



UN AN APRÈS SON ADOPTION, SAUVER LES EGA EN MODIFIANT LA LOI EGALIM

Commission des affaires économiques

Groupe de suivi de la loi Egalim

Rapport d'information de M. Daniel GREMILLET, M. Michel RAISON et
Mme Anne-Catherine LOISIER au nom de la commission des affaires économiques,
déposé le 30 octobre 2019

Rapport n° 89 (2019-2020)

1. Une loi qui peine à avoir des effets sur le revenu des agriculteurs

1° Le grand malentendu de la loi Egalim

Après les États généraux de l'alimentation, qui ont suscité une prise de conscience de l'ensemble des acteurs sur la question du revenu agricole, **la loi Egalim a suscité un immense espoir dans les campagnes** : la promesse que le Gouvernement avait enfin trouvé la **solution aux problèmes du revenu agricole en France**.

Le Sénat avait tôt dénoncé les deux principaux malentendus autour de cette loi.

D'une part, en entendant revaloriser le revenu des agriculteurs issu de ses contrats avec la grande distribution, la loi n'a agi que sur 1/5 des recettes des agriculteurs¹, et, sans doute, uniquement sur les quelques filières où la contractualisation est répandue ou rendue obligatoire.

Seulement 1/5
des recettes des
agriculteurs liées à
des ventes en
grande distribution

Comment régler le problème général du revenu agricole en n'agissant que sur une partie minoritaire du revenu global de l'agriculteur ?

D'autre part, alors qu'elle tentait d'agir sur les recettes agricoles dans son titre I^{er}, cette même loi a sans doute considérablement alourdi les coûts d'exploitation des agriculteurs dans son titre II. Or, un revenu dépend à la fois des recettes... mais aussi des charges des agriculteurs !

- 15 %
du budget de la
PAC en euros
constants sur
2021/2027

Alors qu'était promis aux agriculteurs un très hypothétique revenu supplémentaire, les autres instruments disponibles pour agir de façon certaine et

¹ Selon l'Observatoire de la formation des prix et des marges, les recettes d'un agriculteur aujourd'hui sont composées à 36 % de la consommation alimentaire, à 27 % des subventions publiques et à 30 % de l'export. Déduction faite de la part de la restauration collective dans le budget alimentation des ménages français, et considérant que la grande distribution représente près de 70 % des ventes directes de produits alimentaires, le titre I^{er} de la loi Egalim entend agir, au mieux, sur moins d'un cinquième des recettes des agriculteurs.

automatique sur les revenus agricoles ont été abandonnés par le Gouvernement. C'est le cas du budget de la politique agricole commune, lequel risque d'être amputé de 15 % en euros constants sur la prochaine programmation, sans que la France n'ait pu infléchir le mouvement depuis deux ans.

La France perd, en outre, des parts de marché sur les marchés internationaux, réduisant ainsi l'effet des exportations dans les comptes de résultat des exploitations agricoles. Notre pays est désormais la troisième puissance agricole européenne sur les marchés internationaux, derrière l'Allemagne et les Pays-Bas. Elle a même accusé, pour la première fois, un déficit commercial avec ses voisins européens.

Le malentendu était peut-être là : **la loi Egalim, comme l'indique son nom, était avant tout une loi alimentaire, et non une grande loi agricole.**

Aujourd'hui, aux immenses espérances a succédé un désarroi du monde agricole qu'il convient de comprendre, tant la question du revenu agricole doit être une cause nationale : **comment peut-on, au XXI^e siècle, assurer le renouvellement des générations en agriculture quand la promesse de revenus à venir est insuffisante ?** D'ici à 2030, un tiers des agriculteurs français vont pourtant prendre leur retraite.

2° Un peu d'inflation pour le consommateur qui ne se retrouve pas dans le revenu de l'agriculteur

Titre Ier de la loi Egalim – 3 mécanismes		
<p>SRP + 10</p> <p><i>Revalorisation de 10 % du seuil de revente à perte sur les denrées alimentaires pour octroyer un surcroît de marges aux distributeurs sur les produits de grandes marques, diminuant ainsi le besoin d'en constituer sur les produits agricoles.</i></p>	<p>Ruissellement</p> <p><i>Le dégagement de marges supplémentaires des distributeurs grâce au SRP leur permettra de revaloriser les tarifs accordés à leurs fournisseurs de produits alimentaires (PME/ETI), qui pourront mieux rémunérer les producteurs.</i></p>	<p>Prix en cascade</p> <p><i>Les prix des contrats sont proposés par les producteurs et tiennent compte d'indicateurs de coût de production et de prix de marché. Ces indicateurs sont mentionnés en cascade dans tous les contrats. S'ils ne sont pas suffisamment pris en compte, les prix sont jugés abusivement bas.</i></p>

Cette urgence sur la question du revenu agricole justifie la mobilisation de toutes les énergies pour que la loi Egalim réussisse. Le groupe de suivi a ainsi entendu suivre très tôt les effets de cette loi pour distinguer ce qui fonctionne de ce qui ne fonctionne pas et de proposer, au besoin, des ajustements.

