

2021

**Rapport de la mission de médiation et de conciliation
concernant le bilan de la loi EGalim et la nécessité de
mieux rémunérer la chaîne de valeur agricole**



Serge Papin

En préambule

Ce rapport propose des recommandations à partir des auditions menées dans le cadre de la mission de médiation et de conciliation concernant le bilan de la loi EGalim et la nécessité de mieux rémunérer les agriculteurs dans la chaîne de valeur agricole. Cette mission m'a été confiée par Julien Denormandie, Ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation et Agnès Pannier-Runacher, Ministre de l'Economie, des Finances et de la Relance, chargée de l'Industrie¹.

Entre mi-octobre 2020 et fin janvier 2021, plus de **soixante parties prenantes** ont été auditionnées, certaines plusieurs fois. Des premières recommandations ont été présentées, en présence des deux Ministres, en comité de suivi des relations commerciales du 18 décembre 2020.

Ma principale recommandation est de **garantir la « marche en avant du prix » dans un cadre pluriannuel** : le contrat entre l'agriculteur et le premier transformateur doit devenir le fil conducteur de la négociation finale. Cette préconisation, ainsi que huit autres que vous trouverez détaillées dans ce rapport, seront de nature, je l'espère, à incarner les conclusions des Etats Généraux de l'alimentation (EGA).

Comme l'ont souligné très justement les Ministres lors de l'annonce de la présente mission, les EGA et notamment l'atelier 5 que j'ai eu l'honneur de coprésider avaient *« permis de créer entre participants aux positions initiales éloignées, un état d'esprit et une ambition commune : développer un processus créateur de valeur de l'amont à l'aval de la chaîne agricole et agro-alimentaire »*. Ce consensus rare et précieux, partagé par l'ensemble de la chaîne alimentaire et de la société civile, ne se résumait pas seulement à l'ambition commune d'assurer la pérennité de notre agriculture en rémunérant mieux nos agriculteurs, mais aussi à atteindre

¹ Lettre de mission en annexe

cet objectif en créant ensemble de la valeur pour répondre aux attentes sociétales des consommateurs, désireux d'une alimentation saine, sûre et durable.

Depuis trois ans, beaucoup de choses ont été faites, une loi ; des plans filières ; des dynamiques, nationales, locales, collectives et individuelles, se sont enclenchées. Les parties prenantes auditionnées partagent globalement le constat qu'il faut collectivement « *redonner de la valeur à l'acte de se nourrir* » ². Ils estiment également, dans l'ensemble, **que la loi EGalim de novembre 2018 contient de réelles avancées**, notamment en matière de contractualisation et de l'inversion de la construction du prix à partir d'indicateurs de coûts de production.

Les prix de la production agricole, pour ce qui est de certaines marques de distributeurs ou encore la filière laitière, ont effectivement été revalorisés les deux premières années après l'entrée en vigueur de la loi EGalim, mais cela n'a pas été le cas pour l'ensemble des filières. Dans ce rapport, les principales faiblesses du cadre réglementaire actuel, mais aussi les blocages malheureusement toujours observés entre les acteurs de la chaîne - agriculteurs, transformateurs et distributeurs- sont identifiés, tout comme des solutions qui pourraient permettre d'y remédier.

Il convient de souligner que le secteur agricole et agro-alimentaire est actuellement fortement fragilisé par la crise sanitaire et économique, qui se caractérise notamment par l'absence de débouchés (restauration, export...), et par un contexte marqué, pour un grand nombre de secteurs, par la hausse du coût des matières premières.

Cette situation conjoncturelle amplifie encore le risque structurel d'une atteinte irréversible à notre souveraineté alimentaire. J'estime qu'il ne faut pas avoir peur des mots : il s'agit bien de l'existence de notre **souveraineté**

² Discours du Ministre Julien Denormandie lors du Congrès des Stratégies Commerciales de LSA le 7 octobre 2020

alimentaire. Au lieu de s'attarder à chercher des coupables à cette menace, nous devons tous ensemble trouver des solutions. Nous sommes probablement à une bifurcation et dans ce domaine, comme dans beaucoup d'autres, ce qui sera n'est pas que la continuité de ce qui fût. Si nous n'imaginons pas un ordre des choses différent, les mêmes causes produiront les mêmes effets.

Nous sommes toujours dans un rapport de force qui est inversement proportionnel à la concentration des opérateurs. Les plus forts et les mieux organisés, en l'occurrence la grande distribution et les grandes entreprises, sont les gagnants du système actuel. Ce dernier a été façonné par la loi LME, qui avait sans doute trop fait baisser les prix, alors que la loi Galland les avait fait monter. **Les agriculteurs, moins bien organisés et moins bien équipés pour la négociation, sont le maillon faible de la filière.** Les distributeurs se portent globalement bien, ainsi que la plupart des transformateurs. Or, le monde agricole n'est toujours pas sur la même trajectoire. Il vit une situation paradoxale : alors même qu'il a besoin de conduire sa transformation sur les questions globales de développement durable, comme le bien-être animal ou la décarbonation, on demande au monde agricole de poursuivre encore la montée en gamme de sa production ou de ses élevages, tout en étant sans cesse menacé par la baisse de ses revenus.

