

COMMUNICATION DU 27 JUILLET 2022

M. ALBERTINI ET MME TROUVÉ

GROUPE DE SUIVI SUR L'INFLATION DES PRIX FOCUS SUR L'ÉNERGIE ET L'ALIMENTATION

Notre économie est aujourd’hui confrontée à un phénomène que l’on pensait appartenir au passé, celui de l’inflation. Celle-ci atteint actuellement des niveaux inédits depuis les années 1980, en France et en Europe. Cette situation suscite nombre d’interrogations quant à ses causes et ses conséquences sur notre économie. Cela justifie que la représentation nationale s’empare de ce sujet.

Quelques éléments de définition sont nécessaires pour éclairer la situation actuelle. L’inflation correspond à **une hausse généralisée et durable des prix**. Son niveau est mesuré à travers l’évolution de **l’indice des prix à la consommation (IPC)**. Cet indicateur économique, calculé par l’INSEE, est établi depuis 1913 à partir de la variation des prix d’un panier fixe de biens et services, actualisé chaque année⁽¹⁾. **Eurostat** calcule, pour sa part, des **indices des prix à la consommation harmonisée (IPCH)**, qui permettent de réaliser des comparaisons entre États membres de

l’Union européenne⁽²⁾. L’indice des prix à la consommation est le principal outil d’analyse de l’inflation et de son évolution⁽³⁾.

L’inflation traduit **une diminution du pouvoir d’achat de la monnaie**. Elle peut être nourrie par des tensions sur la **demande** (déséquilibres sur les marchés) ou **sur l’offre** (hausse des coûts de production).

Ses effets sur les agents économiques sont variés, même s’ils diffèrent selon ses causes et selon le degré d’indexation des salaires et des prestations sociales. De manière générale, l’inflation pèse sur **le pouvoir d’achat des ménages, notamment des plus modestes**, et sur **les coûts de production des entreprises**. Dans le cas où l’inflation est principalement importée, elle peut nourrir une dégradation des termes de l’échange en raison du plus fort dynamisme des prix des importations par rapport à celui des exportations, ce qui constitue en conséquence un prélèvement sur le revenu national⁽⁴⁾.

(1) Ces indices harmonisent le calcul de l’inflation en intégrant notamment les différences de modèles sociaux entre les États membres, c’est-à-dire la part des dépenses sociales qui sont laissées à la charge des citoyens ou prises en charge par la puissance publique.

(2) Ces indices harmonisent le calcul de l’inflation en intégrant notamment les différences de modèles sociaux entre les États membres, c’est-à-dire la part des dépenses sociales qui sont laissées à la charge des citoyens ou prises en charge par la puissance publique.

(3) Mme Aurélie Trouvé, co-rapportrice du groupe de suivi, considère cependant que les outils statistiques actuels ne permettent pas, en l’état, de mesurer les impacts de l’inflation sur les biens communs ou sur les acteurs publics, à travers leur capacité à proposer des services et infrastructures accessibles et de qualité, à titre d’exemple.

(4) Ainsi que le relève la Banque de France, dans sa contribution écrite adressée à vos rapporteurs : « économiquement, une inflation importée a un effet analogue à un prélèvement sur les revenus de tous les agents économiques : pour obtenir la même quantité de biens, il est nécessaire de payer plus cher. Ce

Un contexte économique particulier, inédit depuis plus de quarante ans, prévaut depuis plusieurs mois, puisque l'inflation atteint en France, en moyenne, + 5,8 % en juin 2022 (IPC) – et même + 6,5 % sur cette période, si l'on choisit de retenir l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH) – avec une hausse particulièrement marquée pour l'énergie et l'alimentation.

C'est pourquoi la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale a décidé de créer **un groupe de suivi de l'inflation des prix, avec pour objectif de faire la lumière sur les causes de l'inflation et de formuler des recommandations à destination des pouvoirs publics.**

En quelques semaines, du 12 au 20 juillet 2022, votre groupe de suivi a réalisé plus d'une vingtaine d'auditions. Au total, plus de 35 acteurs ont été entendus et de nombreuses contribution écrites ont été reçues. Forte de ce travail, la présente communication a vocation à dresser **un état de lieux de la situation**, en attachant une attention particulière à **la question des prix alimentaires et des prix de l'énergie** qui occupent aujourd'hui une place prépondérante dans le débat public. Avant d'en venir à la situation spécifique propre aux prix de l'énergie et de l'alimentation, vos rapporteurs ont souhaité dresser un bref panorama macroéconomique sur l'inflation des prix actuels en France et en Europe.

UN NIVEAU D'INFLATION INÉDIT EN FRANCE ET EN EUROPE DEPUIS LE MILIEU DES ANNÉES 1980

A. Un niveau d'inflation inédit en France et en Europe

Le niveau de l'inflation en France est aujourd'hui élevé, **avec une estimation à + 5,8 % en juin 2022 (glissement annuel de l'IPC) et de + 6,5 % si l'on retient l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH).** La France se singularise néanmoins par **un niveau d'inflation inférieur à la**

prélèvement est estimé à environ 170 milliards d'euros entre le deuxième trimestre 2021 et le premier trimestre 2022 pour la zone euro, soit 1,3 %

moyenne de la zone euro (+ 8,6 % en juin 2022).

Le taux d'inflation annuel en Europe en mai 2022



Données : Eurostat (mai 2022 pour les pays de la zone euro et avril 2022 pour les Etats hors zone euro)

Source : Eurostat

Le niveau élevé de l'inflation en France et en Europe semble marquer **un changement de cycle économique après une longue période d'inflation faible.** L'inflation avait effectivement été, en moyenne, nettement inférieure à + 2 % depuis 2015 et elle était même descendue à + 0,5 % en France (+ 0,3 % en zone euro) en 2020 du fait de la crise sanitaire.

B. Des causes variées tenant principalement au redémarrage de l'économie mondiale et à la guerre en Ukraine

La situation actuelle procède de plusieurs causes tenant d'abord à des tensions sur la demande mondiale et aux conséquences économiques de la guerre en Ukraine.

Après une phase de ralentissement économique pendant la crise sanitaire, la demande mondiale a rebondi vigoureusement, du fait notamment de *stimuli budgétaires massifs* – en particulier aux États-Unis, où la consommation de biens a fortement crû. En parallèle, certaines chaînes de valeur mondiales sont restées en partie désorganisées, avec des difficultés

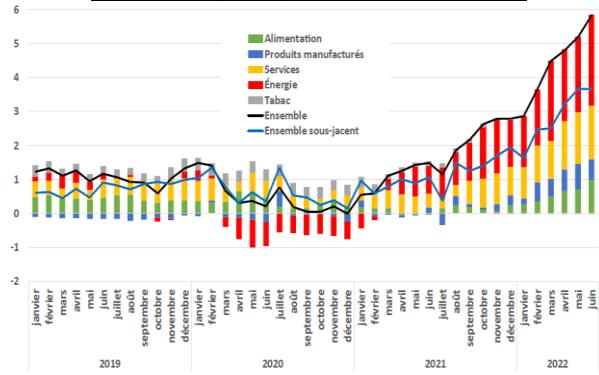
de son produit intérieur brut (PIB) ; pour la France, il représente 32 milliards d'euros sur la même période, soit 1,3 % du PIB également ».

renforcées en Asie du fait notamment de la mise en place d'une stratégie « zéro-Covid » de la Chine. L'augmentation des coûts de transport ne procède pas seulement du prix du pétrole : c'est aussi la conséquence de la réduction du trafic aérien (et d'une demande accrue de transport maritime), de la hausse des marges des transporteurs et de la réorientation des routes du fret maritime au détriment de l'Union européenne.

La guerre en Ukraine est enfin venue aggraver cette tendance, en perturbant fortement **les marchés internationaux de matières premières énergétiques et agricoles** (*point développé dans les parties thématiques infra*).

Si la dynamique inflationniste actuelle est donc initialement **d'origine extérieure (importée)**, sa base tend néanmoins à s'élargir. En effet, bien que la croissance des prix de l'énergie représente la principale contributrice au glissement annuel de l'**indice des prix à la consommation**, la forte hausse des coûts de production observée depuis la mi-2021 dans l'industrie et l'agriculture continue de se transmettre progressivement et partiellement aux prix à la consommation des produits alimentaires et manufacturés. **Des hausses de prix peuvent aussi s'observer dans les services**, en particulier lorsque ceux-ci mobilisent fortement des produits énergétiques (par exemple, les transports). Le graphique ci-dessous détaille la contribution des différents secteurs d'activités à cette dynamique. Il démontre l'importance de la composante énergétique de l'inflation.

Glisement annuel des prix à la consommation en France (en %) et ses contributions



Source : INSEE

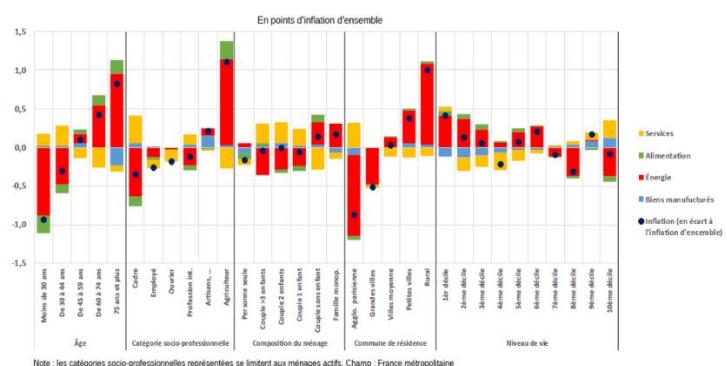
C. Des conséquences notables sur le pouvoir d'achat des ménages et sur les coûts de production des entreprises

L'inflation a fortement touché les ménages, **en faisant baisser leur pouvoir d'achat et leur consommation en 2022**, d'après les enquêtes de conjoncture de l'INSEE. Le revenu disponible brut (RDB) des ménages en euros courants se replie en effet nettement au premier trimestre 2022 (- 0,5 % après + 1,9 %), pour des raisons tenant à la fois au recul mécanique des prestations sociales après le versement de l'indemnité inflation, et au redressement des prélèvements fiscaux, dans un contexte d'accélération des prix à la consommation (+ 1,3 % après + 0,8 %).

L'impact de l'inflation sur les ménages est inégal en fonction de leurs revenus, de leurs situations personnelles et de leurs lieux de vie. Les ménages ruraux et les plus modestes sont les plus touchés. À titre d'exemple, les agriculteurs sont davantage exposés à l'inflation (à hauteur de 1 point de plus que sa valeur moyenne). Il en va de même pour les ménages les plus modestes (premier décile) pour lesquels l'impact réel est supérieur d'un demi-point au taux d'inflation moyen, **principalement en raison de la hausse du coût de l'énergie.**

Au niveau global, les écarts d'inflation entre catégories de ménages dépassaient 1 point en avril 2022.

Écart d'inflation à l'inflation d'ensemble, en avril 2022, par type de ménages



Source : INSEE

Cette croissance accélérée des prix conduit également à des demandes renforcées d'augmentation de salaires au

sein des entreprises, dans un contexte de hausse de leurs coûts de production.

Les chiffres fournis à vos rapporteurs font état **d'une augmentation des prix agricoles à la production de + 30 % sur un an (mars 2022)**, pour des taux de hausse pouvant atteindre 60 à 70 % sur certains produits (point développé dans le focus alimentation *infra*). Dans le même temps, les **prix à la production de l'industrie hors énergie** ont connu une hausse de + 10 à + 15 %. **L'accélération des prix à la production dans les services est en revanche restée plus mesurée**, à + 3,5 % sur un an au premier trimestre de cette année, sauf ceux concernant le transport maritime de fret (+ 51 % sur cette période et un quasi doublement sur 2 ans).

Selon les chiffres de l'INSEE, les prix à la vente finaux au consommateur dans les mêmes secteurs ont respectivement augmenté en moyenne de **+ 6,3 % en un an pour les prix agricoles, + 4,5 % sur la même période pour les produits manufacturés, et, enfin, + 4 % à + 5 % pour les prix dans les services**. Cela signifie que **les entreprises ont, pour l'instant, absorbé en partie le choc de la hausse des coûts, en ne répercutant cette hausse que partiellement sur leurs clients**. Le cas des prix énergétiques à l'importation est évidemment spécifique, avec une hausse de + 30 % sur un an. Les entreprises ont en effet progressivement tendance **à répercuter ces hausses de coût par une révision de leurs prix de vente**, en particulier dans les secteurs du bâtiment et de l'industrie.

Le taux de marge des entreprises est en baisse en 2022. L'INSEE estime qu'il devrait revenir à sa moyenne de long terme, autour de 31 %, à l'horizon de 2024, après avoir atteint un niveau record de 34 % en 2021, soit un niveau proche de celui observé avant la crise sanitaire. Ce niveau reste néanmoins historiquement élevé (tableau), ce qui signifie que les ménages « sur-absorbent » le choc inflationniste.

Évolution des taux de marge, d'investissement et d'autofinancement des entreprises

Année	Taux de marge	Taux d'investissement	Taux d'autofinancement
2021	34,3	25,6	105,3
2020 (r)	31,8	24,7	88,8
2019	33,3	24,2	97,1
2018	31,5	24,3	91,9
2017	31,7	23,8	96,2
2016	31,7	23,2	98,5
2015	32,0	22,8	97,5
2014	30,3	22,8	91,7
2013	29,7	22,6	91,8

Source : INSEE

Cette valeur moyenne masque des disparités importantes entre les secteurs : les chiffres de l'INSEE (comptes des entreprises par branche) montrent des marges records dans la branche Énergie (+ 15 points par rapport à l'avant-Covid) et dans le secteur des transports.

Taux de marge par branche



- Secteurs de l'énergie, de l'eau, des déchets

- Secteur des transports

Source : graphique réalisé à partir des données « Comptes des entreprises par branche » INSEE⁽¹⁾

D. Un impact sur les finances publiques à ne pas négliger

L'impact économique de la situation actuelle sur les finances publiques résulte à la fois du **financement des mesures de soutien aux ménages et aux entreprises, et du risque sur le financement de la dette publique**.

Sur le premier point, des débats sont en cours devant le Parlement et portent sur l'opportunité de prolonger ou non l'existence d'un certain nombre de dispositifs permettant de soutenir le pouvoir

(1) <https://www.insee.fr/fr/statistiques/6449604?sommaire=6439830#titre-bloc-14>

d'achat des Français. Les mesures de soutien au pouvoir d'achat des Français ont un coût certain pour les finances publiques, de l'ordre de 20 milliards d'euros pour le nouveau volet de mesures en cours de discussion. De tels moyens représentent un enjeu important de politique budgétaire, alors que le Gouvernement entend atteindre une cible de déficit public inférieure à 3 % d'ici 2027.

Madame Aurélie Trouvé considère que la priorité doit être donnée au soutien réel du pouvoir d'achat des Français, en particulier par une hausse des salaires, des pensions et des prestations sociales au moins au niveau de la hausse des prix. Tel n'est pas le cas dans le train des mesures décidées à cette heure, et cela va encore amoindrir le pouvoir d'achat des ménages, notamment des plus modestes. Enfin Mme Trouvé conteste l'opportunité d'une réduction du déficit public à une cible inférieure à 3 % du PIB à l'horizon 2027.

Monsieur Xavier Albertini, pour sa part, souhaite que les efforts de soutien du pouvoir d'achat des Français soient compatibles avec les objectifs fixés par le Gouvernement. Il considère également que l'efficacité de la dépense publique dans ce domaine est primordiale afin de répondre en actes aux attentes des Français en matière de pouvoir d'achat. Il relève enfin que le projet de loi de finances rectificative pour 2022 évalue le soutien du pouvoir d'achat des Français consécutif aux mesures gouvernementales à 3 points en 2022, ce qui permettrait de préserver le pouvoir d'achat en dépit de la dynamique de l'inflation, avec une augmentation sur l'année de + 0,5 %.

Sur le second point, à savoir les impacts de l'inflation sur la dette publique, Mme Aurélie Trouvé souhaite insister sur le fait que les taux d'intérêt réels, c'est-à-dire les taux nominaux diminués du taux d'inflation, restent pour l'heure favorables. La structure de la dette française est solide : sa durée de vie moyenne est de plus de 8 ans et a été contractée à des taux privilégiés. Or l'une

des conséquences peu soulignées de l'inflation est qu'elle fait mécaniquement fondre la dette contractée dans le passé ; c'est d'ailleurs ce qui s'était passé après la seconde guerre mondiale. Elle considère donc qu'il n'y a pas lieu, à ce stade, d'être alarmiste : les revenus de l'État tendent à suivre l'inflation et cette dernière est réputée plus favorable aux emprunteurs qu'aux créanciers ; les taux auxquels emprunte l'État demeurent très faibles, voire négatifs en valeur réelle. L'épargne populaire tend en revanche à souffrir de l'inflation, alors qu'elle est aujourd'hui mobilisée par les Français pour résister aux chocs, faute de revalorisation significative de leurs revenus.

M. Xavier Albertini considère, pour sa part, que la France dispose d'une économie solide garantissant une qualité de signature pour son financement par la dette. Il relève néanmoins que certaines obligations françaises sont indexées sur l'évolution des prix⁽¹⁾ et que la **Banque de France considère que l'inflation aura un impact négatif sur le coût de la dette française.** En effet, comme l'a indiqué M. Villeroy de Galhau, gouverneur de la Banque de France, lors de son discours devant le Haut Conseil des finances publiques en date du 10 mai dernier : « *Les marchés financiers incorporent [...] une prime de risque face à ce retour de l'inflation : en passant, ceci fragilise désormais beaucoup l'idée reçue selon laquelle l'inflation réduit la dette et sa charge. Les taux ont donc déjà significativement monté (l'OAT à 10 ans est passé de 0,1 % il y a un an, début mai 2021, à 1,6 % aujourd'hui) et ils devraient continuer à le faire, particulièrement sur le segment à court terme. Toute augmentation des taux se transmet progressivement à la dette émise ou réémise, à raison d'environ 15 % par an de l'encours pour la France. Selon nos estimations, chaque hausse de 1 % des taux entraînera au bout de 10 ans une augmentation de la charge annuelle d'intérêt de 1 point de PIB, et une augmentation de la dette de 5 ½ point de PIB, par rapport à une situation sans hausse de taux. Chaque 1 % de hausse des taux*

(1) D'après le bulletin mensuel de juin 2022 de l'Agence France Trésor, en mai 2022, « l'encours d'obligations indexées (incluant le supplément d'indexation)

dans l'encours total de la dette négociable était de 11,9 %, se répartissant en 8,5 % d'OAT indexées sur l'inflation de la zone euro (OAT€i) et 3,4 % d'OAT indexées sur l'inflation française (OATi) ».

d'intérêt représente donc à terme un coût annuel supplémentaire de près de 40 Md€, soit presque le budget actuel de la Défense ». La question de l'impact de l'inflation sur la dette publique doit donc être pris en compte afin d'éviter que le service de la dette ne vienne amputer des investissements qui seraient nécessaires dans le futur.

