

334

NUMÉRO

Vendredi 3 avril 2009

NOTES D'IÉNA

INFORMATIONS DU
CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL

LES MODALITÉS DE FORMATION DES PRIX ALIMENTAIRES : DU PRODUCTEUR AU CONSOMMATEUR

Depuis quelques années, on observe une grande volatilité des prix des matières premières agricoles. Durant l'année 2007, l'envolée de ceux du lait et des céréales a entraîné une augmentation significative des prix des produits alimentaires. En revanche, la baisse sensible qui a suivi et se poursuit aujourd'hui, ne s'est pas traduite par des réductions de prix d'une ampleur analogue dans les rayons des magasins, où on constate parfois encore des augmentations.

Face à ces phénomènes peu compréhensibles, les consommateurs s'interrogent d'autant plus que la crise économique et ses incidences sur le pouvoir d'achat ont contribué à remettre l'alimentation au cœur de leurs préoccupations, en les contraignant à des arbitrages délicats entre leurs différents postes de dépenses.

Le Conseil économique, social et environnemental a étudié les mécanismes à l'œuvre aux différents niveaux des filières agroalimentaires : producteurs, transformateurs et distributeurs, pour clarifier les liens entre les prix agricoles et les prix des produits alimentaires.

Cette analyse met en lumière la nature et l'importance des rapports de forces en jeu et par conséquent des relations commerciales, qui déterminent la répartition de la valeur ajoutée entre tous les acteurs. Elle souligne par ailleurs l'impact dommageable de la suppression, au niveau communautaire, des outils de régulation des marchés agricoles.

Prenant acte des profondes modifications des modes de vie et des comportements alimentaires de nos concitoyens ainsi que de l'émergence de nouveaux types de distributeurs comme le hard discount, le Conseil économique, social et environnemental formule des préconisations de différentes natures.

Elles visent à lutter contre la trop grande volatilité des prix agricoles, à structurer les filières concernées, à instituer de nouvelles démarches de contractualisation, à rendre moins opaques les négociations commerciales et les marges et, enfin, à mieux informer les consommateurs pour les aider à concilier leurs contraintes budgétaires et la qualité de leur alimentation.

RAPPORTEURE :

CHRISTIANE LAMBERT

AU NOM DE LA SECTION

DE L'AGRICULTURE

ET DE L'ALIMENTATION

PRÉSIDIÉE PAR ANDRÉ THEVENOT

Assemblée plénière
des 7 et 8 avril 2009

Avertissement : cette note d'Iéna présente le projet d'avis qui sera examiné par l'assemblée plénière des 7 et 8 avril 2009.

I - LE CONSTAT : DES MÉCANISMES DE FORMATION DES PRIX COMPLEXES, DES RAPPORTS DE FORCE DÉSÉQUILIBRÉS ET UNE OPACITÉ QUANT À LA RÉPARTITION DES MARGES.

• Une forte volatilité des prix agricoles

Les réformes successives de la PAC ont conduit à la suppression progressive des outils de régulation de l'offre. La PAC apparaît désormais incapable de faire face à la volatilité de prix agricoles directement soumis aux variations des marchés mondiaux, comme l'ont montré les évolutions des prix des céréales et du lait entre 2007 et mi-2008. Cette situation génère des difficultés à tous les niveaux de la chaîne : agriculteurs, industriels transformateurs, distributeurs et commerçants, mais aussi bien sûr pour les consommateurs.

• Une sensibilité des prix alimentaires à la hausse des prix agricoles, mais une rigidité à la baisse

Confrontés au risque de diminution de leurs ventes, les grands industriels et les distributeurs veulent maintenir leurs marges. Ils ont ainsi tendance à prendre une forme d'assurance sur la fluctuation des prix agricoles en répercutant, voire en anticipant, sur leurs prix de vente davantage les hausses que les baisses. Cette rigidité à la baisse est d'autant plus forte que les produits sont élaborés, or la part relative représentée par le prix des matières premières agricoles dans le prix de vente de produits alimentaires de plus en plus transformés, tend à décroître.

• L'inflation alimentaire demeure une préoccupation majeure des consommateurs

Même si sur le long terme, leur part relative baisse dans le budget des ménages, les produits alimentaires, compte tenu de leur caractère vital et de leur fréquence d'achat, constituent un indicateur privilégié pour les consommateurs quant à la perception de l'inflation et donc de l'évolution de leur pouvoir d'achat.

• Un rapport de force déséquilibré entre les différents acteurs aboutissant à des positions dominantes.

