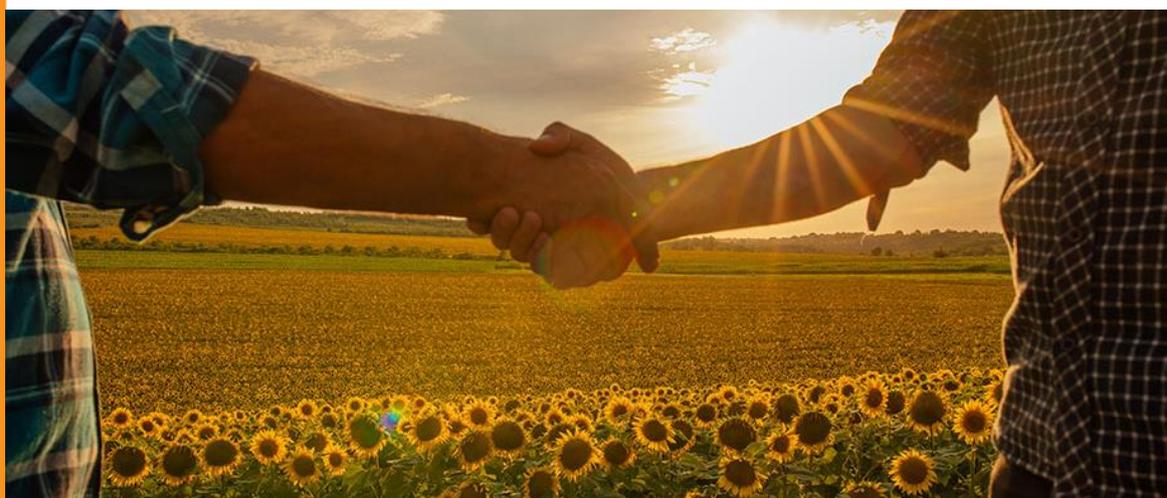




## Évaluation de la loi du 18 octobre 2021 visant à protéger la rémunération des agriculteurs, dite « Égalim 2 »



### Rapporteurs

**Julien Dive**

Député de l'Aisne, DR

**Harold Huwart**

Député de l'Eure-et-Loir, LIOT

**Richard Ramos**

Député du Loiret, Dem

**Mathilde Hignet**

Députée d'Ille-et-Vilaine, LFI-NFP



## Origines de la mission

Le 18 septembre 2024, la commission des affaires économiques a créé la mission d'évaluation de la loi n° 2021-1357 du 18 octobre 2021 visant à protéger la rémunération des agriculteurs, dite « Égalim 2 ». Elle a désigné Julien Dive (DR, Aisne), Harold Huwart (LIOT, Eure-et-Loir), Richard Ramos (Dem, Loiret) et Mathilde Hignet (LFI-NFP, Ille-et-Vilaine), co-rapporteurs.

Créée originellement le 7 février 2024 sous la 16<sup>ème</sup> législature, cette mission avait clos ses travaux à la suite de la dissolution de l'Assemblée nationale prononcée par le Président de la République le 9 juin 2024.

En application de l'article 145-7 du Règlement de l'Assemblée nationale, cette mission d'évaluation vise à déterminer les conséquences juridiques, économiques, financières et sociales de la loi Égalim 2 ainsi que des éventuelles difficultés rencontrées dans sa mise en œuvre.

## La philosophie de la loi

La loi introduit une approche verticale de l'ensemble de la chaîne de production, de transformation et de distribution des produits alimentaires, afin de mettre en place un dispositif cohérent de protection de la valeur de la production agricole tout au long de cette chaîne. La pertinence de la logique qui fonde une telle approche est reconnue par la grande majorité des acteurs rencontrés par les rapporteurs.

À la base de cet édifice, l'article 1<sup>er</sup> de la loi Égalim 2 renforce les règles applicables aux contrats conclus entre les producteurs agricoles et leurs premiers acheteurs, autrement appelés « contrats amont ».

Tout au long de la chaîne de transformation et de distribution, le législateur a entendu sanctuariser la valeur des productions agricoles afin d'éviter toute marche arrière dans la construction du prix.