Il est à noter qu'il n'y a pas eu d'inflation depuis l'adoption de la loi EGalim ou très peu. La limitation des promotions ainsi que, surtout, le relèvement de 10 % du seuil de revente à perte a dégagé une valeur estimée à environ 550 millions d'euros (source IRI). Mais cette somme n'a pas été entièrement reversée aux agriculteurs. Les retours ambitionnés se sont révélés trop aléatoires.

Cette mission avait aussi pour objectif de « fluidifier » les négociations de 2021, qui se sont tenues dans un contexte économique malheureusement très particulier. La mission, conjuguée à la détermination des deux

Ministres, ont sans doute permis de faire respecter **la recommandation conjoncturelle**, formulée lors du comité de suivi du 18 décembre, de ne pas au moins faire appel à la déflation pour les entreprises de première transformation (boulangerie, charcuterie par exemple).

Recommandations

1 Garantir la « marche en avant du prix » dans un cadre pluriannuel : le contrat entre l'agriculteur et le premier transformateur doit être le fil conducteur de la négociation finale

Le principe de la **contractualisation** des matières premières agricoles dans le cadre du contrat commercial est avant tout celui du contrat entre le producteur et l'industriel de première transformation. Il faut rendre ce dernier **obligatoire**, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui, car c'est au titre du premier contrat que le producteur est rémunéré par l'industriel de première transformation.

Le prix doit être établi à partir d'une référence validée par les deux acteurs et basée sur une référence de prix acceptée par les deux parties. Cette référence pourra prendre appui sur les indicateurs de coûts de production interprofessionnels ou l'indicateur de France Agrimer. Je recommande de faire auditer ces indicateurs de prix par un auditeur privé afin d'en valider le **caractère universel, objectif et indiscutable**. Ils doivent être légitimes et crédibles.

Ces indicateurs de prix de référence devront prévoir des **clauses mécaniques d'indexation du prix** basées sur la hausse ou la baisse des intrants qui ont un impact sur le prix de la matière première agricole. Les indexes existants doivent être référents pour les principales matières agricoles.

En conséquence, dans le contrat commercial aval, la quote-part du prix de la matière première agricole doit figurer comme un **élément non-négociable**. C'est bien le prix de cette quote-part de matière première

agricole qui serait non-négociable. De ce fait, il implique la transparence sur le prix payé par le premier transformateur au producteur au moment de la signature du contrat commercial. Ce prix pourrait même figurer à part sur les factures.

La mention du prix de la matière première agricole garantit ainsi pour les autres niveaux de négociation une « bonne fin » du prix « cour de ferme », celui payé à l'agriculteur. J'insiste sur le fait que le périmètre retenu est bien celui **des produits alimentaires de première transformation ou à forte composante de matière première agricole**, tels que la charcuterie et la boulangerie.

Ce premier contrat sera le contrat référent pour le prix « cour de ferme » et devra être assorti d'une pluri-annualité contractuelle. Et ce autant pour le maillon amont (producteur/première transformation) qu'aval (transformateur/distributeur).

Je recommande ainsi aux parties prenantes la conclusion de contrats **pluriannuels**. La durée serait de trois ans renouvelables et pourrait même s'étendre à six ans en cas d'investissements industriels importants, afin d'assurer l'amortissement et de gagner en productivité.

Ce nouveau cadre permettra de faire naître des stratégies de **coopération et non plus d'opposition** et de conjuguer compétitivité et répartition de la valeur sur le long terme.

Il est probable que cette recommandation phare nécessite de repasser par la loi. Il faut tenter d'aller vite car les attentes sont élevées.

2 Tendre vers davantage de transparence dans les relations commerciales en expérimentant un outil de transparence

Les parties prenantes ont témoigné du manque de confiance entre acteurs d'une même filière. Afin d'améliorer la transparence, condition essentielle pour la confiance, il est essentiel d'obtenir des données fiables. La mise en place d'un système permettant le partage d'informations confidentielles avec un tiers de confiance permet d'établir des **indicateurs anonymisés** afin de connaître et de comprendre la création de la valeur dans la filière. La démarche a été initiée pour la filière lait avec le cabinet Oliver Wyman et la méthode est en cours de construction.

3 Améliorer la perception de la valeur de l'alimentation en précisant le rôle des promotions

De nombreux industriels, notamment des PME, ont témoigné de l'impact sur leurs ventes de la modification du volet promotions de la loi EGalim, qui a pu semer la confusion auprès des équipes en magasin. Il convient de rappeler qu'il existe **trois types de promotions** :

- La mise en avant de produits de saison durant la saison, qui n'est pas nécessairement accompagnée d'une baisse de prix. Ce type d'opération est à encourager et ne s'assimile pas à la disposition d'encadrement des promotions de la loi EGalim. Il y a donc une totale liberté.
- Deuxièmement, la promotion de type « bonnes affaires », déjà encadrée par la loi EGalim et récemment complétée par la loi ASAP.
- Et enfin, les dégagements, pour lesquels la perception de la valeur peut être incomprise par le consommateur. Je recommande pour cette catégorie que ce soient les interprofessions qui définissent des périodes de dégagement de produits sensibles pendant lesquelles la

publicité sur le prix des promotions de ces produits seraient interdites, sauf accord explicite de l'interprofession. La publicité serait interdite en dehors des magasins, que ce soit dans les prospectus, sur les sites internet ou encore les affiches et applis.