Le titre Ier est entré en vigueur à compter de début 2019 et a eu des effets directs sur le prix des produits, notamment *via* le relèvement du seuil de revente à perte (SRP) de 10 % sur les produits alimentaires. La question est de savoir si la hausse des prix pour le consommateur s'est traduite par une hausse du revenu de l'agriculteur ?

L'institut Nielsen estime que « *l'inflation des produits de grande consommation, des rayons alimentaire, hygiène-beauté et entretien, a été globalement contenue à 0,3 %. Les produits frais, eux, ont augmenté de 1,2 %.*² »

0,3 % d'inflation globale en grande surface pour le consommateur (source : Nielsen)

² Source : Nielsen Insights, La grande consommation en mode EGA, octobre 2019.

+ 6 à 7 %

*d'inflation sur les alcools
et certains produits
comme le beurre
(source : IRI)*

L'inflation est plus forte avant tout sur les grandes marques, compte tenu de la hausse du seuil de revente à perte, et sur certains produits comme le beurre (+ 6 %), les apéritifs anisés (+ 6,8 %) ou les whiskies (+ 5,2 %).

L'inflation sur les alcools pourrait-elle être limitée ?

Sur ces produits spiritueux, dont les taxes représentent 70 % du prix de vente, une question se pose sur l'intégration des droits d'accises dans la catégorie des « taxes afférentes à la vente » à inclure dans le calcul du seuil de revente à perte. Est-ce, en droit, une taxe liée à la vente ou une taxe liée à la consommation ?

Ce point doit impérativement être éclairé par les autorités de contrôle. Si ce n'était pas le cas, la revalorisation du seuil de revente à perte de 10 % n'aurait pas, sur une bouteille vendue autour de 20 euros, + 2 € d'effets sur certains produits alcoolisés mais plutôt un effet de l'ordre de + 1 €.

L'inflation a donc été ressentie en magasin par les consommateurs.

Or, alors que l'application de l'encadrement des promotions et du relèvement du SRP était connue depuis le début des négociations commerciales annuelles entre les industriels et les distributeurs, a été constatée la poursuite d'une **déflation générale des prix d'achat aux fournisseurs en 2019 de - 0,4 % selon l'observatoire des négociations commerciales**.

Mais - 0,4 %

*pour les tarifs accordés
par les distributeurs aux
industriels en 2019
(Source : observatoire des
négociations commerciales)*

Comment peut-on assurer un ruissellement si les industriels voient, dans leur globalité, leurs tarifs d'achat diminuer ?

Les agriculteurs n'ont pas, pour l'instant, et de l'accord unanime des acteurs, ressenti un quelconque effet de la loi.

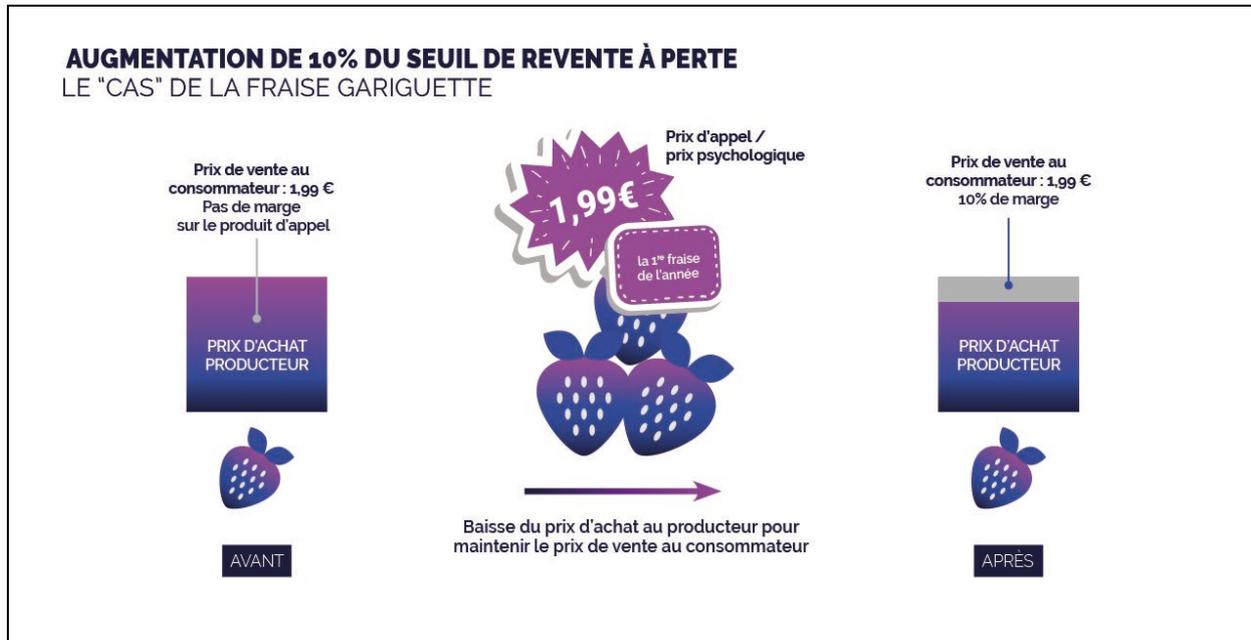
Effet pervers : le SRP a même conduit à réduire la rémunération accordée à certains producteurs agricoles