## Un impact de la loi Égalim 2 difficile à évaluer

Le cadre contractuel mis en place par les lois Égalim agit sur les mécanismes de fixation des prix pratiqués par les différents acteurs de la chaîne agroalimentaire en faveur de l'agriculteur producteur. Toutes choses égales par ailleurs, l'impact économique de la loi Égalim 2 devrait donc aboutir à une répartition plus équitable des marges de l'ensemble des acteurs de la chaîne agroalimentaire.

Le contexte de volatilité exceptionnelle des prix entre 2022 et 2024, allié au manque persistant de transparence sur les marges de plusieurs des acteurs de la chaîne, rendent cependant difficile l'évaluation isolée des effets de l'entrée en vigueur de la loi sur l'évolution de la rémunération des agriculteurs.

Les rapporteurs constatent que si en 2021 et 2022, l'inflation alimentaire a eu une explication agricole laissant penser que le maillon agricole a réussi à faire passer une bonne partie de l'augmentation de ses coûts de production sur la chaîne aval, ils notent un net effet de rattrapage pour de nombreux produits en 2023.

Ils considèrent ainsi qu'il est difficile de conclure à l'efficacité économique des nouvelles dispositions prévues par la loi Égalim 2, d'autant plus que l'analyse des données disponibles ne permet pas d'analyser les marges nettes aval et leurs évolutions.

Le dispositif de « marche en avant des prix », promu par les lois Égalim, ne fait pas pour autant disparaître les différentes facettes des négociations qui sous-tendent toute démarche de contractualisation. Aussi, la lutte contre l'inflation a considérablement durci les conditions de négociations, constatent les rapporteurs.

En outre, ils constatent une forte asymétrie de l'information à l'avantage des acteurs de l'aval, lesquels ne transmettent que peu d'information sur leur marge.

## Chiffres clés

En 2022, augmentation de 21,8 % des intrants agricoles et de 21,2 % de l'indice annuel des prix agricoles à la production.

*Source : INSEE*

En 2022, pour une hausse des prix de 7,9 %, 5,5 points sont dus à la progression de la matière première agricole (MPA) et 2,3 % à l'évolution des marges en aval.

En 2023, pour une hausse des prix de 10,9 %, 6 points sont dus à l'évolution des marges en aval et 4,9 points à la progression de la MPA.

*Source : Observatoire de formation des prix et des marges*

En 2023, les industriels ont obtenu une hausse moyenne de tarif inférieure à 1 %. La demande d'augmentation se situait en moyenne à +4,5 %. Les distributeurs proposait une baisse de 3,5%.

*Source : Observatoire des négociations commerciales du 13 mai 2024*



## Chiffres clés

Le ministère de l'agriculture n'est pas en mesure de déterminer la part de la valeur de la production agricole soumise à l'obligation de conclure un contrat écrit.

**Fruits et légumes frais :** pas d'obligation de contrats écrits. La négociation se fait principalement en fonction de l'offre et de la demande du jour.

**Grandes cultures :** pas d'obligation de contrats écrits. Les exploitants commercialisent une grande partie de leurs productions dans le cadre de contrats écrits à terme.

**Secteur vitivinicole :** pas d'obligation de contrats écrits. Environ un tiers des appellations ont conservé l'obligation de contractualisation écrite.

**Viandes :** Obligation de contrats écrits. Les pratiques historiques ralentissent la transition vers un système formel de contractualisation.

## Une contractualisation qui a insuffisamment progressé

Si l'article 1<sup>er</sup> instaure le principe de l'obligation de conclure un contrat écrit, les rapporteurs regrettent que le pouvoir réglementaire ait fortement réduit le champ de cette obligation.

Si la quasi-totalité des filières de productions animales demeure soumise à la contractualisation écrite obligatoire, incluant les filières viandes, laits et œufs, une large part des secteurs végétaux en sont exclus.

Les rapporteurs constatent cependant que **même lorsque le contrat est obligatoire, il est trop rarement présent.**

Aussi, les rapporteurs proposent d'expérimenter la signature de contrats de vente de produits agricoles, dits « **contrats amont** », comme préalable à la négociation commerciale.

En outre, afin de faire face à une certaine défiance des agriculteurs vis-à-vis de la contractualisation écrite, les rapporteurs recommandent de **renforcer le poids des indicateurs de coûts de production dans la construction du prix payé.**



## Une évolution structurelle encore inaboutie des négociations commerciales

Les acteurs économiques regrettent unanimement un excès et une complexité croissante des normes, ainsi que des évolutions successives trop rapprochées. Un besoin de stabilité se fait sentir.