4 Renforcer la médiation

Il conviendrait de renforcer les pouvoirs du médiateur. A l'issue de la médiation, dont la période devrait être rallongée, il faut imaginer une **forme de proposition d'arbitrage** permettant de trancher.

Tout dossier déposé devra être argumenté.

Par ailleurs, la médiation devrait ouvrir pour les deux parties une période de moratoire contractuel afin que la médiation puisse se dérouler sereinement.

5 Revoir la politique de pénalités

Je recommande du discernement sur les **produits vivants**. Cet élément a été remonté systématiquement dans les auditions. Sur un plan général, il me semble que la pluri-annualité permettra aux différents acteurs une meilleure compréhension des pénalités.

6 Plus de patriotisme agricole

Il convient d'identifier systématiquement **l'Origine France** des ingrédients et des produits, y compris en restauration collective pour favoriser le patriotisme agricole. C'est une cause importante à défendre au niveau européen et il ne faut pas lâcher sur ce sujet. C'est souvent dans la restauration collective, commerciale et scolaire qu'on retrouve le plus de produits importés.

7 Encourager les agriculteurs à se regrouper

Il faudrait encourager la **création d'entités plus fortes** d'agriculteurs par le regroupement d'entités existantes. L'éclatement de la représentation affaiblit les agriculteurs lors de la négociation. Ensemble, les agriculteurs arriveront à s'ouvrir à d'autres modes de distribution ou de valorisation de leurs produits et ainsi de sortir de la « sous-traitance ».

8 Accélérer la transformation des coopératives

Les coopératives doivent accélérer leur transformation pour passer d'une logique de flux poussés à une logique d'orientation de la production vers les flux tirés répondant ainsi aux attentes des marchés, de la société et donc aux attentes des adhérents des coopératives. Cela passera probablement par la construction de processus contractuels qui incluent la rémunération des adhérents. L'implication - prendre en compte et prendre à cœur - des agriculteurs dans la gouvernance des coopératives est fondamentale.

9 Mettre en place une véritable éducation nutritionnelle

Il est indispensable de mettre en place une véritable éducation nutritionnelle et agricole des **plus jeunes dès la primaire**. De même, cet aspect pourrait être renforcé lors de la formation **des futurs médecins**.

Constats par filière

En préambule, j'ai constaté que lorsqu'une interprofession ou entreprise joue le rôle de capitaine de filière, la filière évolue positivement. Sans être exhaustif, je cite ici la filière volaille avec l'Anvol, la filière œufs avec la CNPO, Bonduelle et l'Adepal pour les légumes industriels, ainsi que la Fiac et Materne pour les fruits industriels. De même, dans la filière laitière, Bel et Danone sont dans une démarche de progrès, mais ces derniers ne sont malheureusement pas les premiers en termes de collecte. On peut aussi signaler l'effort de Sodiaal, qui assure la collecte, même en cas de surplus.

Quoique sans doute encore insuffisants, les engagements pris et les efforts faits par la grande distribution méritent d'être salués. C'est notamment le cas pour le développement de l'achat de produits locaux. Tout comme pour la continuité, depuis trois ans, de l'augmentation des prix PCG France lors des négociations ainsi que la généralisation des contrats tripartites pour le lait de consommation. Le développement de ce même type de contrat par les distributeurs avec les filières porcines et bovines est également un exemple vertueux, qui s'est notamment traduit par une hausse des prix de 10% du steak haché consentie à l'été 2020.

Voici un résumé non-exhaustif des observations pour les filières clés :

La filière laitière

La filière laitière, qui représente le plus grand nombre d'agriculteurs, est certainement la filière qui a le plus bénéficié des EGA, mais ce jusqu'au premier semestre 2020. Les distributeurs ont durant les deux premières négociations joué le jeu pour ce qui concerne la part PGC France (environ 20% de la collecte). La présence des distributeurs dans le collège de l'interprofession a été favorable, ce qui était l'une des propositions phares de l'Atelier 5. En outre, l'indicateur de coût de production pour cette filière,

actuellement à 40 centimes (primes comprises), a effectivement servi de référence.

Le point d'achoppement concerne le mix produits : une part importante de la collecte - 40% à 50% sous la dénomination export- est considérée comme une commodité (poudre de lait, lactosérum, beurre, fromage à l'export...) et sert d'argument pour rémunérer les agriculteurs sur la base des cours allemands, qui sont bien inférieurs aux prix français. La moyenne pondérée du cours allemand et de l'indicateur de référence de prix français est de ce fait tirée vers le bas.

Pour obtenir un prix français stable et rémunérateur, se rapprochant du prix de référence, il faudrait davantage décorréliser les grandes catégories. C'est-à-dire inclure les MDDs dans le périmètre PCG France. Tout comme les fromages de marque vendus à l'export, fabriqués avec du lait français, qui dégagent une valeur ajoutée similaire à un produit vendu sur le territoire national. Ainsi, Danone, qui négocie avec ses éleveurs un revenu (supérieur à deux fois le SMIC) et non pas un prix par litre, pratique un prix modulaire permettant de distinguer le lait vendu en France et à l'étranger.

