

RETOUR SUR LES ÉTATS GÉNÉRAUX DE L'ALIMENTATION

L'ENGAGEMENT DU GOUVERNEMENT POUR DYNAMISER LE SECTEUR AGROALIMENTAIRE FRANÇAIS

Un projet de loi pour « l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine et durable »

Sur la base des diagnostics partagés par l'ensemble des parties prenantes lors des États généraux de l'alimentation et leur formulation de propositions, le gouvernement a présenté un projet de loi au Conseil des ministres le 31 janvier 2018. Ce projet de loi constitue le premier outil de mise en œuvre de la feuille de route exposée par le Premier ministre le 21 décembre 2017.

Ce projet de loi s'inscrit dans un encadrement législatif en pleine évolution depuis une quinzaine d'années pour encadrer et équilibrer les relations commerciales, et remédier aux pratiques commerciales déloyales nées du rapport de force déséquilibré existant entre les différents maillons de la chaîne alimentaire. Ces dernières années ont également été marquées par une forte volatilité des prix et un contexte de crise économique, qui ont renforcé la fragilité et les incertitudes de l'aval sur leurs débouchés. Ce climat et le déséquilibre naturel du rapport de force ont durci les négociations commerciales entre fournisseurs et distributeurs, les fournisseurs témoignant d'importantes difficultés pour répercuter la hausse des prix des matières premières.

La première partie du projet de loi concerne la rénovation de la contractualisation entre producteurs et premiers acheteurs, et l'amélioration des relations commerciales pour un meilleur équilibre des rapports de force et une meilleure répartition de la valeur tout au long de la filière.

Vers une contractualisation renouvelée

L'article L.631-24 du code rural et de la pêche maritime, qui régit aujourd'hui la possibilité de rendre obligatoire le contrat écrit entre le producteur et son acheteur ainsi que le cadre qui s'applique à ces contrats, est profondément remanié par le projet de loi. Il ne s'appliquera plus uniquement aux secteurs soumis à

contractualisation obligatoire, mais à tout contrat écrit établi pour la cession de produits agricoles figurant à l'annexe I de l'OCM, sauf pour le secteur sucrier, régi par des dispositions spécifiques.

Afin que la contractualisation puisse s'établir sur la base d'un rapport plus équilibré entre les parties, le producteur deviendra l'auteur de la proposition initiale de contrat, ce qui permettra d'inverser la construction du prix en début de négociation afin de mieux tenir compte des coûts de production.

Le contenu du contrat continuera à être encadré par des clauses obligatoires qui sont renforcées sur plusieurs points, dont :

- les indicateurs, qui devront être pris en compte dans la formule de prix. Les interprofessions et l'observatoire de la formation des prix et des marges verront leur action renforcée dans la mise à disposition d'indicateurs ;
- les délais de préavis et les indemnités de résiliation ;
- la clause de renégociation, dont l'activation sera désormais liée non seulement à la volatilité des produits agricoles et alimentaires mais aussi à celle des coûts de l'énergie et qui devra aboutir à une renégociation rapide, et sera à défaut renvoyée à la médiation des relations commerciales agricoles.

Le projet de loi prévoit que les organisations de producteurs ou les associations d'organisations de producteurs sont chargées de proposer à l'acheteur un accord-cadre lorsqu'elles agissent comme mandataires pour négocier la commercialisation des produits de leurs adhérents.

Afin d'assurer une plus grande transparence et de responsabiliser les différents acteurs, les contrats de revente des produits agricoles ou alimentaires par les acheteurs devront prendre en compte les indicateurs

prévus dans le contrat entre le producteur et l'acheteur. Les sujets relatifs à la coopération agricole sont renvoyés à une ordonnance qui visera à renforcer la transparence entre la coopérative et ses associés-coopérateurs et rénover les instances spécifiques de la coopération : médiateur de la coopération agricole et haut conseil de la coopération agricole.

Le dispositif de sanctions a été réécrit en conséquence et renforcé pour participer à l'effectivité de la réforme proposée et pallier les manques identifiés dans le cadre législatif précédent. Il vient sanctionner le non-respect des clauses obligatoires et le non-respect par les contrats individuel des dispositions de l'accord-cadre.