Pourtant, ces mêmes acteurs expriment concomitamment le souhait d'évolutions importantes du cadre juridique de la négociation commerciale. **Les producteurs, comme les distributeurs, plaident pour une extension du champ d'application de la « sanctuarisation » de la matière première agricole à la restauration hors foyer.**

Les rapporteurs jugent indispensable de **conserver la date-butoir** malgré les critiques des distributeurs qui relèvent l'exception française en la matière. Ils proposent toutefois de raccourcir la durée des négociations et de **lui fixer deux bornes** : l'envoi des conditions générales de vente (CGV) avant le 15 décembre, puis la signature de la convention unique le 15 février au plus tard. Il s'agirait d'éviter les comportements dilatoires préjudiciables aux plus petits acteurs.

## La transparence sur le coût de la matière première agricole

Un débat existe sur l'option n° 3 qui, selon les distributeurs, ne garantirait pas la transparence sur la part de la matière première agricole dans le tarif du fournisseur.

Les rapporteurs proposent de **simplifier l'option n° 2**, de sorte que la transparence sur la matière première agricole puisse ne concerner que la part agrégée des trois principales matières premières agricoles contenues dans le produit, sous forme d'un pourcentage en volume et d'un pourcentage du tarif du fournisseur.

Dans ces conditions, **l'option n° 3 pourrait être supprimée.**

## L'information sur les coûts de la matière première agricole

Option n° 1 : Indiquer pour chacun des produits transformés, le pourcentage de chaque matière première en volume et en pourcentage du tarif.

Option n° 2 : Indiquer ces mêmes informations de manière agrégée pour chaque produit transformé.

Option n° 3 : Faire intervenir un tiers indépendant

En 2024, 60 % des fournisseurs ont choisi l'option n° 3, 40 % l'option n° 2. L'option n° 1 reste résiduelle.

Les TPE / PME choisissent principalement l'option n° 2, tandis que l'option n° 3, qui génère un coût important, est préférée par les gros industriels.

Sources : DGCCRF



## La sanctuarisation de la matière première agricole passe par celle de la matière industrielle

Si l'idée de sanctuarisation de la part de matière première agricole dans le tarif fait consensus, les fournisseurs indiquent qu'elle reste d'une portée limitée dans la mesure où la négociation se reporte sur d'autres coûts, notamment ceux des matières premières industrielles (énergie, emballage, transport, etc.).

De fait, d'un point de vue économique, lorsque la négociation conduit à ne pas couvrir les coûts de la matière première industrielle, cela remet nécessairement en cause la sanctuarisation de la matière première agricole puisque le poids de la perte pour le fournisseur pèse sur l'ensemble de ses coûts.

Afin de progresser vers l'objectif des lois Égalim de réinstaurer un principe de construction du prix « en marche avant », les rapporteurs recommandent donc d'**étendre la sanctuarisation des coûts dans la négociation commerciale à la matière première industrielle**, dont notamment l'énergie, les transports et les matériaux entrant dans la composition des emballages.

La direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes met en évidence que « même pour un produit très peu transformé tel que le lait UHT, si la matière première agricole représente 100 % du produit en volume, elle représente moins de 50 % du tarif (cette part chute à moins de 15 % pour les produits ultra-transformés) ». La plus grande partie du tarif reste donc négociable et une diminution du prix convenu est compatible avec le respect de la sanctuarisation de la matière première agricole.



## Simplifier les clauses de révision des prix

Les rapporteurs constatent que la crise inflationniste de 2022-2023 démontre à elle seule l'intérêt de prévoir dans le contrat des mécanismes de révision du prix, tel que prévu dans l'article 4 de la loi.

Toutefois, la mise en œuvre de cette clause est parfois rendue difficile par des conditions de déclenchement trop restrictives. Ces difficultés résultent parfois d'une méfiance et d'une volonté des acteurs de la négociation, fournisseurs comme distributeurs, d'en neutraliser les effets, afin d'éviter une répercussion des prix de manière automatique à la hausse ou à la baisse.

Les rapporteurs considèrent que les clauses doivent être conçues afin de prémunir l'exécution du contrat contre des dérèglements manifestes.

Par ailleurs et partant du constat d'une complexité excessive des règles applicables à l'établissement des conditions générales de vente (CGV), en particulier pour les plus petits fournisseurs, **la clause de renégociation devrait être rendue facultative** dès lors qu'une clause de révision figure effectivement dans les conditions générales de vente.

