

N° 49

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2026-2027

Enregistré à la Présidence du Sénat le 14 octobre 2026

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des affaires économiques (1)
*sur la proposition de loi visant à **garantir l'accès à un panier diversifié***
*de **denrées alimentaires favorables à la santé et vendues à prix coûtant**,*

Par M. Marc SÉNÉ,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : Mme Dominique Estrosi Sassone, *présidente* ; M. Daniel Gremillet, Mmes Amel Gacquerre, Viviane Artigalas, MM. Fabien Gay, Jean-Jacques Michau, Mme Nadège Havet, MM. Yannick Jadot, Vincent Louault, Thierry d'Aigremont, Mme Sylviane Noël, MM. Franck Menonville, Christian Redon-Sarrazy, Alain Cadec, *vice-présidents* ; M. Yves Bleunven, Mme Anne Chain-Larché, MM. Laurent Duplomb, Christian Klinger, Serge Mérellou, *secrétaires* ; Mmes Martine Berthet, Christine Bost, MM. Denis Bouad, Julien Bounie, Jean-Marc Boyer, Ian Brossat, Mme Marie-Pierre Callet, MM. Guislain Cambier, Rémi Cardon, Pierre Cuypers, Mme Brigitte Devésa, M. Joseph Francis, Mmes Magali Gasto Oustric, Marie-Lise Housseau, M. Gérard Lahellec, Mmes Anne-Catherine Loisier, Pauline Martin, MM. Damien Michallet, Paul Mougenot, Georges Naturel, Cyril Pellevat, Marc Péré, Ryan Persaud, Stéphane Piednoir, Sebastien Pla, Christophe Plassard, Mmes Évelyne Renaud-Garabedian, Pernelle Richardot, MM. Olivier Rietmann, Marc Séné, Christian Simon, Jean-Claude Tissot.

Voir les numéros :

Sénat : 940 (2025-2026) et 50 (2026-2027)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
I. UN CONTEXTE INFLATIONNISTE EN COURS D'AGGRAVATION QUI N'EMPÊCHE PAS DES EXPÉRIENCES DE VENTE À PRIX COÛTANT	5
A. LE GRAND RETOUR DE L'INFLATION	5
B. LA LIBERTÉ DES PRIX EST AU CŒUR DE NOTRE DROIT, SANS EMPÊCHER DES EXPÉRIENCES DE VENTE À PRIX COÛTANT	6
II. UNE MESURE COMPLEXE À METTRE EN ŒUVRE, QUI ENGENDRERAIT DES EFFETS PERVERS, NOTAMMENT SUR LE COMMERCE DE PROXIMITÉ, ET POSERAIT DES RISQUES D'ATTEINTES DISPROPORTIONNÉES À LA LIBERTÉ DU COMMERCE ET DE L'INDUSTRIE, À LA LIBERTÉ D'ENTREPRENDRE ET À LA LIBERTÉ DES PRIX	7
A. DES PROBLÈMES DE MISE EN ŒUVRE ET DES EFFETS PERVERS IDENTIFIÉS	7
B. DES RISQUES D'ATTEINTES DISPROPORTIONNÉES À LA LIBERTÉ DU COMMERCE ET DE L'INDUSTRIE, À LA LIBERTÉ D'ENTREPRENDRE ET À LA LIBERTÉ DES PRIX.....	8
EXAMEN DES ARTICLES	9
• <i>Article 1^{er} Mise en place d'un panier de denrées alimentaires vendues à prix coûtant</i>	9
• <i>Article 2 Dérogation à la majoration de 10 % du seuil de revente à perte</i>	19
• <i>Article 3 Gage financier</i>	22
EXAMEN EN COMMISSION.....	23
RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »).....	33
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES	35
LA LOI EN CONSTRUCTION	37

L'ESSENTIEL

Réunie le 14 octobre 2026, la commission des affaires économiques, saisie au fond de la proposition de loi visant à garantir l'accès à un panier diversifié de denrées alimentaires favorables à la santé et vendues à prix coûtant, **a rejeté le texte en suivant les orientations du rapporteur Marc Séné.**

Ce texte, qui reprend une proposition de loi déposée parallèlement à l'Assemblée nationale le 23 juillet 2025, a été **déposé au Sénat le 2 septembre 2026 par Antoinette Guhl et plusieurs de ses collègues.**

La proposition de loi consiste à **imposer aux distributeurs** - pour leurs magasins d'au moins 400 mètres carrés - **la mise en place de manière permanente d'un panier de denrées alimentaires vendues à prix coûtant.** Ce panier serait composé d'un minimum de quatre-vingts références par an concernant des denrées dont la consommation est recommandée ou encouragée par le programme national relatif à la nutrition et à la santé (PNNS).

Si l'objectif de défendre le pouvoir d'achat en facilitant l'accès à des produits sains et en réorientant la politique de péréquation des marges conduite par les distributeurs est partagé, une telle mesure serait **trop complexe à mettre en œuvre**, engendrerait plusieurs **effets pervers**, notamment sur le commerce de proximité, et poserait des **risques d'atteintes disproportionnées à la liberté du commerce et de l'industrie, à la liberté d'entreprendre et à la liberté des prix.**

I. UN CONTEXTE INFLATIONNISTE EN COURS D'AGGRAVATION QUI N'EMPÊCHE PAS DES EXPÉRIENCES DE VENTE À PRIX COÛTANT

A. LE GRAND RETOUR DE L'INFLATION

+ 26 %

Augmentation moyenne des prix alimentaires sur cinq ans en France

Au cours des dernières années, la France a connu après le Covid et la guerre en Ukraine un **retour de l'inflation**, qui est dernièrement relancée sous l'effet de la **flambée des prix des carburants** résultant de la guerre en Iran et de la fermeture du détroit d'Ormuz. Les effets importants sur les **prix alimentaires à la consommation**, qui ont connu une hausse de + 26 % depuis le début de l'année 2021, soit un niveau plus élevé que la hausse générale des

prix, frappent durement les Français, notamment les plus modestes. De plus, en un an, depuis septembre 2025, l'UFC a relevé que l'inflation, de l'ordre de 3,4 %, **touche plus particulièrement les ménages modestes** (+ 4,1 %) que les ménages les plus aisés (+ 2,9 %).

Les **effets différés de la hausse des prix des carburants** font craindre une détérioration des prix alimentaires dans les prochains mois. Ainsi, l'UFC relève qu'à ce jour, « *les surcoûts subis par les agriculteurs et les industriels liés au conflit au Moyen-Orient n'ont pas – encore – été répercutés en rayon* ».

En outre, les **conséquences des épisodes exceptionnels de canicule et de sécheresse** traversés cette année devraient également avoir un impact significatif sur les prix alimentaires à la consommation dans les prochains mois, spécialement pour les fruits et légumes, les céréales, le lait, les œufs et la viande.

La France fait face à un retour de l'inflation qui frappe encore plus durement les ménages modestes que les ménages les plus aisés.

Marc Séné, rapporteur

B. LA LIBERTÉ DES PRIX EST AU CŒUR DE NOTRE DROIT, SANS EMPÊCHER DES EXPÉRIENCES DE VENTE À PRIX COÛTANT

La liberté des prix des biens et services est aujourd'hui **garantie par la loi**, en particulier par l'article L. 410-2 du code de commerce qui dispose que les prix sont « *librement déterminés par le jeu de la concurrence* ». Cette liberté fait écho à deux principes à valeur constitutionnelle : la liberté du commerce et de l'industrie et la liberté d'entreprendre. Elle aussi **protégée par le droit de l'Union européenne**, et particulièrement par le règlement du 17 décembre 2013 portant organisation commune des marchés (OCM) de produits agricoles.

Au total, il n'est donc pas conforme à notre droit de forcer durablement la vente à prix coûtant et il n'existe **pas de précédents de blocages des prix ou des marges en dehors de mesures ponctuelles temporaires liées à des périodes exceptionnelles de crise**. Pour mémoire, le prix de vente du gel hydroalcoolique avait ainsi été encadré pendant la pandémie de Covid-19.

Ce contexte **n'empêche aucunement les enseignes de la distribution de conduire des politiques de promotions ou d'offres à prix coûtant**. Plusieurs opérations commerciales incitent à consommer des produits « sains » à moindre coût sur la base du volontariat, qu'il s'agisse de cagnottage, de remises directes ou de ventes à prix coûtant. L'initiative en faveur de paniers sains et abordables conduite par plusieurs enseignes au printemps 2024 l'illustre. Aujourd'hui, dans les magasins U, **150 produits**

sous MDD sont proposés à prix coûtant et 4 fruits et légumes le sont aussi chaque semaine.

10 %
Montant du cagnottage pour les fruits et légumes
chez Les Mousquetaires et Carrefour

Dans les Intermarchés du groupe Les Mousquetaires, les prix de plus de 5 000 produits connaissent des baisses de prix allant jusqu'à 15 % depuis le 8 octobre 2026 et un cagnottage de **10 % existe pour les achats dans les rayons fruits et légumes**. De même, Carrefour permet un cagnottage sur certains produits sous MDD, offre **10 % de remise sur les fruits et légumes** à ses clients membres de son programme de fidélité et applique le même rabais sur les produits Carrefour Bio.