	Fin 2019	Fin 2020	Fin 2021	Fin avril 2022	Fin mai 2022
Encours de la dette négociable	1 823	2 001	2 145	2 189	2 189
dont titres indexés	226	220	236	252	259
Moyen et Long Terme	1 716	1 839	1 990	2 042	2 046
Court Terme	107	162	155	147	143
Durée de vie moyenne de la dette négociable	8 ans	8 ans	8 ans	8 ans	8 ans
	63 jours	73 jours	153 jours	191 jours	213 jours

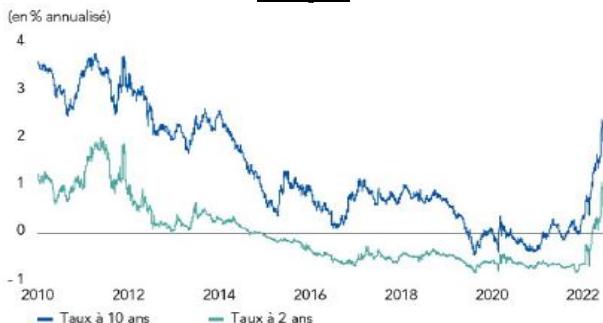
Dette négociable de l'État depuis fin 2019 au 31 mai 2022 (en milliards d'euros)

Source : Agence France Trésor

La dynamique inflationniste a conduit les marchés à anticiper un resserrement de la politique monétaire de la Banque centrale européenne. L'annonce du relèvement de ses taux directeurs le 21 juillet dernier est venue confirmer ces anticipations.

M. Xavier Albertini souhaite insister sur l'importance d'être vigilant vis-à-vis de l'évolution des taux d'emprunt sur les marchés financiers de l'État, qui ont connu une hausse notable ces derniers mois. Cette tendance pourrait en effet conduire à un accroissement à terme du coût de la dette⁽¹⁾ pour le budget de l'État.

Taux des obligations souveraines de l'État français



Source : Bloomberg, calculs Banque de France (dernières données au 30 juin 2020)

E. Une sortie d'inflation difficile à prévoir dans le temps

Vos rapporteurs sont conscients de la **difficulté de réaliser des prévisions**, dans un contexte économique et politique qui reste incertain. Ils ont néanmoins souhaité interroger les acteurs auditionnés sur leur perception de la durabilité de la dynamique inflationniste qui touche actuellement l'économie française et européenne.

Les échanges menés font apparaître que, pour l'année 2022, l'inflation devrait continuer de progresser jusqu'à l'été avant de se stabiliser d'ici la fin de l'année autour **de + 7 % en France** (prévision INSEE). Tous s'accordent néanmoins sur le niveau d'incertitude important **entourant l'évolution des prix**.

La dynamique de l'évolution des prix dans les mois à venir dépend de plusieurs facteurs que sont :

– *La dynamique des cours internationaux de l'énergie et des matières premières, eux-mêmes tributaires en partie de facteurs géopolitiques ;*

– *La vitesse et le degré de transmission des prix de production aux prix à la consommation ;*

– *Le degré d'indexation des revenus ;*

– *Les politiques publiques visant à limiter les hausses de prix ;*

– *Les évolutions des politiques monétaires.*

Des phénomène plus durables, selon les politiques publiques mises en œuvre, auront également un impact sur le niveau des prix dans les mois et années à venir :

– La transition énergétique et la capacité à diminuer notre consommation énergétique et d'être moins dépendants des importations et des cours internationaux ;

– La relocalisation des activités productives permettant de moins dépendre des chaînes d'approvisionnement mondiales ;

(1) La Banque de France prévoit au mieux une stabilisation de la dette nationale autour de 110% du PIB à l'horizon 2032.

– La transition agroécologique et la propension de notre agriculture à moins dépendre des achats d'alimentation animale et d'énergie.

Plusieurs scénarios apparaissent envisageables d'après les prévisionnistes :

– *Un retour à un régime de très faible inflation (similaire aux années 2010) ;*

– *Un risque de spirale et de désancrage des anticipations ;*

– *Un scénario médian (espéré) de retour vers environ 2 % à un horizon de moyen-terme.*

Madame Aurélie Trouvé considère qu'il existe en outre un 4^e scénario, qui serait celui d'une stabilisation de l'inflation à un niveau plus important mais modéré, autour de 5 %. Ce scénario conduirait potentiellement à réduire la suraccumulation financière, et apparaît souhaitable à condition de soutenir le pouvoir d'achat des ménages.

Ainsi que la Banque de France l'a indiqué à vos rapporteurs, dans une contribution écrite, **les marchés anticipent une inflation moyenne d'un peu moins de 2,2 % à cinq à dix ans, soit des valeurs proches des anticipations des entreprises qui sont passées de 2 % au quatrième trimestre 2021 à 3 % au deuxième trimestre 2022.**

Anticipations d'inflation

 Ménages européens :	Prévisionnistes professionnels :
5,9 % à horizon 1 an	2,1 % à horizon 5 ans
 Entreprises françaises :	Marchés :
3 % à horizon 3-5 ans	2,2 % à horizon 10 ans

Source : Banque de France

Dans son scénario central, la Banque de France prévoit que « *la disparition progressive de la composante énergie – à l'origine de l'essentiel du choc de prix datant de début 2022 – et l'effet de la normalisation monétaire devraient entraîner une réduction sensible de l'inflation annuelle qui, en zone euro comme en France, reviendrait autour de 2 % en 2024* », tout en reconnaissance néanmoins que « *ces projections sont bien sûr très dépendantes de l'évolution future des prix de l'énergie : dans un scénario dégradé, avec une nouvelle augmentation forte de ceux-ci, la poussée 2023 resterait importante ; mais également dans ce scénario, l'inflation sous-jacente – hors énergie et alimentation – redescendrait autour de 2 % en 2024* ».

Mme Aurélie Trouvé souhaite insister sur les risques que peut comporter une telle politique, qui favorise le patrimoine et le capital, augmente le coût de l'emprunt sur les marchés pour l'État et tend à peser négativement sur l'investissement et la croissance.

M. Xavier Albertini, co-rapporteur de ce groupe de suivi, estime, pour sa part, que la réponse de politique monétaire apparaît proportionnée, tout en restant vigilant sur la nécessité de préserver la croissance en zone euro.

FOCUS SUR L'INFLATION DES PRIX DE L'ÉNERGIE

L'envol des prix de l'énergie, qu'il s'agisse d'énergies primaires, comme le pétrole et le gaz naturel, ou d'énergie finale, comme l'électricité, a fortement contribué à l'accélération sur les prix à la consommation en France et en Europe. Rappelons que dans le cadre de ses travaux, la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale avait créé, sous la législature précédente, un groupe de travail consacré à la question des prix de l'énergie. La communication présentée le 7 décembre 2021 par les députés Marie-Noëlle Battistel et Anthony Cellier faisait le constat d'une hausse généralisée des prix et formulait des recommandations pour soutenir le pouvoir d'achat des Français. Au vu des enjeux renouvelés autour de l'inflation et de la question centrale des prix de l'énergie, vos rapporteurs proposent une actualisation du constat sur cette question et formulent un certain nombre de propositions.

I. UN EN VOL CONTINU DES PRIX DES ÉNERGIES, MOTEUR PRINCIPAL DE L'INFLATION

A. Une hausse continue et durable des prix des matières premières énergétiques et de l'électricité

1. Pétrole et produits pétroliers

Depuis l'automne 2021, les prix des énergies fossiles ne cessent de croître.

Le prix du baril de brent a poursuivi sa hausse, en atteignant 104 dollars (\$) le baril au 25 juillet dernier, soit un triplement de son prix par rapport à l'année 2020, où son prix moyen annuel était de 37 \$ le baril. Cette hausse procède notamment **d'un choc de demande** en lien avec la reprise mondiale post-

covid dans un contexte où les pays de l'OPEP + n'ont pas augmenté leur production au même rythme. Ce niveau reste néanmoins plus faible que lors de la crise de 2008, en raison de la faiblesse actuelle de la monnaie européenne. **Les produits pétroliers ont logiquement suivi cette hausse, pour atteindre un prix inédit de 1 000 euros la tonne**, contre un niveau moyen compris entre 500 et 600 euros la tonne en 2021. Cela s'est évidemment traduit dans le prix des carburants à la pompe pour les Français comme dans les résultats des compagnies pétrolières.

Évolution des prix moyens des carburants depuis 1 an

Prix moyens des carburants	25/07/2022	Depuis 1 semaine	Depuis 1 mois	Depuis 1 an
Sans Plomb 98 (E5)	1,974 €/l	- 6,5 €c/l - 3,20 %	- 17,9 €c/l - 8,30 %	+ 29,8 €c/l + 17,80 %
Sans Plomb 95 (E5)	1,923 €/l	- 5,5 €c/l - 2,80 %	- 16,2 €c/l - 7,80 %	+ 33,7 €c/l + 21,20 %
Sans Plomb 95 (E10)	1,861 €/l	- 6,9 €c/l - 3,60 %	- 17,9 €c/l - 8,80 %	+ 27,7 €c/l + 17,50 %
<u>BioEthanol (E85)</u>	0,861 €/l	+ 0,4 €c/l + 0,50 %	+ 0,6 €c/l + 0,70 %	+ 14,8 €c/l + 20,80 %
Gazole (B7)	1,937 €/l	- 4,6 €c/l - 2,30 %	- 20,1 €c/l - 9,40 %	+ 46,9 €c/l + 31,90 %
GPL	0,861 €/l	- 1,3 €c/l - 1,50 %	0 €c/l 0	- 1,0 €c/l - 1,10 %

Source : Comparateurs des prix de carburant

La tendance récente, sur le marché du pétrole, semble néanmoins s'orienter vers une stabilisation de la hausse dans les prochains mois, d'après les échanges menés par vos rapporteurs avec les acteurs de ce secteur d'activité. Ainsi que l'ont résumé les représentants de l'Union française des industries pétrolières Énergie et mobilité (UFIP-EM) lors de leur audition : « *les apports de diesel ont déjà beaucoup baissé, les marchés se rééquilibrent après le choc du début de la guerre ukrainienne. On ne pense pas avoir de*

crise d'approvisionnement de pétrole brut, il n'est pas difficile de le faire venir du Moyen-Orient. Côté diesel, les marchés internationaux se rééquilibrent pour renforcer les chaînes d'approvisionnement mondiales, notamment au niveau du Moyen-Orient, de l'Amérique du Nord ou encore de l'Inde. Les flux se réorientent, mais cela implique une hausse du coût du transport car on s'approvisionne plus loin ».

L'augmentation des stocks de pétrole américain ainsi que la perspective d'un ralentissement de la croissance mondiale, conséquence possible du maintien d'un niveau d'inflation élevé et de la hausse des taux d'intérêt, semblent dessiner une tendance en ce sens (anticipation d'un ralentissement possible de l'économie chinoise).

2. Gaz naturel

La forte hausse des prix du gaz naturel tient à la fois à des facteurs conjoncturels et structurels.

Actuellement, sur le marché de gros de référence (TTF), le prix du gaz atteint plus de 160 euros le mégawattheure (MWh), ce qui correspond à une multiplication par douze de son prix depuis 2020. Cette forte hausse procède notamment des conséquences économiques de la guerre en Ukraine et de la forte dépendance de l'Union européenne vis-à-vis du gaz russe⁽¹⁾, ainsi que des liens existant entre prix du pétrole et prix du gaz.

La hausse actuellement observée résulte d'abord de la hausse de la demande mondiale consécutive à la reprise économique européenne et internationale. Ainsi que le résume la Commission de la régulation de l'énergie (CRE) dans sa contribution écrite adressée à vos rapporteurs : « *Après une très forte baisse en 2020, les prix du gaz ont commencé à monter dès le premier semestre 2021 du fait de la hausse de la demande liée à*

la forte reprise économique européenne et mondiale. La crise en Europe s'est déclarée à partir de septembre 2021, quand il est apparu que les stockages européens ne seraient pas remplis au début de l'hiver 2021-2022, et que Gazprom ne se comportait plus en acteur commercial normal (non-remplissage des stockages importants détenus en Allemagne, Autriche et Pays-Bas, baisse des livraisons alors que les prix augmentaient déjà fortement). Il s'agit d'une crise d'approvisionnement en gaz et non d'une crise financière ou spéculative ».

La situation actuelle procède également de facteurs structurels plus profonds. L'Europe semble se trouver, en effet, dans une forme d'impasse énergétique depuis plusieurs décennies. Elle est trop dépendante des importations dans ce domaine, dans un contexte où la compétition pour accéder aux ressources en gaz naturel est forte, en raison à la fois de la fin programmée du charbon et des besoins énergétiques liés à la croissance des pays asiatiques. Les difficultés entre l'Union européenne et la Russie, par exemple sur le gazoduc Nordstream 2, ne sont, en outre, pas nouvelles.

Votre rapporteure Aurélie Trouvé souhaite donc insister sur le fait que la crise actuelle est certes liée à des circonstances spécifiques, mais qu'elle couvait, en réalité, depuis plusieurs années. De ce point de vue, elle est, à son sens, davantage une crise de l'imprévision qu'une conjonction de circonstances.

3. Électricité

Les prix de l'électricité en Europe ont également augmenté dès l'automne 2021. Ils ont en effet dépassé pour la première fois les 100 €/MWh en septembre 2021 contre une valeur de 45 €/MWh en 2020 (année de crise du Covid). Ils atteignent actuellement, en France, plus de 400 €/MWh, niveau très supérieurs au prix moyen du mégawattheure sur le marché européen. A titre d'exemple, le

(1) Pour mémoire, la Russie est le deuxième producteur mondial de gaz avec 16,6 % de la production mondiale, mais le premier exportateur de cette

énergie fossile (25 % des exportations mondiales). L'Europe dépend de la Russie pour environ 40 % de ses besoins en gaz naturel.

mercredi 27 juillet dernier, l'écart entre le prix maximum de l'électricité sur le marché français (670,15 €/MWh) et celui de ses voisins européens était supérieur à cent euros par mégawattheure.

Écarts de prix sur le marché européen de l'électricité – 27 juillet 2022



Cette accélération sur les prix s'explique d'abord par **la forte hausse des prix du gaz**. Les prix de l'électricité traduisent en effet le principe du *merit order* qui consiste à appeler, à chaque instant, la centrale la moins coûteuse en Europe, puis, celle un peu plus coûteuse, jusqu'à ce que l'ensemble de la demande soit couverte. **Le prix final dans chaque marché national est donc le coût de la dernière centrale appelée, en tenant compte des capacités d'interconnexions.** Celle-ci est souvent une centrale à gaz.

Les prix français de l'électricité sont toutefois particulièrement élevés en raison d'un second facteur, à savoir, l'indisponibilité d'une partie importante du parc nucléaire national. En décembre 2021, des problèmes de corrosions ont en effet été découverts sur les systèmes de refroidissement de certains réacteurs nucléaires, ce qui a conduit à leur mise à l'arrêt pour des raisons de sécurité. Mi-mai, 29 réacteurs sur 56 étaient à l'arrêt et il manquait 10 à 15 GW de capacités en comparaison avec un mois de mai moyen, selon RTE. Or, compte-tenu de la part de l'énergie nucléaire dans la production française d'électricité (67 %), les prix de gros de

l'électricité en France sont très sensibles à la disponibilité du parc nucléaire.

Cette situation présente des risques en termes de nouvelle hausse des prix, et de sécurité d'approvisionnement. Ainsi que le résume la commission de régulation de l'énergie (CRE), dans sa contribution écrite adressée à vos rapporteurs, il existe à l'heure actuelle « *une vraie inquiétude [...] pour le passage des moments de fortes consommations d'électricité, dits pointes, l'hiver prochain. Les prix reflètent [d'ailleurs] cette anticipation d'une possible pénurie en atteignant des niveaux records. Les prix pour l'hiver prochain dépassent même les 800 €/MWh* ». [Alors que] « *fin 2021, les prix de l'électricité pour livraison en France sur l'année 2023 étaient voisins de ceux de l'Allemagne [...] depuis les difficultés sur le parc nucléaire, ce prix en France s'est fortement écarté de celui en Allemagne signe du doute qui persiste sur la sécurité d'approvisionnement française en électricité pour l'hiver prochain* ».

B. Une hausse du prix du carbone au sein du système d'échange de quotas d'émission de l'Union européenne (SEQE)

Dans un contexte de hausse du prix des énergies, **le prix du quota d'émission de CO₂ sur le marché européen du carbone a, elle aussi, fortement augmenté ces derniers mois. Il se situe désormais entre 75 et 80 euros la tonne, contre une valeur de 32 euros la tonne à la fin de l'année 2020.**

Votre rapporteure Aurélie Trouvé considère que **l'efficacité du SEQE demeure à démontrer à long terme**. En effet, il encourage davantage les ajustements technologiques légers, peu coûteux et de court terme susceptibles de créer les réductions de coût les plus efficaces, carbone inclus. Sa capacité à enclencher la conversion structurelle de l'appareil productif européen est discutée. Ce marché doit faire l'objet d'une réforme dès 2023, qui devra intégrer ces différents éléments de conjoncture pour calibrer au plus juste son fonctionnement pro-cyclique (plus l'énergie est chère, plus le carbone est coûteux). Cette

réforme devra aussi veiller à ne pas renchérir de façon insoutenable le prix de l'énergie nécessaire aux ménages.

C. Ménages et entreprises ont été en partie protégés de la hausse des prix des énergies en France.

1. Les prix de vente aux consommateurs du gaz et de l'électricité ont été contenus depuis le début de la crise

En France, la hausse des prix sur les marchés de gros de l'électricité et du gaz s'est faiblement répercutee sur le marché de détail au niveau macroéconomique, du fait de l'intervention des pouvoirs publics et de la mise en place d'un bouclier tarifaire sur le gaz et l'électricité.

S'agissant de l'électricité, au cours du 1^{er} trimestre 2022, alors que les prix de gros étaient plus élevés en France (231 €/MWh) que la moyenne de l'Union européenne (201 €/MWh), les prix de détail, qui incluent le coût d'acheminement et les taxes, étaient à l'inverse plus bas : 214 €/MWh pour les ménages français contre 292 €/MWh en moyenne dans l'UE ; et 108 €/MWh pour les industriels français contre 178 €/MWh pour leurs homologues européens.

