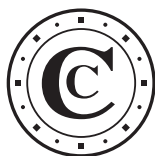


Cour des comptes



ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

LE CONTRÔLE
DE LA CONTRACTUALISATION
DANS LE CADRE
DES LOIS EGALIM :
PREMIERS ENSEIGNEMENTS
POUR LES ÉLEVEURS BOVINS

Exercices 2022-2023

AUDIT FLASH

Février 2024

SOMMAIRE

4	PROCÉDURES ET MÉTHODES
7	SYNTHÈSE
10	RECOMMANDATIONS
11	INTRODUCTION
14	I - UNE OBLIGATION DE CONTRACTUALISATION AMONT POUR LA FILIÈRE BOVINE
14	A - Une contractualisation généralisée entre les producteurs et leurs premiers acheteurs après la loi EGAlim 2
18	B - Un champ d'application étendu pour deux filières différemment structurées
20	C - Un dispositif de contrôle et de traitement des litiges propre aux contrats agricoles
22	II - DES MOYENS DE CONTRÔLE MOBILISÉS RAPIDEMENT ET UNE ACTIVITÉ CIBLÉE PAR LA DGCCRF
22	A - Une planification des contrôles mise en œuvre rapidement
24	B - Des points de contrôle de technicité variable
26	C - En 2022 et 2023, une activité de contrôle croissante, ciblée sur les acheteurs clés
27	D - Un ciblage des contrôles sur les grands acheteurs et une répartition territoriale globalement équilibrée
30	E - Un effort de contrôle proportionné aux moyens de la DGCCRF
30	III - LES PREMIERS ENSEIGNEMENTS DES CONTRÔLES RÉALISÉS
30	A - Un faible recours à la contractualisation
32	B - Un dispositif de sanctions inappliqué à ce jour
33	C - Une complexité des relations contractuelles agricoles qui justifie un effort de transparence et d'accompagnement
38	LISTE DES ABRÉVIATIONS
39	ANNEXES
47	RÉPONSES DES ADMINISTRATIONS, ORGANISMES ET PERSONNES CONCERNÉS

PROCÉDURES ET MÉTHODES

Les rapports de la Cour des comptes sont réalisés par l'une des six chambres thématiques¹ que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics qui en résultent : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'indépendance institutionnelle des juridictions financières et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La contradiction implique que toutes les constatations et appréciations faites lors d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La collégialité intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Le rapport d'instruction, comme les projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

Sauf pour les rapports réalisés à la demande du Parlement ou du Gouvernement, la publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte, que la Cour se propose de publier, aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Leurs réponses sont présentées en annexe du rapport publié par la Cour.

*

**

1. La Cour comprend aussi une chambre contentieuse, dont les arrêts sont rendus publics.

Le présent « audit flash » a été conduit sur le fondement des articles L. 111-3 et suivants du code des juridictions financières. Il est rendu public en vertu des dispositions de l'article L. 143-1 alinéa 2 du même code. Contrairement à d'autres publications de la Cour des comptes, il ne donne pas lieu à un rapport exhaustif sur un organisme ou une politique publique mais permet de dresser, dans un délai resserré, un état des lieux factuel sur un dispositif public bien délimité.

Dans le présent audit, la Cour analyse le contrôle par la direction générale de la concurrence, de la consommation, et de la répression des fraudes (DGCCRF) des contrats conclus entre producteurs et premiers acheteurs dans la filière bovine dans le cadre des lois EGAlim. Ce dispositif de contrôle apparaît en effet à ce stade comme l'un des seuls instruments permettant de mesurer la mise en œuvre de la loi EGAlim 2 qui a rendu obligatoire la signature d'un contrat écrit pluriannuel pour la vente d'un produit agricole et qui vient d'entrer en vigueur pour l'ensemble des composantes de la filière bovine.

Dans le cadre de cet audit, la Cour a réuni des éléments quantitatifs et qualitatifs lui permettant de mesurer l'effectivité des contrôles par les services de l'État de l'application de l'obligation de la contractualisation amont, dans la filière bovine (lait et viande). Ce travail circonscrit dans son objet n'est donc ni une évaluation de la contractualisation, ni une évaluation des lois EGAlim.

Le lancement de l'audit flash a été notifié le 8 septembre 2023 à la directrice générale de la DGCCRF du ministère chargé de l'économie, au directeur général de la performance économique et environnementale des entreprises (DGPE) et à la directrice générale de l'alimentation (DGAL) du ministère chargé de l'agriculture. En complément, le médiateur des relations commerciales agricoles, le président de chambres d'agriculture France, le président du centre national interprofessionnel de l'économie laitière (Cniel) et le président de l'interprofession bétail et viandes (Interbev) ont été informés à la même date de l'ouverture de cet audit.

Des entretiens ont été proposés à l'ensemble de ces acteurs et des questionnaires leur ont été adressés. Les collèges des interprofessions qui souhaitaient s'exprimer dans le cadre de l'audit ont été entendus par la Cour. Dans le cadre de l'audit flash, des visites ont été effectuées auprès des services déconcentrés de la DGCCRF des régions Pays-de-la-Loire et Île-de-France qui regroupent les sièges de nombreuses entreprises de l'industrie agro-alimentaire et de la distribution. Les observations de l'audit se sont également appuyées sur des analyses de la base de données nationale d'identification (BDNI), à partir d'extractions communiquées par la DGAL.

Les observations provisoires de la Cour ont été délibérées par la deuxième chambre le 10 novembre 2023 et adressées pour contradiction à l'ensemble des acteurs notifiés et informés de l'ouverture de l'audit, ainsi qu'à la présidente du comité de règlement des différends commerciaux agricoles. Après examen des réponses reçues, les observations définitives ont été délibérées le 12 décembre 2023 par la deuxième chambre présidée par Mme Podeur, présidente de chambre, et composée de Mme Périn, conseillère maître et présidente de section, MM. Babeau et Brice, conseillers maîtres, ainsi que de Mme Reuland et M. Moslonka-Lefebvre, conseillère et conseiller référendaires, en tant que rapporteurs, assistés de M. Lavallée-Robida, vérificateur, et, en tant que contre-rapporteur, de M. Boullanger, conseiller maître.

L'audit a été examiné et approuvé le 19 décembre 2023 par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Moscovici, Premier président, M. Rolland, rapporteur général du comité, Mme Podeur, M. Charpy, Mmes Camby et Démier, M. Bertucci, Mme Hamayon et M. Meddah, présidentes et présidents de chambre de la Cour, MM. Michaut, Lejeune et Advielle, Mmes Daussin-Charpantier, Gervais et Renet, présidents et présidentes de chambre régionale des comptes ainsi que M. Gautier, Procureur général, entendu en ses avis.

*
**

Les rapports publics de la Cour sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes :

www.ccomptes.fr

SYNTHÈSE

La loi EGAlim 2 a généralisé l'obligation d'une contractualisation écrite à l'amont des filières bovines, c'est-à-dire entre les producteurs et leurs premiers acheteurs. Entrées en vigueur récemment, les règles applicables à ces contrats sont complexes et reflètent la difficulté de trouver un bon équilibre entre liberté contractuelle et régulation du marché.

Les activités de production impliquent en effet de nombreux acteurs, au premier chef les éleveurs, mais également leurs acheteurs de lait cru et de bovins vifs. Les éleveurs, très nombreux², négocient la vente de leurs productions avec un faible nombre d'acheteurs. À titre d'illustration, en 2021, 76,3 % de la collecte de lait est réalisée par 28 établissements collecteurs³. Concernant la viande, 143 abattoirs assurent 92 % des tonnages⁴. En raison de cette asymétrie, les acheteurs bénéficient d'un rapport de force à leur avantage dans la négociation des prix.

Les filières des bovins lait et des bovins viande relèvent dans leur quasi-totalité des dispositions de contractualisation prévues par la loi. Pour la filière laitière et certaines formes de regroupements d'éleveurs⁵, l'expérience de la contractualisation était déjà bien ancrée. Il s'agit en revanche d'une pratique nouvelle pour la plupart des éleveurs de la filière des bovins viande.

Le dispositif créé pour contrôler les relations commerciales à l'amont, y compris la contractualisation, repose pour l'essentiel sur la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF). D'autres instances contribuent à la mise en œuvre et au respect de la loi : Haut conseil de la coopération agricole, médiateur des relations commerciales agricoles, médiateur de la coopération et comité de règlement des litiges commerciaux agricoles.

Compte tenu de l'asymétrie des relations commerciales entre les éleveurs et leurs premiers acheteurs, la Cour a décidé de conduire un audit flash pour examiner les contrôles effectués par la DGCCRF sur les contrats amont dans les filières bovines pour le lait et la viande, tirer les premiers enseignements de ces contrôles et proposer des améliorations. En effet, les contrôles de la DGCCRF constituent l'une des rares sources d'information sur l'application de la contractualisation.

2. En 2020, on dénombre 91 123 exploitations spécialisées en élevage de bovins (lait, viande et mixte).

Source : [les soutiens publics aux éleveurs de bovins](#), Cour des comptes, 2023.

3. Source : [économie laitière en chiffres, Cniel, édition 2023](#).

4. Source : rapport de la Cour de 2023 sur [les soutiens publics aux éleveurs de bovins](#).

5. En raison des déséquilibres dans les rapports de forces entre les maillons économiques, certains éleveurs ont fait le choix de se regrouper, ce qui peut s'apparenter dans certains cas à une forme de contractualisation. Parmi de nombreuses possibilités de regroupements existants, les coopératives constituent le type de groupement le plus ancien. L'adhésion à un groupement peut s'apparenter à une forme de contractualisation lorsque l'adhésion implique le transfert de propriété des produits au groupement (voir <https://www.senat.fr/questions/base/2016/qSEQ160521911.html>).

Conclusions principales de l'audit

1. La loi EGAlim 2 a généralisé l'obligation de contractualisation écrite entre les producteurs agricoles et leurs premiers acheteurs, c'est-à-dire à l'amont des filières agricoles. L'essentiel de la production bovine relève du champ de la contractualisation obligatoire. Entrées en vigueur récemment, les règles applicables aux contrats sont complexes et reflètent la difficulté de trouver un bon équilibre entre liberté contractuelle et régulation du marché. Des divergences d'interprétation existent entre les acteurs.

2. Le dispositif de contrôle de la contractualisation amont repose pour l'essentiel sur la direction générale de la concurrence, de la consommation, et de la répression des fraudes (DGCCRF). Ces contrôles ont été planifiés rapidement après la promulgation de la loi et prennent la forme d'enquêtes complètes qui permettent d'éclairer les relations commerciales entre les éleveurs et leurs premiers acheteurs que sont les industries agro-alimentaires, les coopératives et autres organisations de producteurs, les commerçants de gros en lait et en bestiaux, et les abatteurs. Il s'agit d'acteurs-clés qui opèrent tant auprès des agriculteurs et de leurs groupements (amont agricole) que des distributeurs et des consommateurs (aval agro-alimentaire).

3. Le chiffre d'affaires apparaît comme l'un des principaux critères employés pour identifier les acheteurs clés à contrôler et pour examiner leurs relations commerciales avec les éleveurs. Au total, pour les exercices examinés par la Cour, la DGCCRF a ainsi contrôlé 64 acheteurs clés pour les filières bovines, parmi lesquels de grands opérateurs nationaux. En moyenne, un acheteur contrôlé réalise un chiffre d'affaires de plus de 2 Md€, soit un volume financier qui correspond à un approvisionnement auprès de milliers d'éleveurs. L'activité de contrôle, en croissance de 140 % entre 2022 et 2023, apparaît dans cette mesure proportionnée aux moyens de la DGCCRF et a été répartie de façon globalement équilibrée sur le territoire national et entre les différentes catégories d'acheteurs.

4. Les contrôles de la DGCCRF constituent l'une des rares sources d'information sur la contractualisation. Ils permettent de prendre connaissance de contrats signés et d'analyser des formules de prix ainsi que d'autres clauses contractuelles. Ils reflètent une contractualisation marquée par une forte hétérogénéité entre les filières et l'emploi d'indicateurs de prix et de clauses qui produisent des effets parfois contrastés pour les éleveurs.

5. Les contrôles de la DGCCRF révèlent la complexité des clauses contractuelles et des dispositions de la loi, nécessitant un meilleur accompagnement des producteurs et une plus grande transparence sur les contrôles réalisés. Dès lors, les sanctions prévues par la loi n'ont pas encore été appliquées. Cette situation doit être corrigée dans les meilleurs délais.

RECOMMANDATIONS

- **Recommandation 1** Mettre en place une plateforme de signalement destinée aux agriculteurs avec des garanties de confidentialité (*ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, 2025*).
- **Recommandation 2** Proposer au comité de règlement des différends commerciaux agricoles de rendre publiques des lignes directrices pour lever les difficultés d'application des articles L.631-24, L.631-24-2 et L.631-24-3 du code rural et de la pêche maritime (*ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire, ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, 2024*).
- **Recommandation 3** Établir et rendre public un bilan annuel des contrôles réalisés sur le fondement de l'article L. 631-25 du code rural et de la pêche maritime, présentant les principaux enseignements tirés (*ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, 2024*).

INTRODUCTION

Avec la production en 2022 de plus de 23 milliards de litres de lait de vache, de plus de 4 millions de bovins (dont les veaux) pour la viande, couvrant environ 90 % de la consommation française, et de nombreux produits laitiers et carnés qui en dérivent⁶, la filière bovine constitue une composante importante de l'agriculture française.

Les activités de production impliquent de nombreux acteurs, au premier chef les éleveurs, mais également leurs acheteurs de lait cru et de bovins vifs (cf. schéma n° 1 page suivante). Les éleveurs, très nombreux, négocient la vente de leurs productions avec un faible nombre d'acheteurs. En raison de cette asymétrie, les acheteurs bénéficient d'un rapport de force à leur avantage dans la négociation des prix.

Aux acteurs de marché s'ajoutent des opérateurs de régulation et de contrôle qui visent à garantir un fonctionnement équilibré des relations commerciales dans ce contexte de déséquilibre. À cet égard, l'organisation moins aboutie de la filière viande bovine par rapport à la filière lait accroît le risque de déséquilibre. Par ailleurs, les éleveurs qui adhèrent à des coopératives ou qui sont membres d'une organisation de producteurs sont plus à même de faire valoir leur intérêt dans une négociation commerciale que ceux qui restent isolés. Les coopératives se distinguent ainsi des autres producteurs et groupements de producteurs par un modèle de régulation spécifique, avec des acteurs propres au modèle coopératif.

La loi EGalim 1 a été promulguée en novembre 2018⁷ dans le prolongement des états généraux de l'alimentation (EGA) lancés en juillet 2017 afin d'améliorer l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire. Prenant acte du rapport de force déséquilibré entre producteurs, fournisseurs et distributeurs qui résulte d'une concentration très inégale de ces acteurs sur le marché, l'État est intervenu et a légiféré, notamment afin de permettre une meilleure répartition de la valeur créée tout au long de la chaîne agro-alimentaire et une meilleure protection de la rémunération des agriculteurs. La loi a pour ce faire introduit un mécanisme de contractualisation « amont » entre les agriculteurs et les premiers acheteurs, la proposition de contrat devant intervenir à l'initiative des agriculteurs, afin qu'il soit mieux tenu compte de leurs coûts de production, tout au long de la chaîne agroalimentaire, qui va de la ferme à la fourchette.