II. UNE MESURE COMPLEXE À METTRE EN ŒUVRE, QUI ENGENDRERAIT DES EFFETS PERVERS, NOTAMMENT SUR LE COMMERCE DE PROXIMITÉ, ET POSERAIT DES RISQUES D'ATTEINTES DISPROPORTIONNÉES À LA LIBERTÉ DU COMMERCE ET DE L'INDUSTRIE, À LA LIBERTÉ D'ENTREPRENDRE ET À LA LIBERTÉ DES PRIX

A. DES PROBLÈMES DE MISE EN ŒUVRE ET DES EFFETS PERVERS IDENTIFIÉS

L'article 1^{er} de la proposition de loi entend mettre en place - dans les magasins de plus de 400 m² membres d'au moins cinq points de vente, ce afin de viser les seuls hyper et supermarchés - un **panier de denrées alimentaires à prix coûtant** selon les modalités suivantes : chacun des groupes de denrées alimentaires dont la consommation est recommandée ou encouragée par le programme national relatif à la nutrition et à la santé (PNNS) doit être représenté dans ce panier par plusieurs produits distincts. Pour chacun de ces groupes (fruits et légumes, féculents complets, poissons, légumes secs, etc.), les distributeurs concernés devront proposer au moins trois références correspondant à des denrées différentes (par exemple des abricots, bananes, épinards, tomates et pommes pour le groupe fruits et légumes). La composition du panier devra également tenir compte, de manière transversale, de la saisonnalité des productions, de la qualité environnementale des aliments et de la présence de produits issus de l'agriculture biologique, ces derniers faisant l'objet d'un nombre minimal de références, fixé par décret. Afin de garantir une diversité de produits, **le nombre de références distinctes proposées sur une année ne pourra être inférieur à quatre-vingts**. Cette idée s'inspire de la campagne lancée cette année par une trentaine d'associations visant à rendre accessibles

100 « produits sains » - au sens du PNNS - à prix coûtant, avec la volonté de lutter contre la précarité alimentaire des personnes les plus fragiles et de mettre en lumière les enjeux d'alimentation saine et de pouvoir d'achat.

La **notion de « prix coûtant » n'existant pas dans notre droit**, une définition en est proposée par cet article, mais, comme l'a expliqué la DGCCRF au rapporteur, elle sera particulièrement **difficile à calculer et à contrôler**, laissant largement ouverte la possibilité de contentieux. D'autres **effets pervers** peuvent d'ores et déjà être identifiés : le **coût du dispositif sera inévitablement reporté sur les autres produits vendus en magasin** ; la vente à prix coûtant entraînera une transparence des prix d'achat effectifs des distributeurs, engendrant un **risque d'alignement tarifaire entre les opérateurs** ; des pressions sur l'amont pourraient se faire ressentir (des fournisseurs aux agriculteurs) ; enfin, la mesure réservée aux seuls hyper et supermarchés **fragilisera les commerces de proximité**, sous l'effet du seuil de 400 m².

B. DES RISQUES D'ATTEINTES DISPROPORTIONNÉES À LA LIBERTÉ DU COMMERCE ET DE L'INDUSTRIE, À LA LIBERTÉ D'ENTREPRENDRE ET À LA LIBERTÉ DES PRIX

Il convient également de souligner l'existence de **risques d'atteintes disproportionnées à la liberté du commerce et de l'industrie, à la liberté d'entreprendre et à la liberté des prix**. En effet, la proportionnalité du dispositif proposé n'est pas démontrée et pourrait donc poser un problème de constitutionnalité et de conventionnalité. De tels risques ne plaident donc pas en faveur de l'adoption de la proposition de loi, surtout que plusieurs mesures ont été adoptées cet été dans le cadre de la loi d'urgence pour la protection et la souveraineté agricoles et attendent d'être mises en place comme le **renforcement des exigences d'origine ou l'encadrement des prix à travers la mise en place de tunnels de prix**.

De même que d'autres **pistes**, identifiées cette année par la **commission d'enquête sur les marges des industriels et de la grande distribution**, semblent plus pertinentes, comme une plus grande transparence en matière de marges ou encore le renforcement du rôle de l'Observatoire de la formation des prix et des marges des produits alimentaires (OFPM).

En outre, la proposition de loi propose par son article 2 **de déroger à la majoration de 10 % du seuil de revente à perte (SRP+ 10)**, introduit par la loi Égalim 1 en 2018, ce qui ouvrirait la porte à des remises en cause du SRP+ 10 et remettrait plus globalement en question les équilibres fragiles du cadre des lois Égalim, que la commission entend à l'inverse stabiliser.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

Mise en place d'un panier de denrées alimentaires vendues à prix coûtant

Cet article vise à imposer aux distributeurs la mise en place de manière permanente d'un panier de denrées alimentaires à un prix n'excédant pas leur prix coûtant. Ce panier concernerait les groupes de denrées alimentaires dont la consommation est recommandée ou encouragée par le programme national relatif à la nutrition et à la santé (PNNS), avec pour chacun de ces groupes (fruits et légumes, féculents complets, poissons, légumes secs, etc.), l'obligation pour les distributeurs de proposer - dans les magasins dont la surface de vente est supérieure à 400 mètres carrés et appartenant à un réseau d'au moins cinq points de vente physiques - au moins trois références correspondant à des denrées différentes, par exemple des abricots, des bananes, des épinards et des pommes pour le groupe fruits et légumes. Afin de garantir une diversité de produits, le nombre de références distinctes proposées sur une année ne pourrait être inférieur à quatre-vingts. La composition de ce panier devrait également tenir compte, de manière transversale, de la saisonnalité des productions, de la qualité environnementale des aliments et de la présence de produits issus de l'agriculture biologique, ces derniers faisant l'objet d'un nombre minimal de références, fixé par décret.

Si l'intention de défendre le pouvoir d'achat en réorientant la politique de péréquation des marges conduite par les distributeurs est compréhensible, la mesure proposée serait trop complexe à mettre en œuvre, engendrerait plusieurs effets pervers, notamment sur le commerce de proximité, et poserait des risques d'atteintes disproportionnées à la liberté du commerce et de l'industrie, à la liberté d'entreprendre et à la liberté des prix.

La commission n'a pas adopté l'article.

I. La situation actuelle – La liberté des prix est au cœur de notre droit, sans empêcher des expériences de vente à prix coûtant ou des incitations à consommer des produits « sains », ce qui est particulièrement bienvenu dans un contexte inflationniste

A. Un principe de liberté des prix encadré par le droit national comme par le droit européen

La République française a pour **premier principe la liberté** qui, aux termes de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, « *consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui* ». La liberté du commerce et de l'industrie découle de cet article et a été consacrée en 1791 par

le décret d'Allarde puis confirmée par la loi Le Chapelier. Avec la liberté d'entreprendre, elles forment deux principes à valeur constitutionnelle.

Si la liberté des prix des biens et services est aujourd'hui garantie par la loi, en particulier par l'article L. 410-2 du code de commerce, tel n'a pas toujours été le cas. En effet, l'ordonnance n° 45-1483 du 30 juin 1945 relative aux prix prévoyait un système où les « *prix de tous produits et services* » étaient définis par arrêtés interministériels du ministre chargé de l'économie nationale et du ministre responsable pour les produits et services dont la liste était fixée par décret et par arrêté ministériel pour les autres produits et services, et ce après avis du Comité national des prix. Par ailleurs, l'ordonnance prévoyait, par son article 3, la possibilité pour les autorités compétentes de fixer des prix minimums. Des blocages de prix étaient aussi prévus par les articles 16 et suivants de l'ordonnance.

Toutefois, l'ordonnance n° 86-1243 du 1^{er} décembre 1986 relative à la liberté des prix et de la concurrence est venue mettre fin à la possibilité de cette administration publique des prix, en abrogeant l'intégralité de l'ordonnance du 30 juin 1945.

Ainsi, les prix n'étaient, en principe, plus contrôlés, mais « **librement déterminés par le jeu de la concurrence** ». Ce principe est aujourd'hui codifié à l'article L. 410-2 du code de commerce.

Pour autant, cette liberté n'est pas absolue pour les commerçants. Outre les dispositions propres à certains secteurs¹, **sont prohibées les offres ou pratiques de prix de vente aux consommateurs abusivement bas**, dès lors que ces offres ou pratiques ont pour objet ou peuvent avoir pour effet d'éliminer d'un marché ou d'empêcher d'accéder à un marché une entreprise ou l'un de ses produits².

De même, afin de protéger la concurrence et les consommateurs, **la revente à perte est également prohibée de longue date**³.

En outre, certaines mesures visent à limiter les hausses abusives de prix. Ainsi, dans les secteurs ou zones où la concurrence par les prix est limitée en raison de situations de monopole ou de difficultés durables d'approvisionnement, un décret en Conseil d'État peut réglementer les prix après consultation de l'Autorité de la concurrence⁴. C'est notamment sur ce fondement que le prix de certaines marchandises est réglementé en Guyane, à La Réunion, en Guadeloupe, en Martinique et à Saint-Pierre-et-Miquelon⁵.

Le Gouvernement peut arrêter, contre des hausses ou des baisses excessives de prix, des mesures temporaires motivées par une situation de

¹ Des dispositions spécifiques régissent, par exemple, le prix du livre (loi n° 81-766 du 10 août 1981 relative au prix du livre).

² Article L. 420-5 du code de commerce.

³ Art. L. 442-5 du code de commerce, cf. le commentaire de l'article 2 à ce sujet.

⁴ Art. L. 410-2, al. 2 du code de commerce.

⁵ Décrets n° 88-1044 ; n° 88-1045 ; n° 88-1046 ; n° 88-1047 et n° 88-1048 du 17 novembre 1988.

crise, des circonstances exceptionnelles, une calamité publique ou une situation manifestement anormale du marché dans un secteur déterminé¹. C'est sur ce fondement qu'a par exemple été encadré le prix de vente du gel hydroalcoolique, pendant la pandémie de Covid-19².

Enfin, **un prix excessivement haut peut être constitutif d'un abus de position dominante** prohibé par l'article 102 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne³ et l'article L. 420-2 du code de commerce⁴. Toutefois, la caractérisation d'une telle infraction suppose un objet ou un effet anticoncurrentiel. Ainsi, la fixation d'un prix par un fournisseur ou un distributeur qui lui assurerait une marge très importante n'est pas en soi prohibée puisqu'elle ne présente pas d'objet ou d'effet anticoncurrentiel.

