

PPL i-1572

M. Boris TAVERNIER

Proposition de loi **Visant à garantir l'accès à un panier diversifié de denrées alimentaires favorables à la santé et vendues à prix coûtant**

Sous réserve de son dépôt

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Pouvoir se nourrir sainement ne devrait dépendre ni du niveau de revenu, ni du lieu de résidence. Pourtant, pour de nombreux ménages, l'accès régulier à des produits favorables à la santé demeure économiquement difficile. Autrement dit, alors que se nourrir sainement devrait être un droit pour toutes et tous cela est devenu un privilège pour beaucoup.

Les travaux conduits par les associations de consommateurs, d'usagers du système de santé, de lutte contre la précarité, de professionnels de santé et de protection de l'environnement ont mis en évidence des déséquilibres persistants dans la formation des prix alimentaires. Ces travaux complètent les observations issues de la commission d'enquête portant sur les marges des industriels et de la grande distribution menée par les sénatrices Antoinette Guhl et Anne-Catherine Loisier, dont les conclusions confortent la nécessité d'une intervention législative.

Ces travaux montrent que certains aliments au cœur des recommandations nutritionnelles de santé publique, notamment les fruits et légumes, les légumes secs, les produits céréaliers complets ou peu raffinés et les produits issus de l'agriculture biologique, supportent trop souvent des niveaux de marge sensiblement supérieurs à ceux appliqués à des produits ultra-transformés, trop gras, trop sucrés, trop salés, utilisés fréquemment comme produits d'appel. Ces déséquilibres résultent notamment de pratiques de répartition des marges qui contribuent à renchérir l'accès à ces produits, pourtant au cœur des recommandations de santé publique. Concrètement, les distributeurs mettent en œuvre une politique de péréquation des marges consistant à pratiquer des marges très faibles, voire nulles, sur certaines références fortement comparées par les consommateurs, tout en appliquant des marges plus importantes à d'autres produits.

Cette pratique de péréquation de marges peut permettre de préserver l'attractivité de certains produits. Néanmoins, elle devient contraire aux objectifs poursuivis par les politiques publiques lorsqu'elle contribue à renchérir l'accès aux denrées dont la consommation est recommandée pour prévenir les maladies liées à une alimentation déséquilibrée.

Face à ce constat, une large coalition d'associations a porté l'initiative visant à rendre accessibles, dans les supermarchés et les hypermarchés, « 100 produits sains à prix coûtant ». Cette mobilisation a permis de faire émerger dans le débat public une proposition simple : les produits dont la consommation est recommandée par les politiques publiques nutritionnelles ne doivent pas servir de variable d'ajustement aux stratégies de marges de la grande distribution.

La présente proposition de loi fait ainsi directement écho à la campagne associative en faveur de « 100 produits sains à prix coûtant », ainsi qu'aux constats et objectifs désormais relayés dans les travaux parlementaires. Pour éviter toute rigidité, elle n'inscrit toutefois pas dans la loi une liste uniforme de cent références.

La présente proposition de loi retient donc une obligation fonctionnelle et proportionnée : chacun des groupes de denrées alimentaires dont la consommation est recommandée ou encouragée par le programme national relatif à la nutrition et à la santé (PNNS) doit être représenté dans le panier à prix coûtant par plusieurs produits distincts. Pour chacun de ces groupes (fruits et légumes, féculents complets, poissons, légumes secs) les distributeurs

concernés devront proposer au moins trois références correspondant à des denrées différentes (par exemple des abricots, bananes, épinards, tomates et pommes pour le groupe fruits et légumes). Afin de garantir une diversité de produits, le nombre de références distinctes proposées sur une année ne pourra être inférieur à quatre-vingt. La seule déclinaison d'un même produit sous plusieurs marques, conditionnements, formats ou poids ne permettra pas de satisfaire cette obligation. Lorsque la saisonnalité, l'indisponibilité temporaire des produits ou une difficulté particulière d'approvisionnement objectivement établie ne permet pas de proposer trois références, le nombre minimal pourra être temporairement réduit. Cette architecture permet de garantir aux consommateurs un choix réel et diversifié, sans imposer aux distributeurs un assortiment uniforme ou excessivement contraignant.