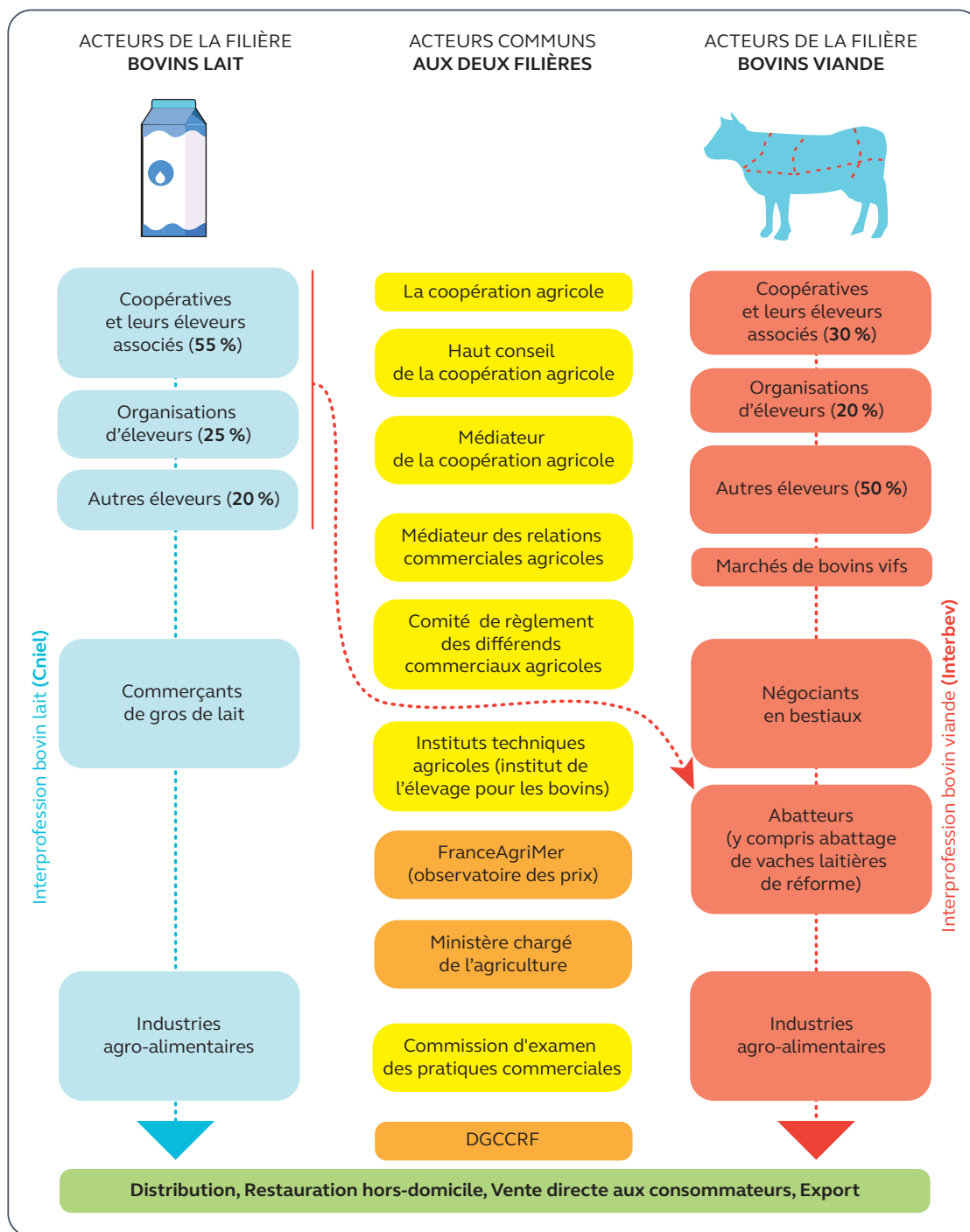
Deux ans plus tard, une mission sur la mise en œuvre de la loi a conclu que ses objectifs n'avaient pas été atteints, même si certaines avancées avaient été observées⁸.

6. Pour une vue d'ensemble, voir le [rapport au Parlement 2023 de l'observatoire des prix et des marges de FranceAgriMer](#) dont les chiffres ici présentés sont tirés.

7. 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.

8. [Le rapport de la mission Papin](#) a été remis le 25 mars 2021.

Schéma n° 1 : principaux acteurs des filières bovins lait et bovins viande



Source : Cour des comptes

Note : les éléments indiqués en bleu et en rouge représentent respectivement les acteurs des filières bovins lait et bovins viande. La flèche bleue et les deux flèches rouges représentent respectivement les flux commerciaux de lait cru et de bovins viande (la flèche rouge en diagonale représente les vaches laitières de réforme destinées à la production de viande). Les éléments indiqués en jaune représentent les acteurs avec un rôle de régulation, d'information ou de représentation en lien avec des enjeux économiques et qui concernent tant les filières bovins lait que bovins viande. Les éléments en orange représentent les acteurs qui relèvent de l'État, dont la DGCCRF qui assure des missions de contrôle des relations commerciales. L'élément en vert représente l'aval des filières agricoles. Les pourcentages sont détaillés dans le tableau n° 3.

Un rapport rendu public par l'inspection générale du ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire (MASA) et qui faisait suite à deux autres rapports connexes, relevait l'existence de difficultés spécifiques pour la filière bovins viande, avec notamment un faible recours à la contractualisation et une structuration insuffisante de la filière⁹.

Afin de remédier à cette situation, la loi EGAlim 2 du 18 octobre 2021 a été promulguée avec pour ambition de donner plein effet aux mesures initiées. Alors que dans le cadre de la première loi EGAlim, la signature de contrats entre producteurs et premiers acheteurs restait facultative, la loi EGAlim 2 a rendu obligatoire la signature d'un contrat écrit pluriannuel pour la vente d'un produit agricole.

En juillet 2022, un rapport d'information de la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale¹⁰ relevait toutefois des risques de non-recours à la contractualisation¹¹. Et un an après, en juillet 2023, l'attention de la Cour des comptes a été appelée sur l'application effective de la loi EGAlim 2.

La Cour a décidé de mener un audit flash portant sur le contrôle par la DGCCRF des contrats conclus entre producteurs et premiers acheteurs dans la filière bovine en application des lois EGAlim. Prévu par la loi, ce dispositif de contrôle apparaît en effet à ce stade comme l'un des seuls instruments permettant d'apprécier la mise en œuvre de la loi.

La Cour entend apporter une contribution documentée et indépendante sur l'application de la loi EGAlim 2 en matière de contractualisation amont et de contrôles effectués dans les filières bovins lait et bovins viande. Ce travail circonscrit dans son objet n'est donc ni une évaluation de la contractualisation, ni une évaluation des lois EGAlim¹².

Le présent audit flash rappelle les objectifs de la loi pour les filières bovines, son périmètre d'application et les dispositions de régulation et de contrôle mises en place ; il rend ensuite compte des moyens mobilisés par la DGCCRF pour contrôler la contractualisation amont dans les filières bovins viande et bovins lait et en tire les premiers enseignements.

9. [Rapport du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux \(CGAAER\) n°20080 relatif à la contractualisation de l'engraissement de viande bovine](#) publié en mars 2021. Ce rapport fait suite à deux autres rapports du CGAAER publiés respectivement en 2015 et 2016 sur la contractualisation dans les filières [bovins viande](#) et [bovin lait](#). Le nombre de rapports d'inspection sur la contractualisation dans les filières bovines témoigne des enjeux que représente ce sujet.

10. [Rapport d'information par la commission des affaires économiques sur l'application de la loi n° 2021-1357 du 18 octobre 2021 visant à protéger la rémunération des agriculteurs](#), n°171, déposé le mercredi 27 juillet 2022.

11. « [Les rapporteurs] s'inquiètent [...] des alertes émises par les personnes auditionnées qui regrettent que, dans les filières soumises à la contractualisation obligatoire, celle-ci ne soit pas mise en œuvre pour une grande majorité des producteurs. » (extrait du rapport précédemment cité).

12. [Voir l'article L132-6 du code des juridictions financières.](#)

I - UNE OBLIGATION DE CONTRACTUALISATION AMONT POUR LA FILIÈRE BOVINE

La loi EGAlim 2 a généralisé l'obligation de contractualisation écrite pluriannuelle entre les producteurs agricoles et leurs premiers acheteurs. Les règles applicables aux contrats agricoles amont concernent désormais l'ensemble des éleveurs de bovins : elles encadrent la liberté contractuelle des parties, dans le but d'assurer un meilleur équilibre des relations commerciales et de protéger le revenu des éleveurs.

A - Une contractualisation généralisée entre les producteurs et leurs premiers acheteurs après la loi EGAlim 2

1 - Des règles contractuelles détaillées

La loi n° 2021-1357 du 18 octobre 2021 visant à protéger la rémunération des agriculteurs, dite loi EGAlim 2, a complété le cadre juridique applicable aux contrats de vente de produits agricoles conclus, en amont, entre les agriculteurs et leurs premiers acheteurs (organisations de producteurs, coopératives, commerçants en bestiaux, abattoirs et transformateurs). Est ainsi rendue obligatoire pour la vente de produits agricoles sur le territoire français la conclusion d'un contrat écrit pluriannuel, à l'exclusion des cessions de faible volume et de nombreuses autres dérogations¹³.

Le contrat, socle de la négociation, doit intervenir à l'initiative du producteur et comporter sept

clauses relatives à sa consistance et à son exécution (art. L. 631-24 du code rural et de la pêche maritime – CRPM), notamment à la détermination et à la révision des prix des produits, par référence à des indicateurs combinés de coûts de production, de marché et de qualité¹⁴. Lorsque les agriculteurs sont associés d'une coopérative ou membres d'une organisation de producteurs commercialisant leur production, les règlements intérieurs ou statuts de ces entités doivent comporter des dispositions produisant, pour les agriculteurs, des effets similaires aux clauses contractuelles obligatoires (art. L. 631-24-3).

La contractualisation obligatoire prévalait certes depuis 2011 dans la filière bovins lait pour la production de lait cru, en anticipation de la fin de quotas laitiers (2015), et pour les gros bovins de boucherie sous Label Rouge depuis 2019 par accord interprofessionnel¹⁵. La loi EGAlim 2 a cependant étendu cette pratique à toute la filière bovins viande ainsi qu'à la viande bovine issue de races laitières (cf. schéma n° 2).

En cas d'absence de contrat, de comportements faisant obstacle à la conclusion de contrats, de contrats conclus au terme d'une procédure de négociation non conforme à la loi ou de contrats non conformes à la loi, les producteurs et les organisations de producteurs comme les acheteurs encourent une amende administrative dont le montant

13. Tous les produits mentionnés à l'annexe 1 du [Règlement n°1308/2013](#) portant organisation commune des marchés sont concernés sous réserve des exclusions et dérogations prévues par la loi : transactions hors champ prévues au I. de l'art. L. 631-24 (ventes directes au consommateur, cessions aux organisation caritatives, cessions à prix ferme sur marchés physiques de gros de produits agricoles, producteurs, organisations de producteurs ou acheteurs réalisant un chiffre d'affaire par produit inférieur aux seuils fixés à l'article R. 631-6), dérogations à l'obligation de contrat écrit ouvertes à la quasi-totalité des produits végétaux (L. 631-24-2 et R. 631-6-1).

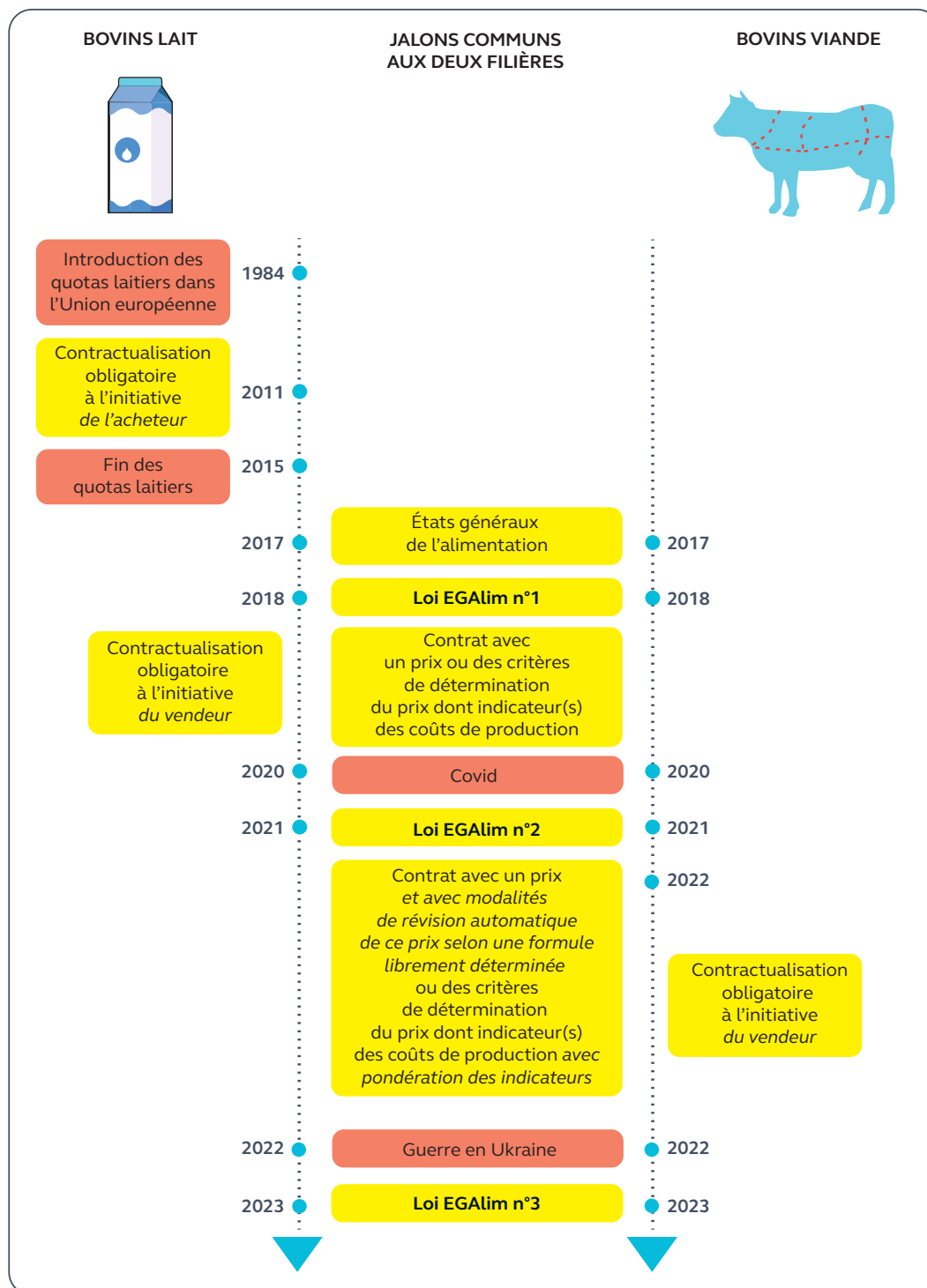
14. L'annexe 1 détaille le contenu des contrats. De plus, pour ce qui concerne la viande bovine, à titre expérimental et pour trois ans, une clause dite « tunnel de pris » doit prévoir dans les contrats les bornes minimales et maximales de l'évolution des coûts de production, en application du décret n° 2021-1415 du 29 octobre 2021.

15. Voir : <https://www.interbev.fr/ressource/accord-interprofessionnel-definissant-les-regles-de-contractualisation-en-label-rouge-gros-bovins-de-boucherie/>

est proportionné à la gravité des faits constatés (L. 631-25). L'article R. 631-15 du CRPM habilite la direction générale de la

concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) à rechercher et à constater ces manquements.

Schéma n° 2 : principaux jalons associés à la contractualisation dans les filières bovines



Source : Cour des comptes

Note : les éléments indiqués en rouge indiquent des jalons historiques exogènes ainsi que des crises avec une influence sur les relations commerciales et les prix. Les éléments indiqués en jaune représentent des jalons historiques ainsi que des éléments relatifs aux contrats.

2 - Une entrée en vigueur récente

La loi EGAlim 2 est entrée en vigueur de manière plus précoce pour la filière bovine, reflétant la volonté de l'État de donner aux producteurs davantage de visibilité sur les

débouchés et sur les prix et d'encourager la structuration de la filière. L'obligation de conclure des contrats écrits comportant l'ensemble des clauses prévues par la loi a été échelonnée en application de l'article 16 de la loi et du décret n° 2021-1416 comme suit :

Tableau n° 1 : échéancier d'entrée en vigueur de la loi EGAlim 2 pour la filière bovine

Date	Animaux et produits concernés
Au 1 ^{er} janvier 2022	Bovins mâles non castrés de 12 à 24 mois de race à viande, bovins femelles de plus de 12 mois n'ayant jamais vêlé de race à viande, bovins femelles ayant déjà vêlé de race à viande, bovins sous signes officiels de qualité Lait de vache cru
Au 1 ^{er} juillet 2022	Bovins mâles ou femelles maigres de moins de 12 mois de race à viande, hors signes officiels de qualité
Au 1 ^{er} janvier 2023	Autres bovins et en particulier vaches laitières réformées Ensemble des filières qui ne font pas l'objet d'un décret spécifique

Source : Cour des comptes à partir du décret n° 2021-1416

Par ailleurs, les accords-cadres et contrats qui étaient en cours au moment de l'entrée en vigueur des dispositions relatives à la contractualisation écrite devaient être mis en conformité dans l'année et au plus tard :

- le 1^{er} janvier 2023 pour les filières concernées par l'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2022 ;
- à la date anniversaire de l'entrée en vigueur pour les autres filières concernées ;
- pour les filières concernées par l'entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2023, cette date limite de mise en conformité sera le 1^{er} janvier 2024.