Chaque année, certains distributeurs utilisent la fraise Gariguettes pour en faire un produit d'appel quand l'été approche. Ils vendent ces fraises au niveau du seuil de revente à perte, à savoir en moyenne à 1,99 euro la barquette.

Avec la revalorisation du seuil de revente à perte de 10 %, le distributeur aurait donc dû vendre cette même barquette 10 % plus cher, à savoir, pour poursuivre l'exemple, 2,19 euros cette année. Or le distributeur a souhaité maintenir son prix de vente au consommateur à 1,99 euro la barquette, comme l'année précédente, considérant que le prix psychologique déclenchant l'achat du consommateur en cette période était, en pratique, inférieur à 2 euros. S'il dépassait le seuil, les fraises n'auraient, selon lui, pas été vendues.

Le distributeur a donc décidé de maintenir ce prix de vente au consommateur qui intègre une revalorisation obligatoire de 10 %, conformément à la loi, en durcissant les négociations avec son fournisseur.

En résumé : la hausse du SRP de 10 % s'est traduite, dans ce cas très précis, par une baisse de 10 % du prix d'achat aux producteurs.

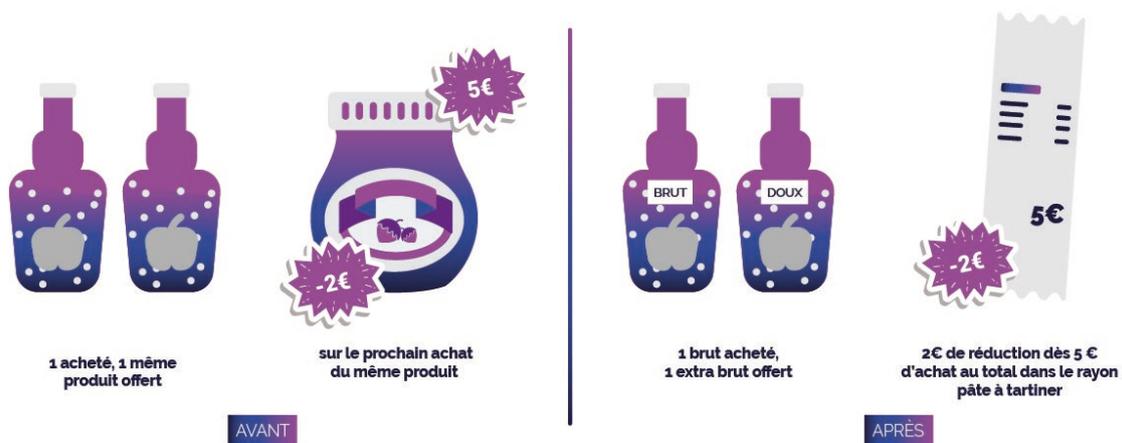


3° Où est donc passée l'inflation payée par le consommateur ?

1. La grande distribution a baissé les prix sur les produits sous marques de distributeur (MDD) dès le début d'année.
2. La grande distribution a baissé les prix sur les produits des rayons non alimentaires à savoir les produits du rayon droguerie, parfumerie et hygiène. Ces produits types brosses à dents ou gels douche sont devenus les produits d'appels dans les catalogues.