Au-delà de la représentation des différents groupes d'aliments recommandés par le PNNS, la composition du panier devra également tenir compte, de manière transversale, de la saisonnalité des productions, de la qualité environnementale des aliments et de la présence de produits issus de l'agriculture biologique, ces derniers faisant l'objet d'un nombre minimal de références fixé par décret.

Cette proposition de loi vise à proposer un panier de produits vendus au prix coûtant de distribution, ce dernier incluant les différentes charges liées à sa distribution (coûts de manutention, de stockage, de conservation, de préparation, de mise en rayon, pertes ...). Cette proposition de loi ne vise donc pas à imposer aux distributeurs de commercialiser les produits concernés à perte. Elle ne tend pas davantage à administrer l'ensemble des prix alimentaires ou à déterminer les marges applicables aux milliers de références composant l'assortiment des magasins.

Elle poursuit un objectif ciblé : garantir que, sur un ensemble diversifié de denrées contribuant à la protection de la santé publique, les entreprises concernées puissent couvrir le prix d'achat des produits et les coûts strictement nécessaires à leur distribution, sans réaliser de bénéfice sur l'ensemble du panier. Le dispositif repose ainsi sur une exigence de neutralité économique : les distributeurs ne doivent ni perdre ni gagner d'argent sur l'ensemble des références composant le panier, ces références ne représentant par ailleurs qu'une part très limitée des centaines de références de produits alimentaires présents dans les supermarchés.

La proposition de loi les conduit ainsi à réorienter leur politique de péréquation des marges, en protégeant les aliments essentiels pour la santé publique, sans remettre en cause l'équilibre économique global de leur activité.

La présente proposition de loi protège également les producteurs agricoles et les fournisseurs contre tout transfert vers l'amont du coût du dispositif. L'intégration d'une référence dans le panier ne pourra justifier aucune réduction du prix d'achat, remise, ristourne, contribution financière, facturation de services supplémentaires ou diminution injustifiée des volumes commandés. Il serait en effet contraire à l'objet de la présente proposition de loi que l'amélioration de l'accessibilité économique pour les consommateurs soit financée par une détérioration de la rémunération des agriculteurs ou des conditions commerciales consenties aux entreprises agroalimentaires.

La mesure est par ailleurs limitée aux magasins alimentaires dont la surface de vente est supérieure à 400 mètres carrés et appartenant à un réseau comprenant au moins cinq points de vente physiques. La limitation du champ d'application, le ciblage sur les seuls groupes d'aliments dont la consommation est recommandée ou encouragée par les autorités de santé

publique, la couverture des coûts de distribution et la liberté laissée aux enseignes pour toutes les autres références permettent de concilier la liberté d'entreprendre et la liberté du commerce avec les objectifs d'intérêt général poursuivis.

Ces objectifs tiennent à la protection de la santé publique, à la prévention des maladies liées à une alimentation déséquilibrée, à la protection de l'environnement, à l'accessibilité économique de l'alimentation et à la préservation d'un équilibre satisfaisant dans les relations commerciales.

L'**article premier** de la présente proposition de loi impose donc aux distributeurs la mise en place de manière permanente et à un prix n'excédant pas leur prix coûtant de distribution d'un panier de denrées alimentaires contribuant à la protection de la santé publique.

L'**article 2** de cette proposition de loi dispense, pour les références composant le panier, l'application de la majoration de 10 % du seuil de revente à perte, tout en maintenant l'interdiction de revendre en dessous du prix d'achat effectif.

L'**article 3** gage cette proposition de loi.