Si la liberté des prix est protégée au niveau national par notre tradition constitutionnelle et par le code de commerce, elle est aussi **protégée par le droit de l'Union européenne**, et particulièrement par le règlement du 17 décembre 2013 portant organisation commune des marchés (OCM) de produits agricoles⁵. Cette disposition concerne avant tout la vente des produits agricoles. Là aussi cependant, cette liberté n'est pas absolue.

Selon la Cour de justice de l'Union européenne, en présence d'un règlement portant OCM dans un domaine déterminé, les États membres sont tenus de s'abstenir de prendre toute mesure qui serait de nature à y déroger ou à y porter atteinte. Sont également incompatibles avec une OCM les réglementations qui font obstacle à son bon fonctionnement, même si la matière en question n'a pas été réglée de façon exhaustive par cette OCM⁶. À cet égard, la Cour juge que la libre détermination des prix de vente sur la base du libre jeu de la concurrence est une composante du règlement « OCM » et constitue l'expression du principe de la libre circulation des marchandises dans des conditions de concurrence effective⁷. Ce principe s'applique dans les **relations entre agriculteurs et acheteurs** de produits agricoles⁸, mais aussi à la **détermination du prix de vente au consommateur par le distributeur**⁹.

Pour autant, l'établissement d'une OCM **n'empêche pas les États membres d'appliquer des règles nationales qui poursuivent un objectif d'intérêt général autre que ceux couverts par cette OCM**, même si ces règles

¹ Article L. 410-3, al. 3 du code de commerce.

² Décret n° 2020-396 du 4 avril 2020.

³ CJCE, 16 juill. 2009, *Der Grüne Punkt*, C-385/07 P.

⁴ Pour un fabricant de boules de pétanque condamné pour abus de position dominante après avoir diffusé très largement les prix de revente souhaités, surveillé et sanctionné les distributeurs qui ne respectaient pas ces prix : v. la décision 17-D-02 de l'Autorité de la concurrence du 1^{er} février 2017.

⁵ Règlement (UE) No 1308/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant organisation commune des marchés des produits agricoles et abrogeant les règlements (CEE) no 922/72, (CEE) no 234/79, (CE) no 1037/2001 et (CE) no 1234/2007 du Conseil.

⁶ Même arrêt, pt 29.

⁷ CJUE, 23 déc. 2015, *Scotch Whisky Association et a.*, C-333/14, pt 20 ; CJUE, 11 mars 2021, *Commission c/Hongrie*, C-400/19, pt 36.

⁸ CJUE, 13 nov. 2019, *Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė*, C-2/18.

⁹ Même arrêt.

sont susceptibles d'avoir une incidence sur le fonctionnement du marché intérieur dans le secteur concerné¹.

À ce propos, la Cour de justice de l'Union européenne a déjà estimé que le règlement OCM dans son ensemble ne couvrirait pas les objectifs de lutte contre l'inflation et de protection des consommateurs défavorisés. Ainsi, un État membre peut invoquer l'objectif de lutte contre l'inflation ou la protection des consommateurs afin de justifier des mesures qui portent atteinte au système de détermination des prix dans des conditions de concurrence effective.

Dans tous les cas, **les règles permettant de déroger à l'OCM doivent être propres à garantir la réalisation de l'objectif poursuivi et ne peuvent aller au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif**².

B. Un contexte inflationniste en cours d'aggravation

Au cours des dernières années, la France a connu après le Covid et la guerre en Ukraine un **retour de l'inflation**, qui est dernièrement relancée sous l'effet de la **flambée des prix des carburants** résultant de la guerre en Iran et de la fermeture du détroit d'Ormuz. Les effets importants sur les **prix alimentaires à la consommation**, qui ont connu une hausse de + 26 %, depuis le début de l'année 2021, soit un niveau plus élevé que la hausse générale des prix, frappent durement les Français, notamment les plus modestes. De plus, en un an, depuis septembre 2025, l'UFC a relevé que l'inflation, de l'ordre de 3,4 %, touche plus particulièrement les ménages modestes (+ 4,1 %) que les plus aisés (+ 2,9 %)³.

Les **effets différés de la hausse des prix des carburants** font craindre une détérioration des prix alimentaires dans les prochains mois. Ainsi, l'UFC relève qu'à ce jour, *« les surcoûts subis par les agriculteurs et les industriels liés au conflit au Moyen-Orient n'ont pas – encore – été répercutés en rayon »*.

En outre, les **conséquences des épisodes exceptionnels de canicule et de sécheresse** traversés cette année devraient également avoir un impact significatif sur les prix alimentaires à la consommation dans les prochains mois, spécialement pour les fruits et légumes, les céréales, le lait, les œufs et la viande.

C. Des expériences de ventes à prix coûtant et des incitations à consommer des produits « sains »

Comme il a été vu, il n'est donc pas dans notre tradition juridique de forcer durablement la vente à prix coûtant et il n'existe pas de précédents de blocages des prix ou des marges en dehors de mesures ponctuelles temporaires liées à des périodes exceptionnelles de crise.

¹ Même arrêt, pts 30 et 56.

² CJUE, 12 sept. 2024, SPAR Magyarország Kft, C-557/23, pts 40 à 48.

³ Cf. <https://www.quechoisir.org/actualite-alimentation-hygiene-droguerie-les-vrais-chiffres-de-l-inflation-n110542/>

Ce contexte **n'empêche toutefois aucunement les enseignes de la distribution de conduire des opérations commerciales de promotions ou d'offres à prix coûtant.**

Elles peuvent aussi décider de décliner dans leurs politiques commerciales des politiques publiques telles que le programme national relatif à la nutrition et à la santé (PNNS) ou la Stratégie nationale alimentation, nutrition, climat (SNANC) 2025-2030 publiée en février 2026.

Pour mémoire, la SNANC prévoit un axe 2 « Garantir à tous l'accès à des environnements alimentaires et nutritionnels de qualité et durables », autour de l'objectif 9 « Promouvoir l'accessibilité physique et financière de l'offre alimentaire saine et durable, notamment *via* la restauration collective et l'aide alimentaire ». Le PNNS 5, qui vient d'être publié, fixe jusqu'en 2030 la politique publique de santé publique dans le domaine de la nutrition. Il est à cette fin articulé avec le Programme national pour l'alimentation (PNA) et décline de manière opérationnelle la SNANC. Par ailleurs, le Nutri-Score, mis en place en application de l'article L. 3232-8 du code de la santé publique, permet de faciliter le choix du consommateur au regard de l'apport en énergie et en nutriments à son régime alimentaire. En outre, la fiscalité nutritionnelle notamment permet d'agir d'une part sur la qualité nutritionnelle de l'offre en incitant les industriels à reformuler les produits et, d'autre part, en encourageant les consommateurs à se tourner vers des produits plus sains. Une mesure est ainsi proposée dans le cadre du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2027 consistant à étendre le périmètre de la taxe sur les boissons aux produits solides sucrés les plus contributeurs aux apports en sucre dans la population (et en particulier des jeunes), à savoir les viennoiseries, pâtisseries, biscuits et gâteaux industriels ainsi que les confiseries et produits chocolatés, sur la base d'un modèle comparable à celui de la taxe sur les sodas.

Outre l'affichage de plus en plus fréquent du Nutri-Score sur les produits alimentaires vendus en magasin, notamment sur les produits vendus sous marque de distributeur (MDD), il est loisible de relever plusieurs **opérations commerciales incitant à consommer des produits « sains » à moindre coût sur la base du volontariat** : qu'il s'agisse de cagnottage, de remises directes ou de ventes à prix coûtant. L'initiative en faveur de paniers sains et abordables conduite par plusieurs enseignes au printemps 2024 l'illustre. Dans les magasins U, 150 produits sous MDD sont proposés à prix coûtant et 4 fruits et légumes le sont aussi chaque semaine. Dans les Intermarchés du groupe les Mousquetaires, les prix de plus de 5 000 produits connaissent des baisses allant jusqu'à 15 % depuis le 8 octobre 2026¹ et un cagnottage de 10 % existe pour les achats dans les rayons fruits et légumes. De même, Carrefour permet un cagnottage sur certains produits sous MDD, offre 10 % de remises sur les fruits et légumes aux clients membres de son club et

¹ Cf. <https://presse.mousquetaires.com/dans-un-contexte-de-pression-persistante-sur-le-pouvoir-dachat-intermarche-et-netto-baissent-de-nouveau-les-prix-de-plus-de-5-000-produits/?lang=fra>

applique le même taux de rabais sur les produits Carrefour Bio. Ces initiatives menées par les enseignes de la grande distribution montrent que **l'objectif d'accessibilité des produits sains défendu par le Gouvernement et l'administration peut aussi se traduire sans mesures contraignantes dans les actions conduites par la grande distribution.**

D'autres initiatives menées au sein du commerce alimentaire, mais en dehors de la grande distribution, peuvent aussi être mentionnées, notamment au sein de la distribution en circuit court ou des coopératives. C'est par exemple le cas du réseau Vers un Réseau d'Achats Communs (VRAC) qui fonctionne comme un groupement d'achat collectifs, souvent dans les quartiers populaires. Les produits sont achetés en grandes quantités, avec moins d'intermédiaires et peu ou pas d'emballage, puis proposés à la vente à prix coûtant. Le réseau compte plusieurs dizaines d'associations locales.

Plus récemment, le 30 mars 2026¹, une **campagne lancée par une trentaine d'associations** (dont le Secours Catholique, Familles Rurales, Foodwatch, France Assos Santé, UFC-Que Choisir, etc.) vise à rendre accessibles **100 « produits sains »** - au sens du PNNS - à prix coûtant, avec la volonté de lutter contre la précarité alimentaire des personnes les plus fragiles et de mettre en lumière les enjeux d'alimentation saine et de pouvoir d'achat.

