'aide alimentaire ;

– le référentiel « distribution » du label « anti-gaspillage » a été validé dans le cadre de l'AFNOR Spec et les audits tests ont débuté au début de cette année. Les travaux relatifs au secteur de la restauration devraient débiter pour leur part au second semestre 2022 ;

– la question de la qualité du don est également travaillée dans le cadre des réflexions menées au sein du groupe de travail n° 7 du comité de coordination de lutte contre la précarité alimentaire (Cocolupa) portant sur la diversification des sources d'approvisionnement en prenant en compte les enjeux du développement durable. Une réflexion est conduite afin de pouvoir améliorer la qualité des dons mais aussi de trouver des sources d'approvisionnement alternatives et/ou complémentaires.

En outre, les auditions menées font apparaître une vraie mobilisation des différents acteurs concernés, c'est-à-dire ceux de l'industrie agroalimentaire, de la distribution et, enfin, de la restauration collective.

Au sein de l'industrie agroalimentaire, plusieurs initiatives sont en cours et une dynamique de longue date est engagée sur ce sujet. Ainsi que le rappelle en effet l'association des entreprises de produits alimentaires élaborés (ADEPALE) dans sa contribution écrite adressée à la mission, la lutte contre le gaspillage est un enjeu non seulement environnemental mais aussi économique pour les entreprises de ce secteur d'activité. Ces dernières mettent ainsi en œuvre pour beaucoup d'entre elles un suivi de leurs pertes. L'ADEPALE leur propose, en outre, dans ce cadre un accompagnement « pour clarifier les notions en lien avec le gaspillage alimentaire » ainsi qu'un outil « de diagnostic simple à mettre en œuvre afin de s'adapter à leur

propre outil de suivi interne ». Elle est également signataire du pacte sur les dates de consommation porté par Too Good To Go et soutenu par le ministère de l'agriculture et de l'alimentation et par celui de la transition écologique.

Les acteurs de la distribution ont également indiqué à vos rapporteurs être fortement mobilisés dans la lutte contre le gaspillage alimentaire. Figurent ainsi parmi les pratiques mises en œuvre à cette fin l'optimisation des chaînes logistiques, des procédures de réduction du gaspillage en amont et enfin des pratiques de mécénat pour les produits à date de durabilité minimale (DDM), sans oublier la signature de convention avec les grandes associations françaises œuvrant dans ce domaine. Ces acteurs participent par ailleurs souvent aux mêmes initiatives que celles décrites précédemment pour l'industrie agroalimentaire.

Enfin, au sein de la restauration collective, les obligations mises en œuvre ont également soutenu la dynamique à l'œuvre. Dans sa contribution écrite adressée à la présente mission, Restau'Co estime ainsi que la plupart de ses adhérents remplit les objectifs fixés, avec une nuance, toutefois, pour le secteur hospitalier, qui « reste en retard sur cet enjeu ». Sur ce dernier point, un projet a été lancé « Repas à l'hôpital » afin d'expérimenter des leviers de limitation du gaspillage alimentaire en centre hospitalier universitaire, et qui aurait vocation à essaimer dans le maximum de structures de soins en France.

Les échanges menés font apparaître, **en conclusion, plusieurs leviers d'amélioration de l'efficacité de lutte contre le gaspillage alimentaire sollicités par les acteurs entendus.**

Les acteurs de la restauration collective ont soulevé un point spécifique concernant le cahier des charges GEM-RCN (groupe d'études des marchés de restauration collective et nutrition [GEM-RCN]), dont le contenu ne serait pas adapté à certains égards, en particulier concernant le grammage servi à certaines populations de convives, en particulier pour les enfants. Vos rapporteurs recommandent de réfléchir à cette question pour prendre en compte les pratiques effectives de consommation de ces publics spécifiques est souhaitable.

**Proposition n° 13 : Faire évoluer, si nécessaire, le cahier des charges GEM-RCN afin de s'assurer que son contenu est adapté aux enjeux de la lutte contre le gaspillage alimentaire.**

Ils soutiennent également le recours accru aux technologies numériques de suivi de la consommation, de précommande des repas, ainsi qu'aux pratiques de *benchmark* sur ces enjeux.

La Fédération du commerce et de la distribution (FCD) a insisté, en outre, sur l'existence de « freins réglementaires » parmi lesquels l'impossibilité, pour les œufs, d'être donnés à moins de sept jours de la date de consommation raisonnable (DCR), des exigences de traçabilité parfois trop lourde pour des produits qui pourraient être donnés aux animaux, ou, encore le fait que les produits en DDM

dépassée peuvent être parfois refusés alors qu'ils peuvent être consommés sans risque sanitaire.

Plusieurs enseignes de la distribution ont également insisté sur la question des DDM, qu'ils considèrent comme « cruciale » dans la lutte contre le gaspillage alimentaire, interrogeant notamment l'opportunité d'imposer un marquage DDM sur certains produits (sel, poivre, épices etc.) ce qui pousse le consommateur à les jeter alors qu'ils restent souvent tout à fait comestibles.

Enfin, la réduction du gaspillage alimentaire, dynamique positive, ne doit pas avoir pour conséquence de réduire les ressources alimentaires collectées par les associations concernées. La diversification des sources de don (entreprises de la distribution, entreprises alimentaires, etc.) doit compenser les éventuelles diminutions de volumes collectés. **Vos rapporteurs soutiennent donc la mise en place de mécanisme de compensation économique, déjà mises en œuvre par un certain nombre d'acteurs dans ce domaine.**

#### *d. Une réelle information des usagers des services de restauration collective*

Les auditions menées font apparaître que les exigences d'information des usagers sur le contenu des repas servis en service de restauration collective sont respectées.

L'attention de vos rapporteurs a été attirée sur l'élargissement de la mention « Fait Maison » à la restauration collective prévue à l'article 27 de la loi EGALIM. Les acteurs de la restauration collective considèrent que cette mention est difficilement utilisable à l'heure actuelle « car elle ne reconnaît pas la fabrication sur une cuisine centrale et interdit l'utilisation de certains produits utilisés en collectivité en raison des contraintes sanitaires (la betterave cuite par exemple) ou de temps de mise en œuvre (les haricots verts achetés frais à une légumerie locale par exemple) ou encore dans notre rôle social (alimentation des personnes âgées avec des plats enrichis maison au lieu de faire appel à des produits industriels) ».

Ils plaident en conséquence, et à juste titre, en faveur d'une adaptation de ces contraintes par décret, ce qui apparaît pertinent pour soutenir la logique d'une cuisine de qualité.

**Proposition n° 14 : Élargir la possibilité d'utiliser l'appellation « Fait Maison » prévue à l'article 27 de la loi EGALIM aux acteurs de la restauration collective.**

Vos rapporteurs souhaitent rappeler, à cette occasion, qu'il serait également pertinent d'envisager la création d'un label spécifique à destination des espaces de restauration n'utilisant que des produits français. Cette mesure permettrait en effet de créer un signal utile à destination des usagers/consommateurs en faveur de la qualité et de la durabilité des repas servis.



**Proposition n° 15 : Envisager la création d'un label spécifique à destination des espaces de restauration n'utilisant que des produits français.**

*e. Une réduction de l'utilisation du plastique dans le domaine alimentaire en cours de définition*

L'évaluation de la mise en œuvre effective des mesures « plastique alimentaire » est difficile, dans la mesure où **les cibles fixées portent sur des objectifs assez éloignés dans le temps (2025, 2028 entre autres).**

**L'interdiction des bouteilles d'eau en plastique dans les cantines scolaires en 2020 a été mise en place, comme prévu, le 1<sup>er</sup> janvier 2020.** Cette mesure s'applique aux territoires desservis par un réseau d'eau potable et peut être suspendue en cas exceptionnel de restriction de l'eau destinée à la consommation humaine prononcée par le préfet. Il convient aussi de noter que cette mesure avait été complétée par la loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire. Cette dernière prévoit **la fin de la distribution gratuite de bouteilles en plastique contenant des boissons dans les établissements recevant du public et dans les locaux à usage professionnel au 1<sup>er</sup> janvier 2021.**

**Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2020, la mise à disposition de gobelets, de verres et d'assiettes jetables de cuisine pour la table en plastique à usage unique est également interdite.** Elle a par ailleurs été revue dans le cadre de la loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire (dite loi « anti-gaspillage ») pour mettre en cohérence les dates d'entrée en vigueur nationales avec celles prévues au niveau européen dans le cadre de la directive (UE) 2019/904 relative à la réduction de l'incidence de certains produits en plastique sur l'environnement. Cette mesure a été complétée, à ce sujet, **par l'interdiction de mise sur le marché, au 1<sup>er</sup> janvier 2021, d'autres produits en plastique à usage unique,** notamment les pailles (à l'exception de celles destinées à être utilisées à des fins médicales), les piques à steak, les couvercles à verre, les assiettes (y compris celles comportant un film plastique), les bâtonnets mélangeurs pour boissons, les couverts, les contenants ou récipients en polystyrène expansé destinés à la consommation sur place ou nomade, les bouteilles en polystyrène expansé pour boissons et les tiges de support pour ballons (à l'exception des mécanismes destinés à l'usage industriel et professionnel). Un délai d'écoulement des stocks de 6 mois a été prévu conformément à la directive européenne précédemment citée.

**Enfin, il devra être mis fin à l'utilisation de contenants de cuisson, de réchauffe et de service en plastique à compter de 2025 (2028 pour les collectivités de moins de 2 000 habitants) en restauration scolaire, universitaire et à destination des enfants de moins de 6 ans.**

Sur le respect de ces différentes obligations, plusieurs points clefs ressortent des auditions menées par vos rapporteurs.

Les acteurs de la restauration collective ont indiqué **soutenir cette dynamique en faveur du ré-employable, et partager les objectifs fixés**. Cette logique est d'ailleurs mise en place par les acteurs concernés à différents niveaux, selon leur capacité d'investissement et leur mode de production. Ces évolutions ne sont néanmoins pas neutres économiquement, ce qu'il convient de relever.

**Trois principales difficultés** se font néanmoins jour, selon eux.

**En premier lieu, les expérimentations sont encore en cours, pour trouver, en matière de contenants de cuisson et de réchauffe par exemple, des alternatives.** Les travaux sur ce sujet sont engagés, mais il reste des difficultés à lever. C'est le sens des travaux menés par le Conseil national de l'alimentation (CNA) dans le cadre du groupe de concertation portant sur les emballages alimentaires, qui ont abouti à l'adoption de l'avis n° 87 du CNA « Substitution des contenants composés de plastique en restauration collective » en mars 2021.

**En second lieu, il existe un autre point de difficulté spécifique concernant l'usage, au sein de la restauration collective, de barquettes en plastique, dans le cadre de l'approvisionnement des cuisines satellites par les cuisines centrales pour les cas où le restaurant collectif ne comprend pas de cuisine sur place.** La substitution de ces barquettes implique des investissements importants, un changement de mode d'organisation, et les solutions alternatives sont rares. L'enjeu est donc de développer de façon efficace ces solutions d'ici 2025 pour permettre la transition attendue. La stratégie d'accélération « alimentation durable et favorable à la santé » prévoit à cet égard un appel à projet « besoins alimentaires de demain », qui pourra financer l'émergence de ces solutions. Un groupe de travail dédié a également été installé au sein du CNRC pour prendre le relais des travaux du CNA.

Il serait également utile, selon vos rapporteurs, **de soutenir, dans le cadre des projets d'alimentation territoriaux (PAT), le développement des cuisines centrales afin de permettre l'approvisionnement des restaurations collectives de plus petite taille, en particulier en zone rurale.** Cela satisferait en effet un triple objectif de recours accru aux produits locaux et de réduction du gaspillage alimentaire et de l'utilisation de plastique.