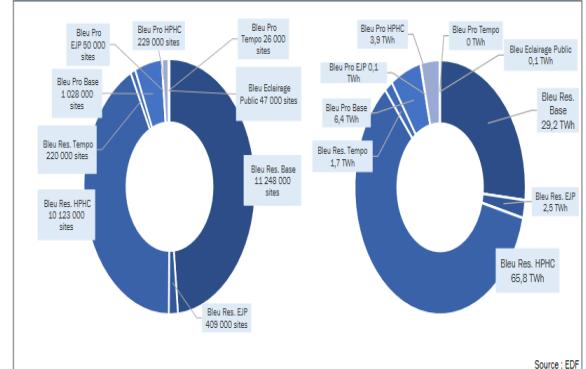
La mise en place d'un bouclier tarifaire sur l'électricité⁽¹⁾ a conduit à réduire fortement la hausse des tarifs réglementés de vente d'électricité. Ces derniers, qui concernent environ 65 % des consommateurs résidentiels, n'ont en effet augmenté que de 4 % TTC en 2022 (35% TTC si aucune mesure n'avait été prise), après une hausse de 2,1 % en 2021. La hausse de la facture annuelle a ainsi été limitée à 38 € pour les clients résidentiels (au lieu de 330 €/an) et à 60 € pour les clients professionnels (au lieu de 540 €/an).

Panorama des sites aux TRVE en France métropolitaine continentale

Les tarifs réglementés de vente d'électricité (TRVE) bleus résidentiels et professionnels, maintenus pour les clients éligibles raccordés en basse tension et de puissance inférieure ou égale à 36 kVA, comprennent respectivement 4 et 5 options tarifaires. Au 31 mars 2022, les TRVE représentent 21,7 millions de sites résidentiels (soit 65 % des sites) pour une consommation annualisée estimée à 106,5 TWh, et 1,5 million de sites « petits professionnels » (soit 33 % des sites), pour une consommation annualisée estimée à 10,8 TWh.

Les TRVE verts perdurent pour les clients éligibles raccordés en haute tension (HTA) de puissance souscrite inférieure ou égale à 36 kVA, qui représentent un peu plus de 2 000 sites. Il subsiste également des offres de fourniture aux TRVE dites « atypiques » ou « exotiques » pour certains clients.

Figure 1 : Répartition en nombre de sites et en volume à température normale des clients⁶ ayant souscrit un TRVE bleu chez EDF au 31 décembre 2021 par option tarifaire.



Source : extraits de la délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 7 juillet 2022 portant proposition des tarifs réglementés de vente d'électricité.

S'agissant du gaz, les tarifs payés par les ménages français pendant le 1^{er} trimestre 2022 se sont établis à 87 €/MWh contre 97 €/MWh en moyenne en Union européenne ; pour les consommateurs industriels français, le prix était sensiblement le

(1) Ce bouclier tarifaire a pris la forme d'une baisse de la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE) prévue par l'article 8 quinques du

projet de loi de finances pour 2022. Celle-ci revient à contenir la hausse des tarifs de vente de l'électricité à 4% des tarifs pratiqués au 31 décembre 2021.

même (52 €/MWh) que la moyenne du reste de l'UE. Ces prix de détail restent inférieurs à la moyenne des prix de gros (95 €/MWh) sur la même période, alors qu'ils incluent l'acheminement et les taxes.

Le bouclier tarifaire sur le gaz pour les particuliers a produit des effets similaires à celui mis en place sur l'électricité. Les tarifs réglementés de vente, qui concernent moins de 30 % des consommateurs résidentiels, ont été bloqués à leur niveau du 1^{er} octobre 2021 et ce dispositif a été étendu à tous les consommateurs résidentiels. Sans ce gel, les tarifs réglementés de vente de gaz auraient augmenté de plus de 60 % par rapport leur niveau d'octobre 2021.

Votre rapporteure Aurélie Trouvé souhaite insister, néanmoins, sur le fait que la hausse du prix des énergies reste sensible, en dépit des boucliers, pour les ménages des classes populaires et moyennes. Même limitée, l'augmentation du prix de détail de l'électricité, par exemple, est deux fois plus élevée que l'année précédente. En outre, un nombre important de ménages n'en bénéficie pas, du fait de leur sortie des tarifs réglementés. La hausse des prix est également source de difficultés pour certaines collectivités⁽¹⁾, ainsi que pour les entreprises fortement utilisatrices d'énergies.

Sur ce sujet, votre rapporteure Aurélie Trouvé prend acte des déclarations de M. Bruno Le Maire, ministre de l'économie et des finances, indiquant que le bouclier tarifaire sera maintenu en 2023 et qu'il ne donnera pas lieu à des rattrapages sur la facture des consommateurs français.

2. Cette maîtrise des tarifs a contribué à réduire l'impact de l'inflation sur l'économie

La maîtrise relative des tarifs de détail de l'électricité et du gaz a permis d'atténuer les

(1) À titre d'exemple, la Banque des territoires parle d'augmentations comprises entre 25 et 250 % pour l'électricité et entre 30 et 200 % sur le gaz pour les groupements d'achat des collectivités. Les groupements publics en charge de la fourniture de

effets inflationnistes de l'augmentation des prix de l'énergie. Rappelons qu'en mai 2022, la France présente la plus faible hausse annuelle de l'indice des prix à la consommation de l'ensemble de l'Union européenne (+ 5,8 % contre + 8,8 %). Ce différentiel de trois points d'inflation se traduit par une perte de pouvoir d'achat bien réelle mais atténuée par rapport aux autres États-membres.

La production industrielle a elle aussi mieux résisté que dans les autres pays de la zone euro (- 0,3% en France contre - 1,9 % en UE, entre avril 2021 et avril 2022).

Les mesures décidées pour protéger les Français contre la hausse des prix de l'énergie ont été portées en partie par le budget de l'État et en partie par les entreprises de fourniture d'électricité et de gaz. Alors que le soutien aux consommateurs dans le secteur du gaz est une dépense budgétaire pure, il n'en est pas de même en électricité. En effet, la hausse des prix de gros de l'électricité crée des recettes budgétaires importantes, notamment en ce qui concerne le soutien aux énergies renouvelables. **La délibération de la CRE du 13 juillet 2022 évalue à 18,7 milliards d'euros le surplus budgétaire des charges de service public de l'énergie en 2023 par rapport à 2022.**

Vos rapporteurs considèrent que ces efforts mis en œuvre pour soutenir le pouvoir d'achat sont positifs. Votre rapporteure Aurélie Trouvé considère néanmoins qu'ils sont insuffisants et qu'un plafonnement complet des prix de l'électricité et du gaz est indispensable.

Recommandation n° 1: Plafonner les prix de l'électricité et du gaz pour soutenir le pouvoir d'achat des Français.

M. Xavier Albertini, co-rapporteur du groupe de suivi, **n'est pas favorable à cette**

services publics (eau, déchets...) sont concernés aussi, et vont répercuter sur les tarifs. Pour ces acteurs pourvoyeurs de services et biens publics, effectivement, une réflexion pérenne sur la TICFE, qui n'a pas vocation à disparaître pour tous, et pour tous les usages, est nécessaire.

proposition qui prend la forme d'un blocage effectif des prix.

II PLUSIEURS LEVIERS POUR AFFRONTER AU MIEUX LA CRISE ÉNERGÉTIQUE

A. Les leviers d'action à court terme

1. Continuer de contenir la hausse de la facture énergétique des Français

La situation actuelle et l'inquiétude des Français face à l'érosion de leur pouvoir d'achat imposent de continuer à contenir au maximum leur facture énergétique.

Les professionnels observent une absence d'élasticité prix-demande de carburants, car la plupart des Français n'ont aucune alternative à l'utilisation de leur voiture pour leurs déplacements : en revanche cela nourrit la concurrence entre les distributeurs, qui présentent des prix quasi-identiques (63 % des achats de carburants ont lieu en supermarché).

Pour mémoire, **les dispositifs mis en place pour soutenir le pouvoir d'achat des Français dans le domaine énergétique sont les suivants :**

- **La mise en place d'une « aide exceptionnelle à l'acquisition de carburants », à hauteur de 18 centimes par litre, mise en place par décret à partir du mois d'avril dernier.** Le projet de loi de finances rectificatives pour 2022 prévoyait initialement la réduction progressive de cette aide à 12 centimes en octobre prochain, 6 centimes en novembre, avant son extinction et remplacement au profit une « indemnité carburants travailleurs » plus ciblée. En première lecture, les échanges ont conduit à l'adoption d'un dispositif réformé, portant cette aide exceptionnelle à 30 centimes au mois de septembre et d'octobre 2022, avant sa réduction à

10 centimes le litre en novembre, afin de mieux protéger le pouvoir d'achat des automobilistes. D'autres leviers de soutien ont par ailleurs été mobilisés dans un objectif similaire (**relèvement du plafond des exonérations d'impôt sur le revenu de l'indemnité forfait mobilités durables pour les déplacements professionnels et sur le revenu de l'indemnité pour frais professionnels de carburant et frais assimilés**).

- **Un bouclier tarifaire bloquant la hausse des prix du gaz pour les particuliers.** Celui-ci, initialement prévu pour durer d'octobre 2021 à juillet 2022, a été prolongé jusqu'à la fin de l'année 2022. Il concerne aussi bien les habitats privés que l'habitat social et les copropriétés. **D'après le Gouvernement, ce bouclier aurait permis d'éviter une hausse des tarifs d'environ 50 % au 1^{er} juillet 2022 par rapport à octobre 2021.** Cette mesure a couté 4,7 milliards d'euros pour l'année 2022 (coût selon un prix du gaz en mai 2022 de l'ordre de 80 euros par mégawattheure)
- **Un bouclier tarifaire sur l'électricité afin de limiter la hausse des prix de l'électricité en 2022 à 4 % pour les particuliers et les petites entreprises éligibles aux tarifs réglementés de vente.** Ce bouclier est mis en œuvre pour toute l'année 2022, pour un coût total de 9,8 milliards d'euros.

Pouvoir d'achat des salariés : les principales mesures adoptées par les députés dans le PLFR pour 2022

Mesure	Dispositif actuel	Dispositif adopté par l'Assemblée nationale
Exonération d'impôt sur le revenu de l'indemnité forfait mobilités durables pour les déplacements professionnels	<ul style="list-style-type: none"> ► L'exonération est plafonnée à 500 euros en principe dont 200 euros maximum pour les frais de carburant ; ► lorsque le salarié a bénéficié du forfait mobilités durables et de la prise en charge obligatoire des frais de transports publics de personnes ou de services publics de location de vélos, l'exonération d'impôt sur le revenu est plafonnée à 600 euros ou, s'il est supérieur, au montant de la prise en charge obligatoire de ces frais de transports publics ; 	<ul style="list-style-type: none"> ► Relèvement du plafond d'exonération à 700 euros par an, pour l'imposition des revenus des années 2022 et 2023, dont 400 euros maximum pour les frais de carburant ► lorsque le salarié a bénéficié du forfait mobilités durables et de la prise en charge obligatoire des frais de transports publics de personnes ou de services publics de location de vélos, l'exonération d'impôt sur le revenu est plafonnée à 800 euros ou, s'il est supérieur, au montant de la prise en charge obligatoire de ces frais de transports publics.
Exonération d'impôt sur le revenu de l'indemnité pour frais professionnels de carburant et frais assimilés	<ul style="list-style-type: none"> ► L'indemnité de déplacement professionnel pour les frais de carburant, d'alimentation de véhicules électriques, hybrides rechargeables ou hydrogène est exonérée dans la limite globale de 	<ul style="list-style-type: none"> ► Pour l'imposition des revenus 2022 et 2023, le plafond global est relevé à 700 euros dont 400 € maximum pour les frais de carburant ;

500 € par an dont 200 € au maximum pour les frais de carburant ;	► L'indemnité peut être versée à tous les salariés pour les années 2022 et 2023 ;
<ul style="list-style-type: none"> ► Cette indemnité ne peut être versée qu'aux salariés contraints d'utiliser leur véhicule personnel pour se rendre sur leur lieu de travail ; ► Cette indemnité ne peut pas être cumulée avec celle obligatoire pour frais de transports publics de personnes ou de services publics de location de vélos 	<ul style="list-style-type: none"> ► À titre dérogatoire pour les années 2022 et 2023, l'indemnité peut être cumulée avec celle obligatoire des frais de transports publics de personnes ou de services publics de location de vélos

Source : Éditions législatives – Assemblée nationale.

Les consommateurs ont également été partiellement protégés de la hausse des coûts du gaz et de l'électricité grâce au dispositif de l'Accès régulé à l'électricité nucléaire historique (ARENH) via une augmentation à 120 TWH de son volume, **et à la baisse de la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité** (sauf pour les gros consommateurs qui bénéficiaient déjà d'un taux réduit).

Votre rapporteure Aurélie Trouvé souhaite néanmoins apporter une nuance sur ce sujet. Elle estime en effet que cette augmentation du plafond de l'ARENH début 2022 est discutable, car elle revient à faire subventionner le marché par l'opérateur historique sans contrepartie de contribution aux investissements. Ce relèvement fait porter, en outre, une charge encore plus lourde à EDF, qui connaît déjà des difficultés. Elle souhaite en conséquence que le dispositif de l'ARENH dans son ensemble fasse l'objet d'une réflexion pour être profondément remanié.

Vos deux rapporteurs soutiennent, en tout cas, l'objectif de poursuivre le soutien au pouvoir d'achat des Français face à la situation actuelle, même s'ils divergent sur les moyens de l'atteindre.

Recommandation n° 2 : Continuer de soutenir le pouvoir d'achat des Français en contenant au maximum la hausse de leur facture énergétique.

Ils divergent en revanche quant aux moyens de parvenir à cet objectif.

M. Xavier Albertini souhaite soutenir le **maintien des dispositifs existants, mais est favorable à leur meilleur ciblage pour intégrer leur coût pour les finances publiques ainsi que les enjeux d'équité sociale**. En effet, ainsi que l'a relevé le Conseil d'analyse économique, dans une note publiée le 21 juillet dernier⁽¹⁾, l'aide exceptionnelle à l'acquisition des carburants a davantage profité aux ménages aisés qu'aux ménages modestes (18,5 euros économisés par mois pour le dernier décile, contre 9,5 euros par mois pour le premier décile). En outre, cette aide constitue **une subvention à destination d'énergies fossiles**, ce qui doit également être pris en compte.

Mme Aurélie Trouvé, pour sa part, souhaite que les dispositifs existants soient maintenus dans leur ampleur actuelle et **suggère d'autres pistes pour agir rapidement en faveur du pouvoir d'achat des Français** : l'augmentation des salaires, des pensions et des prestations sociales en proportion au moins égale à l'inflation, et le plafonnement à la baisse des prix des produits de première nécessité, dont l'énergie finale de chauffage et les carburants. **Elle considère également que les profits réalisés par les acteurs de l'énergie, dans un contexte de prix élevés sur les marchés, doivent faire l'objet d'une taxation spécifique (infra).**

2. Engager une réflexion sur la question des surprofits réalisés par les grands acteurs énergétiques

Le groupe de suivi a souhaité interroger les acteurs chargés de la régulation des marchés énergétiques sur l'existence de pratique de spéculation sur lesdits marchés, qui auraient nourri l'inflation. Dans ce domaine, la **CRE**

joue un rôle clef de surveillance des marchés de gros de l'électricité et du gaz. Cette mission s'effectue dans le cadre du règlement européen REMIT⁽²⁾, en lien avec les autres régulateurs nationaux de l'énergie en Europe et avec l'Agence de coopération des régulateurs de l'énergie (ACER).

Dans sa contribution écrite adressée à vos rapporteurs, la CRE a indiqué avoir **concentré ses moyens sur la surveillance du fonctionnement des marchés de gros pendant la crise (au détriment de certaines enquêtes portant sur des faits passés)**.

Dans son rapport publié le 1^{er} juin 2022, elle a indiqué n'avoir pas observé de comportements répréhensibles sur le marché de gros français du gaz, tout en reconnaissant que la situation actuelle est évidemment propice aux manipulations de prix ou délits d'initiés. Elle n'a pas davantage observé de mouvements irréguliers sur le marché de l'électricité, qui puissent être qualifiés de comportements répréhensibles, tout en relevant que les prix de gros de l'électricité restent évidemment tributaires d'éventuels dysfonctionnements du marché du gaz.

Les éléments recueillis à ce stade par vos rapporteurs **ne permettent pas de conclure à l'existence ou à l'absence de mouvements de spéculation qui auraient déstabilisé ces marchés**.

La Commission de régulation de l'énergie considère néanmoins, dans son rapport annuel au sujet des prix à terme de l'électricité pour l'hiver 2022-2023 pour livraison en France, que ces derniers « *sont extrêmement élevés et ne correspondent plus à une anticipation moyenne des prix spot telle que modélisée historiquement. Ils reflètent soit des anticipations de forte pénurie, soit une prime de risque élevée sur le marché de l'électricité français, et vraisemblablement la conjonction des deux* ». Dans ce contexte, outre la prolongation de ses actions de surveillance

(1) CAE, *La situation financière des ménages en début de crise énergétique*, n° 088-2022, juillet 2022.

(2) Règlement européen relatif à l'intégrité et à la transparence des marchés de gros.

renforcée des marchés, la CRE entend, à raison « *interroger formellement les acteurs de marché sur leurs stratégies et leurs anticipations pour l'hiver 2022-2023.* »

La question de la spéculation sur les matières premières énergétiques doit néanmoins être distinguée de celle de l'opportunité de créer une taxe exceptionnelle sur les profits réalisés dans ce contexte de marché spécifique, qui se caractérise par des prix et des profits très élevés. Sur ce point, **votre rapporteure Aurélie Trouvé soutient la création d'une taxe exceptionnelle sur ces profits, dont l'objet serait notamment de financer les mesures de soutien au pouvoir d'achat des consommateurs.** Celle-ci pourrait prendre une forme similaire à celle que d'autres pays européens ont d'ores et déjà mis en place en réponse à la situation actuelle, comme le recommande l'OCDE.

M. Xavier Albertini souhaite, pour sa part, que les autorités compétentes fassent preuve, sur ce sujet, d'une vigilance renforcée.

3. Lutter contre la précarité énergétique de nos concitoyens

Les efforts demandés en matière de sobriété énergétique ne doivent pas occulter **les difficultés que rencontrent nombre de ménages en situation de précarité énergétique.** Les échanges menés par vos rapporteurs avec le médiateur de l'énergie font apparaître une **forte hausse de ses interventions pour impayés en matière de gaz ou d'électricité** (+ 17 % en 2021 par rapport à 2019), ainsi qu'un **niveau élevé de préoccupation des Français vis-à-vis de leurs dépenses d'énergie** (84 % des personnes interrogées se déclaraient concernées par cette question, dans le dernier Baromètre annuel Energie Info publié le 12 octobre dernier). **En outre, 25 % des Français (contre 18 % en 2020) ont déclaré avoir rencontré des difficultés pour payer certaines factures de gaz ou d'électricité en 2021.**

Face à cette situation, vos rapporteurs souhaitent porter les propositions suivantes, issus des échanges menés avec le médiateur de l'énergie. Elles touchent à la fois au soutien des consommateurs et à la transparence des pratiques contractuelles des fournisseurs d'énergie.

