



## **REVENUS AGRICOLES : LES LIMITES DU LEVIER JURIDIQUE**

Le dispositif EGALIM : une promesse qui se heurte à la capacité d'évitement des acteurs économiques et produit une complexité croissante de la norme juridique

Le dispositif EGALIM est un ensemble de dispositions introduites dans le code de commerce et le code rural par plusieurs lois depuis 2018 (4 à ce jour) portant sur les relations commerciales principalement dans la filière agro-alimentaire, du producteur agricole au distributeur.

Le dispositif EGALIM est issu d'une démarche intéressante : les états généraux de l'alimentation (EGA) qui ont permis une concertation des représentants des agriculteurs, des industries agroalimentaires, du commerce et de la grande distribution, des élus, des experts, des partenaires sociaux, des associations de consommateurs et de représentants de la société civile, lors de l'été 2017, autour des grands enjeux de l'alimentation sur le plan économique, sanitaire, environnemental et même sociétal.

Les évolutions de la PAC avec la fin des prix garantis ou des quotas laitiers ont conduit à une plus grande instabilité des prix pour les producteurs agricoles tout en permettant un développement important de l'agriculture européenne. La consommation alimentaire des ménages ayant évolué vers plus de produits transformés issus de l'industrie agroalimentaire et vendus par la grande distribution ont donné le sentiment aux agriculteurs que la valeur ajoutée de la production agricole leur échappait de plus en plus au profit de l'industrie et surtout de la grande distribution.

A partir des années 2000, une régulation plus forte des relations commerciales visant particulièrement la filière alimentaire a été mise en place. Elle a toutefois connu des phases plus ou moins stricte, la loi de modernisation de l'économie de 2008 ayant plutôt allégé le cadre légal des contrats. Pour les producteurs agricoles, cette « libéralisation » aurait conduit à une « guerre des prix » entre distributeurs, considérée comme préjudiciable aux revenus des agriculteurs : la pression mise par les distributeurs sur les industriels pour obtenir les meilleurs prix se répercutant en amont vis-à-vis des agriculteurs, pesant ainsi sur leur revenu. Par ailleurs, certaines filières n'arrivaient pas à couvrir leurs coûts de production avec les prix obtenus, en particulier la viande bovine.

Ces deux dernières années, dans le contexte inflationniste, le revenu des agriculteurs a progressé mais de manière inégale selon les filières. Si le sujet des normes perçues comme trop lourdes ou trop complexe était au cœur du mouvement du début 2024, la question du revenu restait présente, notamment pour certaines filières fragiles.

Dans ce contexte, répondant à une attente forte, un des objectifs principaux de ces EGA était d'améliorer la création et la répartition de la valeur au long de la chaîne alimentaire, partant du principe d'un déséquilibre des relations commerciales au détriment de l'amont agricole. Une des réponses proposées était un encadrement plus strict des relations commerciales devant favoriser une amélioration du revenu des agriculteurs (1).

Cependant, la promesse s'est transformée en une accumulation de dispositions venant se corriger les unes les autres, conduisant à une perte de lisibilité du dispositif, y compris en l'éloignant de son objectif premier, et en le rendant difficilement contrôlable (2).

Ainsi, le nombre de modifications législatives intervenues en cinq ans (une cinquième était prévue en 2024 avant la dissolution) est un indicateur de la complexité du dispositif. La superposition des normes est d'ailleurs venue « percuter » une simplification engagée en 2019 par une ordonnance<sup>1</sup> visant à rendre le droit des relations commerciales plus lisible, simplification qui avait été souhaitée par le législateur dans la loi dite EGALIM 1 du 30 octobre 2018. L'article 17 de cette loi habilitait en effet le gouvernement **à adopter par voie d'ordonnance toute mesure nécessaire pour modifier le titre IV du livre IV du code de commerce afin de réorganiser, préciser, clarifier et simplifier ses dispositions.**

Une mission parlementaire pour revoir cette législation à la suite du mouvement agricole de début 2024 avait été lancée et était proche de conclure ses travaux avant la dissolution de juin 2024. Cette nouvelle réforme envisagée amène toutefois à s'interroger sur l'efficacité de ce dispositif au regard des objectifs poursuivis et en particulier celui de l'amélioration du revenu agricole. Force est de constater que des organisations agricoles continuent de demander une révision d'EGALIM. Certains programmes électoraux ont par ailleurs proposé une réponse plus radicale à savoir la fixation de prix planchers à la production.