Enfin, l'effectivité du dispositif de la médiation des relations commerciales agricoles a été renforcée pour faciliter la résolution des litiges dans ce nouveau cadre. La durée de la médiation est limitée à un mois et les pouvoirs du médiateur sont étendus : il pourra rendre publiques ses recommandations sur les clauses des contrats qu'il estime présenter un caractère abusif ou manifestement déséquilibré.

Vers des relations commerciales équilibrées

Afin d'accompagner la mise en place d'un cadre apaisé des relations commerciales, le seuil de revente à perte sera relevé par voie d'ordonnance. Il s'agit de prendre en compte l'ensemble des coûts de distribution de façon à ne plus permettre la possibilité pour les distributeurs de prévoir une marge nulle pour certains produits, quand pour d'autres, la marge est établie par compensation à un niveau très élevé dans un objectif de maintien de l'équilibre financier global de l'enseigne. Le rééquilibrage global des marges des différents produits devrait concourir à un impact général faible sur le prix du panier moyen du consommateur.

Les promotions sur les denrées alimentaires feront l'objet d'un encadrement à préciser par ordonnance, à la fois en volume et en valeur, et qui concernera toutes les promotions.

Ces deux premières mesures feront l'objet d'une expérimentation sur deux ans puis d'une évaluation de leur impact notamment sur les PME et le développement de nouveaux produits.

L'interdiction de céder à un prix abusivement bas les produits agricoles et les denrées alimentaires sera également étendue à l'ensemble des produits agricoles et des denrées alimentaires destinées à la revente et à la transformation par voie d'ordonnance, afin de dissuader les acheteurs d'acquiescer des produits à un prix qui ne permet pas à l'amont d'en tirer un revenu équitable, et ce indépendamment des situations de crise.

Suite aux débats parlementaires portant sur le développement des centrales d'achat, un nouvel article a été créé pour renforcer les missions de l'Autorité de la concurrence sur le contrôle de ces accords de coopération et de regroupement à l'achat.

Enfin, et plus généralement, une refonte globale des dispositions applicables du code de commerce est prévue, avec l'objectif principal d'en améliorer la visibilité. Il s'agit notamment de mettre en cohérence les dispositions relatives aux conditions générales de vente et les contrats conclus entre le fournisseur et le distributeur avec le schéma de la contractualisation amont-rénoyé. Le régime des avenants à la convention unique est par ailleurs précisé, notamment en ce qui concerne les contreparties et la définition du plan d'affaires.

La deuxième partie du projet de loi vise à préserver la santé et l'environnement des Français en renforçant la qualité sanitaire, environnementale et nutritionnelle des produits.

Vers une amélioration de la qualité sanitaire environnementale et nutritionnelle des produits

Le texte prévoit, en particulier, des dispositions portant sur la commercialisation des produits phytosanitaires et propose de séparer les activités de vente et de conseil. Par ailleurs, dans l'objectif d'accroître l'efficacité des contrôles, les pouvoirs d'enquête et de contrôle des agents chargés de la protection de la santé, de la protection animale et de la sécurité sanitaire des aliments seront renforcés, ainsi que les pouvoirs de sanction dans le domaine du bien-être animal.

Le gouvernement fait également de la politique de l'alimentation un moteur de réduction des inégalités sociales et de lutte contre la précarité alimentaire. Le projet de loi vise ainsi à permettre à chacun d'accéder à une alimentation saine, sûre et durable. De nombreuses dispositions concernent le secteur de la restauration collective, identifié comme un moteur essentiel de la transition alimentaire et un levier d'amélioration de la qualité de l'alimentation. La mesure phare du projet de loi porte sur les approvisionnements de la restauration collective publique qui devront être composés d'au moins 50 % de produits issus de l'agriculture biologique, locaux ou sous signes de qualité à compter du premier janvier 2022.

Enfin, la lutte contre le gaspillage alimentaire demeure une préoccupation majeure, répondant à des enjeux économiques, environnementaux et sociétaux. Des dispositions visent en particulier à étendre le don alimentaire, jusqu'ici réservé à certains opérateurs du secteur de la restauration collective et de l'agro-alimentaire.