Le chèque énergie

Créé par la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, dans le but de remplacer les tarifs sociaux de l'énergie, le chèque énergie prend la forme d'une aide au paiement des factures d'énergie pour les ménages. Son montant annuel, allant de 48 à 277 euros (150 euros en moyenne), varie en fonction du niveau de revenu des personnes éligibles. Son attribution s'effectue sous condition de ressources et en fonction de la composition du ménage (moins de 10 800 euros par an et par unité de consommation). Sa gestion est assurée par l'Agence de services et de paiement (ASP).

En 2021, près de 5,8 millions de ménages en ont bénéficié, pour un coût total de 755,8 M€ en loi de finances initiale pour 2021.

Source : Cour des comptes

Il est essentiel, en premier lieu, d'améliorer le taux de recours au chèque énergie. Il s'agit de permettre à davantage de ménages de bénéficier de cette mesure de soutien au pouvoir d'achat et à la rénovation énergétique. Ainsi que le rappelait la Cour des comptes⁽¹⁾ dans son rapport de février 2022 consacré à ce sujet, **près d'un quart des ménages en situation de précarité énergétique ne le perçoivent pas actuellement.**

(1) *Cour des comptes, Le chèque énergie, Communication à la commission des finances, de l'économie générale*

et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, février 2022.

Recommandation n° 3 : Renforcer le chèque énergie en luttant contre le non-recours à ce dispositif *via* la création d'un interlocuteur social unique, en ciblant un taux de recours de 100%.

Vos rapporteurs sont également favorables à ce qu'une réflexion soit engagée sur le renforcement de l'information des consommateurs de gaz, d'une part, et sur un meilleur encadrement des offres à tarification dynamique, d'autre part.

Sur le premier point, il s'agit simplement d'étendre les exigences en termes d'information du consommateur prévues à l'article L. 224-10 du code de la consommation, aux contrats de fourniture de gaz.

Sur le second point, l'objectif est d'étendre le principe du plafonnement des prix, déjà existant sur les contrats d'énergie dont les prix sont fixés en fonction des évolutions quotidiennes du marché, aux contrats énergétiques dont les prix sont fixés en fonction des évolutions mensuelles du marché. La volatilité actuelle des marchés énergétiques rend cette mesure indispensable pour essayer de limiter les difficultés que pourraient rencontrer les consommateurs. Pour l'heure, ce plafonnement est aujourd'hui limité aux seules offres dont les prix évoluent quotidiennement.

Recommandation n° 4 : Renforcer l'information des consommateurs de gaz naturel en étendant le champ de l'article L. 224-10 du code de la consommation à cette énergie.

Recommandation n° 5 : Renforcer l'information des consommateurs vis-à-vis des offres à tarification dynamique en matière de fourniture de gaz et d'électricité, en complétant en ce sens l'article L. 224-3 du code de la consommation.

Recommandation n° 6 : « Caper » les prix de l'énergie pour les contrats de fourniture d'énergie indexés mensuellement sur les prix du marché.

Enfin, votre rapporteure Aurélie Trouvé défend l'idée d'un droit à une alimentation minimale en électricité, et d'un service universel gratuit des « premiers kilowatt heures ». Dans cette mesure, elle soutient les propositions du médiateur de l'Énergie consistant à interdire les coupures d'électricité pour impayés, et à les remplacer par une réduction de puissance.

Recommandation n° 7 de Mme Aurélie Trouvé : Instaurer un droit à une alimentation minimale en électricité et un service universel gratuit des « premiers kilowattheures ».

4. Tout faire pour prévenir au mieux les risques de pénuries énergétiques cet hiver

Les auditions menées par vos rapporteurs font apparaître l'existence d'inquiétudes très concrètes quant à d'éventuelles pénuries énergétiques lors de l'hiver prochain.

La situation apparaît très différente, entre l'électricité et le gaz.

Sur le gaz, d'après les éléments fournis par le Gouvernement, la dynamique de remplissage des stocks de gaz apparaît malgré tout plutôt bonne, avec un taux de 73 % et une progression régulière de trois points par semaine. 94 TWH sont stockés à cette heure, ce niveau se situant au-dessus de la moyenne constatée ces dernières années. Ainsi que le résume la CRE, dans sa contribution écrite adressée à vos rapporteurs : « *les livraisons de GNL sont à un niveau très élevé dans les quatre terminaux méthaniers français. Pourtant, il convient de rester vigilant car une rupture totale des exportations russes de gaz naturel rendrait plus difficile à la fois le remplissage des stockages et le passage de l'hiver. L'impact en France serait sans commune mesure avec celui que subirait des pays davantage dépendants au gaz russe, comme l'Allemagne. Toutefois, la France devrait, au titre de la solidarité européenne, venir au secours de l'Allemagne ou d'autres pays en difficulté, ce qui pourrait peser sur les niveaux de stockage* ».

À l'inverse, pour l'électricité, si l'hiver est très froid ou si EDF ne parvient pas à remettre en service les centrales nucléaires au rythme prévu, **la France sera fortement dépendante de ses voisins européens, et notamment de l'Allemagne, pour passer les pointes de consommation sans recourir à des délestages tournants. RTE ne voit pas, néanmoins, de menace de black-out.**

Dans ces conditions, que ce soit sur le gaz ou sur l'électricité, un effort important doit être consenti sur la demande de l'ensemble des catégories de consommateurs (résidentiels, entreprises, collectivités, services de l'État, etc.). Il convient également de prendre les mesures nécessaires pour assurer un approvisionnement maximal de nos stocks d'ici le prochain hiver.

Recommandation n° 8 de M. Xavier Albertini : Mettre en place une campagne de sensibilisation des citoyens et des entreprises aux usages énergétiques vertueux en période de crise.

Recommandation n° 9 de M. Xavier Albertini : Poursuivre les efforts engagés pour renforcer la disponibilité de nos stocks énergétiques en prévision de cet hiver.

Le plan de sobriété annoncé par le Gouvernement et qui doit permettre de **réduire de 10 % notre consommation d'énergie par rapport à 2019, d'ici 2024** doit être à la hauteur de la situation, tant en termes d'ambition que de rapidité de mise en œuvre. **Son état d'avancement actuel ne permet de prendre position sur son contenu et sa mise en œuvre.** Sur ce sujet, vos rapporteurs prennent acte des déclarations récentes de la ministre de la transition énergétique, Mme Agnès Pannier-Runacher, quant à la mise en œuvre rapide de deux décrets concernant respectivement l'interdiction des publicités lumineuses quelle que soit la taille de la ville entre une heure et six heures du matin, et l'obligation pour les magasins de garder leurs portes fermées lorsque la climatisation ou le chauffage fonctionne.

Vos rapporteurs soutiennent, dans son intention, le plan récemment proposé par la Commission européenne, qui vise à demander aux États-membres **de réduire, entre août 2022 et mars 2023, leur consommation nationale de gaz d'au moins 15 % par rapport à la moyenne des 5 dernières années sur la même période.**

Votre rapporteure Aurélie Trouvé souhaite néanmoins insister sur la nécessité d'obligations différenciées entre les ménages, les entreprises et les institutions publiques. Elle observe, en outre, que l'incitation à changer de comportement peut également passer, au-delà de la communication, par la régulation et la taxation des pratiques les plus émettrices, outils qui ne doivent pas être négligés. La rénovation des passoires thermiques⁽¹⁾ et l'investissement dans les transports décarbonés collectifs constituent deux autres pistes à suivre rapidement.

B. Les leviers d'action à moyen/long-terme

1. Continuer de lutter contre la dépendance énergétique de l'Europe

L'Europe souffre d'une **double dépendance énergétique** dont il convient de poursuivre la réduction :

- Une dépendance énergétique vis-à-vis des énergies fossiles ;
- Une dépendance économique vis-à-vis de ses approvisionnements en énergie ;

L'Union européenne s'est saisi de ces problématiques, comme le montre **l'adoption du paquet climat par les députés européens le 22 juin dernier** (réforme du marché du carbone, fonds social pour le climat et taxe carbone aux frontières) et **les discussions entourant le plan RePowerEU présenté par la Commission européenne le 18 mai dernier.**

(1) On estime à 17 % la part des passoires thermiques au sein du parc de résidences principales en 2022.

Vos rapporteurs prennent acte des discussions actuellement en cours et soutiennent leur objectif, à savoir une sortie progressive des énergies fossiles pour l'Union européenne et une volonté, également, de diversification de ses approvisionnements énergétiques.

Recommandation n° 10 : Poursuivre la sortie progressive de l'Union européenne des énergies fossiles en encourageant notamment le développement des énergies renouvelables et la sobriété.

Recommandation n° 11 de M. Xavier Albertini : Poursuivre la stratégie de diversification des approvisionnements énergétiques de l'Union européenne afin de réduire la dépendance de certains pays européens vis-à-vis de la Russie.

Votre rapporteure Aurélie Trouvé souhaite se détacher de cette dernière proposition, considérant que **l'action économique actuelle de l'Union européenne, qui se traduit par la proposition, dans ses contrats de fourniture en gaz, de tarifs plus élevés que les prix du marché, n'est pas tenable sur le plan économique et géopolitique**. La stratégie actuelle serait à l'origine, notamment, de pénuries énergétiques dans le sud de l'Asie en raison du comportement de certains fournisseurs qui choisissent parfois de rompre leurs contrats pour privilégier les prix élevés offerts par l'UE.

Cette ambition doit également se traduire par un effort renforcé au développement des énergies renouvelables. Il convient d'observer, en effet, que la France n'a pas atteint les objectifs européens fixés pour 2020, à savoir faire en sorte que 23 % de son énergie soit produite à partir de sources renouvelables dans sa consommation finale brute d'énergie.

Or, sur ce sujet, la situation actuelle est complexe. Bien que l'évolution du prix des énergies fossiles ait conduit à renforcer la rentabilité des projets d'énergie renouvelable, dans le même, **ceux-ci ont vu leurs coûts d'investissement augmenter, de l'ordre de**

25 % d'après les échanges menés avec les représentants du syndicat des énergies renouvelables. Selon ces derniers, dans le domaine de l'énergie solaire et photovoltaïque, des projets représentant une puissance totale de 2 gigawatts sont actuellement « en pause » faute de capacité à faire face à cette hausse de leurs coûts. Il en irait de même dans le domaine de l'éolien terrestre, sur des volumes similaires.

Face à cette situation, vos rapporteurs considèrent **qu'il est important que le Gouvernement se saisisse de cette question, afin de voir de quelle façon il est possible de prendre en compte ces surcoûts, pour ne pas ralentir la dynamique de transition énergétique à l'œuvre.**

Recommandation n° 12 : Engager une discussion quant aux évolutions possibles des modalités de financement des projets d'électricité renouvelables afin de limiter les conséquences de la hausse de leurs coûts d'investissement.

Ces échanges pourraient s'appuyer sur les propositions formulées par la commission de régulation de l'énergie dans ce domaine.

2. Réformer les marchés européens de l'électricité et du gaz

Au niveau global, **une réforme des marchés européens de l'électricité et du gaz semble opportune** pour lever les dysfonctionnements observés à l'occasion de la présente crise énergétique.

Sur le marché de l'électricité, une réforme s'impose afin de limiter l'effet de contagion des prix du gaz vers ceux de l'électricité. Après avoir face à une forte opposition, notamment de la part de certains États membres et de la Commission européenne, cette voie semble bénéficier d'un élan nouveau qui doit être soutenu. En effet, ainsi que l'a résumé la commissaire européenne à la concurrence Mme Vestager, **la corrélation des prix de l'électricité et du gaz, qui a pu être opportune en situation de prix faibles, présente désormais des risques forts,**

alors que le prix de l'énergie au sein de l'Union européenne a bondi de 41,9 % en un an au sein de la zone euro. Vos rapporteurs soutiennent donc l'idée d'une réforme réduisant la corrélation entre prix du gaz et de l'électricité compte tenu de la situation actuelle. L'exemption temporaire obtenue par l'Espagne et le Portugal met également en lumière les limites de l'organisation du marché électrique.

Sur le marché du gaz, vos rapporteurs ont pris connaissance avec intérêt de la note du CEPII consacrée à ce sujet⁽¹⁾. Les experts du CEPII formulent en effet plusieurs pistes de réforme qui méritent d'être attentivement étudiées. Ils considèrent ainsi, à court terme, qu'il convient de renforcer la surveillance de ce marché sur le plan concurrentiel afin de s'assurer, notamment, que les acteurs concernés « jouent le jeu » et n'entreprennent pas d'aggraver les tensions sur le marché (accès aux infrastructures, comportements des filiales européennes des producteurs gaziers non européens). **A moyen terme, vos rapporteurs soutiennent l'idée d'une extension à l'ensemble des pays membres des**

obligations de stockage, sur le modèle de ce qui existe actuellement pour les stocks stratégiques de pétrole.

Vos rapporteurs soutiennent, enfin, l'idée d'un véritable plafonnement des prix de l'électricité et du gaz sur les marchés européens, mesure nécessaire pour endiguer leur hausse et envoyer un signal fort aux acteurs susceptibles d'entreprendre des stratégies spéculatives dont la visée est économique et politique.

Recommandation n° 13 : Soutenir une réforme en profondeur du marché européen de l'électricité, afin de permettre de décorrélérer les prix du gaz de ceux de l'électricité.

Recommandation n° 14 : Engager une réflexion sur une réforme du marché européen du gaz, en particulier concernant la mise en œuvre harmonisée d'obligations de stockages.

Recommandation n° 15 : Plafonner les prix de l'électricité et du gaz sur le marché européen.

(1) CEPII, *Guerre en Ukraine : bouleversements et défis énergétiques en Europe*, Policy Brief, mai 2022.

FOCUS SUR L'INFLATION DES PRIX ALIMENTAIRES

I. UN CONSTAT PARTAGÉ : UNE AUGMENTATION SIGNIFICATIVE DES PRIX ALIMENTAIRES, QUI AGGRAVE LES DIFFICULTÉS BUDGÉTAIRES DES FRANÇAIS

Selon l'INSEE, les prix des produits alimentaires et boissons non alcoolisées ont augmenté de 6,3 % entre juin 2021 et juin 2022, soit une augmentation supérieure à celle observée sur la moyenne générale des prix à la consommation (en hausse de 5,8 %). Si cette hausse reste inférieure à celle observée dans d'autres pays européens, elle demeure très significative. C'est en effet la première fois depuis 2008 que la barre des 5 % est franchie.

Cette moyenne masque des disparités en fonction des types de produits, avec des augmentations bien plus marquées pour un certain nombre de denrées alimentaires du quotidien. Le tableau ci-dessous, établi à partir des données de l'INSEE, montre de très fortes hausses de prix, notamment pour la catégorie « autres huiles alimentaires » contenant l'huile de tournesol (+ 50 % entre juin 2021 et juin 2022), les fruits surgelés (+ 34 %), les farines et autres céréales (+ 15,8 %) les pâtes alimentaires et le couscous (+ 15,1 %) et les viandes, en particulier la volaille (+ 12 %).

En plus de ces chiffres issus de la statistique nationale, notons que le panier « RTL »⁽¹⁾, composé de 13 produits du quotidien, est en augmentation de 18 % entre le mois de février et

	Variations janvier 2021/2022 (en %)	Variations février 2021/2022 (en %)	Variations mars 2021/2022 (en %)	Variations avril 2021/2022 (en %)	Variations mai 2021/2022 (en %)	Variations juin 2021/2022 (en %)
Produits alimentaires	1,8	2,5	3,4	4,3	4,6	6,4
Pain et céréales	2,4	2,7	3,3	4,0	5,5	6,6
Farines et autres céréales	2,9	4,8	6,1	9,7	13,1	15,8
Pain	3,3	3,5	3,4	3,8	5,3	6,5
Pâtes alimentaires et couscous	7,8	9,6	10,8	12,3	14,1	15,1
Viande	2,0	2,2	3,0	4,2	6,1	7,2
Bœuf et veau	3,0	3,5	4,8	6,5	8,5	9,3
Mouton, agneau et chèvre	8,0	6,2	7,1	7,7	9,9	10,6
Volaille	4,7	4,9	5,3	6,4	9,8	12,1
Poissons frais	9,5	10,3	15,6	12,1	13,7	10,5
Œufs	0,3	0,8	2,0	2,8	5,7	8,2
Beurre	0,5	1,3	2,9	5,0	8,3	9,8
Margarine et autres graisses végétales	0,6	1,8	5,1	7,1	9,7	10,1
Huile d'olive	1,3	2,0	3,5	4,7	7,7	9,8
Autres huiles alimentaires*	4,1	6,4	8,4	15,0	36,5	50,0
Fruits surgelés	27,7	27,8	33,4	33,9	32,0	34,0
Légumes	1,2	4,1	5,4	6,9	2,7	6,4

*Huile de maïs, huile de tournesol, huile de graines de coton, huile de soja, huile d'arachide, huile de noix, etc
Sources : Indice des prix à la consommation - résultats définitifs (IPC), janvier, février, mars, avril, mai et juin 2022, INSEE

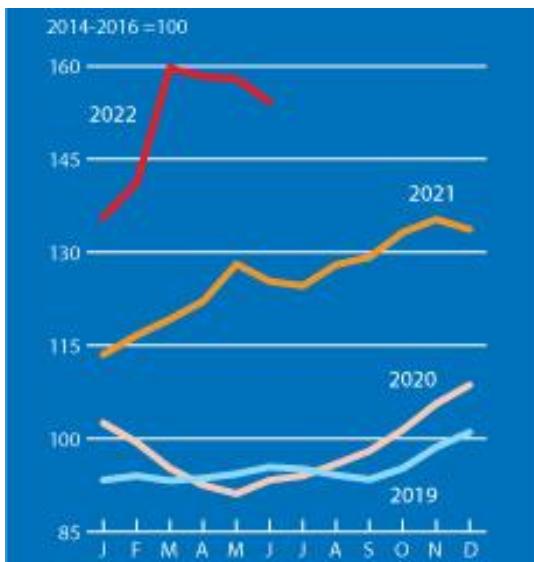
(1) La station de radio RTL a constitué en fin d'année 2021 un panier de treize produits de consommation courante.

L'objectif est de comparer mois après mois les évolutions des tarifs de ce panier.

le mois de juillet 2022. Une récente étude menée par l'IRI⁽¹⁾ montre, quant à elle, que 21 catégories de produits dépassent les 10 % de hausse⁽²⁾.