- 4 à 6 %
de baisses de prix sur les
lessives, brosses à dents,
assouplissants...
(Source : IRI)
3. Ont été mis en place des contournements de l'encadrement des promotions pour limiter l'effet sur le consommateur.
 - Les remises ne disent plus « 2 € offerts pour l'achat d'un pot de pâte à tartiner de 5 € pour le prochain achat du même produit » mais « 2 € offerts pour l'achat de 5 € dans le rayon pâte à tartiner sur le prochain achat dans le rayon ».
 - L'encadrement des promotions s'appliquant sur un même produit, la grande distribution ne peut annoncer « un foie gras acheté, un foie gras offert », mais peut s'engager sur une promotion du type « un foie gras acheté, une boîte de cuisses de canard offerte ». Si les produits sont différents, l'encadrement ne s'applique pas. Le vice peut être poussé jusqu'à proposer « une bouteille de champagne brut offerte pour une bouteille de champagne demi-sec de la même marque achetée ».

ENCADREMENT DES PROMOTIONS LES CONTOURNEMENTS CONSTATÉS EN GRANDE SURFACE



4. Compte tenu de la situation financière de la grande distribution comme des industries alimentaires, la marge dégagée a pu être conservée par ces acteurs. La transparence des relations commerciales continue de poser des difficultés.
5. L'État a empoché des recettes supplémentaires de TVA compte tenu de l'inflation déclenchée sur les produits alimentaires.

2. Tout un paradoxe : la loi Egalim pénalise les entreprises les plus proches des agriculteurs, à savoir les PME, ETI et les coopératives agricoles

1° Le relèvement du SRP revalorise les grandes marques sur les volumes

Depuis 2018, la part de marché des grands groupes dans les ventes de produits de grande consommation (PGC) en grandes surfaces a augmenté de 0,8 point³.

Dans la mesure où le distributeur peut réaliser davantage de marges grâce à ces produits de grands groupes, il a tendance à les remettre en valeur dans ses linéaires. Cela est d'autant plus le cas que, pour ces produits, compte tenu de leur image de marque, la hausse de prix ne se traduit pas, le plus souvent, par un recul équivalent des volumes vendus de ces produits.

2° Les MDD en croissance en volume, mais au risque d'une guerre des prix

Avec la fin, cette année, de la déflation sur les produits des grandes marques, la différence de prix s'accroît entre les produits sous MDD et les produits des grands groupes. Retrouvant une forte compétitivité par rapport à leurs concurrents, les produits sous MDD gagnent, pour la première fois depuis 2012, des parts de marché après 7 années de baisse selon l'institut Nielsen. Pour la première fois depuis 2012, les MDD sont même plus dynamiques que les marques nationales.

Cette revalorisation des produits MDD aux yeux des consommateurs peut, durablement, modifier les stratégies des distributeurs qui vont rechercher à accroître leur différenciation non plus sur des produits de grandes marques par

³ Nielsen Scan Track, août 2019.

une baisse de prix ou des promotions mais en jouant sur la profondeur de gamme des produits MDD.

Cette différenciation pourrait aboutir à ce que la guerre des prix à l'achat se déplace sur ces produits, ce qui semble déjà être à l'œuvre en 2019.

AUGMENTATION DE 10% DU SEUIL DE REVENTE À PERTE

Objectif de la loi : inciter les distributeurs à faire plus de marges sur les produits des grandes marques, et moins de marges sur les produits agricoles pour permettre une meilleure redistribution aux agriculteurs



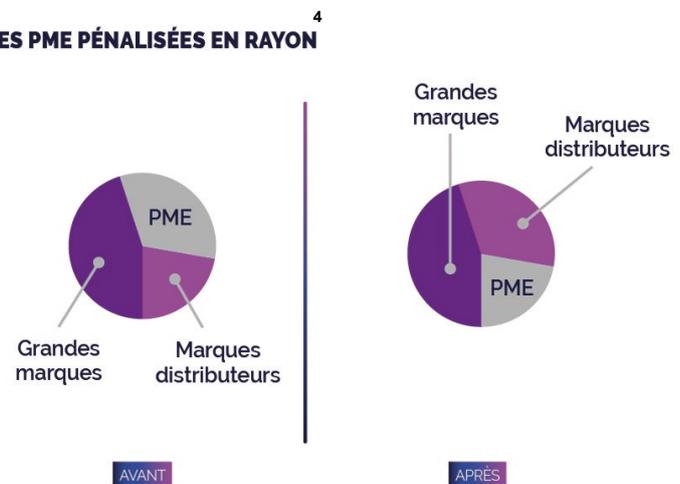
3° Des PME grandes victimes de la loi

La revalorisation des produits de grandes marques et des MDD dans les rayons font des PME les principales victimes de la loi Egalim.

Nielsen estime ainsi que le rythme de croissance en valeur des PME a été divisé par plus de deux par rapport à l'année précédente.

