

## Avant-propos

La publication du douzième rapport au Parlement de l'Observatoire de la Formation des Prix et des Marges des Produits Alimentaires intervient en un moment de fortes tensions au sein des filières alimentaires dans un contexte – nouveau pour toute une génération d'acteurs économiques – de forte inflation.

La crise du Covid, puis le déclenchement de la guerre en Ukraine, ont provoqué en 2022 à la fois un net ralentissement de la croissance économique et de fortes tensions sur les marchés mondiaux de matières premières en particulier pour l'énergie et l'alimentation au point que dans de nombreux pays occidentaux – et surtout en Europe – on a pu parler d'une véritable situation de stagflation comme l'on n'en avait pas connu depuis le début des années quatre-vingts du siècle dernier. Au niveau mondial l'inflation a dépassé les 15 % ; elle a approché les 10 % aux Etats-Unis et en Allemagne, les 6 % en France.

Si la hausse des prix de l'énergie a joué un rôle premier, en particulier avec la crise qui a affecté les marchés du gaz et de l'électricité (limitée en France pour les particuliers par les mesures de boucliers tarifaires), les prix alimentaires n'ont pas été en reste et l'Insee estimait leur hausse en avril à près de 15 % en rythme annuel. Il faut y voir là les conséquences tant de la flambée des prix de l'énergie que des tensions sur nombre de marchés agricoles.

Le rapport de l'OFPM présenté au Parlement fait avant tout le bilan de l'année 2022 et dans un premier temps ce sont les principaux enseignements de cette année que son président voudrait présenter ici.

### **Une année de fortes tensions**

Le premier constat est celui d'une nette augmentation des prix agricoles dans un climat de forte volatilité.

Les marchés agricoles mondiaux, déjà tendus en 2021 avec l'importance des achats chinois et quelques accidents climatiques, comme au Canada pour le blé dur et le colza (et les graines de moutarde...) ont été touchés de plein fouet par le déclenchement de la guerre en Ukraine qui a affecté les céréales (le blé en particulier) et les oléagineux (le tournesol bien sûr mais les marchés des huiles ont surtout été affectés par un embargo indonésien sur les exportations d'huile de palme). L'indice des prix agricoles mondiaux calculé par la FAO a atteint en mars 2022 un niveau record, tant en termes courants qu'en termes réels (en tenant compte de l'inflation), comparable alors aux prix du milieu des années soixante-dix. Un an plus tard, malgré une baisse de 20,5 % de l'indice FAO, grâce à de bonnes récoltes et à une certaine « normalisation » des exportations de la Mer Noire, les prix des grandes commodités agricoles demeurent élevés. En moyenne en 2022, le prix du blé tendre a augmenté de 41 %, celui du blé dur de 34 %, celui du beurre de 57 %. À cela il faut ajouter les hausses de prix des céréales fourragères (maïs) et des oléo-protéagineux (soja), ingrédients de base de l'alimentation animale dont les coûts ont augmenté en moyenne de 30 à 40 %.

Mais la situation internationale n'a pas été la seule responsable des hausses des prix agricoles. En Europe on a assisté en effet à un fort mouvement de hausses de prix des produits animaux : + 32 % pour la viande bovine, + 15 % pour le lait à la production en France, + 25 % pour le porc... Ceci s'explique en partie par le recul de l'élevage en particulier bovin qu'il soit laitier ou allaitant. Seuls de tous les produits suivis par l'OFPM, les fruits et légumes ont fait preuve d'une certaine stabilité : + 10 % pour un panier représentatif de légumes et - 4 % pour les fruits.

Intervenant dans le courant de 2022, ces hausses ne se sont répercutées que lentement au stade du consommateur et cela même en tenant compte de l'augmentation des coûts de l'énergie qu'ont subi industriels et distributeurs. Une partie du décalage a été absorbée par la compression des marges aval, entre industriels et distributeurs. Au stade du consommateur la hausse la plus forte en 2022 a été celle des pâtes alimentaires (+ 26 %) mais la crise du blé dur remontait en fait à l'automne 2021. La baguette a augmenté de 4,4 % (mais la part du blé y a atteint le niveau record de 11,4 %), le beurre de 12 % (mais le panier de PGC laitiers, que calcule l'OFPM, de 7 %), la viande bovine de 13 %, la volaille de 10 %... Etant donné le « modèle » français des « négos », c'est en 2023 que l'impact des hausses risque d'être le plus marqué.

