



**PROJET DE DE LOI POUR L'ÉQUILIBRE DES RELATIONS COMMERCIALES
DANS LE SECTEUR AGRICOLE ET ALIMENTAIRE ET UNE ALIMENTATION SAINTE,
DURABLE ET ACCESSIBLE À TOUS**

Commission des affaires économiques

**Rapport n° 570 (2017-2018) de Mme Anne-Catherine LOISIER et M. Michel RAISON,
fait au nom de la commission des affaires économiques, déposé le 13 juin 2018**

***Un projet de loi en deçà des attentes des agriculteurs qui prend le risque...
de ne rien changer***

Les États généraux de l'alimentation et le discours de Rungis du Président de la République avaient suscité **de grandes espérances dans le monde agricole**. Dès la présentation du projet de loi en conseil des ministres, ces attentes ont été déçues. Contrairement à ce qu'avait laissé entendre le Gouvernement, **les producteurs ne seront pas payés au coût de revient**.

En réalité, en ne parlant que de prix, le projet de loi ne traite qu'une facette du problème car la question du revenu paysan, ce n'est pas qu'un prix. Ce revenu dépend en effet d'autres variables tout aussi importantes que sont les charges d'exploitation, les aides de la politique agricole commune, les aléas climatiques, la simplification des normes, etc.

Comment d'ailleurs ne traiter que de la question du prix alors même que le droit de la concurrence continue de tolérer un regroupement accéléré des centrales d'achat, désormais avec des géants du numérique ou à l'extérieur de nos frontières ?

Paradoxalement, le Gouvernement fait le pari, par les mécanismes contractuels qu'il propose dans ce projet de loi, d'une hausse du revenu des agriculteurs très hypothétique alors même que, par son échec lors des négociations préparatoires, il acte de manière certaine et directe **la diminution des aides de la politique agricole commune**. De façon presque schizophrène, le **projet de loi lui-même augmente d'ailleurs les contraintes et les charges d'exploitation des agriculteurs**, notamment sur les intrants, reprenant ainsi d'une main ce qu'il ambitionnait de donner de l'autre.

Certains aspects de la loi ont même été **ressentis par les agriculteurs comme accusatoires et contribuant à véhiculer des clichés** très éloignés de la réalité de nos campagnes, des pratiques agricoles et de leur évolution tendancielle.

***Une loi agricole transformée en loi alimentaire après son passage à
l'Assemblée nationale mais qui comporte malgré tout quelques avancées***

Les agriculteurs attendaient une loi agricole. Au terme des débats ayant eu lieu à l'Assemblée nationale, **ils ont eu une loi alimentaire**.

En faisant passer le texte de 17 à 93 articles, l'Assemblée nationale a rendu **le menu alimentaire du texte assez indigeste**.

Il est à cet égard très étonnant de constater que tout en proposant de limiter le droit d'amendement par un contrôle renforcé des irrecevabilités constitutionnelles, le Gouvernement n'utilise pas des instruments qui sont d'ores et déjà à sa disposition, pas plus qu'il n'y incite sa majorité, pour améliorer la qualité, l'intelligibilité et la normativité de la loi.

Il en est résulté, sur le volet alimentation, **une série de mesures très disparates, parfois de bon sens bien que ne relevant manifestement pas du domaine de la loi**, comme l'interdiction de dénominations commerciales trompeuses du type « steak de soja » ou la révision de certains modes d'étiquetage (sur le miel, les fromages affinés hors de la ferme ou le vin), quand d'autres dispositions se limitent à **des déclarations d'intention sans portée normative** (expérimentation d'un affichage obligatoire dans les cantines des collectivités, mention de la démarche agroécologique dans la certification environnementale, etc.).

Certaines mesures retenues vont même **dans le sens d'une surtransposition de normes européennes**, notamment sur le volet sécurité alimentaire ou pour interdire certaines substances actives, alors que cette compétence relève de l'Union européenne.

En déplaçant le centre de gravité du texte des préoccupations agricoles aux problématiques alimentaires, les députés ont pu donner le sentiment d'**oublier l'objectif premier – créer de la valeur et la répartir équitablement** – et de ne trancher ni entre la chocolatine, le « petit pain » ou le pain au chocolat, ni entre l'agriculteur et le distributeur.

