



Assemblée nationale

Le secteur coopératif dans le domaine agricole



M. Fabien Di Filippo
(LR, Moselle)
Rapporteur



M. Stéphane Traver
(LaREM, Manche)
Rapporteur

Origine

Créée le 3 novembre 2021 par la commission des Affaires économiques, la mission composée de 11 membres avait pour vocation d'effectuer un **état des lieux du modèle coopératif agricole français** dont les contours avaient été redessinés, notamment, par la loi du 30 novembre 2018 dite « EGAlim ».

Les parlementaires ont également souhaité **analyser les évolutions de la gouvernance interne des coopératives** ainsi que la manière dont celles-ci s'efforcent de **s'adapter à un environnement économique en pleine mutation**.

La construction historique des coopératives agricoles

La première coopérative agricole moderne est créée en 1888 à Chaillé en Charente-Maritime. Son créateur Eugène Biraud s'inspire des « *fruitières jurassiennes* » dans lesquelles, depuis le Moyen-Âge, des éleveurs mettaient leur lait en commun pour fabriquer un fromage de garde. **Cette création prend place dans un contexte de malaise économique**. En effet, en Charente le vignoble était ravagé par le phylloxera forçant les paysans à se convertir à l'élevage laitier pour survivre.

Les coopératives agricoles « filles de la misère » se développent partout en France au début du XXème siècle. Elle se structurent dans le sillage du modèle coopératif porté par les « *Equitables pionniers de Rochdale* » au Royaume-Uni et les principes fondamentaux reconnus en 1937 au plan international et toujours d'actualité aujourd'hui.

L'officialisation des principes coopératifs au lendemain de la Seconde Guerre Mondiale par la loi du 10 septembre 1947 portant statut de la coopération a donné à la France un outil à la mesure des enjeux de modernisation de son agriculture.

Le succès des coopératives illustre la volonté des agriculteurs de tirer profit du modèle coopératif pour accroître leur efficacité productive.

Les principes reconnus par l'Alliance coopérative internationale (septembre 1937)

- 1/ Adhésion volontaire et ouverte ;
- 2/ Contrôle démocratique exercé par les membres (« un homme, une voix ») ;
- 3/ Répartition des bénéfices en fonction des ventes effectuées par la coopérative ;
- 4/ Rémunération limitée du capital ;
- 5/ Indépendance politique et religieuse ;
- 6/ Transactions au comptant ;
- 7/ Rôle d'éducation et de formation vis-à-vis des membres

Les coopératives en chiffres (2019)

- ¾ des agriculteurs adhèrent à au moins une coopérative
- 2 200 coopératives sur le territoire
- 86,6 Mds d'€ de chiffre d'affaires
- 40 % du chiffre d'affaires de l'agroalimentaire français
- 190 000 emplois salariés
- 1/3 des marques alimentaires
- 1 bouteille de vin sur 2
- 70 % de l'approvisionnement agricole

Source : Coopération agricole, rapport d'activité 2021

Les nouveaux défis et mutations du monde agricole

Alors que les équilibres commerciaux sont en pleine recomposition et que **l'agriculture française perd des parts de marché**, en particulier dans les **échanges avec nos partenaires européens**, les coopératives sont confrontées à des **difficultés de compétitivité parfois plus fortes que celles des sociétés privées** liées, entre autres, aux spécificités de leur statut. Elles ont considérablement évolué pour tenter de s'adapter, avec un vaste mouvement de concentration et de filialisation.

Un processus de concentration et de filialisation

Le processus de concentration, né à la fin des Trente Glorieuses, s'accélère depuis 20 ans, provoquant à la fois une élévation importante du chiffre d'affaires global des coopératives et une diminution tout aussi significative du nombre de coopératives. Le secteur coopératif agricole est de plus en plus concentré entre les mains de grands groupes.

Sous l'impulsion de réformes législatives, en particulier celle issue de la loi n° 2001-420 du 15 mai 2001 relative aux nouvelles régulations économiques, **de nombreuses coopératives se sont engagées dans des stratégies d'acquisition de filiales**, tant en France qu'à l'étranger, dans un souci de diversification de leurs activités. Cette stratégie leur assure des **avantages concurrentiels en termes d'économies d'échelle, de renforcement du pouvoir des producteurs sur le marché et d'accroissement des capacités en termes de recherche et développement**.

Ainsi, l'organigramme de certains groupes coopératifs devient parfois aussi complexe que celui des grandes multinationales de l'industrie agroalimentaire.