Mais revenons à 2022 : l'augmentation des prix agricoles a profité aux producteurs qui ont retrouvé des marges positives par rapport à leurs coûts de production, que ce soit pour le lait, les céréales et dans une moindre mesure le porc et les volailles. La principale exception demeure l'élevage bovin qui, malgré la hausse des prix, demeure assez loin de deux SMICS par UTH. Ces chiffres sont bien entendu des moyennes et ne peuvent cacher la grande hétérogénéité des exploitations agricoles françaises. Pour les céréales par exemple, les résultats peuvent varier considérablement en fonction des stratégies de vente du blé ou d'achat des engrais (dont le prix a flambé en 2022 dans le sillage du gaz). Mais une chose est claire par contre : l'amélioration de la situation agricole n'est en aucune manière liée à un « partage plus favorable de la valeur ajoutée » comme le célèbrent nombre de discours depuis les Égalim. Les hausses de prix sont celles de marchés mondiaux et européens que subissent l'ensemble des acteurs des filières. Certes l'approche de l'OFPM reste principalement limitée aux canaux de la GMS et ne tient compte ni de la restauration, ni des circuits courts et directs. Mais la crise que connaissent les produits de l'agriculture « bio » (notamment pour les produits laitiers) montre bien les limites de ces créneaux lorsqu'ils ne restent pas des niches.

Dans l'état actuel de la PAC et en tenant compte de ses évolutions probables dans une nouvelle « donne verte » aux contours encore imprécis, il n'y a rien à attendre de Bruxelles en termes de gestion des marchés ni encore moins de stabilisation autour de « prix rémunérateurs ». Paradoxalement pourtant, la diminution de la part agricole des paniers alimentaires devrait permettre de rentrer dans des logiques de contractualisation dont on parle beaucoup au moins en termes de communication mais qui se réalisent fort peu.

### **Un difficile début d'année 2023**

Bien que les données présentées dans ce rapport s'arrêtent à décembre 2022, il est intéressant d'analyser, en fonction des chiffres à notre disposition, la conjoncture des premiers mois de 2023, même s'il est encore trop tôt pour juger de l'impact des négociations de prix qui se sont terminées à la fin février.

Sur les marchés agricoles internationaux le reflux des prix a été en général assez net. Par rapport à la moyenne de 2022, le prix du blé tendre avait ainsi diminué en mars 2023 de 23,5 %, celui du blé dur de 25,7 % (en dollars). Le blé tendre qui, au printemps 2022, dépassait les 400 euros la tonne, oscillait en avril autour de 250 euros. La chute a été aussi nette pour les commodités laitières : - 13 % pour le beurre, - 37 % pour la poudre (par rapport aux moyennes de 2022). Maïs et soja pour l'alimentation animale se sont moins affaiblis (n'oublions pas aussi l'impact du rebond de l'euro par rapport au dollar), alors que le colza était fortement orienté à la baisse. Du côté des viandes, si les prix de la viande bovine ont quelque peu plafonné (à plus de 5 € le kg pour la vache dite moyenne), tel n'a pas été le cas de la viande porcine dont les prix ont gagné 50 centimes le kg sur les quatre premiers mois de l'année (à plus de 2,50 €/kg) soit une hausse de 30 % en mars 2023 par rapport à la moyenne de 2022. Quant au lait payé au producteur, il a passé la barre des 500 €/1 000 l (+ 11,5 % en février 2023).

