

N° 799

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2021-2022

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 juillet 2022

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des affaires économiques relatif à l'inflation et aux négociations commerciales,

Par M. Daniel GREMILLET et Mme Anne-Catherine LOISIER,

Sénateur et Sénatrice

(1) Cette commission est composée de : Mme Sophie Primas, *présidente* ; M. Alain Chatillon, Mme Dominique Estrosi Sassone, M. Patrick Chaize, Mme Viviane Artigalas, M. Franck Montaugé, Mme Anne-Catherine Loïsier, MM. Jean-Pierre Moga, Bernard Buis, Fabien Gay, Henri Cabanel, Franck Menonville, Joël Labbé, *vice-présidents* ; MM. Laurent Duplomb, Daniel Laurent, Mme Sylviane Noël, MM. Rémi Cardon, Pierre Louault, *secrétaires* ; MM. Serge Babary, Jean-Pierre Bansard, Mmes Martine Berthet, Florence Blatrix Contat, MM. Michel Bonnus, Denis Bouad, Yves Bouloux, Jean-Marc Boyer, Alain Cadec, Mme Anne Chain-Larché, M. Patrick Chauvet, Mme Marie-Christine Chauvin, M. Pierre Cuypers, Mmes Françoise Férat, Amel Gacquerre, M. Daniel Gremillet, Mme Micheline Jacques, MM. Jean-Marie Janssens, Jean-Baptiste Lemoyne, Mmes Valérie Létard, Marie-Noëlle Lienemann, MM. Claude Malhuret, Serge Mérimou, Jean-Jacques Michau, Mme Guylène Pantel, MM. Sébastien Pla, Christian Redon-Sarrazy, Mme Évelyne Renaud-Garabedian, MM. Olivier Rietmann, Daniel Salmon, Mme Patricia Schillinger, MM. Laurent Somon, Jean-Claude Tissot.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
RAPPORT	11
I. LES ORIGINES DE L'INFLATION : UNE HAUSSE SPECTACULAIRE DES MATIÈRES PREMIÈRES	11
A. UNE AUGMENTATION TRÈS FORTE DES PRIX À LA CONSOMMATION DES PRODUITS ALIMENTAIRES	11
1. <i>Une inflation alimentaire de presque 6 % ...</i>	11
a) Les produits alimentaires voient en un an leurs prix progresser de 5,7 %	11
b) L'inflation touche également les produits non-alimentaires	12
2. <i>... qui se constate concrètement dans les rayons alimentaires...</i>	12
3. <i>... qui reste inférieure à celle constatée dans d'autres pays voisins...</i>	14
4. <i>... et qui devrait s'accroître à la rentrée 2022, soit une hausse de 30 euros par mois du panier moyen.....</i>	14
5. <i>Pour lutter contre les effets de l'inflation, améliorer le pouvoir d'achat des Français par des mesures structurelles</i>	15
a) Étudier l'opportunité au cas par cas de supprimer le « SRP+ 10 », pour rendre du pouvoir d'achat	15
b) Privilégier des mesures structurelles à la politique des chèques	17
B. UNE INFLATION LIÉE AUX MATIÈRES PREMIÈRES AGRICOLES ET INDUSTRIELLES, QUI A COMMENCÉ AVANT LA GUERRE EN UKRAINE	18
1. <i>Dès 2021, le coût des intrants (engrais, machines agricoles, alimentation du bétail, énergie, emballage, transport) supporté par les agriculteurs et les industriels a fortement augmenté.....</i>	19
2. <i>Cette inflation s'est encore accrue en 2022, mais la guerre en Ukraine l'a accélérée plus qu'elle ne l'a créée.....</i>	21
3. <i>Les conséquences de l'inflation : une baisse de pouvoir d'achat, et/ou une baisse des marges affectant soit les agriculteurs, soit les industriels, soit les distributeurs</i>	23
C. DES « HAUSSES SUSPECTES » DE TARIF DIFFICILES À CERNER, MAIS CERTAINES PRATIQUES SONT CONTESTABLES.....	26
1. <i>Au niveau mondial, il se peut qu'une partie de la hausse provienne de spéculations financières, mais cette dernière est difficile à cerner.....</i>	26
2. <i>Au niveau national, une faible proportion de hausses suspectes, mais certaines pratiques préoccupantes</i>	28
a) Il n'a pas été constaté de phénomène massif de « hausses suspectes » des tarifs fournisseurs.....	29
b) Les hausses « non-transparentes », qui relèvent du fonctionnement normal des négociations, ne le sont jamais vraiment pour un distributeur	31
c) Le résultat public des négociations commerciales de mars 2022 ne corrobore pas l'hypothèse de pratiques suspectes du côté des fournisseurs	33
d) En revanche, des pratiques gonflant artificiellement l'inflation, émanant de certains distributeurs, ont été pointées du doigt par plusieurs acteurs, y compris publics.....	33

II. LA LOI « EGALIM 2 », EFFICACE POUR SOUTENIR LE REVENU AGRICOLE, INFLATIONNISTE PAR CONSTRUCTION, INCOMPLÈTE AU VU DES NÉGOCIATIONS COMMERCIALES	34
A. RÉSULTATS DU « ROUND 1 » DES NÉGOCIATIONS COMMERCIALES : + 3,5 % DE HAUSSE DE TARIF, MAIS UNE HAUSSE DÉJÀ CADUQUE EN RAISON DE L'INFLATION	34
1. <i>Une hausse de tarif inédite, mais qui représenterait moins de la moitié du besoin exprimé par les fournisseurs</i>	<i>34</i>
2. <i>L'inflation des coûts a entraîné très vite de multiples renégociations des tarifs courant 2022</i>	<i>35</i>
3. <i>Des négociations pour les produits vendus sous marque de distributeur plus fluides que celles pour les marques nationales</i>	<i>37</i>
4. <i>Dans l'ensemble, un niveau de tension inédit entre industriels et distributeurs</i>	<i>38</i>
a) <i>Selon les distributeurs, les industriels manqueraient de transparence</i>	<i>38</i>
b) <i>Selon les industriels, les distributeurs refusent catégoriquement de « passer » les hausses de tarifs liées aux matières premières industrielles</i>	<i>39</i>
B. UNE LOI DESTINÉE À SOUTENIR LA RÉMUNÉRATION DES AGRICULTEURS QUI EST, PAR DÉFINITION, INFLATIONNISTE.....	40
1. <i>L'objectif de la loi Egalim 2 : « sanctuariser » les matières premières agricoles lors des négociations commerciales et rééquilibrer le rapport de force industriels-distributeurs, pour relâcher la pression exercée sur les agriculteurs</i>	<i>40</i>
a) <i>En amont, une contractualisation obligatoire pour l'achat des matières premières agricoles.....</i>	<i>40</i>
b) <i>En aval, une sanctuarisation de la part des matières premières agricoles dans le tarif fournisseur</i>	<i>40</i>
2. <i>Une loi inflationniste dont l'efficacité reste à prouver</i>	<i>42</i>
a) <i>Des doutes exprimés de longue date par le Sénat quant à l'efficacité de la loi</i>	<i>42</i>
(1) <i>Le risque que la rudesse des négociations se déplace vers les matières premières industrielles</i>	<i>42</i>
(2) <i>... semble s'être largement concrétisé</i>	<i>43</i>
b) <i>Une loi par construction inflationniste</i>	<i>43</i>
c) <i>Une loi qui s'est toutefois révélée efficace pour la sanctuarisation des matières premières agricoles.....</i>	<i>45</i>
C. UNE LOI INCOMPLÈTE, DONT CERTAINES LACUNES SE SONT RÉVÉLÉES À L'OCCASION DES NÉGOCIATIONS COMMERCIALES.....	45
1. <i>Des clauses de révision des prix trop peu encadrées</i>	<i>45</i>
2. <i>L'intervention post-négociation du tiers indépendant dans le cas de l'option n° 3 semble trop tardive</i>	<i>47</i>
3. <i>Une option n° 2 qui semble finalement peu utile</i>	<i>49</i>
D. UN GOUVERNEMENT QUI SEMBLE SE DÉSINTÉRESSER DE LA SITUATION.....	49
1. <i>Une charte d'engagements au bon vouloir des parties, qui traduit bien plus un vœu pieux qu'une volonté d'encadrement des négociations</i>	<i>50</i>
2. <i>Un manque d'indicateurs de suivi qui permettraient d'objectiver la situation</i>	<i>51</i>
3. <i>Le Gouvernement a attendu neuf mois pour publier les lignes directrices relatives aux pénalités logistiques, alors que ces dernières sont au cœur de vives tensions</i>	<i>52</i>
LISTE DES RECOMMANDATIONS ET TABLEAU DE MISE EN ŒUVRE.....	55
EXAMEN EN COMMISSION.....	57
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	71

L'ESSENTIEL

La forte inflation observée sur les produits de grande consommation, notamment alimentaires, s'explique par plusieurs facteurs, et essentiellement par la combinaison de la reprise économique mondiale soudaine en 2021 et d'aléas climatiques extrêmes. Ces facteurs ont entraîné une envolée spectaculaire du prix des matières premières agricoles et industrielles dès l'an dernier, entretenue notamment par les craintes des États et entreprises de manquer d'approvisionnement. La guerre en Ukraine, si elle n'a pas provoqué cette inflation, l'a en revanche renforcée et accélérée.

Les sénateurs ont constaté, lors de leurs travaux sur les négociations commerciales, que l'essentiel des augmentations demandées était bien en lien avec la hausse des coûts de production. Autrement dit, il ne semble pas y avoir de phénomène massif de « hausses suspectes », comme avancé dans le débat public, c'est-à-dire des tentatives généralisées de la part des industriels de profiter d'un effet d'aubaine. Aucun acteur entendu, pas même les distributeurs ayant fait part de leurs doutes, n'a été finalement en mesure de prouver le contraire. Des pratiques contestables de la part de certains distributeurs et industriels ont cependant été mises à jour par le groupe de suivi, comme le chantage à la rupture de stock ou le fait d'augmenter les prix dans les rayons sans même que le tarif d'achat ait augmenté.

Quant à la loi « Egalim 2 », qui régit les relations commerciales, inflationniste par construction, elle a permis de sanctuariser les matières agricoles dans les négociations commerciales. Elle doit cependant être adaptée à la période actuelle de renégociations commerciales permanentes.

Au total, l'inflation, inférieure en France à celle constatée chez nos voisins, devrait se poursuivre et atteindrait 7 à 10 % en septembre 2022 pour les produits de grande consommation, soit une hausse de 45 € environ du panier moyen mensuel. Combinée à l'augmentation du prix de l'énergie (+ 33,1 % en juin 2022 sur un an), l'inflation ampute significativement le pouvoir d'achat des Français. La mission, sceptique sur la politique de chèques du Gouvernement, appelle à des mesures favorisant l'augmentation des heures supplémentaires et la revalorisation des salaires.

PARTIE 1: L'INFLATION DANS LES RAYONS, QUI VA DURER, S'EXPLIQUE LARGEMENT PAR L'ENVOLEE DES MATIERES PREMIERES, ET MARGINALEMENT PAR DES HAUSSES INJUSTIFIEES

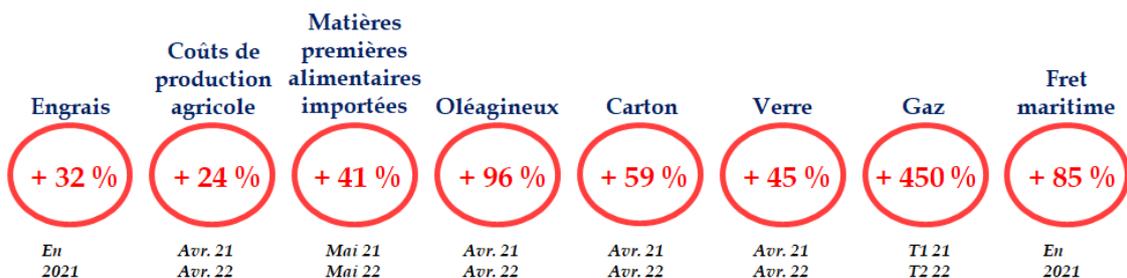
A. LES INDUSTRIELS FACE A UN CHOIX : REPERCUTER L'ENVOLEE DES MATIERES PREMIERES DANS LEURS TARIFS, OU PRODUIRE PARFOIS A PERTE

Les 10 catégories qui ont le plus augmenté en juin 2022



Source : IRI.

En juin 2022, l'inflation en France sur un an s'est établie à 5,8 %, en raison du coût de l'énergie et de la hausse des prix produits alimentaires (eux aussi à + 5,8 %). C'est inédit depuis une trentaine d'années. Elle est la traduction directe de l'envolée spectaculaire du prix des matières premières agricoles et industrielles, expliquée à la fois par la reprise économique en 2021 (demande en hausse, offre encore désorganisée), les aléas climatiques extrêmes (dôme de chaleur au Canada, sécheresses, gel tardif, etc.) et, plus récemment, la guerre en Ukraine. Cette dernière expliquerait environ 30 % de l'inflation constatée. Plus faible que dans les pays voisins, l'inflation devrait encore s'accroître à la rentrée, pour ne se stabiliser qu'en fin d'année.



Face à ces hausses de coûts, les industriels ont deux choix : soit ils tentent de les répercuter en demandant des hausses de tarifs à la grande distribution, soit ils les supportent sans les répercuter, ce qui signifie qu'ils rognent considérablement leurs marges, déjà malmenées par neuf ans de déflation des prix alimentaires. La grande distribution, elle, a le choix entre trois options : soit elle refuse les hausses de tarifs, soit elle les accepte mais ne les répercuté pas (elle comprime ses marges), soit elle les accepte et les répercuté dans les rayons.

L'année 2022 est donc inédite au regard des négociations commerciales : les tarifs conclus au 1^{er} mars 2022 sont rapidement devenus caducs compte tenu de la flambée des coûts, entraînant des renégociations

(toujours en cours) sur plus d'un millier de produits de grande consommation.

B. PAS DE PHÉNOMÈNE GÉNÉRALISÉ DE HAUSSES INJUSTIFIÉES, MAIS DES PRATIQUES CONTESTABLES DE PART ET D'AUTRE

À la suite de propos publics suggérant que la moitié des revalorisations de tarifs soumises par les industriels aux distributeurs seraient gonflées artificiellement, le groupe de suivi s'est attaché à démêler le vrai du faux en la matière, à partir des données dont il a pu disposer.

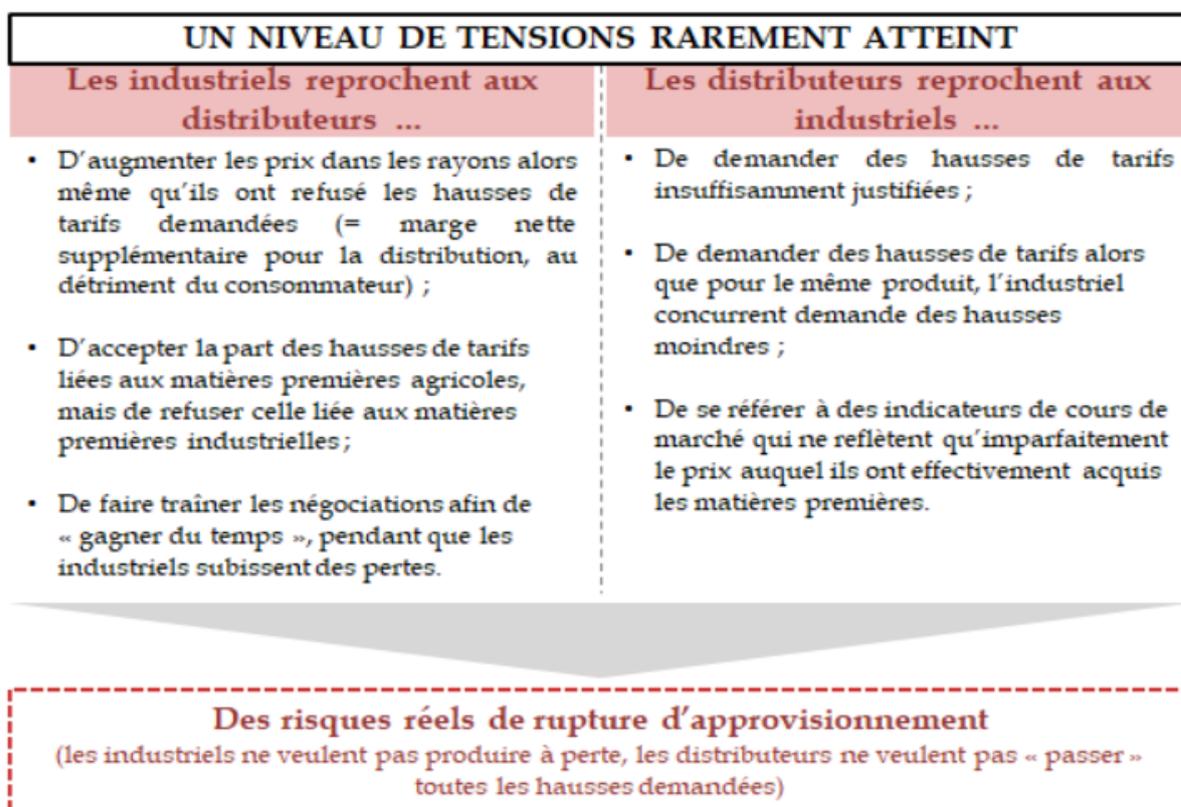
Il n'apparaît pas de phénomène massif de « hausses suspectes », les demandes de tarifs étant largement la résultante de l'envolée, bien réelle et multi-documentée, des coûts de production des fournisseurs. Ce constat est corroboré notamment par les différents pouvoirs publics entendus.



Certes, au niveau mondial, il est possible que certains acteurs financiers aient profité de la situation pour augmenter leurs achats de céréales et autres matières premières, en vue de réaliser une plus-value à la revente, et accentuant ce faisant la hausse des cours. Cela milite pour une action internationale plus ferme en faveur d'une limitation des mouvements purement spéculatifs sur les marchés de matières agricoles. Mais, **au niveau national, il ne semble pas que les hausses injustifiées soient légion.**

Interrogés sur ce constat, les distributeurs ont finalement indiqué qu'ils déploraient, plutôt, une transparence qu'ils jugent insuffisante de la part de certains industriels, qui les contraindrait à analyser eux-mêmes la véracité des hausses demandées. Ils ont ensuite indiqué qu'une fois ces recherches effectuées, ils n'étaient pas en mesure, au-delà de certains exemples, de dire finalement combien de hausses de tarifs étaient réellement exagérées.

Les travaux du groupe de suivi ont mis à jour certaines pratiques contestables, de la part des distributeurs et des industriels, aiguissant fortement les tensions, et menaçant de déboucher sur des ruptures d'approvisionnement prochainement.



Exemples de pratiques :

- des hausses de tarifs sur l'eau minérale allant de + 8 % à + 22 % selon les fournisseurs, ou de 3 % à + 15 % pour les glaces ;
- des distributeurs prêts à rompre le contrat pour continuer à être approvisionnés à « l'ancien » tarif durant le préavis (pouvant aller jusqu'à 12 mois, soit... les prochaines négociations), et qui augmentent tout de même, en parallèle, les prix dans les rayons ;
- des demandes de transparence s'apparentant à de l'ingérence de la part des distributeurs.

PARTIE 2 : LA LOI « EGALIM 2 », EFFICACE POUR SOUTENIR LE REVENU AGRICOLE, INFLATIONNISTE PAR CONSTRUCTION, INCOMPLÈTE AU VU DES NÉGOCIATIONS COMMERCIALES

A. UNE LOI EFFICACE POUR SANCTUARISER LES MATIÈRES PREMIÈRES AGRICOLES (MPA), AU DÉTRIMENT DES MATIÈRES PREMIÈRES INDUSTRIELLES (MPI)

Les craintes exprimées de longue date par le Sénat au sujet de cette loi se sont, sans surprise, matérialisées : **si la loi Egalim 2 protège plutôt**

efficacement les MPA durant les négociations commerciales, elle a déplacé l'âpreté des négociations vers le sujet des MPI.

De l'avis de tous (sauf de certains distributeurs ayant indiqué ne pas connaître la réponse), **les hausses de tarifs demandées par les industriels liées à l'envolée des MPI (énergie, transport, emballage) ne sont pas du tout acceptées par les industriels.** Les + 3,5 % obtenus par les industriels en mars et les + 5 % qu'ils devraient obtenir en juillet représentent la part de la MPA, rendue non-négociable par Egalim 2. Pour le reste, les fournisseurs doivent soit comprimer leurs marges, soit stopper leur production s'ils sont à perte.

B. L'INTERVENTION DU TIERS DE CONFIANCE EST JUGÉE TROP TARDIVE POUR PACIFIER LES RELATIONS COMMERCIALES

La loi permet aux industriels de choisir entre trois possibilités d'affichage de la part des MPA dans leur tarif (cette part étant non-négociable). 80 % d'entre eux ont choisi de faire intervenir un tiers de confiance (le commissaire aux comptes), afin qu'il certifie à l'issue de la négociation que celle-ci n'a pas porté sur la part des MPA. Cette option permet de concilier « sanctuarisation » de la MPA et maintien du secret des affaires.

Or l'intervention post-négociation semble trop tardive, car elle implique, par définition, que les parties se fassent confiance durant la négociation avant la certification, ce qui est rarement le cas. Par conséquent, il serait plus pertinent de prévoir son intervention dès le début des négociations, afin qu'il certifie que la part de la hausse demandée par l'industriel qui résulte de l'évolution des MPA est bien réelle.

C. LA FIXATION DES CLAUSES DE RÉVISION AUTOMATIQUE DES PRIX EST TROP PEU ENCADRÉE

La loi instaure des clauses de révision automatique des prix dans les contrats entre fournisseurs et distributeurs, librement définies par les parties. Or leur fixation s'est révélée être une « négociation dans la négociation », débouchant sur des **critères de déclenchement irréalistes : clause qui ne peut être déclenchée qu'au bout de 9 mois, clause qui ne se déclenche que si les matières premières ont augmenté de 50 %, clause qui ne se déclenche que pour une seule matière première entrant dans la composition du produit, etc.**

D. UNE LOI INFLATIONNISTE PAR CONSTRUCTION

L'objectif-même de la loi Egalim 2 est de permettre qu'une hausse des coûts au niveau de l'amont agricole puisse être couverte par une

meilleure rémunération, en instaurant un mécanisme de répercussion de la hausse en cascade, de l'amont jusqu'aux rayons de la grande distribution. **Les clauses de révision automatique, la sanctuarisation des matières premières agricoles et les clauses de renégociation créent donc automatiquement une inflation.** Cependant, si celle-ci reste modérée « par temps calme », elle peut atteindre des proportions importantes lorsque le coût des matières premières s'envole, comme en ce moment.

-----CONCLUSION-----

En tout état de cause, les rapporteurs estiment que l'augmentation du panier mensuel de produits de grande consommation des ménages (+ 30 € ➔ + 45 € à la rentrée), ampute le pouvoir d'achat des Français et nécessite des **mesures structurelles fortes de valorisation du travail et de meilleure rémunération, plutôt que de simples chèques** qui sont autant de pansements sur des jambes de bois, et caducs aussitôt qu'ils sont signés...