Au niveau international, l'indice des prix alimentaires calculé par l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) a atteint en mars 2022 un record historique, en hausse de 12,6 % par rapport à février 2022 et de 33,6 % par rapport à son niveau de mars 2021 : il dépasse ainsi celui enregistré lors de la crise de 1973, lorsqu'un embargo avait été imposé sur le soja par les États-Unis et sur le pétrole par l'Organisation des pays exportateurs de pétrole. Depuis, l'indice FAO a baissé mais demeure élevé : le recul enregistré en juin s'explique par la baisse des prix internationaux des huiles végétales, des céréales et du sucre ; les prix des produits laitiers et de la viande ont en revanche augmenté. Le graphique ci-dessous illustre la hausse particulièrement marquée pour les années 2021 et 2022 de l'indice des prix alimentaires.

Indice FAO des prix des produits alimentaires



Source : FAO

II. DES CAUSES PLURIELLES ET DES CONSÉQUENCES SUBIES PAR LE CONSOMMATEUR ET L'ENSEMBLE DES MAILLONS DE LA CHAÎNE AGRO-ALIMENTAIRE

A. Les causes : une envolée, à partir de 2021, des prix des matières premières, dont les origines sont multiples

1. Les déterminants de l'inflation des prix alimentaires : une hausse exceptionnelle des prix des matières premières

L'inflation des prix alimentaires est le résultat direct de l'augmentation très significative du prix des matières premières, dès 2021 :

– **L'explosion des prix de l'énergie** (détailée *supra*), utilisée dans l'ensemble du processus de production des produits alimentaires, s'est répercutee directement sur les charges de chacun des maillons de la chaîne agroalimentaire (agriculteurs, transformateurs, distributeurs) ;

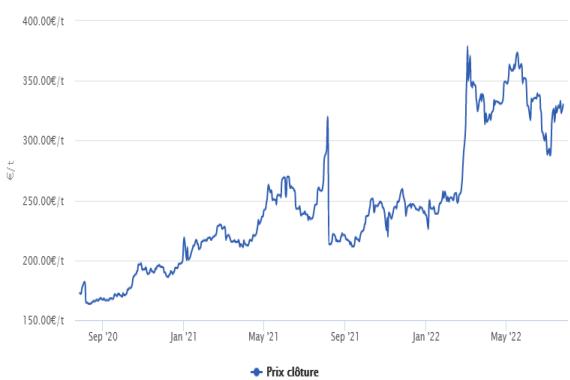
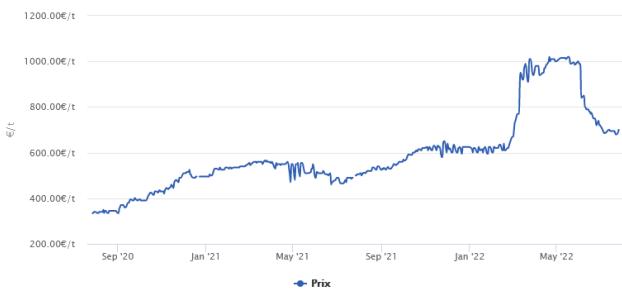
– **Le prix des matières premières agricoles a augmenté dans des proportions rarement atteintes.** Entre 2020 et 2021, l'observatoire de la formation des prix et des marges des produits alimentaires (OFPM) note une augmentation de + 97 % pour l'huile de soja, + 46 % pour les graines de soja et pour les graines de colza, + 65 % pour le maïs, + 28 % pour le blé⁽³⁾. Au premier trimestre 2022, les prix agricoles mondiaux mesurés par la FAO ont globalement augmenté de 20 %, avec + 51 % pour les huiles végétales, + 30 % pour les céréales, + 21 % pour les produits laitiers et + 12 % pour les viandes. Les deux schémas ci-dessous montrent les fortes évolutions connues sur le marché du maïs et du tournesol (la question du blé étant évoquée *infra*).

(1) L'IRI est une entreprise internationale qui propose notamment des analyses de données de consommation.

(2) Steak haché surgelé (+ 20,9 % sur un an), pâtes alimentaires (+ 17 %), steaks hachés au rayon frais (+ 15,4 %), moutarde

et huile (+ 13 %), plats préparés à base de viande et de pâtes (+ 13 %), café torréfié (+ 12,6 %), poulet découpé (+ 10,2 %), œufs et beurre (+ 9 %). Source : IRI France

(3) Rapport annuel 2022, OFPM

Maïs – EuronextTournesol – Saint-Nazaire

Source : Groupe France Agricole

– Au total, le coût des intrants utilisés pour la production agricole a connu en 2021 leur plus forte évolution depuis 2011 (voir illustration *infra* avec les évolutions de l'indice de prix d'achat des moyens de production agricole (IPAMPA)).

– À cela s'ajoute également la hausse des matières premières industrielles (carton, verre, etc.) et la hausse des prix des transports. À titre d'exemple, en un an, le coût de la pâte à papier a augmenté de 50 % selon le délégué général de l'Union française des industries des cartons, papiers et cellulosiques, renchérisant les coûts de production pour l'industrie. En parallèle, les coûts de transport des marchandises conteneurisées ont explosé du fait d'une expansion de la demande mondiale de fret, qui a conduit les transporteurs à gonfler leurs prix (et probablement leurs marges). D'après la Banque de France, exporter des marchandises hors de France coûterait entre trois à cinq fois plus cher début 2022 que fin 2020⁽¹⁾.

La hausse des prix alimentaires peut donc s'analyser comme le résultat d'une augmentation en cascade des coûts de production nécessaires à la fabrication des produits alimentaires. Comme l'a indiqué

l'économiste Thierry Pouch lors de son audition : « de l'énergie (pétrole et gaz) aux emballages (plastique, cartons, bois, palettes), en passant par les engrâis et le verre, tous les biens intermédiaires incorporés dans les produits finis contribuent à la hausse des prix ». Ainsi, il faut garder à l'esprit que l'augmentation des prix alimentaires s'explique en partie seulement par l'augmentation des prix des matières premières agricoles. En moyenne, selon l'OFPM, la part agricole représente environ un tiers du prix au consommateur (plus précisément en 2021 : 50 % pour la viande bovine et pour l'emmental, 46 % pour le beurre, 35 % pour le lait UHT et la cuisse de poulet, 38 % pour les pâtes alimentaires, 30 % pour le jambon, 16 % pour le yaourt nature, 8,4 % enfin pour la baguette de pain courante).

2. Des causes multiples

Des causes multiples, tant structurelles que conjoncturelles, touchant tant l'offre que la demande, permettent de comprendre ces dynamiques. Selon les explications avancées par les économistes et les acteurs entendus par vos rapporteurs, l'inflation est le double résultat :

– d'une hausse de la demande générale, liée à la reprise économique post-covid (augmentation de la consommation des ménages, notamment hors-domicile, utilisation de l'épargne accumulée pendant la crise, etc.), mais également à des mouvements sur les marchés internationaux, avec notamment une augmentation considérable des achats de céréales par la Chine (triplement à plus de 60 millions de tonnes en 2021 selon les chiffres de l'OFPM). En outre, des comportements d'anticipation de pénurie ont pu conduire à des achats de précaution sur certains produits alimentaires, alimentant les tensions sur l'offre (le blé dur pour les pâtes alimentaires durant l'été 2021, les huiles de colza puis surtout de tournesol en 2022, toujours selon l'OFPM) ;

– l'inflation des prix alimentaires résulte également d'une série de chocs d'offre. D'importants aléas climatiques se sont traduits par de mauvaises récoltes : sécheresse en Inde et dans l'Ouest du Canada, qui a affecté les productions de colza et de blé dur, phénomène la Nina en Amérique du sud, etc. Le prix du café a

(1) « Quels effets la hausse des coûts de transport a-t-elle eu sur les prix à l'importation aux États-Unis ? », Banque de France, mai 2022

également doublé à la suite d'épisodes de gel au Brésil. D'autres facteurs ont plus particulièrement impacté la production française et doivent être mentionnés : la **grippe aviaire** a notamment eu des conséquences négatives importantes sur les rendements de la filière volaille. Pour lutter contre la crise sanitaire, ce sont plus de 16 millions d'animaux (palmipèdes et volailles) qui ont dû être abattus depuis novembre, d'après le ministère de l'Agriculture⁽¹⁾. La filière bovine est, quant à elle, touchée par une crise structurelle de « décapitalisation » qui crée également des tensions sur l'offre. En cinq ans, la filière aurait perdu 650 000 vaches allaitantes, soit 16 % du cheptel⁽²⁾.

3. La guerre en Ukraine joue un effet amplificateur du choc d'offre

- Des tensions importantes sur les céréales

Le conflit en Ukraine a amplifié le choc d'offre sur les prix alimentaires. Outre les effets sur l'évolution du prix de l'énergie déjà mentionnés *supra*, la guerre en Ukraine joue un rôle direct et indirect sur les évolutions des prix d'un certain nombre de **matières premières agricoles**. La Russie et l'Ukraine sont en effet deux grandes puissances agricoles : **la Russie est le 3^e producteur mondial de céréales** (75 à 80 millions de tonnes (Mt)), dont elle est le premier pays exportateur depuis 2016 (35 à 40 Mt)⁽³⁾ et **le premier exportateur mondial d'engrais**. **La Russie et l'Ukraine assurent, à elles deux, environ 30 % des exportations mondiales de blé et 20 % des exportations de maïs**. Plus grand pays agricole du continent européen⁽⁴⁾, l'Ukraine possède beaucoup de grandes cultures : blé tendre, maïs, tournesol, colza, orge et seigle (au total, 110 millions de tonnes, dont 80 pour l'exportation). L'Ukraine est le premier exportateur mondial de **tournesol (huiles et tourteaux)**, utilisé pour la fabrication d'huile et pour l'alimentation de nombreux animaux d'élevage français et européens. Les exportations d'huile de tournesol de la Russie et l'Ukraine représentaient ainsi 78 % de l'offre mondiale avant l'invasion militaire russe, 50 % étant assurés exclusivement par l'Ukraine.

(1) « *Influenza aviaire : la situation en France* », Ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire, juillet 2022

(2) Olivier Leroux, président d'Interbev Normandie dans Ouest France

(3) Document de réflexion établi dans le cadre de l'initiative FARM précité

L'Ukraine est également le deuxième exportateur mondial de **colza** et le quatrième exportateur de **maïs et d'orge**.

Depuis le début du conflit, les capacités de production et d'exportation ukrainiennes sont très limitées. Au mois de juin 2022, le président Volodymyr Zelensky a ainsi alerté la communauté internationale sur le fait que 20 à 25 millions de tonnes de céréales étaient bloquées en Ukraine et que ce chiffre pourrait augmenter à 70-75 millions à l'automne. **La situation pourrait toutefois évoluer, avec l'annonce d'un accord signé le 22 juillet 2022 par l'Ukraine et la Russie avec la Turquie et l'ONU**. Dans un article paru dans le journal *Le Monde*, M. Luguenot, l'un des auteurs du rapport Cyclope sur les matières premières, invite toutefois à la **prudence** : « *Je ne vois pas la situation évoluer rapidement, entre l'obligation de déminer et la nécessaire remise en état des installations portuaires* ».

- Les interrogations autour du blé

En outre, si le rôle du conflit en Ukraine sur les approvisionnements en maïs et tournesol paraît évident, le rôle du conflit ukrainien sur les approvisionnements en blé de l'Union européenne pose question. Plusieurs points méritent d'être rappelés :

- l'Union européenne est productrice de blé et la France est exportatrice nette de blé ;

- l'Ukraine est un grand pays exportateur de blé tendre, utilisé pour la meunerie, mais produit en revanche peu de blé dur, utilisé pour les pâtes alimentaires ;

- de plus, selon Philippe Chalmin, président de l'OFPM, la campagne d'exportation du blé ukrainien était presque arrivée à son terme au moment de l'invasion russe, avec 24 millions de tonnes déjà exportées pour seulement 5 à 6 millions de tonnes encore présentes sur le territoire⁽⁶⁾. Le groupe de travail académique mis en place dans le cadre de l'initiative FARM et piloté par M. Sébastien Abis tend à confirmer cette analyse : « *Le blé n'est globalement pas un souci, en particulier pour la France qui est*

(4) « *Ukraine – Agriculture et alimentation* », Direction générale du Trésor, janvier 2021

(5) « *Les cours du blé baissent après l'accord sur l'exportation des céréales en mer Noir* », Le Monde, juillet 2022

(6) Philippe Chalmin, « *Crise alimentaire : le blé ukrainien n'est pas le problème* », Les Echos, 16 Juin 2022

exportatrice nette. La situation sur le maïs et le tournesol est en revanche problématique. L'Ukraine est de loin le premier fournisseur, avec 55% des approvisionnements européens depuis 2017 pour le maïs⁽¹⁾ ». M. Cordier, membre du cabinet Agritel, souligne quant à lui dans l'article du *Monde* précité, « qu'il n'y a jamais eu de problème de manque de blé – le ministère de l'agriculture américain prévoit une production mondiale de 771,6 millions de tonnes de blé en 2022, en retrait de 1 % sur un an – mais bien d'accessibilité et de prix ».

En outre, le graphique ci-dessous met en évidence, pour l'ensemble de la production céréalière, des variations assez faibles des stocks.

Production céréalière, utilisation et stocks



Source : FAO

- La réaction des marchés sur le prix du blé

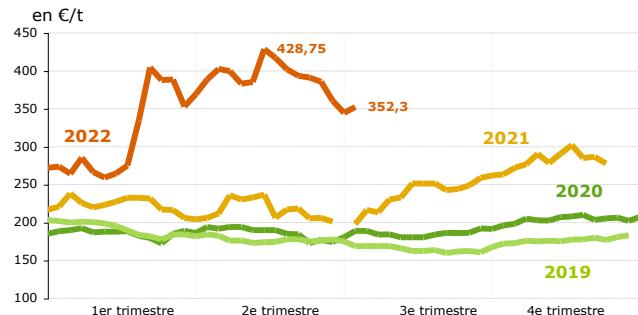
Les marchés mondiaux, qui jouent un rôle déterminant dans la construction des prix des denrées agricoles et alimentaires, ont fortement réagi au conflit. Des poussées inédites ont ainsi été observées dans les premiers jours suivant l'invasion. Alors qu'en 2021, les prix de la tonne de blé tendre oscillaient entre 200 et 300 euros (en forte hausse par rapport aux années 2020 et 2019, comme l'illustre le graphique ci-dessous), « la guerre en Ukraine a bouleversé la donne provoquant même en mars 2022 une panique sur les marchés avec la tonne de blé à Paris dépassant pour la première fois les 400 euros » explique l'OFPM⁽²⁾. Les cours ont baissé depuis, mais les niveaux restent plus élevés qu'avant le

(1) Groupe de travail académique mis en place à la demande de l'Elysée et coordonné par Sébastien Abis (Directeur du Club DEMETER et chercheur associé à l'Institut de relations internationales et stratégiques - IRIS). Document de réflexion disponible au lien suivant :

début du conflit, évoluant autour de 350 euros la tonne⁽³⁾. L'accord annoncé le 22 juillet a également provoqué de vives réactions des marchés, cette fois-ci à la baisse : sur Euronext, la tonne de blé livrable en septembre valait 325 euros le vendredi 22 juillet 2022, soit 25 euros de baisse en une séance. La tendance est similaire à Chicago, où la diminution par rapport au pic de mars est de l'ordre de 40 %.

Le graphique ci-dessous fait état des fortes variations du cours du blé tendre, avec un pic identifié au mois de mars 2022.

Cotations du blé tendre rendu Rouen



Source : FranceAgriMer

– La question de la spéculation

Les hausses du cours de certaines matières premières agricoles pourraient également s'expliquer en partie par des mécanismes spéculatifs sur les marchés financiers. Sur les marchés à terme des matières premières agricoles, des acteurs financiers s'ajoutent aux acteurs commerciaux et achètent et revendent des matières premières afin de réaliser un profit. Comme l'a expliqué l'autorité des marchés financiers (AMF) au cours de son audition, « les prix des matières premières se forment avant tout non pas sur les marchés physiques au comptant mais sur les marchés dérivés (à terme) ». Si l'intervention des acteurs financiers permet d'assurer une certaine liquidité du marché, leur implication dans le renforcement artificiel de l'inflation fait néanmoins l'objet de critiques. Des analyses différentes ont été formulées lors des auditions sur cette question. Les personnes auditionnées sont restées généralement prudentes et ont insisté sur la difficulté de mesurer l'ampleur de la spéculation, tout en soulignant que la hausse reflète sans doute

<https://agriculture.gouv.fr/initiative-farm-document-de-reflexion-du-groupe-de-travail-academique>

(2) Rapport annuel 2022, OFPM

(3) Marché à terme du blé tendre, Terre-net, 2022

majoritairement les évolutions des fondamentaux de l'économie.

Interrogée par vos rapporteurs sur les soupçons de spéculation excessive sur les marchés, l'AMF considère que « *dans un contexte où les facteurs fondamentaux (guerre, hausse du prix des intrants, conditions météorologiques défavorables) peuvent expliquer et annoncer une appréciation future des cours, certains investisseurs peuvent être tentés d'acheter des actifs dont la valeur est appelée à croître. Mais quantifier leur impact, c'est-à-dire estimer dans quelle mesure ces acteurs ont contribué à la hausse des cours, requiert des études économétriques rigoureuses. Or, les nombreuses études sur ce sujet ne sont pas univoques* ». L'AMF souligne également qu'il semble difficile d'exclure un rôle des acteurs financiers dans la hausse des cours, car « *certains peuvent être tentés d'acheter des actifs dont la valeur est appelée à croître* ». Toujours selon l'AMF, la proportion des acteurs financiers dans les positions détenues sur le marché à terme international de France (Matif), après avoir diminué fin 2021, a augmenté depuis l'invasion ukrainienne mais s'établit à des niveaux comparables à l'année dernière⁽¹⁾. M. Thierry Pouch partage ce constat : « *Dans la situation actuelle, la volatilité des marchés financiers (actions et obligations) ne permet pas de détecter un afflux massif de capitaux sur les marchés à terme, réalisés par les acteurs non commerciaux* », mais invite tout de même à la vigilance : « *en revanche, en fonction de l'évolution de la croissance économique, du profil de la politique monétaire, de la robustesse des marchés financiers, la spéculation pourrait s'amplifier, d'autant plus que certaines études indiquent que les matières premières offrent une bonne protection des actifs financiers contre l'inflation* ». La FNSEA considère quant à elle que la spéculation est un phénomène marginal par rapport aux tensions réelles sur les marchés. Ceci étant, le syndicat agricole majoritaire appelle le G20 à réaliser un suivi des montants investis par les fonds d'investissement dans les matières premières agricoles ainsi qu'un suivi de l'état des stocks,

afin de rendre compte d'une forme de spéculation.

D'autres acteurs dressent un constat bien plus critique quant à la spéculation financière. Selon la Confédération paysanne, la guerre en Ukraine relève d'une crise de marché et non d'offre. La volatilité des marchés internationaux serait structurellement liée à la spéculation financière et non à un manque de stocks de matières premières agricoles⁽²⁾.

