

Libres propos

RLC 3315

Circuits longs et partage de la valeur dans la chaîne d'approvisionnement alimentaire : vers un « Soft Power » des consommateurs plus efficace que la réglementation ?



Par Jean-Michel
VERTUT
Avocat au barreau
de Montpellier
Chargé
d'enseignement à
l'Université

La réglementation des rapports commerciaux dans la chaîne alimentaire apparaît insuffisamment efficace sur un enjeu majeur : assurer la pérennité d'un monde agricole en grande difficulté⁽¹⁾, indispensable pour la sécurité alimentaire de notre pays. Mais l'espoir reste entier de voir les acteurs au sein des filières multiplier les partenariats mutuellement profitables. Et le consommateur n'y est pas étranger : comme rapporté récemment dans un hebdomadaire de la presse spécialisée et alors que viennent de se clôturer les États Généraux de l'Alimentation, les consommateurs expriment des attentes fortes dans le domaine du mieux-manger, « à charge pour les acteurs d'y répondre, et vite ! (...) D'autant que tout le monde à beaucoup à y gagner (...) »⁽²⁾.

Une ancienne dynamique à bout de souffle : la relation exclusive Industrie-Commerce

Industriel et distributeur, un couple crispé longtemps au cœur de la dynamique commerciale. Longtemps restés émetteurs des stimulants de la consommation

s'appuyant sur des formats ou modèles de distributions divers, une offre et un positionnement appuyé du bataillon des promotions et plus dernièrement par le digital, la relation industriels-distributeurs a monopolisé le débat des trente dernières années en matière d'équilibre dans la relation commerciale. Les lois des différents gouvernements pour lutter contre les déséquilibres dans la relation commerciale entre fournisseurs et distributeurs sont nombreuses. Pour protéger les fournisseurs, citons à titre d'exemple la loi Galland de 1996 libéralisant le refus de vente en contrepoint du droit de ne pas acheter, la loi NRE de 2001 enrichissant la liste des pratiques abusives rencontrées dans la négociation, complétées par la suite à de multiples reprises, la

(1) Notre Agriculture est en danger, ce qu'il faut faire, X. Beulin, ancien président de la FNSEA, éd. Talandier, janv. 2017.

(2) Manger sain, les français en ont de plus en plus envie, LSA 2 nov. 2017, n° 2480, p. 36 à 44, Dossier de F. Bray, C. Harel & C. Cadoux.

loi Châtel de 2008 instaurant la convention annuelle récapitulative, etc. Les distributeurs, sous fond de discours sur le pouvoir d'achat, très audible au plan politique, ont été aussi entendus. Leur marge de manœuvre dans la négociation commerciale a pu être assouplie afin d'être en mesure de négocier plus librement, sous réserve de comportements abusifs. Citons à titre d'exemple la loi Dutreil de 2005 engageant le processus de passage du seuil de revente à perte au triple net abouti à compter de 2008, ou la LME de 2008 instaurant la négociabilité des conditions de vente. Le couple industrie-commerce a ainsi occupé l'espace réglementaire et médiatique. L'actualité des relations commerciales sur le prix du beurre, commentée ici ou là dans la presse spécialisée, en donne une nouvelle illustration⁽³⁾.