RAPPORT

I. LES ORIGINES DE L'INFLATION : UNE HAUSSE SPECTACULAIRE DES MATIÈRES PREMIÈRES

A. UNE AUGMENTATION TRÈS FORTE DES PRIX À LA CONSOMMATION DES PRODUITS ALIMENTAIRES

1. Une inflation alimentaire de presque 6 %...

a) *Les produits alimentaires voient en un an leurs prix progresser de 5,7 %*

En juin 2022, les prix à la consommation étaient supérieurs de 5,8 % à leur niveau constaté un an auparavant¹. Le mois précédent, ils l'étaient de 5,2 %, traduisant une accélération du phénomène d'inflation, tirée essentiellement par les prix de l'énergie et de l'alimentation.

Ce pourcentage d'inflation globale agrège plusieurs dimensions (alimentation, tabac, énergie, services, etc.). **En particulier, l'inflation observée sur les produits alimentaires s'est établie à 5,8 %²** (contre 4,3 % le mois précédent), se traduisant donc par une perte de pouvoir d'achat des ménages, frappant durement et prioritairement les plus modestes. Selon l'UFC Que Choisir³, en mai, le taux de l'inflation était même supérieur pour les 20 % les moins aisés (hausse de 7,1 %) à ce qu'il était pour les 20 % les plus aisés (5,1 %), alors que les premiers consacrent généralement l'intégralité de leurs revenus à leur consommation (ce qui signifie qu'ils ne disposent quasiment pas d'épargne pour absorber le choc).

Ces niveaux d'inflation sur les produits alimentaires sont inédits depuis une trentaine d'années.

En outre, l'inflation devrait continuer à croître jusqu'à la fin de l'été. Selon l'Insee, elle s'établirait aux environs « *de 7 % en septembre, avant de se stabiliser globalement entre 6,5 % et 7 % en fin d'année⁴* ». La poursuite de cette hausse résulterait principalement de celle des produits alimentaires et manufacturés. En fin d'année, l'institut anticipe que les répercussions des hausses des prix de production agricole s'atténueront.

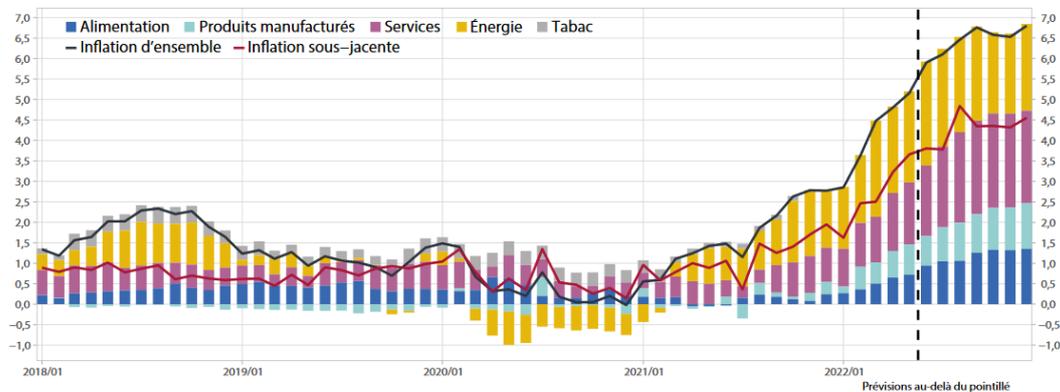
¹ Insee, *Informations rapides*, 13 juillet 2022, n° 182 : « En juin 2022, les prix à la consommation augmentent de 0,7 % sur un mois et de 5,8 % sur un an ».

² Dans la suite du rapport, ce chiffre de 5,8 % n'est parfois pas repris tel quel : il s'agit d'effets de périmètres, compte tenu du fait que le chiffre avancé par certaines fédérations ou associations résulte, lui, d'analyses faites auprès de leurs adhérents.

³<https://www.quechoisir.org/actualite-pouvoir-d-achat-mai-2022-hausse-des-prix-dans-tous-les-rayons-n101180/>.

⁴ Insee, *Note de conjoncture*, juin 2022 : « Guerre et Prix ».

Inflation d'ensemble et contributions par poste (inflation en glissement annuel, en %)



Source : Insee.

b) L'inflation touche également les produits non-alimentaires

En juin 2022, l'inflation du prix des services s'est établie à 3,2 % (stable par rapport au mois précédent), et celle des produits manufacturés à 2,6 % (contre 3 % en mai). Certains produits comme les chaussures verraient leurs prix augmenter de 5 % en 2022¹.

Selon une étude du site LSA², spécialiste de la consommation, les produits non-alimentaires vendus en ligne en avril 2022 verraient également leurs prix fortement augmenter : + 69 % pour les smartphones, + 7 % pour les aspirateurs, + 14 % pour les tronçonneuses, + 25 % pour les sèche-cheveux.

2. ... qui se constate concrètement dans les rayons alimentaires...

L'inflation des prix est une réalité concrète, directement observable sur les tickets de caisse des consommateurs. Selon l'INSEE, sur un an, elle s'est par exemple établie à **+ 18,3 % pour les poissons frais, + 12,1 % pour les volailles, + 17,7 % pour les huiles et graisses et + 7,3 % pour les légumes frais.**

L'objet du présent rapport n'est pas de passer en revue l'intégralité des catégories de produits, mais l'observation du prix de **150 produits « prisés » des Français**, réalisée auprès de 6 304 drives par un site spécialisé dans la grande consommation³, donne des résultats frappants :

- les 4 tranches de « blanc de poulet » Fleury Michon (160g) ont augmenté de 30,4 % entre janvier et mai 2022 (de 1,55 € à 2,02 €) ;
- la confiture de framboise « Bonne Maman » (370g) a augmenté de 24 % (de 1,96 € à 2,43 €) ;

¹ Insee, Note de conjoncture, juin 2022 : « Guerre et Prix ».

² <https://www.lsa-conso.fr/e-commerce-les-prix-des-produits-non-alimentaires-s-envolent-etude-exclusive.408.416>.

³ <https://www.olivierdauvers.fr/2022/05/09/linflation-toujours-pas-stabilisee-loin-sen-faut/>.

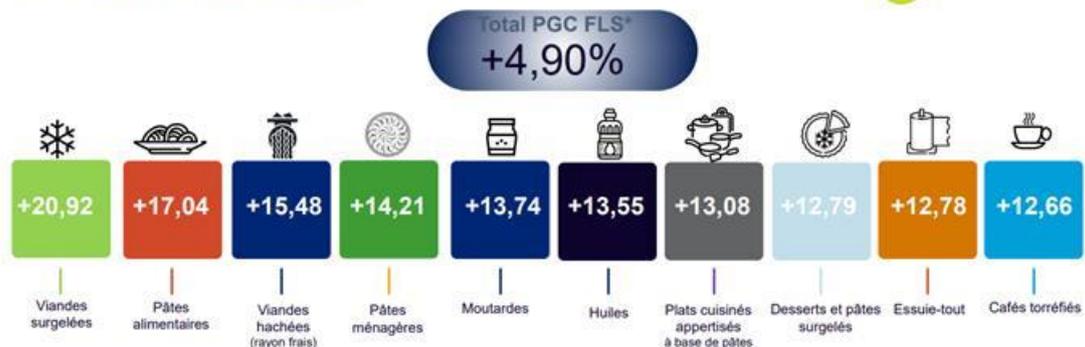
- le paquet d'1kg de spaghettis « Barilla » a augmenté de 19,6 % (de 1,83 € à 1,53 €) ;
- les steaks hachés « le pur Bœuf de Charal » ont augmenté de 17,1 % (de 8,17 € à 9,65 €) ;
- la boîte de conserve de 840g de saucisses lentilles « William Saurin » a augmenté de 16,9 % (de 2,13 € à 2,49 €) ;
- le paquet de farine fluide d'1 kg « Francine » a augmenté de 15,8 % (de 0,95 € à 1,10 €) ;
- le bipack 2x250g de café « Carte noire » a augmenté de 13,7 % (de 6,14 € à 6,98 €).

Au global, selon l'IRI¹, la hausse des viandes surgelées a atteint 20,9 % sur un an, celle des pâtes alimentaires 17,0 %, celle des viandes hachées 15,5 % et celle des moutardes 13,7 %.

LE SCAN DE L'INFO

Les 10 catégories les plus inflationnistes en juin 2022

Inflation juin 2022 vs juin 2021 (%)
Tous circuits GSA hors EDMP allemandes



*PGC FLS + petit bazar

Source : IRI GPS

Retrouvez nos publications sur www.iri.com.fr rubrique Insights & Publications.
Les informations communiquées dans ce support ne peuvent être ni amplifiées ni modifiées. Publication juin 2022.



Source : IRI.

Ces hausses spectaculaires sont à mettre en regard de la hausse tarifaire de 3,5 % obtenue par les fabricants de marques nationales au 1^{er} mars 2022 ; il est donc **plausible que, pour certains produits, les hausses constatées dans les rayons soient supérieures à la hausse du prix d'achat effectivement supportée par le distributeur** (autrement dit, que certaines hausses permettent un accroissement de la marge des enseignes).

En moyenne, les prix des marques nationales ont augmenté de 4,16 %, et ceux des produits « premiers prix » et des produits vendus sous marque de distributeurs ont augmenté respectivement de près de 10 % et de 7 %. Pour ces deux dernières catégories, un élément d'explication de la hausse plus élevée réside dans le fait que le pourcentage des matières

¹ Baromètre inflation de l'IRI, citée par LSA : <https://www.lsa-conso.fr/l-inflation-alimentaire-frole-les-5-2-en-juin-selon-iri,415-216>.

premières agricoles dans le tarif total y est plus élevé que pour les marques nationales (la marque « MDD » ou « premier prix » est moins valorisée dans le tarif que dans le cas du Nutella ou du Coca-Cola, le tarif total est donc plus sensible aux variations du prix des matières premières agricoles (MPA)). L'autre élément d'explication, développé *infra* plus en détail, est que les distributeurs craignent davantage la rupture d'approvisionnement en MDD qu'en marque nationale, et consentent donc des hausses de tarif plus élevées.

Il peut par ailleurs être noté que **les quatre catégories de produits de grande consommation qui ont vu leur prix de vente le plus diminuer sont les détachants (- 6,9 %), les assouplissants (- 6,9 %), les produits pour lave-vaisselle (- 2,3 %) et les soins du linge (- 1,6 %)**, ce qui atteste encore une fois de l'effet de bord de la loi Egalim plusieurs fois mis en avant par le Sénat : la grande distribution fait désormais des produits DPH (droguerie parfumerie hygiène) des produits d'appel, puisqu'il est devenu plus difficile de le faire sur les produits alimentaires (seuil de revente à perte relevé, encadrement des promotions sur ces produits, etc.).

3. ... qui reste inférieure à celle constatée dans d'autres pays voisins...

Le niveau d'inflation en France, bien qu'élevé, reste **inférieur à celui constaté dans la zone euro**. En moyenne, l'augmentation des prix y atteint 8,6 % en juin 2022¹ (contre 5,8 % en France²) ; les produits alimentaires, en particulier, augmenteraient de 8,9 % (contre 5,7 % en France).

Selon Eurostat, **l'inflation serait de 8,2 % en Allemagne, de 10,5 % en Belgique, de 10 % en Espagne**, de 8,5 % en Italie, de 10,3 % au Luxembourg et de 9,9 % aux Pays-Bas.

Si l'une des explications réside dans les **mesures publiques de soutien du pouvoir d'achat des Français** (comme le bouclier tarifaire sur l'électricité et le gaz et la remise de 18 centimes d'euros par litre de carburant), il semble également que le taux français moins élevé résulte de la **plus grande rudesse des négociations commerciales entre industriels et distributeurs** (cf. *infra*, partie II, pour une analyse détaillée), les seconds n'acceptant qu'une partie des hausses de tarifs demandées par les premiers.

4. ... et qui devrait s'accroître à la rentrée 2022, soit une hausse de 30 euros par mois du panier moyen

L'ensemble des acteurs interrogés par le groupe de suivi convergent vers **l'hypothèse d'une inflation des produits de grande consommation**

¹ Eurostat, *euroindicateurs*, 73/2022, 1^{er} juillet 2022.

² À noter toutefois qu'Eurostat estime le taux d'inflation français à 6,5 %, et non à 5,8 % comme l'Insee.

située entre 7 et 10 % en septembre 2022. Cette augmentation résulterait de la poursuite de l'envolée de certaines matières premières (agricoles et industrielles), mais également d'un effet « calendrier » : les renégociations commerciales en cours en juillet 2022, qui devraient aboutir à une hausse des tarifs fournisseurs d'environ 4-5 % (cf. *infra*), visent à tenir compte de l'augmentation du coût des intrants intervenue en mars-avril 2022.

Par conséquent, la poursuite de la hausse du prix des matières premières en mai-juin-juillet 2022 devrait, vraisemblablement, conduire à de **nouvelles renégociations de tarifs**, cette fois en août-septembre 2022.

Par ailleurs, la Fédération des conseils de parents d'élèves (FCPE) estime que les fournitures scolaires pourraient augmenter de 10 à 40 % lors de la rentrée 2022 (en *sus* d'une hausse du coût de la restauration scolaire qui pourrait se situer entre 5 et 10 %).

Au total, d'après l'Observatoire de l'inflation du magazine 60 millions de consommateurs, l'inflation de 7 % des produits alimentaires devrait entraîner une **dépense supplémentaire de 30 euros par ménage et par mois** (38 euros pour une famille, 21 euros pour un couple sans enfant).

Du reste, selon un schéma économique désormais bien établi, **l'inflation pourrait s'auto-entretenir compte tenu du fait que les hausses de revenus** (indexation des pensions, primes, hausse du SMIC, etc.) entraînent généralement une hausse de la demande qui, si l'offre ne peut suivre, se traduit par un surcroît d'inflation.

5. Pour lutter contre les effets de l'inflation, améliorer le pouvoir d'achat des Français par des mesures structurelles

a) *Étudier l'opportunité au cas par cas de supprimer le « SRP+ 10 », pour rendre du pouvoir d'achat*

L'inflation est un phénomène économique relativement classique et multi-documenté, qui agit en cascade d'un bout à l'autre de la chaîne de valeur. Ses sous-jacents étant aujourd'hui de nature exogène et internationale (reprise mondiale, aléas climatiques extrêmes, guerre en Ukraine), cela complique la lutte contre ses origines. Par conséquent, les diverses mesures annoncées par le Gouvernement visent essentiellement à tenter de **lutter non pas contre l'inflation, mais contre ses effets sur le pouvoir d'achat** (chèque inflation, revalorisation du SMIC, indexation des pensions, etc.).

Une mesure pouvant conduire à une diminution des prix de certains produits dans les rayons gagnerait toutefois à être expertisée : **la fin, au cas par cas selon les produits, de l'obligation faite aux distributeurs de réaliser 10 % de marge obligatoire sur les marques nationales alimentaires.**

La loi Egalim¹ a en effet prévu, à titre expérimental, le relèvement de 10 % du seuil de revente à perte² (mesure surnommée « SRP+ 10 ») pour les denrées alimentaires revendues en l'état au consommateur. Concrètement, un distributeur achetant un produit au tarif d'1 € ne peut le revendre au consommateur à un prix de vente final inférieur à 1,10 €. L'objectif de la mesure était de « contraindre » les distributeurs à réaliser de plus grandes marges sur ces produits³, afin qu'ils utilisent cette « manne » supplémentaire pour accepter d'acheter, par ailleurs, des produits agricoles à un tarif plus élevé.

Illustration emblématique du « ruissellement » théorique, le SRP+ 10 ne semble avoir que très partiellement atteint son objectif, ainsi qu'un rapport du Sénat l'a démontré en 2019⁴ : s'il s'est effectivement traduit par une hausse des prix pour les consommateurs finaux, le retour aux agriculteurs semblait inexistant, ce qui implique de s'interroger sur l'usage qui a été fait de ce surcroît de marges, évalué selon les sources à 600 millions d'euros.

Une analyse de l'usage de la manne issue du SRP+ 10 opportunément annoncée par le Gouvernement en période de forte inflation, malgré les demandes répétées du Sénat

À cet égard, les membres du groupe de suivi saluent l'annonce par le Gouvernement de lancer des travaux visant à répondre à cette question, mais déplorent qu'elle soit intervenue si tardivement, en pleine période de tensions, alors qu'une telle analyse est non seulement demandée par le Sénat depuis plusieurs années (sans réponse du Gouvernement), mais constitue en outre une obligation légale auquel ce dernier doit se conformer : la loi Egalim 2 l'oblige en effet à remettre au Parlement un rapport sur ce sujet précis d'ici le 1^{er} octobre 2022.

Le SRP+ 10 semble même avoir eu des **effets pervers** dans certains cas, y compris pour ceux qu'il était censé protéger. Afin d'éviter que le prix de vente de certains produits d'appel dépasse un seuil psychologique considéré comme important pour les consommateurs (par exemple 1,99€), **certain distributeurs ont accentué la pression lors des négociations commerciales pour diminuer le tarif d'achat**, de telle sorte que le prix de vente final, même majoré de 10 %, reste inférieur à ce seuil. Dans le cas emblématique de la fraise gariguette, par exemple, le SRP+ 10 s'est traduit par une baisse de 10 % du tarif d'achat aux agriculteurs...

¹ Article 15 de la 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. C'est sur le fondement de cet article qu'a été prise l'ordonnance n° 2018-1128 du 12 décembre 2018 relative au relèvement du seuil de revente à perte et à l'encadrement des promotions pour les denrées et certains produits alimentaires.

² Article L. 442-5 du code de commerce.

³ La demande pour certains de ces produits, considérés comme des produits d'appel, semble avoir une faible élasticité-prix : la hausse de quelques centimes du prix de vente du pot de Nutella ou de la bouteille de Coca-Cola n'entraînerait pas de baisse de la consommation.

⁴ Rapport d'information de MM. Daniel Gremillet, Michel Raison et Mme Anne-Catherine Loïsier, fait au nom de la commission des affaires économiques n° 89 (2019-2020) - 30 octobre 2019.

L'expérimentation a toutefois été prolongée jusqu'au 15 avril 2023¹.

Partant du constat que cette mesure ne semble pas efficace, et qu'elle présente de dangereux effets de bord, la loi Egalim 2 a prévu qu'un arrêté du ministre de l'agriculture puisse exclure les fruits et légumes de ce mécanisme, lorsqu'il se traduit notamment par une baisse du revenu du producteur agricole et que la demande est formulée par l'interprofession représentative.

Cet arrêté n'est toujours pas intervenu ; or il semblerait qu'au sein de l'interprofession, ce soit précisément certains acteurs de la grande distribution qui s'opposent le plus fermement à la transmission de cette requête au ministre... alors qu'elle serait de nature à rendre du pouvoir d'achat aux consommateurs et à corriger un effet pervers préjudiciable aux agriculteurs. La Fédération du commerce coopératif et associé (FCA), quant à elle, a indiqué aux rapporteurs son soutien à cette mesure de suppression.

Recommandation : étendre à de nouvelles filières alimentaires la possibilité de demander au ministre d'exclure leurs produits du mécanisme de relèvement de 10 % du seuil de revente à perte, sans que l'unanimité au sein de l'interprofession ne soit requise.

Par ailleurs, transmettre au plus vite au Parlement le bilan de l'expérimentation du SRP+ 10.

b) Privilégier des mesures structurelles à la politique des chèques

Le souhait du Gouvernement de signer divers chèques aux Français n'est pas une solution : ce sont des **mesures ponctuelles très onéreuses, des sparadraps sur des jambes de bois**, caduques presque aussitôt qu'elles ont été adoptées.

Alors que l'inflation des produits alimentaires devrait augmenter à la rentrée le panier moyen des Français de 30 euros par mois environ (si elle est de 7 %, 45 euros si elle est de 10 %), **la solution réside bien plus dans la juste rémunération du travail, et dans les allègements de fiscalité**, que dans l'augmentation des dépenses publiques.

Il n'y a que la rétribution du travail qui permette aux consommateurs de faire face durablement à la hausse des prix : celle-ci ne concerne en effet pas que l'alimentaire, qui ne représente d'ailleurs que 15 % environ de leur budget, mais aussi les autres postes de dépenses (logement, énergie, notamment). Par conséquent, **un chèque ponctuel ne pallie les effets que d'une petite partie de l'inflation supportée par les ménages**.

¹ Article 125 de la loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique.

À noter, du reste, que l'amputation du pouvoir d'achat liée à l'évolution des prix de l'énergie (électricité, chauffage, carburant) est bien plus élevée que celle liée à l'alimentaire.

Le Sénat s'est constamment prononcé en faveur des mesures d'incitation au travail, comme la défiscalisation des heures supplémentaires.

Par ailleurs, **cette meilleure rémunération passe également par une baisse durable des charges** afin d'augmenter le salaire net des salariés et des indépendants, mais aussi des retraités (*via* l'annulation de la hausse de CSG qu'ils subissent depuis quelques années).

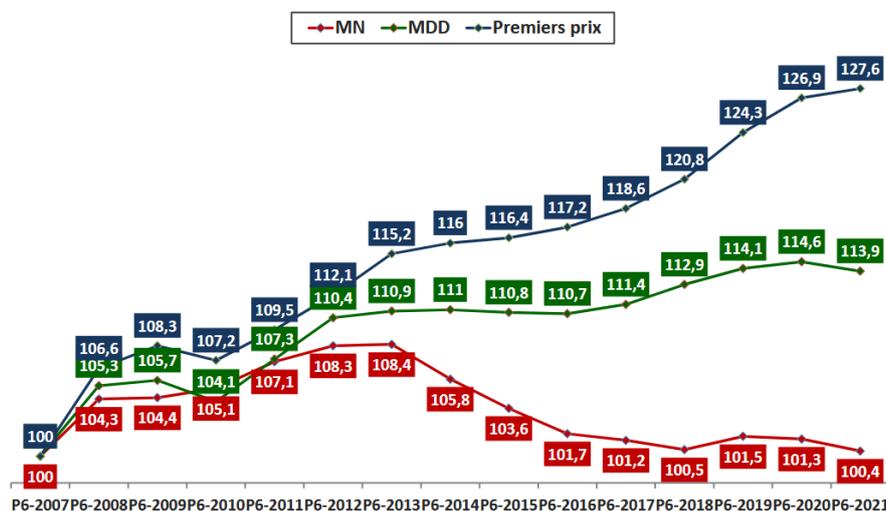
Si des mesures ponctuelles devaient toutefois s'avérer nécessaires, elles devraient davantage prendre la forme d'une baisse de la fiscalité (par exemple de la TVA sur la TICPE) que d'une politique du chéquier.