Enfin, même si cela est moins évident, la poudre de lait vendue pour de la production française (biscuiterie, chocolaterie, glace, confiserie...) pourrait être assimilée à une revalorisation de la poudre de lait. L'intérêt de l'outil de transparence proposé est justement de mieux appréhender ce mix produits.

Il convient de souligner que pour ce qui est du lait de consommation, les contrats tripartites, conclus entre des enseignes, des éleveurs et LSDH, sont un exemple, car la rémunération des agriculteurs dans ces contrats est au prix PCG France.

Enfin, des initiatives telles que C'est qui le patron ?, Juste et Vendéen, Faire France ou encore Basquillait démontrent que si une juste rémunération des producteurs est assurée, les consommateurs acceptent un prix de quelques

centimes supérieur. Selon le CREDOC³, 82% des consommateurs, contre 75% en 2019, sont désormais incités à acheter un produit si l'entreprise veille à la juste rétribution des producteurs.

Après la filière laitière, passons aux filières bovines et porcines.

Parfois des postures intrafiliales peuvent nuire à l'intérêt général recherché par l'interprofession. Je pense que cohésion des acteurs et cohérence de l'action vont de pair avec efficacité de l'interprofession.

La filière bovine

Le diagnostic n'est pas favorable pour cette filière, particulièrement déstructurée, avec une concentration incarnée par le groupe Bigard.

Elle subit d'une part un déséquilibre matière, encore amplifié par la fermeture des restaurants, pour les morceaux nobles et d'autre part la baisse des volumes. Le déséquilibre matière se traduit par un poids croissant du steak haché, au profit essentiellement du troupeau laitier.

L'initiative Label Rouge du troupeau allaitant est une bonne voie, mais les volumes sont encore trop faibles. Pour revaloriser la filière, il faut absolument faire fi des maquignons et contractualiser en fonction de la demande : il est indispensable de faire correspondre les besoins de l'élevage et de la consommation à un prix basé sur les indicateurs de coûts de production des viandes de qualité - mieux, mais moins. Le cheptel allaitant doit sans doute évoluer vers des races moins lourdes.

Les abattoirs de proximité, y compris dans leur version itinérante qui se développe mais pose encore des questions sur le plan sanitaire, méritent d'être soutenus. Ils sont un chaînon important des circuits courts.

³ COVID19- Quels impacts sur la consommation ? Etude pour OP COMMERCE du 7 décembre 2020
<https://www.credoc.fr/storage/docs/covid-impacts-sur-la-consommation.pdf>

L'affichage de la provenance dans la restauration hors foyer et pour les plats cuisinés devrait être obligatoire.

La question du bien-être animal - sa nourriture (démarche Bleu Blanc Cœur) et ses soins (antibiotiques ou pas) - est au cœur des valorisations.

Un élément positif, les boucheries de centre-ville sont de nouveau en croissance.

La filière porcine

L'interprofession est toujours dans un esprit de massification, alors que le marché est dans la création de valeur, à travers la segmentation. La culture des éleveurs est appelée à évoluer dans ce sens.

Comme pour la filière laitière, les éleveurs constatent qu'une nourriture animale (Bleu Blanc Cœur) de meilleure qualité permet notamment d'utiliser moins d'antibiotiques. Le problème de la valorisation de la démarche reste entier.

La filière est tiraillée entre sa compétitivité en France, où la demande évolue, et sur les marchés export. Le cours du cadran de Plérin est fortement influencé par la demande chinoise. Les pays concurrents (Danemark, Espagne...) ont des filières très intégrées, sans rupture de charges, et donc plus compétitives. La contractualisation permettra aux acteurs français d'être mieux armés pour concurrencer ces modèles intégrés.

Les transformateurs souhaitent se référer à l'indice France Agrimer avec la préférence française sur le marché des pièces et non pas de la carcasse. Cet indicateur aurait l'avantage d'être un bon compromis pour la contractualisation de premier niveau et la finalité des négociations.

Concernant les prix anormalement bas sur le porc frais (1,58 euros prix consommateur cette année), je recommande de clarifier le système actuel des promotions (cf recommandation numéro 4).

La filière volaille

La filière de la volaille française se porte bien, car elle est intégrée par un processus contractuel (pas de rupture de charges). La réussite de ce modèle d'intégration à la française, dans lesquels tous les acteurs sont impliqués, peut inspirer d'autres filières. Il est à noter que la stratégie de marque-territoire a porté ses fruits (Volaille de Challans, Volaille de Loué, Volaille des Landes...).

Un paradoxe cependant : la filière, en se premiumisant, a trop délaissé le segment du prix à des acteurs étrangers, notamment des producteurs ukrainiens, qui arrivent à bénéficier des labels EU en faisant transiter leurs poulets par les Pays-Bas et l'Allemagne. La filière doit d'urgence retrouver de la compétitivité prix pour des volailles « access », pour lesquels la part des importations s'élève encore à 50%. La volaille a, me semble-t-il, besoin d'un indicateur de performance pour que le balancier ne bascule pas dans l'autre sens, après le beau travail fait ces dernières années. Il convient de reconsidérer un marché standard plus massifiant (références de prix : un poulet import indice 1, standard français indice 2, poulet label 4 et bio 8).