Au stade du consommateur, les hausses constatées en mars 2023 ont été en général plus fortes que celles enregistrées sur l'ensemble de l'année 2022 : + 10,5 % pour le jambon cuit,

+ 12,9 % pour la viande hachée réfrigérée, + 14,8 % pour le lait de consommation, + 12,3 % pour le beurre et encore + 7 % pour la baguette et + 8,6 % pour les pâtes alimentaires (le tout mars 2023 sur moyenne 2022). Il y a là incontestablement un effet de rattrapage accentué par l'impact des négociations de prix dont le résultat devrait d'ailleurs s'étaler sur plusieurs mois. Rappelons aussi qu'un élément important dans la constitution des prix a pu jouer : il s'agit du net reflux des prix de marché du gaz naturel (revenus d'un pic de plus de 300 € le MWh en septembre 2022 à 40 € en avril 2023) et donc de l'électricité : mais là aussi tout dépend des dates de renouvellement des contrats signés avec les fournisseurs... Un autre facteur est à prendre en considération : le prix des emballages et là les prix des papiers et des cartons restent soutenus à des prix historiquement élevés.

Ceci met en évidence la difficulté qu'il y a à figer de manière annuelle les prix alimentaires. Dans un scénario de confiance entre les acteurs il devrait être possible de revoir les prix à la hausse comme à la baisse en fonction des aléas des prix des matières premières et de l'énergie. Force est de constater qu'en France, malgré une accumulation réglementaire sans équivalent, cela paraît fort difficile à réaliser.

Les hausses des prix alimentaires liées aux événements de 2022 devraient donc s'étaler encore au moins sur le premier semestre 2023. De manière symbolique – et presque anecdotique – il sera intéressant de voir ce qu'il adviendra du prix de la baguette ! Son nouveau statut au patrimoine mondial de l'UNESCO la protégera peut-être. Plus sérieusement les tensions demeurent fortes pour les produits animaux et cela en lien avec l'évolution de l'appareil productif agricole français.

### **Le rapport 2023 de l'OFPM**

Ce douzième rapport de l'OFPM comporte un certain nombre d'innovations. Conscients du fait que l'épaisseur des volumes précédents (plus de 500 pages en 2022) pouvait être quelque peu rébarbative, nous nous sommes efforcés de le rendre plus synthétique. La principale innovation du rapport est l'ajout de la pomme de terre qui est donc traitée pour la première fois autour de deux « modèles » : vapeur et four-frites. Constatons que pour un produit de faible valeur, non transformé (autour de 1,20 € le kg), le coût agricole y est particulièrement faible (autour de 20 %).

Ces dernières années un effort tout particulier a été entrepris pour combler une lacune majeure des travaux de l'OFPM : le calcul des marges de l'industrie laitière. Alors que la méthode utilisée pour les marges des rayons de la grande distribution a fait ses preuves, l'industrie laitière a souhaité – pour des raisons de confidentialité poussées à l'extrême – confier à un cabinet extérieur la réalisation d'une enquête sur la base du volontariat permettant d'évaluer les marges tant au niveau global que pour les trois principaux « métiers » du lait. Ces résultats, encore préliminaires et comportant des incertitudes méthodologiques, sont publiés pour la première fois pour 2021 en pourcentage de chiffre d'affaires. Malgré les demandes de l'OFPM et en tenant compte de toutes les exigences de confidentialité nécessaire, il n'a pas été possible d'avoir accès aux données utilisées ce qui contrevient aux règles qui régissent l'ensemble de la collecte statistique que réalise l'OFPM. Le président de l'OFPM ne peut que regretter cet état de fait tout en mesurant quand même déjà l'effort réalisé...

### **Regard sur douze ans à la présidence de l'OFPM**

Président de l'OFPM depuis sa création en 2010, je quitterai mes fonctions durant l'été 2023. Ce dernier texte sous ma seule signature est une occasion de faire un bilan de cet « organisme consultatif » placé sous la double tutelle des ministères de l'agriculture et de l'économie. La loi du 27 juillet 2010 lui donnait dans son article 19 la mission « d'éclairer les acteurs économiques et les pouvoirs publics sur la formation des prix et des marges... ». Au fil