Ils recommandent donc d'**imposer dans les CGV une clause de révision des prix** dès lors que le contrat a une durée supérieure à un an et de rendre facultatives les clauses de renégociation.

## Prolonger l'expérimentation du « SRP + 10 »

L'expérimentation du relèvement du seuil de revente à perte a fait l'objet de deux rapports d'évaluation réalisés par des économistes indépendants et remis au Parlement en octobre 2020 et 2022. Les auteurs ont conclu que l'encadrement des promotions et le relèvement du seuil de revente à perte n'avaient eu qu'un **très faible effet inflationniste sur les produits alimentaires**. En revanche, **ils n'ont pas réussi à analyser les impacts de ces mesures sur les revenus des agriculteurs**.

L'article 2 de la loi Égalim 3 prévoit que rapport annuel du Gouvernement au Parlement évaluant les effets du « SRP + 10 » doit fournir des informations sur l'usage par les distributeurs du surplus de chiffre d'affaires résultant du relèvement du seuil de revente à perte. Or le Gouvernement n'a jamais remis cette évaluation en expliquant ne pas être en mesure de recueillir ces données auprès des distributeurs.

Les rapporteurs ne sont pas favorables à un abandon pur et simple de l'expérimentation et appellent à la **prolonger afin de garantir la stabilité des règles et prévenir les producteurs des effets de sa suppression sur leur rémunération**.



## Chiffres clés

Entre 2022 et 2024, le nombre de contrôles opérés par la DGCCRF est passé de 100 à 240.

Sur 51 manquements constatés en 2023, 35 concernent des acheteurs et 16 des producteurs.

60 % des manquements concernent l'absence de contrat ou l'absence de proposition de contrat.

25 % concernent les contrats ne respectant pas le formalisme ou les clauses obligatoires.

La filière bovine (viande et laitière) concentre 82 % des manquements

En 2024, ont été initiées des procédures contre des acheteurs de taille significative, pouvant avoir une influence sur l'ensemble des acteurs de la filière.

## Promouvoir la logique française de « marche en avant du prix »

### Renforcer les contrôles et appliquer les sanctions

Il est largement admis que le dispositif dit « Égalim » de marche en avant du prix ne suffit pas à lui seul à régler la question de la rémunération des agriculteurs. D'abord parce qu'il ne couvre qu'une partie des débouchés des produits agricoles français. Ensuite, parce qu'il n'a jamais été question qu'il permette de faire l'économie d'une réflexion stratégique pour l'ensemble des filières agricoles et alimentaires. Ces dernières doivent faire l'objet de plans de modernisation et d'adaptation ambitieux pour en assurer la compétitivité dans le temps long et, par là même, notre souveraineté alimentaire.

Les rapporteurs considèrent que cela ne retire rien au fait qu'il faille **défendre et promouvoir la logique française de marche en avant du prix**, car elle est cohérente avec la vision d'une agriculture de qualité au service d'une alimentation saine, durable et accessible à tous.

Aussi, les rapporteurs appellent à **renforcer les contrôles et à appliquer les sanctions**.



## Lutter contre les stratégies de contournement

Alors que le recours aux centrales d'achat internationales était à l'origine exclusivement réservé aux grandes multinationales, il concerne aujourd'hui presque tous les principaux distributeurs français.

La croissance de ce phénomène et son extension à des acteurs qui ne sont que très faiblement implantés sur le marché hors de France rendent difficile de ne pas y voir une stratégie organisée de contournement du cadre législatif français.

Ce phénomène est amplifié avec la généralisation des centrales de services internationales. Ces centrales, dont les principales sont Coopernic (Leclerc et Rewe) et Carrefour World Trade, commercialisent des services à destination des fournisseurs de tous les pays qui vont du partage et traitement de données, à des services visant à améliorer la visibilité des produits. Or, ces services ne sont pas pris en compte dans la construction du tarif de l'industriel, au mépris de la loi, voire sont fictifs. De plus, nombre d'industriels reprochent régulièrement à ces centrales de rendre l'achat de services obligatoire afin de pouvoir contractualiser avec le distributeur partenaire.

Les rapporteurs déplorent les **difficultés pour faire aboutir les litiges à l'encontre de ces centrales** malgré l'application récente de sanctions dissuasives.

