



N° 1776

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

SEIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 17 octobre 2023.

PROPOSITION DE LOI

visant à lutter contre l'inflation par l'encadrement des marges des industries agroalimentaires, du raffinage et de la grande distribution et établissant un prix d'achat plancher des matières premières agricoles,

(Renvoyée à la commission des affaires économiques, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présentée par Mesdames et Messieurs

Manuel BOMPARD, Aurélie TROUVÉ, Mathilde PANOT, Nadège ABOMANGOLI, Laurent ALEXANDRE, Gabriel AMARD, Ségolène AMIOT, Farida AMRANI, Rodrigo ARENAS, Clémentine AUTAIN, Ugo BERNALICIS, Christophe BEX, Carlos Martens BILONGO, Idir BOUMERTIT, Louis BOYARD, Aymeric CARON, Sylvain CARRIÈRE, Florian CHAUCHE, Sophia CHIKIROU, Hadrien CLOUET, Éric COQUEREL, Alexis CORBIÈRE, Jean-François COULOMME, Catherine COUTURIER, Hendrik DAVI, Sébastien DELOGU, Alma DUFOUR, Karen ERODI, Martine ETIENNE, Emmanuel FERNANDES, Sylvie FERRER, Caroline FIAT, Perceval GAILLARD, Raquel GARRIDO, Clémence GUETTÉ, David GUIRAUD, Mathilde HIGNET, Rachel KEKE, Andy KERBRAT, Bastien LACHAUD, Maxime LAISNEY, Antoine LÉAUMENT, Arnaud LE GALL, Élise LÉBOUCHER, Charlotte LEDUC, Jérôme LEGAVRE, Sarah LEGRAIN, Murielle LEPVRAUD, Élisabeth MARTIN,

Pascale MARTIN, William MARTINET, Frédéric MATHIEU, Damien MAUDET, Marianne MAXIMI, Manon MEUNIER, Jean Philippe NILOR, Danièle OBONO, Nathalie OZIOL, René PILATO, François PIQUEMAL, Thomas PORTES, Loïc PRUD'HOMME, Adrien QUATENNENS, Jean-Hugues RATENON, Sébastien ROME, François RUFFIN, Aurélien SAINTOUL, Michel SALA, Danielle SIMONNET, Ersilia SOUDAIS, Anne STAMBACH-TERRENOIR, Andrée TAURINYA, Matthias TAVEL, Paul VANNIER, Léo WALTER,

députés.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

L'inflation alimentaire galope dans notre pays. Elle s'élevait à +9,6 % en septembre 2023 sur un an. Et sur deux ans, entre août 2021 et août 2023, les prix alimentaires ont augmenté de 20 %. Cette inflation alimentaire est aujourd'hui l'un des principaux moteurs de l'inflation globale.

Les salaires n'ont pas suivi. Pour 2023, des hausses de salaire inférieures à l'inflation sont attendues – c'est-à-dire des baisses de pouvoir d'achat. D'après une enquête du cabinet de recrutement PageGroup, les hausses de salaire sont attendues à 4,5 % en moyenne en 2023 en France, pour une inflation à 5 %. Cette baisse du pouvoir d'achat cache en outre de fortes disparités, qui accentuent les inégalités et la précarité : par exemple, selon une enquête réalisée par le cabinet Robert Half, 45 % des femmes déclarent n'avoir perçu aucune augmentation au cours des douze derniers mois (contre 35 % des hommes en général).

Les conséquences sont dramatiques. La précarité alimentaire explose. Les Français se serrent la ceinture, réduisent leurs achats alimentaires, sautent des repas. Entre le dernier trimestre 2021 et le deuxième trimestre 2023, les achats alimentaires des Français se sont effondrés : ils ont diminué de 11,4 % en volume. Selon le Credoc : 1 Français sur 6 déclarait ne pas pouvoir manger à sa faim en novembre 2022 (contre 12 % en juillet 2022 et 9 % en 2016). Selon le 17^e baromètre de la pauvreté et de la précarité du Secours populaire publié en septembre 2023 : 52 % des sondés déclarent ne parfois plus faire trois repas par jour ces deux dernières années, dont 15 % régulièrement. À 53 % d'entre eux, il est arrivé dans la même période de ne pas manger à leur faim pour pouvoir nourrir leurs enfants. Ces proportions explosent chez les plus précaires.