des lois qui se sont succédées (2016, 2018), cette fonction fondamentale n'a pas changé. Il me semble que cette mission a été remplie avec bien entendu quelques limites. Au fil des années, l'OFPM a enrichi son portefeuille de produits jusqu'à couvrir la totalité des produits frais avec l'adjonction récente de la pomme de terre. Le vin, le sucre, les oléagineux sont par contre restés dans les cartons la plupart du temps du fait du peu d'intérêt des filières concernées pour cet exercice. La démarche de l'OFPM a en effet dès l'origine été celle de la transparence sur la base des données disponibles, publiques ou privées dès lors que celles-ci étaient contrôlables. Au fil des années l'analyse s'est affinée passant de calculs de marges brutes agrégées à ceux de marges nettes notamment en ce qui concerne la distribution. Le rapport de l'Observatoire est ainsi peu à peu devenu une référence pour l'ensemble du secteur agro-alimentaire alors qu'il s'enrichissait de réflexions nouvelles comme celles concernant « l'euro alimentaire ». Par ailleurs, le choix a été fait dès l'origine de fonctionner par consensus. Le rapport de l'OFPM doit être adopté à l'unanimité des organisations représentatives membres du Comité de pilotage (il paraît que l'on devrait parler là de « représentation partagée »). Ceci recouvre tous les échanges entre représentants des maillons des filières au sein de la trentaine de groupes de travail qui se réunissent chaque année. Force est de constater simplement que certaines organisations ont été, au fil du temps plus présentes et actives que d'autres (souvent ces dernières les plus prompts à critiquer).

Au-delà, la principale critique exercée à l'encontre de l'OFPM a été celle de « regarder dans le rétroviseur ». On ne peut le nier : publié en juin 2023, le rapport actuel raconte l'histoire de 2022 et pour certaines données essentielles (les marges des rayons de la grande distribution) celle de 2021. Pour les prix et les marges brutes, un suivi plus actualisé serait possible mais un minimum de recul reste nécessaire. Ce n'est pas dans la mission de l'Observatoire que de suivre au jour le jour l'état des « négos » et le calcul des marges nettes à partir des comptes annuels implique un certain décalage. Le rapport de l'Observatoire a vocation d'être une référence et un point de repère pour tous les acteurs. Il ne peut prétendre à quelque suivi au quotidien que ce soit, comme semble l'exiger l'information en continu.

Une autre critique est celle de se refuser à quelque jugement que ce soit (à l'exception parfois de l'avant-propos du président qu'il signe...). Quelques confrères académiques souhaiteraient problématiques et interprétations. La chose est tentante mais se heurte au fondement même de l'OFPM, sa neutralité et sa vocation à donner matière à réflexion, quitte à chacun à en faire son miel... ou son vinaigre. Au travers des « entretiens de l'OFPM » qui se tiennent pendant le salon de l'Agriculture, nous nous sommes efforcés de nouer des relations avec le monde de la recherche. Ainsi les premières approches de l'Observatoire décomposant les prix au détail en valeur de matière première agricole, valeur ajoutée à celle-ci par l'industrie de transformation et marge du commerce se sont directement inspirées des modèles réalisés par Pascal Mainsant (INRA Ivry) en 2000-2010, eux-mêmes adaptés de travaux américains, et les premiers groupes de travail de l'Observatoire consacrés aux filières viande ont bénéficié des conseils et de l'expertise de ce chercheur. Le laboratoire d'économie de l'INRA rattaché à Toulouse School of Economics avait également organisé en 2014 une session de transfert pour les chargés d'étude de l'Observatoire afin de les familiariser avec l'analyse de séries temporelles de prix. Enfin, « l'euro alimentaire » a été développé à l'Observatoire grâce aux travaux de Jean-Pierre Butault (INRA-AgroParisTech) en 2012, eux aussi inspirés d'études américaines.

Mais au-delà de ces apports précieux, les relations de l'Observatoire avec le monde de la recherche restent encore trop limitées mais plutôt par manque d'appétence des intéressés de plus en plus formatés à la publication d'articles d'économie théorique et peu attirés par des travaux d'économie industrielle « de base ». Le thème des relations à l'intérieur des filières agro-alimentaires n'a malheureusement suscité guère de vocations depuis les travaux pionniers de Ray Goldberg (Agro-business coordination) à Harvard dans les années cinquante !