## **1. EGALIM : la promesse d'amélioration du revenu agricole par un encadrement strict des relations commerciales**

Il existe depuis longtemps en France un dispositif d'intervention de l'État dans les relations commerciales. Dès l'ordonnance du 1<sup>er</sup> décembre 1986 sur la liberté des prix et de la concurrence, qui consacrait la fin de l'encadrement des prix, instituait le principe de liberté de la concurrence et posait des règles essentielles de régulation, figurait un article 36 prévoyant la sanction de certains abus : en cas notamment de pratiques discriminatoires non justifiées par des contreparties, de refus de vente, ou de vente liée, la responsabilité de l'auteur des pratiques pouvait être mise en cause, y compris par le ministre de l'économie (la DGCCRF<sup>2</sup>) pour tenir compte de l'éventuelle difficulté pour l'acteur le plus fragile d'assigner son partenaire commercial. Plusieurs lois ont par la suite introduit des dispositions réglementant ou interdisant certaines pratiques contractuelles (loi sur les nouvelles régulations économiques en 2001 en particulier), d'autres ont « libéralisé » le secteur face à l'effet inflationniste sur les produits alimentaires d'un encadrement strict des relations commerciales (loi sur la modernisation de l'économie en 2008). Le dispositif EGALIM est intervenu en quelque sorte « en réaction » à cette nouvelle libéralisation considérée comme favorisant une « guerre des prix » excessive entre les enseignes susceptibles de provoquer une pression à la baisse sur le revenu des agriculteurs français.

Depuis 2018, quatre lois sont ainsi venues modifier le cadre des relations commerciales :

- ◆ La 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 (loi dite « EGALIM 1 »), promulguée le 1<sup>er</sup> novembre 2018 ;
- ◆ La loi n° 2021-1357 du 18 octobre 2021 visant à protéger la rémunération des agriculteurs (loi dite « EGALIM 2 ») ;
- ◆ La loi n° 2023-221 du 30 mars 2023 tendant à renforcer l'équilibre dans les relations commerciales entre fournisseurs et distributeurs (loi dite « Descrozailles » ou parfois « EGALIM 3 ») ;
- ◆ La loi n° 2023-1041 du 17 novembre 2023 portant mesures d'urgence pour lutter contre l'inflation concernant les produits de grande consommation : seule cette dernière loi qui avance le calendrier de négociation a pour objectif explicite une baisse des prix pour tenir compte du contexte de désinflation engagé fin 2023.

---

<sup>1</sup> Ordonnance n° 2019-359 du 24 avril 2019 portant refonte du titre IV du livre IV du code de commerce relatif à la transparence, aux pratiques restrictives de concurrence et aux autres pratiques prohibées

<sup>2</sup> Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes

## 1.1. Le dispositif EGALIM : un encadrement renforcé au fil des lois

Les deux lois « EGALIM 1 » et « EGALIM 2 », votées en 2018 et 2021, visaient à assurer une meilleure répartition de la valeur créée par les filières agricoles et agroalimentaires entre tous les acteurs de la chaîne de production et de distribution. Leur objectif implicite était également de redonner de la valeur aux produits alimentaires dont l'image prix pouvait être affectée par des promotions abondantes. L'objectif était également d'orienter la demande et l'offre vers des produits de qualité ou favorables à la transition écologique.