Agriculteur et consommateur, un couple discret aux liens quotidiens distendus. L'affluence jamais démentie au rendez-vous du Salon International de l'Agriculture permet d'affirmer que les français aiment leur agriculture et que les agriculteurs ont auprès des français une meilleure image qu'ils ne le croient⁽⁴⁾. Mais il est vrai que l'interlocuteur du quotidien se trouve être plus souvent la grande enseigne, y compris en réseau de proximité, que l'agriculteur. Si le consommateur n'a pas été oublié en termes de production réglementaire – la densité du code de la consommation en témoigne – ce n'est qu'assez tardivement que le législateur est venu se pencher sur la vulnérabilité de l'agriculteur confronté aux lois de la négociation. Des mesures correctives ont alors été imaginées. On songe, au titre des protections de l'amont de certaines filières, à la loi de 2005 relative au développement des territoires ruraux (ex. : interdiction pour certains produits agricoles de négocier des remises, rabais ou ristournes ou de rémunération de coopération commerciale ou de services distincts sans un contrat écrit faisant état notamment de volumes ; prohibition dans certaines conditions des prix de cession abusivement bas, etc.) ou à la LMAP de 2010 (ex. : contractualisation obligatoire pour certains produits mais dans des secteurs limités, qui plus est au niveau de l'amont de la filière, comme pour le lait de vache dans la perspective de la disparition des quotas). La loi Sapin II de décembre 2016 saupoudre les règles de la négociation commerciale de quelques initiatives intéressantes, dont on peut néanmoins s'interroger sur les réels bénéfices sur l'amont de la filière (ex. : indication dans les CGV du fournisseur de produits alimentaires, dans cer-

taines situations, du prix prévisionnel moyen payé au producteur ; limitation des NIP à 30 % du tarif pour une liste de produits agricoles et alimentaires,...), pour qui connaît l'âpreté des négociations en aval et le désir de ses acteurs de préserver une certaine rentabilité et leurs parts de marché. Le prix de l'aval gouverne ainsi celui de l'amont avec souvent un effet ciseau pour le monde agricole. On en retient, globalement, une réglementation correctrice, certes nécessaire, mais insuffisamment efficace. Mais les choses pourraient changer.

La nouvelle dynamique en devenir au sein des circuits longs : le prix mais pas à n'importe quel prix

Et c'est là qu'intervient le consommateur. Celui-ci se pose peu à peu en arbitre des choix stratégiques d'une distribution qui, fatiguée de plusieurs années de guerre des prix, aspire à renouveler son « algorithme ». Le consommateur, émetteur d'un besoin de bien manger, est en demande, et risque de mettre tout le monde d'accord !

Vers un nouveau mode de régulation dans la négociation aux différents stades sein des filières : le « Soft Power » des consommateurs. Le consommateur de 2017 a des exigences concernant son alimentation. Il se veut responsable. Il n'hésite pas à déclarer qu'il est « le patron »⁽⁵⁾. Le contenu de son assiette l'intéresse (et même le contenu du contenu). La présidente de la FNSEA, Christiane Lambert, déclarait récemment « *il faut en finir avec le dogme des prix bas* »⁽⁶⁾. L'attribut prix, cher aux distributeurs et garant du maintien de leur part de marché, n'est plus le seul critère pertinent. Même le snacking commercialisé en GMS, pourtant hier assimilé à la malbouffe, devient qualitatif. Le consommateur fait bouger les lignes et veut voir redistribuer les rôles. Il est aussi tenté par les circuits courts. La grande distribution l'a compris et conceptualise la « VSA » ou Valeur Sociale Ajoutée⁽⁷⁾. Cela amène à une reformulation de l'offre, à un besoin de différenciation de cette dernière, à repenser les contrats avec les fournisseurs et à repenser l'amont de la filière d'approvisionnement. Et cela peut remonter assez haut, jusqu'à impliquer les fournisseurs d'intrants, aux côtés des producteurs, transformateurs et distributeurs, points de contact avec les consommateurs. L'actuelle structuration de la filière interprofessionnelle (Terre Univia) autour du soja de France non OGM, notamment pour l'alimentation

(3) Beurre : À qui profite la surchauffe ?, La France Agricole, n° 3718, 27 oct. 2017, p. 14 et 15. V. aussi : Conjoncture laitière, pénurie de beurre. Le refus des GMS à augmenter les tarifs, une « exception française ». <http://www.web-agri.fr>.

(4) Image des agriculteurs 1/2. Le sentiment d'être mal vus par les Français. <https://www.terre-net.fr/>. Cet article souligne que plusieurs études affirment que les français ont une bonne image du monde agricole et qu'il semble donc une nouvelle fois que les agriculteurs entretiennent une fausse image d'eux-mêmes.