B. UNE INFLATION LIÉE AUX MATIÈRES PREMIÈRES AGRICOLES ET INDUSTRIELLES, QUI A COMMENCÉ AVANT LA GUERRE EN UKRAINE

Les producteurs font face, depuis 2021, à une très forte augmentation du coût des intrants (énergie, emballage, transport, alimentation du bétail) nécessaires à l'activité agricole et à la fabrication des produits agroalimentaires. Dès lors, **seules deux options s'offrent à eux** : répercuter la hausse dans leur prix de vente, ou ne pas le faire, ce qui signifie comprimer leurs marges.

Or il convient de rappeler que la situation entre industriels et distributeurs à partir de fin 2021 fait suite à **neuf années de déflation sur les marques nationales**, représentant un montant total concédé par les premiers de 2,5 milliards d'euros environ, selon les données de l'Institut de liaison des entreprises de consommation (ILEC). Sur ces neuf années, le prix des marques nationales a diminué au total de 8 %, tandis que celui des MDD a augmenté de 4 %.

Évolution des prix par type de marque (base 100 en juin 2007)



Source : ILEC, données transmises au groupe de suivi.

En audition, les représentants de la Coopération Agricole ont par ailleurs rappelé que sur une période quasi-équivalente (2008-2020), **les taux de marge brute des entreprises alimentaires sont passés de 53 % à 38 %, soit une baisse de 15 points.**

1. Dès 2021, le coût des intrants (engrais, machines agricoles, alimentation du bétail, énergie, emballage, transport) supporté par les agriculteurs et les industriels a fortement augmenté

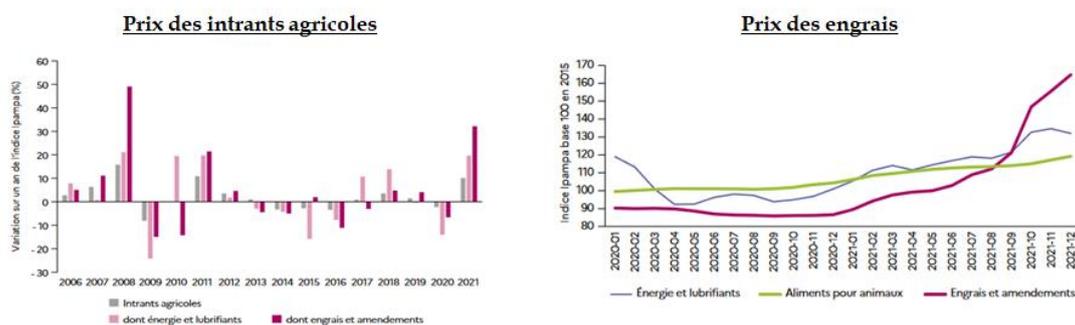
La hausse du coût des intrants ne date pas de la guerre en Ukraine : elle trouve son origine dans la **vigoureuse reprise économique** post-Covid au niveau mondial (réouverture d'usines, de la restauration hors-domicile, fin des limitations de déplacements, utilisation de l'épargne accumulée par les ménages, par exemple) ayant eu lieu à partir de 2021. À compter de cette date, la demande en énergie (pétrole, gaz), transport (conteneurs maritimes, prix des traversées, mais aussi gasoil pour le transport routier) et emballages (carton, aluminium, verre, etc.) s'est soudainement retrouvée supérieure à l'offre, sur fonds en outre d'**aléas climatiques** (sécheresses, gel affectant la production de fruits d'été, etc.) et de premières tensions géopolitiques. Au niveau français, l'inflation de septembre 2020 à février 2022 s'explique également par le plan de relance.

Selon les données transmises au groupe de suivi, **sur une inflation de 5,2 points en mai 2022, 3,6 seraient imputables à la période pré-guerre en Ukraine.**

Selon les données statistiques du ministère de l'agriculture¹, **les intrants agricoles ont ainsi connu en 2021 leur plus forte hausse depuis 2011** : + 10,1 %, en raison notamment de l'augmentation du prix des **engrais** (+ 32,2 %), de **l'énergie** et des **lubrifiants** (+ 19,7 %) et des **aliments pour animaux** (+ 11,2 %²). Les raisons de cette inflation tiennent à la fois à la reprise économique (qui exerce une forte pression sur les marchés de l'énergie et soutient la demande de MPA), à des stocks et des approvisionnements limités en gaz norvégien et russe, et à des récoltes de céréales et oléagineux plus limitées en 2021 dans les grands pays exportateurs.

¹ Agreste, Synthèses conjoncturelles, mars 2022 n° 385, « En 2021, la plus forte hausse du prix des intrants depuis 2011 des intrants depuis 2011 ».

² Or l'alimentation représente par exemple 60 % du coût de revient d'une volaille.



Source : Insee, Agreste.

Au total, selon la FNSEA, **l'augmentation des coûts de production des agriculteurs¹ est de 28 % en trois ans, dont 24 points entre avril 2021 et avril 2022**. D'après le ministère de l'agriculture, le surcoût à l'hectare dû à l'augmentation de certains intrants est de 570 euros. Rien qu'entre septembre 2021 et février 2022, l'indice IPAMPA a augmenté de 12 points.

L'Observatoire de la formation des prix et des marges des produits alimentaires² constate par ailleurs qu' « en 2021, l'ensemble des prix des moyens de production a augmenté de 9,0 % par rapport à 2020. De même, les prix à la production agricole ont progressé de manière prononcée (+ 9,2 %) ». En particulier, **le prix du blé dur a augmenté de 27,3 %, celui du blé tendre de 25 %, et celui des fruits frais de 16 %** durant cette année 2021. Les coûts de production en élevage porcin sont par exemple passés de 1,51€/kg en 2020 à 1,62€/kg, en raison d'une hausse du coût alimentaire (+ 13 % entre ces deux années).

Le **prix du pétrole**, quant à lui, qui frappe l'ensemble des industriels, a augmenté de près de 70 % en 2021, le cours du baril de Brent s'élevant à 71 dollars contre 42 dollars en 2020³. En particulier, le prix du pétrole brut importé en France a augmenté de 57 %.

Par ailleurs, le **prix du transport**, supporté lui aussi par l'ensemble des industriels, a fortement augmenté sur la même période :

- le **fret maritime global** a augmenté d'environ 85 % en douze mois⁴. En particulier, le prix des conteneurs a atteint des niveaux spectaculaires : il était cinq à dix fois supérieur à celui de début 2020 (avant les confinements). La hausse a ainsi atteint, dans le cas d'un trajet Chine-Europe, 15 000 euros le conteneur contre 2 150 euros un an auparavant ;

¹ Mesurée par l'indicateur IPAMPA qui agrège les différentes charges opérationnelles d'une exploitation agricole (mais n'inclue pas les cotisations sociales, salaires et impôts).

² Observatoire de la formation des prix et des marges des produits alimentaires / rapport au Parlement / 2022.

³ Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, Data Lab, avril 2022 : « Les prix des produits pétroliers en 2021 : rebond important avec la reprise économique ».

⁴ Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, Stat Info n° 444, mars 2022, Indices des prix du transport de fret et de l'entrepôt au quatrième trimestre 2021.

- le coût du **transport aérien** a augmenté de 13 % en 2021 ;
- le coût du **transport fluvial** a augmenté d'environ 10 %.

**Prix moyen d'un conteneur Chine/Asie de l'Est - Europe du Nord,
entre novembre 2020 et septembre 2021**



Source : Freightos baltic index.

À ces hausses de coût s'ajoute également celle des **emballages** : les cours des cartons ondulés à recycler ont ainsi augmenté de 160 % en 2021, de même que le prix de la pâte à papier (+ 30 % entre février 2021 et février 2022). L'un des éléments d'explication réside dans le fait que lors de la reprise, les matières premières nécessaires à la fabrication d'emballages (métaux, bois, énergies, aluminium, etc.) sont allées en priorité vers le secteur de la construction. En outre, compte tenu de la hausse des coûts de production, certaines unités de production d'aluminium ont été arrêtées à la suite de la crise, raréfiant à nouveau l'offre. Bien entendu, la hausse du prix du pétrole a eu un impact direct et significatif sur le prix du plastique.

2. Cette inflation s'est encore accrue en 2022, mais la guerre en Ukraine l'a accélérée plus qu'elle ne l'a créée

À partir de février 2022 (donc à la fin des négociations commerciales annuelles), le **déclenchement de la guerre en Ukraine**, ainsi que certains aléas de production climatiques (les très fortes chaleurs en Inde, par exemple) ont entraîné une **accélération drastique de l'inflation** dont le niveau était déjà élevé en 2021.

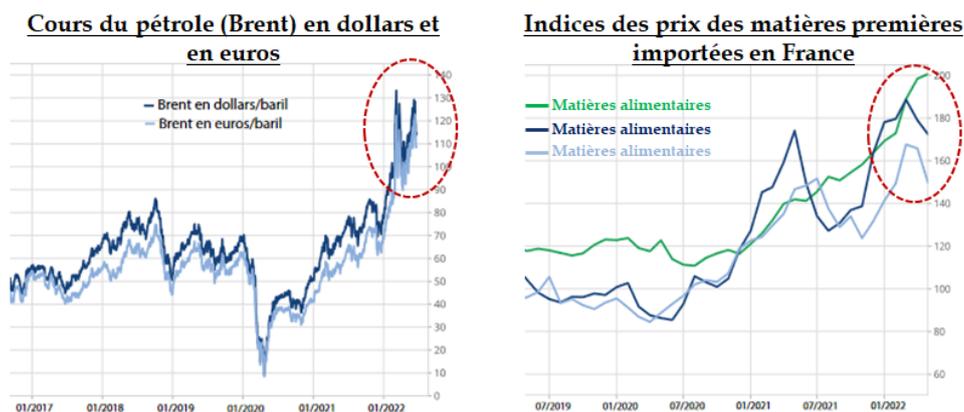
Le **cours du pétrole** en euros s'est ainsi accru de 77,5 % au premier trimestre 2022¹. En dollars, il s'est établi en moyenne à 100,8\$ sur ce

¹ Insee, Note de conjoncture, juin 2022 : « Guerre et Prix ».

trimestre, avant un pic à 130 \$ début mars, puis à 120 \$ fin mai. Résultat : au total, pour un industriel, le **prix du transport routier** en France a augmenté entre 5 et 7 % en 2022, selon l'ANIA.

Le **prix du gaz**, quant à lui, était 5,5 fois plus élevé au premier trimestre 2022 qu'à la même période en 2021.

En mai 2022, les **prix des matières premières alimentaires importées** étaient supérieurs de 41,4 % à leur niveau de mai 2021.

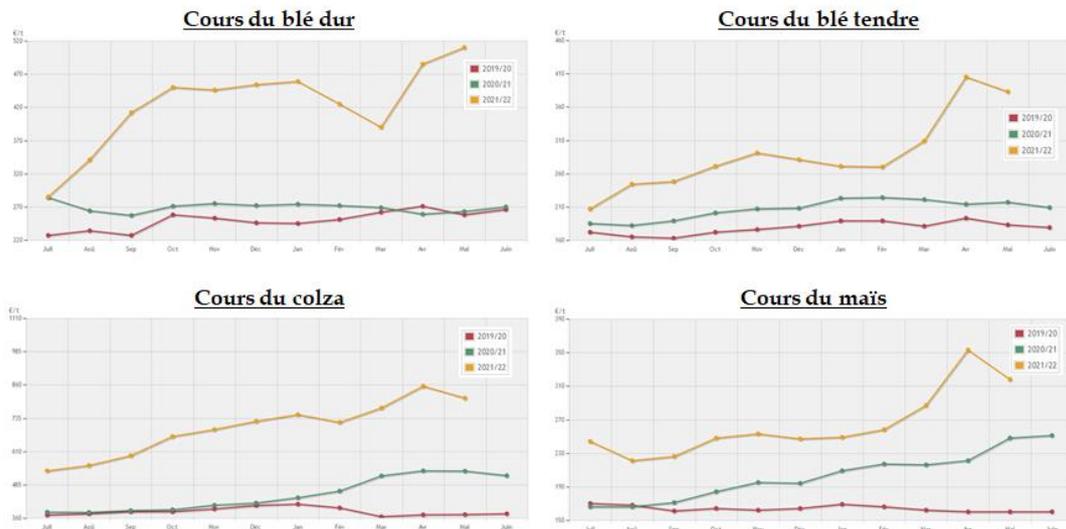


Source : Insee.

Il convient d'ajouter aux causes de l'inflation susmentionnées celles issues de **décisions « soudaines »** : arrêt des exportations d'huile de palme décidé par **l'Indonésie**, plus gros producteur mondial, décision de **l'Inde** de réduire ses exportations de blé. Autant de « chocs » exogènes qui participent d'une raréfaction de l'offre dans un contexte déjà fragile, où les marchés sur lesquels s'échangent lesdites matières premières sont fébriles.

Par ailleurs, **l'importance des achats de la Chine en matière de céréales ou de lactosérum**, renforcés dès 2021, a également contribué à l'augmentation des prix. De même, **les comportements préventifs qui conduisent certains acheteurs comme la grande distribution à surstocker les produits** dont elle craint une pénurie prochaine (moutarde, huile de tournesol, etc.) sont également source d'augmentation des cours.

Par conséquent, la combinaison de cette inflation des prix de l'énergie et des matières premières a entraîné une **augmentation des prix de production des produits industriels** de 25 % sur un an à fin avril 2022, et une **augmentation des prix de production des produits agricoles** de 30,8 % à la même date, dont **+ 75,5 % pour les céréales et + 96,4 % pour les oléagineux**. Par exemple, la production de 55 millions de tonnes de blé d'Ukraine ne peut plus sortir du pays depuis le déclenchement de la guerre.



Source : BASF France.

En outre, le **prix des emballages** a également fortement augmenté cette année :

- le **prix du verre** s'est accru de 45 % environ (essentiellement en raison de la hausse du prix du gaz, qui représente près de 80 % de la consommation d'énergie d'une verrerie) ;
- le **prix du carton** a augmenté de 59 % en un an ;
- le **prix du métal** (qui entre par exemple dans la composition des boîtes de conserve) a augmenté de 50 %.

À tous ces facteurs, il convient d'ajouter des **évolutions structurelles de l'économie française**, notamment agricole, comme le déclin de la production de bœuf ou de volaille.

3. Les conséquences de l'inflation : une baisse de pouvoir d'achat, et/ou une baisse des marges affectant soit les agriculteurs, soit les industriels, soit les distributeurs

Les conséquences économiques de l'inflation sont connues et prévisibles :

- si la hausse du cours des matières premières (agricoles et industrielles) est **répercutée** dans sa totalité tout au long de la chaîne de production, **l'inflation se traduira par une hausse des prix encore plus significative qu'aujourd'hui** (entre 10 et 12 % contre 6 % environ à l'heure actuelle), et entraînera donc une **perte de pouvoir d'achat équivalente** (sous réserve de l'adoption de mesures de lutte contre les effets de l'inflation). Une inflation alimentaire de 10 % pourrait augmenter le panier moyen de 45€ par mois ;

• si la hausse du cours des intrants **n'est pas entièrement répercutée**, toute la question est de savoir quel est le maillon de la chaîne qui « fait barrage » en comprimant ses marges.

Au premier rang figurent les **agriculteurs**, bien que la hausse de leurs coûts de production soit désormais mieux prise en compte dans la fixation des prix auxquels ils vendent leurs produits (loi Egalim 2, cf. *infra* pour l'analyse détaillée). Si la hausse de leurs intrants (alimentation animale, machinerie agricole, engrais, etc.) n'est toutefois qu'en partie prise en compte, **leur fragilité structurelle risque de s'aggraver**. Du reste, il convient de rappeler que **la meilleure prise en compte de leurs coûts de production n'intervient qu'avec un effet retard** : dans l'attente de la révision du prix, ils doivent supporter ces hausses de coûts. Or l'inflation des matières premières rend généralement les nouveaux prix caducs très rapidement.

Viennent ensuite les **industriels** : ces derniers ont l'obligation d'accepter les hausses des prix liées à l'évolution des matières premières agricoles qui leur sont demandées par l'amont agricole (*via* la clause de révision automatique), mais **le reste de leurs postes de coûts augmentent également fortement** (énergie, emballages, transport, main d'œuvre, etc.). Ils ont ainsi demandé une hausse de tarifs de 7,2 % en mars 2022 (la hausse acceptée par la distribution s'est finalement établie à 3,5 %, cf. *infra*), mais leur véritable besoin se situerait plutôt autour de 10-12 %, selon certains de leurs représentants.

La part de la hausse de tarif qui n'a pas été acceptée représente donc une compression de leurs marges, qui intervient après neuf ans de déflation elle-même destructrice de valeurs.

Enfin, les **distributeurs** représentent le dernier « barrage », qui peut prendre deux formes distinctes pour atténuer l'inflation dans les rayons : **refuser les hausses de tarifs qui lui sont demandées** en amont (pour la partie « matières premières industrielles »), ce qui fait peser une grande partie de la charge sur les industriels *via* une baisse de la rentabilité, ou **accepter les hausses de tarifs mais ne pas les répercuter**, ce qui signifie que les distributeurs compriment leurs marges.

D'après l'Observatoire de la formation des prix et des marges des produits alimentaires, tant industriels et distributeurs rognent généralement sur leurs marges afin d'assurer la stabilité des prix de vente au consommateur, en dépit de l'instabilité en amont des prix des produits agricoles.

Un exemple de compression des marges des industriels et distributeurs pour limiter la hausse des prix

Le prix d'une « vache moyenne » (mix théorique entre vache laitière et vache allaitante), en 2020-2021, est passé de 3,47 € par kilo de carcasse à l'entrée de l'abattoir à 3,78 €, soit une hausse de 31 centimes.

Dans les rayons, le prix du steak haché contenant 15 % de matières grasses est passé de 10,5 € le kilo à 10,69 €. Sur la même période, la part de la viande dans ce prix est passée de 4,14 € à 4,45 € par kilo (ce qui correspond à la hausse de 31 centimes constatée pour le prix moyen de la vache en entrée d'abattoir), mais le prix de vente final est donc resté plutôt stable.

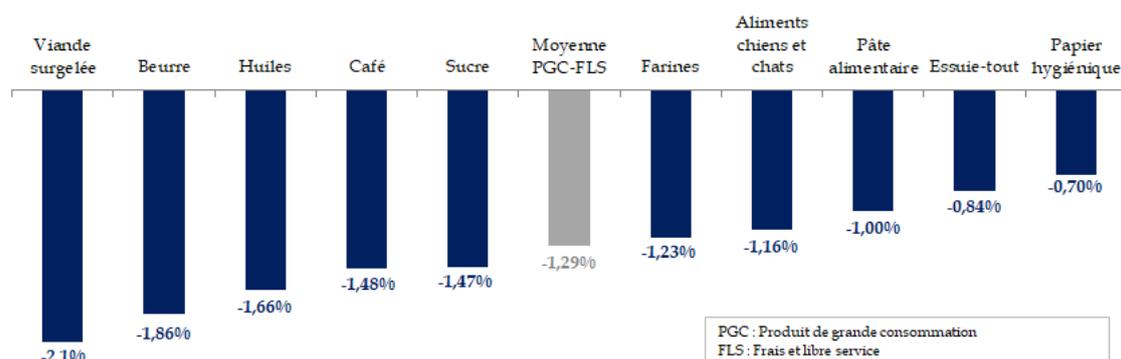
La marge brute de l'industriel est passée sur ce produit de 2,99 € à 2,90 €, et celle du distributeur de 2,82 € à 2,79 € : la stabilité du prix de vente final de ce produit s'expliquerait donc par la compression des marges des industriels et distributeurs.

Compte tenu des niveaux de marge de chaque acteur dans cette chaîne agroalimentaire, et selon les données chiffrées transmises au groupe de suivi, **il semblerait que ce soit au stade de la grande distribution que les marges de manœuvre soient les plus grandes.**

Ces interrogations sont donc d'autant plus source de tensions que la réponse qui leur est apportée déterminera l'acteur sur lequel reposera la responsabilité de rogner ses marges.

Or le niveau de tensions atteint actuellement entre ces deux derniers acteurs (fournisseurs et distributeurs) rend **plausibles les ruptures de rayons** : d'après les représentants des fournisseurs, plusieurs d'entre eux **refuseront purement et simplement de produire et d'approvisionner les distributeurs si les hausses de tarif demandées ne sont pas acceptées**, car la situation actuelle les rendrait quotidiennement déficitaires.

Enfin, selon les distributeurs interrogés, des évolutions du mode de consommation des Français seraient déjà observables : ces derniers consommeraient bien moins de produits frais traditionnels (boucherie, fruits et légumes, poissonnerie), et se tourneraient davantage vers les marques « premier prix » et/ou les produits vendus sous marque de distributeur (MDD). En outre, ils fractionneraient leurs courses en plusieurs fois, pour des montants plus faibles. Figure ci-dessous l'impact, en volume, d'une hausse de prix de 1 % selon différentes catégories de produits :



Source : Commission des affaires économiques, à partir des données de Nielsen.

C. DES « HAUSSES SUSPECTES » DE TARIF DIFFICILES À CERNER, MAIS CERTAINES PRATIQUES SONT CONTESTABLES

1. Au niveau mondial, il se peut qu'une partie de la hausse provienne de spéculations financières, mais cette dernière est difficile à cerner

Les matières premières mentionnées ci-dessus s'échangent sur des marchés mondiaux, où se rencontrent l'offre et la demande. Par conséquent, comme sur tout marché, certains acheteurs ne se procurent de telles matières premières que pour les revendre à un tarif plus élevé ultérieurement, en anticipant une hausse des cours d'autant plus probable compte tenu du contexte de reprise économique et de tensions géopolitiques et climatiques.

Ce faisant, ils alimentent « artificiellement » l'augmentation du prix de ces produits, en les traitant comme de simples produits financiers échangeables, indépendamment de toute considération liée à l'économie réelle. Autrement dit, certains acheteurs ne cherchent pas à se procurer ces matières premières afin de les transformer en produits, comme le ferait un industriel, mais simplement en vue de profiter de la tendance haussière.

Si ces pratiques ne sont pas condamnables en soi, d'autant qu'elles participent souvent d'une fluidification des marchés¹, elles posent en revanche des questions d'ordre moral lorsqu'elles concernent des matières premières nécessaires à l'alimentation de la population. Leur règlement passe nécessairement par une action coordonnée au niveau international (G7-G20, OCDE, ONU), compte tenu de la mondialisation des échanges financiers. L'une des pistes parfois avancée, mais dont il n'appartient pas au groupe de suivi d'analyser la faisabilité, consiste à encadrer, au niveau mondial, le montant des opérations d'achat/vente, ainsi que leur nombre, pouvant être réalisées quotidiennement par les acteurs financiers. Certaines actions relèvent également de la sphère diplomatique, comme le déblocage des ports ukrainiens de la mer Noire afin de permettre l'exportation des dernières récoltes.