Ce sentiment ne saurait dissimuler **de réelles avancées** votées par l'Assemblée nationale sur la première partie du texte, en particulier dans la **construction des indicateurs** qui restera dans les mains des interprofessions ou, *a minima*, nécessitera une validation de l'Observatoire de la formation des prix ou des marges ou de FranceAgriMer. Les députés ont également prévu que l'Autorité de la concurrence, au terme d'un bilan concurrentiel des **accords passés entre centrales d'achat**, pourra prendre des mesures conservatoires et enjoindre les parties de modifier ledit accord.

De même, votre commission **salue l'équilibre trouvé sur le volet « bien-être animal »**. Elle adhère à la philosophie générale de ces dispositions qui consistent à **responsabiliser les filières** et à prendre appui sur leurs engagements pour progresser dans la voie d'un mieux-être animal.

Pour votre commission, il est impératif de revenir à l'essentiel : plus de revenus et moins de charges pour les agriculteurs ainsi qu'une politique de l'alimentation pragmatique

1) La priorité : rééquilibrer les rapports de force dans les relations commerciales

Votre commission a en particulier affirmé **l'application du droit français des pratiques anticoncurrentielles** aux négociations effectuées à l'étranger qui concernent des produits destinés à la vente en France, dans la mesure où ces dispositions doivent être regardées comme des lois de police dont l'application ne peut être écartée par le choix d'une loi étrangère pour régir les engagements contractuels des parties.

Pour renforcer le poids de l'amont dans la négociation avec la distribution, elle a mis en place une procédure de **saisine du juge en la forme des référés** par une des parties au contrat, ce qui ne laissera plus démunie la partie la plus faible au contrat en cas d'échec de la médiation.

Elle a instauré une **clause de révision de prix automatique** pour les produits composés à plus de 50 % de matières premières agricoles dont le prix connaîtrait une forte augmentation. Les produits concernés seront déterminés par décret.

Enfin, elle a imposé de **formaliser par un écrit motivé le refus des conditions générales de vente par un distributeur**.

Votre commission a par ailleurs **supprimé l'habilitation autorisant le Gouvernement à réformer le droit coopératif par ordonnance** sans associer la représentation nationale sur un sujet aussi important pour les territoires.

Elle a **intégré directement dans la loi les dispositions relatives au seuil de revente à perte et à l'encadrement des promotions**, plutôt que de laisser la main au Gouvernement pour appliquer ces mesures emblématiques des États généraux de l'alimentation.

2) Ne pas alourdir les charges et les contraintes pesant sur les agriculteurs et favoriser les sources de revenus complémentaires

Votre commission a retenu un principe simple : **éviter tout surcroît de charges pour les agriculteurs sans justification suffisante**.

Elle est ainsi **revenue sur l'interdiction des remises, rabais, ristournes sur la vente de produits phytopharmaceutiques** en l'absence flagrante d'étude d'impact sérieuse sur une mesure pourtant structurelle.

Elle a **supprimé l'obligation d'affichage environnemental** des denrées alimentaires et a **exclu, sous conditions, du champ de la contractualisation obligatoire le secteur vitivinicole**, compte tenu des spécificités des contrats de la filière.

Elle a considéré que contraindre les producteurs ayant confié un mandat de commercialisation à une organisation de producteurs à leur octroyer obligatoirement un **mandat de facturation** était une fausse bonne idée. Elle laisse ainsi la liberté aux producteurs de choisir à qui ils confient leur mandat de facturation.

À l'inverse, votre commission a aussi cherché à **consolider les sources de revenus complémentaires des agriculteurs en renforçant le « droit à l'injection » du biogaz dans les réseaux de gaz naturel** par toute une série de mesures (inclusion dans les plans de développement des réseaux, consécration d'un droit d'accès aux réseaux, mention explicite des installations hors périmètre de toute concession et prise en compte de toutes les adaptations du réseau nécessaires à l'accueil de ces capacités). De même, la **sortie du statut de déchet du digestat des méthaniseurs**, introduite par votre commission, favorisera leur développement, et donc les revenus associés, autant qu'elle simplifiera la vie des agriculteurs.