Cette campagne a précisément inspiré le contenu de la présente proposition de loi autour de l'idée avancée dans son exposé des motifs que *« les produits dont la consommation est recommandée par les politiques publiques nutritionnelles ne doivent pas servir de variable d'ajustement aux stratégies de marges de la grande distribution »*.

II. Le dispositif envisagé – La mise en place d'un panier de denrées alimentaires à prix coûtant

A. Le champ de la mesure

L'article entend mettre en place un **panier de denrées alimentaires à prix coûtant** selon les modalités suivantes : chacun des groupes de denrées alimentaires dont la consommation est recommandée ou encouragée par le programme national relatif à la nutrition et à la santé (PNNS) doit être représenté dans ce panier par plusieurs produits distincts. Pour chacun de ces groupes (fruits et légumes, féculents complets, poissons, légumes secs, etc.), les distributeurs concernés devront proposer au moins trois références correspondant à des denrées différentes (par exemple des abricots, bananes, épinards, tomates et pommes pour le groupe fruits et légumes). Afin de garantir une diversité de produits, le nombre de références distinctes proposées sur une année ne pourra être inférieur à quatre-vingts. La

¹ Cf. <https://www.secours-catholique.org/m-informer/nos-positions/lettre-ouverte-100-aliments-sains-prix-coutant><https://www.secours-catholique.org/m-informer/nos-positions/lettre-ouverte-100-aliments-sains-prix-coutant>

composition de ce panier devra également tenir compte, de manière transversale, de la saisonnalité des productions, de la qualité environnementale des aliments et de la présence de produits issus de l'agriculture biologique, ces derniers faisant l'objet d'un nombre minimal de références, fixé par décret.

Il convient de noter que les « *groupes de denrées alimentaires dont le programme national relatif à la nutrition et à la santé mentionné à l'article L. 3231-1 du code de la santé publique recommande d'augmenter ou de privilégier la consommation* » seront à préciser. Le PNNS 5, dont un extrait est présenté ci-dessous, en liste dix. Il recommande ainsi d'augmenter la consommation de :

- fruits et légumes, avec au moins 5 fruits et légumes par jour ;
- légumes secs, au moins deux fois par semaine ;
- fruits à coque non salés, avec une petite poignée par jour ;
- plats faits maison, quand c'est possible.

Et il préconise aussi d'aller vers :

- les féculents complets, au moins une fois par jour ;
- les poissons gras et maigres en alternance, deux fois par semaine ;
- les huiles de colza, de noix, d'olive, qui peuvent être consommées tous les jours en petites quantités ;
- une consommation de produits laitiers suffisante, mais limitée : deux par jour pour les adultes et trois pour les enfants ;
- des aliments de saison et produits localement si possible ;
- des aliments bio si possible.

L'article précise que lorsque la saisonnalité, l'indisponibilité temporaire des produits ou une difficulté particulière d'approvisionnement objectivement établie ne permettront pas de proposer trois références, le nombre minimal de références pourra être temporairement réduit.

En outre, le champ de la mesure sera **limité aux magasins alimentaires dont la surface de vente est supérieure à 400 mètres carrés** et appartenant à un **réseau comprenant au moins cinq points de vente physiques**. Un tel périmètre permettrait de couvrir les seuls supermarchés et hypermarchés des enseignes de la grande distribution.

Selon les auteurs de la proposition de loi, « *la limitation du champ d'application, le ciblage sur les seuls groupes d'aliments dont la consommation est recommandée ou encouragée par les autorités de santé publique, la couverture des coûts de distribution et la liberté laissée aux enseignes pour toutes les autres références permettent de concilier la liberté d'entreprendre et la liberté du commerce avec les objectifs d'intérêt général poursuivis* ».

B. La définition de la nouvelle notion de « prix coûtant »

La notion de « prix coûtant » **n'existe pas dans notre droit**, tout particulièrement dans le code de commerce. Seule celle de prix d'achat effectif, qui permet de déterminer le seuil de revente à perte, figure en effet à son article L. 442-5.

Le « prix coûtant de distribution » proposé aux alinéas 5 à 17 intégrerait les coûts de manutention, de stockage, de conservation, de mise en rayon, d'encaissement, de personnel, d'énergie, les pertes et démarques ou encore une *« quote-part des charges communes strictement nécessaires à leur commercialisation, répartie selon une méthode objective, stable, cohérente et vérifiable »* ainsi que *« les impositions, taxes et contributions obligatoires non récupérables directement imputables à la commercialisation des références composant le panier, à l'exclusion de la taxe sur la valeur ajoutée et des taxes collectées pour le compte de l'État lorsqu'elles sont répercutées au consommateur »*. Ce prix exclurait toute marge bénéficiaire de distribution, mais n'irait pas jusqu'à la vente à perte. D'autres coûts ne pourraient pas être intégrés : les dépenses de publicité institutionnelle ou de communication générale de l'enseigne qui ne sont pas directement nécessaires à la commercialisation du panier, les charges financières étrangères à l'acquisition et à la distribution des références concernées, la fraction des loyers, redevances, prestations de services ou autres sommes versées à une entreprise liée qui excède les conditions normales de marché, les dépenses résultant de sanctions administratives ou judiciaires et, enfin, toute charge sans lien direct ou nécessaire avec la commercialisation des références composant le panier.

III. La position de la commission – Une mesure trop complexe à mettre en œuvre et posant des risques d'atteintes disproportionnées à la liberté du commerce et de l'industrie, à la liberté d'entreprendre et à la liberté des prix

A. Un dispositif trop complexe à mettre en œuvre et aux effets pervers identifiés

Le rapporteur souligne qu'en dépit de ses louables intentions, ses objectifs étant parfaitement légitimes, la complexité de la mesure proposée, qu'il s'agisse de la nouvelle notion de prix coûtant ou des références à inclure dans le panier, pose problème.

Ainsi, l'exigence conjuguée de quatre-vingts références minimum sur un an et la contrainte de trois références minimum par groupe de produits semble devoir entraîner des difficultés de mise en place et de gestion pour les entreprises. La formulation des obligations en matière de composition du panier donnera lieu à des **marges d'interprétation** de ces règles par les enseignes de la distribution qui devront la mettre en œuvre, surtout que l'article ne définit pas ce que représente une référence. Lorsqu'un distributeur choisira de vendre à prix coutant des tomates et des pâtes, il ne sera pas en

mesure de déterminer s'il s'agit des références de toutes les variétés de tomates et de pâtes ou de celles d'une seule variété, comme par exemple les seules tomates rondes ou les seuls spaghettis.

De même, la notion de prix coûtant proposée sera particulièrement **difficile à calculer et à contrôler**. La DGCCRF a en effet rappelé au rapporteur qu'il n'existe pas de coût réel unique par référence : loyers, énergie, personnel, informatique, logistique, stockage ou démarques sont autant de charges communes réparties selon des clés conventionnelles. La mise en place de la mesure imposera une comptabilité analytique par magasin et, surtout, par référence. La DGCCRF estime que ses contrôles seront plus difficiles, car il faudra pouvoir tenir compte, en plus du prix d'achat effectif, des « *coûts de manutention, de stockage, de conservation, de préparation, de mise en rayon, d'encaissement, de personnel et d'énergie directement imputables à la commercialisation des références composant le panier* » ; des « *pertes et démarques directement imputables à la commercialisation de ces références, appréciées sur la base des pertes effectivement constatées* » ; de la « *quote-part des charges communes strictement nécessaires à leur commercialisation, répartie selon une méthode objective, stable, cohérente et vérifiable* » ; des « *impositions, taxes et contributions obligatoires non récupérables directement imputables à la commercialisation des références composant le panier* ». Et en excluant, « *une marge bénéficiaire ou une rémunération des capitaux propres* » ; « *les dépenses de publicité institutionnelle ou de communication générale de l'enseigne qui ne sont pas directement nécessaires à la commercialisation du panier* » ; « *les charges financières étrangères à l'acquisition et à la distribution des références concernées* » ; « *la fraction des loyers, redevances, prestations de services ou autres sommes versées à une entreprise liée qui excède les conditions normales de marché* » ; « *les dépenses résultant de sanctions administratives ou judiciaires* » ; enfin « *toute charge sans lien direct ou nécessaire avec la commercialisation des références composant le panier* ».

Les contrôles de la DGCCRF se feront donc sur la base d'autant de notions ouvertes aux contentieux, comme les charges « *strictement nécessaires* », les « *conditions normales de marché* », une méthode « *objective, stable, cohérente et vérifiable* ». Le niveau d'appréciation du plafond (par référence ou pour l'ensemble du panier) restera lui-même incertain et ouvrira la porte à des contestations. Les coûts administratifs et contentieux induits par le présent article pourraient être considérables.

D'autres **effets pervers** peuvent d'ores et déjà être identifiés. Le **coût du dispositif sera inévitablement reporté sur les autres produits vendus en magasin**. La baisse sur le panier de denrées alimentaires vendues à prix coûtant se reportera sur les autres prix parce qu'un magasin ne repose pas sur une addition de prix coûtants, mais sur un équilibre économique global. **Les enseignes ne pourront que compenser les marges supprimées sur d'autres références.**

De plus, la vente à prix coûtant entraînera une transparence des prix d'achat effectifs des distributeurs, entraînant un **risque d'alignement tarifaire entre les opérateurs**, qui pourrait être inflationniste.

Enfin, la mesure **fragilisera les commerces de proximité**, sous l'effet du seuil de 400 m². Les petits magasins et les supermarchés de proximité, dont les coûts de structure (loyers de centre-ville, logistique fractionnée, etc.) sont mécaniquement plus élevés que les grandes surfaces et souffrent d'un l'équilibre financier plus fragile, parfois précaire. Ce seuil de surface conduira aussi à ce que le prix d'une même référence varie d'un magasin à l'autre d'une même enseigne selon qu'il soit au-dessus ou en dessous des 400 m².