**Enfin, les acteurs de la restauration collective manifestent, à raison, un sentiment de complexité face aux évolutions législatives récentes et nombreuses, qui ont parfois fait fi de la réalité pratique de leur profession.** Il a été indiqué, par exemple, qu'une cuisine municipale centrale se retrouve assujettie à trois régimes réglementaires différents en fonction de son public de destination, c'est-à-dire le public scolaire, le portage de repas à domicile pour les personnes âgées, et, enfin la restauration destinée aux agents de la collectivité, en devant parfois utiliser des contenants différents. Ce point mérite d'être étudié pour, le cas échéant, mettre en œuvre la simplification nécessaire afin que les obligations prévues restent faciles à mettre en pratique.

**Proposition n° 16 : Étudier les simplifications nécessaires, en relation avec les parties prenantes de la restauration collective, pour garantir une mise en œuvre la plus simple possible de la réduction de l'utilisation du plastique dans ce secteur d'activité.**



### III. UN ENCADREMENT RENFORCÉ DE LA VENTE ET DE L'USAGE DES PRODUITS PHYTOPHARMACEUTIQUES

Efficaces et simples d'usage, les produits phytosanitaires sont les premières armes utilisées pour lutter contre les mauvaises herbes, maladies et insectes qui envahissent ou détruisent les cultures ; et parmi eux, les préparations issues de la synthèse chimique (ou produits phytopharmaceutiques, PPP) apparaissent comme les plus sûres et rapides d'effet. Leurs impacts sur l'environnement, la biodiversité, voire sur la santé humaine, les soumettent à une réglementation européenne poussée, à des évaluations préalables avant leur mise sur le marché et à un encadrement précis de leur emploi. Néanmoins les volumes des produits de synthèse épanchés dans notre pays se mesurent en dizaines de milliers de tonnes chaque année, à tel point que l'on en retrouve désormais des résidus dans toutes les dimensions de l'environnement (terre, eau, air) jusqu'à nos aliments, et que les études de ces dernières années montrent des effets directs ou indirects de plus en plus inquiétants.

Si la prise de conscience de la nécessité de réduire l'utilisation des PPP est aujourd'hui largement partagée, notamment au sein de l'Union européenne, la France a été le premier pays du continent à se fixer des objectifs ambitieux en la matière, avec le plan Écophyto lancé en 2008 (et devenu aujourd'hui Écophyto II +).

Il s'agit d'un processus long parce qu'il doit préserver la souveraineté alimentaire de notre pays et ménager la viabilité économique de nos exploitations agricoles, et parce que les besoins de lutter contre les nuisibles existent toujours et que les solutions alternatives prennent des années à être mises au point.

Néanmoins, face à l'aggravation du bilan environnemental, le législateur de 2018 a voulu passer à une étape supérieure : si les progrès de la recherche permettent d'espérer à moyen et long terme des modes de production et de protection des végétaux à la fois performants économiquement et sans incidence pour la santé et l'environnement, à court terme, il importe d'accélérer la transition vers moins de PPP. **Le chapitre III du titre II de la loi ÉGALIM** comporte ainsi plusieurs dispositifs visant à réduire les utilisations excessives, à poser de nouvelles limites et à faire évoluer les pratiques.

On évoquera d'abord **son article 81**, qui demandait au Gouvernement un rapport sur le financement et les modalités de création d'un fonds d'indemnisation des victimes des produits phytopharmaceutiques.

Ce rapport a été publié en octobre 2019, pendant les débats sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2020 qui a créé le fonds. **Ce fonds est opérationnel depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2020.**

## A. DE NOUVELLES RESTRICTIONS A LA COMMERCIALISATION ET A L'EMPLOI DES PRODUITS PHYTOPHARMACEUTIQUES

### 1. L'élargissement de l'interdiction des néonicotinoïdes

Les néonicotinoïdes sont des insecticides qui sont apparus ces dernières années comme une grave menace pour les insectes pollinisateurs et la biodiversité.

Dès 2013, la Commission européenne a imposé des restrictions à trois substances (l'imidaclopride, le thiaméthoxame et la clothianidine), puis elle a interdit en 2018 leur usage en plein champs au niveau européen ; en 2019, elle a également interdit la thiaclopride.

En France, la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages avait interdit l'utilisation sur le territoire national des produits phytopharmaceutiques contenant l'une ou l'autre des cinq substances connues de la famille des néonicotinoïdes, ainsi que des semences traitées avec ces produits. Cette interdiction prenait effet à compter de septembre 2018 mais des dérogations pouvaient être accordées jusqu'au 1<sup>er</sup> juillet 2020 sur la base d'un bilan établi par l'ANSES.

**L'article 83** de la loi de 2018 a **étendu ce dispositif aux produits phytopharmaceutiques contenant une ou des substances actives présentant des modes d'action identiques** et aux semences traitées avec ces produits.

Le décret n° 2019-1519 du 30 décembre 2019 a listé les substances actives concernées : le sulfoxaflor et le flupyradifurone.

Cependant, en raison des difficultés rencontrées en 2020 par les producteurs de betteraves sucrières pour lutter contre la jaunisse virale de la betterave, la loi n° 2020-1578 du 14 décembre 2020 relative aux conditions de mise sur le marché de certains produits phytopharmaceutiques en cas de danger sanitaire pour les betteraves sucrières a **ouvert la possibilité temporaire de prévoir des dérogations à l'interdiction.**

#### **Le dispositif dérogatoire de la loi n° 2020-1578 du 14 décembre 2020**

Cette loi réaffirme l'interdiction de principe de l'utilisation de produits phytopharmaceutiques contenant une substance actives de la famille des néonicotinoïdes ou présentant des modes d'action identiques à ceux de ces substances, ainsi que des semences traitées avec ces produits. Mais elle introduit, **jusqu'au 1<sup>er</sup> juillet 2023**, la **possibilité de déroger à cette interdiction par arrêtés conjoints des ministres** chargés de l'agriculture et de l'environnement.

Cette possibilité a été accompagnée de garanties supplémentaires avec la création d'un **conseil de surveillance** chargé du suivi et du contrôle de la recherche et de la mise en œuvre d'alternatives aux produits pouvant faire l'objet de dérogations.

**Le décret n° 2020-1601 du 16 décembre 2020** fixant la liste des substances actives de la famille des néonicotinoïdes ou présentant des modes d'action identiques à ceux de ces substances interdites en application de l'article L. 253-8 du code rural et de la pêche maritime a listé les substances actives visées par l'interdiction de la loi du 14 décembre 2020, en remplacement du décret n° 2019-1519 : il ajoute l'acétamipride, à la liste initiale (flupyradifurone, sulfoxaflor).

**Le décret n° 2020-1600 du 16 décembre 2020** relatif à la composition, à l'organisation et au fonctionnement du conseil de surveillance prévu à l'article L. 253-8 du code rural et de la pêche maritime a déterminé la composition du conseil de surveillance, son organisation et son fonctionnement.

**L'arrêté du 15 janvier 2021** portant nomination de certains membres du conseil de surveillance prévu à l'article L. 253-8 du code rural et de la pêche maritime et **l'arrêté du 18 janvier 2021** portant nomination du président du conseil de surveillance prévu à l'article L. 253-8 du code rural et de la pêche maritime ont porté nomination de certains membres du conseil de surveillance.

**L'arrêté du 5 février 2021** autorisant provisoirement l'emploi de semences de betteraves sucrières traitées avec des produits phytopharmaceutiques contenant les substances actives imidaclopride ou thiamethoxam a permis l'utilisation de semences de betteraves sucrières traitées avec deux substances de la famille des néonicotinoïdes pour la campagne de production 2021.

À nouveau, **l'arrêté du 31 janvier 2022** autorisant provisoirement l'emploi de semences de betteraves sucrières traitées avec des produits phytopharmaceutiques contenant les substances actives imidaclopride ou thiamethoxam et précisant les cultures qui peuvent être semées, plantées ou replantées au titre des campagnes suivantes a autorisé l'utilisation de semences de betteraves sucrières traitées avec deux substances de la famille des néonicotinoïdes pour la campagne de production 2022. Il précise les conditions d'emploi desdites semences et est assorti de **restrictions sur les cultures qui peuvent être implantées les années suivantes** afin de réduire l'exposition des insectes pollinisateurs aux résidus éventuels de produits.

Les acteurs auditionnés par la mission ont exprimé des positions très différentes. France nature environnement considère que le renouvellement d'une dérogation aussi importante n'est pas justifié et qu'il retarde la trajectoire de sortie définitive. Certains représentants des producteurs agricoles craignent pour leur part la concurrence des autres pays européens qui bénéficient de dérogations plus larges.

Il reste que, hors dérogation prévue par arrêté, l'interdiction initiale est toujours en vigueur.

En outre, la France a fait une demande de mesure d'urgence auprès de la Commission européenne, en application de l'article 69 du règlement (CE) n°1107/2009, le 30 novembre 2020, pour interdire, sur l'ensemble du territoire européen, la vente et l'utilisation des substances acétamipride, sulfoxaflor et flupyradifurone, compte tenu des risques graves pour la santé ou l'environnement qu'elles sont susceptibles de poser. La Commission européenne a interrogé l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA), qui instruit encore.

**Sur ce sujet**, comme sur les autres exigences en matière de PPP sur lesquelles la France a voulu être moteur, **le ministère dit s'attacher à travailler au niveau européen pour garantir des conditions équitables de compétitivité de notre agriculture avec celle des autres pays européens.**

Les rapporteurs l'ont interrogé par ailleurs sur **les mesures prises pour préparer la fin du dispositif dérogatoire à l'interdiction des néonicotinoïdes.**

Le Gouvernement s'est dit confiant au regard des **premiers résultats, prometteurs, du Plan national de recherche et innovation (PNRI)** « Vers des solutions opérationnelles contre la jaunisse de la betterave sucrière ».

De fait, lancé en janvier 2021, ce PNRI représente **un effort de recherche sans précédent** pour trouver des solutions alternatives aux néonicotinoïdes d'ici 2023 – un temps très court pour la recherche.

M. Dominique Potier, co-rapporteur, regrette toutefois que l'État ait tardé à mobiliser ces moyens. La transition a perdu 5 ans, depuis l'interdiction des NNI en 2016 et plus de deux ans et demi depuis son élargissement en 2018".

### **Le Plan national de recherche et innovation « Vers des solutions opérationnelles contre la jaunisse de la betterave sucrière ».**

#### **Le plan**

Doté de 7 millions d'euros (M€) de crédits publics (issus du CASDAR et du plan de relance), ce plan de recherche est **entièrement consacré à la recherche de solutions opérationnelles en 2024** pour lutter contre la jaunisse de la betterave sucrière, en l'absence de traitements des semences avec des néonicotinoïdes.

Il bénéficie en outre d'un fort effet de levier puisqu'il mobilisera environ 14 M€ de financements complémentaires par les différents partenaires (INRAe et entreprises privées pour l'essentiel).

L'animation opérationnelle est assurée par un comité de coordination technique (CCT) de 13 membres. Et un conseil scientifique et de suivi (CSS) de 11 membres, placé sous la présidence d'un chercheur de l'INRAe, assure le suivi scientifique des projets et leur bonne réalisation en termes de livrables et de délais.

Le plan est articulé selon quatre axes :

- axe 1 : mieux comprendre la maladie, mieux prédire le comportement des pucerons, le risque viral et l'extériorisation de la maladie ;
- axe 2 : solutions déployables à l'échelle de la culture ;
- axe 3 : solutions de régulations à l'échelle de l'environnement des plantes, des cultures et des paysages (approches agroécologiques) ;
- axe 4 : transition vers un modèle économique durable.