L'analyse des filières montre deux types de positions dominantes :

- celle de la grande distribution, du fait de la concentration des acheteurs et de nombreuses situations de monopoles locaux ;
- celles des grands groupes industriels de l'agro-alimentaire, multinationaux, dont la taille excède parfois largement celle des distributeurs nationaux.

À partir de ces positions dominantes s'élaborent trois types de rapport de force fondamentalement distincts :

- les grands groupes fournisseurs qui sont en position de piloter leurs prix en rayons ;
- la grande distribution qui impose sa politique de prix aux PME fournisseurs ;
- les marques de PME qui subissent les marges arrière pilotées par la distribution.

• Une libéralisation progressive des relations commerciales.

La loi de modernisation de l'économie supprime notamment le principe de la non discrimination tarifaire posée par le code de commerce : les conditions des fournisseurs peuvent, de plein droit, ne plus être homogènes entre les différents distributeurs. Cette libéralisation soulève

des craintes du côté des PME de l'agro-alimentaire et des agriculteurs. Certaines contreparties ont bien été prévues par la LME, comme la notion d'« obligations réciproques », qui impose aux distributeurs d'indiquer dans une convention écrite leurs engagements en contrepartie de la négociation des tarifs. Toutefois, si la concurrence accrue entre les enseignes entraîne à l'avenir une baisse des prix alimentaires, le risque est élevé que ces deux maillons en payent la facture.

• Un manque de transparence sur les marges

Les mécanismes de formation des prix ne peuvent être analysés qu'au sein de chacune des filières, en prenant en compte ses spécificités, et non globalement. Par ailleurs, la marge brute constitue pour la grande distribution, un objectif exprimé en « masse de marge », déterminé *a priori*, en valeur absolue au niveau d'un magasin. Sa déclinaison, rayon par rayon, suscite de multiples tactiques tarifaires liées notamment à la diversité des gammes de produits (Premiers prix, MDD, grandes marques...) qui rendent peu lisible la formation du prix d'un produit donné entre sa sortie d'usine et sa mise en rayon. De plus, les coopérations commerciales négociées entre fournisseurs et distributeurs, ajoutent de la complexité et de l'opacité quant à la répartition effective des marges.

II - LES PRÉCONISATIONS

1. Combattre la volatilité des prix dans l'intérêt des consommateurs, des transformateurs et des producteurs

La stabilité des marchés et des prix agricoles, voulue par le Traité de Rome, contribue à sécuriser les conditions de production et les revenus des agriculteurs et à assurer une visibilité à moyen terme indispensable pour les industries de première transformation. Elle permet aussi de lutter contre l'inflation alimentaire au bénéfice des consommateurs. Pour y parvenir, le CESE estime indispensable d'adopter les mesures suivantes.

• Lutter contre le démantèlement des mécanismes de régulation de la PAC

Le meilleur régulateur des marchés des matières premières agricoles reste la politique de stockage quand les quantités sont excédentaires, afin de ne pas faire plonger les cours. À l'inverse, en cas de nécessité, le déstockage par la remise sur le marché de certaines quantités, permet de diminuer le risque de flambée des prix. Ce filet de sécurité peut prendre la forme du stockage public avec un prix plancher, ou prix d'intervention. Des incitations financières aux entreprises peuvent favoriser le développement du stockage privé.

• Inventer de nouveaux outils de gestion des risques

Il conviendrait, à l'instar de l'Espagne ou des États-Unis, de créer des outils assurantiels prenant en compte les risques économiques sur la base de projets qui mixent l'assurance du risque « rendement » et du risque « prix », s'approchant ainsi des assurances « chiffre d'affaires » ou « marge de l'exploitation », afin de répondre aux risques liés à la volatilité des prix.

Par ailleurs, l'utilisation des techniques de couverture contre le risque « prix » est un instrument adapté aux grands produits agricoles de base. Le recours aux marchés à terme mériterait ainsi d'être développé par les agriculteurs, sous réserve de leur permettre d'acquérir, par des formations adaptées, les compétences nécessaires.

- **Renforcer une préférence communautaire renouvelée**

L'Union européenne doit avoir pour ambition de faire reconnaître à l'OMC les attentes de ses citoyens en matière de normes sociales, environnementales ainsi que de sécurité sanitaire et de bien-être des animaux par exemple. Ces préoccupations « non commerciales » pourraient constituer les bases d'une préférence communautaire renouvelée. Par ailleurs, il convient d'harmoniser au sein de l'Union elle-même, certaines règles notamment s'agissant de l'utilisation des produits phytosanitaires.