Pour ce faire, les producteurs ou leurs organisations proposent un avenant à l'acheteur ou lui demandent de proposer cet avenant. Les mêmes délais s'appliquent à la mise en conformité des statuts et du règlement intérieur des coopératives agricoles.

Les règles contractuelles rénovées applicables aux producteurs et à leurs premiers acheteurs en vertu de la loi EGAlim 2 sont donc d'application récente mais prolongent la

dynamique engagée à compter de 2019 par la loi EGAlim 1. Ainsi, pour les opérateurs et les filières pour lesquels la contractualisation était déjà obligatoire ou qui commerçaient sous contrat ou en coopérative et qui avaient de surcroît intégré le cadre fixé par la loi EGAlim 1, la marche à franchir n'est pas la même que pour les opérateurs qui n'avaient pas de pratique de contractualisation installée préalablement à la promulgation de la loi.

3 - Des règles complexes et des divergences d'interprétation

Les règles applicables aux contrats portant sur des produits agricoles ou alimentaires sont complexes (voir *supra* I.A.1) et reflètent la difficulté pour le législateur et pour les parties de trouver un bon équilibre entre liberté contractuelle et régulation du marché. Pour accompagner les agriculteurs, les interprofessions ont publié des guides de contractualisation ainsi que des contrats type mis à la disposition des éleveurs de bovins¹⁶. La fréquence de consultation de ces instruments

par les opérateurs n'est pas connue. Les ministères chargés de l'économie et de l'agriculture ont aussi établi et publié une foire aux questions (FAQ) sur l'application d'EGAlim 2 ainsi que divers documents d'explication des lois¹⁷.

Toutefois, certaines dispositions EGAlim soulèvent encore des questions juridiques et plusieurs sujets nécessiteraient d'être clarifiés, de l'avis des parties prenantes. Fixer la doctrine permettrait de surmonter les sentiments de défiance ou d'injustice que les parties peuvent, en raison de ces incertitudes, exprimer les unes à l'égard des autres ou à l'égard des pouvoirs publics, et qui nuisent au bon déploiement de la contractualisation.

Les parties font ainsi état de divergences d'analyse concernant la portée dans la formule de prix, des indicateurs relatifs aux coûts pertinents de production en agriculture et à leur évolution. L'article [L. 631-24](#) prévoit à la fois que les parties définissent librement les critères et modalités de révision ou de détermination du prix et que le producteur doit présenter une proposition de contrat qui constitue le socle de la négociation : ce socle intègre comme critères et modalités de révision ou de détermination du prix, un ou plusieurs indicateurs de coûts pertinents de production en agriculture. La question est de savoir si le ou les indicateurs

de coûts de production figurant dans la proposition socle établie par le producteur s'imposent aux parties pour le contrat.

De même, la disposition de l'article [L. 631-24](#) précisant que les indicateurs publiés par les organisations interprofessionnelles ou les instituts techniques agricoles¹⁸ « *servent d'indicateurs de référence* » peut être interprétée comme rendant obligatoire l'utilisation de ces indicateurs. Or, [le principe de la liberté contractuelle](#), rappelé dans la foire aux questions (FAQ) par la DGCCRF et le ministère de l'agriculture, permet aux parties de recourir aux indices et indicateurs qu'elles choisissent. Sur ce point aussi, les analyses peinent à converger.

Les modalités de fixation des prix en cadre coopératif au regard d'EGAlim font également débat. La rémunération des coopérateurs n'est pas déterminée comme dans un contrat de vente classique et ne permet pas de s'engager sur les prix dans les mêmes conditions. Toutefois, comme indiqué ci-dessus, les coopératives doivent, pour produire des effets similaires aux contrats, mettre à jour leur statuts sur la base de modèles (Art. L. 521-3-1 du CRPM). L'information communiquée à l'agriculteur associé sur les formules de prix doit être détaillée : il doit recevoir une information individualisée sur sa rémunération. Les non-

16. Guide des bonnes pratiques contractuelles et commerciales de l'interprofession laitière, Cniel, 2023 ; [Guide de la contractualisation bovine, Interbev](#), 2019 (en cours de mise à jour) ;

Pour un modèle de contrat, voir par exemple [ce modèle](#) qui concerne tant les filières bovins lait que bovins viande.

17. [Foire aux questions : application de la loi n°2021-1357 du 18 octobre 2021 visant à protéger la rémunération des agriculteurs](#), DGPE-DGCCRF, 2021 ;

[Lignes directrices sur la prise en compte des « indicateurs » dans la chaîne contractuelle](#), DGCCRF, 2020 ;

[Lignes directrices : droit de la concurrence et secteur agricole](#), DGCCRF, 2020 ;

[Lignes directrices relatives à l'encadrement des promotions](#), DGCCRF, 2021 ;

[Foire aux questions portant sur les lignes directrices en matière de pénalités logistiques](#), DGCCRF, 2023.

18. L'institut de l'élevage est l'institut technique agricole compétent pour les filières bovines. L'observatoire de la formation des prix et des marges des produits alimentaires (art. L. 682-1 du code rural et de la pêche maritime) relaie ses travaux en publiant chaque trimestre un [support synthétique](#) reprenant l'ensemble des indicateurs rendus publics relatifs aux coûts pertinents de production en agriculture. Pour mémoire, l'observatoire étudie les coûts de production au stade de la production agricole, les coûts de transformation et les coûts de distribution dans l'ensemble de la chaîne de commercialisation. Il examine, à l'échelle de chaque filière, la prise en compte des indicateurs relatifs aux coûts de production précités ainsi que la répartition de la valeur ajoutée tout au long de la chaîne de commercialisation. Son [rapport annuel](#) expose ses observations. Il peut aussi être saisi par le médiateur ou une organisation interprofessionnelle pour avis sur les indicateurs de coûts de production ou de prix des produits agricoles et alimentaires ou sur leurs méthodes d'élaboration.

coopérateurs estiment que ces règles sont moins rigoureuses que celles qui s'imposent à eux tandis que du point de vue des coopératives, elles sont adaptées à leurs contraintes propres.

Enfin, encore à titre d'exemple, une divergence d'analyse semble persister entre la DGCCRF et le Haut conseil de la coopération agricole (HCCA) (cf. I.B.1 *infra*) quant aux compétences de la DGCCRF pour contrôler et sanctionner le respect par les coopératives des obligations découlant de la loi. Une clarification législative pourrait s'avérer, sur ce point, nécessaire.

B - Un champ d'application étendu pour deux filières différemment structurées

1 - Des acteurs et flux commerciaux hétérogènes dans les filières de bovins lait et de bovins viande

À de rares exceptions près, les filières de bovins lait et de bovins viande relèvent à

présent du régime de contractualisation amont prévu par les lois EGAlim. La filière laitière est plus structurée que la filière viande dans la mesure où les producteurs y sont davantage regroupés (cf. tableau n° 3). La forte structuration dans la filière laitière s'explique notamment par la périssabilité du produit ainsi que pour des raisons historiques liées à la fin des quotas laitiers et à une contractualisation obligatoire plus ancienne (2011). Bien que le regroupement de l'offre soit associé à une plus grande capacité à peser dans les négociations commerciales vis-à-vis d'acheteurs plus concentrés, la « culture d'indépendance, de "maquignonnage" ou de "cueillette" reste très forte » au sein de la filière bovine¹⁹. Les politiques de structuration et de contractualisation sont intimement liées.

Tableau n° 2 : analyse comparée de la structuration des filières bovins lait et bovins viande

	Bovins lait	Bovins viande
Nombre d'exploitations	50 000	83 000
Dont % sociétaires d'une coopérative ou d'une organisation de producteur (OP) avec transfert de propriété [S1]	55 %	30 %
Dont % membres d'une OP sans transfert de propriété [S2]	25 %	20 %
Dont % autres producteurs	20 %	50 %
Part des agriculteurs associés à des groupements (en %) [S1 + S2]	80 %	50 %

Source : synthèse Cour des comptes d'après les chiffres indiqués dans l'étude citée en note de bas de page ainsi que les chiffres cités par le rapport de la Cour des comptes sur les soutiens publics aux éleveurs de bovins

Le schéma n° 1 présenté en introduction précise l'organisation des relations commerciales dans les filières de bovins lait et de bovins viande. Les premiers acheteurs diffèrent dans

ces deux filières, avec un rôle central des commerçants en bestiaux et des abatteurs dans les transactions amont pour la filière de bovins viande.

19. Étude *Comment l'amont des filières de production agricole se saisit-il des outils d'organisation économique et comment mesurer l'impact qu'ont ces choix sur les revenus des agriculteurs ?* d'ABCIS et Blézat Consulting commandée par le MASA (décembre 2019).

Les deux filières sont cependant étroitement liées, comme l'indique l'exploitation de la base de données nationale d'identification (BDNI), système d'information à double finalité sanitaire et commerciale qui retrace l'ensemble des flux d'animaux sous le contrôle de la direction générale de l'alimentation (DGAL) du ministère chargé de l'agriculture. D'après les données BDNI analysées par la Cour sur la période 2018-2022, la viande bovine abattue en France provient pour 65 % du troupeau de bovins viande et pour 35 % du troupeau laitier. Ces proportions n'ont que peu varié dans le temps (environ 2 points entre 2018 et 2022).

2 - Plus de 90 % de la production bovine dans le champ de la contractualisation obligatoire

Les premiers acheteurs de bovins vivants issus des filières lait et viande tendent à rassembler les animaux par lots et opèrent principalement dans deux circuits commerciaux : d'une part les centres de rassemblements en dehors des marchés²⁰ et d'autre part les marchés de bovins vifs²¹. Les premiers entrent dans le champ d'application des lois EGAlim, mais pas les seconds.

Ces opérateurs commerciaux, leurs gestionnaires ainsi que les flux d'animaux associés sont retracés dans la BDNI. L'analyse par la Cour des données de cette base montre que les gestionnaires des centres de rassemblement tels que les commerçants en bestiaux et les coopératives commercialisent un nombre élevé d'animaux, à hauteur de 6 à 7 millions par an,

contre environ 700 000 par an pour les marchés. Ces flux commerciaux associés aux marchés, de l'ordre de 10 % en 2022, sont donc modestes par rapport aux autres opérateurs commerciaux. Sur la base de sources différentes²², la direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises (DGPE) du ministère chargé de l'agriculture aboutit à un chiffre concordant.

La part des flux commerciaux transitant par les marchés et retracée par la Cour a globalement peu varié sur la période 2018 à 2022 (variation inférieure à 2 points). Depuis l'application de la loi au 1^{er} janvier 2022, on n'observe pas d'inflexion dans les flux associés aux marchés. Il s'ensuit que le champ d'application d'EGAlim 1 et 2 concerne l'essentiel des bovins commercialisés en France.

Les centres de rassemblement sont associés à des parts de marché variables. Les gestionnaires de certains de ces centres jouent un véritable rôle de pivot dans les chaînes commerciales à l'amont. D'après les données de la BDNI, les dix premiers centres de rassemblement concentrent plus d'un dixième du total des flux commerciaux de bovins vifs.

Au total, même s'il n'a pas été possible de quantifier précisément les productions et les animaux placés hors champ par le législateur, l'essentiel de la production relève aujourd'hui de la loi.

20. Selon l'art. R233-3-1, « centre de rassemblement » désigne « tout emplacement où sont rassemblés des animaux issus de différentes exploitations en vue de la constitution de lots d'animaux destinés aux échanges intracommunautaires, à l'exportation vers des pays tiers ou à l'expédition sur le territoire national. Ne sont pas compris dans cette définition les exploitations d'élevage, les lieux d'exposition ou de manifestations sportives ou culturelles et les établissements d'abattage ».

21. Il existe deux catégories de marchés aux bestiaux organisant la rencontre de l'offre et de la demande : marchés de gré à gré et marchés au cadran (voir <https://fmbv.fr/Page/146/LES-MARCHES/GRE-A-GRE---CADRANS>).

22. Données publiées par la fédération française des marchés de bovins vifs (FFMB) notamment. Estimation à 12%.

C - Un dispositif de contrôle et de traitement des litiges propre aux contrats agricoles

1 - Un dispositif de contrôle relevant de la DGCCRF en lien avec la coopération agricole

L'article L. 631-25 du code rural et de la pêche maritime prévoit de sanctionner par une amende s'élevant au maximum à 2 % du chiffre d'affaires plusieurs infractions susceptibles d'être commises par un producteur, une organisation de producteurs ou un acheteur, et portant notamment sur la consistance du contrat (un contrat ou un accord-cadre doit comporter l'ensemble des clauses de l'article L. 631-24, rappelées en annexe n° 1), l'existence d'échanges écrits et de bonne foi entre les parties concernant les clauses du contrat ou la transmission d'informations nécessaires à son exécution. Constitue également un manquement le fait pour un producteur ou une organisation de producteurs de ne pas proposer de contrat ou d'accord-cadre écrit et, symétriquement pour un acheteur, d'acheter des produits agricoles sans avoir conclu de contrat ou d'accord-cadre.

Alors que plusieurs services sont habilités à rechercher et à constater ces manquements²³, l'audit n'a pas révélé la définition d'une stratégie d'intervention commune ou d'un partage des tâches. Les échanges intervenus

à haut niveau entre les ministres chargés de l'agriculture et des entreprises, leurs cabinets ainsi que les services de la DGPE et de la DGCCRF désignent cette dernière comme seul opérateur des contrôles au niveau national.

Pour les coopératives agricoles, le Haut conseil de la coopération agricole (art. L. 528-1 du code rural et de la pêche maritime) vérifie que les statuts et règlements intérieurs de celles-ci produisent pour les agriculteurs associés de la coopérative, sur les différents points énumérés dans le tableau n° 2, des effets similaires à ceux prévus par la loi. Il transmet son analyse et ses conclusions aux agents de la DGCCRF²⁴. Ce contrôle s'effectue obligatoirement chaque année dans le cadre de l'examen d'un dossier annuel de contrôle (DAC), transmis par chaque coopérative au HCCA et comprenant les comptes, les résolutions votées en assemblée générale, les statuts et les règlements intérieurs s'ils sont modifiés (art. R. 525-8). En cas de non-conformité, le HCCA peut saisir les coopératives pour correction. Tous les ans, les 1 800 coopératives agricoles françaises adressent ainsi leurs dossiers annuels de contrôle au HCCA qui en étudie environ 400 de manière plus poussée, en ciblant les plus importantes et, le cas échéant, certaines activités. En 2022 et 2023, une attention renforcée a ainsi été portée au lait et aux bovins viande pour accompagner l'entrée en vigueur anticipée de la loi EGAlim 2.

23. Art. R. 631-15: « Sont habilités à rechercher et à constater les manquements mentionnés à l'article L. 631-25 : / 1° Les agents de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes ; / 2° Les agents des services de l'État chargés de l'agriculture et de la pêche ; / 3° Les agents assermentés de l'établissement mentionné à l'article L. 621-1 désignés par le directeur général de cet établissement en application du deuxième alinéa de l'article R. 622-6 ; / 4° Les administrateurs, officiers du corps technique et administratif des affaires maritimes ; / 5° Les fonctionnaires affectés dans les services exerçant des missions de contrôle dans le domaine des affaires maritimes sous l'autorité ou à la disposition du ministre chargé de la mer ; / 6° Les agents des douanes. »

24. En 2022, toutes filières agricoles confondues, le HCCA a été saisi cinq fois par la DGCCRF ([rapport d'activité 2022 du HCCA](#)) et 16 fois en 2023 selon La coopération agricole.