LA DYNAMIQUE COLLECTIVE DANS LES FILIÈRES

Les États généraux de l'alimentation (EGA) doivent être le vecteur de la transformation de notre système agricole et agroalimentaire. Cette transformation passe à la fois par des mesures réglementaires et législatives, et par l'implication des acteurs économiques des filières agricoles et agroalimentaires. L'ensemble des filières ont ainsi été associées aux échanges dans le cadre des ateliers mis en place dans le cadre des EGA.

Au-delà de cette participation, lors de son discours de Rungis le 11 octobre 2017, le président de la République a demandé aux interprofessions d'élaborer des plans de développement et de transformation des filières : « *Chaque filière aura à porter le plan de transformation qui est en quelque sorte sa part de responsabilité accompagnant la contractualisation et l'augmentation du seuil de revente à perte. Chacun devra faire des efforts, les uns sur leurs marges, un peu sur les prix, et les autres sur leur organisation collective pour pouvoir justement transformer nos secteurs et nos filières. Ces contrats de filières doivent permettre de fixer des objectifs de restructuration interne aux interprofessions, des objectifs de montée en gamme sur la bio, sur les signes de qualité, des objectifs*

environnementaux et sociétaux, des programmes de recherche agricole, de ciblage des investissements. C'est aux interprofessions que reconnaît l'État d'y travailler, de coordonner ces travaux avec le ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation. »

À la suite d'un travail associant, au-delà des membres des interprofessions, des acteurs économiques de la filière ou des représentants de la société civile, l'ensemble des filières a remis au Ministre de l'agriculture son plan de filière¹.

Ces plans sont des instruments importants de la transformation des filières et proposent des réponses aux enjeux identifiés dans le cadre des États généraux de l'alimentation, qu'il s'agisse de la création et de la répartition de la valeur, du paiement de prix justes, de la réponse aux attentes et besoins des consommateurs, ou de la promotion d'une alimentation saine, sûre et durable.

Après la rédaction de ces plans, l'enjeu est désormais leur mise en œuvre par les acteurs des filières, en lien avec les avancées permises par la loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous. Cette mise en œuvre fera l'objet de réunions annuelles avec les filières.

GOVERNANCE PARTAGER LES ENJEUX AVEC L'ENSEMBLE DES ACTEURS DES FILIÈRES

Mieux intégrer l'aval des filières laitières : les interprofessions laitières vont évoluer dans leur composition et leur mode de fonctionnement pour renforcer les relations tout au long de la filière, en particulier en associant plus largement le maillon du commerce, de la distribution et de la restauration, via l'entrée de ces opérateurs dans l'interprofession ou la création de comités de liaison (lait de vache et lait de chèvre notamment).

Renforcer le dialogue avec la grande distribution dans le secteur des vins et des cidres : la grande distribution est un maillon majeur de ces filières, les interprofessions ont donc souhaité qu'une instance permanente de dialogue soit instaurée. Une telle instance aura pour vocation de compléter le dispositif législatif sur les promotions ou le seuil de revente à perte, en instaurant des échanges réguliers sur des sujets d'intérêt partagé (pratiques commerciales, marketing promotionnel...) afin de garantir une bonne répartition de la valeur tout au long de la chaîne.

L'enjeu d'une meilleure intégration de l'aval et des industries agroalimentaires a également été au cœur des réflexions des filières, et irrigue l'ensemble des sujets abordés dans ces plans. Il s'agit tout d'abord de faire évoluer la gouvernance de la filière en intégrant dans les interprofessions les maillons de l'aval ou en associant les acteurs de la distribution aux discussions de filière. Au-delà de la gouvernance, l'amélioration des relations commerciales, notamment par le renforcement de la connaissance des marchés et de la contractualisation, est un objectif partagé. Il s'agit également de tenir compte des besoins d'investissement ou de recherche pour les opérateurs de l'aval, en prévoyant la modernisation des outils industriels ou en développant la recherche sur des enjeux comme le stockage, ou sur l'ouverture de nouveaux débouchés. Enfin, les filières se sont donné pour objectif une meilleure adaptation de leur offre aux besoins du marché, en termes de montée en gamme comme de nouveaux consommateurs. Dans le cadre de ce document, quelques exemples ont été choisis parmi les 35 plans de filière remis pour illustrer la diversité des thématiques abordées touchant les industries agroalimentaires.

1. Les 35 plans sont consultables en ligne sur le site du ministère : <http://agriculture.gouv.fr/egalim-les-plans-de-filières>.