Cela se traduit de manière plus macroéconomique dans les chiffres de croissance agrégés de la grande distribution : alors qu'elles représentaient plus de 80 % de croissance de la grande distribution en 2018, les PME ne portent la croissance des ventes que pour 32,7%⁵ en 2019.

LES PME PÉNALISÉES EN RAYON



- Si l'on ajoute que ce sont majoritairement de PME et ETI qui produisent les produits sous MDD, sur lesquels la guerre des prix a été déplacée, l'adoption des mesures « commerciales » de la loi Egalim aboutit à un paradoxe : ce sont les PME et ETI qui pâtissent majoritairement de la loi, alors que ce sont les entreprises des territoires les plus proches des agriculteurs français.

⁴ Les chiffres de l'illustration ne sont pas représentatifs.

⁵ Chiffres du Nielsen Scan Track, confirmés par les propos de Bruno Lesbros, directeur PME chez Nielsen dans l'édition de LSA du jeudi 3 octobre 2019 (n° 2573).

- Pour rappel, l'étude d'impact de la loi Egalim affirmait que « *le relèvement du SRP vise à renforcer l'équilibre général de la négociation au profit des entreprises de taille petite ou moyenne, grâce à une meilleure péréquation entre produits* ». **De ce point de vue, la loi Egalim a pour l'instant été un échec.**

Une personne auditionnée devant le groupe de suivi a formulé le sentiment de nombreux chefs de petites et moyennes entreprises : « *alors que les surcapacités de la grande distribution devraient mener, dans un contexte de déconsommation, à un plan social sur ce secteur, le seuil de revente à perte aura, au mieux, eu l'effet d'une morphine pour la grande distribution, au pire, décalé l'inéluctable plan social vers les PME agroalimentaires.* »

À l'inverse, les produits des grandes marques, alors que les groupes auxquels elles appartiennent peuvent plus facilement s'approvisionner aux quatre coins du monde, sortent renforcés du relèvement du SRP. **L'inflation consentie par le consommateur français pourrait donc bien se retrouver, in fine, dans la poche de producteurs, étrangers cette fois.**

3. Trois effets de bord à circonscrire d'urgence

1° Certaines PME risquent de mettre la clé sous la porte compte tenu de l'encadrement des promotions

34 %

en valeur

*Fin du « 1 produit acheté,
1 produit offert » pour
« 2 produits achetés,
1 produit offert »*

L'encadrement des promotions en volume pénalise considérablement les PME et ETI alimentaires françaises.

1) **Les plafonds de 25 % de promotions en volume sont devenus des planchers pour les PME qui vivaient sans beaucoup de promotions avant la loi.** C'était par exemple le cas des fruits en sirop : leur taux de rabais moyen, qui était de 22 % en 2018 (soit un niveau inférieur au niveau défini dans la loi) est passé depuis le début d'année à 28 %⁶. Les meilleurs élèves ont été contraints de faire plus de promotions pour compenser la réduction globale des promotions sur les autres produits.

25 %

en volume

*Calculé généralement sur
le chiffre d'affaires annuel
prévisionnel du contrat
concernant un produit*

Pour ces entreprises, l'encadrement des promotions aura été totalement à contre-courant de l'esprit des États généraux : non seulement, elles ont dû augmenter leur

taux de promotions alors même que la mesure entendait le réduire ; mais, surtout, la hausse de leur taux de promotions est devenue une charge pour les entreprises dans la mesure où en pratique ce sont les producteurs qui les financent.

2) **Les fabricants de produits saisonniers souffrent de l'encadrement des promotions en volume, les achats des consommateurs sur ces produits relevant de l'impulsion. Sans soutien promotionnel, leurs ventes s'effondrent.**