2 - Des litiges obligatoirement soumis aux instances de médiation et de règlement des différends agricoles

Pour les litiges entre les professionnels, plusieurs voies de droit spéciales existent, faisant du recours au juge l'exception. Les litiges concernant la conclusion ou l'exécution du contrat ou de l'accord-cadre ayant pour objet la vente de produits agricoles doivent, avant toute saisine d'un juge, faire l'objet d'une procédure devant le médiateur des relations commerciales agricoles et, en cas d'échec, d'une saisine du comité de règlement des différends commerciaux agricoles (article L. 631-28 du code rural et de la pêche maritime). À l'automne 2023, une seule saisine du médiateur était intervenue concernant des contrats d'amont pour la filière de bovins viande, contre près de 200 pour la filière de bovins lait. Aucun différend n'avait été porté devant le comité de règlement des différends.

Pour la sphère coopérative, les litiges peuvent être portés devant le médiateur de la coopération agricole²⁵.

Les opérateurs agissent enfin peu devant les tribunaux sur le fondement du code de commerce (ou du code civil pour les coopératives), car ils ne disposent pas, contrairement aux services de l'État, des moyens d'enquêtes leur permettant de répondre aux exigences de démonstration requises par les

juridictions (preuves d'état de soumission et de déséquilibre significatif). Un jugement rendu le 30 août 2022 par le tribunal judiciaire de Coutances²⁶, saisi sur le fondement de l'article L. 631-8 avant création du comité de règlement des différends, fait toutefois état d'une situation de déséquilibre entre une association d'organisations de producteurs et son acheteur, en référence aux articles 1142 et 1143 du code civil concernant l'effet de la violence sur un contrat.

Ainsi, en complément des contrôles menés par la DGCCRF, les services précités contribuent à accompagner la mise en œuvre de la loi et à en faire respecter les termes et constituent pour les agriculteurs comme pour les acheteurs des interlocuteurs mobilisables²⁷.

Cependant, l'existence d'instruments de droit dans le domaine commercial est une condition nécessaire mais pas suffisante pour garantir l'application de la loi. La peur d'être déréféré par son client peut être très forte chez un éleveur tenté par une démarche de réclamation auprès d'une instance officielle. Ce risque ne peut être écarté dans des filières commerciales agricoles marquées par de forts déséquilibres entre les co-contractants.

25. Lorsque les litiges entre l'associé coopérateur et sa coopérative portent sur des stipulations des contrats d'apport relatives aux prix et aux modalités de détermination et de révision des prix ainsi qu'aux volumes, et lorsque les litiges sont relatifs au calcul ou paiement d'indemnités financières dues à la suite du départ d'un associé coopérateur avant la fin de sa période d'engagement, le médiateur des relations commerciales agricoles mentionné à l'article L. 631-27 instruit le litige et transmet son avis au médiateur de la coopération agricole pour permettre à ce dernier d'effectuer la médiation (source : charte de la médiation).

26. Tribunal judiciaire de Coutances, 30 août 2022, n° RG 21/01372 – N° Portalis DBY6-W-B7F-DBQG.

27. La commission d'examen des pratiques commerciales (CEPC) peut également connaître des questions et des pratiques concernant les relations commerciales agricoles.

II - DES MOYENS DE CONTRÔLE MOBILISÉS RAPIDEMENT ET UNE ACTIVITÉ CIBLÉE PAR LA DGCCRF

La DGCCRF veille au bon fonctionnement des marchés et a notamment pour mission « *de déterminer et de faire respecter : les règles de concurrence, afin de favoriser le développement d'un marché ouvert et loyal [ainsi que] les règles relatives à l'information des consommateurs et à la loyauté des pratiques commerciales vis-à-vis de ces derniers [...]* »²⁸. Dans le domaine de l'alimentation, elle peut intervenir à tous les stades de l'activité économique, c'est-à-dire, selon une formule ramassée, « de la fourche à la fourchette ». Cette compétence s'étend donc, dans le domaine de l'élevage bovin, à tous les stades de vente, de la collecte du lait cru à la ferme jusqu'à la vente de fromage, de lait ou de produit laitier et de la vente du bovin vif jusqu'à la vente de morceaux de viande entière ou transformée.

A - Une planification des contrôles mise en œuvre rapidement

Les contrôles de la DGCCRF sont planifiés puis mis en œuvre avec d'éventuels ajustements au fil de l'eau. Pour une part majoritaire²⁹, les contrôles sont programmés sur une base annuelle via un échange entre la direction générale et ses services déconcentrés qui assurent la conduite opérationnelle des contrôles, notamment les directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DREETS) chargées des relations entre les entreprises³⁰ et compétentes pour le suivi des lois EGAlim.

Des plans de contrôles sont rédigés à l'échelon national pour chacun des grands axes d'enquête traités par la DGCCRF (en moyenne 140 par an, tous secteurs économiques confondus) et les campagnes de contrôle font l'objet de retours d'expériences annuels formalisés par une synthèse, à partir des remontées des services déconcentrés vers l'administration centrale. La contractualisation agricole amont a été expressément identifiée comme l'un de ces 140 sujets d'enquête annuels, et son application à la filière bovine soulignée.

Des contrôles de contrats de première cession entre producteur (ou ses groupements) et premier acheteur avaient déjà été réalisés au quatrième trimestre 2019 et au quatrième trimestre 2020 à la suite de la publication de la première loi EGAlim. La DGCCRF avait aussi réalisé entre 2019 et 2021 des contrôles relatifs à la prise en compte des indicateurs introduits par cette loi.

Le suivi de l'application de la loi EGAlim 2, promulguée en octobre 2021, constitue l'un des objectifs fixés dans le cadre du programme national d'enquête de la DGCCRF pour les années 2022 et 2023 pour l'ensemble des filières agricoles, et notamment pour les filières bovins lait et bovins viande, explicitement identifiées.

La DGCCRF aborde les contrôles des relations contractuelles amont dans le secteur agricole de façon intégrée, en remontant les

28. Source : bleu budgétaire pour 2024 du programme « 134 - Développement des entreprises et régulations » de la mission Économie.

29. Au moins 70 % de l'activité de contrôle d'après les échanges avec les services déconcentrés rencontrés.

30. Relations commerciales de type « B to B ». Les services départementaux sont quant à eux essentiellement chargés des relations entre les entreprises et les consommateurs (relations commerciales de type « B to C »).

chaînes commerciales de l'aval à l'amont agricole. Suivant cette approche, des entités « charnières » entre les éleveurs et la distribution telles que les coopératives, les commerçants en bestiaux et les abatteurs présentent un intérêt fort du point de vue des contrôles à mener. Ces entités, davantage concentrées qu'en amont et donc souvent plus aisées à identifier, constituent le point de départ des contrôles (voir encadré ci-après sur les méthodes d'analyse des risques de la DGCCRF). Les campagnes de contrôles 2022 et 2023 fixent des objectifs minimaux qui invitent, lors du contrôle d'une entité aval, à contrôler aussi au moins deux de ses fournisseurs.

À la différence de la campagne 2022 qui combinait au sein d'une programmation commune des contrôles à l'amont et à

l'aval, la campagne 2023 s'est caractérisée par une programmation spécifiquement consacrée à l'amont, tout en maintenant une programmation aval. Ce dédoublement a permis un effort plus important pour le contrôle des contrats amont, ce qui correspond à une attente de l'interprofession Interbev.

À l'aune des analyses réalisées par la Cour, le critère de l'importance économique, c'est-à-dire du chiffre d'affaires des premiers acheteurs, apparaît comme l'un des principaux critères de ciblage. Dans la mesure où les relations commerciales dans l'agro-alimentaire concernent des producteurs, nombreux et moins organisés, et leurs acheteurs, plus concentrés³¹, une pression de contrôle renforcée sur ces derniers sert une stratégie de maîtrise des risques efficace.

Méthodes de la DGCCRF pour analyser les risques et cibler les opérateurs pour ses contrôles en lien avec les dispositions des lois EGAlim

Les opérateurs contrôlés dans le cadre du suivi des lois EGAlim sont principalement identifiés par les services déconcentrés régionaux de la DGCCRF et les DREETS dans le cadre d'un examen des risques qui se fonde sur un ensemble de critères et d'éléments :

- les orientations de contrôles fixées à haut niveau entre les ministres ;
- les échanges animés par les services préfectoraux entre opérateurs et administrations ;
- l'importance économique des opérateurs ;
- d'éventuels contrôles antérieurs. Les services de la DGCCRF disposent de systèmes d'information permettant de suivre les contrôles passés et leurs résultats ;
- les signalements et dénonciations ;
- une connaissance experte par les agents des secteurs économiques régionaux.

Les propositions sont ensuite arbitrées par l'administration centrale et donnent lieu à une programmation formalisée.

31. C'est cette situation de déséquilibre structurel entre maillons des filières agricoles qui a notamment conduit les autorités européennes à faciliter la constitution d'organisation de producteurs et la France à se doter des lois EGAlim. Voir par exemple cet article proposé par la Commission européenne : « *About farmers' bargaining power within the new CAP* » publié par *Agricultural and food economics* en 2017 (<https://agrifoodecon.springeropen.com/articles/10.1186/s40100-017-0084-y>).

Par ailleurs, les agents de la DGCCRF, tant au niveau central que dans les services déconcentrés, sont habilités à accéder aux données de la BDNI³². Les services de la DGAL ont confirmé que certains agents de la DGCCRF disposent d'accès effectifs à cette base. La Cour prend acte de ce début de rapprochement entre les deux administrations, dans l'esprit de sa recommandation déjà réitérée de donner sans délai aux services chargés du contrôle un accès rapide, complet et gratuit à toutes les bases de données d'identification animale³³. Une exploitation plus systématique de la BDNI au niveau national pourrait donc constituer une piste prometteuse pour le ciblage des contrôles de contractualisation amont. Il serait notamment utile de réaliser une analyse de risque pour la France entière fondée par exemple sur le critère des parts de marché des entités référencées dans la BDNI. Cette analyse permettrait ensuite d'optimiser la programmation en lien avec les DREETS concernées.

B - Des points de contrôle de technicité variable

Chaque contrôle de la DGCCRF prend la forme d'une enquête complète, sur pièces et sur place, permettant d'éclairer les relations commerciales d'un acheteur (par exemple un industriel) avec ses fournisseurs (par exemple une organisation de producteurs ou une coopérative qui regroupe de nombreux éleveurs).

Les éléments à contrôler dans les contrats agricoles amont présentent des niveaux de complexité variables. Les documents méthodologiques élaborés à l'échelon national par la DGCCRF pour 2022 et 2023 ont précisé les points à vérifier (voir le tableau n° 3 ci-après) et la méthode (contrôle de l'acheteur puis d'au moins deux de ses fournisseurs) en tenant compte des dates d'entrée en vigueur de la loi EGAlim 2.

Si certains items appellent des contrôles purement formels, d'autres, et principalement les éléments concernant les prix et leur évolution, l'utilisation d'indicateurs ainsi que les conditions de la négociation, sont d'un examen particulièrement complexe (cf. *infra* III.C.3.). Ils nécessitent la mobilisation de professionnels aguerris et un temps long d'instruction. Essentiellement orientés jusqu'alors sur les relations contractuelles entre fournisseurs et distributeurs, les services de la concurrence et de la répression des fraudes intègrent désormais ce nouveau volet amont de la chaîne commerciale.

32. Voir l'[arrêté du 18 mai 2010 relatif à la base de données nationale d'identification des animaux de rente dont l'identification est obligatoire](#) : « Peuvent être destinataires de tout ou partie des données [...] : [...] 2. Les services déconcentrés de l'État dans le cadre de leurs missions [...] de contrôle de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes. [...] 9. Les services de l'administration centrale du ministère en charge de l'économie dans le cadre de leur mission de contrôle de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes ».

33. Voir la onzième recommandation du [rapport de la Cour des comptes relatif à la politique publique de lutte contre la prolifération des algues vertes en Bretagne](#) publié en 2021 ainsi que la première recommandation des [observations définitives relatives à l'encadrement et au contrôle des installations classées pour la protection de l'environnement \(ICPE\) dans le domaine agricole](#) et mises en ligne en 2022.

Tableau n° 3 : points de vérification concernant la contractualisation amont identifiés par les plans de contrôle de la DGCCRF pour 2022 et 2023

Points de vérification	Précisions
Existence de contrat écrit conforme aux dispositions de l'article L. 631-24	Une attention particulière est portée sur les indicateurs qui doivent être listés, leur pondération examinée
Description du déroulement des négociations	Les enquêteurs relèvent les moments forts des négociations : propositions, durée des négociations, éventuels difficultés ou refus, médiation...
Présence des clauses requises en cas de contrat écrit facultatif	Clauses de l'art. L. 631-24 dans les limites prévues
Transmission des informations figurant au IV et au VII de l'article L. 631-24 (contenu des propositions d'accords-cadres et des accords-cadres / annexion de la proposition au contrat) et à l'article L. 631-24-1 (transmission par le fournisseur à l'acheteur de l'évolution des indicateurs de prix des produits agricoles sur les marchés où il opère	Vérification de la présence de la proposition initiale et comparaison avec le contrat pour apprécier les modifications intervenues en cours de négociation
Transmission par écrit de toute réserve ou refus de l'acheteur	La motivation des refus de contractualiser doit être particulièrement analysée
Présence du mécanisme « tunnel de prix » pour la filière de viande bovine (décret n°2021-1415)	
Interdiction de la clause d'alignement concurrentiel ³⁴	
Éléments relatifs à la facturation (IV de L. 631-24) et s'agissant du secteur laitier, transmission par les laboratoires aux OP des résultats des analyses déterminant le niveau de prix payé pour le lait (D. 651-37)	Vérifier si le producteur a demandé des informations et si elles lui ont été données. L'opacité sur les prix peut refléter un déséquilibre dans la relation producteur-acheteur
Agissements relevant des pratiques restrictives de concurrence et/ou des pratiques anticoncurrentielles	La recherche des manquements prévus à l'article L. 631-25 peut révéler des pratiques proscrites conduisant à des situations de déséquilibre significatif dans les droits et obligations des parties (L. 442-1 code de commerce).
Pour les coopératives que leurs textes produisent des effets similaires aux clauses contractuelles (dans tous les cas analyse HCCA)	Analyse des statuts et règlements intérieurs nécessitant toujours une analyse parallèle du HCCA (L. 528-2). Si le HCCA constate que la coopérative ne respecte pas L. 528-2-3, il en informe les agents de la concurrence. Ceux-ci rapportent le cas au service central DGCCRF.

Source : Cour des comptes, à partir des documents de contrôle élaborés par la DGCCRF pour 2022 et 2023

34. Interdiction des clauses dites « d'alignement tarifaire » ayant pour effet une renégociation ou une modification automatique du prix liée à l'environnement concurrentiel. Par exemple, avant la promulgation de la loi EGAlim, des ajustements de prix dépendant des prix pratiqués par la concurrence (des concurrents des premiers acheteurs qui opèrent donc sur les mêmes marchés) avaient été proposés/imposés par des acheteurs aux fournisseurs.

C - En 2022 et 2023, une activité de contrôle croissante, ciblée sur les acheteurs clés

Pour apprécier la portée des contrôles de la DGCCRF, la Cour s’est appuyée sur deux indicateurs complémentaires :

- Le nombre de contrôles réalisés qui reflète l’effort de contrôle de la DGCCRF ;
- Le chiffre d’affaires (non-consolidé³⁵) moyen des entités contrôlées pour apprécier la pertinence du ciblage des contrôles dans

la mesure où le chiffre d’affaires reflète le poids économique des entités. Or, plus un opérateur est important, plus il couvre de transactions et plus il est susceptible de bénéficier d’un rapport de forces favorable dans les négociations commerciales.

Le tableau n° 4 synthétise le nombre total d’enquêtes réalisées dans le périmètre de l’audit. Les données pour 2023 ne sont pas encore stabilisées.

Tableau n° 4 : bilan des enquêtes réalisées pour le contrôle de la contractualisation amont pour les filières bovins lait et viande

Filière bovine et année	Nombre de contrôles réalisés sur les premiers acheteurs pris comme point de départ pour le contrôle des fournisseurs vers l’amont	Chiffre d’affaires moyen (en M€)*
2022	21	4 011
Lait	8	8 818
Viande	13	807
2023 (hors 4^e trimestre)	43	1 368
Lait	21	2 209
Viande	22	704
Total général	64	2 347

Source : analyse Cour des comptes d’après les réponses de la DGCCRF

* Note de lecture : moyennes pondérées calculées sur la base des données disponibles et mobilisables pour les chiffres d’affaires non-consolidés

Au total, 21 établissements premiers acheteurs ont été contrôlés en 2022 au titre d’EGAlim dans les filières bovines. Avec une intervention additionnelle chez neuf de leurs fournisseurs, on dénombre au total 30 contrôles de l’aval à l’amont agricole en 2022.