La loi EGALIM 1 comportait trois mesures applicables au stade de la distribution : le relèvement du seuil de revente à perte au-delà de 10 % pour favoriser une péréquation plus favorable aux prix d'achat aux petits producteurs et une réorientation de la demande vers leurs produits, l'encadrement des promotions à 34 % maximum en valeur et leur limitation à 25 % en volume afin notamment de restaurer une image prix plus « réaliste » aux produits alimentaires.

Ce dispositif sur les prix de détail s'accompagnait de mesures de renforcement de la contractualisation à l'amont entre le producteur agricole (ou son organisation de producteurs en l'absence de transfert de propriété à celle-ci) avec le premier acheteur.

Le principe était de passer d'un prix d'équilibre entre offre et demande (considéré comme trop défavorable aux agriculteurs en raison du déséquilibre du rapport de force) à la construction du prix en marche avant, c'est-à-dire à partir des coûts de production, avec la prise en compte d'indicateurs de coûts de production et d'indicateurs de marché ; le contrat devant être proposé par le producteur, sauf exception, prévoir une durée minimale et comporter un certain nombre de clauses obligatoires.

C'est à partir de la seconde étape de construction du cadre législatif avec la loi EGALIM 2 que le dispositif s'est particulièrement complexifié. Cette loi visait à répondre aux insuffisances supposées de la précédente, avant d'ailleurs que son effet sur le revenu des agriculteurs ait pu être mesuré.

Elle a consisté à rendre la contractualisation écrite obligatoire à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2023 voire de manière anticipée dans certains cas au 1<sup>er</sup> janvier 2022 afin de permettre la non négociabilité de la matière première agricole (MPA) en aval de la filière jusqu'à la relation entre l'industriel et le distributeur. Ce mécanisme devait permettre de réduire la pression sur les prix agricoles et garantir une meilleure prise en compte des coûts de production. Il s'accompagnait de l'introduction d'une transparence du coût de cette MPA pour garantir la non négociabilité de celle-ci. Si ce mécanisme est assez facilement envisageable sur un produit simple comme une brique de lait UHT par exemple, il devient nettement plus complexe sur un produit composite transformé.

En effet, cela signifiait que pour chaque ingrédient, ou du moins les plus importants, les contrats entre les industriels et les distributeurs devaient tenir compte de la part de ces matières premières dans le coût de production du produit fini et de l'évolution du coût de celles-ci et en principe faire figurer ces données dans le contrat avec le distributeur afin que le prix de cette part ne soit pas négociable par ce dernier. Cette « sanctuarisation » de la MPA devait permettre à l'industriel de garantir la bonne répercussion du prix accordé par l'industriel aux producteurs agricoles tenant compte lui-même des coûts de production de ces derniers. Le reste des coûts de l'industriel (emballage, énergie, marketing, etc.) restait négociable par le distributeur.

Cependant, les industriels, en particulier les plus importants d'entre eux, n'étaient pas favorables à la transparence de leurs conditions d'achat, craignant de révéler ainsi leurs niveaux de marge à leurs clients distributeurs. Un dispositif a donc été imaginé pour éviter cette transparence renforcée : une attestation des commissaires aux comptes certifiant que les prix proposés par l'industriel correspondent à une répercussion de la hausse accordée aux producteurs. La complexité est ainsi transférée sur les commissaires aux comptes et facturée par ceux-ci ! C'est ce qui est appelé « l'option 3 » très majoritairement choisie - et unanimement par les grands industriels, les PME n'étant pas toujours en mesure de financer ce coût supplémentaire, ce qui pouvait les amener à retenir par conséquent les solutions « plus transparentes » pour leurs contrats avec les distributeurs ;

Cette option 3 est très contestée par les distributeurs d'autant que la capacité de vérification des commissaires aux comptes est assez limitée.