On a souvent aussi demandé à l'OFPM d'établir des comparaisons avec les autres pays européens. Mais là, l'Observatoire est bien isolé car il est la seule structure de ce type à exister en Europe. C'est bien d'ailleurs parce que la France est une exception en matière de relations commerciales et de tensions au sein des filières qu'elle est le seul pays à s'être doté d'une telle structure. Le rapport de l'OFPM n'a aucun équivalent en Europe (si ce n'est en Espagne pour l'huile d'olive et le lait), souvent d'ailleurs parce que - comme en Allemagne - le besoin n'en a jamais été exprimé. Quelques réflexions ont été lancées à Bruxelles et confiées comme à l'accoutumée à des cabinets de consultants sans que ces travaux ne débouchent pour l'instant sur des résultats concrets de la nature du présent rapport. Ce n'est pas faute d'avoir essayé de nous livrer à des comparaisons européennes mais force est de constater qu'une telle entreprise, au-delà de la contrainte de moyens à mettre en œuvre, se heurte au fait qu'à l'exception de certains pays, on ne dispose pas toujours, en ligne sur les sites des services statistiques nationaux de nos partenaires, du même niveau de détail requis pour nos travaux et tel que délivré par notre Insee et notre SSP. À titre d'exemple, les chiffres de la comptabilité nationale irlandaise sur l'agriculture sont laissés en blanc, mentionnés comme « confidentiel » dans les tableaux entrées-sorties que cet État membre transmet à Eurostat... ; l'Allemagne ne diffuse pas de données sur les marges de commerce et de transport afférentes à la consommation des produits agricoles et des industries alimentaires... Et, évidemment, les enquêtes « ad hoc » de l'Observatoire sur les comptes par rayon alimentaire en GMS, et dont les résultats constituent une des matières les plus attendues et les plus commentées de l'Observatoire, n'ont à notre connaissance pas d'équivalent ailleurs... apparaissant en outre aux yeux de représentants de certains pays comme une immixtion incongrue de l'État, d'après leurs réactions lors de nos présentations de l'Observatoire dans des instances européennes.

Mais au fond la principale question que peut se poser un président en fin de mandat est de savoir si nous avons été utiles. Certes la connaissance a progressé nombre d'idées reçues ont été infirmées et une certaine transparence « ex-post » s'est imposée. Mais l'humilité force à admettre que bien peu de choses ont changé dans les mentalités : chaque année les « négos » tournent au psychodrame et si en douze ans les discours ont un peu évolué, la réalité du terrain reste celle de rapports de force marqués au coin de la brutalité et la France continue à être de ce point de vue une exception européenne. Ce n'est pourtant pas faute aux pouvoirs publics d'avoir essayé et d'avoir lancé ce remarquable exercice des « Égalim ». À l'époque, on a pu parler d'un esprit des « Égalim » et penser que rien ne serait plus comme avant. C'était là un rêve qui a débouché sur quelques textes supplémentaires mais aussi sur de nouvelles tensions. L'accumulation réglementaire est vaine et parfois même contreproductive. Chacun en son domaine a sa part de responsabilité : la grande distribution en imposant trop souvent des conditions déraisonnables au travers des « X fois net », l'industrie en s'abritant un peu facilement sur la défense des PME, le monde agricole en attendant tout de pouvoirs publics de plus en plus démunis, les consommateurs eux même en mélangeant allègrement qualité, enjeux environnementaux et pouvoir d'achat. Tant que la seule question posée au Président de l'OFPM au moment de la présentation du rapport reste « qui s'en met plein les poches ? » on comprend bien que les mentalités en France ont peu évolué en ces douze années.

Les principales victimes en restent quand même les agriculteurs (et surtout les éleveurs). On mesure mal ce qu'a pu être la véritable « révolution culturelle » pour le monde agricole, au début du XXI<sup>ème</sup> siècle, la fin de la PAC historique, celle de la gestion des marchés. En quelques années on est passé du stable à l'instable : cela avait été le cas des marchés monétaires en 1971, du pétrole en 1985 et plus récemment encore du gaz et de l'électricité. Banquiers et énergéticiens avaient alors su s'adapter. Mais là ce sont des agriculteurs qui ont subi le choc, certes compensé par des aides de plus en plus assorties de contraintes à la légitimité parfois discutable. La hausse actuelle –bienvenue – de certains produits notamment animaux est malheureusement une conséquence de l'abandon d'exploitations, de déprise et de décapitalisation. C'est aussi une conséquence d'un climat d'incertitude et de doute : les lents

progrès de la contractualisation en sont un malheureux exemple. Le résultat en est d'ailleurs une perte de compétitivité de la France qu'illustrent bien les travaux de l'euro alimentaire qu'il s'agisse de production agricole ou de transformation alimentaire. Grace aux vins et spiritueux (l'univers du luxe en fait), la France fait encore illusion mais la réalité est plus cruelle.