Pour 2023, 43 établissements ont été contrôlés, avec 29 contrôles additionnels plus en amont. Le total d’entités contrôlées par la DGCCRF pour 2023 est de 72, ce qui représente une augmentation de 140 % entre 2022 et 2023.

Le nombre total de contrôles réalisés par la DGCCRF peut paraître modeste mais il concerne nombre des grands acheteurs nationaux qui se situent à l’interface entre l’amont et l’aval et qui sont impliqués dans un volume de transactions important auprès de nombreux producteurs agricoles. Le tableau n° 4 ci-dessus indique que les acheteurs contrôlés présentent des tailles significatives, affichant un chiffre d’affaires moyen de 2,3 Md€, soit un volume financier qui correspond à un approvisionnement auprès de milliers d’éleveurs.

35. Le chiffre d’affaires non-consolidé mesure le cumul annuel des ventes d’une entité, sans décompter les ventes croisées entre ses éventuelles filiales. La Cour a constaté que le chiffre d’affaire non consolidé disponible dans les données ouvertes constituait un indicateur fiable et pertinent pour le présent audit dans la mesure où il apparaît étroitement associé tant aux flux physiques de lait cru que de bovins en vif.

D'autre part, pour chaque acheteur contrôlé, la DGCCRF s'est fixé comme objectif de contrôler au moins deux relations commerciales entre l'acheteur et ses fournisseurs, c'est-à-dire les éleveurs. En moyenne, l'objectif de contrôler au moins deux fournisseurs par entité a été atteint pour les contrôles réalisés sur pièces³⁶. Malgré une progression observée entre 2022 et 2023, cet objectif n'a pas été atteint si l'on ne considère que les contrôles réalisés sur place³⁷. Une explication tient au fait que le ciblage des contrôles a concerné pour une part importante les coopératives dont les fournisseurs sont pour l'essentiel les adhérents de ces coopératives.

D - Un ciblage des contrôles sur les grands acheteurs et une répartition territoriale globalement équilibrée

S'agissant des catégories d'acteurs, le ciblage des contrôles de la DGCCRF pour remonter les chaînes commerciales vers l'amont agricole a principalement porté sur les industries agro-alimentaires (IAA) et les coopératives pour la filière laitière ainsi que les abatteurs, les coopératives et les commerçants en bestiaux pour la filière viande (voir tableau n° 5). Une partie de la production prise en compte relevait de l'agriculture biologique.

Tableau n° 5 : contrôles réalisés par la DGCCRF suivant les catégories d'acteurs

Filière bovine et type de premier acheteur ciblé (point de départ pour la remontée vers l'amont)	Nombre de contrôles de premiers acheteurs		Chiffre d'affaires moyen (en M€)*	
	2022	2023	2022	2023
Lait	8	21	8 818	2 209
Industriels agroalimentaires	4	11	14 072	3 692
Coopératives	4	8	3 565	515
Commerçants de gros de lait	0	1	0	nc
Organisations de producteurs	0	1	0	nc
Viande	13	22	807	704
Abatteurs	6	3	1 165	1 879
Coopératives	3	8	821	171
Commerçants en bestiaux	3	6	77	31
Organisations de producteurs	1	2	nc	6 217
Industriels agroalimentaires	0	3	0	70
Ensemble	21	43	4 011	1 368

Source : analyse Cour des comptes d'après les réponses de la DGCCRF

* Note de lecture : moyennes pondérées calculées sur la base des données disponibles et mobilisables pour les chiffres d'affaires non-consolidés

Sur le plan territorial, les DREETS Pays de la Loire et Île-de-France visitées par la Cour (cf. encadré *infra*) ont réalisé près d'un quart

des contrôles et ont contrôlé des opérateurs couvrant plus de 70 % des enjeux financiers audités en 2022 et 2023 (46 % et 26 %

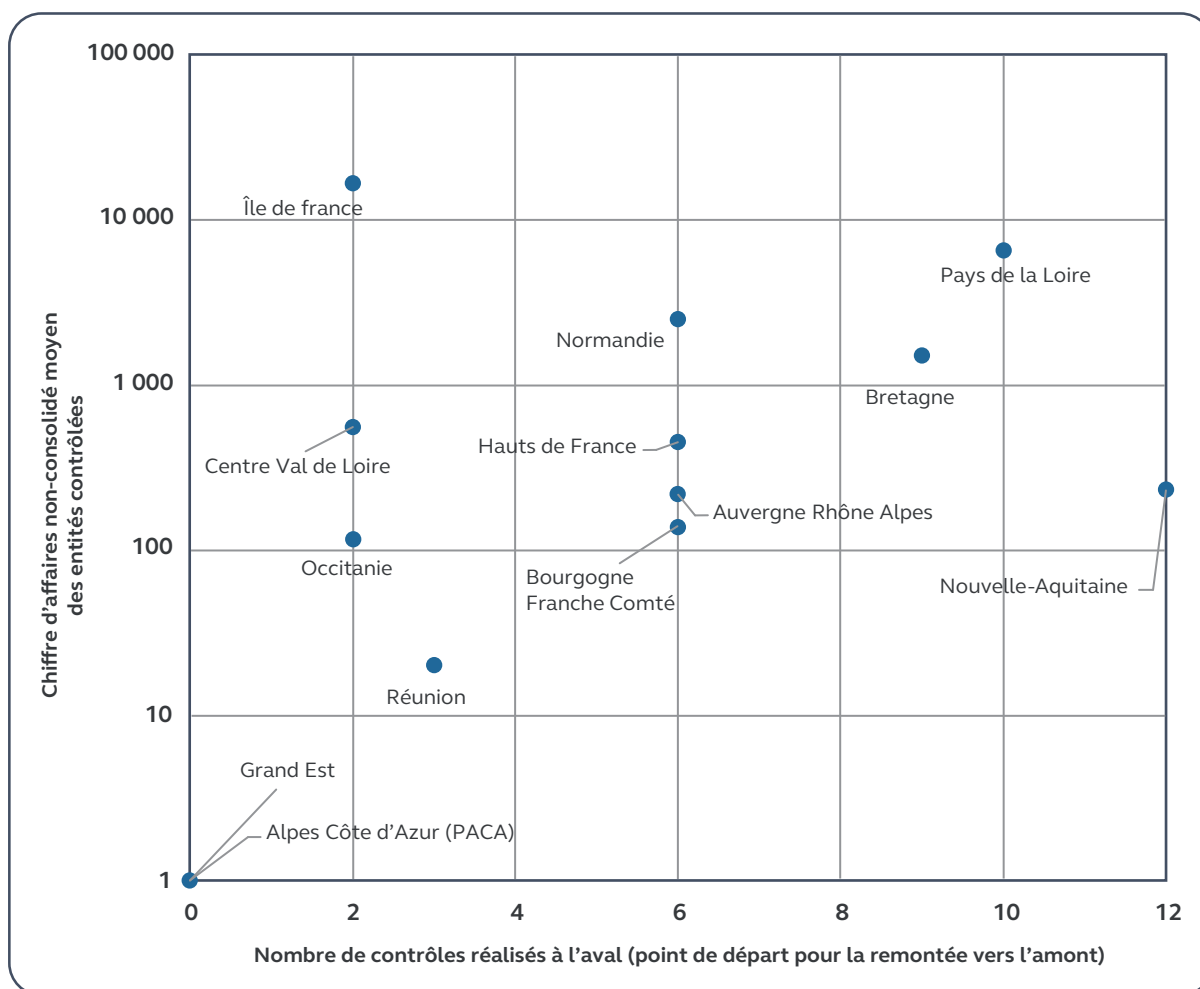
36. 23 fournisseurs pour 21 acheteurs en 2022, soit une moyenne de 1,1 fournisseur par acheteur ; 141 fournisseurs pour 43 acheteurs en 2023, soit une moyenne de 3,3 fournisseurs par acheteur. Pour la période 2022 à 2023, la moyenne est donc de 2,6 fournisseurs examinés par acheteur.

37. 9 fournisseurs pour 21 acheteurs en 2022, soit une moyenne de 0,4 fournisseur par acheteur ; 29 fournisseurs pour 43 acheteurs en 2023, soit une moyenne de 0,7 fournisseur par acheteur.

respectivement). Le graphique n° 1 ci-après montre que la DREETS Île-de-France a ciblé peu d'entités très concentrées. La DREETS Pays de la Loire a ciblé de nombreuses entités de grande taille mais néanmoins plus petites qu'en Île-de-France. Les contrôles pour les filières bovines ont couvert l'ensemble du territoire à

l'exception des DREETS Grand Est et Provence-Alpes-Côte d'Azur. L'absence de contrôle pour la DREETS Grand Est pose question car cette région fait partie de « l'arc laitier français » et comporte assurément des élevages bovins ainsi que des premiers acheteurs assurant la transformation locale du lait cru³⁸.

Graphique n° 1 : vue d'ensemble des contrôles réalisés par les DREETS pour les filières bovines



Source : Cour des comptes d'après les réponses de la DGCCRF

Note : aucun contrôle n'ayant été réalisé pour les filières bovines en Grand Est et PACA, ces dernières sont représentées en bas à gauche du graphique.

38. Voir la répartition des cheptels bovins lait et bovins viande dans les deux premières cartes des observations définitives de la Cour sur [les soutiens publics aux éleveurs de bovins](#) mises en ligne en mai 2023.

Les contrôles des DREETS d'Île-de-France et de Pays de la Loire

Dans le cadre de l'audit flash, des échanges plus approfondis ont été réalisés avec deux DREETS positionnées dans des régions regroupant les sièges de nombreuses entreprises de l'industrie agro-alimentaire et de la distribution, à savoir en Île-de-France et dans les Pays de la Loire.

Ceux-ci ont permis de prendre la mesure du grand nombre de contrôles dans tous les secteurs de l'économie que les services de la concurrence et de la répression des fraudes doivent mener. On constate par ailleurs que les campagnes de contrôle peuvent être fréquemment modifiées par des changements de priorités. En Île-de-France par exemple, l'effort de la DREETS est à mettre en regard des spécificités économiques franciliennes, notamment dans les domaines de la grande distribution à dominante alimentaire³⁹, ainsi que les secteurs du numérique et des télécommunications⁴⁰. Les contrôles agricoles prévus en matière de contractualisation amont pour la filière bovine ne constituent qu'une part de l'activité qui couvre également tous les sujets de l'aval jusqu'aux consommateurs.

L'audit a également permis d'apprécier l'importance d'une bonne connaissance par les services de l'écosystème local et l'intérêt de l'adaptation du plan annuel de contrôle. Dans la région Pays de la Loire, le travail mené par la DREETS en lien avec les services préfectoraux, les services déconcentrés du ministère de l'agriculture et les opérateurs locaux conduit à un ciblage pertinent des entités contrôlées et à une bonne connaissance des enjeux de la contractualisation par l'ensemble des parties.

Enfin, l'examen de dossiers et de contrats a permis d'appréhender la technicité et le temps d'instruction⁴¹ nécessaires pour effectuer les contrôles. Ceux-ci portent en effet à la fois sur les relations commerciales aval et amont d'un opérateur ou sur des formes contractuelles atypiques comme les relations commerciales tripartites qui peuvent être bâties entre producteurs, abattoirs et magasins de grandes enseignes au sein de circuits courts. Pour les DREETS Pays de la Loire et Île-de-France, on peut estimer qu'un contrôle représente en moyenne 150 heures de travail⁴². Le contrôle des formules de prix et des indicateurs est particulièrement délicat car au-delà des dispositions d'EGAlim 2 à l'amont, par elles-mêmes complexes, les contrôles réalisés visent à s'assurer que la relation économique entre les maillons est équilibrée dans les faits. Cette vérification peut nécessiter des investigations détaillées, y compris sur les sous-jacents des prix agricoles indiqués dans les contrats (analyses biologiques, indicateurs dans les formules de prix, conditions de suspension des contrats, etc.).

39. Les sièges de la quasi-totalité des sièges de ces opérateurs sont situés en Île-de-France et font l'objet d'enquêtes multiples dans le champ des négociations commerciales.

40. Voir cette étude de l'Insee : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/5039891>.

41. Quand les acheteurs constituant le point de départ des enquêtes ne sont pas dans la même région que les producteurs, le temps d'instruction est augmenté. La remontée de la chaîne vers l'amont nécessite une coopération avec d'autres DREETS car le siège des producteurs agricoles concernés se situe parfois dans d'autres régions. Le cas de l'Île-de-France est à ce titre éclairant puisque, dans l'essentiel des cas, les producteurs agricoles sont situés dans d'autres régions : Hauts-de-France, Nouvelle Aquitaine, la Normandie ou Pays de la Loire.

42. 18 contrôles au total (premiers acheteurs et fournisseurs) en 2022 et 2023 pour 0,9 ETPT annuel et une hypothèse de temps de travail de 1 500 heures par an (= (2 x 1 500 x 0,9) / 18).

E - Un effort de contrôle proportionné aux moyens de la DGCCRF

L'effort de contrôle de la DGCCRF peut être estimé en première analyse⁴³ en rapportant les chiffres d'affaires contrôlés au poids économique des filières. Les chiffres d'affaires des entités servant de point de départ pour les chaînes de contrôles constituent des montants significatifs en regard des marchés concernés. Le ciblage des contrôles depuis les grands acheteurs permet de couvrir une part significative du périmètre économique des filières bovines.

La Cour estime, sur la base de méthodes complémentaires (voir annexe n° 3) que la DGCCRF a mobilisé entre 1 et 4 ETPT en 2022 et en 2023 pour réaliser des contrôles

de l'application des lois EGAlim 1 et 2 à l'amont des filières agricoles spécifiquement pour les filières bovines (lait et viande). L'effort de contrôle ainsi calculé représente environ 0,1 % du total des effectifs de la DGCCRF, toutes catégories de personnels et toutes missions confondues. Pour les DREETS Pays de la Loire et Île-de-France, l'effort relatif en regard des enquêteurs disponibles pour réaliser des contrôles interentreprises, de l'ordre de 3 %, apparaît supérieur au poids relatif des deux filières concernées dans le PIB, qui se situe entre 0,6 et 1,4 %.

III - LES PREMIERS ENSEIGNEMENTS DES CONTRÔLES RÉALISÉS

Les contrôles effectués en 2022 et 2023 reflètent une contractualisation marquée par une forte hétérogénéité entre les filières. Les contrôles réalisés par les DREETS révèlent la complexité des clauses contractuelles et des dispositions de la loi, rendant nécessaire un meilleur accompagnement des producteurs et une plus grande transparence sur les contrôles réalisés. Ces constats expliquent que le dispositif de sanctions prévu par la loi n'ait pas encore été mobilisé.

A - Un faible recours à la contractualisation

1 - Un niveau de contractualisation pour la filière de bovins viande cohérent avec les autres données disponibles

Interbev, l'association nationale interprofessionnelle du bétail et des viandes, a mis en place un observatoire de la contractualisation amont fondé sur des données remontées par des abattoirs volontaires qui représentent actuellement 79 % du marché. Les premiers résultats (tableau ci-dessous), rendus publics au « Sommet de l'élevage » de l'automne 2023, révèlent un niveau de

43. Bien que les données relatives aux chiffres d'affaires soient non consolidées, elles apparaissent étroitement corrélées à la production de lait et de bovins dans les cas où les données de production sont disponibles ; elles constituent donc un bon moyen pour estimer en première approximation le poids économique de la filière.

contractualisation⁴⁴ qui demeure pour l'heure globalement faible⁴⁵ et qui ne repose pas sur l'ensemble des transactions mais seulement sur celles pour lesquelles les abatteurs sont l'une des parties. L'ensemble des flux associés aux contrats des commerçants en bestiaux

ne sont ainsi pas pris en compte dans ce calcul. Cet indicateur de contractualisation ne signifie pas nécessairement que les contrats sont conformes à EGAlim 2 mais il permet de dégager utilement des tendances et de suivre des évolutions en séries longues.