La filière foie gras

Le foie gras souffre de la fermeture des restaurants, de la sensibilité croissante au bien-être animal, en France comme à l'export, et de la modification du volet promotions de la loi EGalim, en partie corrigé par la loi ASAP. La sortie de crise sanitaire permettra sans doute de relancer la consommation, mais la filière doit absolument s'adapter à l'évolution sociétale sur la perception de la souffrance animale.

La filière lapin

Après trois années de baisse annuelle de l'ordre de 10%, les volumes sur ce marché semblaient se stabiliser, mais l'année 2020 a de nouveau été

marquée par une baisse des volumes. L'avenir de cette filière est dans la premiumisation, rendue possible par un rallongement de la durée des contrats, qui permettront des investissements de modernisation. L'engagement de Système U avec Terrena pourrait servir d'exemple dans le domaine.

La filière a initié la mise en place de contrats bipartites - entre éleveurs et abattoirs - il y a deux ans, le coût de la nourriture animale représentant 55% du produit. La profession, qui n'inclut pas la distribution dans son interprofession, aimerait aller vers la reconnaissance de ses contrats en négociations finales.

Les éleveurs souhaitent davantage de traçabilité face à la concurrence étrangère. La filière souligne l'importance de la bonne interprétation de la promotion pour leur produit (achat d'impulsion pour une vente sur deux), constatant un recul de leur nombre depuis la mise en place d'EGalim.

La filière œufs

La filière a repris le leadership en Europe depuis 2018, année de l'adoption de son contrat de filière. Baptisé « Contrat sociétal d'avenir », il vise une évolution vers la qualité, à l'écoute de la demande des clients finaux, à travers l'abandon progressif des poules en cage au profit de méthodes dites alternatives (bio, sol, plein air, label rouge). La filière a atteint son objectif (une poule sur deux en élevage alternatif) pour 2022 dès l'an dernier.

La filière est toutefois actuellement confrontée à une forte augmentation des cours des céréales, servant de nourriture pour les poules, qu'elle a du mal à répercuter dans ses tarifs (cf recommandation numéro 1).

La filière est à 100% origine France : elle est à l'équilibre et même exportatrice (125%).

La filière a un indicateur Itavi qui fait référence et est utilisée par l'ensemble des acteurs. L'interprofession a même un indicateur bio depuis début 2021 par l'ensemble des parties prenantes, réunies en interprofession.

Une des particularités de cette filière : le nombre d'éleveurs (2500) augmente.

La filière fruits et légumes

L'interprofession est déterminée à reprendre des parts de marché pour les produits pour lesquels le taux de couverture est bien inférieur à celui d'autres produits agricoles, notamment en raison du coût de la main d'œuvre saisonnière, tels que les fruits rouges, les poires et les raisins.

La filière est prête à poursuivre la segmentation et estime que l'avenir est au marketing terroir (fraise gariguette, raisin chasselas, clémentine corse).

Les acteurs des fruits industriels (Andros, Materne et Charles & Alice) partagent la volonté d'aller vers 100% de pomme française, ce qui a déjà permis d'augmenter les prix payés. Les producteurs ont des contrats pluriannuels avec les transformateurs indiquant des volumes et des prix et également des engagements RSE.

Les producteurs de pommes membres de l'AFIDEM ont développé depuis les EGA des partenariats avec les distributeurs pour les pommes de table, incluant des engagements de maintien et de développement des vergers français l'environnement. Les producteurs aimeraient étendre ces partenariats aux produits transformés à base des pommes et à la compote en particulier. Cette filière fruits et légumes est un symbole des effets vertueux de réconciliation entre producteurs et transformateurs, via les interprofessions, grâce à la priorité donnée à l'Origine France.

Le contrat premium créé par Bonduelle en 2020 et reconduit en 2021 est inspirant. Ce contrat ressemble à une forme d'intégration : la mécanique de prix intègre une clause de revoyure, qui ne fait pas référence aux indicateurs de coûts de production, mais à un cahier des charges RSE spécifique. La hausse des prix est motivée par ces mêmes engagements et la véracité est vérifiée par un acteur indépendant. Même s'il est récent, il est d'ores et déjà démontré que ce contrat permet de mieux partager la valeur tout en maîtrisant la hausse du prix pour le consommateur : l'évolution n'excède pour le moment pas 5 centimes à la portion individuelle pour une évolution positive de 5% de la matière première.

Conclusion

Les États Généraux de l'alimentation avaient deux objectifs : le premier, permettre aux agriculteurs de vivre du juste prix payé, de permettre à tous dans la chaîne de valeur de vivre dignement ; et le second, de permettre à chacune et chacun d'avoir accès à une alimentation saine, durable, sûre. Nous avons décidé collectivement d'un changement profond de paradigme. Il est urgent de renouveler cette ambition de construire un nouveau pacte alimentaire pour créer de la valeur et accompagner les transitions et retrouver des équilibres.

Quel projet « Ferme France » souhaitons-nous à l'horizon 2030 ? Quel est l'avenir souhaitable de notre agriculture ? Sans doute faudrait-il des nouveaux EGA pour réfléchir à un futur souhaitable de l'agriculture. La singularité de la production française pourra trouver sa place dans une singularité qualitative, tant à l'export que sur son marché intérieur. L'agriculture tournée vers les volumes et les prix bas est sans doute derrière nous.