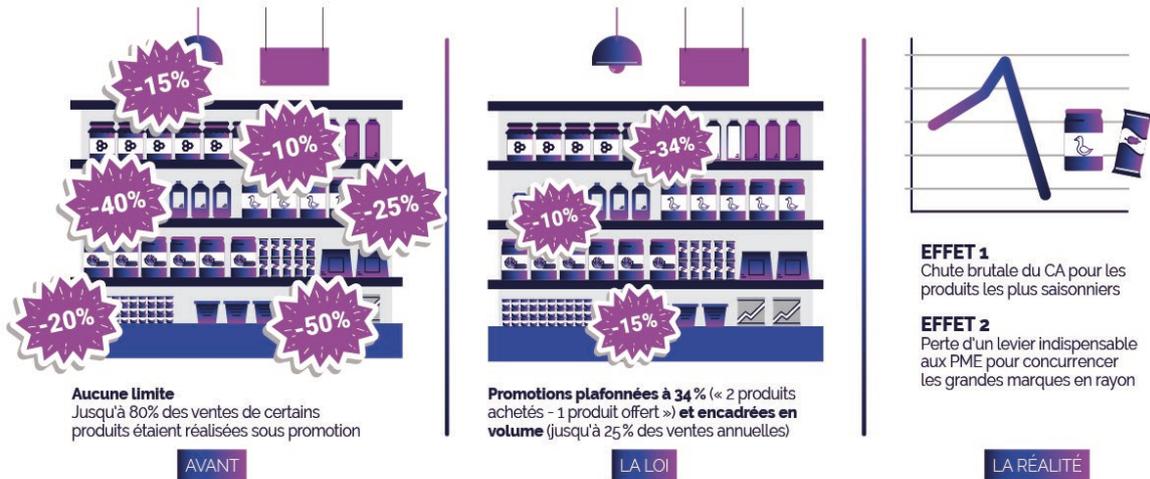
Pour les entreprises produisant ces denrées, dont les taux de ventes sous promotion pouvaient être supérieurs à 60 % avant la loi, modifier radicalement leur modèle de vente en moins d'un an n'était matériellement pas possible. D'autant que, pour ces produits, le consommateur agit par le biais d'« achats

⁶ D'ici à la fin d'année, le taux promotionnel devra donc être réduit sur ces produits pour se conformer à la loi.

impulsifs ». À défaut de promotion, le consommateur diminue ses achats et pénalise ainsi certaines filières.

ENCADREMENT DES PROMOTIONS EN VALEUR ET EN VOLUME

Plafonner à 34 % en valeur chaque promotion et limiter le nombre de promotions par produit (à 25 % des ventes annuelles)



Pour la filière foie gras, dont près des 2/3 des ventes se réalisent lors des fêtes de fin d'année sous promotions, les chiffres depuis le début d'année font état d'un recul des ventes brutal de près de 25 % en volume depuis le début d'année.

Certaines entreprises projettent un recul de 50 % de leur chiffre d'affaires sur l'année. Après deux années de crise de production, des producteurs pourraient ne pas s'en relever.

En outre, compte tenu des difficultés d'écoulement en volume, les entreprises se livrent une véritable guerre des prix sur les marchés résiduels de foie gras, notamment à l'export, mais aussi sur d'autres produits. **La loi Egalim aurait donc, pour certaines filières comme le foie gras, paradoxalement renforcé... la guerre des prix.**

Il en va de même pour la filière champagne. Une bouteille sur deux est vendue en promotion. Sur les six premiers mois, les volumes de ventes de champagne ont été réduits de 21 %.

3) Un biais anticoncurrentiel au détriment des PME positionnées sur des marchés dominés par des grands groupes.

Les PME n'ont pas tous les moyens de réserver un espace publicitaire en « *prime time* » à la télévision, d'imprimer une double page publicitaire dans un grand quotidien ou de passer dans les matinales à la radio.

Le seul moyen pour exister aux yeux des consommateurs face à des firmes multinationales ayant un budget publicitaire très important, ce sont les promotions en rayon. C'est pourquoi certaines d'entre elles réalisent une part significative de leur chiffre d'affaires sous promotion en grande surface, avec parfois une part supérieure à 50 %.

Avec l'encadrement des promotions imposé par la loi Egalim à 25 % sur leur volume d'affaires, les PME ne peuvent plus utiliser cet outil marketing et ne sont donc plus concurrentielles face aux budgets publicitaires des grandes marques.

Perdant en attractivité, ces PME voient leur chiffre d'affaires reculer : depuis la promulgation de la loi Egalim, **certaines entreprises auditionnées ont perdu du**

jour au lendemain plus d'un tiers de leur chiffre d'affaires dans la grande distribution compte tenu de l'encadrement des promotions en volume.

2° Une clause de renégociation des prix inopérante pour les industriels en cas de forte hausse du cours des matières premières

Le coût des matières premières représente la principale charge de certains industriels. Or il est difficile pour ces derniers de répercuter la hausse des cours qu'ils subissent sur les marchés dans leurs tarifs auprès des distributeurs. La non-revalorisation en cours d'année et lors des négociations annuelles se traduit directement par une contraction de leurs marges qui réduit les capacités d'investir et d'innover et, partant, la compétitivité des industries concernées.

Stabilité des prix des coquillettes malgré une hausse des cours du blé dur : l'exemple des fabricants français de pâtes alimentaires

Le prix de revient d'une pâte alimentaire de qualité supérieure est constitué à 75 % du prix du blé dur.