B. Des risques d'atteintes disproportionnées à la liberté du commerce et de l'industrie, à la liberté d'entreprendre et à la liberté des prix

Le rapporteur souligne aussi l'existence de **risques réels d'atteintes disproportionnées à la liberté du commerce et de l'industrie, à la liberté d'entreprendre et à la liberté des prix**. En effet, la proportionnalité du dispositif proposé n'est pas démontrée et pourrait donc poser un problème de constitutionnalité et de conventionnalité, en raison des principes du droit national et du droit européen présentés dans la première partie du présent commentaire.

De tels risques ne plaident donc pas en faveur de l'adoption du présent article, surtout que plusieurs mesures ont été adoptées cet été dans le cadre de la loi d'urgence pour la protection et la souveraineté agricoles¹ et attendent d'être mises en place, comme le **renforcement des exigences d'origine** ou **l'encadrement des prix à travers la mise en place de tunnels de prix**. Indépendamment d'initiatives législatives, il convient d'observer, en outre, qu'il reste possible pour les pouvoirs publics d'inciter les acteurs privés de manière non contraignante à poursuivre et à renforcer les opérations existantes de produits vendus à prix coûtant. De tels engagements volontaires pourraient, par exemple, prendre la forme de la signature d'une **Charte d'engagements** selon des objectifs et des critères partagés par l'ensemble des parties prenantes (pouvoirs publics, grande distribution, industriels, agriculteurs, associations).

La commission n'a pas adopté l'article.

¹ Cf. la loi n° 2026-796 du 18 août 2026 d'urgence pour la protection et la souveraineté agricoles sur le site Légifrance : <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000054707007>

Article 2

Dérogação à la majoration de 10 % du seuil de revente à perte

Cet article vise à permettre aux produits alimentaires visés par l'article 1^{er} de déroger à la majoration de 10 % du seuil de revente à perte (SRP+ 10), introduit par la loi Égalim 1 en 2018.

Une telle mesure serait en effet spécifique à certains produits dont la consommation est recommandée ou encouragée par le programme national relatif à la nutrition et à la santé (PNNS). Elle ouvrirait cependant la porte à des remises en cause du SRP+ 10, ce qui remettrait plus globalement en question les équilibres fragiles du cadre des lois Égalim, que la commission entend à l'inverse stabiliser.

La commission n'a donc pas adopté l'article.

I. La situation actuelle – De l'interdiction de la revente à perte au relèvement du seuil de 10 % pour les denrées alimentaires

A. Le principe de l'interdiction de la revente à perte

L'interdiction de la revente à perte est un principe fondamental du droit français de la concurrence et du commerce. Créée en 1963¹, cette interdiction poursuivait deux objectifs.

Le premier objectif du législateur était alors de protéger les petits commerces face à l'émergence de la grande distribution, suivant l'idée que la revente à perte constituait une pratique de concurrence déloyale, dans la mesure où seules les enseignes de grande distribution pouvaient, en raison de leur taille, se permettre de vendre à perte certains produits d'appel afin d'attirer des clients.

De plus, l'interdiction de revente à perte visait aussi à protéger les consommateurs, dès lors que la perte causée par ces reventes était susceptible d'inciter le distributeur à « rattraper » ses marges sur d'autres produits.

Aujourd'hui, cette interdiction est prévue par le I de l'article L. 442-5 du code de commerce, dont il résulte que le fait, pour tout commerçant, de revendre ou d'annoncer la revente d'un produit en l'état à un prix inférieur à son prix d'achat effectif est puni de 75 000 € d'amende². Le prix d'achat effectif est le prix

¹ Article 1^{er} de la loi de finances n° 63-628 du 2 juillet 1963 rectificative pour 1963 portant maintien de la stabilité économique et financière.

² Cette amende peut être portée à la moitié des dépenses de publicité dans le cas où une annonce publicitaire, quel qu'en soit le support, fait état d'un prix inférieur au prix d'achat effectif. Lorsqu'une personne morale est déclarée pénalement responsable de l'infraction de revente à perte, le juge peut décider l'affichage de la décision prononcée ou la diffusion de celle-ci soit par la presse écrite, soit par tout moyen de communication au public par voie électronique. En cas d'annonce de revente à perte, la cessation de l'annonce publicitaire peut être ordonnée s'il s'agit d'une pratique commerciale trompeuse au sens de l'article L. 121-3 du code de la consommation.

unitaire net figurant sur la facture d'achat, minoré du montant de l'ensemble des 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 la revente et du prix du transport. Le II du même article prévoit en outre sept cas où l'interdiction de la revente à perte ne s'applique pas¹. S'agissant des denrées alimentaires et des produits destinés à l'alimentation des animaux de compagnie, ce prix d'achat effectif a été affecté d'un coefficient de 1,10 afin de forcer les distributeurs à réaliser au moins 10 % de marge sur de tels produits.

B. Le relèvement de 10 % du seuil de revente à perte introduit par la loi Egalim 1 en 2018

Introduit à titre expérimental par la loi Égalim 1² à la suite des États généraux de l'alimentation organisés en 2017, le relèvement du seuil de revente à perte de 10 % (d'où le nom de SRP+ 10) est censé permettre des conditions de négociation plus favorables aux fournisseurs et donc des prix plus rémunérateurs par une meilleure péréquation entre produits, c'est-à-dire une limitation des écarts de prix entre produits d'appel et produits aux prix plus élevés. Ces prix plus élevés conduisent à des marges plus grandes pour les distributeurs, mais ils sont défavorables aux fournisseurs (agriculteurs et industriels) en termes de pénétration des marchés et aux consommateurs en termes de pouvoir d'achat. En effet, l'article 15 de la loi Égalim 1 a habilité le Gouvernement à légiférer pour relever le seuil de revente à perte. Ainsi, par son article 2, 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 a prévu que, pour une durée de deux ans, « le prix d'achat effectif défini au deuxième alinéa du I de l'article L. 442-5 du code de commerce est affecté d'un coefficient de 1,10 pour les denrées alimentaires et les produits destinés à l'alimentation des animaux de compagnie revendus en l'état au consommateur ». En 2020, cette disposition a été prorogée jusqu'en 2025³, puis en 2025, jusqu'en 2028⁴.

Il convient d'observer que **le SRP+ 10 ne s'applique pas aux fruits et légumes frais** et qu'il devait, en tant qu'expérimentation, faire l'objet d'une évaluation régulière, mais les rapports rendus par le Gouvernement sont

¹ Ventes volontaires ou forcées motivées par la cessation ou le changement d'une activité commerciale ; fins de saisons ou période comprise entre deux saisons de vente ; obsolescence technique ou produits démodés ; réapprovisionnement à la baisse ; alignement sur un prix plus bas légalement pratiqué dans la même zone d'activité par les magasins dont la surface de vente n'excède pas 300 m² pour les produits alimentaires et 1 000 m² pour les produits non alimentaires ; produits périssables menacés d'altération rapide ; produits soldés mentionnés à l'article L. 310-3 du code de commerce.

² 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, couramment appelée loi Égalim 1.

³ Article 125 de la loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique, dite loi « ASAP ».

⁴ Article 1^{er} de la loi n° 2025-337 du 14 avril 2025 visant à renforcer la stabilité économique et la compétitivité du secteur agroalimentaire visant à renforcer la stabilité économique et la compétitivité du secteur agroalimentaire.

particulièrement indigents, surtout en raison de l'impossibilité pour les distributeurs de rendre compte de l'usage de leur surplus de chiffre d'affaires à la suite de la mise en œuvre du SRP+ 10 et des difficultés à démontrer son impact sur la rémunération des producteurs. Il peut être relevé qu'en dépit de ces évaluations insuffisantes, la poursuite de l'expérimentation fait consensus parmi tous les acteurs de l'amont à l'aval et que les conséquences sur les prix de vente restent modérées. Ainsi, le Gouvernement estime que le relèvement du SRP n'a eu qu'un très faible effet inflationniste sur les produits alimentaires (+ 0,17 % entre mars 2019 et février 2020 par exemple).

II. Le dispositif envisagé - Permettre aux produits alimentaires visés par l'article 1^{er} de déroger à la majoration de 10 % du seuil de revente à perte

Le dispositif envisagé consiste à **permettre aux produits alimentaires visés par l'article 1^{er} de déroger à la majoration de 10 % du seuil de revente à perte** (SRP+ 10) introduit par la loi Égalim 1 en 2018, dans le respect toutefois de l'interdiction de la revente à perte. Ce panier concerne des denrées alimentaires dont le détail est donné au commentaire de l'article 1^{er}. Le rapporteur y renvoie donc pour des informations plus précises.

III. La position de la commission - Une remise en cause du SRP+ 10 qui pourrait fragiliser le cadre des lois Égalim

Une telle mesure dérogatoire au SRP+ 10, quand bien même serait-elle spécifique à certains produits dont la consommation est recommandée ou encouragée par le programme national relatif à la nutrition et à la santé (PNNS), ouvrirait la porte à des **remises en cause du SRP+ 10**, ce qui **remettrait plus globalement en question les équilibres fragiles du cadre des lois Égalim**, que la commission entend - à l'inverse - **stabiliser**.

Par ailleurs, il convient de rappeler que les **fruits et légumes frais**, inclus dans le PNNS, sont déjà **exclus du SRP+ 10**.

La commission n'a pas adopté l'article.

Article 3
Gage financier

Cet article consiste en un « gage » destiné à compenser les éventuelles conséquences financières de la proposition de loi.

Le gage n'appelle pas d'observation ou de modification, mais le rapporteur s'opposant aux deux articles précédents, la commission n'a pas adopté l'article.

I. Le dispositif envisagé – Un gage destiné à compenser les éventuelles conséquences financières de la proposition de loi

L'article consiste en un « gage » destiné à compenser les éventuelles conséquences financières résultant pour l'État de la proposition de loi.

II. La position de la commission – Un gage n'appelant pas d'observation ou de modification

Le gage n'appelle pas d'observation ou de modification, mais le rapporteur s'opposant aux deux articles précédents, la commission a également rejeté cet article.