Du reste, le vent d'incertitudes et d'inquiétudes qui souffle sur les marchés compte tenu de l'instabilité géopolitique et de l'absence de prévisibilité (notamment de la fin du conflit en Ukraine) se traduit, comme souvent pour les matières premières, par une hausse des cours, sans que cela ne soit le simple fruit d'une volonté spéculatrice : la peur de la pénurie incite en effet les acteurs à constituer des stocks, notamment en multipliant les ordres d'achat sur les marchés à terme, contribuant à leur hausse. L'une des pistes pourrait ainsi d'être de contraindre les plus gros acheteurs de matières premières alimentaires et industrielles à être transparents sur le niveau des stocks qu'ils détiennent. Puisque les stocks des États sont

¹ Il convient de rappeler, en effet, que les acteurs financiers en question s'exposent également à un retournement des cours, synonyme alors de moins-value.

relativement bien connus, cela permettrait potentiellement de calmer la panique qui s'empare souvent rapidement des marchés.

Ceci étant dit, **l'importance du phénomène spéculatif et de panique dans la hausse des cours ne doit pas être exagérée**. Les autres origines de l'inflation sont réelles et expliquent vraisemblablement la majeure partie de l'augmentation des prix des intrants.

Par exemple :

- **l'Ukraine génère 50 % de la production mondiale d'huile de tournesol et la Russie 28 %**. Le conflit entre ces deux pays, qui entraîne des baisses d'exportations (absence de récolte en Ukraine, ports bloqués, hausse des taxes à l'exportation en Russie), est donc naturellement une source majeure de la hausse des cours et de la pénurie pour ce produit ;

- **la sécheresse en 2020 sur le pourtour méditerranéen** ainsi que le **gel en 2021** ont frappé la production d'huile d'olive espagnole, qui représente normalement 45 % des exportations mondiales ;

- **la réduction des importations de pétrole russe contraint les États à diversifier leur approvisionnement et à acquérir cette énergie dans des pays plus éloignés**, augmentant d'autant les prix du fret (le coût du transport pétrolier entre le Mexique et l'Europe a augmenté de 233 % en 2022, et de 447 % pour le pétrole provenant de la mer Baltique¹). En outre, les primes de risque assurantielles ont augmenté compte tenu des tensions géopolitiques ;

- **la Russie est le premier exportateur mondial de blé tendre et l'Ukraine le cinquième** (sixième pour le maïs). La guerre entre ces deux pays réduit donc fortement les quantités disponibles, ce qui se traduit par une hausse mécanique des prix ;

- suite aux **chaleurs extrêmes subies par le Canada en 2021**, ce pays a diminué de 60 % ses exportations de blé dur en 2022, alors qu'il intervient dans 70 % des échanges mondiaux. Ici aussi, cela entraîne une hausse soudaine des tarifs ;

- l'Ukraine est le premier exportateur mondial d'huile de tournesol, le deuxième de colza, le troisième de noix, le quatrième de maïs et d'orge, et le cinquième de blé.

Bien entendu, **certains acteurs économiques en amont de la chaîne de production profitent certainement de la situation pour « gonfler » artificiellement leurs prix** (il semble probable que le quintuplement du prix d'un conteneur ne soit pas le reflet fidèle des sous-jacents économiques mais traduise également un effet d'aubaine pour les entreprises qui les commercialisent). Mais compte tenu de la **combinaison inédite de tant de chocs soudains bien réels** (guerre dans le « grenier » de l'Europe, catastrophes climatiques, etc.) **et de la reprise du cycle économique** (reprise

¹ https://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2022/06/03/carburants-pates-ufs-viande-legumes-les-causes-de-l-inflation-de-26-produits-du-quotidien_6128731_4355770.html.

vigoureuse de l'économie mondiale en 2021), il semble que **la seule spéculation financière et les effets d'aubaine ne suffisent pas à expliquer la forte inflation** observée depuis plusieurs mois. Cette dernière résulte bien d'une conjonction défavorable de facteurs graves, sans que le groupe de suivi de la loi Egalim ne soit en mesure de chiffrer la part exacte qui en découle.

2. Au niveau national, une faible proportion de hausses suspectes, mais certaines pratiques préoccupantes

Il a été fait état publiquement, par un distributeur, de hausses de tarifs demandées par les industriels qui seraient non transparentes et suspectes, participant artificiellement et injustement à l'inflation des prix dans les rayons. Ces augmentations de tarif non-justifiées par la hausse du cours des matières premières représenteraient même la moitié de celles adressées aux distributeurs. Cette proportion de 50 % a également été appuyée par une autre enseigne de distribution, dans sa contribution envoyée au groupe de suivi.

Pourtant, interrogés par le groupe de suivi, **les distributeurs en question ont indiqué qu'ils déploreraient en fait une transparence insuffisante** de la part de certains industriels, **mais qu'ils n'étaient pas en mesure, au-delà de certains exemples, de dire combien de hausses de tarifs étaient réellement exagérées ou mensongères.**

Des hausses suspectes qui ne le seraient finalement pas tant que cela ?

Les distributeurs ont d'abord indiqué que **par « suspectes », il fallait entendre « peu transparentes »**, dans la mesure où certains industriels ne justifieraient pas, au détail près, les hausses de tarifs qu'ils demandent (la loi Egalim 2 ne les contraint en effet pas à produire des pièces justificatives dès l'envoi du tarif). Par conséquent, les distributeurs, qui connaissent en réalité très bien le marché des matières premières et ont une idée assez précise de la composition des produits qui leur sont vendus, « vérifient » eux-mêmes si la hausse de tarif demandée est en ligne avec l'évolution du cours des matières premières qu'ils observent par ailleurs (en tant que donneur d'ordre pour les MDD, en tant qu'entreprise soumise à des coûts d'énergie, etc.).

Les distributeurs interrogés par le groupe de suivi ont toutefois **reconnu ne pas savoir combien de ces hausses étaient, une fois ce travail de reconstitution réalisé, effectivement mensongères ou exagérées.** Le groupe de suivi le déplore, d'autant plus que la dénonciation de 50 % de hausses de tarifs qui seraient suspectes a encore tendu des relations qui l'étaient déjà fortement et a eu un fort écho médiatique.

Il convient en effet de ne pas confondre les notions de « suspectes », celle-ci sous-entendant que l'industriel tente d'augmenter son tarif sans qu'il n'y ait de réelle raison pour cela, et de « peu transparentes », le doute originel pouvant être levé une fois que les pièces justificatives ont été produites.

a) *Il n'a pas été constaté de phénomène massif de « hausses suspectes » des tarifs fournisseurs*

Quelques exemples seulement ont été mis en avant lors des auditions. Ils concernaient principalement deux pratiques considérées comme insuffisamment fiables :

- premièrement, le fait de **justifier l'évolution subie du coût des matières premières en se référant à des cours de marché, plutôt qu'à des factures d'achat**. En effet, le cours mondial du blé ou du pétrole à un moment donné ne signifie pas forcément que l'industriel s'est approvisionné ce jour-là. Un distributeur a notamment déploré que l'indicateur choisi pour justifier la hausse de l'électricité soit celui du marché « spot » (gré-à-gré), qui aurait augmenté de 300 % à la date choisie par l'industriel, alors que les contrats d'approvisionnement seraient en réalité négociés sur des marchés de plus long terme, où la hausse serait plutôt de 30 % ;

- deuxièmement, le fait que **pour un même produit, plusieurs industriels demandaient des hausses de tarifs très différentes entre elles** (de 5 à 20 % selon le fournisseur, par exemple), malgré la similitude de leur composition. Trois industriels de l'eau auraient ainsi envoyé, respectivement, des demandes de hausse de 8,8 %, de 10 % et de 22 %, pour des produits similaires. Concernant les glaces, les tarifs envoyés iraient de + 3 % à + 14,7 % selon les fournisseurs. Concernant les bières, deux grandes multinationales du secteur proposeraient des hausses du simple au double ;

Les travaux du groupe de suivi « Egalim », notamment ceux conduits auprès des pouvoirs publics, n'ont pas permis d'observer, au-delà de ces cas particuliers, un phénomène généralisé de hausses abusives. Le président de l'Observatoire de la formation des prix et des marges des produits alimentaires a par ailleurs précisé que selon lui, « *il n'y a eu d'abus [généralisé] ni d'un côté ni de l'autre* ».

Il peut bien entendu exister **certains effets d'aubaine ponctuels**, notamment liés au fait que les négociations en 2022 clôturent un chapitre de neuf ans de déflation sur les marques nationales ; il est donc probable que certaines entreprises aient tenté de soumettre des hausses de tarifs supérieures au niveau justifié par la hausse des cours des matières premières qu'elles incorporent dans leurs produits.

Mais, au-delà de ces exceptions, et en gardant à l'esprit les limites inhérentes à l'exercice auquel s'est livré le groupe de suivi¹, **il n'a pas été constaté de déconnexion régulière entre ces deux phénomènes, qui gonflerait de façon injustifiée le niveau d'inflation.** En tout état de cause, une proportion de 50 % des demandes de hausses de tarifs qui seraient suspectes, ainsi qu'avancé dans le débat public, semble sans lien avec la réalité des faits.

¹ *Impossibilité de contrôler les procédés de fabrication des dizaines de milliers de produits faisant l'objet d'une négociation, possibilité que les personnes auditionnées passent sous silence certains éléments ou mettant exagérément en avant certains facteurs, etc.*

Le groupe de suivi rappelle que **les chiffres de l'inflation des matières premières (énergie, emballage, transport, intrants alimentaires) sont particulièrement impressionnants** (+ 45 % pour le verre, + 60 % pour le carton, + 75 % pour les céréales, etc.) et qu'à ce titre, il n'est pas étonnant que les demandes de hausse des tarifs émanant des industriels soient particulièrement élevées.

Un exemple : la bouteille de lait UHT demi-écrémé

Dans une bouteille de lait UHT demi-écrémé, 35 % du coût provient du lait cru, et 65 % des matières industrielles (notamment l'emballage). Les coûts de production agricoles ayant augmenté de 23,5 % entre 2021 et 2022, cette augmentation devrait en toute logique s'appliquer aux 35 % que représente le lait cru dans la valeur de la bouteille. En prenant l'hypothèse d'une hausse concomitante de 30 % des matières industrielles, le nouveau prix de la bouteille de lait UHT demi-écrémé devrait être supérieur de 27,7 % :

$35*(1 + 23,5/100) + 65*(1 + 30/100) = 43,2 + 84,5 = 127,7$, donc une inflation de 27,7 %.

Selon les résultats des négociations transmises au groupe de suivi, la hausse des tarifs fournisseurs acceptée par la grande distribution (au 1^{er} mars, puis au 1^{er} juillet) s'établit cumulativement à + 9,18 %.

Le groupe souligne également que **même lorsque des produits contiennent des ingrédients sans lien avec le continent européen ou l'Ukraine, comme ceux à base de cacao, ils peuvent être concernés** par la hausse des différentes matières premières. Une barre chocolatée, en effet, ne contient pas que du cacao, mais également du lait, du sucre, des céréales (trois produits dont la hausse des cours est décrite *supra*), est entourée d'un emballage plastique, nécessite du temps de transport pour être acheminée, etc. L'ILEC a également indiqué au groupe de suivi qu'en matière de produit chocolaté, la hausse de tarif la plus importante s'est située autour de 7 %.

En outre, il convient de rappeler que dans tous les cas, hormis pour les matières premières agricoles, **le distributeur est libre de refuser les hausses de tarifs qui lui semblent exagérées**. Dans ce cas, si l'industriel persiste à demander cette hausse, le produit n'est plus référencé. Compte tenu du fait qu'un produit non-référencé prive l'industriel de millions de clients, et donc de millions d'euros (voire de dizaines de millions d'euros) de chiffre d'affaires, le rapport de force est grandement favorable à la grande distribution¹ : en cas de hausse suspecte, elle est en mesure de refuser de l'accorder, ce qui est bien plus dommageable pour l'industriel que pour le distributeur.

Enfin, plusieurs acteurs entendus par le groupe de suivi, y compris des pouvoirs publics, ont fait état du fait que **les négociateurs du côté de la grande distribution étaient souvent confrontés pour la première fois de leur carrière à une telle inflation**. Jamais jusqu'à présent ils n'avaient eu à négocier dans un tel contexte inflationniste, avec des demandes de hausse de

¹ Par exemple, compte tenu de la part de marché de 22 % environ des établissements Leclerc, un industriel qui voit son produit déréférencé perd l'accès à un cinquième des consommateurs français.

tarifs à deux chiffres, puisque les vingt dernières années ont été une période de grande stabilité des prix. Une partie de l'impression que les hausses demandées sont suspectes peut s'expliquer par cette situation « déroutante », inhabituelle. Or **la possibilité de répercuter les hausses de coûts est souvent une question de « vie ou de mort » pour l'industriel**, *a fortiori* lorsqu'il s'agit d'une PME.

b) Les hausses « non-transparentes », qui relèvent du fonctionnement normal des négociations, ne le sont jamais vraiment pour un distributeur

Par ailleurs, le groupe de suivi rappelle qu'**une hausse « non-transparente », dénoncée médiatiquement récemment, ne l'est jamais vraiment pour un distributeur** et qu'à ce titre, il est exagéré de les présenter uniquement comme des tentatives de dissimulation.

Premièrement, **la non-transparence signifie simplement que l'industriel n'a pas donné au distributeur un accès plein et entier à sa comptabilité** afin qu'il puisse observer la structure de coût, le niveau de marges, les sources d'approvisionnement, etc., ce qui paraît salvateur dans un contexte de rapport de force déséquilibré. C'est d'ailleurs précisément pour éviter cette « intrusion » d'une des deux parties dans la comptabilité de l'autre que la loi Egalim 2 (cf. *infra*) a prévu une option permettant l'intervention d'un tiers indépendant (souvent le commissaire aux comptes) chargé de certifier que les matières premières agricoles d'un produit n'ont pas fait l'objet de discussions (et donc, indirectement, que la hausse de tarif demandée par l'industriel en raison de la hausse des matières premières agricoles est justifiée). Cette option est, du reste, également plus « protectrice » du distributeur, car la certification est un document officiel engageant la responsabilité du commissaire aux comptes. L'objectif du législateur était justement de permettre de sanctuariser ces matières agricoles, sans toutefois que le fournisseur n'ait à dévoiler au distributeur la part qu'elles représentent dans son tarif (ce qui aurait permis au distributeur de deviner facilement le niveau des marges, et donc la part du tarif sur laquelle il peut continuer de négocier à la baisse). Des améliorations doivent encore être apportées quant à l'intervention de ce tiers de confiance (cf. *infra*, partie II), mais l'objectif de son action reste le même.

Cela dit, des représentants d'industriels entendus en audition ont reconnu que **certains fournisseurs avaient pu exagérer** et profiter de cette option offerte par le législateur pour **refuser ne serait-ce qu'un début de justification de la hausse qu'ils demandaient**. Ils ont toutefois également rappelé que **plusieurs industriels sont allés au-delà de ce que prévoit l'option n° 3, et ont présenté la certification de leurs demandes avant même la fin des négociations**, donc avant le moment où elle devient obligatoire au regard de la loi.

Deuxièmement, surtout, **les négociations commerciales pour les marques nationales ne sont pas un univers dans lequel le distributeur négocierait simplement « à l'aveugle »**, sans rien savoir des évolutions des

matières premières qui affectent les coûts de l'industriel, ou de leur structure de coûts, subissant le manque de transparence sans pouvoir réagir. En effet, **les distributeurs sont également donneurs d'ordre** dans le cas des produits vendus sous marque de distributeur (MDD), c'est-à-dire qu'ils ne sont pas « preneurs » d'un produit vendu par un industriel, mais « demandeurs » d'un produit dont ils rédigent le cahier des charges et pour lequel ils passent des appels d'offres : à cette occasion, **ils ont donc une vision précise de la décomposition d'un tarif et de la part que représente telle ou telle matière première dans la fabrication du prix d'un produit**. Ils savent donc précisément quelles évolutions du coût des matières premières ont eu lieu, et dans quelles mesures elles impactent la marge et le tarif de leur co-contractant.

Or les fabricants de marques nationales sont bien souvent également fabricants de produits vendus sous MDD. **Dès lors, les hausses de tarifs qui sont demandées par les industriels au titre des marques nationales arrivent rarement sur le bureau des distributeurs sans que ces derniers ne connaissent leurs sous-jacents**, même lorsque le fournisseur ne souhaite pas dévoiler toute sa comptabilité.

À noter que si les négociations commerciales ont dans l'ensemble été conclues bien plus rapidement dans le cadre des MDD que dans celui des marques nationales, c'est certes peut-être en raison d'une transparence qui y serait plus grande, mais également en raison du fait que les distributeurs « margent » beaucoup plus sur les MDD, et peuvent donc accepter plus facilement des hausses de tarifs sans craindre de voir leur positionnement « premier prix » remis en cause (cf. *infra*).

Du reste, il n'y a aucun doute quant au fait que **les conditions générales de vente (CGV) envoyées aux distributeurs par chaque industriel sont ensuite rapidement transmises par les premiers aux industriels concurrents**, même indirectement, afin d'accroître la pression à la baisse des tarifs dans une logique de comparaison. Un distributeur est ainsi en mesure de justifier auprès d'un industriel A qu'il refuse la hausse de tarif demandée, étant donné que l'industriel B lui en propose une moindre. Ce faisant, la notion de confidentialité et de secret des affaires semble très relative et poreuse lors des négociations commerciales : **il est illusoire pour un fournisseur de simplement parier sur l'ignorance du distributeur et de lui soumettre des hausses extravagantes**, en espérant qu'il accepterait toute augmentation de tarif sans la négocier, la vérifier ou la comparer.

c) Le résultat public des négociations commerciales de mars 2022 ne corrobore pas l'hypothèse de pratiques suspectes du côté des fournisseurs

La médiation des relations commerciales agricoles¹ conclut que les négociations commerciales tenues entre décembre 2021 et mars 2022 pour les marques nationales ont abouti à une **hausse des tarifs de + 3,5 %**.

Si ce résultat ne suffit certes pas à connaître l'ampleur de la hausse initialement demandée par les fournisseurs, hausse pointée du doigt dans le débat public, la médiation indique également qu'en moyenne, **les demandes des industriels se sont élevées à + 7,2 %**². La moitié du besoin exprimé par les industriels (et qui correspond quasi-uniquement aux matières premières industrielles, puisque les matières premières agricoles sont « sanctuarisées » depuis la loi Egalim 2, cf. *infra*) n'est donc pas « passée ». **Selon l'ILEC, le besoin était même en réalité de 10-12 % de hausse**, mais les industriels n'auraient pas exigé une telle hausse anticipant le fait qu'ils n'obtiendraient pas une telle évolution du tarif.

Si des hausses « suspectes » ont été soumises, de toute évidence les distributeurs n'ont pas été contraints de les accepter, et ne les ont pas acceptées.

d) En revanche, des pratiques gonflant artificiellement l'inflation, émanant de certains distributeurs, ont été pointées du doigt par plusieurs acteurs, y compris publics

sans qu'il ne soit possible de quantifier ni leur fréquence ni leur ampleur, plusieurs acteurs entendus par le groupe de suivi, y compris des pouvoirs publics comme la Direction générale de la concurrence, du commerce et de la répression des fraudes (DGCCRF), ont souligné que **certain distributeurs appliquaient des hausses de prix de vente dans leurs rayons alors même qu'ils n'avaient pas signé de hausse de tarif d'achat du produit avec le fournisseur**.

Ces pratiques seraient facilitées par le fait que **les consommateurs s'attendent, de toute façon, à constater une forte inflation** dans les rayons : dès lors, augmenter le prix de vente « discrétionnairement », sans même que le prix d'achat n'ait été revu à la hausse, permet à celui qui met en œuvre cette pratique d'**accroître sa marge** en jouant sur l'ignorance du consommateur, qui ne sait bien entendu pas si tel ou tel produit a fait l'objet d'une renégociation commerciale en cours d'année, et dans quelle proportion.

Certains industriels ont également alerté le groupe de suivi sur le fait que **des distributeurs refuseraient d'accepter des hausses de tarifs et prendraient sciemment le risque d'une rupture du contrat commercial, car le fournisseur serait de toute façon obligé de continuer à livrer les produits**

¹ Médiateur des relations commerciales agricoles, Observatoire des négociations commerciales annuelles, Communiqué de presse de présentation des résultats, 9 juin 2022.

² Avec des variations selon les secteurs : + 5 % pour les boissons, + 10 % pour l'épicerie salée.

durant le préavis de rupture (pouvant aller jusqu'à 8-12 mois). Surtout, **ces livraisons se feraient à l'ancien tarif**, c'est-à-dire celui de mars 2022 : le distributeur peut donc soit, dans ses rayons, afficher un prix de vente plus bas que ses concurrents (puisqu'il achète encore le produit à l'ancien tarif), soit augmenter le prix de vente du produit compte tenu du contexte d'inflation générale, mais sans avoir eu à supporter une hausse du coût d'achat (marge nette supplémentaire, acquittée par le consommateur). Les acteurs interrogés n'ont toutefois pas pu quantifier ce phénomène.

Les acteurs de la grande distribution se seraient néanmoins engagés, si ce cas de figure se présente (rupture du contrat mais livraisons maintenues durant le préavis), à « passer » la hausse de tarif fournisseur liée aux MPA, mais pas celle liée aux matières premières industrielles. Selon les fournisseurs entendus, cet engagement serait inégalement respecté.

II. LA LOI « EGALIM 2 », EFFICACE POUR SOUTENIR LE REVENU AGRICOLE, INFLATIONNISTE PAR CONSTRUCTION, INCOMPLÈTE AU VU DES NÉGOCIATIONS COMMERCIALES

L'objectif initial des travaux du groupe de suivi de la loi « Egalim » était de dresser un premier bilan d'évaluation de la loi « Egalim 2¹ », adoptée en octobre 2021 et donc applicable aux négociations commerciales annuelles ayant eu lieu entre le 1^{er} décembre 2021 et le 1^{er} mars 2022, puis aux renégociations intervenues depuis.

L'importance du sujet de l'inflation des produits alimentaires, qui frappe directement et durement les Français à commencer par les plus modestes, a ensuite conduit le groupe de suivi à compléter ses travaux d'une analyse des origines de cette inflation alimentaire. C'est l'objet de la partie I.

La partie II ci-dessous concerne donc plus spécifiquement l'évaluation de la loi Egalim 2, dans le contexte de négociations commerciales devenues non plus annuelles, mais quasi-quotidiennes en raison de la hausse du cours des matières premières.

A. RÉSULTATS DU « ROUND 1 » DES NÉGOCIATIONS COMMERCIALES : + 3,5 % DE HAUSSE DE TARIF, MAIS UNE HAUSSE DÉJÀ CADUQUE EN RAISON DE L'INFLATION

1. Une hausse de tarif inédite, mais qui représenterait moins de la moitié du besoin exprimé par les fournisseurs

Dans un contexte inédit de forte inflation des différentes matières premières, débutée dès 2021, **les négociations commerciales sur les marques nationales, tenues entre le 1^{er} décembre 2021 et le 1^{er} mars 2022, ont abouti**

¹ Loi n° 2021-1357 du 18 octobre 2021 visant à protéger la rémunération des agriculteurs.