2. Promouvoir l'organisation des filières et la contractualisation

- **La contractualisation, alternative au laisser-faire des marchés.**

Baser la relation commerciale sur des contrats répond à la nécessité d'une bonne adéquation de l'offre à la demande. La contractualisation est aussi un instrument de partage du risque « prix » tout au long des filières, dans l'intérêt final du consommateur.

Cependant, l'atomisation de l'amont des filières agro-alimentaires n'est pas compatible avec le développement de démarches contractuelles de type « gagnant/gagnant » entre tous les acteurs. En effet, ces filières se caractérisent par des rapports de force extrêmement déséquilibrés : 507 000 exploitations agricoles (dont 326 000 professionnelles), 11 500 industries dont 90 % de PME, et, en face, seulement 7 centrales d'achats.

Pour le CESE, il faut donc faire en sorte que chaque maillon représente une force correctement dimensionnée pour créer les conditions de négociations équilibrées. Ceci implique en premier lieu le renforcement de l'organisation économique des agriculteurs en coopératives ou groupements de producteurs afin qu'ils maîtrisent mieux la première mise en marché de leurs productions. De la même manière, les coopératives et les industries agroalimentaires ont à se structurer et à développer des accords de coopération et des alliances de type centrales de vente.

Par ailleurs, il est indispensable de **rétablir des règles équitables dans le cadre de la négociation commerciale avec la grande distribution** ce que, semble-t-il, la récente loi de modernisation n'a pas encore réussi à faire.

Enfin, il convient d'expertiser le cadre juridique communautaire afin de permettre aux interprofessions de jouer pleinement leur rôle en matière de régulation.

- **Promouvoir l'organisation du commerce de proximité**

Les producteurs et les transformateurs doivent s'organiser pour mettre en place une contractualisation avec le commerce artisanal ou les autres circuits de distribution locaux, afin de valoriser les démarches qualité, les origines des produits, et les savoir-faire qui répondent aux attentes des consommateurs. Il en est de même pour la restauration hors domicile dont les entreprises privilégient souvent les approvisionnements locaux, contribuant ainsi aux objectifs du Grenelle de l'environnement en matière d'approvisionnement en produits biologiques auprès de la restauration collective publique.

3. Mieux éclairer la formation des prix et des marges, assurer une transparence réelle des négociations commerciales

- **Créer une obligation de réciprocité dans la communication des informations financières**

Toute exigence d'information économique et financière concernant un partenaire doit être réciproque. Or, il est fréquent que des acheteurs obtiennent, dans le cadre des négociations, une information détaillée sur la rentabilité de leurs fournisseurs, alors que leurs propres comptes financiers ne font l'objet d'aucune diffusion. Le Conseil économique, social et environnemental considère que cette information devrait être rendue disponible auprès d'autorités publiques tels que l'Observatoire des prix et des marges et la Commission d'examen des pratiques commerciales (CEPC). Cette dernière pourrait, dans le cadre de ses recommandations sur les bonnes pratiques commerciales, mettre ainsi en évidence des niveaux de marges brutes de référence.

- **Assurer la publication d'un rapport sur les prix et les marges au moins annuellement**

L'Observatoire des Prix et des Marges créé en février 2008 est censé traduire dans les faits un besoin de transparence de l'ensemble des acteurs concernés. Le Comité de Pilotage des prix agricoles et agroalimentaires qui en dépend doit chiffrer les marges réalisées sur certains produits, les plus courants et les plus emblématiques, à chaque étape de la filière et pour chacun des circuits de commercialisation, ainsi qu'identifier un niveau de marge brute standard du point de vente comme le rayon dans la grande distribution.

Pour que l'Observatoire des Prix et des Marges devienne un outil efficace de diagnostic sur la formation des prix alimentaires, au service des acteurs professionnels, des consommateurs et des Pouvoirs publics, il faut qu'il ait l'obligation de publier au moins annuellement un rapport sur les prix et les marges des produits alimentaires étudiés. De plus, il doit assurer un rôle d'alerte lorsqu'il constate des progressions de marges inexplicables, à l'occasion de crises sanitaires par exemple.