La commission n'a pas adopté l'article.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 14 octobre 2026, la commission des affaires économiques a examiné le rapport de M. Marc Séné sur la proposition de loi visant à garantir l'accès à un panier diversifié de denrées alimentaires favorables à la santé et vendues à prix coûtant.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Nous examinons maintenant le rapport de notre collègue Marc Séné sur la proposition de loi (PPL) visant à garantir l'accès à un panier diversifié de denrées alimentaires favorables à la santé et vendues à prix coûtant, déposée par Mme Antoinette Guhl et plusieurs de ses collègues.

M. Marc Séné, rapporteur. – Je tiens tout d'abord à remercier notre présidente de m'avoir confié ce rapport.

Je souhaite ensuite saluer la présence parmi nous de notre collègue Antoinette Guhl, qui a quitté récemment notre commission pour rejoindre la commission de la culture, de l'éducation, de la communication et du sport. Elle est la première signataire de cette proposition de loi visant à garantir l'accès à un panier diversifié de denrées alimentaires favorables à la santé et vendues à prix coûtant.

Ce texte reprend une proposition de loi qui a été déposée parallèlement à l'Assemblée nationale le 23 juillet 2026. Je ne peux que regretter de n'avoir disposé que d'un très court délai pour examiner le texte, dans la mesure où j'ai été nommé rapporteur la semaine dernière. Je n'ai pu organiser que deux auditions : celle de l'auteur de la proposition de loi et celle du cabinet de Serge Papin, ministre des petites et moyennes entreprises, du commerce, de l'artisanat, du tourisme et du pouvoir d'achat. J'ai, par ailleurs, envoyé des questionnaires à plusieurs structures et obtenu des contributions écrites de la part de la direction générale des entreprises (DGE), de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), de l'Association nationale des industries alimentaires (Ania), de la Fédération des entreprises et entrepreneurs de France (FEEF) et de la Fédération du commerce et de la distribution (FCD).

Permettez-moi de commencer ma présentation de la proposition de loi par un rappel du constat que je partage avec Antoinette Guhl : nous avons besoin de défendre le pouvoir d'achat en facilitant l'accès à des produits sains et en réorientant la politique de péréquation des marges conduite par les distributeurs.

C'est d'autant plus important qu'au cours de ces dernières années, la France a connu, sous l'effet de la crise du covid et de la guerre en Ukraine, un

retour de l'inflation, qui s'est encore dernièrement accrue en raison de la flambée des prix des carburants qui résulte de la guerre en Iran et de la fermeture du détroit d'Ormuz. Les effets sont considérables sur les prix alimentaires à la consommation. Ces derniers ont augmenté de 26 % depuis le début de l'année 2021, soit une progression supérieure à celle de la hausse générale des prix.

J'ajoute que, depuis septembre 2025, l'inflation, de l'ordre de 3,4 % en moyenne, frappe encore plus durement les ménages modestes que les ménages les plus aisés : l'inflation est en effet de 4,1 % pour les ménages modestes et de 2,9 % pour les ménages les plus aisés.

De plus, les effets différés de la hausse des prix des carburants font craindre une détérioration des prix alimentaires dans les prochains mois, puisque les surcoûts subis par les agriculteurs et les industriels n'ont pas encore été répercutés dans les rayons. En outre, les épisodes exceptionnels de canicule et de sécheresse que nous avons connus cette année devraient également avoir un impact significatif sur les prix alimentaires à la consommation dans les prochains mois, notamment sur les fruits et légumes, les céréales, le lait, les œufs et la viande. Notre commission devra rester très vigilante sur ce sujet.

Ce contexte inflationniste en cours d'aggravation n'empêche pas l'organisation d'expériences de vente à prix coûtant.

Plusieurs opérations commerciales incitent ainsi à consommer des produits sains à moindre coût, sur la base du volontariat, qu'il s'agisse de cagnottage, de remises directes ou de ventes à prix coûtant. L'initiative en faveur de paniers sains et abordables conduite par plusieurs enseignes au printemps 2024 l'illustre.

Aujourd'hui, en effet, dans les magasins U, 150 produits sous marque de distributeur (MDD) sont proposés à prix coûtant, de même que quatre fruits et légumes chaque semaine. Dans les Intermarchés du groupe Les Mousquetaires, plus de 5 000 produits connaissent des baisses de prix allant jusqu'à 15 % depuis le 8 octobre 2026 et un cagnottage de 10 % existe pour les achats dans les rayons de fruits et légumes. De même, Carrefour permet un cagnottage sur certains produits sous MDD, offre 10 % de remise sur les fruits et légumes à ses clients membres de son programme de fidélité et applique le même rabais sur les produits Carrefour Bio.

J'en viens à la principale mesure de la proposition de loi, qui vise à rendre obligatoire, de façon permanente, la vente de paniers de denrées alimentaires à prix coûtant dans les magasins de plus de 400 mètres carrés qui appartiennent à un même réseau possédant au moins cinq points de vente, afin de viser les seuls hypermarchés et supermarchés des grands acteurs de la distribution.

Ce dispositif complexe fonctionnerait selon les modalités suivantes : chacun des groupes de denrées alimentaires dont la consommation est

recommandée ou encouragée par le programme national nutrition santé (PNNS) doit être représenté dans ce panier par plusieurs produits distincts. Pour chacun de ces groupes – fruits et légumes, féculents complets, poissons, légumes secs, etc. –, les distributeurs concernés devront proposer au moins trois références. Celles-ci devront correspondre à des denrées différentes : par exemple, des abricots, des bananes, des épinards, des tomates et des pommes pour le groupe fruits et légumes. La composition du panier devra également tenir compte, de manière transversale, de la saisonnalité des productions, de la qualité environnementale des aliments et de la présence de produits issus de l'agriculture biologique, ces derniers faisant l'objet d'un nombre minimal de références, fixé par décret.

Afin de garantir la diversité des produits, le nombre de références distinctes proposées durant une année ne pourra être inférieur à quatre-vingts. Cette idée s'inspire de la campagne lancée cette année par une trentaine d'associations visant à rendre accessibles cent produits sains à prix coûtant, afin de lutter contre la précarité alimentaire des personnes les plus fragiles et de mettre en lumière les enjeux d'alimentation saine et de pouvoir d'achat.

La notion de « prix coûtant » n'existant pas dans notre droit, une définition en est proposée par la proposition de loi, mais, comme me l'a expliqué la DGCCRF, elle sera particulièrement difficile à calculer et à contrôler, ce qui laisse largement ouverte la possibilité de contentieux.

Pis, d'autres effets pervers peuvent d'ores et déjà être identifiés. En effet, le coût du dispositif sera inévitablement reporté sur les autres produits vendus en magasin ; la vente à prix coûtant entraînera une transparence des prix d'achat effectifs des distributeurs, laissant planer le risque d'un alignement tarifaire entre les opérateurs ; enfin, la mesure, qui est réservée aux seuls hypermarchés et supermarchés, fragilisera les commerces de proximité.

La proposition de loi risque, enfin, d'entraîner une atteinte disproportionnée à la liberté du commerce et de l'industrie, à la liberté d'entreprendre et à la liberté des prix. La proportionnalité du dispositif proposé n'est pas démontrée. La question de sa constitutionnalité et de sa conventionnalité pourrait donc être posée.

De tels risques ne plaident pas en faveur de l'adoption de la proposition de loi, surtout que plusieurs mesures ont déjà été adoptées cet été, dans le cadre de la loi du 18 août 2026 d'urgence pour la protection et la souveraineté agricoles, et attendent d'être mises en place, comme le renforcement des exigences d'origine ou l'encadrement des prix par le biais de la mise en place de tunnels de prix.

En outre, la PPL permet de déroger à la majoration de 10 % du seuil de revente à perte (SRP+ 10), introduite par la loi 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 Égalim 1.

Une telle réforme ouvrirait la porte à des remises en cause du SRP+ 10 et remettrait plus globalement en question les équilibres fragiles du cadre fixé par les différentes lois Égalim, que notre commission entend, à l'inverse, stabiliser.

Finalement, il me semble que cette proposition de loi, même si elle procède d'une bonne intention, ne contient pas de réponses satisfaisantes. C'est pourquoi, suivant aussi l'avis des structures que j'ai interrogées, je vous propose de ne pas l'adopter.

Mme Antoinette Guhl, auteure de la proposition de loi. – Je suis contente de retrouver cette commission pour vous présenter ce texte, qui vise à répondre à deux grands défis.

Le premier de ces défis est l'inflation. Dans le contexte actuel de crise du pouvoir d'achat, nous ne pouvons pas y être insensibles. Elle touche fortement les ménages, en raison notamment de la hausse des prix du carburant et des effets de la canicule sur les productions alimentaires. Nos concitoyens attendent de nous des actions pour endiguer la hausse des prix.

Cette proposition de loi comporte ainsi des mesures clés en main, qui ne coûtent rien, ni au budget de l'État, ni aux industriels, ni aux distributeurs, puisqu'il s'agit de vendre des produits à prix coûtant. Certes, comme vous l'avez dit, le mécanisme est complexe à mettre en œuvre, mais il serait dommage de se priver de cet outil, qui vise à rendre accessibles 80 produits sains à prix coûtant chaque année. Pour déterminer la liste de ces produits, il suffira de se référer au PNNS élaboré par l'État, qui définit justement les produits sains. Ce texte offre donc une réponse au défi de l'inflation, par le biais d'un panier de produits sains à prix coûtant.