## **1.2. Une adaptation des acteurs économiques à cette régulation**

Deux stratégies d'évitement ont été conduites face à ces dispositions :

Une partie des PME, la première année de mise en œuvre d'EGALIM 2, ont envoyé aux distributeurs leurs conditions générales de vente avant la date d'entrée en vigueur de celle-ci (soit une anticipation de cet envoi) pour éviter le nouveau mode de rédaction des contrats

S'agissant des distributeurs, on a assisté au développement des centrales internationales pour la négociation avec les plus gros industriels. Certains distributeurs ont revendiqué expressément que les dispositions EGALIM ne s'appliquaient pas à ces négociations.

En ce qui concerne les mesures sur les prix de détail, il a pu être constaté un déplacement des promotions importantes vers les produits non alimentaires... Cet effet a suscité une réaction des industriels fabriquant ces produits pour aboutir à la loi n° 2023-221 du 30 mars 2023 venue réglementer encore plus strictement les négociations et conventions commerciales, cette fois pour tous les produits de grande consommation (PGC), c'est-à-dire en étendant des règles applicables aux produits alimentaires aux produits d'hygiène et d'entretien.

Cette loi prévoit en effet pour tous les PGC l'application du principe de non-discrimination qui impose à un fournisseur d'accorder les mêmes conditions de vente à tous les distributeurs, sauf à justifier de conditions spécifiques qui auraient été négociées avec l'un d'entre eux. Ce principe de non-discrimination est complété de l'obligation de justifier « ligne à ligne » les contreparties aux réductions de prix obtenues par le distributeur : l'obligation de non-discrimination conduisant à une inflation assez artificielle de lignes dans les contrats, l'obligation de justifier ligne par ligne vise à redonner du pouvoir de négociation aux industriels face aux distributeurs. Dans le souci d'essayer d'empêcher d'autres formes d'abus, un dispositif de réglementation renforcée des pénalités logistiques a été adopté. Enfin, l'encadrement des promotions en valeur et en volume a été étendu aux PGC non alimentaires, extension qui est assez éloignée de la préservation du revenu des agriculteurs français, objet initial des lois EGALIM.

## **2. La régulation par la norme juridique répond mal à la recherche d'un pilotage du revenu d'une profession en économie de marché**

### **2.1. La norme produit de la norme supplémentaire**

Cette succession de lois constitue une claire illustration des difficultés rencontrées lorsque que l'on souhaite réguler les comportements des acteurs en économie de marché. La capacité d'adaptation des acteurs économiques compte tenu de leurs objectifs propres ouvre la tentation de corriger en permanence ces comportements, ce qui conduit à un empilement de textes source d'une complexité croissante.

Pour faire face à cette complexité et à la demande des acteurs concernés, l'administration doit s'efforcer d'apporter des clarifications aux entreprises, ce qu'elle fait sous forme de « foire aux questions » (FAQ) mise en ligne ou par la publication de lignes directrices, produisant de fait une nouvelle couche de normes. Cette « réglementation molle » est généralement utile mais présente éventuellement un risque d'interprétation non conforme à l'intention du législateur voire de remise en cause ultérieure par le juge notamment parce qu'elle peut parfois aller au-delà du droit écrit compte tenu de la complexité des textes.

Face à cette situation, beaucoup d'acteurs ont finalement demandé des dérogations. C'est ainsi que la quasi-totalité des productions végétales (fruits et légumes, céréales...) sont exclues de l'application des dispositions sur la contractualisation écrite obligatoire comportant des indicateurs de coûts de production, ce qui prive ces filières de la possibilité de bénéficier de la sanctuarisation de la MPA. Certaines filières ont également demandé à être exclues de l'obligation de prévoir une clause de renégociation des prix car disposant de mécanisme de gestion du risque de fluctuation des prix des matières premières (marchés à terme de céréales par exemple).

Dans les secteurs où cette contractualisation encadrée demeure applicable (principalement lait et viandes), elle n'est en réalité que peu mise en œuvre à l'exception de la filière laitière pour laquelle il existait une antériorité de contractualisation. C'est à partir des difficultés de la filière laitière qu'a été construit le dispositif EGALIM d'origine.