Cette mission se veut, modestement, être une passerelle entre l'offre issue des années marquées par un rapport aux volumes et l'avenir où l'on devra nécessairement renouer avec la création de valeur. La souveraineté de notre modèle agricole dépend de sa capacité à recréer de la valeur pour elle-même. Le marché alimentaire se porte bien, avec une hausse de 3,4% en valeur en 2020 et de 1,5% en volume. Selon le CREDOC⁴, la demande de produits à plus forte valeur ajoutée, tels que les produits locaux, a fortement progressé en 2020 (+10 points en un an). Les consommateurs ne demandent pas tous de baisses de prix pour les produits bruts ou issus de la première transformation.

Voici des facteurs qui me semblent caractéristiques de ce qu'on pourrait appeler « *l'état d'esprit des EGA* » :

- Un indicateur de référence accepté par toutes les parties prenantes

⁴ Les produits locaux, Rapport du CGAEER, n°20074. P16. <https://agriculture.gouv.fr/les-produits-locaux> janvier 2021

- L'évolution vers la montée en gamme qualitative en accompagnant la transition écologique, climatique, énergétique, numérique et de santé et qui justifie la création de valeur
- La présence d'un leader de filière qui montre l'exemple à tous points de vue et qui prend ses responsabilités pour orienter la stratégie de la filière (prix, engagements RSE). Ce leader peut être l'interprofession ou une grande entreprise référente de la filière.
- Un contractualisme dans la durée
- La confiance entre les parties prenantes, réunies en interprofession, incluant tous les collègues
- Le patriotisme agricole

Bientôt quatre ans après les EGA, il faut absolument capitaliser davantage sur les enseignements d'EGalim pour mettre en place les conditions d'un sursaut collectif qui doit permettre de recréer de la valeur à l'acte de se nourrir. Cela doit passer à court terme par une revalorisation des matières premières payées aux agriculteurs. Dans une période de fragilité, d'inquiétude et d'incertitude sur l'avenir, rien ne justifie encore les demandes de baisse des prix des matières premières agricoles.

Tout le monde reconnaît que le modèle de consommation est le reflet d'une époque : nous sommes à une bifurcation et le consommer mieux se substitue au consommer plus. Nos concitoyens ont bien la perception du lien entre alimentation, santé, environnement, territoires, bien-être animal.

Comme l'a souligné le Président de la République dans son discours prononcé à la Ferme d'Etaules, en Côte d'Or le 23 février dernier, *« La "ferme France" a réussi les grands combats qu'on lui a donnés, après la Deuxième guerre mondiale. La question aujourd'hui, c'est de savoir comment nous allons réussir ce nouveau défi qui est de bien nourrir la population, alors que les goûts changent. Tout en prenant en compte les objectifs de santé publique et de prévention. Et au moment où l'on a des objectifs environnementaux décisifs, avec la lutte contre le réchauffement climatique. »*

L'intérêt général devrait désormais être de prendre en compte l'accompagnement des agriculteurs. Car, comme le démontre justement

Bertrand Hervieu, sociologue spécialiste des questions agricoles et rurales et ancien président de l'Académie de l'Agriculture, « *au tournant du XXe siècle, la question agricole cesse de n'être qu'une affaire de l'Etat : elle devient une affaire de société. A la place du face à face bien rodé de l'Etat et de la profession, c'est un débat sociétal qui s'ouvre, engageant des protagonistes multiples, des questionnements venus de tous les secteurs de la société et des remises en cause inattendues. La question agricole était une question régaliennne ; elle est devenue un enjeu citoyen.* ».

Il est très probable que le poids des chefs d'exploitation dans la population active poursuive sa baisse et atteigne les 1% avant 2030, et autant pour les salariés agricoles. « *Les agriculteurs réalisent qu'ils ne sont plus les seuls porteurs des enjeux agricoles d'une société qui les considère désormais comme des professionnels parmi d'autres, avec des responsabilités spécifiques, mais sans privilèges particuliers* », souligne Bertrand Hervieu.⁵

Par ailleurs, je me permets de reprendre aussi sa remarque sur « *la diversification saisissante du paysage des agricultures en France* »⁶ : entre les exploitations familiales traditionnelles, le développement massif des formes sociétaires, la percée d'une agriculture alignée sur les règles mondialisées du capitalisme international et le phénomène de création d'exploitations par des acteurs non issus du monde agricole. Ces derniers sont souvent à la recherche d'une alternative aux modes de production et de consommation dominants.

L'avenir de l'agriculture relève bel et bien du débat de société : 51% des agriculteurs disent penser que les Français ont une mauvaise opinion de l'agriculture, selon le baromètre IFOP de mars 2019 ; mais selon un sondage Odoxa de février 2019, 85% des Français ont une bonne opinion des agriculteurs. Les Français contestent le modèle de production dominant, mais pas les agriculteurs.