Toutefois, le chiffre d'affaires moyen des 100 premières coopératives françaises reste en deçà des performances affichées par les autres coopératives européennes, en particulier allemandes ou néerlandaises. **« Au vu des performances réalisées par nos concurrents européens, on peut raisonnablement penser que le stade de développement de nos champions nationaux est encore loin d'être parvenu à son terme »** soulignent les rapporteurs.

Un risque de distension du lien de confiance entre les associés coopérateurs et leurs coopératives

« Le secteur coopératif, tel qu'il est actuellement structuré, suscite alternativement les louanges et les critiques » constatent les rapporteurs. Si près des trois quarts des associés coopérateurs, selon une récente étude de la Coopération agricole, expriment un fort

Les coopératives en chiffres (2018-2019)

+ 30 % du chiffre d'affaires entre 2000 et 2018 (de 64,8 Mds d'€ à 84,4 Mds d'€)

- 35 % du nombre de coopératives entre 2000 et 2018 (de 3 700 en 2000 à 2 400 en 2018)

44 % du chiffre d'affaires réalisé par les 10 premières coopératives en 2019

85 % du chiffre d'affaires réalisé par les 100 premières coopératives en 2019

3 coopératives avaient un chiffre d'affaires supérieur à 5 Mds d'€ en 2019

68 millions d'€ de chiffre d'affaires en moyenne par coopérative en 2019

Sources : HCCA, Observatoire économique et financier, 5e édition, 2021

attachement au modèle coopératif, **celui-ci n'est pas à l'abri de la crise de défiance** qui traverse nos sociétés contemporaines. La faible participation en assemblée générale, parfois **réduite en moyenne à 20 % pour les grandes coopératives**, traduit une certaine distension du lien entre les associés coopérateurs et les coopératives, en particulier dans les plus grandes d'entre elles. Les conseils d'administration, **composés à 90 % d'hommes âgés en moyenne de 51 ans, peinent à se renouveler et à susciter des vocations.**

La question de la **création et de la répartition de la valeur** au sein des coopératives suscite des **tensions**, dans un contexte plus global où l'ensemble du monde agricole est traversé par un problème de rémunération insuffisante des agriculteurs. Certaines crises médiatisées, notamment celle qui a agité le groupe sucrier Tereos entre 2018 et 2020, ont contribué à abimer l'image du modèle coopératif. **Ces dérives marginales, mais bien réelles, nuisent à l'image de la coopération dans son ensemble.**

Garantir une gouvernance vertueuse, une régulation efficace et renforcer l'attractivité et la compétitivité du modèle

Le modèle, observé dans certains pays européens, d'assimilation du modèle coopératif avec les entreprises commerciales n'est pas un chemin à prendre : les atouts du modèle coopératif doivent être mis en avant grâce à la conservation du statut et la réaffirmation des principes coopératifs. **La rénovation de la gouvernance et des outils de régulation**, d'une part, et **le renforcement des outils au service de l'attractivité et de la compétitivité du modèle**, d'autre part, sont nécessaires pour assurer la pérennité du modèle coopératif.

« La spécificité du droit coopératif français doit être conservée car il constitue l'une des forces de notre modèle agricole. »

- Rapport d'information

Consolider les liens de confiance

Pour la mission d'information, il s'agit d'abord de **consolider les liens de confiance entre les agriculteurs et leur coopérative** à travers un effort de modernisation de la gouvernance. Les rapporteurs appellent ainsi à informer et impliquer d'avantage les associés coopérateurs, à renforcer l'efficacité et la représentativité des conseils d'administration et à promouvoir le modèle coopératif auprès des jeunes agriculteurs.

Parmi leurs recommandations figurent, notamment, **l'encouragement à la dématérialisation et au vote électronique**, la systématisation du système du **mentorat** et des **administrateurs stagiaires** ainsi que l'accroissement de la **part de femmes** dans les conseils d'administration des coopératives de taille significative à due proportion du nombre d'agricultrices parmi les associés coopérateurs. La place des salariés dans les conseils d'administration devrait également pouvoir être accrue afin de « *diffuser l'esprit coopératif* » chez ceux qui participent pleinement au fonctionnement des coopératives au quotidien.

Renforcer les mécanismes de régulation externe

Au titre du renforcement des mécanismes de **régulation externe**, les rapporteurs souhaitent que les pouvoirs, les moyens et l'indépendance du Haut conseil à la coopération agricole (HCCA) soient renforcés, afin d'en faire une **véritable autorité de régulation du secteur**. Il est également nécessaire que le rôle du médiateur de la coopération agricole soit mieux connu, pour que son efficacité soit renforcée.