- **Faire un bilan régulier sur l'application de la loi de modernisation de l'économie et son efficacité, renforcer le rôle de la Commission d'examen des pratiques commerciales (CEPC)**

Pour le CESE, il convient de mesurer les effets de la liberté de négociation, sur les fournisseurs de l'amont, producteurs et industriels. Il faut également s'assurer d'une transmission réelle des réductions de prix jusqu'aux consommateurs. Ce rôle revient à la CEPC qui pourrait devenir une instance arbitrale, avec des pouvoirs d'enquête accrues.

4. Améliorer l'information du consommateur sur les prix alimentaires, et ne pas faire des prix bas un synonyme de juste prix

Il s'agit de permettre aux consommateurs d'être pleinement informés de la réalité des prix et de leur évolution, mais aussi de la nature des produits qu'ils consomment. Ainsi, cela empêcherait un acteur dominant de mettre en avant des différences tarifaires établies à partir d'une production statistique non homologuée par l'ensemble de la filière agroalimentaire.

Dans ces conditions, le CESE estime qu'il faut adopter les mesures suivantes.

- **Trouver un consensus sur les instruments de mesure de prix, entre les représentants de tous les acteurs**

Les débats sont permanents entre les acteurs de la filière alimentaire, jusqu'aux consommateurs, sur la réalité ou la proportion des hausses de prix, ce qui diffère des débats de fond sur la notion de juste prix. Il s'agit donc de convenir de méthodes qui soient acceptées par tous, aussi bien par les organismes statistiques de l'État, les associations de producteurs, les représentants des transformateurs, les représentants de la distribution et les associations de consommateurs.

- **Sensibiliser aux coûts induits par la sécurité et la qualité alimentaire**

Il est essentiel de sensibiliser le consommateur aux coûts de production induits par la réglementation française et européenne, et surtout de l'informer du bénéfice qu'il en retire. La mise en avant de l'origine des produits est donc une question prioritaire. Pour le CESE, l'apposition obligatoire de l'origine des produits agricoles bruts ou de la matière première principale entrant dans la composition des produits transformés répondra à cet objectif d'une meilleure information du consommateur.

*

* *

Les préconisations formulées par le Conseil économique, social et environnemental en matière de formation des prix des produits alimentaires visent à la fois à mieux expliquer les mécanismes concernés, mais aussi à réduire certains des dysfonctionnements observés.

Il apparaît urgent de remettre, en place des dispositifs européens et nationaux pour lutter contre la volatilité des prix agricoles et ses conséquences économiques préjudiciables pour tous les acteurs, des producteurs aux consommateurs. Ensuite, il convient d'améliorer l'organisation de certaines filières pour y rééquilibrer les rapports de forces et le partage de la valeur ajoutée entre tous les maillons, en clarifiant les modalités des relations commerciales.

Par ailleurs, le CESE souhaite que le dispositif législatif existant, en particulier la récente loi de modernisation de l'économie (LME) avec les instances de contrôle qu'elle a instituées, soit pleinement appliqué et qu'il fasse l'objet d'une évaluation régulière quant à son impact. Notre assemblée souligne que le renforcement de la concurrence, conséquence probable de la LME, ne doit pas être profitable qu'à certains acteurs. Pour cela, la baisse des prix en rayon ne doit pas être supportée seulement par les fournisseurs. La compression des marges des distributeurs est également facteur de prix plus justes.

Enfin, il est indispensable, au regard de la complexité des mécanismes considérés, de donner aux consommateurs des informations fiables, objectives et complètes, sur les produits alimentaires et les évolutions de leurs prix, ainsi que sur la répartition des marges tout au long de la filière. Sur ce dernier point, l'observation de marges abusives, doit conduire à alerter les autorités en charge du contrôle des bonnes pratiques commerciales.

Christiane Lambert

Née le 25 juin 1961
Mariée - 3 enfants
Chef d'exploitation agricole
à Bouillé Ménard (Maine-et-Loire)



Fonctions au CESE

- Membre du groupe de l'agriculture
- Membre de la section de l'agriculture et de l'alimentation

Responsabilités

- Vice présidente de la FNSEA ;
- Présidente de la FDSEA du Maine-et-Loire ;
- Présidente de VIVEA (Fonds pour la formation des entrepreneurs du vivant) ;
- Vice présidente de l'association nationale FARRE (Forum de l'agriculture raisonnée respectueuse de l'environnement) ;
- 1^{ère} vice présidente de la Chambre d'agriculture du Maine-et-Loire.

Décorations :

- Chevalier dans l'Ordre national du Mérite ;
- Officier du Mérite agricole ;
- Chevalier dans l'Ordre national de la Légion d'honneur ;
- Médaille d'or de l'Académie d'agriculture.