RELATIONS COMMERCIALES CONTRACTUALISER PLUS POUR MIEUX RÉPARTIR LA VALEUR

Garantir l'approvisionnement en quantité et qualité en fruits et légumes : une imbrication de plus en plus forte est à l'œuvre entre production et aval afin de garantir un approvisionnement suffisant, régulier mais surtout diversifié. Pour ce faire, le plan fruits et légumes fixe un objectif global de 30 % de volumes contractualisés d'ici 5 ans pour le frais ainsi que le renforcement des outils de digitalisation qui permet notamment une facilitation des process logistiques entre opérateurs économiques.

Renforcer la contractualisation dans les filières bovine, porcine et volailles : en matière de contractualisation, la filière bovine s'engage en 5 ans à réaliser 30 % des transactions par voie contractuelle en prenant en compte des indicateurs indexés sur des coûts de production (moins de 2 % aujourd'hui). La filière porcine axe sa stratégie de contractualisation sur les démarches de qualité (objectif de 30 % des volumes sous contrat) et la filière volailles s'engage à poursuivre le travail mené sur la contractualisation qui va aujourd'hui de la production à l'abattage, en associant la distribution.

Les interprofessions laitières au cœur du renforcement de la contractualisation : les filières laitières bovine, ovine et caprine vont mettre en place ou renforcer la contractualisation écrite dans laquelle les entreprises de l'aval auront un rôle central aux côtés des producteurs et de leurs organisations de producteurs. Les interprofessions laitières vont élaborer et diffuser des indicateurs dont les entreprises et leurs fournisseurs pourront se saisir pour définir la clause prix de leurs accords-cadres ou contrats. Plus largement, elles pourront établir et diffuser des guides de bonnes pratiques pour faciliter le travail des entreprises et des producteurs.

INVESTISSEMENT ET RECHERCHE MODERNISER, CRÉER DE NOUVEAUX DÉBOUCHÉS, AMÉLIORER LA PERFORMANCE

Garantir le fonctionnement et la modernisation des outils d'abattage et de transformation : les plans de filières mettent en avant les investissements nécessaires dans les outils d'abattage et de transformation, notamment dans les filières viandes blanches (volailles et porcs) : process d'automatisation en porcs, création de nouveaux outils répondant à des circuits de commercialisation RHD et produits transformés en volailles. Les filières ruminants (bovins, ovins) mettent l'accent sur le maintien d'un maillage territorial d'abattoirs de proximité assurant un tissu économique cohérent, bénéficiant des capacités financières réelles pour couvrir les charges de fonctionnement et d'investissements et optimisant leur fonctionnement en impliquant les usagers dans leur gouvernance.

Investir pour développer les débouchés des grandes cultures : Des besoins d'investissements ont été identifiés à l'aval des filières, avec des efforts à faire en matière de logistique et de stockage, notamment pour les marchés de niche, ainsi qu'en recherche et développement en lien avec de nouveaux débouchés, par exemple pour l'alimentation humaine (valorisation des protéines végétales) ou les usages non alimentaires (utilisation des betteraves en chimie du végétal, fibres).

Financer la R&D au service de la performance de la filière pomme de terre : La filière souhaite développer la R&D pour améliorer la performance globale de la filière (génétique, réduction de l'utilisation de produits phytosanitaires...) et souhaite, pour ce faire, accroître la participation financière de chaque maillon de la filière (y compris aval).

MARCHÉ RÉPONDRE AUX ATTENTES DU CONSOMMATEUR SUR LA QUALITÉ ET L'ENVIRONNEMENT

Développer des filières qui répondent aux attentes des consommateurs en grandes cultures : les interprofessions souhaitent accompagner l'émergence et le développement de filières (filières premium, sans OGM, bio) en coordination avec les opérateurs de l'aval afin de créer de la valeur et de soutenir la construction de relations de long terme avec l'amont.

Analyser et répondre aux spécificités des marchés export pour le vin : l'offre française doit correspondre aux attentes des différents pays importateurs en terme de prix et de qualité. La filière se donne l'objectif de dynamiser son offre sur les vins entrée de gamme sous forme de vrac. La filière doit ainsi se mettre en capacité d'analyser les contraintes logistiques et de distribution sur les marchés cibles.

LES DATES CLÉS