Renforcer l'attractivité auprès des agriculteurs

Quant à la **pérennisation du modèle coopératif**, elle passe par le renforcement de l'**attractivité** du modèle auprès des agriculteurs et de sa **compétitivité** sur les marchés.

Il s'agit, tout d'abord, d'insuffler **davantage de souplesse dans le modèle coopératif**. Ainsi, les modalités de mise en œuvre de l'engagement coopératif initial pourraient être modifiées pour mieux **encadrer sa durée** et, ainsi, réduire les risques contentieux pour les exploitants. En parallèle, les rapporteurs préconisent également d'élargir la possibilité pour les coopératives d'avoir recours aux services de **tiers non coopérateurs**, dans une optique de diversification des activités et de renforcement de la compétitivité.

Le rôle historique d'accompagnement des exploitants agricoles assurés par les coopératives doit être réaffirmé. Dans ce cadre, il apparaît essentiel de conforter le rôle d'accompagnement des CUMA en matière de **mécanisation**. Les rapporteurs ont également pris note des réserves exprimées par de nombreux acteurs sur le dispositif de **séparation de la vente et du conseil en matière de produits phytopharmaceutiques** instauré par la loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018, dite « EGALIM », et suggèrent la mise en place dès la rentrée parlementaire de 2022 d'une **mission d'information** consacrée à cette question. Ils appellent, enfin, à la modification du code rural et de la pêche maritime afin de permettre aux coopératives de constituer une **provision** comptable destinée à la couverture des aléas agricoles.

Enfin, **« la création de valeur reste la mère des batailles »** soulignent les rapporteurs. Pour cela, les rapporteurs appellent les coopératives agricoles à **mettre en place des stratégies de captation de valeur** plus affirmées, à la fois sur les marchés locaux et internationaux. Les CUMA devraient, par ailleurs, pouvoir élargir leurs activités au-delà de leurs missions historiques et se positionner sur des projets collectifs utiles aux agriculteurs. En complément, de **nouvelles voies de financement de fonds propres** doivent être mises en place avec l'aide des pouvoirs publics : le recours au **titres participatifs** pourrait ainsi être favorisé par l'intermédiaire d'une exonération d'impôt sur le revenu ou la mise en place d'une garantie d'État.

D'un point de vue plus général, les rapporteurs appellent les grandes coopératives à **s'engager plus avant dans une démarche de responsabilité sociétale (RSE)**. Les groupes coopératifs doivent être encouragés à doter leurs filiales du statut de **« société à mission »** instauré par la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises (PACTE). Il conviendrait également d'élargir à ces groupes, au-delà d'un certain seuil d'associés coopérateurs, le **« devoir de vigilance »** appliqué aux sociétés commerciales en application de la loi n° 2017-399 du 27 mars 2017.

PROPOSITIONS

Proposition n° 1 : Garantir le droit à l'information des associés coopérateurs, en particulier sur les obligations tenant à l'information sur les prix, découlant des lois EGALIM 1 et 2. Renforcer les contrôles du Haut conseil de la coopération agricole (HCCA) en ce sens.

Proposition n° 2 : Développer les outils d'une démocratie de proximité au sein des coopératives et, à cette fin, favoriser le développement des mécanismes d'animation territoriale au sein des coopératives agricoles, notamment dans le cadre des assemblées de section.

Proposition n° 3 : Améliorer l'attractivité et le taux de participation en assemblée générale.

Étudier les conditions de dématérialisation partielle des assemblées générales des grandes coopératives et les possibilités de vote électronique.

Développer des mécanismes incitatifs pour encourager la présence des associés coopérateurs en assemblée générale.

Proposition n° 4 : Favoriser le renouvellement et la représentativité des conseils d'administration.

Mettre en place au sein des coopératives des stratégies pour renouveler et améliorer la représentativité du conseil d'administration, avec un travail de diagnostic qui doit être rendu systématique.

Encourager les coopératives à développer le mécanisme de mentorat et d'administrateurs stagiaires. Dans ce cadre, prendre en compte la question de la représentation féminine pour faciliter l'accès des agricultrices aux fonctions d'administratrice.

Accroître la part des femmes agricultrices au sein des conseils d'administration en instaurant des mécanismes de représentation à due proportion du nombre d'agricultrices parmi les associés coopérateurs. Rendre ces mécanismes obligatoires pour les coopératives dépassant les seuils prévus à l'article R. 525-9-1 du CRPM.

Proposition n° 5 : Généraliser la formation des administrateurs. Instaurer une obligation de formation pour les coopératives qui atteignent une taille critique.

Encourager la formation des administrateurs dans l'ensemble des coopératives agricoles, quelle que soit leur taille.