Ainsi dans certaines filières, parfois parmi les plus fragiles (la viande bovine par exemple), le dispositif n'est que très peu appliqué. La réalité est que des producteurs préfèrent ou sont contraints de procéder à des ventes d'opportunité, qui continuent de se faire de gré à gré, sans contrat écrit.

### **2.2. La complexité dégrade la contrôlabilité**

En ce qui concerne la contrôlabilité du dispositif contractuel amont, la DGCCRF est chargée d'y procéder pour les relations entre les producteurs et les opérateurs commerciaux. Elle ne peut cependant procéder au contrôle des coopératives pour ce qui concerne les relations entre les agriculteurs adhérents et leur coopérative. Ces relations relèvent du haut conseil de la coopération agricole. Il existe par conséquent deux organismes de contrôle dont les méthodes et la politique de contrôle peuvent être différentes. Cette dualité nuit par conséquent à la lisibilité de la mise en œuvre et de l'effectivité de la loi.

De plus, si les producteurs eux-mêmes ne s'emparent pas du dispositif censé les protéger, comme la contractualisation écrite et la référence à des indicateurs de coût de production, le suivi et le contrôle de la sanctuarisation de la matière première agricole n'est pas réalisable en pratique ou devient artificiel. Par ailleurs, faut-il sanctionner ceux qui n'appliquent pas des mesures établies en principe à leur bénéfice ? Cela interroge sur l'adéquation du dispositif au but poursuivi (l'amélioration du revenu des agriculteurs) ou sur la complexité de celui-ci qui empêche une bonne appropriation par les intéressés.

En ce qui concerne la contrôlabilité des mesures portant sur l'aval de la filière, certaines paraissent facialement assez simples à vérifier mais leur efficacité réelle interroge : pas de promotion à plus de 34 % pour les produits alimentaires mais encore faut-il savoir sur quel prix de référence cette promotion s'applique.

Beaucoup plus délicat encore est le contrôle de l'encadrement des promotions en volume car il s'applique sur un chiffre d'affaires prévisionnel (25%) qui fait l'objet d'appréciations différentes et pour lequel la vérification par la DGCCRF est en pratique très délicate. En outre, cet encadrement a été contesté par un certain nombre de secteurs et d'entreprises – des PME- pour lesquels les ventes en promotion sont essentielles pour leurs produits en raison d'une saisonnalité particulière ou d'une moindre notoriété que leurs concurrents de grandes marques. Des « tolérances » ont ainsi dû être accordées à certaines catégories d'entreprises dont la viabilité était menacée par cette limitation.

Enfin, les dispositions encadrant les relations entre industriels et distributeurs font l'objet depuis longtemps de contrôles de la DGCCRF, selon leurs différentes rédactions dans le temps. Ce sont cependant des enquêtes longues, conduites par des brigades régionales spécialisées comportant un peu plus d'une centaine d'agents au total, au standard de preuve élevé, dont les conclusions sont ensuite, le cas échéant, transmises à la justice ce qui ne produit pas des résultats immédiats même s'il a pu y avoir des suites significatives<sup>3</sup>. La DGCCRF a recours depuis quelques années à des sanctions administratives pour des infractions plus formelles, ce qui permet des résultats plus rapides.<sup>4</sup>

\*\*\*

Que peut-on déduire de cet exemple ?

*Pour ce qui concerne en premier lieu l'agriculture elle-même, une des raisons des limites de cette législation réside dans le fait qu'elle a été conçue à partir principalement du mode de fonctionnement et des difficultés de la filière laitière et envisagée pour l'ensemble du secteur agroalimentaire, en réalité très divers dans ses modèles économiques. Cela a conduit aux nombreuses dérogations évoquées.*

Les difficultés de revenu de nombreux producteurs agricoles sont bien réelles mais ne sont pas univoques et leurs causes sont multiples. Le niveau moyen de revenu est en outre très variable selon les filières agricoles et parfois au sein d'une même filière<sup>5</sup>.