Tableau n° 6 : résultats de l'observatoire d'Interbev au 30 juin 2023

Données arrêtées au 30/06/2023	Jeunes bovins Viande	Vaches/génisses Viande	Jeunes bovins Mixte/Lait	Vaches /génisses Mixte/Lait	TOTAL
Nombre d'animaux sous contrat	147 986	106 710	138 456	74 606	383 054
Volumes contractualisés / abattages des déclarants 22 / 23	28 %	13 %	48 %	8 %	17 %
Part de marché des répondants	69 %	70 %	77 %	83 %	79 %

Source : Cour des comptes d'après données Interbev

Une étude sur la contractualisation découlant d'EGAlim commandée par le ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire⁴⁶, et qui pourrait d'ailleurs être utilement publiée, conduit à des résultats convergents d'après la réponse de la DGPE à la Cour (voir aussi annexe n° 2).

2 - Une forte hétérogénéité entre les filières de bovins lait et de bovins viande

Les contrôles de la DGCCRF révèlent dans la filière de bovins viande (35 contrôles réalisés en 2022-2023 ; voir graphique n° 4 ci-dessous et annexe n° 4), l'absence fréquente

de contractualisation (15 contrôles). Seuls sept contrôles ont conduit à constater la conformité à la loi (contrats conformes ou effets similaires pour les coopératives). Les autres concernent des opérateurs non soumis à la contractualisation amont (sept contrôles) ou révèlent des problèmes de compétence de la DGCCRF vis-à-vis des coopératives ultramarines (deux contrôles), l'absence de contractualisation sur une part des achats (un contrôle), l'absence de constats en rapport avec EGAlim (un contrôle) ou des constats qui n'ont pas encore été communiqués par une DREETS à la DGCCRF à date (un contrôle). Le constat

44. Le numérateur employé pour le calcul du niveau de contractualisation d'Interbev correspond au nombre total d'animaux, *a priori* vivants au moment de la remontée des données à l'instant « t » (en l'occurrence au 30 juin 2023) et qui seront abattus dans un délai variable suivant les contrats et animaux concernés, pour lesquels l'abatteur dispose d'un contrat avec ses fournisseurs à cet instant « t ». Le dénominateur est donné par le nombre total d'animaux abattus pour l'ensemble de la période allant du deuxième semestre 2022 au premier semestre 2023. L'indicateur ainsi calculé pourrait à terme dépasser les 100 % car certains bovins comme les vaches restent plusieurs années en élevage.

45. Moins de 20 %, avec des disparités importantes suivant les catégories d'animaux.

46. Voir : <https://abcis.com/realisations/> : ABCIS, en partenariat avec TriesseGressard, réalise l'étude *Évaluation de la contractualisation rénovée mise en œuvre par la loi EGAlim* pour le compte du ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire.

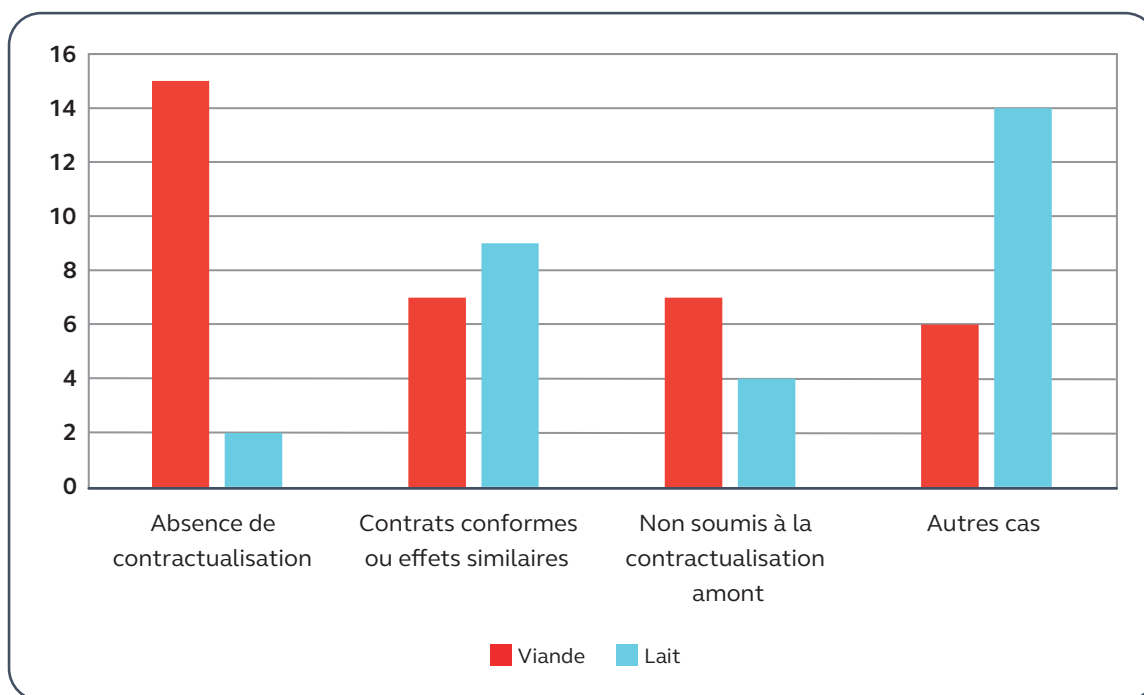
d'un faible recours à la contractualisation dans la filière de bovins viande est cohérent avec les dernières études disponibles sur le sujet.

Par contraste, sur les 29 contrôles réalisés entre 2022 et 2023 dans la filière laitière, neuf ont fait apparaître l'existence de relations commerciales conformes à la loi. Les contrôles de la DGCCRF dans cette filière, où la pratique de contractualisation est plus installée pour des raisons historiques, révèlent quelques litiges dans les formules de prix employées

dans les contrats (deux contrôles). Les autres cas de figure sont globalement analogues à ceux évoqués pour la filière de bovins viande, avec une part plus importante de contrôles dont les constats ne sont pas encore connus à date (cinq contrôles).

À la croisée des deux filières, il n'existe pas d'approche spécifique sur les vaches de réforme⁴⁷ qui représentent 35 % des abattages en 2022 (voir annexe n° 4) et relèvent pourtant d'un modèle économique propre⁴⁸.

Graphique n° 2 : synthèse des constats des contrôles de la DGCCRF vis-à-vis des dispositions des lois EGAlim 1 et 2 pour la contractualisation amont des filières bovins lait et viande



Source : analyse Cour des comptes d'après les réponses de la DGCCRF
Note : les résultats détaillés sont en annexe 4.

B - Un dispositif de sanctions inappliqué à ce jour

Aucun manquement constaté en 2022 et en 2023 vis-à-vis d'EGAlim 1 ou 2 n'a pour l'instant conduit à des sanctions (voir annexe n° 4).

Les contrôleurs de la DGCCRF ont seulement procédé à des rappels à la réglementation lorsqu'elle n'était pas appliquée.

À la différence des années précédentes où les enquêtes relatives à EGAlim avaient une

47. « Quand la production laitière de la vache diminue, elle est alors réformée et envoyée à l'abattoir soit directement en sortie des étables laitières, soit après un passage dans un atelier d'engraissement ou une période de pâturage. Sa viande est destinée à la consommation ». Source : <https://agriculture.gouv.fr/le-bien-etre-et-la-protection-des-vaches-laitieres>.

48. Sur un plan économique, la vache de réforme peut être considérée comme un coproduit de la production de lait cru. Voir : <https://www6.inrae.fr/groupe-filieres/Filieres-Animales/Filiere-Bovine>

vocation pédagogique⁴⁹, il était pourtant prévu dans les instructions communiquées pour la programmation des campagnes 2022 et 2023 que des suites correctives (injonctions) ou répressives (sanctions) puissent être engagées.

Les raisons invoquées par la DGCCRF en faveur du maintien de cette approche pédagogique tiennent en partie au contexte inflationniste. Par ailleurs, les services font valoir la difficulté à déterminer les responsabilités respectives des parties dans l'absence de contrat ou l'échec de la négociation.

En outre, la technicité des contrats rend difficile leur élaboration par les producteurs, à l'exception de ceux qui sont solidement structurés. Sanctionner l'absence de proposition par l'agriculteur conduirait à sanctionner des producteurs alors que la loi vise à mieux protéger leur rémunération.

S'il est compréhensible et même souhaitable que les contrôles réalisés lors de l'entrée en vigueur d'une loi présentent un caractère pédagogique, il apparaît peu justifiable que cette situation perdure. Des procédures correctives (injonctions) ou répressives (sanctions) devront être engagées dans le cadre des futures campagnes de contrôle.

À cet effet, l'élaboration et la publication de lignes directrices éclairant les dispositions les plus complexes de la loi ainsi que les difficultés apparues pourraient permettre à la fois de progresser dans le déploiement de la contractualisation et d'en caractériser plus aisément les manquements dans sa mise en œuvre.

En complément, les producteurs agricoles disposent de la possibilité d'effectuer, comme toutes les entreprises, des signalements sur le site de la DGCCRF⁵⁰. À court terme, il conviendra d'assurer rapidement la promotion de cette possibilité auprès du monde agricole pour en renforcer l'usage et mieux orienter les contrôles de la DGCCRF. À plus long terme, une plateforme structurée de recueil des signalements pourrait également être proposée pour faciliter l'identification des risques directement auprès des agriculteurs.

C - Une complexité des relations contractuelles agricoles qui justifie un effort de transparence et d'accompagnement

1 - De grandes disparités dans les formules de prix, des clauses contractuelles difficiles à maîtriser

Les contrôles réalisés par la DGCCRF ont permis de prendre connaissance de contrats signés et d'examiner des formules de prix ainsi que d'autres clauses contractuelles. Alors qu'aucune étude n'a été publiée sur ce sujet, ce travail constitue l'une des rares sources d'information sur la contractualisation⁵¹.

L'analyse par la Cour d'un échantillon de seize contrats transmis par la DGCCRF, à parité en bovins lait et en bovins viande, renseigne ainsi de manière intéressante sur les indicateurs employés dans les formules des prix (voir tableau ci-dessous).

49. Lorsqu'une nouvelle loi ou un nouveau règlement d'application complexe entre en vigueur, il est fréquent, dans un souci de pédagogie et pour des manquements de faible gravité, que des contrôles soient réalisés sans conduire à des sanctions pendant une certaine période de temps.

50. Voir : <https://www.economie.gouv.fr/dgccrf/contacter-dgccrf>

51. Le médiateur des relations commerciales agricoles ainsi que le médiateur de la coopération agricole constituent deux sources complémentaires.

Tableau n° 7 : indicateurs employés dans les formules d'évolution du prix du lait et de la viande dans un échantillon de 16 contrats (8 en bovins lait et 8 en bovins viande)

	Indicateur employé (source)	Nombre de contrats	% d'augmentation de 2018 à 2022 (base 100 en 2015)
Lait	Coûts de production en bovins lait (IDELE-FranceAgriMer)	5	28,2
	IPAMPA-lait de vache : indice des prix d'achat des moyens de production agricole en bovins lait (INSEE, retraitement IDELE)	3	30,5
	Prix du lait allemand (ZMB ⁵² - BLE ⁵³)	2	45,9
	Aucun indicateur mentionné	2	Sans objet
	IPP : indice de prix de production de l'industrie française pour le marché français (INSEE ; ici moyenne des IPP pour les produits laitiers)	1	12,3
Viande	Aucun indicateur mentionné	5	Sans objet
	Coûts de production en bovins viande (IDELE-FranceAgriMer)	2	30,4
	IPAMPA-bovins viande : indice des prix d'achat des moyens de production agricole en bovins viande (INSEE, retraitement IDELE)	2	30,0

Source : Cour des comptes, d'après un échantillon de 16 contrats transmis par la DGCCRF

Note : le total est supérieur à 16 car les contrats peuvent utiliser plusieurs indicateurs.

La prise en compte effective de l'évolution des coûts de production est très variable d'un contrat à l'autre. Ainsi, certains contrats ne comportent aucun indicateur, particulièrement dans la filière de bovins viande. Par ailleurs, d'autres contrats n'en comportent qu'un seul, alors que la mention d'au moins deux types d'indicateurs est obligatoire selon la loi⁵⁴. Les indicateurs retenus sont divers, avec des variations importantes pour la filière de bovins lait. La fréquence d'emploi des indicateurs est également variable.

L'examen des contrats en bovins lait reflète des disparités importantes dans la prise en compte des coûts de production et la manière dont ils intègrent l'inflation. Analysés en séries longues (voir le graphique n° 3 ci-après), les mêmes indicateurs peuvent être favorables

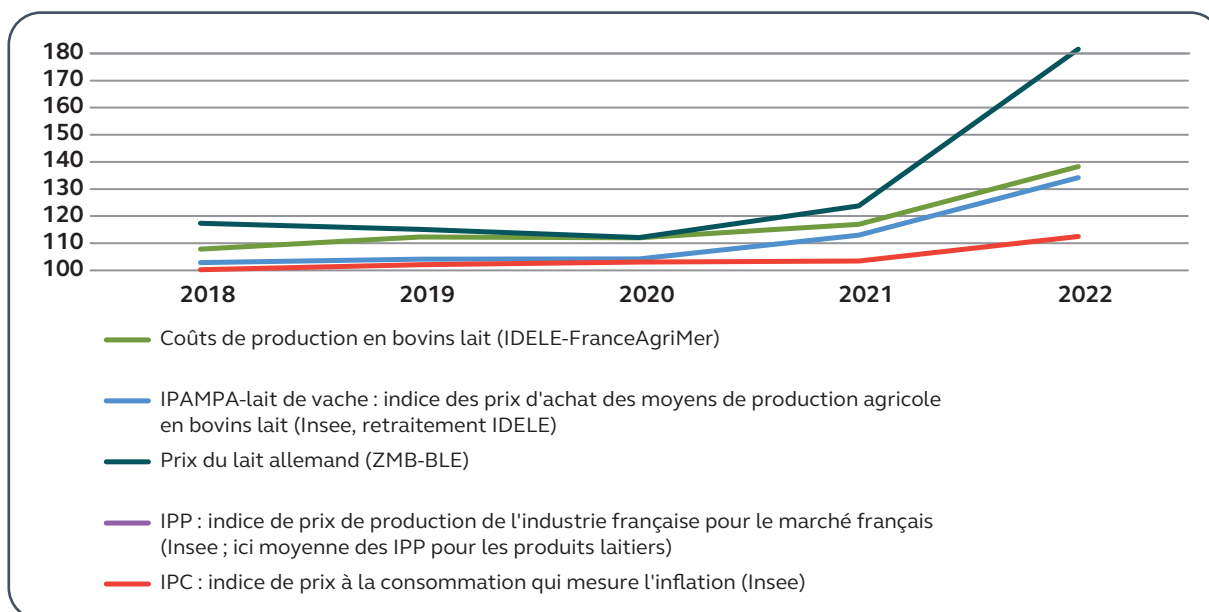
ou défavorables aux agriculteurs suivant les périodes. À titre d'illustration, l'évolution de l'indicateur allemand ZMB-BLE a été défavorable sur la période 2018 à 2020 en comparaison de l'évolution des indicateurs français employés dans les contrats. Depuis, la tendance s'est inversée, avec un retournement de situation en 2022 où l'évolution du ZMB-BLE est devenue comparativement très avantageuse. À l'extrême opposé, l'indice de prix à la production (IPP) de l'Insee qui mesure l'inflation est bien moins volatil. Les autres indicateurs présentent des profils de variabilité intermédiaire entre le ZMB-BLE et l'IPP sur la période analysée. Ces quelques exemples démontrent la grande variabilité des prix dans la filière laitière et la difficulté à anticiper l'évolution de certains indicateurs utilisés dans les contrats.

52. *Zentrale Milchmarkt Berichterstattung* : rapport central sur le marché du lait.

53. *Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung* : agence fédérale allemande pour l'agriculture et l'alimentation.