Proposition n° 6 : Généraliser la mise en place de comités spécialisés dans les grandes coopératives.

Proposition n° 7 : Donner au conseil d'administration les moyens de contrôler efficacement les filiales du groupe coopératif

Prévoir une représentation systématique des administrateurs au sein des filiales.

Suivre les bonnes pratiques du Haut Conseil de la coopération agricole (HCCA) qui recommande d'inscrire systématiquement les questions relatives aux filiales à l'ordre du jour des conseils d'administration et de prévoir que le directeur du groupe ayant autorité sur les filiales soit le directeur de la coopérative.

Mission d'information sur le secteur coopératif dans le domaine agricole

Proposition n° 8 : Accroître la place des salariés dans la gouvernance des coopératives agricoles.

Favoriser la levée de l'option des associés non coopérateurs afin d'améliorer la représentation des salariés. À terme, envisager une obligation de représentation des salariés au-delà de certains seuils, dans le prolongement des obligations fixées par la loi PACTE.

Développer les accords de participation et d'intéressement. Permettre aux salariés d'acquérir des parts sociales avec la totalité des sommes recueillies sur le plan d'épargne de l'entreprise.

Proposition n° 9 : Développer les mécanismes d'accompagnement auprès des jeunes associés coopérateurs pour favoriser l'installation. Assurer une communication suffisante autour de l'existence de ces dispositifs.

Proposition n° 10 : Renforcer l'attractivité du modèle coopératif auprès des futurs agriculteurs, à travers des partenariats animés localement par les fédérations de coopératives, les chambres d'agriculture et les établissements de formation agricole.

Proposition n° 11 : Faire du HCCA une autorité de régulation du secteur coopératif à part entière.

Consacrer le pouvoir de sanctions du HCCA, mieux faire connaître son rôle auprès des associés coopérateurs, simplifier ses modalités de saisine.

Prévoir des plans de contrôle stratégiques permettant de cibler les coopératives les plus sensibles.

Renforcer ses moyens financiers et humains et son indépendance.

Proposition n° 12 : Mieux faire connaître le rôle du médiateur de la coopération agricole.

Proposition n° 13 : Ne pas réintroduire dans la loi les dispositions de l'ordonnance du 24 avril 2019 visant à appliquer le mécanisme de garantie contre les « prix abusivement bas » aux coopératives agricoles.

Proposition n° 14 : Assouplir légèrement la contrainte liée à la durée d'engagement dans la coopérative agricole au travers d'une durée limite d'engagement initial et du plafonnement des sanctions pour retrait anticipé.

Proposition n° 15 : Porter à 33 %, au lieu de 20 %, du chiffre d'affaires le seuil en deçà duquel une coopérative peut offrir ses services à des tiers non-coopérateurs.

Proposition n° 16 : Suggérer la mise en place dès la rentrée parlementaire de 2022 d'une mission d'information au sein de la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale visant à effectuer un bilan complet de la séparation entre les activités de vente et de conseil instaurée par la loi EGALIM.

Proposition n° 17 : Inciter les agriculteurs à recourir de manière plus systématique aux CUMA dans la mise en place de stratégies de mécanisation et, à cette fin, inscrire cette mission de conseil à l'article R. 521-1 du CRPM.

Proposition n° 18 : Modifier le CRPM de façon à permettre à la coopérative de constituer une provision comptable destinée à la couverture des aléas agricoles. Proposition n° 19 : Inciter, y

compris financièrement, les coopératives à investir dans la recherche de valeur sur les marchés extra-européens.

Proposition n° 20 : Mettre en place une charte élaborée par la Coopération agricole en lien avec les pouvoirs publics afin de fixer filière par filière des objectifs et une trajectoire pour la montée en gamme du secteur coopératif, notamment dans la perspective de répondre aux quotas de la commande publique fixés par la loi EGALIM.

Proposition n° 21 : Permettre l'élargissement des activités des CUMA au-delà de leurs missions historiques et, au besoin, reprendre tout ou partie des dispositions de la loi EGALIM sur l'agriculture de groupe.

Proposition n° 22 : Favoriser le financement des coopératives via les titres participatifs en instaurant une exonération d'impôt sur le revenu sur tout ou partie des gains ou en invitant l'État à garantir les investisseurs durant une période probatoire à déterminer.

Proposition n° 23 : Encourager les groupes coopératifs à doter leurs filiales du statut de société à missions et élargir aux groupes coopératifs, au-delà d'un certain seuil en termes d'associés coopérateurs, le « devoir de vigilance » appliqué aux sociétés commerciales.