À ce jour, 21 projets scientifiques ont été construits, à partir d'une cinquantaine de propositions reçues par le comité de coordination technique (CCT) du PNRI. Deux projets complémentaires sont en cours de validation. Cela conduira à un léger dépassement de l'enveloppe (de 250 000 € au maximum) qui sera couvert par le ministère

de l'agriculture et de l'alimentation afin de multiplier les chances de réussite du programme.

Tous les projets ont débuté et aucun n'est en difficulté majeure. En outre, 13 des 14 projets nécessitant des essais aux champs ont été mis en place en huit mois, entre septembre 2020 et mars 2021, ce qui permettra de bénéficier de trois années d'observations (2021, 2022 et 2023).

### **Premiers résultats et perspectives**

Après une seule année d'observations, de premières pistes prometteuses apparaissent déjà, **même s'il faudra vérifier la reproductibilité de ces données** dans d'autres conditions pédoclimatiques.

Par exemple, parmi l'ensemble des produits testés en conditions contrôlées dans la serre de l'Institut technique de la betterave (ITB), trois produits de biocontrôle (azadirachtine, géraniol, thymol) ont permis d'affecter significativement la dynamique de croissance des populations de pucerons sous serre parmi la trentaine de combinaisons dose/substance active/formulation.

Ces résultats encourageants en conditions contrôlées doivent faire l'objet de tests complémentaires sur un déploiement plus large, qui permettront de confirmer ou non les premières données.

D'autres produits, comme par exemple les thés de lombricompost, pourront être testés selon la même procédure.

Par ailleurs, l'implantation dans l'inter-rang des cultures de betteraves de plantes compagnes, comme l'avoine rude, la féverole ou d'autres espèces, dans des essais conduits dans les fermes pilotes d'expérimentation en 2021, a montré qu'elles pourraient limiter la pression des pucerons. Dès lors, cette solution va être déployée à plus large échelle en 2022 dans les fermes pilotes et sur les 250 hectares de fermes de démonstration.

## **2. La confirmation de l'interdiction des produits contenant des substances actives non approuvées**

Pour commercialiser un produit phytopharmaceutique, la ou les substances actives qu'il contient doivent avoir été approuvées au niveau européen. Les produits sont ensuite soumis à une demande d'autorisation avant leur mise sur le marché dans chaque État membre.

Les règlements européens retirant l'approbation des substances actives ou refusant leur renouvellement pour des raisons liées à la protection de la santé humaine ou animale ou de l'environnement peuvent toutefois fixer des délais de grâce pour l'élimination, le stockage, la mise sur le marché et l'utilisation des stocks existants de produits phytopharmaceutiques en contenant, conformément au règlement (CE) n° 1107/2009.

**L'article 83** de la loi ÉGALIM transcrit explicitement dans le code rural et de la pêche maritime (article L. 253-8 du CRPM) l'interdiction de la production, de la circulation et de l'exportation de PPP contenant des substances actives non approuvées pour des raisons liées à la protection de la santé humaine ou animale ou de l'environnement. Elle a pris effet le 1<sup>er</sup> janvier 2022.



Une circulaire interministérielle du 27 juillet 2019 a précisé les modalités de mise en œuvre de cette disposition.

**Un projet de décret, soumis à la consultation du public du 19 janvier au 19 février 2022**, doit définir les délais de grâce qui pourront être octroyés aux produits concernés.

Il propose ainsi de prendre en compte les délais de grâce prévus par la réglementation européenne pour les produits destinés à l'exportation.

Et en ce qui concerne les substances dont l'approbation européenne a expiré en absence de demande de renouvellement, il précise que la production, la circulation et l'exportation des PPP contenant ces substances sont interdites à compter d'une date fixée par arrêté conjoint des ministres chargés de l'agriculture et de l'environnement, et déterminée sur la base d'une évaluation de l'impact de la mesure d'interdiction.

Certains représentants des producteurs agricoles souhaitent que soient également interdites les importations de denrées alimentaires (humaine et animale) quand il a été fait usage de ces produits.

France nature environnement applaudit à cette disposition de l'article 83, dont « *la mise en œuvre française doit être menée de manière exemplaire afin de reporter cette disposition à l'échelle européenne* ».

**Proposition n° 17 : – D'une part, porter le plaidoyer auprès des autres États membres et des institutions européennes de l'extension de l'interdiction des produits contenant des substances actives non approuvées par l'Union européenne à leur production, au stockage et à la circulation de ces productions au sein de l'Union ;**

**– d'autre part, porter au niveau européen l'objectif d'exclure les importations de denrées alimentaires issues de productions étrangères utilisant notamment des substances interdites sur le territoire communautaire.**

### **3. La limitation des incitations à la consommation des produits phytopharmaceutiques et biocides**

La loi du 30 octobre 2018 comporte diverses dispositions en ce sens, dont toutes les mesures d'application ont été prises dans l'année qui a suivi.

### **Rappel des dispositions législatives et bilan de leur mise en application**

L'article 74 de la loi de 2018 interdit, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2019, les remises, rabais et ristournes effectuées par les vendeurs de produits pharmaceutiques (PPP), ainsi que toute différenciation des conditions de vente, remise à titre gratuit ou pratiques commerciales équivalentes ou similaires, autant de mesures qui incitaient vraisemblablement à consommer davantage de ces produits. L'article prévoit simultanément le régime des sanctions associées à ces nouvelles interdictions.

Il précise toutefois que ces dispositions ne s'appliquent ni aux produits de biocontrôle <sup>(1)</sup>, ni aux préparations naturelles peu préoccupantes (PNPP) <sup>(2)</sup>, qui ne posent pas en soi de problème de santé humaine ou de risque pour l'environnement, et peuvent offrir des alternatives aux PPP.

L'article 76 étend, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2019, aux produits biocides une partie de la réglementation applicable aux PPP, à savoir :

– l'interdiction de la vente en libre-service aux non-professionnels des catégories de produits biocides visées par le règlement UE 528/2012 du 22 mai 2012.

Le décret n° 2019-1052 du 14 octobre 2019 relatif à l'interdiction de vente en libre-service à des utilisateurs non professionnels de certaines catégories de produits biocides précise les catégories de produits biocides ne pouvant être cédés directement en libre-service à des utilisateurs non professionnels, en fonction des risques pour la santé humaine et pour l'environnement ;

– l'information des non-professionnels sur les risques, les consignes d'utilisation et les solutions de substitution à faible risque.

Le décret n° 2019-643 du 26 juin 2019 relatif à la publicité commerciale pour certaines catégories de produits biocides définit les catégories de produits biocides pour lesquels toute publicité commerciale est interdite (les types 14 et 18 du règlement UE 528/2012 et les 2 et 4 classés comme dangereux pour le milieu aquatique), sauf lorsqu'elle est destinée aux utilisateurs professionnels, dans les points de distribution et dans les publications qui leur sont destinées, et sous certaines conditions ;

– les mêmes interdictions des promotions, et leurs sanctions, que pour les PPP.

Le décret n° 2019-642 du 26 juin 2019 relatif aux pratiques commerciales prohibées pour certaines catégories de produits biocides identifie les catégories de biocides concernées (les mêmes).

Enfin, l'article 79 encadre la publicité sur les PPP destinée aux professionnels, dans les points de distribution et les publications dédiés : elle doit contenir une information explicite sur leurs risques pour la santé et l'environnement.

Le décret n° 2019-321 du 12 avril 2019 relatif aux conditions de présentation de la publicité destinée aux utilisateurs professionnels de produits phytopharmaceutiques prévoit notamment un avertissement sur chaque source de risque.

Un syndicat agricole relève que l'interdiction des remises, rabais, ristournes aura augmenté le prix des produits de 10 à 15 %, le surcoût s'élevant pour les agriculteurs à environ 300 M€ annuels.

Toutefois, les rapporteurs observent que le renchérissement des PPP est aussi un levier pour inciter à passer à d'autres approches plus durables.

\* \* \*

**Bien que ce sujet n'ait pas été traité par la loi ÉGALIM, l'Institut national de la consommation (INC) a soulevé la question de l'information des consommateurs, par les fabricants et les distributeurs, sur la présence de pesticides dans les aliments, qui serait très insuffisante selon lui, alors que ses propres études montrent que de nombreux produits en contiennent encore, parfois au-dessus des seuils réglementaires. Certains aliments sont particulièrement concernés. L'INC souligne que dans les faits, le label biologique offre une garantie de moyens mais pas de résultats, et il est difficile, voire impossible de savoir quelles sont les véritables garanties des mentions de type « 0 % résidus de pesticides ».**

## **B. DES EVOLUTIONS DANS LA REGULATION DES USAGES**

### **1. L'expérimentation de l'épandage par drones**

Par dérogation à l'article L. 253-8 du CRPM interdisant la pulvérisation aérienne de PPP<sup>(3)</sup>, **l'article 82** de la loi de 2018 a prévu **une expérimentation de trois ans**, du 30 octobre 2018 au 29 octobre 2021, afin de déterminer les bénéfices liés à **l'utilisation de drones dans les parcelles agricoles présentant une pente supérieure ou égale à 30 %**.

Les modalités de sa mise en œuvre ont été précisées par **l'arrêté du 26 août 2019** relatif à la mise en œuvre d'une expérimentation de l'utilisation d'aéronefs télépilotes pour la pulvérisation de produits phytopharmaceutiques, notamment les mesures de sécurité pour les personnes et l'environnement à respecter.

Quatre essais ont été autorisés en 2020 et 2021, concernant uniquement des vignes en pente. Deux autres essais, n'ayant pas nécessité d'autorisation car ils n'utilisaient pas de produits phytopharmaceutiques, ont fourni des résultats utiles concernant les traitements sur vigne, arboriculture fruitière et bananiers.

---

(1) Des produits qui recourent à des mécanismes naturels, non chimiques, dans le cadre de la lutte intégrée contre les ravageurs et « indésirables » : macro- ou micro-organismes, médiateurs chimiques ou substances naturelles d'origine végétale, animale ou minérale.

(2) Des produits composés exclusivement soit de substances de base (produits qui ont un intérêt phytopharmaceutique mais dont ce n'est pas la destination principale, et qui ne présentent pas de danger pour la santé humaine, comme le vinaigre, le bicarbonate de sodium ou l'huile de tournesol), soit de substances naturelles à usage biostimulant (silicate, purin d'orties, champignons, plantes médicinales).

En l'occurrence, on rappellera que **l'article 77 de la loi ÉGALIM a autorisé les substances naturelles à usage biostimulant**, et adapté la procédure d'évaluation et d'autorisation pour la partie consommable. Le décret n° 2019-329 du 16 avril 2019 relatif aux substances naturelles à usage biostimulant et aux préparations naturelles peu préoccupantes en contenant a précisé les modalités de la procédure et de **l'évaluation simplifiée** en question.

(3) Sauf autorisation temporaire par arrêté interministériel en cas de danger sanitaire grave ne pouvant être maîtrisé par d'autres moyens.

L'article 9 de l'arrêté du 26 août 2019 a été annulé par une **décision du Conseil d'État du 27 juillet 2021** en tant qu'il ne prévoit aucune mesure de protection de la santé des personnes travaillant à proximité immédiate de la parcelle traitée par un aéronef télépiloté. Cela devait entraîner la suspension des essais autorisés dans le cadre de l'expérimentation, mais ils étaient terminés à cette date.

Comme le prévoit la loi, les rapports d'essais ont été transmis à l'ANSES pour réaliser une synthèse des résultats obtenus, évaluer la capacité de cette technologie à réduire les risques et formuler des recommandations sur les conditions requises pour une application future qui soit sûre pour la santé et l'environnement. L'agence devrait rendre ses conclusions d'ici la fin du printemps.