Afin de rendre inopérantes les stratégies de contournement, les rapporteurs suggèrent de **tenir solidairement responsable des manquements commis par une centrale d'achat européenne, l'enseigne de distribution installée en France**, qui commercialise les produits et qui adhère à cette centrale.

Plus largement, les rapporteurs proposent de **plaider à l'échelle européenne** pour instaurer des règles qui encadrent les relations commerciales.

## Chiffres clés

40 à 50 % des volumes, et jusqu'à 20 % en valeur, des produits vendus par la grande distribution en France sont négociés par ces centrales d'achat implantées à l'étranger

*Source : DGCCRF*

Les centrales internationales d'achats Eurelec et Eureca ont été sanctionnées par la DGCCRF d'amendes administratives de 38 M€ et de 10 M€, à l'issue des négociations commerciales 2024 pour non-respect de la date-butoir.



## Les dispositions relatives à l'étiquetage en grande partie inappliquées

Les rapporteurs constatent que l'expérimentation du « rémunéra-score » prévue par l'article 10 de la loi n'est toujours pas mise en œuvre. Elle se heurte en effet à de nombreux défis dont le respect des dispositions du règlement INCO de l'Union européenne et du principe de libre circulation des marchandises, d'une part, et à la notification préalable de la Commission européenne, d'autre part.

En outre, les rapporteurs notent que plusieurs mesures relatives à l'information sur l'origine des produits alimentaires sont inapplicables à droit constant. En effet, la plupart des dispositions de la loi relatives à l'indication de l'origine des produits agricoles et alimentaires n'ont pas pu faire l'objet de textes d'application en raison du risque de non-conformité au droit européen.

Les rapporteurs appuient donc la demande unanime de voir la France porter une initiative au niveau européen pour réviser dans les meilleurs délais le règlement INCO pour renforcer les obligations d'information des consommateurs en matière d'origine des denrées alimentaires.

## Quelques mesures inapplicables en l'état du droit

Interdiction d'apposer un drapeau français ou tout symbole représentatif de la France sur les emballages alimentaires lorsque les ingrédients primaires ne sont pas d'origine française.

Obligations spécifiques pour l'information du consommateur sur l'origine de la gelée royale, du cacao et des mélanges de miel.

Obligation d'informer le consommateur sur l'origine de la bière (nom du brasseur et lieu de brassage)

## LISTE DES PROPOSITIONS

**Proposition n° 1 :** Renforcer les obligations de transmissions de données pour alimenter le système d'information statistique afin de disposer à n+1 de données fiables sur les niveaux de marge brut et de marge nette pratiqués par l'industrie agroalimentaire et les distributeurs, pour les différentes catégories de produits.

**Proposition n° 2 :** Modifier le VI de l'article L. 631-24 du code rural et de la pêche maritime pour prévoir que la durée minimale fixée par accord interprofessionnel étendu peut être inférieure à trois ans.

**Proposition n° 3 :** Réexaminer, au niveau réglementaire, la liste des filières exclues du champ de l'obligation de conclure un contrat écrit.

**Proposition n° 4 :** Alléger le contenu obligatoire de la proposition de contrat actuellement prévue au III de l'article L. 631-24 du code rural et de la pêche maritime pour s'en tenir à l'objet et au prix.

**Proposition n° 5 :** Établir une trame de contrat type annexée à un décret, qui reprendrait les clauses obligatoires de la proposition de contrat et comporterait une notice pour aider les producteurs agricoles à construire les rubriques de cette proposition.

**Proposition n° 6 :** Rendre plus incitatif le regroupement en organisation de producteurs et accompagner ces organisations et leurs associations afin qu'elles disposent des moyens et des compétences pour négocier les accords-cadres ou les contrats pour leurs membres.

**Proposition n° 7 :** Mieux protéger les organisations de producteurs et leurs associations des stratégies de contournement mises en œuvre par certains acheteurs en réaffirmant l'engagement des producteurs dans la durée et en créant une nouvelle pratique restrictive de concurrence consistant en la déstabilisation (ou tentative de déstabilisation) d'une OP ou d'une AOP.

**Proposition n° 8 :** Expérimenter, dans les filières dans lesquelles la contractualisation écrite sera considérée comme suffisamment diffusée, l'instauration d'une obligation, pour le fournisseur, d'avoir conclu un contrat amont avec un producteur agricole avant d'envoyer ses conditions générales de vente (CGV).