Sous réserve de son dépôt

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

Après l'article L. 410-6 du code du commerce, il est inséré un article L. 410-7 ainsi rédigé :

« Art. L 410-7. – **I.** - Les entreprises exerçant des activités de commerce de détail alimentaire dont la surface de vente est supérieure à 400 mètres carrés et qui appartiennent à un même réseau d'enseigne, défini comme un ensemble d'au moins cinq points de vente physiques arborant la même enseigne, au sens de l'article L. 581-3 du code de l'environnement, quelle que soit la forme juridique ou contractuelle sous laquelle ils sont exploités, proposent dans chacun de leurs points de vente, de manière permanente et à un prix n'excédant pas leur prix coûtant de distribution, un panier de denrées alimentaires contribuant à la protection de la santé publique.

« **II.** - Le panier de denrées alimentaires contribuant à la protection de la santé publique mentionné au I du présent article comprend au moins trois références distinctes pour chacun des groupes de denrées alimentaires dont le programme national relatif à la nutrition et à la santé mentionné à l'article L. 3231-1 du code de la santé publique recommande d'augmenter ou de privilégier la consommation. Le nombre total de références distinctes composant le panier est fixé par décret et ne peut être inférieur à quatre-vingt sur l'année civile.

« Ne sont pas considérées comme des références distinctes, les références qui résultent exclusivement de la variation de la marque commerciale du conditionnement, du format, du poids, ou de toute autre caractéristique qui ne modifie pas substantiellement la nature de la denrée.

« **III.** - Le prix coûtant de distribution mentionné au I correspond au prix couvrant exclusivement :

« 1° Le prix d'achat effectif de la référence concernée, défini au deuxième alinéa du I de l'article L. 442-5 du code du commerce.

« 2° Les coûts de manutention, de stockage, de conservation, de préparation, de mise en rayon, d'encaissement, de personnel et d'énergie directement imputables à la commercialisation des références composant le panier ;

« 3° Les pertes et démarques directement imputables à la commercialisation de ces références, appréciées sur la base des pertes effectivement constatées ;

« 4° Une quote-part des charges communes strictement nécessaires à leur commercialisation, répartie selon une méthode objective, stable, cohérente et vérifiable.

« 5° Les impositions, taxes et contributions obligatoires non récupérables directement imputables à la commercialisation des références composant le panier, à l'exclusion de la taxe sur la valeur ajoutée et des taxes collectées pour le compte de l'État lorsqu'elles sont répercutées au consommateur.

« Ne peuvent être intégrés dans le prix coûtant de distribution :

« 1° Une marge bénéficiaire ou une rémunération des capitaux propres ;

« 2° Les dépenses de publicité institutionnelle ou de communication générale de l'enseigne qui ne sont pas directement nécessaires à la commercialisation du panier, mentionné au II ;

« 3° Les charges financières étrangères à l'acquisition et à la distribution des références concernées ;

- « 4° La fraction des loyers, redevances, prestations de services ou autres sommes versées à une entreprise liée qui excède les conditions normales de marché ;
- « 5° Les dépenses résultant de sanctions administratives ou judiciaires ;
- « 6° Toute charge sans lien direct ou nécessaire avec la commercialisation des références composant le panier mentionné au II.

« **IV.-** Les références composant le panier visé au II du présent article font l'objet, dans chaque point de vente et sites internet des entreprises concernées, d'une identification claire, visible et homogène permettant aux consommateurs de les distinguer des autres références.

« Lorsqu'une référence devient indisponible, l'entreprise la remplace dans les meilleurs délais et, au plus tard, dans un délai de trente jours à compter du constat de cette indisponibilité, par une référence relevant du même groupe et répondant aux caractéristiques définies par le décret mentionné au VII du présent article.

« Lorsque la saisonnalité, l'indisponibilité temporaire des denrées ou une contrainte particulière d'approvisionnement objectivement établie ne permet pas de proposer le nombre minimal de références fixé dans un groupe déterminé, le nombre minimal de références peut être temporairement réduit, dans des conditions fixées par le même décret.

« Ce délai peut être prolongé en cas d'indisponibilité saisonnière, de ruptures ou de contraintes d'approvisionnement objectivement établies, dans des conditions fixées par le décret mentionné au VII.