3) Favoriser l'émergence de solutions alternatives aux produits phytopharmaceutiques tout en assurant la sécurité sanitaire des usagers et consommateurs

Votre commission n'a voulu fermer aucune porte. Toutes les initiatives pour contribuer à l'émergence de solutions alternatives à l'utilisation actuelle des produits phytopharmaceutiques sont à valoriser.

Votre commission a souhaité l'émergence d'un **conseil individuel véritablement stratégique d'exploitation**. Ce conseil sera **pluriannuel** et permettra la **définition d'une stratégie de moyen terme d'optimisation des usages des produits phytopharmaceutiques**. Pour cette activité de conseil, l'incompatibilité avec les activités de vente de produits phytopharmaceutiques est maintenue.

Les nouvelles technologies, et plus généralement l'agriculture de précision, sont une formidable opportunité pour y parvenir. **Votre commission a élargi le champ de l'expérimentation de l'épandage aérien par drones à l'ensemble des produits phytopharmaceutiques** aux terrains les plus dangereux présentant une pente supérieure à 30 %. Ces technologies assurant une sécurité accrue aux utilisateurs, elle a considéré que le législateur ne saurait protéger les agriculteurs investis en agriculture biologique et pas les autres.

Seront mises en place des **procédures simplifiées d'autorisation de mise sur le marché des produits de biocontrôle**, la procédure d'évaluation de la toxicité du produit étant maintenue conformément à la réglementation européenne. **Les préoccupations naturelles peu**

préoccupantes, eu égard à leur nature, bénéficieront d'une évaluation simplifiée, notamment pour les plantes comestibles.

Enfin, votre commission s'est attachée à ne pas enfile sa blouse blanche pour trancher, dans la loi, un débat scientifique. C'est pourquoi elle a **supprimé l'interdiction des produits contenant des substances actives « ayant des modes d'action identiques » à celles de la famille des néonicotinoïdes**.

4) Une politique alimentaire pragmatique : conforter l'ambition d'une alimentation de qualité, durable et locale mais l'adapter aux réalités du terrain

Votre commission a procédé à **une simplification du texte en ne retenant que les mesures essentielles**.

Elle a, en particulier, **assoupli les modalités de l'objectif de 50 % de produits de qualité, durables et locaux dans la restauration collective publique** d'ici à 2022 en y incluant tous les produits sous signes de qualité, mentions valorisantes et certification de conformité ou issus d'une exploitation bénéficiant d'une certification environnementale, en supprimant la part minimale de produits issus de l'agriculture biologique, en tenant compte des capacités de production locale pour l'application progressive de la mesure ou en adaptant les seuils fixés aux spécificités de l'outre-mer.

La commission s'est également **préoccupée du recours à des étiquetages mensongers**. Elle a ainsi étendu l'obligation d'afficher l'origine des vins à tous les établissements en mettant à la vente, y compris les débits de boissons à consommer sur place ou à emporter, ou précisé que les pays d'origine du miel devront figurer sur l'étiquette par ordre décroissant d'importance.

Dans l'objectif de ne pas déresponsabiliser les responsables de la sécurité sanitaire de leurs produits que sont les exploitants, et ce en conformité avec la réglementation européenne du « Paquet Hygiène », votre commission a également **mieux ciblé l'obligation de signalement d'un autocontrôle positif dans son environnement de production par un exploitant alimentaire à l'autorité administrative**.



Sophie Primas

Présidente de la commission

*Les Républicains
Yvelines*



Anne-Catherine Loisier

Rapporteure

*Union centriste
Côte d'Or*



Michel Raison

Rapporteur

*Les Républicains
Haute-Saône*



Le rapport complet n° 570 (2017-2018) est disponible sur le site du Sénat :

<http://www.senat.fr/rap/117-570-1/117-570-1.html>

Commission des affaires économiques

http://www.senat.fr/commission/affaires_economiques/index.html

Téléphone : 01.42.34.23.20