France nature environnement a dit qu'elle sera vigilante aux données d'exposition de l'environnement et des populations en dehors des zones traitées, qui avaient motivé l'interdiction des épandages aériens en 2015.

Sur le terrain pratique quoi qu'il en soit, le ministère rapporte que les témoignages des acteurs de ces essais sont très positifs : la technologie permet une réduction de la pénibilité (un pulvérisateur à dos peut peser jusqu'à 40 kg), une baisse des risques d'accident, une diminution de l'exposition des travailleurs aux produits utilisés, plus de précision, des gains de temps...

Les rapporteurs l'ont interrogé sur les suites possibles – qui dépendront du bilan de l'ANSES : l'épandage aérien étant interdit par principe, tant au niveau européen que national, hors cas dérogatoires très restreints, une évolution de ces cadres serait nécessaire pour pérenniser l'usage visé. Le ministère pense que cela pourrait se faire prochainement au plan européen, avec le texte que la Commission européenne soumettra au Parlement européen et au Conseil en remplacement de la directive 128/2009 dite « SUD ».

Qu'il s'agisse de prolonger l'expérimentation ou de confirmer la dérogation, une loi serait également nécessaire au niveau national.

Dans tous les cas, on ne disposera pas d'un cadre pérenne pour les traitements de 2022. Mais il est possible de continuer à perfectionner les drones et d'acquérir des données supplémentaires avec des produits inertes.

## **2. L'encadrement des traitements phytosanitaires à proximité des zones d'habitation**

Les pesticides pouvant voyager dans l'air malgré des pulvérisateurs de plus en plus sophistiqués et pourvus de systèmes anti-dérives, la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir agricole prévoyait des mesures de restriction et de protection à proximité des lieux fréquentés par les enfants et les personnes sensibles (comme les écoles, les hôpitaux, etc.) et un arrêté du 4 mai 2017 interdisait toute pulvérisation dès que le vent dépasse les 19 km/h. Mais la proximité des habitations avec les zones traitées n'était pas prise en compte, jusqu'à ce que Santé publique

France confirme que les riverains présentent une exposition aux pesticides plus élevée que les autres.

Depuis l'**article 83** de la loi ÉGALIM, l'utilisation des PPP (hors produits de biocontrôle et PNPP) à proximité des bâtiments habités est subordonnée à **des mesures de protection des personnes habitant ces lieux**, qui doivent être formalisées dans une **charte d'engagements à l'échelle départementale**.

Le **décret n° 2019-1500 du 27 décembre 2019** relatif aux mesures de protection des personnes lors de l'utilisation de produits phytopharmaceutiques à proximité des zones d'habitation précise les conditions dans lesquelles ces chartes d'engagements sont élaborées et approuvées <sup>(1)</sup>.

En parallèle, l'**arrêté du 27 décembre 2019** relatif aux mesures de protection des personnes lors de l'utilisation de produits phytopharmaceutiques et modifiant l'arrêté du 4 mai 2017 relatif à la mise sur le marché et à l'utilisation des produits phytopharmaceutiques et de leurs adjuvants visés à l'article L. 253-1 du code rural et de la pêche maritime précise les mesures de protection à mettre en œuvre et les conditions dans lesquelles les distances de sécurité peuvent être réduites dans le cadre des chartes d'engagement.

Sont notamment définies des **zones de non-traitement (ZNT)**, dans lesquelles les agriculteurs doivent s'abstenir de tout épandage à moins de cinq mètres des limites de propriétés privées pour les cultures basses (céréales, légumes) et à moins de dix mètres pour les cultures hautes (vignes, vergers). Le texte instaure également une distance de vingt mètres de sécurité pour une liste de 120 substances considérées comme toxiques par inhalation ou ayant des effets perturbateurs endocriniens.

Ces règles étaient applicables dès le 1<sup>er</sup> janvier 2020. Les concertations et les consultations publiques locales ont eu lieu au cours de l'année 2020 et ont abouti à l'approbation par les préfets de 84 chartes départementales sur 101 départements. Dans les départements non couverts par une charte approuvée par le préfet, les utilisateurs de produits phytopharmaceutiques ne peuvent pas réduire les distances de sécurité imposées à proximité des zones d'habitation, même lorsqu'ils utilisent des matériels permettant de réduire la dérive de pulvérisation.

En mars 2021 toutefois, le Conseil constitutionnel a censuré les chartes, jugeant que les concertations locales avaient été trop restreintes ; ultérieurement, dans sa décision n° 437815 du 26 juillet 2021, le Conseil d'État a demandé au Gouvernement d'adapter et de compléter le dispositif dans un délai de 6 mois. En conséquence, ont été mis à la consultation du 21 décembre 2021 au 11 janvier 2022 – recueillant 7195 contributions exploitables –, puis publiés :

---

(1) Les chartes sont élaborées par les organisations syndicales représentatives à l'échelle du département ou de la chambre d'agriculture départementale. Le projet est soumis à une concertation publique ; la concertation est nationale s'il s'agit d'un usage non agricole ou qu'il dépasse 10 départements. La charte est ensuite transmise au préfet avec la synthèse des observations. Le préfet se prononce sur le caractère adapté des mesures de protection prévues ; sinon il peut demander de remédier aux manquements.

– le **décret n° 2022-62 du 25 janvier 2022** relatif aux mesures de protection des personnes lors de l'utilisation de produits phytopharmaceutiques à proximité des zones d'habitation.

Il établit une nouvelle procédure d'élaboration et d'approbation des chartes d'engagement des utilisateurs. Elles devront être approuvées dans un délai de 6 mois et **préciser nécessairement les modalités d'information des résidents et des personnes présentes avant l'utilisation des produits phytopharmaceutiques** – conformément à la demande du Conseil d'État. Il revient aux acteurs de chaque département de définir les meilleurs moyens de procéder à cette information ;

– et **l'arrêté du 25 janvier 2022** relatif aux mesures de protection des personnes lors de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques et modifiant l'arrêté du 4 mai 2017 relatif à la mise sur le marché et à l'utilisation des produits phytopharmaceutiques et de leurs adjuvants visés à l'article L. 253-1 du code rural et de la pêche maritime.

**Il étend aux personnes travaillant régulièrement à proximité des zones traitées les dispositions déjà en place** pour la protection des personnes qui résident à proximité. Les distances minimales de sécurité applicables aux lieux accueillant ces travailleurs sont applicables **dès le 1<sup>er</sup> juillet 2022** dans le cas des parcelles déjà emblavées au titre d'un cycle cultural à la date de publication de l'arrêté.

**En ce qui concerne les distances de sécurité applicables aux produits classés CMR <sup>(1)</sup> de catégorie 2** – des produits dont l'autorisation de mise sur le marché ne comprend pas encore de distances de sécurité spécifique, –, France nature environnement (FNE) déplorait que le projet de texte ne prévoie aucun relèvement des ZNT dans leurs cas, alors qu'ils représentent 40 % des tonnages des pesticides utilisées, et que le Conseil d'État avait enjoint au Gouvernement de prendre des mesures en ce sens. Celui-ci a finalement opté pour **une approche fondée sur l'évaluation scientifique** : il a demandé à l'ANSES d'accélérer la mise à jour des autorisations des produits concernés pour y intégrer les distances de sécurité *ad hoc*. Cette mise à jour sera effectuée sur demande du détenteur de l'autorisation, qui devra fournir les études et données nécessaires à la conduite de l'évaluation scientifique. **À compter du 1<sup>er</sup> octobre 2022, les produits n'ayant pas fait l'objet d'une demande recevable auprès de l'ANSES se verront appliquer une distance de sécurité réglementaire de 10 m** – soit le minimum souhaité par FNE.

En revanche, ni le décret, ni l'arrêté ne répondent aux demandes de FNE d'imposer un délai de prévenance minimal de 12 heures et d'informer sur la nature des produits épanchés.

---

(1) *Ayant des effets cancérogènes, mutagènes ou toxiques pour la reproduction chez les professionnels qui y ont été exposés.*

**Proposition n° 18 : Insister sur l'importance de prendre des mesures d'information renforcées pour les riverains des zones de traitement phytopharmaceutique et de promotion du dialogue, fondé sur la science.** Sans inscrire cette exigence dans la loi, il serait notamment opportun de prévoir dans les chartes d'engagements un délai de prévenance minimal de 12 heures avant un épandage, sauf en cas d'urgence phytosanitaire.

Au-delà de ces attentes, France nature environnement reste opposée au principe des chartes départementales, qui engendrent selon elle trop de différences dans l'application de la loi d'un territoire à l'autre. L'organisation souhaiterait la mise en place d'une réglementation nationale.

Pour la FNAB, le décret de 2019 n'a que trop tardé à être pris et sa mise en œuvre posait question. Plus fondamentalement, le syndicat regrette que des zones de non-traitement ne soient pas imposées aux parcelles cultivées jouxtant des parcelles conduites en agriculture biologique. Des produits très volatiles (comme le prosulfocarbe, la pendimethaline, etc.) font peser un risque de contamination des riverains et des productions bio que les actuelles ZNT ne permettent pas de prévenir.

L'INC souligne que la protection des riverains est une bonne mesure, qui « mériterait toutefois d'être mieux appliquée ». Il suit de près l'étude actuellement menée par l'INSERM pour étudier l'impact sanitaire de ces épandages.

Mais, à l'inverse, certains représentants des producteurs agricoles ont redit leur opposition aux ZNT, qui réduisent sensiblement les surfaces exploitables, et donc les productions valorisables, sans que cela soit compensé par une augmentation de leurs tarifs ou une indemnisation de cette nouvelle contrainte.

Les rapporteurs entendent ces difficultés, mais la revalorisation des prix agricoles est une problématique plus large ; en outre, il reste possible d'exploiter ces surfaces en recourant à d'autres produits, techniques ou cultures.

**Proposition n° 19 : Réaliser un travail de prospective sur la prévention par l'urbanisme des zones conflictuelles et engager un travail de recherche pour faire des ZNT des opportunités pour de nouveaux usages** tels que les infrastructures écologiques.

### **C. LA PROMOTION DES ALTERNATIVES ET DE LA SOBRIÉTÉ DES USAGES**

Les besoins de protection des végétaux existeront toujours ; certaines méthodes réussissent aujourd'hui à réduire les risques, mais la sortie des PPP ne saurait se faire sans que des alternatives efficaces soient disponibles. Le développement des solutions de biocontrôle est une des pistes les plus prometteuses.

La diminution de l'usage des PPP passe aussi par l'apprentissage d'un emploi raisonné, adapté et sans excès, et des accompagnements solides pour optimiser cet emploi voire s'engager vers des produits ou des pratiques alternatives.

## 1. Un renforcement du soutien d'Écophyto au biocontrôle significatif et payant

L'article 80 de la loi ÉGALIM précise que le « plan d'action national pour une utilisation durable des produits phytopharmaceutiques » dit Écophyto II + (ou Écophyto) doit également mobiliser la recherche pour développer les solutions de substitution aux PPP.

Il prévoit en particulier qu'Écophyto porte une stratégie nationale active de déploiement du biocontrôle. Et pour ce faire, le plan doit notamment viser à réduire les délais d'évaluation de ces produits et des produits à usage biostimulant, tout en veillant à alléger les démarches administratives pour les entreprises concernées.