à une hausse des tarifs de 3,5 %¹ au stade du prix « 3x net » (c'est-dire en intégrant les remises sur facture consenties par le fournisseur, ainsi que les remises et ristournes pour les services de coopération commerciale, comme le placement du produit en tête de gondole, sa présence dans le catalogue de Noël de l'enseigne, etc.).

Cette hausse est la plus élevée depuis 25 ans environ, et intervient en particulier après neuf années de déflation des prix des produits alimentaires.

Cette hausse est particulièrement marquée dans certains secteurs : + 5,1 % pour l'épicerie salée, + 4,7 % pour les produits frais laitiers, + 3,6 % pour l'épicerie sucrée.

Le besoin exprimé par les fournisseurs industriels s'est établi, quant à lui, à 7,2 %, ce qui signifie que moins de la moitié de ce dernier a été effectivement accepté par les distributeurs lors des négociations. Autrement dit, pour reprendre les mots des représentants d'industriels entendus par le groupe de suivi, « *la hausse de tarif consentie n'a jamais été aussi élevée depuis vingt-cinq ans, mais l'écart avec le besoin des fournisseurs n'a jamais été aussi fort* ». Selon l'ILEC, pour les produits alimentaires, le besoin exprimé n'a été satisfait qu'à hauteur de 35 % (et 29 % pour les produits non-alimentaires). Du reste, **le véritable besoin des fournisseurs aurait en réalité été compris entre 10 et 12 %**, selon ces représentants.

Tant les pouvoirs publics que les représentants des industriels ont indiqué qu'environ **40-45 % de la hausse demandée résultaient de l'évolution du prix des matières premières agricoles, 30 % environ étaient liés à celle du prix des emballages** (carton, papier, aluminium, verre, etc.), et **20 % découlaient de celle du prix de l'énergie et du transport**. Pour les produits non-alimentaires, selon l'ILEC, le besoin des fournisseurs s'expliquait aux deux tiers (58 %) par l'envolée des matières premières entrant dans la composition du produit, et pour 18 % par la hausse des prix de l'énergie et du transport.

À noter, par ailleurs, qu'environ **10 % des négociations se sont terminées dès décembre 2021**, c'est-à-dire avant l'entrée en vigueur de la loi Egalim 2 (*cf. infra*), et que cette situation a concerné essentiellement des PME.

2. L'inflation des coûts a entraîné très vite de multiples renégociations des tarifs courant 2022

Les négociations commerciales se tiennent habituellement dans une période limitée de trois mois, et leur résultat s'applique ensuite pour toute

¹ Médiateur des relations commerciales agricoles, Observatoire des négociations commerciales annuelles, Communiqué de presse de présentation des résultats, 9 juin 2022. Ce chiffre est d'autant plus robuste qu'il est le même selon les deux modes de calcul : à partir des données des enseignes de la distribution, et à partir de celles des fournisseurs industriels.

l'année. Compte tenu du calendrier, elles se sont donc achevées à peine une semaine après le déclenchement de la guerre en Ukraine (24 février).

Par conséquent, **le regain d'inflation du prix des matières premières observé en 2022 a poussé les parties à entamer une sorte de « round n° 2 » de négociations commerciales** très peu de temps après avoir achevé le « round n° 1 ». En effet, les hausses de tarif décidées au 1^{er} mars 2022 lors des premières négociations, qui ne couvraient déjà quasiment pas la hausse des matières premières industrielles, se sont vite révélées caduques face à la réalité des coûts croissants supportés par les industriels (pour le détail de la hausse de ces coûts en 2022, cf. partie I. B. 2).

Face à ce constat, **nombreux sont les industriels ayant demandé la réouverture de négociations**, soit en se plaçant **sous l'égide de la Charte** signée entre les acteurs le 18 mars 2022 (cf. *infra*), soit en activant la clause prévue à cet effet à l'article L. 441-8 du code de commerce. Cette clause permet, lorsque les prix de production des produits agricoles et alimentaires sont significativement affectés par des fluctuations des prix des MPA et MPI - matières premières industrielles - (énergie, emballage, transport), de rediscuter du tarif de l'industriel, mais sans obligation de résultat (d'une certaine façon, elle ne garantit que le fait que les parties échangent à nouveau sur le sujet, mais ces échanges peuvent très bien ne déboucher sur aucune avancée). La clause doit simplement préciser les conditions et les seuils de déclenchement de la renégociation. En l'espèce, selon l'ILEC, 46 % des hausses de tarifs demandées lors de ce second « round » étaient imputables aux MPA, 29 % aux emballages et 22 % à l'énergie et au transport.

Au total, 95 % des adhérents de l'ANIA ont entamé une démarche de renégociation courant 2022, et 86 % de ceux de l'ILEC. Selon la Fédération du commerce et de la distribution, **75 % à 85 % des contrats de marques nationales sont en renégociation**. Majoritairement, les industriels ont choisi de renégocier sous l'égide de la Charte du 18 mars 2022, et non en activant la clause de renégociation.

Lors de ce « round n° 2 » des négociations, toujours en cours au moment de la publication de ce rapport, **les industriels ont demandé des hausses de tarifs situées entre 10 % et 12 %¹** selon plusieurs sources concordantes, dont le médiateur des relations commerciales agricoles. **Le résultat de ces nouvelles négociations devrait se situer aux alentours de 4-5 %** (expliquant en partie la nouvelle hausse de l'inflation attendue à la fin de l'été). Selon un distributeur, les hausses de tarif concernant les dix produits les plus vendus aux consommateurs se situeraient entre 5 et 20 %.

Un distributeur a notamment indiqué au groupe de suivi avoir reçu 1 500 demandes de renégociation (dont 900 par des PME), la hausse des tarifs qui en résulte équivalant à 375 millions d'euros (et autant pour les MDD).

¹ Produits alimentaires et non-alimentaires. Selon un distributeur, les hausses demandées atteindraient 18 % pour la boucherie, 14 % pour la volaille, 19 % pour les surgelés salés.

Au total, **selon l'ANIA, 30 % seulement de ses adhérents avaient terminé leur deuxième cycle de négociation à la fin de la première semaine de juillet** (pour rappel, 95 % d'entre eux ont demandé cette renégociation). Selon la Coopérative agricole, **environ 20 % des renégociations entamées début avril n'avaient toujours pas abouti en juillet.**

Selon les données issues du comité de suivi des négociations du 7 juillet, **40 % des renégociations pour les marques nationales seraient désormais conclues au 7 juillet 2022.**

Surtout, mi-juillet, **l'état d'avancement de ces renégociations restait très hétérogène selon les distributeurs.** Certaines centrales d'achat auraient refusé totalement la hausse de tarif demandée dans plus d'un tiers des cas, et ne l'auraient acceptée entièrement que dans moins de 10 % des cas¹.

D'autres distributeurs, en revanche, semblent faire preuve d'une plus grande célérité et accepter des hausses plus importantes. L'un d'entre eux, par exemple, aurait accepté des hausses de 7,3 % en moyenne, pour des demandes de 9 % en juillet. Concernant les MDD, ce distributeur aurait accepté des hausses de 8,4 % en moyenne, pour des demandes de 11,1 %.

3. Des négociations pour les produits vendus sous marque de distributeur plus fluides que celles pour les marques nationales

Tous les acteurs entendus par le groupe de suivi l'ont confirmé : **les négociations des MDD se sont terminées plus tôt que celles des marques nationales**, et en acceptant généralement des hausses de tarifs plus élevées² (intégrant par exemple 30 à 50 % de la hausse des MPI)³. Cette dichotomie se retrouve dans les prix de vente aux consommateurs. Selon l'ILEC, la hausse des prix des MDD dans les rayons est deux fois supérieure à celle des marques nationales : + 7,4 % contre + 4,2 %.

Trois raisons principales sont avancées pour expliquer cette situation :

- **certaines marques nationales sont substituables entre elles**, ce qui déséquilibrerait le rapport de force au profit du distributeur, qui peut prendre plus facilement le risque que telle ou telle marque ne figure pas dans ses rayons, du moment qu'il est approvisionné par la marque concurrente. En revanche, **pour les produits vendus sous MDD, le dommage serait plus important pour le distributeur s'il vient à manquer du produit**, compte

¹ Pour des raisons de confidentialité, l'identité des enseignes en question ne peut être dévoilée dans le présent rapport.

² Il est difficile d'obtenir des chiffres consolidés quant à la hausse tarifaire demandée par les fabricants de MDD. Mais un distributeur a indiqué au groupe de suivi que les hausses demandées par les MDD représenteraient 375 millions d'euros, soit autant que les hausses demandées pour les marques nationales. Or les MDD ne représentent « que » 30 % des ventes, ce qui atteste donc d'une inflation des tarifs demandés plus élevée que pour les marques nationales.

³ À noter que Lidl est la première enseigne à avoir terminé ses négociations lors du « round n° 1 », et que ses rayons sont composés à 80 % de MDD.

tenu de son caractère relativement plus « unique » : il importe donc qu'il ne subisse pas de rupture de rayon. Les professionnels du secteur ont indiqué au groupe de suivi qu'en moyenne 90 % des renégociations MDD étaient déjà achevées, alors que ce pourcentage serait bien inférieur pour les marques nationales ;

- **les marges réalisées par les distributeurs sur les produits vendus sous MDD sont plus importantes** que celles réalisées sur les marques nationales. Par conséquent, ils peuvent s'acquitter d'un tarif plus élevé, sans pour autant perdre leur positionnement commercial de produit moins cher que les marques nationales ou que les produits de PME ;

- **le niveau de confiance entre cocontractants semble plus élevé dans le cas des MDD**, car les distributeurs ont une bonne connaissance de la composition du produit (ils fixent le cahier des charges) et les hausses de tarifs demandées seraient donc plus transparentes.

Les MDD sont en effet devenues un relais de croissance fondamental pour les distributeurs (elles représentent 32,6 % des ventes en grandes et moyennes surfaces (GMS)), qui leur permet de renouer avec l'alliance de marges élevées et de volumes significatifs. **Cette situation a été renforcée fortement par la loi Egalim** qui, en renchérissant les prix des marques nationales et en « forçant » les enseignes à générer davantage de marge sur ces produits, leur a permis à la fois de renforcer la compétitivité de leurs MDD, et de diversifier leur gamme de MDD (« standard », « premier prix », « bio », « premium », etc.) tout en restant moins cher que les marques de PME. Alors que la part de marché des MDD tendait à reculer depuis le début des années 2010, elle s'est stabilisée depuis la loi Egalim et a progressé début 2022.

4. Dans l'ensemble, un niveau de tension inédit entre industriels et distributeurs

a) Selon les distributeurs, les industriels manqueraient de transparence

Compte tenu des différents éléments mentionnés *supra*, les professionnels ont fait part au groupe de suivi d'un **niveau de tension élevé durant ces négociations et renégociations commerciales**. Les recours au **médiateur des relations commerciales et agricoles** en attestent : alors qu'en 2021, il n'avait été saisi que d'une cinquantaine de médiations, dont une trentaine au titre des négociations commerciales, **il est déjà intervenu 130 fois au 1er juillet**, dont 60 fois rien que lors du « round n° 1 ».

Ainsi, les distributeurs considèrent que certaines hausses de tarif demandées seraient suspectes, compte tenu du fait que pour des produits similaires, elles ne seraient pas identiques selon l'identité du fournisseur (cf. *supra*). Du reste, ils déplorent que **certains industriels refusent de livrer les produits faisant l'objet de fortes promotions dans les rayons, afin**

d'accroître la pression sur les distributeurs qui « comptent » sur ces promotions pour se démarquer de leurs concurrents.

Ils regrettent également que les industriels, plutôt que d'activer les clauses de révision automatique des prix prévues dans les contrats, aient choisi de se placer sous l'égide de la Charte du 18 mars 2022 et aient envoyé de nouveaux tarifs. Sur ce dernier point, il convient pourtant de noter que l'ensemble des auditionnés ont indiqué au groupe de suivi que la définition de ces clauses de révision avait été précipitée, et nombre d'acteurs entendus ont jugé que les seuils de déclenchement avaient été fixés de telle sorte que, précisément, ces clauses ne puissent être activées ... ce qui semble justifier le fait que de nouvelles négociations aient été privilégiées.

b) Selon les industriels, les distributeurs refusent catégoriquement de « passer » les hausses de tarifs liées aux matières premières industrielles

Les fournisseurs quant à eux, remarquent que **certains prix de vente au consommateur final ont augmenté dans les rayons de la grande distribution**, alors même qu'elle aurait refusé au préalable les hausses de tarifs qu'ils demandent.

Par ailleurs, ils déplorent un **climat général de fermeté de la part des distributeurs, qui refuseraient nettement d'accepter la partie des hausses de tarifs liée aux matières premières industrielles**, et qui rallongeraient inutilement les négociations afin de « gagner du temps », ce qui se traduirait par des pertes pour les fournisseurs qui affrontent l'évolution des prix des MPI.

De façon générale, **le niveau de tension atteint fait courir un risque non négligeable de rupture d'approvisionnement**. Plusieurs représentants des fournisseurs ont indiqué que si leurs demandes de renégociation étaient rejetées, ou exagérément revues à la baisse, il leur reviendrait moins cher de cesser la production et l'approvisionnement que de contractualiser à ce tarif. Ce faisant, ils ont indiqué que **certains de leurs adhérents étaient prêts à rompre les relations commerciales qui les unissent aux distributeurs, dans un rapport de force qui semble loin de s'apaiser**. Ce risque a été confirmé par les distributeurs¹, qui y voient une forme de « chantage » à la hausse de tarifs, insusceptible d'apaiser les tensions.

¹ L'un d'entre eux a indiqué au groupe de suivi que le taux de rupture d'approvisionnement atteindrait déjà 12 % en juillet 2022.

B. UNE LOI DESTINÉE À SOUTENIR LA RÉMUNÉRATION DES AGRICULTEURS QUI EST, PAR DÉFINITION, INFLATIONNISTE

1. L'objectif de la loi Egalim 2 : « sanctuariser » les matières premières agricoles lors des négociations commerciales et rééquilibrer le rapport de force industriels-distributeurs, pour relâcher la pression exercée sur les agriculteurs

Une analyse détaillée des sous-jacents de la loi Egalim 2 figure dans le rapport de la commission des affaires économiques¹ publié lors de son examen au Sénat. Les éléments qui suivent en sont une synthèse.

a) En amont, une contractualisation obligatoire pour l'achat des matières premières agricoles

L'objectif de la loi Egalim 2 est de rééquilibrer le rapport de force, lors des négociations commerciales annuelles portant sur les marques nationales, entre les industriels (PME comme grands groupes) et les distributeurs (moins d'une dizaine). L'une de ses ambitions finales est que ce rééquilibrage permette, par effet de ricochet, d'alléger la pression pesant sur les agriculteurs, qui sont souvent les victimes collatérales de la déflation des prix des produits alimentaires issue des dites négociations. Pour ce faire, la loi Egalim 2 introduit plusieurs mécanismes « en cascade ».

En amont tout d'abord, elle **rend obligatoire**², sauf dans quelques filières agricoles fixées par décret, la **contractualisation écrite pluriannuelle** pour les contrats de vente de produits agricoles livrés sur le territoire français (art. 1^{er}), afin que les agriculteurs gagnent en prévisibilité. Ces contrats de vente doivent comporter diverses clauses, dont l'une concerne le prix et les modalités de révision automatique du prix (à la hausse ou à la baisse) selon une libre formule. Cette formule est librement définie, mais elle doit toutefois s'appuyer sur des indicateurs de coût de production, afin qu'il soit tenu compte des charges acquittées par les agriculteurs. Ce faisant, la loi est censée garantir que si l'agriculteur fait soudainement face à une hausse du coût de ses intrants, il puisse la répercuter (en partie) dans son prix de vente.

b) En aval, une sanctuarisation de la part des matières premières agricoles dans le tarif fournisseur

En aval, la loi Egalim 2 « sanctuarise » les matières premières agricoles (MPA) dans la négociation entre industriels et fournisseurs (art. 4). Son objectif est double :

- premièrement, que l'industriel puisse répercuter sur le distributeur les éventuelles hausses de MPA dont il se serait acquitté en amont auprès de l'agriculteur (*via* la clause de

¹ <https://www.senat.fr/rap/l20-828/l20-828.html>.

² Art. L. 631-24 du code rural et de la pêche maritime.

révision automatique qu'il a signée). Autrement, si le prix de ses achats augmente mécaniquement mais que son tarif de vente reste sujet à négociation, il pourrait être déficitaire ;

- deuxièmement, s'assurer que la négociation commerciale industriel-distributeur ne porte pas sur la partie agricole du tarif du fournisseur, afin d'éviter que ce dernier ne cherche à se « rattraper » en amont en diminuant le prix payé à l'agriculteur.

Pour que les MPA ne fassent pas l'objet de négociations, **il est nécessaire que le distributeur ait une idée de la part que représentent les MPA dans le tarif qui lui est soumis. Deux options** sont ouvertes par la loi¹ : une option n° 1, dans laquelle l'industriel détaille MPA par MPA la part qu'elles représentent dans le volume du produit et dans son tarif (par exemple : pour ce yaourt, l'achat du lait représente 65 % du tarif de vente demandé), et une option n° 2, dans laquelle le fournisseur indique un pourcentage agrégé des MPA (et non pas le détail).

Afin d'éviter que le distributeur n'ait accès à trop d'informations confidentielles via ces deux options (la connaissance de la part exacte de chaque MPA, adossée à une idée générale de ce que représentent les matières premières industrielles, lui permettrait de déduire facilement la marge exacte que réalise son cocontractant, qui est parfois son concurrent direct en tant que fabricant de MDD) **tout en conservant un degré de transparence, la loi a prévu une troisième option.** L'option n° 3 permet qu'à l'issue de la négociation commerciale, un tiers indépendant puisse certifier, sans donner le détail, que la négociation n'a pas porté sur la part des MPA.

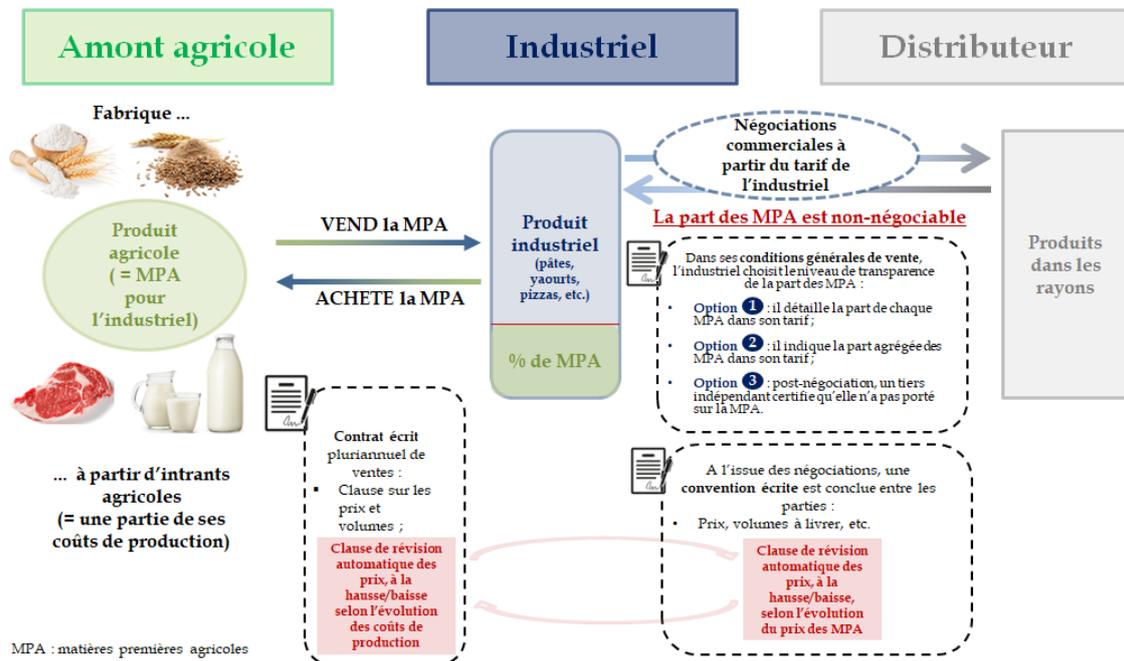
La loi précise explicitement que **la matière première agricole est non-négociable.**

Compte tenu du fait que l'industriel est lié en amont à l'agriculteur par une clause de révision automatique du prix, la loi instaure également une telle clause dans le contrat aval entre l'industriel et le distributeur, dans une logique de cascade.

Par ailleurs, la loi Egalim 2 prévoit d'autres dispositifs de rééquilibrage du rapport de force entre industriels et distributeurs, non spécifiquement liés aux MPA, comme la non-négociabilité du tarif fournisseur sans contreparties précises et documentées, l'encadrement des produits vendus sous MDD, l'instauration d'une réglementation des pénalités logistiques, et la création d'une clause de renégociation du contrat en fonction de l'évolution de certains intrants.

¹ Art. L. 441-1-1 du code de commerce.

Schéma explicatif du fonctionnement de la loi Egalim 2



Source : Commission des affaires économiques.

2. Une loi inflationniste dont l'efficacité reste à prouver

a) Des doutes exprimés de longue date par le Sénat quant à l'efficacité de la loi

(1) Le risque que la rudesse des négociations se déplace vers les matières premières industrielles ...

Dès son examen en commission, le Sénat avait exprimé de forts doutes quant à la possibilité que la création d'un mécanisme de « ruissellement » (de l'amont vers l'aval *via* la clause de révision automatique des prix) permette d'améliorer réellement la rémunération des agriculteurs.

D'une part, la loi Egalim 2 ne traite à aucun moment le sujet des charges supportées par les agriculteurs, qui amputent significativement et de plus en plus leurs revenus.

D'autre part, au total, elle n'agit que sur une fraction de leurs revenus, puisqu'elle ne concerne ni les ventes à l'export, ni les ventes aux grossistes (qui interviennent notamment pour l'approvisionnement des établissements de restauration hors-foyer), ni la part de leur rémunération issue des subventions. En outre, elle ne concernait pas initialement les produits vendus sous MDD, avant que le Sénat ne rectifie le tir.

De la même façon que le Sénat n'a jamais cru à l'efficacité d'Egalim 1, « *loi créant de grandes espérances pour un faible résultat¹* », il n'a pas plus fondé de grands espoirs dans Egalim 2, mais a essayé « *dans un esprit constructif, [...] de tirer le meilleur parti de ce texte au profit des agriculteurs* ».

Par ailleurs, en ce qui concerne la capacité de cette loi à rééquilibrer le rapport de force entre industriels et distributeurs lors des négociations commerciales, **le Sénat a constamment alerté sur le fait que la dureté des négociations allait désormais se reporter des MPA vers les matières premières industrielles** (énergie, transport, emballage). Puisqu'ils ne peuvent plus négocier sur la part des MPA dans le tarif du fournisseur, le risque était élevé qu'ils refusent de passer les hausses de tarif demandées par les fournisseurs à raison de l'évolution du coût des MPI.