Le déséquilibre de la relation contractuelle peut constituer un facteur et peut appeler des réponses juridiques mais pas uniquement. Le regroupement des producteurs pour peser plus fortement vis-à-vis de leurs acheteurs avait également été évoqué à nouveau comme une action nécessaire lors des EGA. Le dispositif EGALIM a eu le mérite de remettre la question des coûts de production agricole et des contrats au cœur du débat, favorisant également l'élaboration d'indicateurs de coûts de production qui ont vocation à aider les exploitants dans leurs négociations. Toutefois, la réalité des pratiques a montré qu'un dispositif ne peut fonctionner que si les professionnels eux-mêmes y adhèrent pleinement.

En 2022, le revenu agricole a augmenté dans la plupart des filières mais il est difficile d'attribuer cette augmentation à EGALIM dans un contexte complexe de hausse mondiale des prix à la production consécutivement à la guerre en Ukraine.<sup>6</sup>

---

<sup>3</sup> Les tribunaux de commerce ont prononcé des amendes civiles parfois de plusieurs millions d'euros à l'encontre de plusieurs distributeurs notamment pour l'obtention d'avantages sans contrepartie.

<sup>4</sup> Sanctions administratives qui peuvent atteindre plusieurs centaines de milliers d'euros, voire des millions d'euros pour non-respect de règles relatives aux conventions commerciales

<sup>5</sup> [Synthèse de la Commission des comptes de l'agriculture de la nation du 20 décembre 2023 | Ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire](#)

<sup>6</sup> [Synthèse de la Commission des comptes de l'agriculture de la nation du 20 décembre 2023 | Ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire](#)

Une analyse précise des motifs de difficulté économique des agriculteurs, devrait conduire à des réponses différenciées et adaptées qui, tout en intégrant la question des relations commerciales de l'agriculteur jusqu'au supermarché, ne peuvent s'y limiter. À un moment où la crise des premiers mois de 2024 a confirmé les difficultés d'une bonne part des agriculteurs, d'autres voies d'amélioration du revenu des exploitants agricoles doivent être recherchées, tenant compte des différents modèles économiques et de la diversité des filières, le cas échéant des externalités positives de l'agriculture par exemple dans les zones de montagne, ou encore de la contribution des productions agricoles aux objectifs de souveraineté française ou européenne. A cet égard, la question de l'équivalence des conditions de production avec les pays tiers à l'UE en ce qui concerne le respect de l'environnement ou du bien-être animal peut légitimement se poser.

*En second lieu, pour l'agriculture mais aussi de manière plus générale, cet exemple d'EGALIM illustre les limites des instruments juridiques comme levier de régulation économique en économie ouverte, les réglementations les plus contraignantes ayant souvent fait la preuve de leur inefficacité et de leurs effets pervers (importations supplémentaires, réduction de l'offre voire pénurie, surnormalisation). En outre, un tel encadrement juridique n'est susceptible de produire des effets positifs que si les professionnels concernés ou l'essentiel d'entre eux y adhèrent, ce qui suppose entre autres, généralement, qu'il ne soit pas trop complexe.*

L'acuité des problèmes de finances publiques, qui limite les possibilités d'agir par la dépense publique, ne doit pas, au risque de conduire à des désillusions, miser totalement ou trop fortement sur ce type d'instruments. C'est sur des actions beaucoup plus fondamentales, supposant une analyse approfondie des causes, une meilleure définition des objectifs des politiques publiques au regard de ces causes, une adéquation des instruments de politique publique à ces mêmes causes et à ces objectifs, une gouvernance publique suscitant et fédérant la responsabilité individuelle et collective, que doit reposer la recherche indispensable d'une meilleure efficacité des politiques publiques.

*Pour le Cercle de la réforme de l'Etat,  
Virginie Beaumeunier\* avec Christian Babusiaux, président du Cercle*

*\*Cette note préparée dans le cadre des travaux du Cercle n'engage évidemment pas l'inspection générale des finances*