Selon le Syndicat des Industriels Fabricants de Pâtes Alimentaires de France, alors que le cours du blé dur a augmenté de plus de 50 % depuis 20 ans, le prix de la coquille en grande surface n'a pas évolué : il est toujours à 0,75 euro le kilogramme.

Les industriels ont financé cette hausse non compensée du coût de leur matière première sans pouvoir répercuter celle-ci dans leur prix de vente. Cette contraction de leurs marges, qui a réduit leur capacité d'investir, a, sans doute, contribué à l'érosion de la compétitivité de ces industries alimentaires françaises.

Alors qu'il y avait 200 fabricants de pâtes en France dans les années 1960, il n'y en a plus que 7 aujourd'hui. En 20 ans, la France a considérablement accru ses importations de pâtes alimentaires, puisqu'elle importe 2/3 de sa consommation de pâtes contre environ 1/3 en 2000.

Le code de commerce prévoit la mise en place d'une **clause obligatoire de renégociation des prix** dans les contrats annuels entre les fournisseurs et les distributeurs. La loi Egalim a tenté d'en réduire les délais. **Toutefois, cette clause de renégociation des prix est mal calibrée compte tenu :**

- i) de la « **lourdeur procédurale** » inhérente à l'activation de la clause. En comptant les délais d'instruction, l'aboutissement de la procédure peut avoir lieu près de 6 mois après la hausse des prix supportée par le fournisseur... soit pour les produits concernés au début des négociations commerciales annuelles suivantes ;
- ii) de la **réouverture de l'ensemble des points du contrat lors de renégociation**, ce qui place le fournisseur, qui entendait obtenir une simple révision à la hausse de ses tarifs pour compenser un coût de revient plus élevé, dans une situation déséquilibrée face à son distributeur qui peut exiger de lui de nombreuses contreparties ;
- iii) de la nature de la clause elle-même qui **oblige les acteurs à renégocier, et non à obtenir des résultats**.

En pratique, les acteurs préfèrent ne pas s'en saisir. Cela a été le cas pour les industriels de l'industrie porcine cette année.

+ 45 %
*Évolution des cours du
 porc en 2019*

Entre janvier et octobre 2019, le cours du porc a augmenté de + 45 % en France en raison de la peste porcine africaine qui décime une part importante du bétail chinois.

Les industriels charcutiers, dont le coût de revient est composé à plus de 70 % par le coût de la matière première, ont demandé une renégociation des prix aux distributeurs **mais... sans activer la clause de renégociation des prix.**

2/3 des demandes ont abouti. **Parmi elles, seules 15 % des hausses couvrent intégralement la hausse des cours,** contre 85 % de revalorisation partielle comprise entre 40 et 95 % de la hausse du coût de revient. Trois mois après la hausse des cours, **1/3 des demandes n'ont pas reçu de réponses.**

Dans la mesure où les cours devraient augmenter encore durant quelques mois, les industriels vont devoir renégocier régulièrement avec leurs distributeurs leurs contrats, sans avoir aucune certitude sur l'acceptation de la révision de leurs tarifs.

3° Des coopératives en danger compte tenu du passage en force du Gouvernement sur l'extension à ces acteurs de la possibilité d'engager leur responsabilité pour prix abusivement bas

L'article 17 de la loi Egalim habilite le Gouvernement à prendre « *toute mesure relevant du domaine de la loi nécessaire pour mettre en cohérence les dispositions de tout code avec celles prises par voie d'ordonnance* » en matière de réforme du code de commerce. L'article ayant modifié le régime des prix abusivement bas du code de commerce, le Gouvernement estime qu'il est habilité à l'étendre à d'autres sociétés dont les statuts doivent respecter des dispositions d'un autre code, en l'espèce le code rural et de la pêche maritime.

Or l'application d'un nouveau régime applicable à des sociétés commerciales aux coopératives, qui n'y étaient pas soumises jusqu'alors, semble aller bien au-delà de la simple mise en cohérence.

Lors des débats sur la loi Egalim, le Sénat avait pourtant obtenu, après une lecture intégrale d'un amendement de compromis en commission mixte paritaire par un des rapporteurs du Sénat, un encadrement du champ de l'habilitation qui avait été finalement porté en nouvelle lecture par le rapporteur de l'Assemblée nationale.

L'objectif était de ne pas donner un blanc-seing au Gouvernement pour réformer le droit coopératif sans intervention du législateur. C'est sans doute cet encadrement qui a contraint le Gouvernement à s'appuyer sur une autre habilitation de la loi Egalim pour justifier sa proposition de réforme.

Un contentieux est en cours devant le juge administratif pour connaître de la légalité de l'ordonnance, notamment au regard du respect du champ d'habilitation déterminé par le législateur.