(2) ... semble s'être largement concrétisé

Or ce risque s'est, semble-t-il, matérialisé. Lors du « round n° 1 » des négociations, **les hausses demandées au titre de l'évolution du prix du transport et de l'énergie ont dans l'ensemble été refusées ou acceptées de façon très réduite**, sauf exception, et celles relatives au prix des emballages ont été satisfaites à hauteur de 20 %², soit un total d'environ 5 % du besoin pour les matières premières industrielles, selon les industriels.

Lors du round n° 2, toujours en cours, il semblerait que très peu de hausses au titre des MPI ne soient acceptées par les distributeurs, selon les différents représentants des industriels.

À cet égard, il est regrettable que parmi tous les acteurs entendus par le groupe, **seuls les distributeurs aient indiqué ne pas pouvoir distinguer la part de MPA de celle des MPI dans les hausses demandées et acceptées...** Tant les pouvoirs publics que les syndicats agricoles et les représentants des industriels ont été en mesure d'indiquer si les MPA et les MPI avaient été bien « couvertes », et dans quelle proportion, mais certains distributeurs ont précisé ne pas pouvoir répondre au motif que les hausses demandées étaient insuffisamment transparentes. Le groupe de suivi déplore ces réponses, qui ne semblent pas refléter fidèlement le niveau d'informations dont dispose chaque acteur.

b) Une loi par construction inflationniste

La loi « Egalim 2 », en dépit de ses imperfections, **permet à tout le moins de sanctuariser en partie la part des MPA dans le tarif du fournisseur**, afin que celui-ci ne cherche pas à répercuter une éventuelle déflation sur l'agriculteur en amont.

¹ Rapport fait au nom de la commission des affaires économiques sur la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, visant à protéger la rémunération des agriculteurs, par Mme Anne-Catherine LOISIER, Sénatrice, 15 septembre 2021.

² Un syndicat agricole entendu par le groupe de suivi a toutefois considéré que ce pourcentage était de 50 %, tout en confirmant que les hausses liées à l'énergie et au transport avaient été refusées.

En revanche, les mécanismes qu'elle introduit créent une **boucle d'inflation qui, si elle est relativement discrète lorsque les prix des intrants sont à peu près stables, peut prendre des proportions considérables lorsque le coût des intrants** (notamment agricoles) évolue fortement à la hausse.

D'une part en effet, les **deux clauses de révision automatique** du prix (au stade amont entre l'agriculteur et l'industriel puis au stade aval entre ce dernier et le distributeur) prévoient une répercussion normalement mécanique de la hausse du cours des matières premières agricoles subie par l'agriculteur jusque dans le prix de vente du produit au distributeur (qui choisit ensuite de modifier à la hausse le prix de vente final au consommateur, ou de comprimer ses marges).

D'autre part, **l'activation de la clause de renégociation**, qui peut intervenir lorsque le cours des matières premières non seulement agricoles mais aussi industrielles (énergie, emballage, transport) fluctue, permet en théorie de répercuter une nouvelle fois ces hausses dans le prix de vente au distributeur (qui, à nouveau, décide soit d'augmenter ses prix finaux, soit de réduire ses marges).

Cette répercussion des prix sur toute la chaîne est précisément l'objectif de la loi, puisque ce mécanisme doit permettre en théorie aux agriculteurs en amont de ne pas encaisser à eux seuls l'augmentation de leurs coûts.

Or, comme vu *supra*, les années 2021 et 2022 se caractérisent par une **augmentation fulgurante du prix de la quasi-intégralité des matières premières** (céréales, gaz, verre, aluminium, carton, engrais, etc.), dans une ampleur qui ne pouvait être anticipée lors de la conception de la loi à l'été 2021. Par conséquent, cette situation a un **double effet dommageable** :

- elle **contraint les industriels et les distributeurs à s'engager dans de multiples négociations et renégociations** tout au long de l'année, ce à quoi ils n'étaient plus habitués. Qui plus est, l'évolution des tarifs demandée atteint des proportions totalement inédites pour les négociateurs, plus familiers de hausses de l'ordre de 1 à 2 %. Sans aucun doute, ces multiples demandes (et donc autant de potentiels refus) accentuent des tensions qui sont déjà vives en « temps normal » ;

- elle **pose le débat sur les prix en des termes nouveaux**. Compte tenu du niveau de la hausse des intrants, si l'industriel ne parvient pas à renégocier à la hausse ses tarifs, **il subit une baisse significative de ses marges**. S'il y parvient, **les consommateurs finaux font face à une montée soudaine et importante des prix de vente**, et risquent de se retourner contre le distributeur qui a accepté les hausses de tarif demandées.

c) Une loi qui s'est toutefois révélée efficace pour la sanctuarisation des matières premières agricoles

Dans l'ensemble, les représentants des fournisseurs entendus par le groupe de suivi ont unanimement estimé que **les MPA avaient été bien « couvertes » grâce à la loi Egalim 2**. Les différents syndicats d'agriculteurs l'ont également confirmé.

Représentant environ 40 à 50 % des hausses de tarif demandées, l'évolution des MPA a bien été prise en compte et expliquerait la quasi-intégralité des hausses de tarif acceptées par les distributeurs. Du reste, selon les distributeurs s'étant prononcés sur la question, le tiers de confiance n'aurait refusé de certifier les négociations que dans un nombre infime de cas.

En revanche, comme vu *supra*, **la part des hausses justifiée par l'évolution des matières premières industrielles (MPI) n'a quasiment jamais été « passée » par les distributeurs**.

En outre, la loi Egalim 2 comporte un **risque supplémentaire indirect, qui est d'encourager la hausse du coût des MPA et MPI** : dès lors que les fabricants de machines agricoles, d'engrais, d'alimentation pour animaux, savent que s'ils augmentent leurs prix, les agriculteurs pourront normalement les répercuter *via* les clauses de révision automatique des prix, ils pourraient d'une certaine façon être incités à le faire, même sans véritable raison économique. Elle présente un deuxième risque, non négligeable, sur lequel le Sénat alerte depuis son examen : en renchérissant le prix de production agricole français aux yeux des industriels, elle est susceptible de les inciter à délocaliser leurs productions et à s'approvisionner en produits étrangers.

C. UNE LOI INCOMPLÈTE, DONT CERTAINES LACUNES SE SONT RÉVÉLÉES À L'OCCASION DES NÉGOCIATIONS COMMERCIALES

1. Des clauses de révision des prix trop peu encadrées

Il ressort des travaux du groupe de suivi que **les clauses de révision automatique des prix** (entre industriels et distributeurs) **ont été le parent pauvre** des négociations commerciales du « round n° 1 ».

Alors que les tensions inflationnistes, débutées au second semestre 2021 et accentuées en 2022, et les divergences d'interprétation du nouveau cadre réglementaire issu d'Egalim 2 ont encore renforcé l'âpreté des négociations, et ont souvent retardé ces dernières, **la définition de ces clauses semble avoir été « bâclée »** : elles n'ont fait l'objet que d'une attention relative à la toute fin des négociations. C'est d'autant plus regrettable que leur bon fonctionnement aurait pu, dans une certaine mesure, éviter les multiples renégociations (débats tendus, parfois portés sur

la place publique, nécessité d'y consacrer des effectifs alors que la clause de révision est, elle, automatique, etc.).

Mal conçues, elles ont en outre donné lieu à des **pratiques pouvant s'apparenter à des abus**. D'une part, les industriels ne semblent pas s'y être préparés suffisamment, les conduisant dans l'ensemble à formuler des propositions trop peu expertisées quant aux conditions de déclenchement de ces clauses.

D'autre part, selon certains pouvoirs publics entendus, les distributeurs auraient choisi de fixer des **conditions de déclenchement à des niveaux inatteignables**, dénaturant l'objectif de ces clauses. Par exemple :

- **délais de mise en œuvre de neuf mois** (c'est-à-dire que la hausse résultant de la clause de révision automatique ne s'applique que près d'un an plus tard, donc lorsque les nouvelles négociations annuelles ont débuté) ;
- **seuils de déclenchement à partir de 30 % ou 50 % de hausse**, de telle sorte qu'une hausse de 25 % n'est pas considérée comme suffisante pour réviser le tarif, etc. ;
- clause de révision qui ne s'applique que **pour une seule matière première agricole** (souvent celle qui n'a, justement, pas beaucoup augmenté).

Il semble également que certains distributeurs aient profité de cette clause et de la nécessité de connaître un minimum de détails quant à la composition du produit pour la définir, pour **demandeur un grand nombre d'informations très précises sur la composition du tarif**. Dans certains cas, la signature de la clause était conditionnée à cette transparence accrue, voire « exagérée ».

En outre, un nombre important de contrats ne comporterait donc pas de telle clause à l'heure actuelle, en dépit de l'obligation légale. Selon la DGCCRF, ce serait le cas de 20 % des contrats.

Il convient de noter que, **dans certains cas, tant les industriels que les distributeurs n'ont pas souhaité accorder trop d'importance à ces clauses de révision**. Cela résulterait notamment du fait qu'en période d'inflation, les industriels y sont favorables et les distributeurs défavorables, mais en période de déflation, les premiers y deviennent défavorables tandis que les seconds y sont favorables. Au final, il semble qu'elles n'aient pas toujours retenu leur attention.

Les distributeurs font légitimement état, par ailleurs, du fait que ces clauses peuvent les conduire à être désavantagés par rapport à leurs concurrents. Rien n'interdit à un fournisseur, en effet, de proposer des clauses de révision qui soient différentes d'un distributeur à un autre (par exemple, une clause qui entraîne une révision moindre du prix pour tel distributeur, une clause qui se déclenche plus tardivement pour tel distributeur). Inversement, cette soustraction des clauses de révision automatique au principe de non-discrimination, confirmée par la FAQ du

ministère de l'agriculture, **encourage implicitement les distributeurs à négocier durement ces clauses**, afin d'être sûrs de bénéficier d'une clause très avantageuse, ou à tout le moins identique à celle de leur concurrent.

Recommandation, applicable à compter de la fin de la période fortement inflationniste actuelle :

- encadrer dans la loi le délai d'application effective de la clause de révision automatique une fois qu'elle est enclenchée (par exemple : la hausse de tarif qui en résulte doit être mise en œuvre au maximum un mois après le déclenchement de la clause) ;

- préciser que le seuil de déclenchement ne peut être supérieur à un taux fixé par voie réglementaire (par exemple : le seuil de déclenchement ne peut être fixé à un niveau supérieur à 15 % d'augmentation de la MPA) ;

- spécifier que la clause s'applique à chacune des MPA entrant dans la composition du produit.

Cette recommandation nécessite de modifier le III de l'article L. 443-8 du code de commerce.

2. L'intervention post-négociation du tiers indépendant dans le cas de l'option n° 3 semble trop tardive

L'article L. 441-1-1 du code de commerce prévoit que le fournisseur, lors de l'envoi de ses conditions générales de vente au distributeur, peut choisir entre trois options pour indiquer la part que les MPA représentent dans son tarif :

• **option n° 1** : afficher le **détail de chaque MPA** (en volume du produit et en pourcentage du tarif). Par exemple : dans ce yaourt aux fraises, le lait entre pour 80 % du volume du produit et 55 % du tarif demandé, et les fraises pour 5 % du volume et 20 % du tarif ;

• **option n° 2** : afficher la **part agréée des MPA** (en volume du produit et en pourcentage du tarif). Par exemple : dans ce yaourt aux fraises, les MPA représentent 85 % du volume du produit et 75 % du tarif demandé ;

• **option n° 3** : ne rien afficher dans les conditions générales de vente. Dans ce cas, **le fournisseur fait intervenir à ses frais un tiers indépendant** (généralement son commissaire aux comptes) pour qu'il certifie, à l'issue de la négociation, que « *la négociation n'a pas porté sur la part de cette évolution [du tarif fournisseur] qui résulte de celle du prix des MPA* ». Il s'agit donc, ici aussi, de sanctuariser les MPA de telle sorte qu'elles ne fassent pas l'objet d'une négociation.

Dans l'ensemble, **entre 70 et 80 % des fournisseurs ont opté pour cette option n° 3**. Les entreprises qui ont choisi l'option n° 1 ou 2 sont généralement des PME. Le fait que tant d'entreprises se soient tournées vers

l'option n° 3 s'explique à la fois par le souhait de ne pas dévoiler trop d'informations à leurs clients distributeurs, et par le fait que les options n° 1 et n° 2 exigeaient un travail plus conséquent de décomposition de chaque produit, difficilement réalisable dans les délais impartis.

Or tous les acteurs entendus par le groupe de suivi, fournisseurs, distributeurs et pouvoirs publics, ont indiqué que **l'application de cette option n° 3 avait soulevé des difficultés pratiques de mise en œuvre.**

D'une part, les négociations ont été encore plus tendues que d'ordinaire, car **cette option n° 3 n'apporte que tardivement au distributeur la certitude que la hausse de tarif qui lui est demandée est justifiée** par une réelle hausse des MPA. Et ce, d'autant plus que les options n° 1 et n° 2 apportent comparativement davantage d'informations au distributeur. Les négociations commerciales étant une période dans laquelle le degré de défiance entre les parties est élevé, et dans laquelle **chacune semble soupçonner l'autre de dissimuler des informations**, le choix de l'option n° 3 a pu être **vécu par les distributeurs comme une tentative de se soustraire à l'exigence de transparence** promue par Egalim 2. En période de forte hausse des tarifs demandés, les distributeurs ont légitimement souhaité savoir dans quelle mesure elles sont le reflet fidèle de la hausse de telle ou telle MPA (qui dépend de la part que représente la MPA dans la composition du produit), sans attendre la certification du tiers indépendant.

D'autre part, selon les acteurs de la grande distribution entendus par le groupe de suivi, **les certifications post-négociation des commissaires aux comptes auraient, pour une large part, tardé à être envoyées aux distributeurs** (parfois plusieurs mois après la fin des négociations). Un distributeur a notamment indiqué qu'en juillet 2022, 32 % des certifications liées aux négociations du 1^{er} mars n'avaient toujours pas été envoyées. Un élément d'explication semble être le fait que la Compagnie nationale des commissaires aux comptes a dû, « à la hâte », préparer un avis technique sur le sujet (la loi a été publiée en octobre 2021), rendu public en février 2022, ainsi que deux communiqués explicatifs, dont le dernier a été publié le 23 mars.

L'ensemble des professionnels entendus a estimé qu'**une intervention plus en amont du tiers de confiance**, par exemple au moment de l'envoi des conditions générales de vente du fournisseur, serait de nature à fluidifier les négociations et apaiser les tensions.

Certaines entreprises évoquent par ailleurs déjà leur souhait de recourir à l'option n° 2 lors des prochaines négociations, qui dévoile à peu près les mêmes informations que celles de toute façon nécessaires à la signature de la clause de révision automatique, sans conditionner la conclusion du contrat à l'intervention du tiers indépendant.

Recommandation : prévoir, dans le cas de l'option n° 3, que l'envoi des conditions générales de vente par le fournisseur soit accompagné d'une certification par le tiers indépendant, lorsque ces CGV font état d'une hausse du tarif liée à l'évolution du prix des MPA entrant dans la composition du produit. La certification permettrait d'attester que tel pourcentage de la hausse de tarif demandée est bien le reflet fidèle de la hausse du cours des MPA.

À cette occasion, le tiers indépendant pourrait également certifier la fiabilité du mode de calcul de la clause de révision automatique des prix proposée par le fournisseur.

Par ailleurs, le groupe de suivi partage l'analyse du médiateur des relations commerciales agricoles selon laquelle l'intervention plus précoce du tiers indépendant permettra également de « *faciliter la formulation des clauses de révision qui doivent utiliser la même méthodologie de calcul pour le coût de la MPA que celle employée pour la hausse du tarif annuel. Cette certification précoce des méthodes par le tiers de confiance serait un moyen de garantir que ces clauses pourront fonctionner en cours d'année à la hausse comme à la baisse dans des conditions identiques à celles validées pour le tarif annuel¹* ».

3. Une option n° 2 qui semble finalement peu utile

Le principe de l'option n° 2 était de permettre au fournisseur de ne communiquer dans ses CGV que la part agrégée que représentent les MPA dans son tarif fournisseur, par opposition avec l'option n° 1 qui prévoit le détail MPA par MPA.

Or dans les faits, l'information de la part agrégée est de toute façon connue du distributeur, via la clause de révision automatique du prix (obligatoire dans le contrat). En effet, la formule de cette clause implique généralement un **coefficient de pondération**, pour tenir compte de la part de MPA dans le coût de revient global du produit (par exemple : « *si tel indicateur de MPA augmente de 25 %, cela se traduit par une hausse du tarif de 12,5 %, car cette MPA représente 50 % du coût de revient du produit* »). Par conséquent, grâce à ce coefficient, le distributeur sait de toute façon quelle est la part de la MPA dans tel ou tel produit.

D. UN GOUVERNEMENT QUI SEMBLE SE DÉSINTÉRESSER DE LA SITUATION

Il a été fait état devant le groupe de suivi d'un **manque d'implication de la part du Gouvernement dans le suivi des négociations commerciales**, une fois qu'il a œuvré à leur réouverture, d'autant plus

¹ Médiateur des relations commerciales agricoles, Observatoire des négociations commerciales annuelles, Communiqué de presse de présentation des résultats, 9 juin 2022.

regrettable compte tenu du contexte inédit dans lequel elles se déroulent et du niveau de tension qu'elles reflètent.

1. Une charte d'engagements au bon vouloir des parties, qui traduit bien plus un vœu pieux qu'une volonté d'encadrement des négociations

Certes, **une charte d'engagements** dans le contexte de la guerre en Ukraine a bien été rédigée sous l'impulsion du ministère chargé de l'agriculture et de celui de l'économie, et signée par les fournisseurs et distributeurs le 18 mars 2022. Mais **elle semble bien faible** au regard des pratiques des différentes parties à la négociation :

- premièrement, **elle n'est pas juridiquement contraignante**. Si elle a le mérite d'exister, son poids reste très faible au regard des lourds enjeux soulevés par ces négociations (concurrence féroce entre distributeurs pour paraître le moins cher, enjeux financiers de plusieurs dizaines de millions d'euros pour chaque groupe industriel, dénonciations publiques, etc.) ;

- deuxièmement, l'engagement des enseignes de distribution est « *d'étudier attentivement les demandes de renégociation des contrats qui leur seront soumis [...] par les entreprises significativement touchées par les conséquences de la guerre en Ukraine et de l'avian influenza* ». Par conséquent, toutes les hausses de matières premières liées à un autre facteur que la guerre en Ukraine (aléas climatiques extrêmes, par exemple), ne sont pas prises en compte ;

- troisièmement, un autre des engagements de la grande distribution est de porter une attention particulière à l'adaptation des contrats, y compris lorsque les critères de déclenchement des clauses (de révision automatique et de renégociation) ne sont pas réunis. Or, à nouveau, il ne s'agit que d'un vœu, sans obligation de résultat. Par exemple, il est simplement précisé, à propos des dates de mise en œuvre, qu' « *il pourra être envisagé de déclencher leur mise en œuvre sans délai* »... ;

- quatrièmement, **de la part des fournisseurs**, hormis le fait d'apporter en transparence et de bonne foi les justificatifs nécessaires, **les engagements ne sont pas beaucoup plus contraignants**. Par exemple, ils doivent « *faire leurs meilleurs efforts pour livrer les marchandises aux conditions convenues* ». Ils s'engagent également à « *mettre en place, au niveau de chaque entreprise, des mécanismes d'allocation des produits, en cas de disponibilité limitée, garantissant un traitement équitable des enseignes* ». Cette précision est toutefois surprenante, dans la mesure où parmi ces enseignes, certaines ont accepté les demandes de hausse de tarifs et d'autres non. Cette obligation d'allocation équitable gagnerait donc à être précisée, afin de définir si elle implique l'approvisionnement à « l'ancien » prix d'enseignes de distribution qui ne seraient par ailleurs pas entrées en renégociation.

Rien n'est précisé quant au contrôle du respect de ces engagements, si ce n'est que la médiation des relations commerciales agricoles se tient à la disposition des parties pour faciliter les renégociations.

Autre exemple du manque d'intérêt que le Gouvernement semble porter à ces questions pourtant fondamentales : **ce n'est que le 13 juillet qu'un site dédié a été mis en place par la DGCCRF pour recueillir les signalements d'entreprises qui s'estimeraient lésées** par les pratiques de leur co-contractant. Hasard du calendrier, cette décision est intervenue deux semaines après que le dirigeant d'une enseigne de distribution ait publiquement fait état de hausses de tarif suspectes (alors que les tensions sont vives depuis au moins sept mois) : plutôt que d'agir dans la précipitation *via* une décision qui s'apparente surtout à un coup de communication, il aurait été préférable d'annoncer une telle plateforme bien plus tôt, de façon à apaiser les relations commerciales.

2. Un manque d'indicateurs de suivi qui permettraient d'objectiver la situation

Outre la charte d'engagements, le Gouvernement a mis en place un **comité de suivi des relations commerciales**, qui se réunit le jeudi matin. Selon plusieurs professionnels entendus par le groupe de suivi, **l'utilité de ce comité est loin d'être évidente, puisqu'aucune décision n'y est actée** et qu'il ne semble pas être donné suite aux différentes demandes des acteurs.

Selon les semaines, en outre, ce ne sont pas les mêmes ministres (ni le même nombre de ministres) qui président ces réunions. Cette situation fait du reste écho à ce qui s'apparente comme un **conflit de compétences entre le ministère de l'agriculture et celui de l'économie**, ce dernier tentant de « reprendre » la main sur le sujet après que le ministère de l'agriculture ait piloté la conception et l'examen de la loi Egalim 2...

Les réunions du comité de suivi devraient à tout le moins permettre d'engager des discussions entre acteurs (y compris les pouvoirs publics) sur la base **d'indicateurs fiables et objectifs. Un tableau de bord de l'avancée des différentes négociations et renégociations par enseigne de distribution paraît ainsi utile** : il permettrait aux services des ministères de suivre par exemple le pourcentage de hausses demandées et acceptées, en distinguant les marques nationales des MDD, les PME des grands groupes, etc. Ce tableau, revêtu du sceau de la confidentialité, pourrait être transmis aux organes compétents du Sénat et de l'Assemblée nationale. Il semblerait qu'une telle demande ait été formulée par l'un des membres de ce comité de suivi, mais sans suite.

Recommandation : établir par les services des ministères de l'agriculture et de l'économie un tableau de suivi de l'avancée des négociations et renégociations commerciales, transmis aux organes compétents du Parlement. Ce tableau distinguerait le cas des marques nationales de celui des MDD, ainsi que celui des PME de celui des grandes entreprises.

3. Le Gouvernement a attendu neuf mois pour publier les lignes directrices relatives aux pénalités logistiques, alors que ces dernières sont au cœur de vives tensions

L'article 7 de la loi Egalim 2, introduit au Sénat par un amendement de Laurent Duplomb, crée pour la première fois **un encadrement des pénalités logistiques**, ces dernières étant devenues de plus en plus une source de profits à elles seules et de moins en moins la simple sanction d'un manquement contractuel.