**En termes de financements**, selon les éléments communiqués par le ministère chargé de l'agriculture, le plan Écophyto consacre à cet objectif son action 1.3 « Inciter les exploitants agricoles à adopter des pratiques concourant à la diminution de l'utilisation de produits phytopharmaceutiques - Promouvoir et développer le biocontrôle et faciliter le recours aux préparations naturelles peu préoccupantes (PNPP) » au sein de l'axe 1 « Agir aujourd'hui et faire évoluer les pratiques » de son programme financier. L'action 1.3 est depuis 2018 régulièrement ouverte à l'appel à projet national Écophyto II +.

| Année | Nombre de projets retenus sur l'action 1.3 | Enveloppe de financement : action 1.3 |
|-------|--|---------------------------------------|
| 2018  | 1  | 118 000 €                             |
| 2019  | 2  | 196 000 €                             |
| 2020  |  |                                       |
| 2021  | 7  | 907 000 €                             |
| 2022  | (Évaluation en cours)                      | 900 000 € (enveloppe prévisionnelle)  |

Mais des projets en lien avec le biocontrôle peuvent également être financés dans le cadre des actions spécifiques aux jardin, espaces végétalisés et infrastructures (JEVI), soit l'axe 4 du plan, ou dans le cadre des actions spécifiques aux territoires ultramarins (action 27).

Enfin, l'axe 2, consacré à la recherche, ouvre aussi, régulièrement, son appel à projet aux projets en lien avec les solutions de biocontrôle.

| Lancement du projet | Nombre de projets retenus | Enveloppe de financement : axe 2 |
|---------------------|---------------------------|----------------------------------|
| 2018                | 1                         | 120 000 €                        |
| 2019                | 13                        | 3 082 000 €                      |
| 2020                | 2                         | 379 000 €                        |
| 2021                | 3                         | 327 000 €                        |
| 2022                | 5                         | 1 990 000 €                      |



Par ailleurs, recherche privée et recherche publique coopèrent depuis mars 2015 dans le cadre du consortium public-privé de recherche, développement et innovation sur le biocontrôle animé par l'INRAe, IBMA France et l'ACTA. Il vise à favoriser le déploiement du biocontrôle et à soutenir le développement d'une activité industrielle sur ce créneau en France. Financé par le plan Écophyto II + de 2017 à 2020, à hauteur de 300 000 euros, en complément des financements précités, le projet XPBC a fait émerger trois réseaux d'expérimentation sur plusieurs régions (sur les maladies foliaires des grandes cultures, les insectes piqueurs-suceurs et les mildious), suivis respectivement par Arvalis-Institut du végétal, le CTIFL et l'IFV.

**Sur le plan réglementaire**, de nombreuses mesures de facilitation et de simplification ont été prises depuis 2010 pour promouvoir le biocontrôle. La réglementation permet de bénéficier, entre autres, de délais d'évaluation des produits réduits (à six mois au lieu de douze, article R. 253-11 du CRPM) et de taxes à l'ANSES plus faibles que pour un produit conventionnel (arrêté du 12 avril 2017 fixant le barème de la taxe fiscale affectée à l'agence).

D'autre part, les produits de biocontrôle qui présentent un risque faible pour l'environnement et la santé figurent sur une liste spécifique, publiée mensuellement par le ministère, et bénéficient de mesures réglementaires complémentaires comme l'exemption de l'interdiction de publicité commerciale (L. 253-5 du CRPM) ou l'exemption de l'interdiction de mise sur le marché, délivrance, utilisation et détention pour un usage non professionnel, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2019 (L. 253-7). Ces produits bénéficient également d'une réduction du taux de la taxe sur la vente des PPP affectée au financement du dispositif de phytopharmacovigilance depuis l'arrêté du 9 mars 2016 fixant le taux de cette taxe.

**Quant à la stratégie nationale de déploiement du biocontrôle**, elle a été **publiée le 10 novembre 2020**. Élaborée avec l'ensemble des parties prenantes engagées dans cette transition, elle prévoit la mise en œuvre d'une série de mesures dans le domaine de la recherche, de l'expérimentation, de l'innovation industrielle et du déploiement sur le terrain.

Dans le domaine réglementaire, la stratégie a permis en particulier de simplifier les démarches administratives pour les entreprises qui développent des solutions de piégeage d'arthropodes à base de médiateurs chimiques, et de renforcer la portée réglementaire du biocontrôle, dont les critères sont désormais inscrits dans le code rural et de la pêche maritime (D. 253-33-1).

Les travaux menés au niveau européens, auxquels participent le ministère de l'agriculture et de l'alimentation et l'ANSES, ont par ailleurs conduit à la mise à jour récente des critères d'évaluation et d'autorisation des produits et des substances actives à base de micro-organismes (règlements (UE) n° 283/2013, n° 284/2013, n° 546/2011 et annexe II au règlement (CE) n° 1107/2009).

Enfin, depuis 2021, Bpifrance pilote un dispositif financé par France Relance et intitulé « Diagnostic biocontrôle ». Il est destiné à soutenir les premières

phases de développement des produits de biocontrôle et à étudier leur faisabilité réglementaire.

**Cette mobilisation générale a permis d'accélérer l'émergence de nouveaux produits sur le marché** et d'augmenter le nombre d'usages couverts par ces solutions. Entre 2018 et 2021 :

– **le nombre d'usages couverts progresse de 11 %** et s'établit à 666 usages couverts (soit 53 % des usages référencés par l'ANSES) ;

– **et le nombre de produits mis sur le marché progresse de 53 %** et s'établit en 2021 à 651 produits.

En dépit de ces progrès, certains représentants des agriculteurs considèrent qu'il existe encore trop peu d'alternatives – et encore moins d'alternatives abordables –, et que la recherche reste insuffisante, alors qu'il faut de nombreuses années pour mettre au point des solutions opérationnelles.

En outre, l'autorisation des innovations leur semble toujours un parcours du combattant. Ils auraient souhaité une adaptation du cadre réglementaire des évaluations et du traitement des demandes d'autorisation de mise sur le marché pour les produits de biocontrôle.

**Proposition n° 20 : Plaider à l'échelle européenne pour une définition juridique commune du biocontrôle**, à l'instar de celle proposée par la loi française du 11 septembre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt.

Les rapporteurs rappellent toutefois que ce cadre est fixé par les dispositions européennes ; ni le plan Écophyto, ni la loi française ne peuvent les en affranchir ; ils peuvent juste simplifier les démarches administratives – ce qui a déjà été entrepris.

Ils relèvent plus globalement que les autres syndicats agricoles n'ont pas exprimé de critiques sur la stratégie portée par ÉGALIM pour réduire l'usage des PPP, ni sur sa mise en œuvre depuis trois ans.

### **L'évolution du Comité d'orientation stratégique et de suivi (COS) d'Écophyto**

Le COS est l'instance stratégique du plan Écophyto II + permettant d'associer l'ensemble des parties prenantes à la définition de ses orientations stratégiques.

**L'article 80** de la loi de 2018 fait évoluer sa composition. Il est mis en œuvre par le **décret n° 2019-649 du 27 juin 2019** fixant la composition de l'instance de concertation et de suivi du plan national pour une utilisation des produits phytopharmaceutiques compatible avec le développement durable <sup>(1)</sup>.

Il entérine l'élargissement décidé au premier semestre 2018 pour ouvrir davantage le COS à des organisations sous-représentées jusqu'alors : acteurs économiques (notamment les fournisseurs de solutions alternatives et les acteurs de l'aval), acteurs de la recherche, organisations de défense de l'environnement et acteurs pertinents dans le domaine de la santé environnementale.

**Les rapporteurs déplorent toutefois que le COS ne compte plus de parlementaires**, alors même qu'ils doivent légiférer sur la sortie des néonicotinoïdes et qu'ils participent au comité de suivi sur le glyphosate.

L'article L. 253-6 du CRPM modifié par la loi ÉGALIM entérine également son copilotage par les ministres chargés de l'agriculture, de l'environnement, de la santé et de la recherche.

Le COS se réunit à un rythme annuel, ce qui permet de faire le bilan régulier de l'avancement des actions et de faire émerger les prochaines priorités d'actions. Il peut également être amené à formuler des demandes plus structurelles pour accompagner la mise en œuvre des actions du Plan. Ainsi, le COS de janvier 2020 a acté la création d'une instance indépendante, le comité scientifique et technique du plan Écophyto II + (CST). Installé en juin 2021, ce comité a notamment vocation à interpréter l'évolution des indicateurs de suivi du plan Écophyto II + et de les resituer dans le contexte socio-agronomique.

Enfin, le COS s'attache à améliorer la transparence et la visibilité du plan Écophyto : par exemple, à la suite du COS 2019, les données de ventes de produits phytopharmaceutiques ont été mises à disposition en « open data » ainsi que sur des sites de visualisation cartographique ; le COS 2020 a ensuite acté la mise à disposition des indicateurs de suivi provisoire du plan dès le premier semestre de l'année N + 1.

## **2. Un accompagnement des utilisateurs à la sobriété encore en construction**

### **• Des formations obligatoires à la sobriété**

Tous les professionnels utilisant, conseillant l'utilisation ou commercialisant des produits phytosanitaires (qu'ils soient issus de la synthèse chimique ou de biocontrôle) doivent avoir un certificat individuel professionnel « produits phytopharmaceutiques », dit Certiphyto. Il s'obtient soit après un

---

*(1) Pour mémoire, le code de l'environnement et le CRPM prévoyaient chacun une instance pour assurer, respectivement, le suivi du programme national visant à la réduction de l'usage des pesticides dans l'agriculture et à la maîtrise des risques y afférents et le suivi du plan d'action national pour une utilisation durable des produits phytopharmaceutiques (Ecophyto). L'article 89 de la loi de 2018 a supprimé ce doublon ; seule l'instance prévue au CRPM subsiste et est chargée du suivi du programme financier prévu par le code de l'environnement.*

questionnaire à choix multiples, soit après validation d'un diplôme de moins de 5 ans, soit après une formation dans un organisme agréé suivi d'un test.

L'article 84 de la loi de 2018 a introduit l'obligation d'inclure dans ces formations des apprentissages spécifiques à la réduction de l'emploi des PPP et aux alternatives, tant pour la primo-délivrance du certificat que pour son renouvellement.

La plupart des formations nécessaires à l'obtention du Certiphyto contenant déjà des présentations en faveur de la réduction de l'usage des PPP et des méthodes alternatives, la mise en œuvre, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2019, de cette obligation ne semble pas avoir soulevé de difficultés particulières.

- **La promotion des alternatives par les chambres d'agriculture**

L'article 85 de la loi ÉGALIM a confié aux chambres d'agriculture la nouvelle mission de promouvoir la réduction de l'utilisation des PPP. Il prévoit en outre que l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA) rende compte, dans un rapport annuel au Parlement, des actions menées en la matière par ses membres.

Le réseau des chambres d'agriculture avait accueilli très favorablement cette nouvelle responsabilité.

Comme l'APCA l'a souligné devant la présente mission, « *les phytos sont le gros chantier des chambres d'agriculture* ». Elles accompagnent activement le plan Écophyto depuis son lancement et ont mis en place, pour ce faire, le réseau des fermes DEPHY où sont expérimentées en réel les nouvelles solutions, en termes de produits, de technologie et de modes de productions, pour réduire le recours aux PPP – jusqu'au renoncement complet dans certaines de ces exploitations.

France nature environnement observe que la mission définie par l'article 85 peut être considérée comme s'inscrivant dans les contrats d'engagements des chambres d'agriculture, sur lesquels elles sont censées rendre des comptes, notamment parce que les financements alloués par Écophyto dépendent des efforts à réaliser ces engagements. Or, FNE constate qu'en pratique, les chambres d'agriculture ne communiquent aucune donnée sur l'état d'avancement de cet engagement – sans que cela ait, pour autant, des répercussions sur les montants qu'elles reçoivent du plan d'action national.