Je rappelle aussi, comme l'avait si justement souligné le président de la République cette fois dans son discours de clôture des EGA à Rungis, le 11 octobre 2017, que « *derrière la capacité à faire vivre nos agriculteurs, il y a*

⁵ Essai « Les habits neufs d'un malaise structurel »

⁶ Discours en séance solennelle de l'Académie de l'Agriculture du 26 septembre 2018

la capacité à faire vivre nos transformateurs, in fine aussi nos distributeurs et toutes celles et ceux qui valorisent sous toutes leurs formes nos produits, notre gastronomie, notre artisanat, ces marchés internationaux. » Il est dans l'intérêt de nous tous de réconcilier le producteur, le consommateur, le transformateur et le distributeur.

Annexes

Liste des personnes auditées dans le cadre de la mission

- **Fédérations agricoles et transformateurs**
 - Invivo : Philippe Mangin, Guillaume Darrasse, Jean-François Loiseau, Laurent Martel, Thierry Blandinières
 - ANIA : Miloud Benaouda (Barilla), Jean-Baptiste Santoul (Ferrero), Jean-Paul Torris (Savencia), Olivier Delamea (Avril), Richard Girardot
 - Interfel : Laurent Grandin, Louis Orenge
 - Sodiaal : Damien Lacombe
 - Adepal : Jérôme Foucault, Jean-Christophe Sibilleau, Christian Divin
 - Savencia : Jean-Paul Torris
 - COOP de France : Dominique Chargé, Florence Pradier
 - Ilec : Richard Panquiaux
 - Anvol : Jean-Michel Schaeffer, Anne Richard, Gilles Huttepain (LDC)
 - Association Nationale Pommes Poires : Josselin Saint-Raymond, Daniel Sauvatre, Thierry Goubault, Denis Bergère, Klazine Caron
 - Fédération nationale porcine : François Vally, François-Régis Huet
 - Fédération Française des Spiritueux : Jean-Pierre Cointreau, Camille Marchand, Frank Monvoisin, Cécile Rognoni
 - FNLP : Marie-Thérèse Bonneau
 - APCA : Sébastien Windsor, Enzo Reulet, Thierry Fellmann
 - Les entreprises du traiteur français : Pascal Bredeloux
 - France OP Lait : Marie-Alix Momot, Loïc Delage, Jean-Michel Yvard, Gilles Pousse
 - CIFOG : Maire-Pierre Pé, Fabien Chevalier, Klazine Caron, Michel Fruchet
 - Fédération des Industries d'Aliments Conserve, Maternelle : Pascal Colas, Philippe Blouin
 - Coordination rurale : Bernard Lannes, Alexandre Armel
 - CLIPP : Guy Auriau, Frédéric Blot, André Malejac, Emilie Gillet
 - CFA : Yann Nédélec
 - CNPO : Philippe Juven, Maxime Chaumet, Franck Dartel, Loïc Coulombel
 - Lactalis : Olivier Le Coz, Michel Nalet
 - Groupe Le Graet : Valérie Le Graet

- OPLGO : Christine Lairy, Laurent Hirtzmann, Jean Michel Yvard, Véronique Le Meur-Baudry
- Synabio : Charles Perrin
- LSDH : Emmanuel Vasseneix
- FEEF : Dominique Amirault, Jean-Pierre Blanc (Malongo), Joseph Bourget (Sainte Lucie), François Carayol (La Brosse et Dupont), Léonard Prunier (Maison Prunier), Valérie Le Graët (Groupe Le Graët), Alexis Vaillant (Alterfood), Christine Barthe, Diane Aubert
- Juste et Vendéen : Guillaume Voineau
- Danone : François Eyraud
- Faire France : Jean-Luc Pruvot, Adrien Lefevre
- Jeunes Agriculteurs : Guillaume Cabot, Guillaume Defraiteur
- Cooperl : Emmanuel Commault
- Interbev : Dominique Langlois, Emmanuel Bernard, Guy Hermouet, Patrick Soury, Gilles Gauthier, Marc Pages, Annick Jentzer, Marianne Orlange
- Inaporc : Didier Delzescaux, Guillaume Roué
- SICAREV : Philippe Dumas, Ludovic Paccard
- Bigard : Jean-Paul Bigard
- Intercereales : Solenn Le Boudec, Olivia Le Lamer, Cecile Adda
- FNO : Brigitte Singla, Patrick Soury, Jean-Roch Lemoine
- Panzani : Xavier Riescher
- Fleury Michon : Billy Salha, Grégoire Gonnord
- Intersnack : Geneviève Louis Hooper
- FNSEA : Christiane Lambert, Benjamin Guillaumé
- FICT : Fabien Castanier, Anna Chatel, Léonard Prunier, Pierre Schmidt

○ **Distributeurs**

- Biocoop : Pierrick de Ronne de Ronne, Philippe Bernard
- Cora : Gérard Germain, Lionel Barbaras
- Lidl : Michel Biero, Jean-Baptiste Leger
- Système U : Dominique Schelcher, Pascal Millory
- Intermarché : Thierry Cotillard, Christophe Bonno, Claude Genetay, Vincent Brossard
- Carrefour : Laurent Vallée
- FCD : Jacques Creyssel, Victoire Cassagnol
- Auchan : Jean Denis Deweine, Paul Hugo
- Casino : Hervé Daudin

- Leclerc : Michel-Edouard Leclerc, Jean-François Huet
 - **Autres**
- Avocat : Richard Renaydier
- France Agrimer
- Observatoire des Prix et des Marges
- Aptimiz : Armand Sachot, Matthieu Carpentier
- Credoc : Pascale Hebel
- Médiation des relations commerciales agricoles : Francis Amand, Julie Esclasse
- AlixPartners : Olivier Salomon
- Oliver Wyman : Bernard Demeure
- Député de la Creuse : Jean-Baptiste Moreau



GOVERNEMENT

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Paris, le **07 OCT. 2020**

**Le Ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation
La Ministre déléguée auprès du Ministre de l'Économie,
des Finances et de la Relance, chargée de l'Industrie**

à

Monsieur Serge PAPIN

Objet : mission de médiation et de conciliation concernant le bilan de la loi EGalim et la nécessité de mieux rémunérer la chaîne de valeur agricole.