Sans prétendre trancher définitivement sur ce sujet complexe, le groupe de suivi formule un certain nombre de propositions pour accroître la transparence sur ces marchés et leur régulation, comme détaillé *infra*.

B. Les conséquences : les consommateurs ainsi que chaque maillon de la chaîne agroalimentaire sont touchés par la dynamique inflationniste

1. Des répercussions immédiates pour le pouvoir d'achat des Français, en particulier les plus modestes

Ces hausses de prix ont des répercussions très immédiates pour le pouvoir d'achat des consommateurs français et en particulier les plus modestes, plus sensibles aux évolutions des prix. Selon une étude de l'assureur-crédit Allianz Trade, les consommateurs français devraient ainsi voir leurs dépenses alimentaires augmenter de 224 euros par personne en 2022⁽³⁾. Une autre étude de l'Observatoire de l'inflation du magazine *60 millions de consommateurs*, indique qu'une croissance de 7 % du prix des produits alimentaires (taux attendu pour la rentrée) devrait entraîner une dépense supplémentaire de 30 euros par ménage et par mois. Les difficultés rencontrées par les ménages les plus modestes pour « *remplir les caddies* », se reflètent également dans le recours accru à l'aide alimentaire : + 4 % de personnes accueillies au sein des banques alimentaires au premier

(1) Selon l'AMF, la situation en France et en Europe se caractérise par le poids relativement important des acteurs commerciaux, qui représentent en moyenne quotidienne, entre 2018 et 2021, près de 57% des positions ouvertes sur les contrats du Matif. A titre de comparaison, cette catégorie d'intervenants ne représente que 23% des positions ouvertes

sur les contrats blé à Chicago, où les acteurs financiers y sont au contraire largement majoritaires en proportion et en nombre.

(2) Confédération paysanne, Dossier de presse, 5 Mai 2022

(3) « European food inflation: and the loser is the consumer », Allianz, mai 2022

trimestre 2022, après une augmentation également à hauteur de 4 % en 2021⁽¹⁾.

Ces hausses de prix entraînent des modifications de comportement des consommateurs, qui font naître un certain nombre de préoccupations. Un sondage cité par la Fédération du commerce et de la distribution (FCD) indique qu'entre 25 % et 35 % des consommateurs pensent restreindre leur budget alimentaire. **La crainte exprimée par un certain nombre d'acteurs est également celle d'un report vers les produits d'entrée de gamme, qui sont souvent des produits transformés et/ou importés.** Le panier moyen baisse sensiblement selon la FCD, après des années de montée en gamme. M. Thierry Pouch a confirmé lors de son audition cette dynamique, dont les victimes seraient notamment les produits issus de l'agriculture biologique et d'appellation d'origine contrôlée. Ces évolutions se traduisent également par une **baisse de la consommation de légumes et fruits frais** (– 19 % au mois d'avril 2022 selon Interfel). **Ces évolutions sont inquiétantes, tant en matière de santé publique que pour l'avenir de notre modèle agricole.**

Une vigilance concernant les territoires ultramarins, du fait de prix structurellement plus élevés que dans l'hexagone

De façon générale, la vie chère est endémique dans les territoires ultramarins, ce qui a donné lieu à des protestations et des mouvements larges avant même la phase d'inflation marquée que nous connaissons aujourd'hui. L'INSEE a lancé en mars 2022 une nouvelle étude de comparaison des prix avec la métropole, la dernière datant de 2015. Le niveau général des prix à la consommation est de 7 % à 12,5 % plus élevé dans les départements d'outre-mer qu'en métropole. En 2015 et en prenant comme référence le panier métropolitain, les prix de l'alimentation étaient en moyenne supérieurs à ceux de la métropole de 37 % à La

Réunion, 42 % en Guadeloupe, 45 % en Guyane et 48 % en Martinique. Entre mai 2021 et mai 2022, les territoires ultramarins sont légèrement moins touchés par l'inflation des prix à la consommation que la métropole (+ 5,2 %) : + 6,2 % à Mayotte, + 4 % en Martinique, + 3,9 % en Guadeloupe ; + 3,8 % à La Réunion ; + 3,5 % en Guyane⁽²⁾. En outre, l'enchérissement des prix du fret, dont les justifications réelles sont parfois questionnées, a spécialement touché les DROM-COM qui en sont entièrement dépendants.

Si l'inflation dans les outre-mer est du même ordre de grandeur qu'en métropole, elle s'y applique à des prix significativement plus élevés et les citoyens y sont d'autant plus vulnérables : le niveau de pauvreté monétaire est entre 2 et 5 fois plus élevé dans les outre-mer qu'en métropole⁽³⁾, le taux de chômage entre deux et trois fois supérieur⁽⁴⁾ et la part des prestations sociales dans les revenus bien plus haute.

Notons que les territoires ultramarins font, du fait du coût de la vie particulièrement élevé dans ces territoires, l'objet de mesures spécifiques, dont le mécanisme des « boucliers qualité-prix », mis en place dans onze territoire ultramarins en 2012⁽⁵⁾. Le 12 juillet 2022, le ministre de l'Intérieur et des outre-mer ainsi que le ministre des outre-mer ont annoncé le « *Oudinot de la vie chère* ». Cette démarche vise à réduire les prix de vente de certaines familles de produits de grande consommation. Pour cela, dans chaque territoire ultramarin, des négociations seront engagées par les préfets avec toutes les parties prenantes aux boucliers qualité-prix : opérateurs de la logistique, transitaires, distributeurs, observatoire des prix et des marges, mais aussi collectivités territoriales. D'ici la fin du mois de septembre 2022, l'objectif est d'élargir le bouclier qualité-prix à un panier de produits représentant, au global, de l'ordre de 5 % de la consommation des ménages.

Votre rapporteur Xavier Albertini souhaite l'application rapide et effective du « *Oudinot de la vie chère* ».

Pour sa part, votre rapporteure Aurélie Trouvé rappelle que le sous-investissement chronique dans les services publics (transports, eau potable,

(1) « *Etude Flash : Impact de l'inflation sur les personnes accueillies dans le réseau des Banques Alimentaires* », Banque alimentaire, juillet 2022

(2) INSEE

(3) INSEE

(4) Pôle emploi

(5) Le « bouclier qualité-prix », instauré en 2012 par la « loi Lurel », est un dispositif d'encadrement des prix mis en place dans neuf des onze territoires d'outre-mer : Guadeloupe, Martinique, Guyane, La Réunion, Mayotte, Saint-Martin, Saint-Barthélemy, Saint-Pierre-et-Miquelon et Wallis-et-Futuna. Le prix d'une sélection

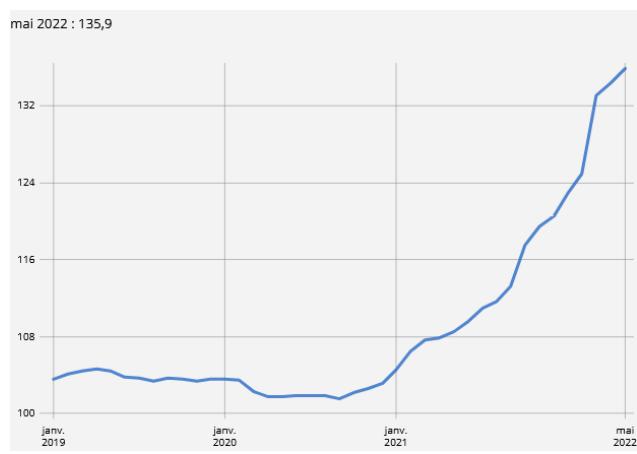
de produits de consommation courante destinés à l'alimentation, l'hygiène, l'entretien, etc., est encadré, chaque territoire négociant et adoptant sa propre liste, avec sa propre limite de prix. Proposée généralement en mars, la liste est normalement renégociée chaque année par l'État et l'ensemble des acteurs concernés (transporteurs, importateurs, producteurs, industriels, distributeurs...). Elle fait l'objet d'un prix global maximum fixé par arrêté préfectoral, mais les commerçants sont libres de proposer un prix inférieur pour faire jouer la concurrence. Un « bouclier qualité-prix » existe aussi en Nouvelle-Calédonie.

infrastructures) a pour conséquence, d'une part, que l'inflation frappe encore plus fort les ultramarins que les métropolitains et, d'autre part, que certains produits d'importation n'en deviennent que plus incontournables, faisant ainsi la fortune de certains importateurs. Votre rapporteure soutient que la revalorisation des prestations sociales et des pensions, couplée au blocage des prix des produits de première nécessité, est indispensable.

2. Les agriculteurs en première ligne face à l'explosion du prix des intrants

Les producteurs sont concernés, au premier chef, par l'envolée des prix des intrants (machines, engrains, alimentation animale). Le tableau ci-dessous illustre les variations de l'IPAMPA. On constate que cet indice augmente très significativement à partir du mois de janvier 2021.

Indice mensuel des prix d'achat des moyens de production agricole (IPAMPA) – Indice mensuel général



Source : INSEE

L'indice augmente en moyenne de 24,1 % entre avril 2021 et avril 2022, avec comme principaux postes de dépense l'énergie (+ 49,8 %), les engrains et amendements (+ 108,6 %) et l'alimentation animale (+ 23,6 %).

Indice des prix d'achat des moyens de production agricole (IPAMPA)

Poids	Variation en % sur			
	Avril 2022	un mois	3 mois	un an
Indice général	1000	133,9	0,8	8,8
Consommations intermédiaires	760	137,2	0,7	10,9
Énergie (1)	93	167,2	-12,8	18,1
Semences et plants	56	99,8	0,8	1,3
Engrains et amendements	107	206,9	5,3	22,4
Produits de protection des cultures	84	94,9	1,9	4,2
Aliments des animaux	214	136,9	5,8	12,0
Produits et services vétérinaires	37	116,7	0,5	1,2
Matériel et petit outillage	11	130,9	2,9	5,9
Entretien et réparation du matériel	88	119,0	0,7	1,6
Entretien et réparation des bâtiments	9	116,4	0,0	1,2
Frais généraux	61	106,3	0,2	0,3
Biens d'investissement	240	123,5	0,7	1,8
Matériel	168	118,5	0,9	0,6
dont tracteurs	71	122,0	0,7	0,4
matériel et machines de culture	33	116,6	0,7	-0,9
matériel et machines de récolte	38	115,7	1,8	1,1
véhicules utilitaires	16	110,9	0,5	2,1
Ouvrages	72	135,0	0,0	4,2

(1) Le remboursement de la TICPE (ex TIPP) au titre de l'année 2022 est intégré par anticipation dans l'indice.

Source : INSEE, SSP (ministère chargé de l'agriculture)

Cette hausse du coût de production mesurée par l'IPAMPA peut être comparée aux évolutions des prix de vente de la production (IPAP). Notons ainsi que la progression de l'indice des prix de vente à la production est de + 30,8 % entre avril 2021 et 2022, après + 9,2 % en 2021. **Pour un certain nombre de filières, un « effet ciseau » entre augmentation des coûts de production et évolution limitée des prix à la production conduit à des situations très difficiles** (voir *infra*)⁽¹⁾.

3. Des filières particulièrement concernées par la hausse des coûts de production

Cette inflation et cette volatilité des prix engendrent une grande instabilité pour les filières. Les filières animales, déjà confrontées à de nombreuses difficultés structurelles, sont particulièrement touchées, notamment avec la hausse du coût de l'alimentation animale.

Les chiffres publiés par l'Institut de l'élevage font état des évolutions suivantes : en mai 2022 et sur une période d'un an, l'IPAMPA a augmenté de 20,8 % pour ce qui concerne le lait

par rapport au prix de vente de la production, puisque l'IPAMPA n'est pas calculé par l'INSEE filière par filière (contrairement à l'IPAP).

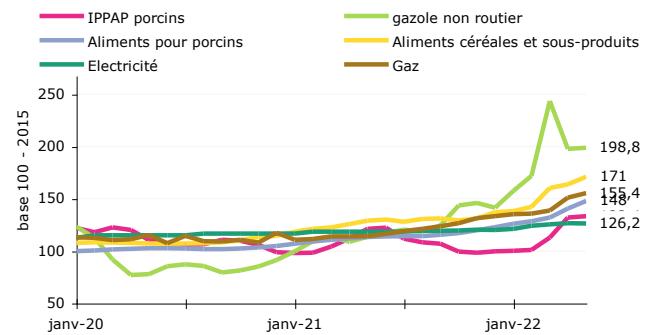
(1) Les données de l'INSEE ne permettent toutefois pas une comparaison filière par filière des coûts de production

de vache, de 22,7 % pour le lait de chèvre et de 21 % pour celui de brebis. Pour les ovins et les gros bovins, les évolutions sont respectivement de + 21,1 % et + 22,3 %.

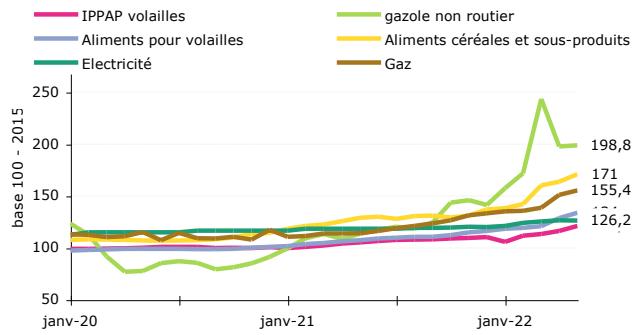
La **filière bovine** fait état de problématiques de visibilité importantes, notamment concernant le moment opportun pour réaliser les achats d'engrais, mais note qu'elle est moins touchée par les hausses du prix du grain que d'autres filières, 90 % de l'alimentation des bovins étant produite sur l'exploitation. La **filière porcine** indique que l'aliment représente de 65 % à 70 % du coût de production – voire aujourd'hui jusqu'à 80 %, du fait de l'augmentation des prix des céréales. Toujours selon la filière, le prix de l'aliment complet est passé en un an de 240 euros la tonne à 420 euros la tonne, une augmentation de 10 euros par tonne de l'aliment entraînant une hausse du coût de production de 3,7 centimes par kilo. La **filière volaille** fait état d'un doublement du coût de l'aliment du bétail. À cela s'ajoute l'augmentation du prix du gaz nécessaire pour chauffer les poulaillers. Face à cette situation, les aides de l'État sont considérées comme utiles mais insuffisantes. Pour les œufs, le Comité national pour la promotion de l'œuf indique que l'aliment du bétail représente environ 65 % du prix de revient d'un œuf. La **filière laitière** souligne les surcoûts liés à l'augmentation du gasoil pour ses opérations de collecte et la hausse de ses coûts de production, l'emballage des produits laitiers frais représentant jusqu'à 50 % du coût-matière.

À la différence des producteurs céréaliers qui bénéficient de prix de vente élevés sur la période alors que les intrants ont vraisemblablement été achetés avant la période d'inflation, les éleveurs subissent l'amplification des coûts de l'alimentation animale, provoquée par cette même hausse des cours des céréales. Cette hausse ne se répercute que partiellement dans le prix à la production et le prix payé par le consommateur. Face à cette situation, la Confédération paysanne observe un risque de « cérééalisation » du territoire, en même temps que de fragilisation de l'élevage français et de hausse des importations de produits animaux. Les graphiques ci-dessous illustrent l'effet de ciseau pour les filières porcine et volaille.

Ciseau des prix dans le secteur porcin



Ciseau des prix dans le secteur volailler



Source : Chambres d'Agriculture – études économiques ; INSEE

4. Les tensions inflationnistes compliquent les négociations commerciales entre transformateurs et distributeurs

Les acteurs de l'industrie agroalimentaire font face à une augmentation de leurs charges. Outre l'augmentation des prix des matières premières agricoles, ils sont également confrontés à un ensemble de charges supplémentaires s'imputant sur leurs coûts de transformation et résultant des augmentations des prix de l'énergie, mais aussi des emballages, du carton, du transport et de la main d'œuvre (comme expliqué *supra*).

Cette situation inédite a suscité de fortes tensions dans les négociations commerciales, qui peinent à s'apaiser.

– Les industriels ont demandé, dans le cadre des négociations commerciales annuelles qui se sont achevées le 1^{er} mars 2022, une hausse de leurs tarifs de 7,2 %. La hausse finalement obtenue après négociation avec la grande distribution est de 3,5 %⁽¹⁾, soit tout de même la première hausse depuis près d'une décennie. Les industriels n'ont donc pas obtenu

(1) Chiffres confirmés par le médiateur des relations commerciales agricoles.

l'intégralité de leur demande initiale de hausse des prix. L'Association nationale des industries alimentaires (ANIA) a dénoncé cette situation et considère que « *si la loi “Egalim 2”⁽¹⁾ a permis de sanctuariser dans la négociation le prix des matières premières agricoles, qui représentent globalement 40 % du besoin tarifaire des industriels, cela a eu pour effet de rendre très agressive la négociation sur les 60 % restants du tarif présenté par les industriels* ». Cette analyse est confirmée par le médiateur des relations commerciales agricoles, également entendu par vos rapporteurs. Selon lui, la hausse des tarifs « *est représentative de la hausse moyenne des matières premières agricoles. La loi Egalim 2 a donc atteint son objectif sur ce point. S'agissant des intrants non-agricoles (emballages, transport, énergie), les hausses sont très peu passées, sauf dans quelques cas emblématiques comme, par exemple, les conserves métalliques où le coût de l'emballage a été partiellement pris en compte* ».

— Face à l'accroissement de certains coûts lié au conflit en Ukraine, les négociations commerciales ont été rouvertes au mois de mars 2022. Ces négociations sont encore en cours à l'heure actuelle. Le médiateur considère que « *la situation est en partie satisfaisante car beaucoup de contrats ont été renégociés, notamment pour les PME et en marques de distributeur* ». Un bémol est toutefois mis par le médiateur sur la durée excessive de ces négociations : la non-répercussion des hausses tarifaires par certaines enseignes rend le marché de détails illisible pour les ménages et crée de la concurrence avec les distributeurs qui les ont déjà intégrées. Selon l'ANIA, de 35 % à 40 % des industriels ont terminé l'ensemble de leurs renégociations et l'état d'avancement s'établit autour de 50 % pour les PME.

— Les industriels considèrent être « pris en étau », entre l'augmentation des coûts en amont et les difficultés à faire passer les hausses

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

(2) Cf. D. Gremillet et A.-C. Loisier, *Rapport d'information (n° 799) au nom de la commission des affaires économiques relatif à l'inflation et aux négociations commerciales*, 19 juillet 2022.