Cet état des choses devrait toutefois évoluer avec **le contrat d'objectifs et de performances (COP) 2021-2025, signé entre l'État et les chambres d'agriculture le 21 novembre 2021** pour la mise en œuvre des actions prioritaires attendues des chambres d'agriculture (et financées en tout ou partie par la taxe additionnelle sur le foncier non bâti – TATFNB – et le compte d'affectation spéciale pour le développement agricole et rural – CasDAR).

Ce COP prévoit, entre autres, l'action « **Proposer un conseil stratégique thématique sur la réduction de l'utilisation des phytosanitaires**, la certification environnementale, l'agriculture biologique, la transition bas carbone » à laquelle sont associés des indicateurs de performances (définis en page 29 du COP). Le COP fera l'objet d'un suivi semestriel entre l'APCA et le ministère chargé de l'agriculture. Par ailleurs, une clause de revoyure spécifique est fixée à 2023 afin de dresser un bilan global de la mise en œuvre du contrat et, notamment, évaluer l'atteinte des cibles retenues pour chaque indicateur. Cette clause permettra en particulier de statuer sur la trajectoire de la TATFNB.

En attendant, l'APCA reconnaît que la séparation de la vente et du conseil (voir ci-après) est aujourd'hui leur principal défi et que « *les agriculteurs n'apparaissent pas très motivés pour aller vers le conseil stratégique* ».

Elle admet en outre que **les chambres d'agriculture travaillent encore pour préparer les techniciens nécessaires.**

**Proposition n° 21** : Eu égard aux enjeux pour l'avenir de l'agriculture française, et du fait des financements publics bénéficiant au réseau des chambres d'agriculture, **informer les commissions des affaires économiques des deux chambres du bilan de 2023 du contrat d'objectifs et de performances conclu avec l'État et des ajustements qui en découleront.**

### **3. La séparation de la vente et du conseil : des adaptations à apporter rapidement**

**L'article 88** de la loi EGALIM autorisait le Gouvernement à légiférer par ordonnance sur la séparation des activités de vente et de conseil en matière de produits phytopharmaceutiques, avec le développement corrélatif d'un conseil stratégique et indépendant et la mise en œuvre effective des certificats d'économie des produits phytopharmaceutiques (CEPP, voir après).

### Les textes d'application de l'article 88 de la loi du 30 octobre 2018

- Ordonnance n° 2019-361 du 24 avril 2019 relative à l'indépendance des activités de conseil à l'utilisation des produits phytopharmaceutiques et au dispositif de certificats d'économie de produits phytopharmaceutiques ;
- Décret n° 2020-1265 du 16 octobre 2020 relatif au conseil à l'utilisation de produits phytopharmaceutiques et à la certification de leurs distributeurs et utilisateurs professionnels ;
- Arrêté du 16 octobre 2020 fixant la liste des démarches ou pratiques ayant des incidences favorables sur la réduction de l'usage et des impacts de produits phytopharmaceutiques permettant l'exemption prévue au 2° du III de l'article L. 254-6-2 du code rural et de la pêche maritime ;
- Arrêté du 16 octobre 2020 fixant les modalités de la certification mentionnée au 2° de l'article L. 254-2 du code rural et de la pêche maritime ;
- Arrêté du 16 octobre 2020 relatif au référentiel de certification prévu à l'article R. 254-3 du code rural et de la pêche maritime pour l'activité « organisation générale » ;
- Arrêté du 16 octobre 2020 relatif au référentiel de certification prévu à l'article R. 254-3 du code rural et de la pêche maritime pour l'activité « distribution de produits phytopharmaceutiques à des utilisateurs professionnels » ;
- Arrêté du 16 octobre 2020 relatif au référentiel de certification prévu à l'article R. 254-3 du code rural et de la pêche maritime pour l'activité « distribution de produits phytopharmaceutiques à des utilisateurs non professionnels » ;
- Arrêté du 16 octobre 2020 relatif au référentiel de certification pour l'activité « conseils stratégique et spécifique à l'utilisation de produits phytopharmaceutiques » ;
- Arrêté du 16 octobre 2020 relatif au référentiel de certification prévu à l'article R. 254-3 du code rural et de la pêche maritime pour l'activité « application en prestation de service de produits phytopharmaceutiques ».

**L'ordonnance n° 2019-361** a été publiée le 24 avril 2019. Elle précise les exigences de la séparation des activités en termes capitalistiques et de gouvernance.

En termes de compétences, les vendeurs de semences, d'engrais et des actifs phytopharmaceutiques associés peuvent toujours renseigner leurs clients sur les préconisations d'usage, comme, *a fortiori*, promouvoir des actions de réduction de l'utilisation de ces produits. Mais un conseiller professionnel, qui est amené à recommander l'usage de PPP, ne peut être employé dans une entreprise qui vend des PPP ou offre des services d'application des PPP, ni être rémunéré par elle.

L'ordonnance distingue deux types de conseils (hors les renseignements sur les conditions d'usage) :

– le **conseil spécifique** relatif à l'utilisation des produits phytopharmaceutiques est un conseil comportant une recommandation d'utilisation de PPP ;

– le **conseil stratégique** à l'utilisation de produits phytopharmaceutiques a pour objet de fournir aux utilisateurs professionnels les éléments leur permettant de définir une stratégie pour la protection des végétaux ou pour tout autre usage nécessitant de recourir aux PPP, en se fondant sur un diagnostic des spécificités de l'exploitation et de son environnement.

Dans les deux cas, ils ont un objectif de réduction de l'usage et des impacts des PPP et, à ce titre, doivent privilégier des méthodes alternatives (dont l'utilisation de produits de biocontrôle ou des PNPP).

Tout utilisateur professionnel de PPP doit être en mesure de **justifier s'être fait délivrer des conseils stratégiques selon une périodicité définie** par voie réglementaire (en l'espèce, deux conseils par période de cinq ans, dans un intervalle de deux à trois ans entre les deux). La délivrance du conseil stratégique n'est toutefois pas requise quand l'exploitant n'utilise que des produits de biocontrôle ou des PNPP, s'est déjà engagé dans une démarche de sortie des PPP, ou s'il se trouve dans un cas de destruction obligatoire (comme l'ambrosie par exemple).

La réforme est effective depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2021, mais la justification ne sera exigée qu'au moment du renouvellement du Certiphyto (voir *supra*). **La date limite pour avoir bénéficié d'un premier conseil stratégique est le 31 décembre 2023.**

Compte tenu de ces délais, **très peu d'exploitations ont bénéficié de ce conseil stratégique à ce jour.**

Les objectifs de cette réforme sont, d'une part, de **garantir l'indépendance du conseil**, en prévenant les risques de conflit d'intérêts commerciaux entre activités de distribution ou d'application et activité de conseil, et, d'autre part, **d'assurer la délivrance à tous les agriculteurs d'un conseil** (stratégique et spécifique) **de qualité qui contribue à la réduction de l'usage et des impacts des PPP** et au déploiement des principes de la protection intégrée des cultures.

Mais la Fédération du commerce agricole et agroalimentaire (FC2A) signale **plusieurs effets de bord** de la mise en œuvre de la réforme – indépendamment des pertes de revenus que cela entraîne pour les organismes s'ils renoncent à l'une de ces activités :

– d'abord, les textes d'application ayant été publiés quelques semaines seulement avant la mise en œuvre du principe de séparation, les entreprises du négoce *« n'ont eu comme seule possibilité que d'abandonner le conseil à l'utilisation des produits phytosanitaires et de conserver l'activité de distribution »*.

En effet, le choix du conseil impose la scission des activités de vente au sein de l'entreprise, puis la cession de l'activité de vente de produits phytosanitaires ; cela nécessite un délai social, commercial et juridique très supérieur à six mois, dont elles ne disposaient pas.

Les très rares entreprises ayant choisi une telle scission malgré les contraintes de calendrier se sont heurtées à de multiples difficultés : retard de conformité juridique, pertes économiques, remises en cause internes, perturbations des relations avec les agriculteurs, risque sur les filières, menaçant l'existence même de ces entreprises. C'était économiquement inconcevable pour leur secteur.

Pourtant, instruits par le précédent de la mise en place de l'agrément « distributeur » en 2013, qui avait rendu obligatoire l'acte de conseil agronomique lors de la vente de produits phytosanitaires, les entreprises de négoce agricole avaient envoyé en formation près de 1 000 managers et acteurs de terrain entre octobre 2020 et février 2021 pour les préparer à ces évolutions.

Coop de France a également déploré la brièveté des délais de mise en œuvre des nouvelles règles, « *inadaptée aux réalités du terrain* » ;

– Selon FC2A, **la gestion de filières vertueuses, la certification environnementale, HVE, voire l'agriculture biologique pourraient aussi être remises en cause.**

Les entreprises de négoce agricole disent participer activement à la transformation des modèles de production en développant des filières qui valorisent économiquement les démarches vertueuses telles que la certification environnementale des exploitations. Leur mobilisation aurait notamment permis, selon FC2A, une augmentation significative du nombre d'exploitations certifiées Haute valeur environnementale (HVE) – « *une filière se construit avec des metteurs sur le marché* » – ; de fait, l'indicateur a été multiplié par dix en deux ans pour les grandes cultures.

Or, aujourd'hui, les services du ministère de l'agriculture et de l'alimentation ont, à plusieurs reprises, assimilé le suivi des agriculteurs engagés dans la certification HVE (à savoir l'évaluation de l'exploitation au regard des exigences à satisfaire pour la certification ainsi que l'identification des leviers pour atteindre le nombre de points requis) à du conseil stratégique à l'utilisation des PPP. Cela a été notamment le cas de rejets de demandes de financement par le plan de relance sur des démarches valorisant la certification HVE en filières ou sur le dépôt de fiches-actions CEPP.

Une telle assimilation impliquerait que seules les entreprises agréées pour l'activité « conseils stratégique et spécifique à l'utilisation de produits phytopharmaceutiques » pourraient dispenser cet accompagnement – même si, en l'état actuel de la réglementation, rien n'indique que l'accompagnement à la certification HVE soit une activité soumise à agrément.

La généralisation de cette approche interdirait aux entreprises ayant choisi la vente de prendre part au déploiement de la certification environnementale des exploitations agricoles, pourrait remettre en cause la construction de filières longues valorisant ces démarches, et ralentirait l'adhésion à la démarche HVE (dont le cahier des charges est en cours de rénovation pour lui donner plus de robustesse).



FC2A se demande en outre si cette interprétation juridique du ministère ne pourrait pas s'appliquer à l'agriculture biologique.

L'insécurité juridique engendrée par cette interprétation perturbe les opérateurs déjà engagés, agriculteurs et organismes stockeurs ainsi que leurs partenaires de l'aval et freinerait le développement de nouveaux projets en filière ;

– La réforme pourrait également **contrarier le développement du biocontrôle**.

Le biocontrôle des agresseurs des cultures est plus complexe que le recours à des solutions de synthèse ; il dépend en outre des conditions climatiques ; le recours partiel à une solution de synthèse peut être parfois nécessaire. FC2A considère donc que les méthodes combinant les deux types de solutions – biocontrôle et produits de synthèse ; on parle de méthodes combinatoires – sécurisent davantage les producteurs et peuvent alors favoriser l'adoption à plus grande échelle du biocontrôle.

Mais alors que les distributeurs sont désormais tenus de promouvoir les solutions de biocontrôle, la règle de la séparation de la vente et du conseil pourrait leur interdire de recommander les méthodes combinatoires. Cette ambiguïté crée un flou et un malaise sur le terrain et affaiblit le rôle que les distributeurs peuvent jouer dans le déploiement du biocontrôle.

FC2A demande que soit rapidement actée l'augmentation du nombre de fiches-actions CEPP intégrant le principe de l'utilisation de méthodes combinatoires.