(5) En témoigne le retentissement médiatique autour du succès de la marque « C'est qui le patron ? », la marque du consommateur, où les consommateurs, selon une logique participative, créent le produit issu de leurs attentes et de leurs critères de choix.

(6) LSA 11 mai 2017, n° 2459, p. 8 et s.

(7) Expression attribuée à Serge Papin, Président de Système U, numéro quatre de la distribution alimentaire, LSA 19 janv. 2017, n° 2443, p. 13.

des animaux d'élevage et humaine et qui doit donner lieu à un label comme gage de qualité auprès des consommateurs est un exemple d'une réaction de l'écosystème. Les initiatives fleurissent de toutes parts. Comme s'il fallait rattraper le temps perdu, l'on parle à tout bout de champs de filières, tant chez les producteurs que chez les industriels ou les distributeurs, pour répondre aux attentes sociétales. La tendance est générale. Elle est partagée chez nos voisins européens et tant pis pour l'image de ceux qui voudraient l'ignorer⁽⁸⁾, ou pour qui le discours sur le « mieux manger » n'irait pas au-delà du faire valoir.

Une nécessaire prise en compte des intérêts de l'amont et notamment des producteurs au sein de la chaîne d'approvisionnement alimentaire pour répondre à ces exigences.

Sans producteur, pas de produits. Maintenant, c'est sans production de qualité, pas de bons produits. Pourtant, le nombre des défaillances d'entreprises agricoles ne cesse d'augmenter. On pense bien évidemment aux exploitations laitières (50 000 fermes laitières fin 2017 contre 90 000 en 2012⁽⁹⁾). La sécurité des approvisionnements en denrées de qualité conventionnelle, raisonnée ou bio, pourrait à terme s'en trouver affectée. S'agissant du bio, victime de son succès, les sources d'approvisionnement peuvent encore s'avérer insuffisantes et la conversion des exploitations ne se fait pas du jour au lendemain. Par ailleurs, le recours à l'importation de la matière première agricole risque d'ailleurs de ne pas répondre aux exigences d'un consommateur désireux de transparence, de productions locales et de qualité, de bien-être animal – ce que des filières françaises structurées, organisées et fonctionnant sainement peuvent permettre. De plus, la qualité des productions nationales peut doper les exportations. L'industrie agroalimentaire en a conscience⁽¹⁰⁾. L'instabilité intrinsèque des marchés agricoles, expliquée par de multiples facteurs pouvant déstabiliser des filières entières et se traduisant notamment par une volatilité des prix agricoles (corrélation des prix de certaines productions à celui d'autres productions comme dans l'élevage, sensible au prix des aliments pour bétail, jusqu'au cours du colza, entrant aussi dans la composition des biocarburants, qui voit son cours en partie corrélé à celui du pétrole), rend, on le sait, l'offre peu réactive dans un court délai, ce qui peut générer une forte inadéquation entre offre et demande.

De paroles aux actes : la contractualisation, un outil de valorisation encouragé au niveau de l'Union européenne et au plan national. Même si elle ne règlera pas l'intégralité des difficultés et ne suffira pas à solutionner *ipso facto* la problématique générale du déséquilibre dans le rapport de force dans la négociation entre le monde

agricole et l'aval, la contractualisation est au nombre des solutions au sein des filières pour finalement répondre aux attentes des consommateurs. Le monde agricole devra cependant s'organiser et faire œuvre de propositions, ce qui suppose une amélioration de ses connaissances concernant les règles de négociations à l'aval. Par opposition à la contractualisation imposée mais finalement peu efficace (voir les contrats de la LMAP par exemple au niveau de l'amont), les champs du possible d'une contractualisation désirée sont nombreux.