Le juge administratif tranchera et s'appuiera, dans ses analyses, sur les débats parlementaires pour comprendre les intentions du législateur sur ce point.

Les rapporteurs, pour leur part, estiment que la sortie du champ est manifeste. À aucun moment des débats parlementaires n'a été évoquée ou délibérée et acceptée comme telle l'hypothèse d'une assimilation des coopératives à des sociétés commerciales au regard de l'applicabilité de la responsabilité pour prix abusivement bas.

L'hypothèse d'une sortie du champ de l'habilitation est partagée par le rapporteur de l'Assemblée nationale, M. Jean-Baptiste Moreau, lequel affirme dans un rapport d'information sur l'application de la loi Egalim que « *lors des débats parlementaires relatifs aux articles 17 et 11, il n'a pas été question de réformer les coopératives agricoles sur d'autres aspects que celui de la transparence et du contrôle des informations données à l'associé-coopérateur.* »

Le Gouvernement a présenté fin juin en conseil des ministres un projet de loi de ratification de l'ordonnance en l'inscrivant à l'ordre du jour pour mi-juillet selon la procédure accélérée.

Ce traitement fort inhabituel pour une ratification d'ordonnance, non exigée pour que l'ordonnance entre en vigueur, fait penser que les risques d'annulation par le juge administratif ne sont pas négligeables. En effet, une ratification de l'ordonnance par le législateur revient à lui conférer une valeur législative : l'adoption du projet de loi de ratification d'une ordonnance valide en quelque sorte *a posteriori* le contenu ou le champ d'habilitation de l'ordonnance. Dans la mesure où sa ratification lui donne une valeur législative, le Conseil d'État n'a plus le pouvoir de l'annuler pour ce motif.

Lors des débats pour préparer l'examen du projet de loi en commission, une solution de compromis semblait avoir été trouvée entre le rapporteur de l'Assemblée nationale, soutenu par son groupe, pour réduire les effets de bord de la mesure proposée par le Gouvernement dans son ordonnance. Or cette solution de compromis n'a pas pu être examinée dans la mesure où le Gouvernement a subitement retiré le projet de loi de l'ordre du jour.

La mesure pose des difficultés de fond en assimilant des coopératives à des sociétés commerciales privées et en exposant l'ensemble des associés-coopérateurs à de lourdes sanctions financières. Plus généralement, elle entend modifier l'ensemble du droit des coopératives agricoles pour résoudre quelques cas isolés.

4. Trois mesures d'urgence à adopter de toute urgence dans une proposition de loi

La loi Egalim n'a pour le moment pas eu de répercussions sur le revenu des agriculteurs. L'expérimentation est d'une durée de deux ans et doit aller à son terme.

Toutefois, il est nécessaire de circonscrire au plus vite les effets de bord déjà identifiés.

Une proposition de loi sera donc déposée au nom du groupe de suivi de la loi Egalim pour modifier à la marge la loi Egalim afin de prendre les mesures qui s'imposent.

Cela ne doit pas être considéré comme une manœuvre destinée à condamner la loi moins d'un an après son adoption. L'objectif du groupe de suivi, au contraire, est **de modifier à la marge la loi Egalim pour sauver l'esprit des États généraux de l'alimentation** car les États généraux de l'alimentation (EGA) n'entendaient pas déstabiliser des filières agricoles en pénalisant les transformateurs les plus proches des agriculteurs français.

Cette proposition de loi visera à **adopter 3 mesures d'urgence** :

- **sortir de l'encadrement des promotions en volume les produits les plus saisonniers** et permettre l'examen, au cas par cas, de la situation des PME en difficulté ;
- **expérimenter une clause de révision automatique des prix**, à la hausse comme à la baisse, pour les filières où cela est le plus nécessaire, notamment le porc ;
- **revenir à la volonté initiale du législateur concernant l'ordonnance sur les coopératives agricoles** en supprimant la possibilité pour le juge de sanctionner financièrement les coopératives ayant pratiqué une rémunération des apports abusivement basse.



Sophie Primas

Présidente de la commission

*Les Républicains
Yvelines*



Daniel Gremillet

Président du groupe de suivi
de la loi Egalim

*Les Républicains
Vosges*



Michel Raison

Co-rapporteur

*Les Républicains
Haute-Saône*



Anne-Catherine Loisier

Co-rapporteure

*Union centriste
Côte-d'Or*



Consulter le rapport : <http://www.senat.fr/rap/r19-089/r19-089.html>
Commission des affaires économiques

http://www.senat.fr/commission/affaires_economiques/index.html - Téléphone : 01.42.34.23.20