En 2017, vous aviez bien voulu accepter de co-présider l'atelier 5 des États généraux de l'alimentation. Celui-ci a engendré des éléments essentiels en faveur d'une meilleure répartition de la valeur le long de la chaîne agricole et alimentaire, qui ont ensuite été intégrés dans la loi dite EGalim du 30 octobre 2018, tels que l'offre de contrat par le fournisseur, la prise en compte dans les contrats d'indicateurs de référence de prix et de coûts de production, élaborés par les interprofessions, le développement de la contractualisation.

Plus encore, cet atelier a permis de créer entre participants aux positions initiales éloignées, un état d'esprit et une ambition commune : développer un processus créateur de valeur de l'amont à l'aval de la chaîne agricole et agro-alimentaire.

Ce consensus rare et précieux, nous avons essayé de le faire vivre au travers de la loi EGalim et de sa mise en œuvre. Il a commencé à produire des effets, notamment dans la filière laitière.

Néanmoins, nous devons aujourd'hui aller plus loin.

Aller plus loin parce que les défis du monde agricole sont tels que si nous n'y prenons garde, le renouvellement de générations en agriculture peut, dans les 5 à 10 prochaines années, ne pas être assuré.

Mais nous devons à plus court terme également faire vivre l'état d'esprit des EGA dans le contexte de crise sanitaire que nous vivons, où le risque de déséquilibre dans la relation commerciale préjudiciable à une répartition équitable de la valeur tout au long de la chaîne alimentaire, est important.

.../...

78 rue de Varenne
75349 Paris 07 SP
Tél : 01 49 55 49 55

Il nous faut ainsi non seulement consolider les acquis, mais également identifier comment accélérer les effets attendus de la loi.

Pour cela, nous avons besoin d'un médiateur et d'un conciliateur, qualités que vous avez su démontrer par le passé en tant que co-Président de l'atelier 5 des EGA.

Nous souhaitons donc vous confier une mission qui doit permettre :

- de consolider le consensus autour de la nécessité de mieux rémunérer la chaîne de valeur agricole et notamment les agriculteurs par le dialogue avec l'ensemble des acteurs (syndicats agricoles, interprofessions, fédérations professionnelles, chambres d'agriculture, industriels, coopératives, distributeurs, représentants de la restauration...);
- de dresser un bilan de la loi et identifier au niveau du fonctionnement des filières et des négociations commerciales entre les différents maillons, ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas, en particulier sous trois angles :
 - o la mise en place et l'impact des outils prévus par la loi (indicateurs interprofessionnels, justification écrite des désaccords sur le contrat proposé, date limite de négociation, prix abusivement bas...), avec une attention particulière à la prise en compte dans les contrats des indicateurs de prix et de coûts élaborés par les interprofessions ;
 - o l'analyse des dynamiques de filières : celles qui produisent des effets positifs, les raisons d'un tel succès, les conditions de leur reproductibilité ;
 - o les moyens d'une meilleure répartition de la valeur le long des filières, comprenant en particulier un examen de la répercussion du surcroît de chiffre d'affaires induit par la hausse du seuil de revente à perte ; la filière bovine pourrait notamment constituer un objet pertinent d'analyse ;
 - o la question de la transparence : création d'un indicateur.
- de mettre ce diagnostic en perspective avec les pratiques et données d'autres pays, notamment l'Italie et l'Allemagne) en matière de prix des produits alimentaires et de répartition de la valeur ;
- d'identifier les bonnes pratiques, nationales ou locales, qu'il serait intéressant de démultiplier, par exemple via la contractualisation dite tripartite ou le référencement de produits locaux ;
- d'établir des pistes d'amélioration des relations commerciales opérationnelles.

Cette mission se déroulera entre octobre 2020 et le printemps 2021, période durant laquelle nous aurons plaisir à échanger, ainsi que nos équipes et celles de nos ministères, des différents éléments observés. Vous veillerez à articuler vos travaux avec ceux des économistes chargés de l'évaluation de l'expérimentation sur le relèvement du seuil de revente à perte et l'encadrement des promotions. Nous souhaitons que vous puissiez échanger avec les parlementaires durant vos travaux.

Nous vous remercions sincèrement d'accepter cette mission qui, nous en sommes persuadés, contribuera efficacement à redynamiser le début de cercle vertueux que les États généraux et la loi qui a suivi, ont permis d'enclencher et redonner ainsi des perspectives à l'ensemble du monde agricole.


Julien DENORMANDIE


Agnès PANNIER-RUNACHER