54. Coûts de production et marché, qui peuvent également refléter les signes de qualité suivant les indicateurs retenus.

**Graphique n° 3 : évolution d'un ensemble d'indices dans la filière bovins lait
(base 100 en 2015)**

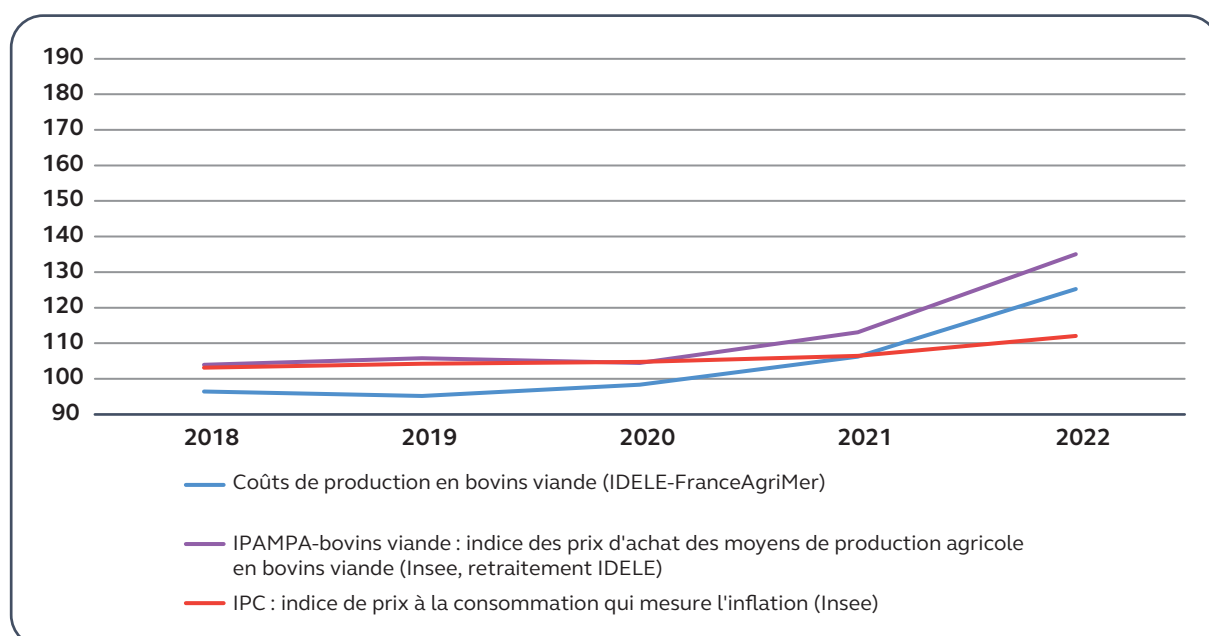


Source : calculs Cour des comptes, selon les données Insee, FranceAgriMer, IDELE et ZMB-BLE

Dans l'échantillon analysé, les évolutions des indicateurs pour la filière de bovins viande apparaissent moins marquées quel que soit l'indicateur employé (voir graphique ci-dessous).

Ces analyses pourront être actualisées lorsque davantage de données seront disponibles afin de permettre aux parties de réaliser des choix économiques éclairés sur la base de cas concrets.

**Graphique n° 4 : évolution d'un ensemble d'indices dans la filière bovins viande
(base 100 en 2015)**



Source : calculs Cour des comptes, selon les données Insee, FranceAgriMer et IDELE

Enfin, le tableau et les graphiques ci-dessus font apparaître que les indicateurs de coût de production (IPAMPA) ont davantage augmenté sur la période 2018 à 2022 par comparaison avec les indices de prix à la consommation (IPC)⁵⁵. Le consommateur final ne porte donc pas seul l'augmentation du prix de production du lait et de la viande, les éleveurs et/ou les leurs acheteurs ayant réduit leurs marges.

Au-delà des indicateurs, l'analyse des formules de prix employées et des autres clauses contractuelles conduit à des observations complémentaires.

Les formules de prix n'apparaissent jamais exprimées sous forme d'une équation au sein de laquelle il serait possible d'ajuster des variables. Elles prennent la forme de paragraphes de clauses, rendant leur usage plus délicat. Par ailleurs, les clauses d'ajustement peuvent manquer de transparence, celles relatives aux délais de prévenance⁵⁶ se révéler insécurisantes ou non respectées. Certains contrats ont révélé l'utilisation d'indicateurs obsolètes, d'autres la mise en œuvre de tunnels de prix défavorables aux producteurs, d'autres enfin l'existence de pénalités excessives supportées par les producteurs.

2 - Un accompagnement à poursuivre en faveur de la contractualisation avec les éleveurs

Au-delà de l'activité de contrôle à proprement parler, la DGCCRF fournit une analyse qualitative sur la manière dont les nouvelles dispositions d'EGAlim 2 pourraient être mieux appropriées par les acteurs de l'amont agricole. Le processus de remontée formalisée

à l'administration centrale permet également aux services déconcentrés d'être force de proposition sur ce volet.

Ces remontées mettent en évidence la grande difficulté pour des producteurs isolés ou membres d'organisations de petite taille de proposer un contrat et l'intérêt pour les professionnels de se structurer autour d'organisations de producteurs plus à même de défendre leurs intérêts. Le besoin de documents de référence stabilisés émane également des retours d'expérience des services.

Les services de l'État et son opérateur FranceAgriMer, les interprofessions agricoles, la coopération agricole et les chambres d'agriculture ont certes proposé des rencontres, guides, contrats types, formations, notamment (cf. I.A.3. *supra*) pour accompagner les producteurs dans la mise en œuvre de la contractualisation amont, mais pour l'heure les besoins semblent loin d'être couverts.

La nécessité d'information et d'accompagnement par les services de l'État a été, en outre, exprimée par plusieurs interlocuteurs et apparaît d'autant plus forte que, si les interprofessions soutiennent la contractualisation, la présence en leur sein d'acteurs aux intérêts différents peut rendre difficile une action pédagogique claire.

L'actualisation des foires aux questions et des guides existants apparaît comme un moyen simple et efficace. L'élaboration et la publication de lignes directrices partagées susceptibles d'éclairer l'ensemble des opérateurs sur les termes de la loi et de surmonter les difficultés que sa mise en

55. Pour la période 2018 à 2022, la moyenne des IPC sur les principaux produits du lait a augmenté de 10,9 % alors que l'indice IPAMPA a augmenté de 30,5 % ; sur la même période, la moyenne des IPC sur les principaux produits issus de la viande bovine a augmenté de 14 % alors que l'indice IPAMPA correspondant a augmenté de 30 %.

56. Conformément à la loi EGAlim, toute rupture des relations commerciales doit respecter un délai minimal de trois mois en cas de non-renouvellement du contrat par l'acheteur.

œuvre révèle (cf. I.A.3. *supra*) constituerait un complément utile.

Le comité de règlement des différends commerciaux agricoles, auquel la loi confie cette mission, envisage d'engager ce travail à partir des difficultés d'application mises en lumière par les contrôles de la DGCCRF et de celles dont pourraient faire part les autres parties prenantes.

3 - Un besoin de transparence à prendre en compte

Lors des entretiens menés, les parties ont parfois laissé transparaître un sentiment d'injustice concernant la rigueur des règles applicables ou la fréquence et l'intensité des contrôles, qui sont perçues par chacun comme plus fortes que celles s'imposant aux autres acteurs de la filière bovine.

Pour assurer une plus grande transparence quant à l'application des lois EGAlim, il apparaît donc nécessaire de communiquer sur les actions mises en œuvre pour les contrôler et les évaluer et de montrer aux parties que les contrôles concernent toutes les catégories d'acteurs de manière adaptée aux spécificités des marchés agricoles.

Rendre public annuellement, dans le respect des secrets protégés par la loi, le bilan des contrôles réalisés dans le cadre de la contractualisation amont paraît souhaitable. Le ministère de l'agriculture pourrait ainsi publier une première étude déjà commandée et s'appuyer sur les retours d'expérience de la DGCCRF, du HCCA, des médiateurs et du comité de règlement des différends commerciaux agricoles pour dresser un état

des lieux de la contractualisation et de ses effets « cascade » de l'amont à l'aval, suivant un contenu à préciser (répartition des contrôles par catégorie d'acteurs et par région, taux de contractualisation, indicateurs, avancées dans la structuration amont des sous-filières etc.).

Cet audit flash a permis de constater que malgré une large variété de contrôles exigeant tous un haut niveau d'expertise, la DGCCRF réalise son objectif de contrôler les contrats « amont » dans la filière bovine tout en prenant en compte, dans son ciblage, l'écosystème d'une filière complexe avec de multiples acteurs. Il en résulte des enquêtes représentatives de l'ensemble des cocontractants du secteur. Aussi, dans le cadre de l'application de deux lois EGAlim, dont certaines dispositions font l'objet d'interprétations divergentes, la DGCCRF joue à ce jour un rôle principalement pédagogique. Néanmoins, les contrôles de la DGCCRF ne peuvent, seuls, garantir l'application des lois EGAlim, qu'ils soient assortis, ou non, de sanctions.

Il conviendrait, prioritairement, de clarifier, voire de simplifier, les dispositions à l'origine d'interprétations potentiellement litigieuses et dont les conséquences risquent d'être défavorables aux éleveurs, et ce contrairement à la volonté première du législateur. À l'aune des nombreux déséquilibres commerciaux retracés par la DGCCRF lors de ses contrôles, l'objectif plus large visé tant par la France que par l'Union européenne d'une meilleure structuration des filières bovines conditionne le renforcement du pouvoir de négociation des éleveurs.

LISTE DES ABRÉVIATIONS

BDNI	Base de données nationale d'identification
BLE	<i>Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung</i> (agence fédérale allemande pour l'agriculture et l'alimentation)
CA	Chiffre d'affaires
CEPC	Commission d'examen des pratiques commerciales
CGAAER	Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux
Cniel	Centre national interprofessionnel de l'économie laitière
CRPM	Code rural et de la pêche maritime
DAC	Dossier annuel de contrôle
DGAL	Direction générale de l'alimentation
DGCCRF	Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes
DGPE	Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises
DREETS	Directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités
EGA	États généraux de l'alimentation
ETP	Équivalent temps plein
ETPT	Équivalent temps plein travaillé
HCCA	Haut conseil de la coopération agricole
IAA	Industries agro-alimentaires
IDELE	Institut de l'élevage
Insee	Institut national de la statistique et des études économiques
Interbev	Interprofession bétail et viandes
IPAMPA	Indice des prix d'achat des moyens de production agricole
IPC	Indice de prix à la consommation
IPP	Indice de prix à la production
MASA	Ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire
PIB	Produit intérieur brut
ZMB	<i>Zentrale Milchmarkt Berichterstattung</i> (rapport central sur le marché du lait en allemand)

ANNEXES

- Annexe n° 1.** Clauses contractuelles obligatoires
- Annexe n° 2.** Importance économique des filières dans le champ de l'audit
- Annexe n° 3.** Chiffrages des moyens humains mobilisés pour les contrôles de l'amont agricole
- Annexe n° 4.** Constats de la DGCCRF (novembre 2023)

Annexe n° 1

Clauses contractuelles obligatoires

L'article L. 631-24 du code rural et de la pêche maritime énumère les clauses contractuelles obligatoires :

- prix et modalités de révision automatique, à la hausse comme à la baisse, de ce prix, selon une formule librement déterminée par les parties OU critères et modalités de détermination du prix, parmi lesquels les indicateurs mentionnés au 15^e alinéa du III ;
- quantité totale, origine et qualité des produits à livrer ;
- modalités de collecte ou de livraison des produits ;
- modalités relatives aux procédures et délais de paiement ;
- durée du contrat ou de l'accord-cadre qui ne peut être inférieure à trois ans ;
- règles applicables en cas de force majeure ;
- délai de préavis et à l'indemnité éventuellement applicable en cas de résiliation ;
- le cas échéant, modalités de renégociation du prix permettant de prendre en compte les fluctuations à la hausse comme à la baisse des prix des matières premières agricoles et alimentaires, des produits agricoles et alimentaires, de l'énergie, du transport et des matériaux entrant dans la composition des emballages ;

Au titre des critères et modalités de détermination ou de révision du prix, la proposition de contrat élaborée par le producteur (socle de proposition) prend en compte un ou plusieurs indicateurs relatifs aux coûts de production en agriculture et à leur évolution⁵⁷. Puis pour élaborer le contrat ou l'accord-cadre, les parties définissent librement les critères et modalités de révision en intégrant, outre les indicateurs issus du socle de la proposition, un ou plusieurs indicateurs relatifs

57. Le 15^e alinéa du III. de l'article L. 631-24 prévoit que les organisations interprofessionnelles élaborent et publient des indicateurs qui servent d'indicateurs de référence. Elles peuvent s'appuyer sur l'Observatoire de la formation des prix et des marges des produits alimentaires (art. L. 682-1 du code rural et de la pêche maritime) ou sur FranceAgrimer (art. L. 621-1 du code rural et de la pêche maritime). A défaut de publication des indicateurs par l'interprofession dans les quatre mois suivant la promulgation de la loi, les instituts techniques agricoles les élaborent et les publient dans les deux mois suivant la demande de l'interprofession.

Le IX. de l'article L. 631-24 prévoit que pour déterminer les indicateurs, les parties peuvent notamment s'appuyer sur les modalités de fixation du prix des systèmes de garanties et des labels de commerce équitable définis à l'article 60 de la loi n° 2005-882.

aux prix des produits agricoles et alimentaires constatés sur le ou les marchés sur lesquels opère l'acheteur et à leur évolution, ainsi qu'un ou plusieurs indicateurs relatifs aux quantités, à la composition, à l'origine et à la traçabilité des produits ou au respect de cahiers des charges.

Les accords-cadres doivent en outre préciser :

- la quantité totale, l'origine et la qualité des produits fournis par les producteurs ;
- la répartition des quantités entre les producteurs membres ;
- les modalités de gestion des écarts entre quantités prévues et livrées ;
- les modalités de négociation du prix entre acheteur et organisation ;
- les modalités de transparence précisant les modalités de prise en compte des indicateurs précités (production, marché, qualité) dans le premier contrat d'aval⁵⁸ ;

De plus, pour ce qui concerne la viande bovine, à titre expérimental et pour trois ans, une clause dans les contrats doit prévoir les bornes minimales et maximales de l'évolution des coûts de production (« tunnel de prix »), en vertu du décret d'application n° 2021-1415 du 29 octobre 2021.

58. En effet, l'article L. 631-24-1 prévoit que « Lorsque l'acheteur revend des produits agricoles ou des produits alimentaires comportant un ou plusieurs produits agricoles, le contrat de vente prend en compte les indicateurs mentionnés au quinzième alinéa du III de l'article L. 631-24 figurant dans le contrat d'achat conclu pour l'acquisition de ces produits. / Dans l'hypothèse où le contrat conclu pour l'acquisition de ces produits comporte un prix déterminé, le contrat de vente mentionné au premier alinéa du présent article prend en compte un ou plusieurs indicateurs relatifs aux prix des produits agricoles concernés. / L'acheteur communique à son fournisseur, selon la fréquence convenue entre eux et mentionnée dans le contrat écrit ou l'accord-cadre écrit, l'évolution des indicateurs relatifs aux prix des produits agricoles et alimentaires constatés sur les marchés sur lesquels il opère. »

Annexe n° 2

Importance économique des filières dans le champ de l'audit

Tableau n° 8 : poids économique des filières bovines,
en valeur absolue et en part du PIB

Filière de l'amont à l'aval	Chiffre d'affaires (CA) en Md€	Estimation du poids relatif dans le PIB 2022*
Bovins lait	CA de l'industrie laitière en 2016 : 29,1 CA du maillon production (ateliers laitiers) en 2018 : 8,5	0,3 % à 1,1 %
Bovins viande	CA de la filière viande bovine : 9	0,3 %

Source : étude Comment l'amont des filières de production agricole se saisit-il des outils d'organisation économique et comment mesurer l'impact qu'ont ces choix sur les revenus des agriculteurs? d'ABCIS et Blézat Consulting, décembre 2019

*PIB de la France en 2022 : 2 639,1 Md€⁵⁹. Au total, l'agriculture et les industries agroalimentaires (IAA) représenteraient 3,5 % du PIB national (année non précisée)⁶⁰.

Au vu de ces seules données disponibles, on peut considérer que le périmètre contrôlé est compris dans une fourchette d'environ 17 à 38 Md€, correspondant à un intervalle de 0,6 à 1,4 % du PIB.

59. Source : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/7623591>

60. Source : <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/photos-videos-publications-infographies/infographies/economie-tourisme-sport/l-agriculture-et-l-agroalimentaire-en-chiffres/>

Annexe n° 3

Chiffrages des moyens humains mobilisés pour les contrôles de l'amont agricole

- **Objectif**

En 2022 et en 2023, la DGCCRF a réalisé des contrôles de l'application des lois EGAlim 1 et 2 à l'amont des filières agricoles, notamment pour les filières bovines (lait et viande). La présente annexe chiffre les ETPT mobilisés (une mesure de l'effort de contrôle en valeur absolue) et les met en regard des ressources humaines de la DGCCRF⁶¹ d'une part, du poids économique des filières économiques contrôlées d'autre part (deux mesures de l'effort relatif de contrôle).