(3) Cet article renforce la transparence dans le cadre des négociations commerciales entre fournisseurs et distributeurs sur la part des matières premières agricoles dans le volume et le tarif des produits alimentaires. Ces informations doivent figurer dans les

en aval. Ils mettent en avant des négociations commerciales qui se passent dans un contexte de fort déséquilibre à l'avantage de la distribution. Les exigences de transparence de la distribution sont également critiquées, car parfois considérées comme abusives. Cette « **sur-transparence** » est dénoncée comme servant parfois de simple alibi pour gagner du temps dans les négociations ou encore pour obtenir des informations protégées par le secret industriel, pouvant par la suite conduire à une forme de concurrence déloyale entre les marques nationales et les marques de distributeur. Les industriels mettent également en parallèle les difficultés à obtenir les hausses tarifaires avec les profits réalisés par la grande distribution. En outre et selon le récent rapport du Sénat sur l'inflation et l'application de la loi Egalim 2⁽²⁾, plusieurs industriels dénonceraient certaines pratiques des distributeurs, consistant à refuser des hausses de tarifs aux industriels, mais à augmenter les prix en rayon sur ces mêmes produits.

— Les distributeurs, de leur côté, critiquent le manque de transparence sur les demandes de hausse formulées par les industriels, notamment dans le cadre de l'application de l'article 4 de la loi Egalim 2⁽³⁾. Les modalités de certification à l'origine des demandes de hausse des prix sont critiquées, en particulier le choix fait par la plupart des industriels (80 %) de passer par la troisième option de la loi Egalim 2, c'est-à-dire le principe de la certification *ex post*. Certains d'entre eux vont jusqu'à dénoncer des **demandes de hausse « suspectes »** de la part des industriels. Les pratiques des industriels sont notamment mises en doute lorsque, pour un même type de produit, les hausses demandées selon les entreprises varient fortement. Les distributeurs insistent également sur les profits réalisés au niveau mondial par certaines grandes entreprises de l'agroalimentaire.

Pour autant, les marges brutes des distributeurs demeurent relativement élevées : elles sont de

conditions générales de vente (CGV) sous l'une des trois formes suivantes, sur décision exclusive du fournisseur : soit en indiquant, pour chacun des produits transformés, le pourcentage de chaque matière première en volume et en pourcentage du tarif ; soit en indiquant ces mêmes informations de manière agrégée pour chaque produit transformé ; soit en faisant intervenir un tiers indépendant, aux frais du fournisseur, pour certifier que la négociation n'a pas porté sur la part de l'évolution du tarif du fournisseur résultant du prix des matières premières agricoles.

l'ordre de 25 à 30 %, sans variation significative notée à l'heure actuelle.

Les syndicats agricoles critiquent en outre les situations de concentration dans le secteur de la transformation et de la distribution, quasi oligopolistiques dans le cas de cette dernière. Ils insistent sur le **besoin d'analyse des positions dominantes que se sont construites les centrales d'achat de la grande distribution et des implications qu'elles comportent pour la formation des prix**. La direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) confirme, pour sa part, qu'il est plus facile pour les opérateurs de la chaîne de valeur de masquer des pratiques anticoncurrentielles en période d'inflation.

C. Un pic d'inflation des prix alimentaires attendu à l'automne

L'ensemble des acteurs s'accorde pour considérer que la **hausse des prix alimentaires va se poursuivre, avec un pic entre 7 et 10 % attendu à l'automne et sous réserve des évolutions de la situation géopolitique mondiale**. La **réouverture des négociations commerciales** en mars (mentionnée *supra*), qui aboutit à des hausses de tarif de 6 % en moyenne, n'a, dans l'ensemble, pas encore été répercutée d'après le médiateur des relations commerciales agricoles. En outre, l'INSEE ne pourra mesurer les effets des augmentations tarifaires avant l'été ou la rentrée de septembre. Un effet cliquet est également craint à terme par les filières : une baisse des marchés agricoles, corrélée aux évolutions de la situation géopolitique mondiale, n'entrainerait pas nécessairement une baisse équivalente des coûts de production pour les agriculteurs.

III. FACE À L'INFLATION DES PRIX ALIMENTAIRES, DES LEVIERS D'ACTION POUR SOUTENIR LES CONSOMMATEURS ET LE MODÈLE AGRICOLE FRANÇAIS

A. Poursuivre l'objectif d'un meilleur équilibre entre les différents maillons de la chaîne agroalimentaire avec comme objectif premier le soutien au revenu agricole

1. Mieux repérer les éventuels comportements abusifs et s'assurer de la bonne répartition des hausses de coûts

L'inflation des coûts de production des produits alimentaires affecte fortement la tenue des négociations commerciales et nourrit les tensions entre les différents acteurs. Comme expliqué plus haut, la hausse des prix alimentaires issue des négociations commerciales 2022 paraît résulter principalement de l'accroissement des coûts de production supportés par les agriculteurs et les industriels, bien que l'existence de comportements contestables, du côté de la distribution comme de celui des industriels, ne soit pas à exclure. Dans ce contexte tendu et alors que l'augmentation des prix alimentaires handicape au quotidien les Français, il est **primordial de s'assurer que l'augmentation des prix alimentaires reflète dans de justes proportions les augmentations de coûts subies par chacun des maillons de la chaîne agroalimentaire et que les agriculteurs ne sont pas lésés**. Sur ce point, les travaux de vos rapporteurs ont mis en évidence la **difficulté pour les pouvoirs publics et la représentation nationale d'identifier la part de la hausse des prix qui revient à chaque maillon de la chaîne agroalimentaire**. Fort de ce constat, vos rapporteurs appellent à la construction de nouveaux outils, en lien avec l'OFPM et les équipes d'économistes des chambres d'agriculture, pour mieux identifier en temps réel la hausse du coût de production, d'une part, la hausse des prix, d'autre part, pour chaque maillon de la chaîne agroalimentaire.

Il est essentiel de mener les contrôles nécessaires pour prévenir et sanctionner tout comportement abusif et/ou frauduleux. Le ministre de l'Économie et des finances Bruno Le Maire a récemment annoncé que de nouveaux contrôles allaient être lancés, filière par filière, afin de s'assurer de la légitimité des augmentations enregistrées à chaque étape de la chaîne. Un guichet unique a également été mis en place par la DGCCRF pour recueillir les irrégularités concernant la formation des prix. Entendue en audition, la DGCCRF a indiqué qu'il était trop tôt pour tirer les conclusions de ces travaux et éventuels signalements. **Vos rapporteurs souhaitent rappeler qu'il est essentiel que les parlementaires soient régulièrement informés à ce sujet.**

Une mission de l'Inspection générale des finances (IGF), demandée par le Gouvernement, est également en cours, dans le but de s'assurer de la bonne redistribution des 10 % de marge relatifs à la règle du « SRP + 10 » aux

producteurs, et non aux acteurs de l'aval. En effet les associations de consommateurs et certains syndicats agricoles comme la Confédération paysanne ont critiqué ce dispositif lors de son adoption et encore récemment, en ce qu'il favoriserait l'accumulation de profits par la grande distribution sans profiter aux producteurs ni aux consommateurs. Certains distributeurs, pour leur part, se disent prêts à le remettre en question.

La mission de l'IGF doit contribuer à faire la lumière sur cette question : il est donc essentiel que les parlementaires qui le demandent puissent être associés à ces travaux, comme cela a été annoncé.

Recommandation n° 16 : Améliorer les outils permettant de s'assurer que l'augmentation des prix alimentaires reflète dans de justes proportions les augmentations de coûts subies par chacun des maillons de la chaîne agroalimentaire

– Construire de nouveaux outils pour mieux identifier en temps réel la part de la hausse des prix qui revient à chaque maillon de la chaîne agroalimentaire

– Informer les parlementaires des contrôles conduits par la DGCCRF et associer ceux qui en formulent la demande aux travaux conduits par l'IGF concernant l'évaluation du « SRP + 10 ».

2. Le revenu agricole : une priorité politique, y compris dans le contexte inflationniste

Face au contexte d'inflation grandissante, des voix se sont élevées pour revenir sur le cadre juridique aujourd'hui applicable aux promotions et au seuil de revente à perte.

Tirer les conséquences de l'inflation nécessite de revaloriser, lorsque cela est nécessaire, les prix payés à l'amont de la chaîne alimentaire pour éviter que les rémunérations ne soient tirées vers le bas. Cet impératif nécessite d'agir à chaque stade des négociations : entre agriculteurs et transformateurs puis entre transformateurs et distributeurs.

(1) L'article 4 de la loi Egalim 2 crée **une clause de révision automatique des prix du contrat** en fonction de la variation

– Concernant le premier stade, cela passe notamment par le **développement de la contractualisation**. À cet égard, un contrôle appuyé de la bonne application de la **loi Egalim 2**, qui prévoit une contractualisation pluriannuelle écrite obligatoire au plus tard à compter du 1^{er} janvier 2023 est primordial. On peut aussi regretter, à cet égard, que de nombreuses filières soient exclues de cette obligation de contractualisation. Il paraît souhaitable de revoir les modalités obligatoires de ces négociations pour que les organisations de producteurs soient renforcées dans les négociations.

Recommandation n° 17 : Renforcer et développer la logique de contractualisation à l'amont de la chaîne agroalimentaire.

– Pour ce qui concerne la négociation entre fournisseurs et distributeurs, une attention toute particulière mérite d'être portée au respect du principe de **sanctuarisation du prix de la matière première agricole** ainsi qu'aux **conditions d'application de la clause de révision automatique des prix**, introduite par la loi Egalim 2 et dont l'application ne paraît pas satisfaisante⁽¹⁾. Sur ce dernier point, une évolution suggérée au cours des auditions par plusieurs acteurs (dont le médiateur des relations commerciales agricoles, l'ANIA et M. Michel Edouard Leclerc) pourrait être pertinente : prenant acte du fait que la grande majorité des industriels ont choisi la troisième option prévue par la loi Egalim 2 (voir *supra*) pour certifier les augmentations de coûts de la matière première agricole, il serait opportun de faire intervenir davantage en amont de la négociation commerciale le **tiers de confiance**, dans l'objectif d'apaiser les tensions entre fournisseurs et distributeurs sur ce sujet sensible.

Recommandation n° 18 : Dans le cadre des négociations commerciales et de la sanctuarisation du coût de la matière première agricole, prévoir l'intervention du tiers de confiance en amont de la négociation.

– Enfin, certains acteurs comme la Confédération paysanne, estiment que seules des **négociations véritablement tripartites** seraient

du coût de la matière première agricole qui doit obligatoirement figurer dans la convention unique conclue entre le fournisseur et l'acheteur.

en mesure de rééquilibrer les rapports de force et de permettre une revalorisation de la rémunération agricole.

Recommandation n° 19 de Mme Aurélie Trouvé : Mettre en place le cadre juridique nécessaire pour des négociations tripartites afin de rééquilibrer les rapports de force entre l'amont et l'aval.

3. Soutenir les filières en difficulté

Au côté des évolutions nécessaires à apporter dans le cadre des négociations commerciales, il faut soutenir les filières fragilisées du fait de la hausse des coûts de production et anticiper les difficultés à venir pour certaines d'entre elles, en lien avec les modifications des comportements des consommateurs.

Les filières d'élevage sont particulièrement à risque. Aux difficultés profondes et structurelles s'ajoutent en effet les difficultés conjoncturelles propres à l'inflation actuelle des coûts de production. Il reste profondément anormal que la majorité des producteurs ne parviennent pas à s'assurer une rémunération correcte. Comme l'indique M. Philippe Chalmin, « *jamais les éleveurs de bovins allaitants ne sont parvenus à couvrir leurs coûts de production depuis 20 ans si l'on intègre une rémunération de deux Smic par unité de main d'œuvre* ». À court terme, les mesures de soutien mises en place par le Gouvernement, notamment concernant l'aide financière pour l'alimentation animale (400 millions d'euros entre avril et juillet 2022), doivent se poursuivre, de même que le principe de remboursement anticipé de la TICPE et la prise en charge de certaines des cotisations sociales.

Une vigilance est également nécessaire pour les filières de qualité – notamment celles qui relèvent de l'agriculture biologique – au vu du risque de report des actes d'achat des consommateurs vers des produits conventionnels moins chers. La filière laitière bio paraît particulièrement fragilisée, dans un contexte de baisse significative de la demande, avec un risque avéré de déconventionnement. Il serait particulièrement court-termiste de rompre

avec l'objectif de montée en gamme de l'agriculture française en réaction au contexte inflationniste actuel. C'est pourquoi le Gouvernement doit s'engager plus fortement dans le soutien à l'agriculture biologique, comme l'a d'ailleurs récemment souligné un rapport de la Cour des comptes⁽¹⁾. Cet engagement est indissociable d'une réflexion à conduire sur le positionnement de la filière et les modes de mise sur le marché.

À court terme et dans le cadre du plan stratégique national, l'augmentation des aides de la politique agricole commune (PAC) devrait profiter aux « premiers hectares » et ainsi soutenir le revenu des éleveurs. Votre rapporteure Aurélie Trouvé souhaite souligner qu'à plus long terme se pose la question de la distribution de ces aides (8 milliards d'euros par an), qui ne dépendent ni du revenu ni des prix agricoles et qui ne permettent donc pas de compenser leur variabilité. Cette distribution doit être repensée, de même que la dérégulation des marchés agricoles qui s'est opérée depuis les années 1990 et qui est à l'origine de cette variabilité de plus en plus forte des prix et revenus agricoles.

Recommandation n° 20 : Faire preuve de vigilance et de soutien auprès des filières fragilisées du fait de l'inflation.

- Prolonger les dispositifs de soutien, en particulier pour les filières animales
- S'engager plus fortement pour le soutien à l'agriculture biologique.

B. Agir en soutenant la demande : la question du chèque alimentaire

L'inflation actuelle des prix alimentaires nécessite également des mesures pour soutenir le pouvoir d'achat des consommateurs. **Dans ce cadre se pose la question de la mise en place d'un chèque alimentaire**, souhaitée par la majorité des acteurs auditionnés par vos rapporteurs.

Initialement proposée par la convention citoyenne pour le climat, qui souhaitait la mise en place « *de chèques alimentaires pour les plus démunis à utiliser dans les AMAP ou pour des produits bios* », **le chèque alimentaire n'a pour l'heure pas connu de traduction**

(1) « *Le soutien à l'agriculture biologique* », Cour des comptes, juin 2022

législative. L'article 259 de la loi « Climat et résilience » prévoyait la remise de deux rapports au Parlement sur ce sujet, devant permettre d'identifier les conditions de mise en œuvre de ce chèque et notamment « *les personnes bénéficiaires, les produits éligibles, la valeur faciale, la durée, les modalités d'évaluation et de suivi, les modalités de distribution* ». **Vos rapporteurs ne peuvent que regretter le fait que ces rapports n'aient jamais été remis au Parlement.**

Dans le contexte inflationniste actuel, la question du chèque alimentaire est revenue dans le débat public. Sa mise en place a été annoncée par le Gouvernement, mais le véhicule législatif ou réglementaire y afférent n'a pas encore été précisé. Si le PLFR pour 2022 prévoit bien une « aide de rentrée » pour aider les ménages précaires face à l'augmentation des dépenses alimentaires (aide d'un montant de 100 € par adulte, majorée de 50 € par enfant rattaché au foyer et qui devrait bénéficier à 8 millions de foyer), celle-ci ne permet pas de cibler les dépenses alimentaires.

La mise en place du chèque alimentaire nécessite au préalable de répondre à plusieurs questions :

– les publics concernés ;

– le ciblage des produits : il faudra déterminer quels sont les produits éligibles au chèque alimentaire – faut-il le limiter aux produits bios et sous signe de qualité officiel, pour favoriser une alimentation de qualité et soutenir les filières concernées, ou faut-il l'élargir à l'ensemble des produits pour assurer la simplicité du dispositif ? Certains souhaiteraient pouvoir cibler le dispositif sur les produits locaux et français, ce qui n'est pas sans poser question au regard du principe de non-discrimination garanti par le droit européen.

– les modes de distribution éligibles. Sur ce dernier point, la Fédération du commerce et de la distribution (FCD) a souligné, lors de son audition, les difficultés techniques à anticiper, notamment lors du passage en caisse, considérant que l'adaptation des systèmes d'information nécessite **entre 3 et 6 mois**. Un point de vigilance doit être porté aux marchés et groupements de producteurs, AMAP et autres circuits courts, dans l'objectif de leur développement.

Vos rapporteurs considèrent que la mise en place d'un chèque alimentaire est aujourd'hui opportune pour faire face à l'inflation des prix alimentaires, qui touche en particulier les ménages précaires. De ce point de vue, la politique alimentaire des États-Unis pourrait être étudiée et des enseignements en être tirés.

Vos rapporteurs tiennent en outre à rappeler que la revalorisation du pouvoir d'achat des ménages pour faire face à l'inflation des prix passera également par des mesures de soutien généralistes.

Votre rapporteur Xavier Albertini souhaite ainsi rappeler les avancées pour le pouvoir d'achat des Français qui devraient découler de la mise en œuvre du « paquet pouvoir d'achat ».

Votre rapporteure Aurélie Trouvé considère que d'autres mesures seraient nécessaires pour soutenir le pouvoir d'achat des Français, telles que l'augmentation du SMIC à 1 500 euros nets et des bas salaires, par le biais d'une convocation de conférences annuelles sur les salaires par branches, et la revalorisation des pensions de retraites et des minima sociaux au moins à hauteur de l'inflation.

Recommandation n° 21 : Mettre en place un chèque alimentaire qui favorisera l'accès à une alimentation locale et de qualité.

C. Face aux dépendances et au risque d'augmentation des importations, une plus grande autonomie alimentaire doit être recherchée

L'inflation importée, à l'origine de l'augmentation des prix alimentaires, est aussi révélatrice de dépendances trop élevées de notre système agricole et alimentaire, déjà mises en lumière lors de la crise liée à la Covid-19. Depuis plusieurs années, l'autonomie alimentaire de la France se dégrade. Le contexte actuel met particulièrement en avant la dépendance de nos filières aux intrants importés et notamment aux protéines végétales nécessaires pour l'alimentation animale. La situation laisse également craindre des reports de consommation vers des produits à bas coût fabriqués hors de France. Ce risque rend nécessaire de renforcer nos capacités d'action contre toute forme de concurrence déloyale et pour une relocalisation de notre alimentation.

1. Rechercher une plus grande autonomie des exploitations agricoles pour réduire notre dépendance à l'alimentation animale importée et aux engrais de synthèse

La France ne produit que la moitié des matières riches en protéines nécessaires à l'alimentation animale sur son territoire (tourteaux de soja, de colza ou de tournesol, etc.). Cette dépendance, que la guerre en Ukraine n'a fait que mettre en exergue, est un problème majeur sur tous les plans : économique, climatique, environnemental et sanitaire. Actuellement, certains alertent sur les risques liés à l'augmentation des importations en provenance de l'Amérique : selon le groupe académique piloté par M. Sébastien Abis, « *d'ores et déjà, plusieurs États membres se tournent vers le maïs états-unien pour compenser les pertes en origine ukrainienne. C'est le cas de l'Espagne, l'un des importateurs dominants de la scène européenne en maïs. Or celui-ci est OGM quand il vient de l'autre rive de l'Atlantique, ce qui n'est pas sans interroger sur les paradoxes dans lesquels l'UE va se retrouver prochainement⁽¹⁾* ». Rappelons également que le conflit ukrainien a un impact direct sur les importations d'engrais, la Russie produisant 25 % des engrais azotés utilisés en Europe et 10 % de ceux utilisés en France. Plusieurs mesures ont d'ores et déjà été prises pour réduire ces dépendances.