– Enfin, biocontrôle ou biostimulants, les solutions alternatives demandent aussi un metteur sur le marché, mais les incertitudes juridiques actuelles peuvent dissuader les distributeurs. Or, si un agriculteur ne peut s'en fournir, leur utilisation ne se développera pas.

Les travaux de la mission sur les coopératives agricoles précitées ont fait remonter des alertes similaires.

Le résultat immédiat est que, même si les conseils sur l'usage précis des PPP et semences traitées n'est pas remis en cause, les professionnels constatent de manière générale **un affaiblissement des conseils pratiques aux agriculteurs, sans qu'ils n'aient encore accès à un vrai conseil stratégique**.

La FNSEA craint même « *un recul de l'accompagnement en responsabilité par les organismes de vente, une insuffisance de conseillers indépendants maillant le territoire pour répondre aux questionnements des agriculteurs et à une augmentation des coûts* ».

De fait, ce conseil étant directement rémunéré par les exploitants, ceux-ci appréhendent la charge supplémentaire qu'il engendrera.

À cette dernière crainte, le ministère observe que **le conseil était déjà facturé dans les ventes de PPP, même si son coût était caché dans le prix d'ensemble. Avec la séparation des services, le prix des produits devrait diminuer.** Les rapporteurs rappellent en outre que l'indifférenciation de ces coûts amoindrait l'importance accordée au conseil. Sa distinction devrait renforcer l'investissement des exploitants dans ce dialogue.

Le ministère rappelle par ailleurs que cette réforme a pour objectif de réduire l'utilisation des produits phytopharmaceutiques. Au surplus, le conseil stratégique permettra de repenser les charges d'exploitation. Ces évolutions se traduiront automatiquement par des économies pour les producteurs – ce que les expérimentations menées dans les fermes DEPHY ont démontré, rappelle-t-on.

Quant à l'offre de conseil, le ministère indique à la mission que le nombre d'entreprises choisissant ou débutant une activité de conseil à l'utilisation des PPP est en hausse.

Cela étant, **le signal est rassurant, mais encore insuffisant** pour confirmer la pertinence de la séparation de la vente et du conseil en produits phytopharmaceutiques.

Interrogé par les rapporteurs, le ministre de l'agriculture et de l'alimentation souligne qu'il est un peu tôt pour en tirer un bilan définitif, notamment en termes d'impact sur les consommations de PPP, mais **il reconnaît avec eux qu'il faudra réfléchir aux adaptations nécessaires pour améliorer le dispositif.**

**Proposition n° 22 :** S'il est trop tôt pour revenir sur le principe de la séparation du conseil et de la vente des produits phytopharmaceutiques, il est nécessaire de travailler rapidement à la correction de ses effets de bord, et de s'assurer que l'offre de conseil se développe correctement pour ne pas priver les agriculteurs français d'un accompagnement indispensable, en particulier quand ils s'engagent dans une transition agronomique.

La constitution d'une mission d'information parlementaire pourrait utilement accompagner ces travaux.

M. Dominique Potier, co-rapporteur, considère pour sa part qu'il est urgent de remettre en cause la séparation de la vente et du conseil.

En tout état de cause, il ne faut pas faire un dogme de ce principe même s'il semblait justifié du point de vue déontologique et opérationnel.

Le ministre a, enfin, observé que le nouveau dispositif de conseil devrait être évalué non seulement en lui-même mais également dans son articulation avec le dispositif des CEPP.

#### **4. Une réforme du dispositif des CEPP au bilan encore timide**

Les certificats d'économie de produits phytopharmaceutiques (CEPP) sont un dispositif expérimental mis en place par l'ordonnance n° 2015-1244 du 7 octobre

2015, puis confirmé par la loi n° 2017-348 du 20 mars 2017 relative à la lutte contre l'accaparement des terres agricoles et au développement du biocontrôle.

Les CEPP s'inspirent des certificats d'économie d'énergie : les vendeurs de PPP – les « obligés » – sont tenus de disposer, à une date fixée, d'une certaine quantité de CEPP, corrélée à leurs volumes de ventes, qu'ils obtiennent en promouvant des actions de sobriété dans l'usage de ces produits, ou en les acquérant auprès d'autres personnes – des conseillers indépendants, par exemple – ayant effectué des actions de même nature. Si le nombre de CEPP n'est pas atteint à la date fixée, des pénalités financières devaient s'appliquer. **Le dispositif incite donc les distributeurs de PPP à promouvoir auprès des utilisateurs professionnels des solutions ou des actions permettant de réduire l'utilisation, les risques et les impacts de ces produits.**

Les actions standardisées d'économie de produits phytopharmaceutiques qui donnent droit à des certificats (les fiches-actions) sont validées par un comité indépendant et listées par arrêté.

L'article L. 254-10 du CRPM prévoyait que l'expérimentation se déroule en métropole, du 1<sup>er</sup> juillet 2016 au 31 décembre 2022.

**L'article 88** de la loi EGALIM a autorisé le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour revoir les seuils de CEPP à atteindre avant 2021, transformer le dispositif en « *régime permanent à périodes successives* » et l'étendre aux collectivités ultramarines.

**L'ordonnance n° 2019-361 du 24 avril 2019** relative à l'indépendance des activités de conseil à l'utilisation des produits phytopharmaceutiques et au dispositif de certificats d'économie de produits phytopharmaceutiques a mis en œuvre ces objectifs.

### **Les nouvelles modalités du dispositif des CEPP**

Les obligations de réalisation d'actions promouvant la réduction des PPP, toujours mesurées en nombre de CEPP, sont désormais définies pour plusieurs années. La première période d'obligations portait sur les années 2020-2021. **Une nouvelle période d'obligation vient d'être arrêtée, portant sur les années 2022 et 2023** (décret n° 2021-168 du 10 décembre 2021).

Ces obligations concernent non seulement les distributeurs, mais aussi les applicateurs de traitement de semences et les distributeurs de semences traitées depuis le décret de décembre de 2021. Les agriculteurs ayant acheté des produits à l'étranger font également parti du périmètre.

Le périmètre des produits pris en compte dans le calcul des obligations CEPP a aussi été élargi : il intègre désormais tous les produits contenant au moins un usage agricole ainsi que les produits de traitement de semences.

Les territoires d'outre-mer intégreront le dispositif à compter de 2023.

L'obligation annuelle de réalisation d'actions de chaque obligé est égale à 15 % de sa moyenne des ventes ou des achats 2019-2020, soit 30 % de cette référence pour l'obligation 2022-2023. Les obligés peuvent organiser leurs efforts comme ils le souhaitent sur ces deux années.

Les notifications d'obligations ont été adressées aux obligés fin 2021.

**Mais l'évolution la plus discutée est la suppression de la pénalité financière pour non-atteinte des objectifs.**

Elle est **remplacée par la menace du retrait de la certification exigée des entreprises agréées pour vendre (ou appliquer) les PPP** – leur Certiphyto, dont la durée de validité est de cinq ans –, après évaluation des moyens mis en œuvre pour atteindre leurs obligations.

**Les référentiels de certification ont été complétés en conséquence.** Désormais, les organismes certificateurs vérifient plusieurs points relatifs au dispositif des CEPP : la mise en place d'un référent, la réalisation et l'actualisation régulière d'un diagnostic et d'un plan d'actions visant à remplir les obligations, la mise en place d'un plan de formation et d'un système d'information interne, ainsi que le respect de la mise en œuvre du plan d'actions. En cas de manquement de l'entreprise, l'autorité de certification sera amenée à suspendre la certification, et par conséquent l'agrément de l'entreprise pour la vente ou l'application de PPP.

Le ministère considère que cette nouvelle approche contraindra les entreprises concernées à anticiper la mise en œuvre du dispositif rénové au sein de la structure.

M. Dominique Potier, co-rapporteur de la mission, regrette que l'État ait renoncé à sanctionner plus directement l'absence d'atteinte des obligations des entreprises et a dénoncé auprès du Conseil d'État ce qu'il considère comme un « abus de pouvoir du Gouvernement » au regard de l'article 88 de la loi de 2018.

Couplée à la disparition de leur obligation d’accompagner leurs ventes d’un conseil agronomique, cette suppression de la pénalité financière marque la fin de leur obligation de résultat. Il craint que cela n’affaiblisse l’investissement des distributeurs dans l’accompagnement de la transition agroécologique.

**De fait, le dispositif repose désormais sur une obligation de moyens. La mission observe néanmoins que la perte de la certification n’est pas une sanction insignifiante puisqu’elle remet en cause l’activité même de l’entreprise.**

**Cela étant, les rapporteurs relèvent que le premier bilan du nouveau dispositif reste extrêmement timide** <sup>(1)</sup> : le nombre d’entreprises déclarant des actions en 2020 a sensiblement progressé par rapport aux années précédentes, mais elles ne représentent encore que 39 % de l’ensemble des 1 067 entreprises obligées. Et, parmi elles, seules 120 ont atteint ou dépassé le seuil (annuel) de 20 % fixé à l’époque. Même parmi les 50 entreprises les plus importantes (en volumes d’obligations), seuls 9 % ont atteint ce même seuil.

Il n’est pas anodin que le décret du 10 décembre 2021 ait finalement abaissé le seuil des obligations à 15 % en moyenne par an.

**Il reste que le dispositif des CEPP a permis de faire émerger de nombreuses solutions innovantes** : après seulement 5 ans d’existence, il comportait, fin 2020, 82 actions standardisées et 1 403 références commerciales, accessibles à tous sur le site Écophyto ; fin 2021, on comptait 25 fiches-actions supplémentaires. Le dépôt d’une nouvelle proposition d’action standardisée peut se faire directement en ligne. En outre, le diagnostic proposé par les obligés est susceptible d’identifier des pratiques ou des solutions inédites, qui peuvent être à leur tour soumises pour validation.

Le dispositif des CEPP est donc **un bel outil, qu’il importe d’optimiser.**

**Proposition n° 23 : Le potentiel du dispositif des CEPP, tant pour l’émergence des solutions et approches alternatives aux PPP que pour leur diffusion auprès des utilisateurs, mérite que l’on travaille à optimiser ses résultats.**

Son fonctionnement reposant sur une forme de conseil, il est indispensable d’associer ces travaux à ceux que les rapporteurs recommandent à propos de la séparation du conseil et de la vente.

---

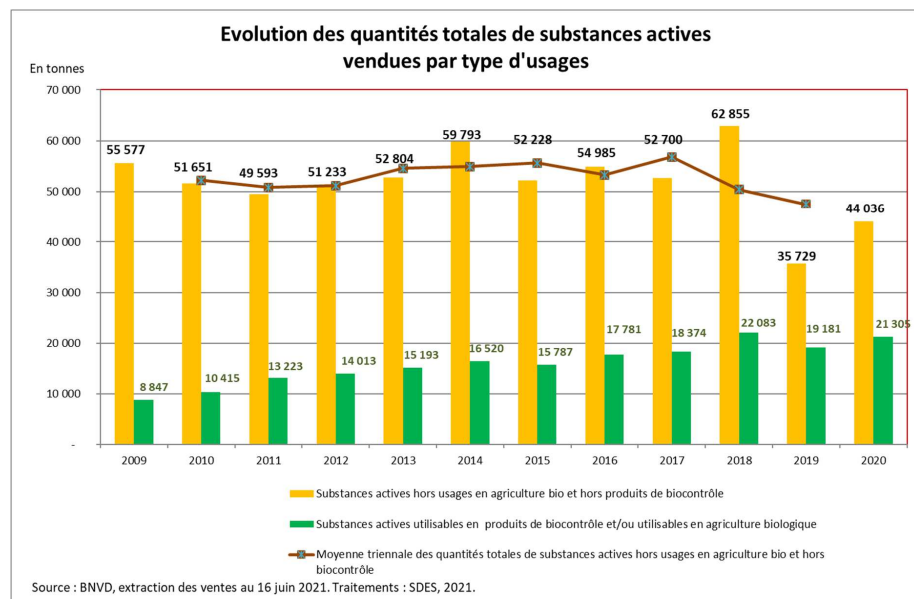
(1) Ministère de l’agriculture et de l’alimentation, Bilan sur la mise en œuvre du dispositif de certificats d’économie de produits phytopharmaceutiques – Année 2020, août 2021.