Le nouvel article L. 441-17 du code de commerce précise notamment que ces pénalités « *doivent être proportionnées au préjudice subi au regard de l'inexécution d'engagements contractuels* » et que « *seules les situations ayant entraîné des ruptures de stock peuvent justifier l'application de pénalités logistiques¹* ». L'objectif était d'éviter l'application de pénalités lorsque l'éventuel manquement au contrat (retard dans la livraison, quantité légèrement inférieure à celle prévue, etc.) n'a entraîné aucun réel préjudice au distributeur, afin d'empêcher les situations où elles seraient détournées de leur esprit initial afin de devenir un simple centre de profits.

En outre, sont désormais interdites certaines pratiques, comme la déduction d'office des pénalités du montant de la facture. Afin d'assurer une bonne application de la loi et une bonne appropriation du nouveau cadre par les acteurs, l'article L. 441-19 du code de commerce prévoit également qu'un guide des bonnes pratiques en la matière est publié et actualisé régulièrement.

Pour autant, **il semble que ce cadre légal fasse l'objet de contournements de la part des distributeurs, qui n'auraient pas modifié leurs pratiques en matière de pénalités logistiques** (sauf une réduction des déductions d'office) et qui ne fourniraient pas de justification probante lorsqu'ils en infligent. C'est la raison pour laquelle la Sénatrice rapporteure de la loi Egalim 2, Anne-Catherine Loisier, a précisé en commission le 30 mars 2022 l'intention exacte du législateur, et rappelé notamment

¹ Par dérogation, le distributeur peut infliger des pénalités logistiques dans d'autres cas dès lors qu'il démontre et documente par écrit l'existence d'un préjudice.

l'urgence que ces lignes directrices soient publiées par les services de la DGCCRF¹.

Très attendu, il n'est pourtant paru que le 11 juillet 2022, soit neuf mois après la publication de la loi, ce qui traduit, là aussi, le désintérêt du Gouvernement pour ces sujets pourtant fondamentaux.

Ce retard est d'autant plus dommageable que d'après les industriels entendus, **l'application de pénalités logistiques n'a quasiment pas faibli malgré le contexte actuel qui désorganise les chaînes de production et fragilise l'approvisionnement. Elle aurait même augmenté en janvier et février 2022 pour près de la moitié d'entre eux.**

Pourtant, la Charte d'engagement (cf. *supra*) précise bien que les enseignes de distribution « *s'engagent à tenir compte de ce contexte exceptionnel et à ne pas appliquer les pénalités logistiques contractuelles dès lors que les fournisseurs de produits agricoles et alimentaires fortement impactés par les conséquences de la guerre en Ukraine ou de l'avian influenza (approvisionnement, renchérissement des ingrédients impliquant des changements de recettes...) alerteront dans les meilleurs délais, leurs partenaires distributeurs des difficultés qu'ils rencontrent en raison de ces circonstances* ».

¹ Rapport d'information n° 595 (2021-2022) de Mme Anne-Catherine LOISIER, fait au nom de la commission des affaires économiques, déposé le 30 mars 2022.

LISTE DES RECOMMANDATIONS ET TABLEAU DE MISE EN ŒUVRE

N° de la proposition	Proposition	Acteurs concernés	Calendrier prévisionnel	Support
AU NIVEAU INTERNATIONAL				
1	Encadrer, au niveau mondial, le montant des opérations d'achat/vente de produits alimentaires (céréales, huiles, etc.), ainsi que leur nombre, pouvant être réalisées quotidiennement par les acteurs financiers.	États	2022-2023	Décision internationale
2	Contraindre les plus gros acheteurs de matières premières alimentaires et industrielles à être transparents sur le niveau des stocks qu'ils détiennent.	États	2022-2023	Décision internationale
AU NIVEAU LÉGISLATIF				
3	<p>Étendre à de nouvelles filières alimentaires la possibilité de demander au ministre d'exclure leurs produits du mécanisme de relèvement de 10 % du seuil de revente à perte, sans que l'unanimité au sein de l'interprofession ne soit requise.</p> <p>Transmettre au plus vite au Parlement le bilan de l'expérimentation du SRP+ 10.</p>	État, Parlement	2022-2023	Véhicule législatif
4	Encadrer les seuils de déclenchement des clauses de révision automatique des prix (périodicité, plafond d'évolution du prix des matières premières, type de matières premières concernées).	État, Parlement	2022-2023	Véhicule législatif

5	Prévoir, dans le cas de l'option n° 3, que l'envoi des conditions générales de vente par le fournisseur soit accompagné d'une certification par le tiers de confiance, lorsque ces CGV font état d'une hausse du tarif liée à l'évolution du prix des MPA entrant dans la composition du produit. La certification permettrait d'attester que tel pourcentage de la hausse de tarif demandée est bien le reflet fidèle de la hausse du cours des MPA.	État, Parlement	2022-2023	Véhicule législatif
6	Établir par les services des ministères de l'agriculture et de l'économie un tableau de suivi de l'avancée des négociations et renégociations commerciales, transmis aux organes compétents du Parlement.	État	2022-2023	Décision du Gouvernement

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 19 juillet 2022, la commission a examiné le rapport de M. Daniel Gremillet et Mme Anne-Catherine Loisier « Inflation tirée par les matières premières et réglementation des relations commerciales inadaptée ».

Mme Sophie Primas, présidente. – Nous examinons aujourd’hui le rapport du groupe de suivi de la loi Egalim relatif à l’inflation et à l’évaluation de la loi Egalim 2.

Vous le savez, il est du ressort du Parlement de contrôler l’application des lois que nous adoptons et d’en évaluer l’efficacité. Ce faisant, nous entrons parfaitement dans les prérogatives que nous confère l’article 24 de la Constitution, à savoir voter les lois et contrôler l’action du Gouvernement.

Ce rapport s’inscrit en outre dans une période un peu particulière, marquée notamment par plusieurs sorties médiatiques, qui ont rendu d’autant plus nécessaire la réalisation d’un bilan des négociations commerciales. Les auteurs de ces récentes prises de parole ont notamment insisté sur le fait que, dans la moitié des cas, les hausses de prix demandées par les industriels aux distributeurs seraient « suspectes » – je reprends les mots employés.

Il nous a donc semblé utile, à la suite de la demande d’une « mission flash » par le groupe communiste républicain citoyen et écologiste (CRCE), et de celle d’une commission d’enquête par notre collègue Françoise Férat, de nous pencher sur ce sujet et d’analyser les origines de l’inflation, afin de démêler le vrai du faux d’un débat qui intéresse au premier chef nos concitoyens. Je remercie le groupe de suivi de la loi Egalim, qui avait entamé ses auditions sur le bilan de la loi Egalim 2, d’avoir bien voulu prendre également en compte ces enjeux, et je cède sans plus tarder la parole à son président, Daniel Gremillet.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Le groupe de suivi de la loi Egalim a souhaité établir un premier bilan d’évaluation de l’application de la loi Egalim 2. Nous nous sommes également attachés, à la demande du groupe CRCE et en réaction aux prises de parole de Michel-Edouard Leclerc dans les médias, à vérifier si, oui ou non, la moitié des augmentations de tarifs demandées par les industriels aux distributeurs étaient suspectes.

Je tiens d’emblée à souligner les limites inhérentes aux travaux d’un groupe de suivi, comme le fait par exemple de ne pas pouvoir vérifier sur un plan comptable, produit par produit et entreprise par entreprise, un éventuel gonflement artificiel des tarifs demandés. Cela étant, nous avons interrogé l’ensemble des acteurs sur ce sujet, non seulement les industriels et les

distributeurs, mais également les syndicats agricoles et les pouvoirs publics, comme le médiateur des relations commerciales, l'Observatoire de la formation des prix et des marges, la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes et le cabinet du ministre de l'agriculture. Cela nous a permis d'obtenir un bon aperçu de la situation.

Comme nous le savons désormais, en juin 2022, l'inflation s'est établie à 5,8 % sur un an en France. Son niveau s'explique principalement par l'envolée des prix de l'énergie, qui constitue la première cause d'amputation du pouvoir d'achat des Français, mais il résulte aussi de l'augmentation des prix des produits alimentaires, qui atteignait, elle aussi, environ 5,8 % le mois dernier. Il suffit de faire ses courses pour le constater. Sans prétendre à l'exhaustivité, voici quelques exemples marquants : hausse de 18 % des prix pour le poisson frais, de 12 % pour les volailles, ou encore de 7 % pour les légumes frais. S'agissant des produits non alimentaires, prenons l'exemple des chaussures dont le prix a augmenté de 5 % !

Les origines de cette inflation sont désormais bien connues : elles sont le reflet des hausses de tarifs demandées par les industriels, qui sont elles-mêmes le fruit d'une envolée inédite et spectaculaire du cours des matières premières agricoles et industrielles. Rappelons-le, ce phénomène ne date pas de 2022, puisqu'il avait commencé dès l'an dernier.

Cette envolée est déterminée par trois facteurs principaux : premièrement, la reprise économique vigoureuse de 2021, qui a entraîné une forte hausse de la demande, alors même que l'offre mondiale était encore trop désorganisée pour y répondre ; deuxièmement, les aléas climatiques extrêmes, comme le dôme de chaleur au Canada, le gel tardif en France, ou la sécheresse sur le pourtour méditerranéen ; troisièmement, la guerre en Ukraine qui a accéléré l'inflation plus qu'elle ne l'a créée. Le conflit a notamment eu des conséquences considérables sur les prix de l'énergie et des céréales.

Bien sûr, d'autres facteurs entrent en ligne de compte, comme les importations massives de la Chine, la décision de l'Indonésie de réduire les exportations d'huile de palme, ou la décision de l'Inde de réduire ses ventes de blé.

Il faut bien garder à l'esprit que tous ces phénomènes se cumulent et qu'ils provoquent, en plus de leurs effets directs sur l'offre, un effet de panique : les entreprises et les États craignent une pénurie dont ils seraient plus victimes que leurs concurrents ou voisins et, de ce fait, constituent des stocks, ce qui contribue à l'inflation des cours.

Sans entrer dans le détail, voici quelques chiffres qui me semblent importants à retenir : le prix du gaz était 5,5 fois plus élevé au premier trimestre 2022 qu'en 2021 ; les prix des matières premières alimentaires importées sont en hausse de 41 % en mai 2022 ; ceux des céréales ont augmenté de 75 % et ceux des oléagineux de 96 % ; le prix du carton a flambé et progressé de 59 %, quand celui du verre s'est accru de 45 %, sans parler du

coût du fret aérien et maritime, qui lui aussi s'est envolé. Nous avons tous en tête l'exemple des conteneurs dont la location coûte désormais 15 000 euros contre 2 500 euros un an plus tôt.

Bien entendu, il est probable que certains comportements sur les marchés financiers relèvent de la simple spéculation : comme sur tout marché, certains acheteurs ne se procurent de telles matières premières que pour les revendre à un tarif plus élevé ultérieurement, anticipant une hausse des cours en raison du contexte actuel de reprise économique et de tensions géopolitiques et climatiques. Si ces pratiques sont légales, elles posent incontestablement un problème moral lorsque ce sont les matières alimentaires qui font l'objet d'une telle spéculation. Pour réguler ces pratiques, il faut nécessairement une action coordonnée au niveau international, que ce soit au sein du G7, du G20, de l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques) ou de l'ONU, compte tenu de la mondialisation des échanges financiers.

L'une des pistes qui pourrait être envisagée, mais que nous n'avons pas pu expertiser, consisterait à rendre plus transparent le niveau des stocks de matières premières détenus par les acteurs privés, de telle sorte que le risque d'une pénurie soit correctement évalué, et plus seulement supputé.

Cela étant, l'importance du phénomène spéculatif et de la panique dans la hausse des cours ne doit pas être exagérée. Il y a de réelles causes économiques sous-jacentes, concrètes, qui expliquent l'envolée du prix des matières premières, et donc les demandes des industriels. Nous l'avons vu il y a quelques instants avec les exemples que j'ai donnés. En définitive, la spéculation ne semble expliquer qu'à la marge les phénomènes que nous constatons. L'inflation résulte bien davantage d'une demande supérieure à l'offre, des catastrophes climatiques et des tensions géopolitiques.

Je précise qu'en France la guerre en Ukraine explique pour moins d'un tiers la hausse globale des prix. C'est bien la preuve que ce phénomène préexistait au conflit. Notre commission s'alarmait d'ailleurs de cette inflation dès septembre 2021.

J'en viens maintenant aux hausses de prix qui seraient injustifiées ou « suspectes », pour reprendre l'expression employée dans les médias il y a quelques jours.

Le résultat de nos travaux est le suivant : il n'y a pas de phénomène massif de hausses injustifiées des tarifs des industriels en France. Il existe bien sûr des exceptions et, dans certains cas, il est probable que les fournisseurs ont tenté de gonfler le tarif demandé aux distributeurs. Je rappelle au passage que les industriels ont été soumis à neuf années de déflation.

Les acteurs que nous avons entendus se répartissent en deux catégories : il y a, d'une part, ceux qui considèrent clairement qu'il n'y a pas de phénomène généralisé de hausses de prix injustifiées en France. On y

trouve bien entendu les industriels, mais aussi les pouvoirs publics ; il y a, d'autre part, les acteurs de la grande distribution, dont certains ont précisé que, finalement, certaines hausses seraient non pas suspectes, c'est-à-dire « mensongères » ou injustifiées, mais peu transparentes, insuffisamment justifiées par les industriels.

C'est une chose que les industriels n'aient pas fait preuve d'une transparence totale vis-à-vis des distributeurs, qui sont par ailleurs leurs concurrents en ce qui concerne les MDD (marques de distributeurs), c'en est une autre de subir une hausse de 10 % de ses coûts et d'en profiter pour demander 20 % de hausse des prix. Dans ce cas, effectivement, il y aurait matière à s'interroger sur le rôle joué par les fournisseurs dans l'augmentation des prix.

Considérant qu'ils ne disposaient pas de toutes les pièces justificatives leur permettant de vérifier si la hausse demandée était justifiée, les distributeurs, qui connaissent tout de même très bien la composition des produits et la situation des marchés, ont analysé ces hausses de tarifs ; ils les ont « reconstituées », pour contrôler si les dires des industriels correspondaient à la réalité. Lorsque nous le leur avons demandé, ils ont concédé qu'une fois ce travail accompli ils ne savaient pas si les hausses des prix étaient injustifiées dans la moitié des cas. Ils nous ont indiqué, à ce sujet, ne pas distinguer exactement ce qui relevait de l'augmentation des matières premières agricoles de ce qui relevait des matières premières industrielles. Nous émettons des doutes quant à cette affirmation, car tous les autres acteurs entendus ont été en mesure de nous dire ce qui découlait de l'une ou l'autre de ces catégories.

Sauf exception, et dans l'ensemble, les hausses de tarifs demandées par les industriels semblent donc légitimes, et ce au vu de l'explosion de leurs coûts en amont. Nous ne pouvons que regretter les fortes tensions qui existent aujourd'hui entre fournisseurs et distributeurs, situation qui appelle à ce que personne ne vienne souffler sur les braises.

Le niveau de tension est en effet inédit cette année. Pour rappel, les négociations commerciales ont normalement lieu une fois dans l'année et se terminent le 1^{er} mars. Au 1^{er} mars 2022, les industriels des marques nationales ont demandé des hausses de prix de 7,2 %, pour tenir compte du coût des intrants. Ils n'ont obtenu en moyenne qu'une hausse de 3,5 %, c'est-à-dire moins de la moitié de ce qu'ils réclamaient. Pour reprendre les mots entendus en audition, la hausse des tarifs qui a été acceptée n'a jamais été aussi forte depuis trente ans, mais elle n'a jamais été aussi éloignée du besoin des industriels...

Surtout, à peine ces négociations se sont-elles achevées qu'elles étaient déjà caduques en raison de la situation économique, climatique et géopolitique. De nouvelles négociations ont en conséquence été engagées, ce qui donne lieu depuis à de multiples renégociations commerciales, source de tensions importantes.

Par exemple, dans la période actuelle, les demandes de hausses de tarifs s'établissent à 10 % environ, tandis que les acteurs que nous avons auditionnés nous ont révélé que les renégociations devraient aboutir à des hausses de 4 à 5 %.

Il faut donc s'attendre à une poursuite de l'inflation à la rentrée, qui pourrait atteindre 7 % pour les produits alimentaires, voire davantage en fin d'année si de nouvelles renégociations ont lieu dans les mois à venir. Elle sera par ailleurs mécaniquement alimentée par les différentes hausses de revenus liées à l'indexation des pensions ou à la revalorisation du salaire minimum. Il faut également tenir compte d'une inflation plus structurelle, liée par exemple à la transition écologique de notre pays. Alors que l'inflation représente aujourd'hui trente euros de plus par mois environ pour le panier moyen d'un ménage, cela pourrait représenter une quarantaine d'euros à la rentrée.

Pour autant, je rappelle qu'aussi impressionnants soient les chiffres ils restent inférieurs à ceux que l'on constate dans les pays voisins, comme en Espagne, par exemple, où elle atteint 10 %.

Pour en revenir aux renégociations commerciales, notre groupe de suivi a pu constater différentes pratiques contestables, que nous détaillons dans le rapport.

D'une part, certains distributeurs semblent augmenter les prix dans les rayons, alors même qu'ils ont refusé en amont les hausses de tarifs demandées. Partant du principe que les consommateurs s'attendent à constater une inflation, ils y voient l'occasion d'engranger un gain net de marges. Plusieurs acteurs entendus ont également fait état d'un refus catégorique des distributeurs de prendre en compte les hausses de coûts liées aux matières premières industrielles, comme les emballages, l'énergie ou le transport. Certaines enseignes feraient en outre traîner en longueur les négociations, afin de gagner du temps et de vendre le plus longtemps possible à l'ancien tarif, négocié en mars.

D'autre part, certains industriels ne seraient pas très diligents en matière de transparence : ils justifieraient peu leurs demandes, et ne le feraient que lorsque la négociation est sur le point d'échouer. Par ailleurs, les hausses demandées vont parfois du simple au triple, d'un fournisseur à l'autre, pour le même produit. Ce serait notamment le cas pour les glaces, les bières et l'eau minérale.

Ce climat de tensions nous fait craindre de sérieuses ruptures d'approvisionnement dans les semaines à venir, car certains industriels, dont les PME, risquent de produire à perte. Il s'agit d'un risque non négligeable, qui fait bien entendu partie du jeu de poker menteur auquel se livrent les fournisseurs et les distributeurs, et qui a notamment été confirmé par certains acteurs issus des pouvoirs publics.

Je terminerai en vous indiquant que, face à cette situation, il ne nous semble pas que la politique consistant à signer des chèques en blanc soit pertinente. Ces cadeaux sont caducs presque immédiatement après qu'ils ont été concédés. Il est regrettable que, dans notre pays, l'État soit obligé de subventionner ainsi la consommation, notamment alimentaire. Cela montre notamment, nous semble-t-il, que le travail ne paie pas assez. Il faut valoriser le travail et le rémunérer à son juste niveau. Nous aurons certainement dans cette commission des divergences politiques quant aux solutions à apporter, mais il est clair que l'heure n'est plus à de simples sparadraps sur des jambes de bois !

J'ajoute que, conformément à ce que nous disions l'an dernier, la loi Egalim 2 ne peut produire ses effets qu'avec retard pour soutenir le revenu agricole : les hausses des coûts subies par les agriculteurs ne sont répercutées qu'*a posteriori* auprès de leurs acheteurs. Quand ces coûts augmentent chaque mois, l'effet retard se « paye » directement dans les comptes des exploitations agricoles, qui ont souvent bien du mal à y faire face.

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure. – Après l'analyse des facteurs expliquant l'inflation et justifiant les demandes de hausses de tarifs, nous allons étudier maintenant plus spécifiquement l'application de la loi Egalim 2 et de ses mécanismes. Après un bref bilan des négociations commerciales, je vous présenterai les axes d'amélioration de la loi.

Comme l'a indiqué Daniel Gremillet, pour les marques nationales, les négociations de mars 2022 ont débouché sur une hausse des prix de 3,5 %, bien loin de la hausse de 7,2 % demandée. Il semblerait d'ailleurs, selon certains industriels, que les besoins étaient en réalité plus proches des 10 %, mais que les demandes ont été moindres, parce que les conditions générales de vente ont été envoyées avant le début de la guerre en Ukraine.

La demande d'une hausse de 7,2 % des prix se justifierait pour 45 % par l'augmentation du coût des matières premières agricoles, pour 30 % par celle du prix des emballages, et pour 20 % par l'évolution du prix de l'énergie et des transports. Il faut d'ailleurs noter que 10 % des négociations ont fini dès décembre 2021, avant même l'entrée en vigueur de la loi Egalim 2.

Nous l'avons vu, une écrasante majorité des industriels ont utilisé le droit de rouvrir les négociations commerciales au-delà du 1^{er} mars pour soumettre de nouvelles demandes de tarifs, et ce afin de tenir compte de l'envolée des coûts de production. Or, mi-juillet, seule la moitié environ des renégociations pour les marques nationales sont achevées. Cela veut dire que, pour 50 % des demandes, l'ancien tarif court toujours, malgré l'augmentation continue du coût des matières premières. L'état d'avancement de ces renégociations varie d'un distributeur à l'autre, certains semblant plus disposés à valider des hausses de tarifs importantes, qui compensent même une partie de l'évolution du prix des matières premières

industrielles, tandis que d'autres refusent catégoriquement de discuter de cette partie du tarif, et n'acceptent - éventuellement ! - que les hausses de prix liées aux matières premières agricoles.

Le débat est en effet complexe : si le besoin des fournisseurs est pris en compte, soit les prix augmentent de près de 10 % dans les rayons, soit la distribution rogne sur ses marges. Si le besoin n'est pas entièrement pris en compte, c'est l'industrie qui doit resserrer ses marges, déjà malmenées par dix ans de déflation.

Par ailleurs, si les négociations pour les marques nationales semblent traîner en longueur, celles qui touchent aux MDD ont été plus rapides et sont presque toutes conclues à l'heure actuelle. Plusieurs raisons expliquent cela : premièrement, les distributeurs craindraient davantage la rupture de rayons pour un produit sous MDD que pour une marque nationale, car les MDD sont la « marque de fabrique » de l'enseigne ; deuxièmement, les marges des distributeurs étant plus élevées sur les MDD, ils peuvent plus facilement concéder les hausses de tarifs demandées que dans le cas des marques nationales ; troisièmement, enfin, d'après les distributeurs, le niveau de transparence et de confiance aurait été plus élevé dans le cas des MDD qu'avec les multinationales produisant des marques nationales.

Daniel Gremillet en a parlé, le niveau de tensions entre industriels et distributeurs est inédit, chacun rejetant la faute sur l'autre : les premiers accusent les seconds d'être trop fermes et de gagner du temps pour instaurer un rapport de force déséquilibré, tandis que les seconds accusent les premiers de demander des hausses inconsidérées ou injustifiées. Or la situation actuelle intervient lors de la première année de mise en œuvre de la loi Egalim 2, ce qui a contribué à tendre encore un peu plus les relations commerciales.