Le plan « Protéines végétales », initié en décembre 2020 dans le cadre du plan de relance, vise à développer et structurer les filières de protéines végétales dans notre pays. Le plan de résilience, lancé en mars 2022, prévoit, d'une part, un renforcement du plan Protéines végétales et, d'autre part, de privilégier la production d'engrais vert et le développement de filières de valorisation d'engrais organique. Vos rapporteurs souhaitent que ces engagements soient renforcés et complétés afin de **réduire la dépendance des exploitations agricoles à l'alimentation animale importée et aux engrais de synthèse**. À ce titre, il est nécessaire d'augmenter la production de protéines végétales et de développer l'agroécologie, la polyculture et les systèmes herbagers.

Recommandation n° 22 : Favoriser la production, à l'échelle nationale et à l'échelle des exploitations, des intrants nécessaires pour l'alimentation animale, notamment en augmentant la production de protéines végétales. Développer la polyculture et les systèmes herbagers.

2. Assurer des conditions de concurrence loyale au niveau international

La recherche d'une plus grande autonomie alimentaire passe aussi par la lutte contre la concurrence déloyale de certains produits importés, issus de systèmes de production ne respectant pas les normes sanitaires et environnementales imposées par la réglementation européenne. Plusieurs acteurs auditionnés par vos rapporteurs, notamment les filières d'élevage, ont exprimé de **vives inquiétudes concernant les accords de libre-échange signés par l'Union européenne, dont celui avec la Nouvelle-Zélande en date de juin 2022**. Rappelons que si les données sont difficiles à établir, on estime qu'entre 8 % et 12 % des denrées alimentaires importées de pays tiers ne respectent pas les normes européennes de production⁽²⁾. Portée par la France pendant la présidence française du Conseil de l'Union européenne, l'ambition de **systématiser les clauses miroirs** a récemment été validée par les ministres de l'agriculture de l'Union européenne⁽³⁾. Cependant, les obstacles sont nombreux, notamment face aux règles de l'OMC.

Votre rapporteur Xavier Albertini insiste, dans ce contexte, sur la nécessité d'instaurer des clauses miroirs dans les traités de libre-échange et de mieux prendre en compte les enjeux agricoles lors des négociations des traités actuels et à venir.

Votre rapporteure Aurélie Trouvé considère nécessaire de stopper la négociation des accords de libre-échange et d'envisager la suspension de certains traités en cours, dans la lignée des suggestions de M. Thierry Pouch, pour qui des suspensions temporaires d'accords pourraient être envisagées au vu du contexte actuel.

(1) Document de réflexion établi dans le cadre de l'initiative FARM précité

(2) Rapport d'information n° 368 (2020-2021) de M. Laurent Duplomb, fait au nom de la commission des affaires économiques du Sénat, déposé le 17 février 2021.

(3) Conseil Agriculture et Pêche du 13 juin 2022.

Recommandation N° 23 de M. Xavier Albertini : Imposer des clauses miroirs dans les traités de libre-échange.

Recommandation n° 24 de Mme Aurélie Trouvé : Stopper la négociation d'accords de libre-échange et envisager des suspensions.

3. Renforcer la régulation et la transparence sur les marchés de matières premières agricoles

Les niveaux actuels d'inflation reflètent également la dépendance de nos systèmes agro-alimentaires aux marchés de matières premières agricoles. Comme développé *supra*, l'ampleur de la spéculation actuelle sur les marchés reste difficile à déterminer. Néanmoins, la période paraît propice à un renforcement des outils de transparence et de régulation. Rappelons que des avancées nationales, européennes et internationales avaient été acquises en ce sens, à la suite des très fortes perturbations sur ces marchés dans le contexte de la crise de 2008.

De nouvelles évolutions de la réglementation pourraient être opportunes. En particulier, l'AMF auditionnée par vos rapporteurs considère que les obligations de *reporting* issues de la directive MIF2 souffrent d'un écueil important : « *Ce reporting n'est applicable qu'aux membres des plateformes européennes ainsi qu'aux entreprises d'investissement européennes. En pratique, les détenteurs finaux de positions, lorsqu'ils sont clients d'intermédiaires de pays tiers, ne sont pas identifiés (même si leurs positions sont bien prises en compte au travers du dernier intermédiaire européen). Il serait donc nécessaire d'étendre ce reporting au-delà du dernier intermédiaire européen, à l'instar d'autres reportings existants.* ».

Vos rapporteurs appellent donc à un renforcement de la régulation des marchés de matières premières agricoles, notamment via une évolution des obligations de *reporting* au-delà du dernier intermédiaire européen, afin de renforcer la transparence des flux sur les marchés.

D'autres actions peuvent être conduites du côté des marchés physiques pour renforcer la transparence sur les stocks publics et privés,

qui jouent un rôle clé dans l'évolution des cours. Sur ce dernier point, l'AMF avance que les niveaux de stocks faibles agricoles et énergétique expliquent aussi une partie des tensions, ce qui soutient, selon l'analyse qu'en fait votre rapporteure Mme Aurélie Trouvé, l'hypothèse de la nécessité de réinstaurer des régulations des stocks publics et privés. On peut noter du reste que concernant les profits des grandes firmes du négoce agricole : L'AMF anticipe des profits des firmes dites "abcd" ⁽¹⁾ en forte hausse, signe qu'elles semblent profiter des tensions sur les marchés internationaux.

Dans le document de travail du groupe académique précité, un certain nombre de pistes sont évoquées. Les auteurs considèrent nécessaire d'« *améliorer la connaissance sur les stocks dans les pays importateurs, qui partagent souvent trop peu d'informations et qui n'ont pas toujours les outils nécessaires pour faire de telles évaluations* » et soulignent les grandes inconnues qui entourent les **stocks privés**, dans tous les pays du monde. Les auteurs incitent également à une plus grande vigilance sur les **stocks en mer**, dans la mesure où 80 % du commerce mondial de céréales passent par la mer. Un soutien accru au groupe AMIS (système d'information des marchés agricoles lancé par les ministres de l'agriculture du G20) pourrait permettre d'améliorer cette identification des stocks. En plus de ce besoin de renforcement de la transparence, votre rapporteure Aurélie Trouvé considère que certaines opérations de rétention ou de surstocks spéculatifs pourraient être interdites ou faire l'objet de contrôles, au vu des menaces que ces opérations peuvent faire peser sur la sécurité alimentaire d'un pays ou d'un groupe de pays.

(1) *Archer Daniels Midland, Bunge, Cargill et Dreyfus, les quatre plus grandes multinationales céréalier*es.

Recommandation n° 25 :

– Faire évoluer les obligations de *reporting* au-delà du dernier intermédiaire européen afin de renforcer la transparence des flux sur les marchés

– Recommandation de Mme Aurélie Trouvé : Organiser la re-régulation des marchés internationaux de matières premières agricoles, à travers l'encadrement des prix et des volumes de productions. Par ailleurs, la constitution de stocks publics sous l'égide de l'Union européenne et/ou des Nations unies devrait être envisagée.

CONCLUSION

Les premiers travaux du présent groupe de suivi sur l'inflation font apparaître la complexité des questions soulevées et la nécessité de poursuivre la réflexion engagée. L'accélération des prix, en particulier dans le domaine de l'énergie et de l'alimentation, est en effet sujette à des évolutions difficiles à prévoir dans les prochains mois. Elle devrait continuer à nourrir des tensions, que ce soit sur les marchés, en fonction de l'actualité politique et économique, ainsi que dans notre société, face aux demandes légitimes de transparence et de juste répartition de l'effort de soutien à apporter aux ménages et aux entreprises. Pour ces différentes raisons, vos rapporteurs, en accord avec le président de la commission des affaires économiques, ont acté la poursuite de leurs travaux à partir du mois de septembre prochain. Cette perspective leur permettra, non seulement d'aborder d'autres questions plus spécifiques, mais aussi de compléter leur diagnostic.

PERSONNES AUDITIONNÉES ET CONTRIBUTIONS ÉCRITES REÇUES

Personnes auditionnées (ordre chronologique)

Chambres d'agriculture de France :

M. Thierry Pouch, économiste et M. Luc Servant, président de la chambre Nouvelle-Aquitaine

Confédération paysanne * :

M. Nicolas Girod, porte-parole national et M. Denis Perreau, secrétaire national en charge de l'élevage

Syndicat des énergies renouvelables (SER) * :

M. Jean-Louis Bal, président, M. Alexandre Roesch, délégué général, M. Jérémie Simon, délégué général adjoint et M. Alexandre de Montesquiou, consultant, directeur associé d'Ai2P

M. Thierry Dahan, Médiateur des relations commerciales agricoles

FNSEA * :

M. Yannick Fialip, président de la commission économique, M. Antoine Suau, directeur du département économie et développement durable et M. Xavier Jamet, responsable des affaires publiques

ANIA :

M. Jean-Philippe André, président, M. Mickaël Nogal, directeur général, Mme Marie Buisson, directrice juridique et Mme Vanessa Quéré, directrice export et régions

Table-ronde :

- **Confédération de la consommation du logement et du cadre de vie (CLCV) *** : M. Jean-Yves Mano, président
- **UFC Que choisir** : M. Antoine Autier, responsable du département des études et du lobby et M. Damien Barbosa, responsable des affaires publiques
- **Conseil national des associations familiales laïques (CNAFAL) *** : M. Julien Léonard, président

UFIP Énergies et mobilités * :

M. Pierre Leclercq, directeur logistique et distribution et M. Bruno Ageorges, directeur des relations institutionnelles et des affaires Juridiques

Table ronde :

- **EDF** : M. Erwan Tanguy, directeur prix-tarifs et Mme Véronique Loy, directrice des affaires publiques
- **ENGIE** : M. Pierre Laurent Lucille, chef économiste
- **Association Française du Gaz (AFG) *** : M. Thierry Chapuis, délégué général et M. Max-Erwan Gastineau, responsable des affaires publiques
- **Union Française de l'Électricité (UFE)** : Mme Christine Goubet Milhaud, présidente et M. Rudy Cluzel, responsable des relations institutionnelles
- **Association Française indépendante de l'Électricité et du Gaz (AFIEG)** : M. Géry Lecerf, président
- **Association nationale des opérateurs détaillants en énergie (ANODE)** : Mme Naima Idir, directrice des affaires réglementaires et du business development

Fédération du commerce et de la distribution (FCD) * :

M. Jacques Creyssel, président et Mme Layla Rahhou, directrice des affaires publiques

Table ronde :

- **Association Nationale Interprofessionnelle du Bétail et des Viandes (Interbev) *** : M. Emmanuel Bernard, éleveur, président d'Interbev Bovins
- **Centre national interprofessionnel de l'économie laitière (CNIEL) *** : M. Thierry Roquefeuil, président
- **Association Nationale interprofessionnelle de la Volaille de chair (Anvol) *** : M. Yann Nédélec, directeur
- **Interprofession nationale porcine (Inaporc) *** : M. François Valy, 1er vice-président, Mme Rachel Rivière, chargée de communication
- **Comité national pour la promotion de l'œuf (CNPO) *** : M. Loïc Coulombel, vice-président

Table ronde :

- **Intercéréales *** : M. Jean-François Loiseau, président
- **Interfel** : M. Alexis Degouy, directeur général, M. Daniel Sauvaitre, co-président de la commission économie et M. Georges Daniel, trésorier
- **Groupement interprofessionnel pour la valorisation de la pomme de terre (GIPT) *** : M. Arnaud Delacour, président et M. Bertrand Ouillon, délégué général

Union des industries utilisatrices d'énergie (UNIDEN) * :

M. Nicolas de Warren, président

Mme Christine Lairy, directrice de l'organisation des producteurs de lait Grand Ouest

Cabinet de la ministre de la transition énergétique

Mme Célia Agostini, conseillère parlementaire et M. Pierre Jérémie, directeur adjoint de cabinet

E. Leclerc

M. Michel-Edouard Leclerc, président du comité stratégique d'E. Leclerc, Mme Marie de Lamberterie, secrétaire générale d'E. Leclerc et M. Alexandre Tuailon, responsable des Affaires publiques d'E. Leclerc

Mme Florence Jany-Catrice, économiste, professeure des Universités

M. Michel-Pierre Chelini, historien spécialiste des prix

M. Philippe Chalmin, président de l'Observatoire de la formation des prix et des marges des produits alimentaires

Autorité des marchés financiers (AMF)

M. Benoit de Juvigny, secrétaire général et Mme Kheira Benhami, cheffe économiste

Comité de Liaison des Entreprises ayant exercé leur Eligibilité sur le marché libre de l'Electricité (CLEEE) *

M. Frank Roubanovitch, président, Mme Thérèse Sliva-Marion, consultante et formatrice en achats d'énergie et fiscalité énergétique et M. Fabrice Fages

Table ronde :

- **Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE)**, Nicolas Carnot, Directeur des études et synthèses économiques
- **Banque de France**, M. Olivier Garnier, Directeur général, Statistiques, Etudes économiques et International

M. Olivier Challan Belval, médiateur de l'énergie

M. Marc Fesneau, ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire

Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF)

Mme Virginie Beaumeunier, directrice générale

Contributions écrites reçues

SODIAAL *

La Coopération agricole *

Cabinet du Ministre des Outre-Mer

Commission de la régulation de l'énergie (CRE)

* Ces représentants d'intérêts ont procédé à leur inscription sur le registre de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, s'engageant ainsi dans une démarche de transparence et de respect du code de conduite établi par le Bureau de l'Assemblée nationale.

PRINCIPALES PRÉCONISATIONS DU GROUPE DE TRAVAIL

Recommandation n° 1 : Plafonner les prix de l'électricité et du gaz pour soutenir le pouvoir d'achat des Français.

Recommandation n° 2 : Continuer de soutenir le pouvoir d'achat des Français en contenant au maximum la hausse de leur facture énergétique.

Recommandation n° 3 : Renforcer le chèque énergie en luttant contre le non-recours à ce dispositif *via* la création d'un interlocuteur social unique, en ciblant un taux de recours de 100%.

Recommandation n°4 : Renforcer l'information des consommateurs de gaz naturel en étendant le champ de l'article L. 224-10 du code de la consommation à cette énergie.

Recommandation n°5 : Renforcer l'information des consommateurs vis-à-vis des offres à tarification dynamique en matière de fourniture de gaz et d'électricité, en complétant en ce sens l'article L. 224-3 du code de la consommation.

Recommandation n° 6 : « Caper » les prix de l'énergie pour les contrats de fourniture d'énergie indexés mensuellement sur les prix du marché.

Recommandation n° 7 de Mme Aurélie Trouvé : Instaurer un droit à une alimentation minimale en électricité et un service universel gratuit des « premiers kilowattheures ».

Recommandation n° 8 de M. Xavier Albertini : Mettre en place une campagne de sensibilisation des citoyens et des entreprises aux usages énergétiques vertueux en période de crise.

Recommandation n° 9 de M. Xavier Albertini : Poursuivre les efforts engagés pour renforcer la disponibilité de nos stocks énergétiques en prévision de cet hiver.

Recommandation n° 10 : Poursuivre la sortie progressive de l'Union européenne des énergies fossiles en encourageant notamment le développement des énergies renouvelables et la sobriété.

Recommandation n° 11 de M. Xavier Albertini : Poursuivre la stratégie de diversification des approvisionnements énergétiques de l'Union européenne afin de réduire la dépendance de certains pays européens vis-à-vis de la Russie.

Recommandation n° 12 : Engager une discussion quant aux évolutions possibles des modalités de financement des projets d'électricité renouvelables afin de limiter les conséquences de la hausse de leurs coûts d'investissement.

Recommandation n° 13 : Soutenir une réforme en profondeur du marché européen de l'électricité, afin de permettre de dé-corréler les prix du gaz de ceux de l'électricité.

Recommandation n° 14 : Engager une réflexion sur une réforme du marché européen du gaz, en particulier concernant la mise en œuvre harmonisée d'obligations de stockages.

Recommandation n° 15 : Plafonner les prix de l'électricité et du gaz sur le marché européen.

Recommandation n° 16 : Améliorer les outils permettant de s'assurer que l'augmentation des prix alimentaires reflète dans de justes proportions les augmentations de coûts subies par chacun des maillons de la chaîne agroalimentaire

- Construire de nouveaux outils pour mieux identifier en temps réel la part de la hausse des prix qui revient à chaque maillon de la chaîne agroalimentaire

- Informer les parlementaires des contrôles conduits par la DGCCRF et associer ceux qui en formulent la demande aux travaux conduits par l'IGF concernant l'évaluation du « SRP + 10 »

Recommandation n° 17 : Renforcer et développer la logique de contractualisation à l'amont de la chaîne agroalimentaire.

Recommandation n° 18 : Dans le cadre des négociations commerciales et de la sanctuarisation du coût de la matière première agricole, prévoir l'intervention du tiers de confiance en amont de la négociation.

Recommandation n° 19 de Mme Aurélie Trouvé : Mettre en place le cadre juridique nécessaire pour des négociations tripartites afin de rééquilibrer les rapports de force entre l'amont et l'aval.

Recommandation n° 20 : Faire preuve de vigilance et de soutien auprès des filières fragilisées du fait de l'inflation

-Prolonger les dispositifs de soutien, en particulier pour les filières animales

-S'engager plus fortement pour le soutien à l'agriculture biologique.

Recommandation n° 21 : Mettre en place un chèque alimentaire qui favorisera l'accès à une alimentation locale et de qualité.

Recommandation n° 22 : Favoriser la production, à l'échelle nationale et à l'échelle des exploitations, des intrants nécessaires pour l'alimentation animale, notamment en augmentant la production de protéines végétales. Développer la polyculture et les systèmes herbagers.

Recommandation n° 23 de M. Xavier Albertini : Imposer des clauses miroirs dans les traités de libre-échange.

Recommandation n° 24 de Mme Aurélie Trouvé : Stopper la négociation d'accords de libre-échange et envisager des suspensions.

Recommandation n° 25 :

- Faire évoluer les obligations de reporting au-delà du dernier intermédiaire européen afin de renforcer la transparence des flux sur les marchés

- Recommandation de Mme Aurélie Trouvé : Organiser la re-régulation des marchés internationaux de matières premières agricoles, à travers l'encadrement des prix et des volumes de productions. Par ailleurs, la constitution de stocks publics sous l'égide de l'Union européenne et/ou des Nations unies devrait être envisagée.