## D. DES EFFETS SUR LES CONSOMMATIONS DE PRODUITS PHYTOPHARMACEUTIQUES NEANMOINS ENCOURAGEANTS

À la demande des rapporteurs, le ministère de l’agriculture et de l’alimentation a communiqué les données ci-après.

Pour rappel, les ventes des PPP sont déclarées chaque année par les distributeurs au titre de la redevance pour pollutions diffuses et versées dans la banque nationale des ventes des distributeurs de produits phytopharmaceutiques (BNVD). Les données provisoires des ventes agrégées à l’échelle de la France entière **pour l’année 2020**, issues des déclarations réalisées début 2021, font apparaître :

– qu’en 2020, les ventes se sont élevées à 44 036 tonnes (hors produits utilisables en agriculture biologique et produits de biocontrôle), soit **20 % en dessous de la moyenne 2012-2017**. En 2016, la base BNVD évaluait à 68 000 tonnes le volume des PPP vendus en France dans l’année.



Traitements : Ministère de la transition écologique (MTE/SDES), 2021

On notera que ces données ne reflètent pas les quantités effectivement appliquées ni la période d’application des traitements. Ainsi, l’augmentation de la redevance pour pollutions diffuses au 1<sup>er</sup> janvier 2019 a vraisemblablement conduit une partie des agriculteurs à stocker des produits phytopharmaceutiques fin 2018, ce qui expliquerait la hausse marquée des ventes en 2018 suivie d’une baisse particulièrement importante en 2019 ;

– cette diminution se confirme en tendanciel, **la moyenne triennale étant la plus faible depuis 10 ans**. Elle a diminué de -5,7% entre 2017-2019 et 2018-2020 ;

– la diminution des substances les plus préoccupantes (CMR1) se poursuit de manière prononcée. Elles sont en recul de 93 % par rapport à leur niveau de 2016 ;

– enfin, les évolutions sur le glyphosate montrent qu’une baisse des usages est enclenchée, même si les chiffres ne traduisent pas encore les résultats des travaux engagés sur ce produit (avec la révision des autorisations de mises sur le marché par l’ANSES fin 2020 et début 2021).

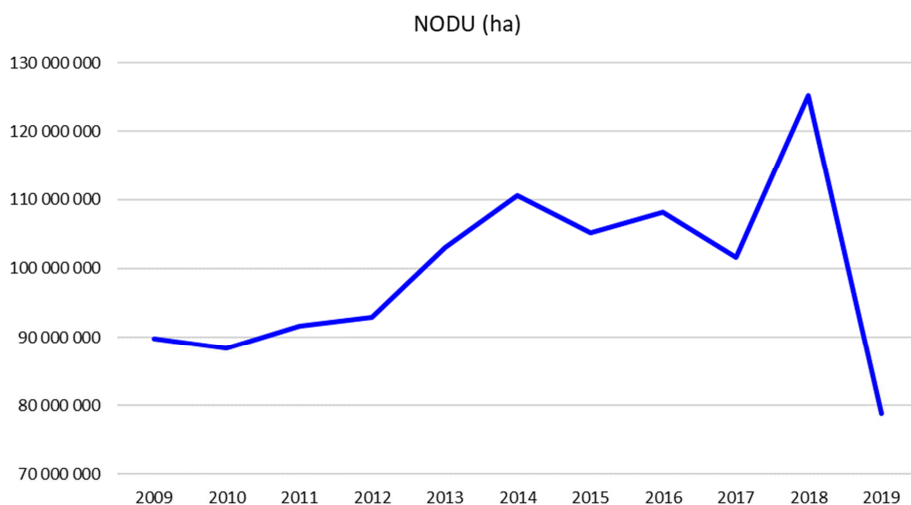
Ces données seront consolidées en fin d’année, après la collecte exhaustive des déclarations et la réalisation de contrôles de qualité des saisies.

Elles sont exprimées en quantités de substances actives contenues dans les produits phytopharmaceutiques. Mais pour d’apprécier les avancées du plan Ecophyto et les évolutions des usages des produits phytosanitaires, un indicateur de suivi du recours aux produits phytopharmaceutiques a été défini avec l’ensemble des parties prenantes, le NODU : « Nombre de Doses Unités ».

Calculé à partir des données de vente des distributeurs de produits phytopharmaceutiques, il correspond à la surface qui serait traitée annuellement aux doses maximales homologuées (hors produits de biocontrôle). Rapporté à la surface agricole utile française, il correspond au nombre de traitements appliqués à pleine dose sur une surface d’un hectare. Il s’affranchit des substitutions de substances actives par de nouvelles substances efficaces à plus faible dose puisque, pour chaque substance, la quantité appliquée est rapportée à une dose unité (DU) qui lui est propre.

Il apparaît qu’après une hausse de 23 % entre 2017 et 2018, le NODU 2019 s’établit à 78,8 millions d’hectares (Mha), en baisse de - 37 % par rapport à 2018 et de - 12 % depuis 2009. La forte hausse du NODU 2018 est due une combinaison de facteurs parmi lesquels nous retrouvons de mauvaises conditions climatiques et la hausse de la redevance portant sur les produits phytosanitaires au 1<sup>er</sup> janvier 2019, qui a sans doute conduit à des achats anticipés fin 2018 (effet stock) – et par suite leur chute en 2019.

Toutefois le NODU triennal 2017-2019 s’établit à 101,9 Mha, en baisse de 9 % par rapport à la moyenne triennale 2016-2018. **Il s’agit de la plus faible moyenne triennale depuis la période 2011-2013** (95,9 Mha).



**Cela dit, il ne sera possible de mesurer pleinement les impacts de la loi EGALIM sur le recours aux PPP que dans quelques années, lorsque des données plus nombreuses seront disponibles et que les réformes engagées donneront pleinement leur effet.**





## TRAVAUX DE LA COMMISSION

*Lors de sa réunion du mercredi 23 février 2022, la commission a autorisé, à l'unanimité, la publication du rapport d'information sur l'évaluation de la loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous (EGALIM) (MM. Jean-Baptiste Moreau, Grégory Besson-Moreau, Jérôme Nury et M. Dominique Potier, co-rapporteurs).*

Ce point de l'ordre du jour ne fait pas l'objet d'un compte rendu écrit. Les débats sont accessibles sur le portail vidéo de l'Assemblée à l'adresse suivante :

<https://assnat.fr/WG9CsH>



## LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

*Par ordre chronologique*

### **Table-ronde « Distribution »**

#### **Fédération du Commerce et de la Distribution (FCD) \***

Mme Layla Rahhou, directrice des affaires publiques

M. Jacques Davy, directeur juridique

Monsieur Hugues Beyler, directeur agriculture

#### **Fédération du Commerce agricole et alimentaire (FC2A) \***

M. François Gibon, expert filière végétale

Mme Hélène Maillard, experte fruits et légumes

M. Sylvain Bleubar, expert filière animale

#### **Mouvement E. Leclerc \***

M. Philippe Michaud, coprésident, adhérent au Neubourg

Monsieur Stéphane de Prunele, secrétaire général

Monsieur Alexandre Tuillon, responsable des affaires publiques

#### **Entreprise Lidl France**

M. Michel Biero, directeur exécutif achats et marketing Lidl France

M. Jean-Baptiste Léger, directeur des affaires publiques et de la RSE

#### **Groupement Les Mousquetaires \***

M. Claude Genetay, directeur général Intermarché et Netto

M. Frédéric Thuillier, directeur des affaires publiques du Groupement

### **Table-ronde « Consommateurs et citoyens »**

#### **UFC – Que-Choisir \***

M. Olivier Andrault, chargé de mission agriculture et alimentation

#### **Greenpeace \***

Mme Laure Ducos, chargée de campagne agriculture et alimentation

**Institut national de la consommation - 60 millions de consommateurs**

M. Antoine Haentjens, ingénieur agroalimentaire en charge notamment de la réalisation d'études comparative

Mme Sophie Remond, économiste

**Table-ronde « Industries agroalimentaires »**

**Association nationale des industries alimentaires (ANIA) \***

M. Jean-Philippe André, président

Mme Victoire Perrin, responsable du pôle affaires publiques

Mme Marie Buisson, responsable des relations commerciales

**Fédération des entreprises et entrepreneurs de France (FEEF) \***

M. Léonard Prunier, vice-président

Mme Diane Aubert, directrice des affaires publiques

**Institut de liaisons des entreprises de consommation (ILEC) \***

M. Richard Panquiaux, directeur général

M. Daniel Diot, secrétaire général

**Association des entreprises de produits alimentaires élaborés (ADEPAL) \***

M. Jérôme Foucault, président

M. Nicolas Penanhoat, directeur des affaires juridiques et sociales

**Table-ronde « Producteurs » - Organisation agricoles**

**Chambres d'agriculture France (APCA)**

M. Gilbert Guignand, secrétaire-adjoint

Mme Juliette Boillet, chargée de mission service affaires publiques France, Europe, International

**Interprofession fruits et légumes frais (INTERFEL) \***

M. Laurent Grandin, président

M. Louis Orenge, directeur général

M. Jean-Michel Delannoy, vice-président

M. Daniel Sauvaitre, secrétaire général

**Association nationale interprofessionnelle du bétail et des viandes (INTERBEV) \***

M. Marc Pages

M. Emmanuel Bernard

**Intercéréales (INTERCER) \***

M. Maxime Costilhes, directeur général.

**Centre national interprofessionnel de l'économie laitière (CNIEL) \***

M. Damien Lacombe, vice-président

Mme Caroline Le Poutier, directrice générale

**Coopération agricole (CA) \***

M. Dominique Charge, président

M. Thibault Bussonnière, responsable des affaires publiques

**Table-ronde « Producteurs » - Syndicats agricoles**

**Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA) \***

M. Patrick Benezit, secrétaire général adjoint

M. Benjamin Guillaumé, chef de service économie des filières

M. Guillaume Lidon, responsable des affaires publiques

**Coordination rurale (CR) \***

M. Alain Pouget, directeur

Mme Alix Rullier, chargée de communication institutionnelle

**Jeunes agriculteurs (JA) \***

M. Guillaume Cabot, vice-président

Mme Claire Colombani, conseillère productions animales et relations commerciales

**Mouvement de défense des exploitants familiaux (MODEF) \***

M. Pierre Thomas, président

M. Alexis Vanypre, animateur national

**Fédération nationale de l'agriculture biologique (FNAB) \***

M. Jean-François Vincent, éleveur et secrétaire national viande

**Table-ronde « Restauration collective »**

**Restau'co :**

Mme Sylvie DAURIAT, présidente du réseau

Mme Marie-Cécile Rollin, directrice du réseau

**Syndicat national de la restauration collective (SNRC) :**

Mme Esther Eklou-Kalonji, déléguée générale du Groupement national de la restauration

M. Philippe Pont-Nourat, directeur général de Sodexo.

Mme Clémence Artus, responsable des affaires juridiques et réglementaires,

**M. Julien Denormandie, ministre de l'agriculture et de l'alimentation**

*\* Ces représentants d'intérêts ont procédé à leur inscription sur le registre de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, s'engageant ainsi dans une démarche de transparence et de respect du code de conduite établi par le Bureau de l'Assemblée nationale.*