Pour rappel, la loi Egalim 2 a pour objectif de protéger le revenu agricole en sanctuarisant, de l'amont à l'aval, les matières premières agricoles : lorsque le coût des intrants pour les agriculteurs augmente, la loi dispose que le prix qui leur est payé doit être révisé à la hausse. De même, l'industriel qui paie plus cher les produits agricoles doit pouvoir répercuter ce surcoût auprès du distributeur. Pour cela, la part des matières premières agricoles dans le tarif du fournisseur est rendue non négociable. En outre, des clauses de révision automatique des prix doivent être insérées dans les conventions signées entre industriels et distributeurs, de sorte que, si le prix évolue entre l'agriculteur et l'industriel, il évolue également entre l'industriel et l'agriculteur.

Nous avons toujours eu, au Sénat, de sérieux doutes quant à l'efficacité d'un tel mécanisme en cascade : d'une part, cette loi ne concerne qu'une partie du revenu des agriculteurs ; d'autre part, nous avons constamment alerté sur le fait que, puisque les matières agricoles sont désormais sanctuarisées, la dureté des négociations se reportera sur les matières premières industrielles.

Eh bien, c'est exactement ce qu'il s'est passé : lors du « round n° 1 » des négociations, les hausses demandées au titre de l'évolution du prix du transport et de l'énergie ont, dans l'ensemble, été refusées ou n'ont été acceptées que de façon très réduite – sauf exception – et celles qui étaient relatives au prix des emballages ont été satisfaites à hauteur de seulement 20 %, ce qui correspond, selon les industriels, à environ 5 % du besoin pour les matières premières industrielles. Lors du « round n° 2 », toujours en cours, il semble qu'il n'y ait que très peu de hausses demandées au titre des matières premières industrielles qui soient acceptées par les distributeurs.

La prise en compte des matières agricoles est donc satisfaisante, quoiqu'elle intervienne toujours avec un effet de retard, mais, au-delà de cet aspect, l'application de la loi Egalim 2 reste perfectible.

Cette loi est, je le rappelle, inflationniste par définition, puisque son principe même consiste à pouvoir répercuter, de l'amont agricole jusque dans les tarifs payés par la distribution, l'évolution des matières premières agricoles. Les mécanismes qu'elle introduit créent donc une boucle d'inflation qui, si elle est relativement discrète lorsque les prix des intrants sont à peu près stables, peut prendre des proportions considérables lorsque le coût des intrants – alimentation pour animaux, engrais, machines agricoles, énergie... – évolue fortement à la hausse. Or, selon le principal syndicat agricole, l'indice des prix d'achat des moyens de production agricoles (Ipampa), qui agrège les différents coûts de production agricole, a justement augmenté de 24 points entre avril 2021 et avril 2022.

Nous avons identifié plusieurs axes d'amélioration de la loi Egalim 2.

Premièrement, une piste permettant de fluidifier les relations commerciales et d'accroître la transparence consisterait à prévoir que le tiers de confiance, chargé de certifier que la négociation n'a pas porté sur la part des matières agricoles, interviendra non pas à l'issue, mais dès le début ou au cours des négociations.

Je m'explique : pour que la part des matières agricoles soit non négociable, il faut que le distributeur sache ce qu'elle représente dans le tarif qui lui est soumis. L'industriel a le choix entre trois options pour la faire connaître : l'une d'elles consiste à faire appel à un tiers de confiance pour certifier, *in fine*, que la négociation a bien sanctuarisé la part des matières agricoles ; cela permet à l'industriel de ne pas dévoiler complètement le contenu de ses produits au distributeur. Il se trouve que 80 % des entreprises ont choisi cette option, mais tous les acteurs entendus ont indiqué que cette intervention post-négociation est trop tardive : elle oblige les parties à négocier « à l'aveugle » ou sur la base uniquement de ce qu'affirme l'industriel, ce qui n'est pas idéal compte tenu du niveau de défiance entre les parties, sans parler des tiers de confiance qui, plusieurs mois après la négociation, n'ont toujours pas envoyé leur certification.

Nous proposons que le tiers de confiance intervienne avant la fin des négociations : l'industriel pourrait par exemple accompagner ses conditions générales de vente d'un document certifiant que les hausses demandées au titre de l'évolution des matières agricoles sont bien fiables et sincères. Cela apaiserait les négociations et permettrait à ces dernières de débiter sur de bonnes bases.

Deuxièmement, nous pensons que les clauses de révision automatique des prix, librement définies par les parties, sont trop peu encadrées. En effet, elles ont engendré, à elles seules, une négociation dans la négociation. Souvent, leur contenu a été abordé à la toute fin des négociations, dans la précipitation. Ni les industriels ni les distributeurs ne semblent y avoir accordé une grande importance. Les seuils de déclenchement demandés par certaines enseignes de la grande distribution semblent irréalistes : clause qui ne s'active qu'au bout de neuf mois ou que si la hausse des intrants dépasse 50 %. Nous pensons donc utile de fixer un plafond d'activation et de préciser, soit dans la loi soit par voie réglementaire, une périodicité maximale, par exemple un trimestre. Sans cela, ces clauses ne s'activeront tout simplement jamais, ce qui videra une partie de la loi de sa substance.

Troisièmement, il nous semble regrettable que le Gouvernement ne se préoccupe pas davantage de cette situation. Un comité de suivi des négociations se réunit tous les jeudis, mais aucune décision importante ne semble en émaner. Certes, la charte d'engagement signée le 18 mars 2022 par les industriels et les distributeurs sous l'égide des ministres de l'agriculture et de l'économie a permis de rouvrir les négociations commerciales, qui étaient normalement achevées, mais non seulement elle n'engage que ceux qui le veulent bien, puisqu'elle n'est pas contraignante, mais en outre les engagements formels qui y figurent sont très vagues...

Il nous semble que le Gouvernement devrait à tout le moins disposer d'indicateurs fiables et objectifs et les transmettre au Parlement : ces indicateurs porteraient sur l'avancée des négociations, enseigne par enseigne, en distinguant selon que le produit est une marque nationale ou une MDD et en distinguant entre les PME et les multinationales. Sans cela, l'opacité règne, alors que ces négociations sont fondamentales à la fois pour la vie des entreprises et le pouvoir d'achat des Français.

Autre exemple du désintérêt manifeste du Gouvernement pour cette question : les lignes directrices de la DGCCRF (direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes) concernant les pénalités logistiques, permettant la bonne application de l'intention du législateur, n'ont été définies que le 11 juillet dernier, alors que l'encadrement de ces pénalités date d'octobre 2021 et que nous les avons redemandées en commission en mars dernier !

Enfin, il me semble nécessaire de dire un mot du relèvement de 10 % du seuil de revente à perte (SRP+10). Nous ne savons toujours pas, trois ans

après, ce que sont devenus les 600 ou 800 millions d'euros environ engrangés par la grande distribution. Nous avons bien entendu des hypothèses – nous pensons notamment que cette manne n'a pas été redistribuée aux agriculteurs, mais a plutôt servi à rendre compétitives les MDD et à fidéliser les clients sous forme de points et de remises –, mais nous nous heurtons toujours à un silence pudique des pouvoirs publics et des distributeurs sur ce sujet. Après des demandes répétées, le Gouvernement a enfin lancé une mission sur ce sujet...

Pourtant, le SRP+10 n'est pas efficace ou utile dans toutes les filières. Dans la filière « fruits et légumes », par exemple, les producteurs eux-mêmes demandent qu'il y soit mis fin. Aussi, puisque l'expérimentation se termine en avril 2023, nous pensons utile d'étudier, filière par filière, l'opportunité de supprimer ce dispositif, en fonction de son impact concret. Cette piste permettrait de concilier défense du pouvoir d'achat et défense du revenu agricole.

Ces différentes préconisations pourront trouver une traduction législative lorsque nous serons saisis d'un texte relatif à l'agriculture ou aux négociations commerciales.

Voilà, mes chers collègues, un résumé des travaux du groupe de suivi de la loi Egalim.

M. Laurent Duplomb. – Je veux saluer le travail de Daniel Gremillet et d'Anne-Catherine Loisier sur ce sujet d'importance. Nous avons adopté plusieurs lois sur les relations commerciales entre agriculteurs, industriels et distributeurs, mais ces derniers n'en font qu'à leur tête ; non seulement la grande distribution n'apporte rien à la France, mais elle détruit de la valeur. La loi Egalim 1 a amélioré les relations pendant quelques mois, puis, le naturel revenant au galop, la grande distribution a repris ses pratiques antérieures, comme en matière de pénalités logistiques.

La loi Egalim 2 a amélioré les choses, notamment pour ce qui concerne, justement, ces pénalités logistiques, mais encore faut-il appliquer ces dispositions et la DGCCRF devra le faire le plus sévèrement possible.

Néanmoins, malgré ces deux textes, la grande distribution n'aura guère changé ses pratiques. Elle n'accepte des augmentations de tarifs que pour la part liée aux matières premières agricoles, sans inclure l'emballage ni l'énergie. Cela met les exploitations en difficulté.

J'étais contre le mécanisme de SRP ; on l'a gardé pour des raisons idéologiques, mais c'est une erreur. Il détruit de la valeur et c'est encore la grande distribution qui s'enrichit au détriment de notre industrie agroalimentaire, donc de notre souveraineté, puisque nous perdons en compétitivité et augmentons nos importations, y compris en provenance de pays voisins.

M. Henri Cabanel. – C'est vrai, on peine à voir les effets concrets de ces deux lois prévues pour redresser le revenu des agriculteurs. Nous

sommes face à une forteresse imprenable et nous jouons une partie de poker menteur. Je ne serai pas aussi sévère que Laurent Duplomb à l'égard de la grande distribution - on en a besoin -, mais il y a un déséquilibre entre les producteurs et les industriels d'un côté et la grande distribution de l'autre. Chaque maillon de la chaîne doit justifier auprès du maillon en aval sa demande d'augmentation de prix ; or, quand on demande de la transparence aux distributeurs, on n'en a jamais, ils ne donnent jamais de chiffres.

En ce qui concerne le SRP, un distributeur nous a avoué avoir engrangé 70 millions d'euros de plus-value, mais il n'a pas accepté de nous dire comment cette somme se ventilait. La situation actuelle est très compliquée - guerre en Ukraine et covid-19 -, nous devons donc tous faire des efforts, bien sûr, mais certains en font plus que d'autres. Le producteur a bénéficié de quelques augmentations de prix sur les matières premières agricoles, mais non sur les autres - or on connaît le prix de l'énergie - et il n'a aucune porte de sortie, il est obligé d'accepter ce qui lui est proposé. En bout de chaîne, le distributeur, lui, a une porte de sortie : il augmente ses prix pour les consommateurs, afin de compenser les hausses de ses coûts.

Par ailleurs, les coopératives d'achat des entreprises de grande distribution, qui sont internationales, passent au-dessus des lois Egalim 1 et 2.

M. Laurent Duplomb. - On est d'accord !

M. Henri Cabanel. - On met en danger notre agriculture, qui risque de s'écrouler ; nombre d'agriculteurs partant en retraite ne seront pas remplacés. En outre, le risque est la rupture d'approvisionnement de la part de l'industrie agroalimentaire, donc des pénuries dans les rayons. Alors, ce sera la panique.

Enfin, je suis d'accord avec vos propositions, mais encore faut-il que le Sénat soit entendu...

M. Pierre Louault. - C'est un travail important. Je partage l'analyse de Laurent Duplomb sur la grande distribution. Néanmoins, on dénonce souvent l'inefficacité des deux lois Egalim, alors qu'elles ne sont pas forcément inflationnistes, puisque l'on a une inflation moindre que dans d'autres pays d'Europe. En outre, la conjoncture empêche de faire une évaluation correcte de la loi Egalim 2, qui a apporté des améliorations au mécanisme de révision des prix agricoles, au point que les industriels, qui n'ont pas de mécanisme comparable, ont du mal à se faire entendre des distributeurs. Malheureusement, la grande distribution ne cède que devant les obligations réglementaires ou législatives. On constate une augmentation modérée des prix, mais tout le monde, notamment l'industrie, n'y trouve pas son compte.

Il faudrait examiner les marges des distributeurs, non pas produit par produit, mais au moins sur les produits essentiels. Or ils refusent d'ouvrir l'accès à leur comptabilité, qui, en outre, est généralement faussée.

En tout cas, cette mission n'est pas finie ; continuez, chers collègues !

M. Franck Menonville. – Dans ce contexte difficile, il faut objectiver les causes de l'inflation, ce que fait ce rapport. Les propos de M. Leclerc, qui impute l'inflation à certains acteurs économiques, sont scandaleux, car l'augmentation générale des prix est avant tout mondiale. Il ne faut pas désarmer la production agricole sur la planète.

Je souscris à vos analyses sur les lois Egalim ; ce que nous craignons s'est sans doute réalisé : nous avons transféré le point d'achoppement de la négociation commerciale du producteur agricole vers l'industriel. Il faudra apporter des correctifs.

Enfin, la grande distribution est aujourd'hui trop concentrée et détruit de la valeur. Il faut une loi de régulation économique pour encadrer les relations entre grande distribution et acteurs économiques et la loi Egalim 2 n'est pas suffisante à cet égard. Il faut renvoyer M. Leclerc dans ses cordes avec nos arguments.

M. Joël Labbé. – J'aurai deux réflexions.

La relocalisation de l'alimentation, si elle n'est pas une réponse à tout, constitue tout de même une réponse forte pour les producteurs. Nous aurions intérêt à organiser des filières courtes, car les magasins de producteurs et les AMAP (associations pour le maintien d'une agriculture paysanne) ont leurs limites.

Mon deuxième point a trait à la véritable transparence : où en est-on de l'étiquetage, sur le produit vendu, indiquant la part du prix revenant au producteur ? Le consommateur pourrait choisir en connaissance de cause.

Mme Sophie Primas, présidente. – Il va y en avoir, des mentions, sur les étiquettes...

M. Laurent Somon. – Il me semblerait plus intéressant de connaître la composition du prix des produits vendus en grande surface que la composition des produits vendus par les transformateurs aux distributeurs. Ces derniers exigent cette information sous prétexte de proposer les prix les plus bas aux consommateurs, mais en réalité c'est pour renvoyer la responsabilité de la hausse des prix aux industriels.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Nos auditions révèlent une opposition entre les marques de distributeurs et les autres marques. Une marque est une propriété d'entreprise ; elle permet de soutenir l'innovation et la recherche. Pour illustrer mon propos à partir d'un événement d'actualité, la MDD fait penser aux « suceurs de roue » du Tour de France : il s'agit de copier ce qui a été fait... Il n'est pas neutre que les tensions aient été bien plus fortes sur les marques que sur les MDD.

Au sujet des matières premières agricoles (MPA) et des matières premières industrielles (MPI), il faut faire attention. Des organisations représentatives, mais aussi des chaînes de distribution nous ont spécifié que

certaines entreprises, souvent de petite taille, n'étaient pas en capacité d'adapter leurs tarifs aussi souvent que cela serait nécessaire pour faire face à une inflation aussi rapide : par là même, elles allaient se retrouver en grandes difficultés. Nous pourrions nous retrouver à faire face à la situation que nous avons évoquée. Le prix des MPA n'étant pas négociable, la non-prise en compte de la NPI est liée à la fragilité d'un certain nombre d'entreprises.

Nous avons voulu, par notre travail de fond, dépassionner les débats, démêler le vrai du faux. Nous avons vu les emballées médiatiques au sujet des 50 % d'augmentations suspectes. Nous n'étions pas en accusation ; nous voulions comprendre : qu'on nous cite des exemples concrets ! Nos auditions ont commencé sur l'initiative de la commission des affaires économiques du Sénat, avant même la déclaration ayant trait à ces 50 % d'augmentations suspectes : n'oubliez pas de le répéter ! Notre travail de fond, effectué depuis Egalim 1, doit être continué.

Actuellement, la question de reconstituer les stocks en matière énergétique pour l'hiver 2022-2023 est prégnante ; nous aurions intérêt également à nous soucier des stocks alimentaires, que ce soit en France, dans l'Union européenne ou dans le monde. L'Europe s'est faite moins interventionniste : nous disposons de nombreux stocks publics à l'échelle du continent, la plupart ont complètement disparu. Désormais, les stocks sont privés : ils échappent davantage à notre connaissance. Dès lors que nous saisissons l'ampleur de notre fragilité, l'enjeu de repositionner dans nos pays des productions devient central. L'exemple actuel de la moutarde est facile : nous sommes complètement désarmés, ne disposant presque plus de graines de moutarde produites chez nous. Nous ne sommes pas contre les échanges, mais nous sommes entrés dans une ère de fragilité alimentaire.

Ce rapport d'étape est plus important qu'on ne pourrait l'imaginer par les temps de pénurie qui courent, où la sécurité alimentaire n'est pas garantie, la fragilité climatique venant s'ajouter aux fragilités géopolitiques.

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure. – Ce travail de suivi au sujet d'Egalim permet une compréhension collective et partagée des faits.

Actuellement, nous le voyons, la grande distribution ne joue pas le jeu de la filière : elle demeure dans la stratégie du prix bas, au risque de mettre en jeu la survie des entreprises, des producteurs et des marques nationales. La mauvaise volonté dans l'application des clauses de révision automatique témoigne de ce refus ; cela est propre à la France. Ce réajustement, à la hausse ou à la baisse, se fait plus spontanément chez nos voisins. Nous sommes cependant moins inflationnistes parce que les industriels, voire certains distributeurs, ont joué, selon la formule du médiateur, le rôle d'amortisseurs. Combien de temps vont-ils pouvoir le tenir ? À quel prix ?

Le débat souligne également la place des grandes centrales d'achat, qui plus est européennes, lesquelles viennent fausser nos tentatives de régulation.

Le débat, qui portait essentiellement sur les MPA, a été reporté sur les MPI. Les syndicats agricoles ne sont pas mécontents ; ils concèdent eux-mêmes que la loi Egalim pâtit d'une conjoncture inflationniste qui ne permet pas d'en voir réellement les effets.

Rien dans nos auditions ne vient étayer les dires de M. Leclerc au sujet des 50 % d'augmentations suspectes.

Pour conclure sur le sujet de l'affichage, je soulignerai l'enjeu du rémunérascoré, prévu par Egalim. Pour le moment, il n'est pas mis en œuvre en ce qui concerne la viande bovine : le sera-t-il ? Notre comité de suivi se penchera là-dessus.

Mme Sophie Primas, présidente. – La loi Egalim avait pour objectif d'augmenter le revenu des agriculteurs : la situation s'améliore, même si cela n'est pas encore totalement satisfaisant. Notez que je ne fais pas toujours des compliments au Gouvernement... Tout est brouillé, actuellement, par l'inflation.

La question du seuil de revente à perte va se poser à nouveau : où s'est envolé cet argent ?

L'enjeu du mois d'avril sera celui des promotions. Bruno Le Maire a posé la question de leur assouplissement éventuel ; la FNSEA l'a vite arrêté. Ce système de limitation des promotions n'existe pas dans le non-alimentaire, qui plus est de grande consommation. Les grands groupes, la plupart du temps non européens, ne sont pas à plaindre... mais ils possèdent des usines en France : il faut être vigilant. Face à ce système dont ils souffrent, ils regardent leurs outils de production en France en se posant des questions. Il ne faut donc pas complètement mettre le non alimentaire à part.

Les États généraux de l'alimentation, à l'origine, avaient pour objectif une montée en gamme. Nos concitoyens les plus modestes ont été laissés de côté, se tournant dès lors vers d'autres agricultures, notamment intra-européennes, posant la question de la compétitivité de l'agriculture française.

Dès ces États généraux, nous avons lancé plusieurs alertes : nous avons été peu écoutés. Nous parlions d'inflation trois jours avant le début de la guerre en Ukraine ; nos auditions mêmes ont précédé les déclarations de M. Leclerc. Nous tâchons d'avoir un temps d'avance, mais nous souhaiterions être davantage entendus.

Je remercie les rapporteurs.

Les recommandations sont adoptées.

La commission adopte le rapport d'information et en autorise la publication.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Mardi 21 juin 2022

- *La Coopération agricole* : **MM. Dominique CHARGÉ**, président, et **Thibault BUSSONNIÈRE**, responsable des affaires publiques.

- *Association des entreprises de produits alimentaires élaborés (ADEPALE)* : **MM. Jérôme FOUCAULT**, président, et **Nicolas PENANHOAT**, directeur des affaires économiques.

- *Fédération du commerce et de la distribution (FCD)* : **Mme Layla RAHOU**, directrice des affaires publiques, **MM. Hugues BEYLER**, directeur agriculture, et **Jacques DAVY**, directeur juridique et fiscal en charge du comité urbanisme.

Mardi 5 juillet 2022

- *Association nationale des industries alimentaires (ANIA)* : **MM. Jean-Philippe ANDRÉ**, président, **Mickaël NOGAL**, directeur général, et **Mme Marie BUISSON**, responsable juridique.

- *Ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire* : **M. Thierry DAHAN**, médiateur des relations commerciales agricoles.

- *Institut de liaison des entreprises de consommation* : **MM. Richard PANQUIAULT**, directeur général, **Antoine QUENTIN**, directeur affaires publiques, et **Mme Karine TICOT**, responsable des études.

- *Confédération paysanne* : **M. Nicolas GIROD**, porte-parole national.

Mardi 12 juillet 2022

- *Intermarché - Groupement Les Mousquetaires* : **MM. Frédéric THUILLIER**, directeur des affaires publiques, et **Gilles ROTA**, directeur juridique commerce et distribution.

- *Jeunes Agriculteurs* : **M. Guillaume CABOT**, vice-président, et **Mme Claire COLOMBANI**, conseillère en charge des productions animales et des négociations commerciales.

- *Coordination Rurale* : **M. Emmanuel RIZZI**, président de la CR39.

- *Observatoire de la formation des prix et des marges* : **M. Philippe CHALMIN**, président.

- *Intercéréales* : **Mmes Cécile ADDA-DAILLY**, responsable durabilité, et **Marine IMBAULT**, responsable des affaires publiques.

- *Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA)* : **MM. Patrick BÉNÉZIT**, secrétaire général adjoint, **Xavier JAMET**,

responsable des relations institutionnelles, et **Benjamin GUILLAUME**, chargé de mission Organisation économique.

- *E. Leclerc* : **MM. Michel-Édouard LECLERC**, président-directeur général, **Alexandre TUAILLON**, chargé de mission auprès du président, et **Mme Marie DE LAMBERTERIE**, secrétaire générale.

Mercredi 13 juillet 2022

- *Ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire* : **MM. Simon LAPORTE**, conseiller économie et suivi des filières alimentaires, **Emmanuel HONORÉ**, conseiller chargé des élus et des discours, et **Serge LHERMITTE**, chef du service compétitivité et performance environnementale (Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises).

- *Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF)* : **M. Guillaume DAIEFF**, sous-directeur en charge du droit de la concurrence, de la consommation et des affaires juridiques, et **M. Pierre REBEYROL**, chef du bureau « commerce et relations commerciales ».