« **V -** La mise en œuvre du présent article a pour objet de garantir aux consommateurs un avantage tarifaire effectif. Elle ne peut avoir pour effet de transférer tout ou partie du coût du dispositif aux producteurs agricoles ou aux fournisseurs.

« L'intégration d'une référence dans le panier ne peut notamment conduire :

- « 1° À une réduction du prix convenu avec le producteur agricole ou l'entreprise fournisseur au seul motif de cette intégration ;
- « 2° À l'octroi par ceux-ci d'une remise, d'une ristourne, d'un avantage financier ou d'une contribution supplémentaire ;
- « 3° À la facturation d'un service de coopération commerciale ou d'une prestation qui ne serait pas effectivement rendu ou dont la rémunération serait manifestement disproportionnée au regard du service rendu ;
- « 4° À une modification défavorable de leurs conditions de livraison, de paiement, de référencement ou de commercialisation ;
- « 5° À une réduction injustifiée des volumes commandés concernant leurs autres références ;
- « 6° À toute autre pratique ayant pour objet ou pour effet de leur faire supporter tout ou partie du coût du dispositif.

« Toute stipulation contraire au présent V est réputée non écrite. Toute pratique contraire est interdite.

« **VI -** Tout manquement aux obligations prévues au présent article est passible d'une amende administrative dont le montant ne peut excéder 0,4 % du chiffre d'affaires annuel hors taxes réalisé en France par l'entreprise lors du dernier exercice clos.

« Les agents mentionnés au II de l'article L. 450-1 sont habilités à rechercher et à constater les manquements aux dispositions du présent article. L'article L. 470-1 peut être mis en œuvre à partir des constatations effectuées.

« L'amende est prononcée dans les conditions prévues à l'article L. 470-2. Le maximum de l'amende encourue est doublé en cas de réitération du manquement dans un délai de deux ans à compter de la date à laquelle la première décision de sanction est devenue définitive.

« **VII** - Un décret en Conseil d'État pris après consultation de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail et des instances consultatives compétentes en matière d'alimentation, de nutrition et de consommation ainsi que des associations de défense des consommateurs agréées au niveau national, et publié dans un délai maximal de six mois après la publication de la loi xxxx, précise les modalités d'application du présent article, notamment :

« 1° La liste des groupes de denrées alimentaires concernés et pour chacun de ces groupes le nombre de références minimal qui ne peut être inférieur à trois ;

« 2° Le nombre total minimal de références composant le panier sur l'année civile, lequel ne peut être inférieur à quatre-vingt ;

« 3° Les caractéristiques nutritionnelles, environnementales et qualitatives minimales des références ;

« 4° La proportion minimale de références issues de l'agriculture biologique ou en conversion au sens du règlement (UE) 2018/848 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 relatif à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques

« 5° Les méthodes de détermination et d'affectation des coûts de distribution ;

« 6° Les règles applicables aux réseaux composés de commerçants juridiquement indépendants ;

« 7° Les conditions permettant de réduire temporairement le nombre minimal de références proposées dans un groupe et les modalités de remplacement des références indisponibles ;

« 8° Les adaptations nécessaires dans les collectivités mentionnées à l'article 72-3 de la Constitution.

« La liste des groupes et les caractéristiques des références sont réexaminées lors de toute modification substantielle des recommandations du programme national relatif à la nutrition et à la santé et, au minimum, tous les cinq ans. »

Article 2

Après le I ter de l'article 125 de la loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique, il est inséré un I quater ainsi rédigé :

« I quater. – Le I du présent article n'est pas applicable aux références composant le panier mentionné à l'article L. 410-7 du code de commerce.

« Ces références demeurent soumises à l'interdiction de revente à un prix inférieur au prix d'achat effectif prévu à l'article L. 442-5 du même code. »

Article 3

I. - La charge pour l'État est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle à l'accise sur les tabacs prévue au chapitre IV du titre I^{er} du livre III du code des impositions sur les biens et services.

II. – La perte de recettes pour l'État est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle à l'accise sur les tabacs prévue au chapitre IV du titre I^{er} du livre III du code des impositions sur les biens et services.

Sous réserve de son dépôt