**Proposition n° 9 :** Prévoir que le Comité de règlement des différends commerciaux agricoles peut être saisi après toute tentative infructueuse de médiation et trouver un meilleur équilibre entre respect du contradictoire et préservation du secret des affaires lors de la procédure devant ce Comité. Prévoir qu'il peut faire toutes recommandations aux ministres chargés de l'économie et de l'agriculture sur l'évolution et l'application de la réglementation relative aux relations contractuelles

**Proposition n° 10 :** Approfondir le travail sur les indicateurs de coûts de production pour fournir des indicateurs reconnus et adaptés aux différentes productions.

**Proposition n° 11 :** Prévoir que constitue un prix « abusivement bas » au sens de l'article L. 442-7 du code de commerce, le prix d'un contrat dont les critères et les modalités de révision ou de détermination du prix ont pour effet d'empêcher la prise en compte, à un niveau suffisant pour atteindre le coût de revient, des indicateurs de coûts de production indiqués dans le socle de la négociation.

**Proposition n° 12 :** Rejeter l'idée d'étendre aux grossistes le champ d'application de la transparence sur le coût de la matière première agricole et de sa sanctuarisation.

**Proposition n° 13 :** Maintenir une date butoir des négociations commerciales, sans différenciation, tout en apportant une certaine souplesse aux acteurs :

- envoi des CGV entre le 15 novembre et le 15 décembre, le cas échéant, dans les filières pour lesquelles cela a été rendu obligatoire à titre expérimental (cf. proposition n° 8), après que le fournisseur a conclu ses contrats d'approvisionnement en matières premières agricoles ;
- signature de la convention unique au plus tard deux mois après l'envoi des CGV, soit entre le 15 janvier et le 15 février.

**Proposition n° 14 :** Simplifier l'option n° 2 pour que la transparence sur la matière première agricole puisse ne concerner que la part agrégée des trois principales matières premières agricoles contenues dans le produit, ce qui permettrait, sans que cela porte atteinte à la protection du secret des affaires, de supprimer l'option n° 3 consistant à faire certifier que le prix de l'année *n* est au moins égal à celui de l'année précédente majoré de la hausse imputable au coût de la matière première agricole.

**Proposition n° 15 :** Étendre la sanctuarisation des coûts dans la négociation commerciale des produits agricoles et alimentaires à la matière première industrielle (principales matières premières non agricoles, énergie, transport et matériaux entrant dans la composition des emballages).

**Proposition n° 16 :** Simplifier l'utilisation des clauses de révision ou de renégociation des prix tout en les faisant entrer dans le champ de la non-discrimination tarifaire.

**Proposition n° 17 :** Étendre la clause de révision du prix à la matière première industrielle.

**Proposition n° 18 :** Prolonger l'expérimentation du « SRP + 10 ».

**Proposition n° 19 :** Réprimer la pratique commerciale déloyale consistant, pour un distributeur de produits agricoles ou alimentaires, à pratiquer pour un produit donné un taux de marge commerciale abusivement haut par rapport au taux de marge moyen pratiqué par ce distributeur.

**Proposition n° 20 :** Augmenter les effectifs consacrés au contrôle du respect des dispositions des lois Égalim au sein de la DGCCRF et de FranceAgriMer.

**Proposition n° 21 :** Prévoir une responsabilité solidaire du distributeur qui exploite un ou plusieurs magasins de commerce de détail en France, pour la méconnaissance par une centrale d'achat ou de référencement, lors de l'achat des produits qu'il distribue, des règles du titre IV du livre IV du code de commerce.

**Proposition n° 22 :** Porter au niveau européen un approfondissement du cadre applicable aux pratiques commerciales déloyales dans les relations interentreprises au sein de la chaîne d'approvisionnement agricole et alimentaire tout en faisant reconnaître le critère du lieu de commercialisation des produits pour déterminer le droit applicable.

**Proposition n° 23 :** Porter une initiative au niveau européen en faveur d'une obligation d'information sur l'origine de la matière première agricole.

**Proposition n° 24 :** Imposer aux fournisseurs d'indiquer aux acheteurs professionnels le pays d'origine des trois principales matières premières agricoles, ou bien le cas échéant qu'ils ne sont pas en mesure de leur communiquer cette information.