En l'absence de données exhaustives, une extrapolation des ETPT mobilisés pour les contrôles par la DGCCRF de l'application des lois EGAlim 1 et 2 à l'amont des filières agricoles est réalisée à travers deux méthodes : une méthode analytique basée sur une extrapolation à partir de données remontées du terrain ; une méthode globale fondée sur une clé de répartition tirée du nombre total d'entités contrôlées en 2022 tous secteurs confondus. Les deux approches conduisent à des ordres de grandeur convergents en valeur absolue. L'appréciation de l'effort relatif diffère toutefois entre les deux approches fondées sur des échelles d'analyse différentes.

- **Extrapolation des ETPT mobilisés par la méthode analytique**

Tableau n° 9 : calcul des ETPT mobilisés en Île-de-France et en Pays de la Loire

DREETS visitée	ETP mobilisés (en 2022 et en 2023)	Quote-part de temps dévolu aux contrôles de l'amont agricole (en 2022 et en 2023)	ETPT mobilisés (par an)	ETPT totaux d'enquêteurs pour les relations interentreprises (par an)	Effort relatif pour la DREETS
Île-de-France	2	35 %	0,7	22	3,2 %
Pays de la Loire	2	10 %	0,2	7,5	2,7 %
Ensemble	4	22,5 %	0,9	29,5	3,1 %

Source : calculs Cour des comptes d'après les réponses des deux DREETS

61. Ressources humaines au total et au périmètre des services chargés des relations interentreprises.

Si l'on suppose le temps de contrôle principalement fonction du nombre d'entités contrôlées, le nombre total d'ETPT mobilisés pour la France au titre du contrôle de la contractualisation amont pour les filières bovines serait de 3,6 ETPT⁶². L'effort relatif des DREETS en regard des enquêteurs disponibles pour réaliser des contrôles interentreprises, de l'ordre de 3 %, apparaît supérieur au poids relatif des deux filières concernées dans le PIB, qui se situe entre 0,6 et 1,4 % (voir annexe n° 2).

- **Extrapolation des ETPT mobilisés d'après une clé de répartition globale**

Le tableau ci-après estime, à partir des données décrites plus bas, les ETPT mobilisés dans le contrôle de la contractualisation amont en bovin lait et en bovin viande pour les années 2022 et 2023, soit un **total estimé de 1 à 2 ETPT pour la France**.

Tableau n° 10 : extrapolation des ETPT mobilisés

	2022	2023
Total des entités contrôlées dans le périmètre de l'audit (producteurs et leurs premiers acheteurs potentiels) [c_EGAlim]	30	72
Nombre moyen de contrôles par agent [c_par_agent]	35	35 (hypothèse de stabilité)
Estimation des ETPT totaux annuels mobilisés sur les enquêtes EGAlim [agents_EGAlim = c_EGAlim / c_par_agent]	0,9	2,1

Source : estimation Cour des comptes

Sur la base des éléments disponibles à date, il n'est pas possible de réaliser une estimation fondée sur une clé de répartition qui serait déduite de critères financiers.

- **Nombre d'agents (ETP) des corps propres à la DGCCRF**

Le bleu budgétaire pour 2022⁶³ (voir pages 33 et 34) fait référence dans un tableau à 2 500 ETP des « corps propres à la DGCCRF » (catégories A, B, C ; sans détail). Le bleu budgétaire pour 2023 précise que « en 2023, la DGCCRF connaîtra une évolution de ses attributions compte tenu du transfert des missions relatives à la sécurité sanitaire de l'alimentation à la direction générale de l'alimentation (DGAL) du ministère de l'agriculture et de la souveraineté

62. Détail du calcul : Les Pays de Loire et l'Île-de-France représentent 0,9 ETPT mobilisés pour 13 contrôles en 2022 et en 2023. 52 contrôles au total ont été réalisés en France à la même période. On peut donc estimer que $(0,9 \text{ ETPT}) \times 52 / 13 = 3,6 \text{ ETPT}$ ont été mobilisés pour la France.

63. Projet annuel de performance (« bleu budgétaire ») du programme « 134 - Développement des entreprises et régulations » de la mission Economie. (<https://www.budget.gouv.fr/documentation/documents-budgetaires>)

alimentaire. Ce transfert occasionnera une période de transition sur le début de l'année 2023. L'aboutissement de cette réforme amplifiera le recentrage des activités de la DGCCRF vers la lutte contre les fraudes économiques, prévu dans le plan stratégique 2020-2025 de la direction » (mise en place d'une police unique de la sécurité sanitaire des aliments regroupée au sein de la DGAL du MASA). Un total de 60 ETP transférés est mentionné dans un tableau du bleu 2023. Le bleu pour 2024 ne mentionne pas d'évolution.

On peut en déduire que l'assiette totale à prendre à compte pour les agents CCRF serait de 2 500 ETP pour 2022 et 2 440 ETP pour 2023.

- **Estimation du nombre moyen de contrôle par agent**

Dans le bilan 2022 de la DGCCRF⁶⁴, il est indiqué que « 88 400 entreprises » ont été contrôlées. Comme le bilan est présenté sous la forme d'un communiqué de presse, on peut supposer que le terme « entreprise » est à interpréter dans un sens large, à savoir l'ensemble des entités contrôlées en 2022 par la DGCCRF. Il s'ensuit qu'en 2022, un agent CCRF aurait contrôlé en moyenne 35 entités sur l'ensemble de l'année (88 400 divisé par 2 500 ETP en 2022).

64. <https://www.economie.gouv.fr/dgccrf/presentation-du-bilan-2022-de-la-dgccrf>

Annexe n° 4 Constats de la DGCCRF (novembre 2023)

**Tableau n° 11 : principaux constats des contrôles de la DGCCRF vis-à-vis
des dispositions des lois EGAlim 1 et 2 pour la contractualisation amont
des filières de bovins lait et viande**

Constat principal	2022	2023	Total
Filière Bovins Viande			
Absence de contractualisation	7	8	15
Non soumis à la contractualisation amont	3	4	7
Présence d'effets similaires*	3	3	6
Saisine du haut conseil de la coopération agricole qui se déclare non compétent s'agissant d'une société d'intérêt collectif agricole		2	2
Absence de contractualisation partielle		2	2
Contrats conformes		1	1
Sans conclusion vis-à-vis d'EGAlim		1	1
Constats pas remontés à la DGCCRF par les DREETS à date		1	1
Sous-total bovin viande	13	22	35
Filière Bovins Lait			
Présence d'effets similaires*	3	2	5
Non soumis à la contractualisation amont	1	3	4
Contrats conformes	3	1	4
Absence de contractualisation		2	2
Désaccord observé entres les parties sur la formule de prix	1	1	2
Contrats non-conformes		2	2
Contrats partiellement conformes		1	1
Contrôle en cours		1	1
Mise en conformité en cours du règlement intérieur		1	1
Sans conclusion vis-à-vis d'EGAlim		1	1
Saisine du haut conseil de la coopération agricole qui se déclare non compétent s'agissant d'une société d'intérêt collectif agricole		1	1
Constats pas remontés à la DGCCRF par les DREETS à date		5	5
Sous-total bovin lait	8	21	29
Total	21	43	64

Source : analyse Cour des comptes d'après les réponses de la DGCCRF

*Pour certains contrôles, la présence d'effets similaires a été vérifiée par le Haut conseil de la coopération agricole (HCCA) saisi par la DGCCRF. L'année 2023 est incomplète. Les effectifs correspondent aux nombres de contrôles concernés.

RÉPONSES DES ADMINISTRATIONS ET ORGANISMES CONCERNÉS

Sommaire

Réponse reçue à la date de la publication (14/02/2024)

- 48 Réponse du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique

Destinataire n'ayant pas d'observation

Madame la présidente du Comité de règlement des différends commerciaux agricoles (CRDCA)

Destinataire n'ayant pas répondu à la date de publication

- 50 Réponse du ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE LA SOUVERAINETÉ INDUSTRIELLE ET NUMÉRIQUE

À titre liminaire, je souligne l'intérêt que présente votre travail d'analyse et de synthèse sur cette loi récente dont vous relevez la complexité, ainsi que votre perception concernant les modalités de mise en œuvre de cette mission de contrôle, qui est particulièrement précieuse pour les services de la direction de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF). Je relève votre remarque quant au fait que ces contrôles constituent l'une des rares sources d'information disponibles sur la contractualisation, ce qui souligne l'enjeu qu'ils constituent. Je note avec satisfaction que la Cour indique que la DGCCRF a mobilisé rapidement ses moyens d'enquête, de manière proportionnée et a ciblé ses vérifications de façon à couvrir une part significative du périmètre économique des filières bovines avec une répartition territoriale globalement équilibrée. Le plan de contrôle initié pour l'année 2024 poursuit et accroît cette dynamique, conformément aux annonces du « plan élevage » porté conjointement par le MEFSIN et le MASA. Les vérifications seront plus nombreuses et cibleront en priorité les premiers acheteurs ayant un poids économique important.

Plus largement, le rapport relève la complexité des règles résultant des lois issues des États généraux de l'alimentation (EGAlim) et les divergences d'interprétation que celles-ci peuvent susciter, par exemple concernant les indicateurs, leur choix et leur évolution. Cette difficulté de compréhension de la loi concerne également la détermination précise des compétences respectives de la DGCCRF et du Haut conseil de la coopération agricole quant au contrôle du respect par les coopératives agricoles des obligations découlant des lois EGAlim. À ce titre, je partage le constat fait par la Cour de la nécessité d'une clarification législative sur ce point.

La Cour rappelle que les vérifications portant sur la contractualisation « amont » sont des enquêtes complètes permettant d'éclairer les relations commerciales entre les éleveurs et les différents types de premiers acheteurs existants dans la filière agro-alimentaire. Elle note les différences de niveau de structuration et donc de contractualisation, entre la filière bovine lait et celle viande. Pourtant, comme le souligne la Cour, ces deux filières sont étroitement liées puisque les vaches de réforme représentent 35 % des abattages en 2022. S'agissant des premiers enseignements des contrôles réalisés, les observations définitives constatent le faible recours à la contractualisation écrite dans la filière bovine viande et une application parfois incomplète ou incorrecte de la loi dans la filière bovine lait. Concernant les sanctions, le rapport prend acte de l'approche pédagogique jusqu'alors privilégiée par la DGCCRF face aux manquements constatés et principalement motivée par la complexité de la loi, le contexte inflationniste et la difficulté à déterminer les responsabilités respectives des parties dans l'absence de contrat ou l'échec de la négociation.

À partir de ces constats, la Cour formule trois recommandations qui appellent les observations suivantes.

La recommandation n° 1, adressée à la DGCCRF et à laquelle je souscris, est à l'horizon 2025 de « mettre en place une plateforme de signalement destinée aux agriculteurs avec des garanties de confidentialité ». À ce titre, comme le souligne le rapport, un tel outil existe d'ores et déjà sur le site internet de la DGCCRF, dont il conviendra d'assurer rapidement la visibilité et la promotion. La mise à disposition de cet outil de recueil des signalements entre pleinement dans le périmètre des missions de cette direction, chargée de garantir la loyauté des relations interentreprises dans tous les secteurs de l'économie.

La recommandation n° 2 invite, à l'horizon 2024, la direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises du ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire à « proposer au comité des règlements des différends agricoles de rendre publiques des lignes directrices pour lever les difficultés d'application des articles L. 631-24, L. 631-24-2 et L. 631-24-3 du code rural et de la pêche maritime ». Je partage la préoccupation de la Cour relative au besoin de transparence et d'accompagnement à poursuivre en faveur de la contractualisation avec les éleveurs, ce qui facilitera leur appropriation des nouvelles dispositions de la loi visant à protéger la rémunération des agriculteurs (EGAlim 2). Cependant, cette recommandation, à laquelle je souscris, devra faire l'objet d'un travail conjoint de mes services avec ceux du ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire.

La recommandation n° 3 demande à la DGCCRF, à l'horizon 2024, « d'établir et rendre public un bilan annuel des contrôles réalisés sur le fondement de l'article L. 631-25 du CRPM [code rural et de la pêche maritime], présentant les principaux enseignements tirés ». Cela rejoint la préoccupation de la Cour, justifiant la recommandation précédente, quant au besoin de transparence sur les contrôles réalisés et permettrait selon la Cour de « dresser un état des lieux de la contractualisation et de ses effets « cascade » de l'amont à l'aval ». Je demanderai à la DGCCRF de publier régulièrement les bilans des enquêtes qu'elle réalise pour veiller au respect des dispositions des lois EGAlim relatives à la contractualisation écrite.

En outre, et même si cela n'est pas formulé sous forme de recommandation, je partage votre observation quant au besoin d'une approche spécifique du marché des vaches de réforme à l'occasion des contrôles menés par la DGCCRF ainsi qu'une exploitation de la base de données nationale d'identification des animaux de rente dont l'identification est obligatoire (dite BDNI). Je relève également et je prends en compte l'analyse de la Cour selon laquelle dorénavant « des procédures correctives (injonctions) ou répressives (sanctions) devront être engagées dans le cadre des futures campagnes de contrôle ».

Enfin, tout en rappelant à la Cour l'importance que j'attache à la contractualisation au sein de la filière agricole, bovine en particulier, et aux contrôles menés par mes services en la matière, je rejoins le constat fait en conclusion du rapport quant au fait que « les contrôles de la DGCCRF ne peuvent, seuls, garantir l'application des lois EGAlim, qu'ils soient assortis, ou non, de sanctions ».

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'AGRICULTURE ET DE LA SOUVERAINETÉ ALIMENTAIRE

Par courrier en date du 22 décembre 2023, vous m'avez adressé les observations définitives de la Cour des comptes relatives à l'audit réalisé par la 2ème Chambre sur les contrôles menés par la DGCCRF s'agissant des contrats amont conclus par la filière bovine dans le cadre des lois EGalim.

La filière bovine connaît des retards dans l'application de la loi que le Gouvernement a bien identifiés. Je tenais donc à vous remercier pour la qualité de ce travail permettant une analyse objective des enjeux de la contractualisation dans cette filière. J'ai bien pris note des recommandations formulées par la Cour qui viendront utilement renforcer les actions menées par la DGCCRF auprès des producteurs et opérateurs de la filière bovine.

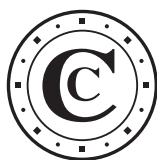
L'Etat a engagé un travail pédagogique sans relâche dès 2021 pour préparer la mise en œuvre de la loi. Près d'un an après son entrée en vigueur et près de deux ans après son adoption, le ministère de l'Agriculture et la Souveraineté alimentaire reste pleinement mobilisé pour maintenir son accompagnement des filières en lien avec les contrôles que la DGCCRF met en œuvre.

Face au changement de paradigme que représente, pour cette filière, l'obligation de conclure un contrat écrit, l'approche qui a été privilégiée par l'administration a été de nature pédagogique, et non coercitive, afin de permettre aux opérateurs de s'adapter progressivement à ces nouvelles dispositions. Cette pratique de l'administration, habituelle dès lors que la législation est modifiée, semblait en l'espèce d'autant plus adaptée que cette filière faisait face à une situation économique complexe.

Cette approche est désormais amenée à évoluer puisque la loi est pleinement en vigueur.

Les services de l'État demeurent fortement mobilisés pour accompagner les filières animales vers la contractualisation écrite qui reste la meilleure façon de protéger l'activité de nos agriculteurs et répondre aux enjeux de souveraineté alimentaire en assurant la pérennité de nos productions, y compris à l'aval des filières. En termes d'explicitation du droit applicable, une actualisation de la foire aux questions publiée en 2022 est envisagée.

Enfin, le Premier ministre a annoncé des mesures afin de renforcer le contrôle de la mise en œuvre de la loi EGalim 2, notamment un doublement des contrôles avec la mobilisation de 150 agents de la DGCCRF et des sanctions si ces contrôles révélaient des anomalies. Pour répondre à la mobilisation des agriculteurs, le Gouvernement entamera également des discussions afin de porter et d'identifier des pistes d'amélioration au niveau de l'Union européenne.



Le présent rapport
est disponible sur le site internet
de la Cour des comptes : www.ccomptes.fr

AUDIT FLASH

Février 2024