Alors l'OFPM est-il utile, a-t-il une légitimité à exister et à continuer ses travaux avec l'orientation qui a été la sienne depuis 2010 ? La réponse, certainement un peu subjective de ma part, est incontestablement positive. L'erreur est d'avoir trop souvent demandé à l'OFPM beaucoup plus qu'il ne pouvait délivrer : il ne peut faire ni les prix, ni les marges, il peut simplement les calculer, les analyser. Il ne peut changer les mentalités mais il peut être un lieu de rencontre, de débats, d'approfondissement de la connaissance des autres. Plusieurs observateurs m'ont même fait remarquer que l'Observatoire avait contribué à favoriser une véritable « acculturation » des parties prenantes, que les mentalités avaient plus évolué que je ne le pensais même avec par exemple l'accent mis sur les coûts de production en agriculture. D'autres pays vivent sans observatoire et n'en éprouvent même pas le besoin (mais ils se passent souvent aussi de médiateurs des conflits...).

C'est leur chance mais ce n'est pas le cas de la France. Ceci étant, il y a encore beaucoup à faire pour améliorer « le rendu » des travaux de l'observatoire, pour mieux en communiquer les résultats, pour susciter des vocations académiques en ces domaines, pour améliorer encore la participation des parties prenantes : ce sera le défi d'un nouveau président.

Le temps d'une présidence aussi longue (trop longue certainement) ne doit pas occulter le fait que l'OFPM et ses travaux ont été le résultat d'un extraordinaire travail d'équipe réalisé dans un cadre budgétaire contraint malgré l'aide précieuse qui a été celle de FranceAgriMer qui a accueilli et nourri l'OFPM tout en préservant son indépendance.

La cheville ouvrière des premières années, celui qui est le véritable « père » de la méthode OFPM est Philippe Boyer sans lequel l'Observatoire ne serait pas ce qu'il est devenu. Comment aussi ne pas mentionner ses successeurs au secrétariat général, Philippe Paquette et maintenant Frédéric Douel.

S'appuyant sur les chargés d'études de FAM, l'Observatoire a formé une équipe avec ses chargés de mission, Julie Blanchot, Amandine Hourt, Laure Deudon et maintenant Romain Girard, Anatole Gaultier, Fédora Khaili.

Au sein de FranceAgriMer, l'OFPM a bénéficié de l'accompagnement d'André Barlier, de Mylène Testut-Neves et maintenant de Pierre Claquin et de Cécile Guillot. Mais comment ne pas remercier aussi tous ceux qui au fil de ces douze années ont accepté de présider les groupes de travail et de s'impliquer de manière totalement bénévole dans les chantiers lancés par l'OFPM :

Sylvie ALEXANDRE (Produits laitiers),

Jean-Louis BARJOL (Produits biologiques),

Thierry BERLIZOT (Céréales),

Dominique DE FRANCE (Produits aquatiques),

Jean-Louis GÉRARD (Fruits et Légumes, produits bio),

Pascale MAGDELAINE (Porc et volailles),

Georges Pierre MALPEL (Porc et volailles),

Catherine MARIOJOULS (Produits aquatiques),

Olivier PERRAULT (Fruits et Légumes),

Pierre Henri TEXIER (Porc et volailles),

Le comité de pilotage, les groupes de travail ont été l'occasion de belles rencontres, de relations, qui se sont forgées et enrichies. Je mesure pleinement aujourd'hui le privilège qui a été celui d'être le président de l'OFPM.

À tous merci et un au revoir un peu teinté d'émotion.

Philippe CHALMIN,  
Président de l'Observatoire de la formation des prix et des marges  
Mai 2023