Le second défi est celui de la santé. Que vient faire ici, me demanderez-vous, la notion de santé ? Nous ne voulons pas que soit vendu à prix coûtant n'importe quel produit. Comme vous le savez, les distributeurs sont très enclins à vendre certains produits à prix coûtant. Nous avons ainsi dû leur imposer le respect d'un seuil de revente à perte majoré d'une marge brute de 10 % obligatoire, le fameux SRP+ 10. Ils vendaient, en effet, à prix coûtant certains produits, notamment des produits ultratransformés, comme le Coca-Cola, le Nutella, les biscuits Oreo, les céréales Kellogg's, etc., que tout le monde consomme. Ces produits ont longtemps été vendus à prix coûtant ou quasiment à prix coûtant, parce que la concurrence entre les enseignes s'organisait autour de ces produits d'appel. Grâce à un mécanisme de péréquation des marges, les distributeurs compensaient en augmentant leurs marges sur le rayon des fruits et légumes qui, de fait, subventionnait la vente de Coca-Cola ou de Nutella. Cela signifie que les produits locaux et les produits sains payaient pour les produits industriels ultratransformés. Voilà ce qu'est concrètement la péréquation des marges. Comme l'avait dit à plusieurs reprises Serge Papin, « c'est le coco de Paimpol qui paye le Coca d'Atlanta ! ».

L'objet de cette proposition de loi est simplement de faire le contraire : il s'agit d'imposer aux distributeurs de vendre à prix coûtant une centaine de produits sains. Cela ne signifie pas qu'ils seront vendus à perte, car les distributeurs devront répercuter leurs coûts sur le prix de vente.

Cette mesure, qui est bonne pour la santé, ne coûtera donc rien à aucun des acteurs de la chaîne alimentaire.

Quarante associations de toute obédience, telles que Familles rurales, le Secours catholique, l'ONG Foodwatch ou encore France Assos Santé, soutiennent cette proposition de loi. Elles en sont même un peu à l'origine. En effet, ces associations réclament depuis des années la définition d'un panier de produits sains à prix coûtant. En tant qu'écologiste, j'ai repris cette idée, mais des personnalités d'autres tendances politiques avaient déjà, avant moi, réclamé une telle mesure – je pense notamment à Bruno Le Maire, qui avait déjà demandé aux distributeurs de mettre à disposition des consommateurs un tel panier. La lutte contre l'inflation et la protection de la santé sont des défis qui nous réunissent tous. J'espère donc que nous réussirons à trouver un accord.

Le rapporteur a dit que le texte laissait une place importante au décret : c'est vrai. Nous avons voulu que tout ne soit pas d'emblée décidé dans la proposition de loi, afin de laisser une place au pouvoir réglementaire pour déterminer, par exemple, la part de produits locaux, de produits français ou encore de produits bio dans ce panier sain. Autrement, certains m'auraient très vite qualifiée de dogmatique...

De même, vous avez évoqué le volontariat. Mais, en réalité, le volontariat ne fonctionne pas. Certes, vous avez raison, le groupe Système U, comme certains distributeurs, commence à proposer des produits à prix coûtant. C'est très bien. De telles initiatives ont commencé à émerger depuis que nous avons déposé des propositions de loi en ce sens. Il convient de systématiser ces pratiques.

Nous demandons que l'accès à un panier de produits diversifiés à prix coûtant soit automatique, dans tous les magasins visés par le texte. Les personnes ayant des revenus modestes n'hésiteront donc plus à se rendre au rayon des fruits et légumes. Il faut savoir, en effet, que les marges réalisées par les distributeurs sur ces rayons sont très importantes, contrairement à ce que l'on pourrait imaginer. Les premiers à le dire sont les agriculteurs : ils constatent parfois qu'il existe un rapport de un à deux, voire de un à trois, entre le prix auquel la grande distribution revend leurs produits et celui auquel elle les leur achète ! Si, ce coefficient multiplicateur passe de 2 ou 3 à 1,2, par exemple, nous aurons réussi notre pari et, surtout, nous aurons permis à des personnes à revenu modeste d'avoir accès à des produits sains.

Tel est le sens de cette proposition de loi et j'espère que nous serons nombreux à la voter, madame la présidente.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Je constate, ma chère collègue, que vous n’avez pas perdu votre force de conviction ni votre enthousiasme. Quelles que soient nos différences politiques, je salue votre engagement et le travail que vous avez accompli en rédigeant ce texte.

M. Christian Redon-Sarrazy. – Le groupe Socialiste, Écologiste et Républicain (SER) soutiendra bien évidemment cette proposition de loi, car son ambition est de défendre le droit fondamental, pour toutes et tous, d’avoir accès à une alimentation de qualité et bonne pour la santé. Cela ne doit pas être réservé aux plus aisés – nous le disons depuis des années.

Les distributeurs réalisent des marges nettement supérieures sur certains aliments qui ont une grande qualité nutritionnelle à celles qu’ils réalisent sur certains produits ultratransformés. Cela favorise le recours à la malbouffe, *a fortiori* dans une période d’inflation et de baisse du pouvoir d’achat. La proposition de loi formule un principe simple, que nous soutenons : les produits dont la consommation est recommandée dans le cadre des politiques publiques nutritionnelles ne doivent pas servir de variable d’ajustement aux distributeurs dans leurs stratégies de marge.

L’article 1^{er} est assez technique. Nous soutenons sa philosophie, sans en minimiser pour autant la complexité. La réussite du dispositif supposera l’accord de nombreux acteurs aux intérêts parfois divergents. Il faudra veiller à ce que sa mise en œuvre n’entraîne aucune répercussion, directe ou indirecte, sur les agriculteurs et les fournisseurs, alors que les relations commerciales entre eux et la grande distribution restent très difficiles, en dépit du cadre fixé par les lois Égalim.

Nous voterons ce texte.

M. Gérard Lahellec. – En tant que sénateur des Côtes-d’Armor, je vous remercie d’avoir fait référence au coco de Paimpol !

Il est difficile de ne pas souscrire à la motivation qui sous-tend cette proposition de loi. Je ne m’attarderai pas ce matin sur l’évolution du pouvoir d’achat des catégories populaires, mais ce sujet est fondamental.

J’entends les réserves qui ont été exprimées par le rapporteur. Si les distributeurs renoncent à réaliser un bénéfice sur des articles de référence, il est vraisemblable qu’ils essaieront de se rattraper sur d’autres produits. La loi du 14 avril 2025 visant à renforcer la stabilité économique et la compétitivité du secteur agroalimentaire, qui a prolongé le SRP+ 10, tendait surtout à protéger les producteurs et les agriculteurs face à la dérive inflationniste.

Sur le fond, il est difficile de ne pas être favorable au dispositif proposé. Pour une fois, voici un texte de défense du pouvoir d’achat qui n’est pas construit contre le revenu de l’agriculteur. C’est un élément fondamental. Cela tranche assez singulièrement avec la logique de la loi du 4 août 2008 de modernisation de l’économie (LME), dans laquelle on a voulu protéger le consommateur au détriment de la valeur ajoutée reversée aux agriculteurs.

Pour une fois donc, j'y insiste, nous sommes face à un texte de défense du pouvoir d'achat qui ne remet pas en cause le revenu des agriculteurs. Toutefois, il ne faut pas lui faire dire plus que ce qu'il dit. Ce texte n'a pas la prétention de tout résoudre ni de tout régler. Il a donc aussi le mérite de la modestie. Pour toutes ces raisons, le groupe Communiste Républicain Citoyen et Écologiste – Kanaky (CRCE-K) le soutiendra.

Mme Anne-Catherine Loisier. – Je salue l'initiative de notre collègue Antoinette Guhl. Le niveau de l'inflation, notamment sur les produits alimentaires, préoccupe nos concitoyens. Plusieurs associations se sont fait l'écho de cette situation, et cela doit nous interpeller en tant que parlementaires.

Toutefois, comme l'a indiqué notre rapporteur, l'adoption de cette proposition de loi risque de s'accompagner d'effets de bord, qui sont aujourd'hui mal appréhendés. Nous savons très bien que ce que les distributeurs perdront d'un côté, ils iront le chercher ailleurs. L'objet des lois Égalim et de la loi d'urgence pour la protection et la souveraineté agricoles, que nous venons de voter, est d'ailleurs d'encadrer les procédés par lesquels les distributeurs cherchent à accroître sans cesse leurs marges, y compris, parfois, par le biais de mesures rétroactives sur leurs prix d'achat en cours d'année. Alors que la législation prévoit que les négociations commerciales doivent être annuelles, des échanges non officiels ont lieu sans cesse entre les distributeurs et les fournisseurs. Ils discutent en réalité toute l'année, ce qui permet aux distributeurs d'user de moyens de pression divers et variés.

Comme cela a été dit, la démarche proposée n'est pas sans rappeler la tentative de M. Le Maire et de Mme Olivia Grégoire, il y a quelques années, pour instaurer un panier anti-inflation, dont nous avons pu finalement mesurer les effets très limités. Les distributeurs ont concédé tout au plus une légère modération des prix.

Nous observerons avec une grande attention les effets des initiatives qui ont déjà été prises ou de celles qui le seront, dans les prochaines semaines, par les distributeurs, afin d'en mesurer l'efficacité.

À ce stade, le groupe Union Centriste et Indépendants suivra donc les recommandations du rapporteur.

Mme Marie-Pierre Callet. – Permettre à chacun d'accéder à une alimentation de qualité est un objectif que nous partageons bien sûr tous ici. Nous doutons toutefois de l'efficacité de la réponse proposée dans ce texte. Même si l'initiative est vertueuse, nos producteurs subissent en effet déjà une pression considérable de la part des centrales d'achat. Quelles garanties avons-nous qu'ils ne serviront pas, une nouvelle fois, de variable d'ajustement ? Le texte prévoit certes des protections, mais comment garantir leur efficacité ? Qui contrôlera le calcul du prix coûtant et empêchera que les marges ne soient reportées sur d'autres produits ?

Nous ne pouvons donc pas nous satisfaire d'une promesse de baisse des prix si l'on n'obtient pas une garantie solide pour les revenus de ceux qui nous nourrissent. La défense du pouvoir d'achat doit aller de pair avec une juste rémunération des producteurs. C'est pourquoi le groupe Union Nationale pour les Territoires votera contre ce texte.