Au niveau de l'Union européenne, la contractualisation peut, à certaines conditions, répondre aux objectifs de la PAC énoncés à l'article 39 TFUE, dont ceux d'assurer ainsi un niveau de vie équitable à la population agricole, notamment par le relèvement du revenu individuel de ceux qui travaillent dans l'agriculture, de stabiliser les marchés, de garantir la sécurité des approvisionnements et d'assurer des prix raisonnables dans les livraisons aux consommateurs. À ce sujet, le groupe d'experts de la Commission européenne, constitué à l'initiative de M. Phil Hogan, commissaire chargé de l'Agriculture et du développement rural, prône une telle démarche. Lors de la présentation des travaux de ce groupe d'experts au commissaire Hogan, le 14 novembre 2016, il a été indiqué que « *dans la chaîne d'approvisionnement, une coopération sous forme de « contractualisation » peut permettre le développement de relations commerciales non antagoniques, qui pourraient satisfaire la demande des consommateurs en matière de produits innovants tout en répondant aux attentes du public concernant la durabilité. Certaines solutions ayant fait leurs preuves, comme les chaînes d'approvisionnement spécialisées, les accords tripartites et d'autres initiatives similaires, existent et gagneraient à être mieux connues en tant qu'exemples de bonnes pratiques* »⁽¹¹⁾. La contractualisation, sous ses diverses formes, est ainsi un outil juridique aux multiples bénéfices pour les acteurs amont de par la visibilité qu'elle peut leur donner tant en termes d'investissement et de débouchés, que de sécurité qu'elle peut procurer à l'aval en termes d'approvisionnement pour répondre aux nouvelles exigences des citoyens. Des assouplissements en matière de règles de concurrence se dessinent au niveau de l'Organisation commune des marchés, du moins si l'on s'en tient aux résultats du dernier trilogue du mois d'octobre entre le Parlement européen, le Conseil de l'Union et la Commission européenne⁽¹²⁾. On peut néanmoins regretter que la proposition de la commission de l'Agriculture et du développement rural du Parlement visant à ajouter dans le règlement OCM une nouvelle catégorie d'organisations au stade de la produc-

(8) Supermarkets slammed for rejecting « wonky » fruit and veg, Farmers Weekly News, 2 mai 2017.

(9) Les Echos, 5 et 6 mai 2017.

(10) L'Ania se mobilise pour l'export des produits alimentaires Français, Ania, communiqué de presse, 20 avr. 2017.

(11) https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/agri-markets-task-force/amtf-exec-summm_fr.pdf.

(12) Confirmation de l'accord sur les aspects agricoles du règlement Omnibus, Conseil de l'Union européenne, communiqué de presse n° 591/17, 16 oct. 2017.

tion, dite « organisations de négociation », n'ait pas été retenue, maintenant ainsi le *statu quo* au sein du ce règlement. L'on pourra – un peu – se consoler, par l'extension envisagée à des secteurs autres que celui du sucre, de la possibilité de négocier collectivement les modalités de partage de la valeur dans les contrats, bien que le caractère facultatif de la démarche, comme dans le secteur sucrier, suppose une volonté elle aussi partagée des acteurs. Qui plus est, la faculté de clauses de répartition de valeur dans le cadre de l'achat de betteraves par l'entreprise sucrière (transformateur) et ses fournisseurs (producteurs) ne concerne que la relation amont de la filière⁽¹³⁾. Si l'on devait transposer la solution « sucre » à d'autres secteurs, elle n'en demeurerait pas moins qu'une solution inaboutie. Le sujet des accords de partage de la valeur est aussi pris en compte dans la consultation publique lancée en août dernier par la Commission européenne, à l'occasion de laquelle sont recueillies les contributions des citoyens afin d'évaluer la nécessité et l'opportunité de prendre des mesures au niveau de l'UE pour combattre ou réguler les pratiques commerciales déloyales dans le domaine agroalimentaire et qui pourront être prises en compte dans les futures propositions éventuelles en matière de simplification et de modernisation de la PAC⁽¹⁴⁾.