M. Marc Séné, rapporteur. – Nous partageons tous le même constat : il faut défendre la santé des consommateurs, promouvoir l'accès à une alimentation de qualité et préserver le pouvoir d'achat. Mais ce texte pose des difficultés. Il est évident que la grande distribution essaiera de se rattraper en augmentant ses marges sur d'autres produits. Ce texte n'est pas simple à mettre en œuvre et s'accompagnera d'effets de bord difficiles à estimer. Il existe enfin un risque de fragiliser le cadre fixé par les lois Égalim, qui est déjà précaire et qu'il convient de stabiliser.

Mme Antoinette Guhl, auteure de la proposition de loi. – Lorsque j'ai déposé cette proposition de loi, j'ai eu le souci de défendre les producteurs. Les travaux de la commission d'enquête du Sénat portant sur les marges des industriels et de la grande distribution, qui était présidée par Anne-Catherine Loisier et dont j'étais rapporteure, ont permis de montrer que 8 % seulement de la valeur ajoutée agricole revenait aux producteurs, et cette proportion ne cesse de baisser depuis dix ans. Cela doit nous alerter. Les agriculteurs et les industriels agroalimentaires, qu'il s'agisse de petites et moyennes entreprises ou d'entreprises de taille intermédiaire (ETI), sont en danger.

C'est pour cette raison que, dans le texte, il est expressément prévu que le prix coûtant ne doit pas être répercuté en amont, ni sur les industriels ni sur les agriculteurs. Cela est d'ailleurs assez facile à vérifier par la DGCCRF : il suffit de constater à quel prix les produits sont achetés et à quel prix ils sont vendus. Il faut s'assurer aussi que le prix d'achat n'a pas été renégocié à la baisse par rapport à la période où le produit n'était pas vendu à prix coûtant.

En ce qui concerne le SRP+ 10, vous avez raison, nous y faisons une exception. Ce dispositif visait à imposer aux distributeurs de réaliser une marge minimale de 10 % sur les produits, y compris ceux qu'ils avaient coutume de vendre à prix coûtant, afin que les profits réalisés puissent ruisseler au bénéfice des produits agricoles et que les distributeurs n'augmentent plus leurs marges sur ces derniers pour vendre le Coca-Cola à prix coûtant. Toutefois, rien ne prouve que ce ruissellement a bien eu lieu. Proposer de mettre entre parenthèses l'application du SRP+ 10 sur une centaine de produits sains ou de qualité, souvent produits en France, n'implique pas de remettre en cause de manière généralisée le SRP+ 10 pour les dizaines de milliers d'autres produits vendus en grande surface.

Comme vous, je me suis demandé comment les distributeurs allaient compenser. Nous avons pu constater à quel point l'imagination des enseignes pour contourner les lois Égalim était grande. Il est certain que les distributeurs

se rattraperont sur d'autres produits, mais la loi de modernisation de l'économie donne déjà la possibilité aux distributeurs de fixer les prix, et donc de pratiquer la péréquation des marges. Toutefois, quoi qu'il arrive, les consommateurs auront accès à une centaine de produits à prix coûtant durant l'année. Nous ne remettons donc pas en cause les lois Égalim ni le principe de libre fixation des prix. Il s'agit seulement de donner accès aux consommateurs à un panier de produits à prix coûtant et de protéger nos agriculteurs et nos entreprises agroalimentaires.

M. Laurent Duplomb. – Voilà des années que l'on crée des usines à gaz pour tenter de régler un problème qui ne pourra jamais être résolu si on ne l'attaque pas par la racine !

Le système de distribution français est en effet le seul à reposer sur trois ou quatre centrales d'achats, qui font les poches des producteurs. C'est le résultat d'une grande hypocrisie. Nous avons refusé de voir que toutes les politiques de contraintes, de réglementation, d'entraves, qui ont été mises en place depuis des années en France empêchaient de produire dans notre pays. Nous nous sommes convaincus qu'il était inutile d'être compétitifs.

Le résultat est que le niveau des coûts est devenu insupportable pour les agriculteurs. Depuis 2017, on a inventé un nouveau concept : celui de la montée en gamme. Il s'agissait de redonner un sens au coût de l'alimentation. Or la réalité est que les Français, en période d'inflation, arbitrent sur leur alimentation, car son coût est plus facile à réduire que celui de leurs frais fixes comme les transports ou les assurances, par exemple.

On a essayé de faire croire à la population française qu'il n'était pas grave de perdre des entreprises qui produisent de la valeur ajoutée, que l'État pouvait s'endetter indéfiniment sans jamais rembourser.

Finalement, on a distribué une valeur ajoutée que l'on ne produisait plus, avec de l'argent public, en s'endettant. Nous arrivons donc aujourd'hui au bout d'un système qui a tué nos entreprises et est en train de tuer notre agriculture. Si notre balance commerciale agroalimentaire était excédentaire de 12 milliards d'euros il y a vingt ans, elle est désormais déficitaire, et l'ampleur de la crise est masquée par l'excédent réalisé sur les seuls spiritueux.

Il faut s'attaquer au problème à la source.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Concernant le périmètre de cette proposition de loi visant à garantir l'accès à un panier diversifié de denrées alimentaires favorables à la santé et vendues à prix coûtant, en application du vade-mecum sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des présidents, je vous propose de considérer que sont susceptibles de présenter un lien, même indirect, avec le texte déposé, les dispositions relatives, d'une part, à la vente à prix coûtant d'un panier de denrées alimentaires et, d'autre part, à la dérogation à la majoration de 10 % du seuil de revente à perte pour ces produits vendus à prix coûtant.

Il en est ainsi décidé.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}, 2 et 3

Les articles ne sont successivement pas adoptés.

La proposition de loi n'est pas adoptée.

Conformément au premier alinéa de l'article 42 de la Constitution, la discussion en séance portera en conséquence sur le texte initial de la proposition de loi déposée sur le Bureau du Sénat.

**RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION
DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION
ET DE L'ARTICLE 44 BIS
DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »)**

Si le premier alinéa de l'article 45 de la Constitution, depuis la révision du 23 juillet 2008, dispose que « *tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis* », le Conseil constitutionnel estime que cette mention a eu pour effet de consolider, dans la Constitution, sa jurisprudence antérieure, reposant en particulier sur « *la nécessité pour un amendement de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie* »¹.

De jurisprudence constante et en dépit de la mention du texte « transmis » dans la Constitution, le Conseil constitutionnel apprécie ainsi l'existence du lien par rapport au contenu précis des dispositions du texte initial, déposé sur le bureau de la première assemblée saisie². Pour les lois ordinaires, le seul critère d'analyse est le lien matériel entre le texte initial et l'amendement, la modification de l'intitulé au cours de la navette restant sans effet sur la présence de « cavaliers » dans le texte³. Pour les lois organiques, le Conseil constitutionnel ajoute un second critère : il considère comme un « cavalier » toute disposition organique prise sur un fondement constitutionnel différent de celui sur lequel a été pris le texte initial⁴.

En application des articles 17 *bis* et 44 *bis* du Règlement du Sénat, il revient à la commission saisie au fond de se prononcer sur les irrecevabilités résultant de l'article 45 de la Constitution, étant précisé que le Conseil constitutionnel les soulève d'office lorsqu'il est saisi d'un texte de loi avant sa promulgation.

¹ Cf. commentaire de la décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010 – Loi portant réforme des retraites.

² Cf. par exemple les décisions n° 2015-719 DC du 13 août 2015 – Loi portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne et n° 2016-738 DC du 10 novembre 2016 – Loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias.

³ Décision n° 2007-546 DC du 25 janvier 2007 – Loi ratifiant l'ordonnance n° 2005-1040 du 26 août 2005 relative à l'organisation de certaines professions de santé et à la répression de l'usurpation de titres et de l'exercice illégal de ces professions et modifiant le code de la santé publique.

⁴ Décision n° 2020-802 DC du 30 juillet 2020 – Loi organique portant report de l'élection de six sénateurs représentant les Français établis hors de France et des élections partielles pour les députés et les sénateurs représentant les Français établis hors de France.

En application du vademécum sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des Présidents, la commission des affaires économiques a arrêté, lors de sa réunion du mercredi 14 octobre 2026, le périmètre indicatif de la proposition de loi n° 940 (2025-2026) visant à garantir l'accès à un panier diversifié de denrées alimentaires favorables à la santé et vendues à prix coûtant.

Sont susceptibles de présenter un lien, même indirect, avec le texte déposé, les dispositions relatives :

- à la vente à prix coûtant d'un panier de denrées alimentaires ;
- à la dérogation à la majoration de 10 % du seuil de revente à perte pour ces produits vendus à prix coûtant.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES

PERSONNES ENTENDUES

Mercredi 7 octobre 2026

- *Auteure de la proposition de loi* : **Mme Antoinette GUHL**, sénatrice de Paris.

Jeudi 8 octobre 2026

- *Cabinet de Serge Papin, ministre des petites et moyennes entreprises, du commerce, de l'artisanat, du tourisme et du pouvoir d'achat* : **Mmes Sabine HAMMOND**, conseillère discours, prospective et pouvoir d'achat, et **Fanny MICHAUD**, conseillère parlementaire.

CONTRIBUTIONS ÉCRITES

- Cabinet du ministre des petites et moyennes entreprises, du commerce, de l'artisanat, du tourisme et du pouvoir d'achat
- Direction générale des entreprises (DGE)
- Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF)
- Association nationale des industries alimentaires (Ania)
- Fédération des entreprises et entrepreneurs de France (FEEF)
- Fédération du commerce et de la distribution (FCD)

LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, visualiser les apports de chaque assemblée, comprendre les impacts sur le droit en vigueur, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl25-940.html>