Au niveau national, la contractualisation, bien que déjà existante dans l'univers des interprofessions ou initiée d'ici de là, parfois d'ailleurs depuis plusieurs années, par certains industriels de l'agroalimentaire ou par certaines enseignes, suscite un regain intérêt. L'on peut toutefois regretter, en règle générale, un manque de continuité entre la contractualisation amont et celle de l'aval. Récemment, à l'occasion de la loi Sapin II, le législateur est donc venu autoriser les négociations commerciales pluriannuelles pour une durée maximale de trois ans entre fournisseurs et distributeurs (sous certaines conditions). Le temps de la distribution peut ainsi rejoindre celui de l'agriculture sous fonds de plans d'affaires agriculture/industrie/commerce et de contrats amont/aval « back to back ». Le verrou de l'annualité des accords de distribution sautant, il s'agit de parvenir à une meilleure répartition

de la valeur au sein de la filière alimentaire, grâce à des relations commerciales plus transparentes et à une contractualisation rénovée entre les producteurs agricoles et les entreprises agroalimentaires, d'une part, et les entreprises agroalimentaires et les distributeurs, d'autre part⁽¹⁵⁾. Cette loi prévoit aussi que dans le délai d'un an à compter de sa promulgation, le Gouvernement doit remettre au Parlement un rapport sur les pistes de renforcement des missions de l'Observatoire de la formation des prix et des marges des produits alimentaires ainsi que sur l'opportunité de favoriser fiscalement et réglementairement la mise en place de contrats tripartites et pluriannuels entre les agriculteurs, les transformateurs et les distributeurs, et le développement de pratiques commerciales éthiques et équitables. Même si les difficultés demeurent nombreuses (asymétrie dans le rapport de force et dans le degré d'information sur la transmission des prix et la répartition de la valeur ajoutée tout au long de la chaîne, règles de concurrence de source européenne complexes et peu praticables rendant jusqu'alors périlleuses les planifications et ventes conjointes par les organisations de producteurs sans transfert de propriété en dehors de certains secteurs bien limités, bien que des assouplissements se profilent⁽¹⁶⁾, etc.), l'histoire ne fait que commencer sur ces questions. Le premier chantier des États Généraux de l'Alimentation, consacré à la création et à la répartition de valeur, clôturé par le « discours de Rungis » d'Emmanuel Macron, a fixé d'ores et déjà un cap⁽¹⁷⁾. Ces États Généraux se sont poursuivis jusqu'à fin novembre sur le deuxième chantier consacré à une alimentation saine, sûre, durable et accessible à tous. L'ensemble de ces États Généraux se sont clôturés le 21 décembre dernier⁽¹⁸⁾. Des évolutions réglementaires s'ensuivront, même si pour l'heure et après tant d'espoirs douchés au fil des réformes et alors qu'il est déjà rapporté pour les négociations commerciales 2018 que les premières demandes portent sur la baisse de prix⁽¹⁹⁾, le pouvoir « doux » des consommateurs demeure le moteur principal des évolutions à souhaiter. ■

(13) Règl. délégué (UE) n° 2016/1166, 17 mai 2016, modifiant l'annexe X du règlement (UE) n° 1308/2013 concernant les conditions d'achat des betteraves dans le secteur du sucre à compter du 1^{er} octobre 2017.

(14) Vers une chaîne d'approvisionnement alimentaire plus équitable : la Commission européenne sollicite les contributions des citoyens, Comm. UE, communiqué de presse n° IP/17/2521.

(15) Issu du Communiqué du ministère l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt, 9 juin 2016.

(16) V. note de bas de page 12.

(17) Agriculture, relations commerciales... Emmanuel Macron fixe le cap, LSA 19 oct. 2017, n° 2478, p. 8 et s.

(18) Etats généraux de l'alimentation : l'heure du bilan et des premières mesures, par Marie Cadoux. LSA, Newsletter, 21 déc. 2017.

(19) Le souffle des Etats-généraux est vite retombé, par Alain Cardinaux. La France Agricole, Newsletter, 14 déc. 2017.