Le recours à l'aide alimentaire est au plus haut, comme en témoignent les chiffres des banques alimentaires, des Restos du cœur, ou du Secours catholique. L'étude bisannuelle des **banques alimentaires** du 27 février 2023 montre que 2,4 millions de personnes ont été accueillies par des banques alimentaires en 2022 : **ce nombre a triplé en 10 ans, avec une hausse de 10 % en 2022.** A l'hiver 2022-2023, les **Restos du Cœur** ont accueilli 22 % de personnes supplémentaires par rapport à l'hiver 2021-2022. C'est la hausse la plus massive et la plus rapide à laquelle l'association doit faire face depuis sa création, il y a près de quarante ans ! Et cette année, l'association s'attend à servir 170 millions de repas, contre

140 millions l'année dernière. **Le Secours catholique** indiquait pour sa part qu'en 2021, entre 5 et 7 millions de personnes ont eu recours à l'aide alimentaire en 2020, contre 2,6 millions en 2009 et 5,5 millions en 2017.

Mme Bénédicte Bonzi, anthropologue, auteure de *La France qui a faim. Le don à l'épreuve des violences alimentaires (2023)* **met en évidence de véritables violences alimentaires.** « *Dans notre pays, 8 millions de personnes recourent à l'aide alimentaire et, avec quelque 11 millions de concitoyens vivant dans la pauvreté, selon Oxfam, on peut estimer qu'environ 3 millions restent potentiellement sans recours. [...] Pour les bénéficiaires de l'aide, cette violence se traduit par des conséquences physiques solidement documentées – obésité, hypertension, anémie, problèmes dentaires – et psychologiques (...) Cela crée un sentiment de dévalorisation profond, qui génère des pertes de droits en cascade, car la personne s'habitue à ne plus les faire valoir.* ».

Pendant que les Français se serrent la ceinture, les marges s'accroissent dans le secteur de l'agroalimentaire.

Entre le dernier trimestre 2021 et le deuxième trimestre 2023, **le taux de marge des industries agroalimentaires est passé de 28 % à 48,5 %, soit une augmentation de 71 % du taux de marge en un an et demi.**

Ainsi, les profits du secteur de l'industrie agroalimentaire ont augmenté de 132 % en un an, **passant de 3,1 milliards d'euros à 7 milliards.**

Ces profits ne sont pas seulement indécents pendant que de trop nombreux Français se serrent la ceinture. Ce sont eux qui, majoritairement, nourrissent l'inflation alimentaire.

Entre le premier trimestre 2022 et le deuxième trimestre 2023, l'excédent brut d'exploitation (EBE) des industries agro-alimentaires a ainsi contribué pour 49 % à la hausse des prix de production. Les prix de production additionnent les prix des intrants, les salaires, les impôts nets des subventions de production et l'excédent brut d'exploitation. **Cela signifie que si les industries agro-alimentaires n'avaient pas augmenté leurs marges, alors les prix de production agroalimentaires auraient augmenté deux fois moins vite depuis début 2022.** Au lieu d'une hausse de 20 % du prix de production agroalimentaire entre le premier trimestre 2022 et le second trimestre 2023, nous aurions eu une hausse de 10 % si les industries agro-alimentaires n'avaient pas augmenté leurs marges.

L'industrie agro-alimentaire n'est pas seule en cause. Contrairement à ses affirmations, la grande distribution n'a pas « tout fait pour lutter contre l'inflation » : si les marges de la grande distribution n'ont pas explosé sur la période, elles n'ont pas pour autant diminué pour limiter la hausse des prix, comme certains acteurs de la grande distribution le clament parfois. Ainsi, **sur la moitié des produits étudiés par l'Observatoire de la formation des prix et des marges des produits alimentaires, les marges de la grande distribution sont en hausse de plus de 1,6 %**. Plus encore : si la grande distribution a limité ses hausses de marge sur les produits alimentaires où les marges des industriels étaient en forte hausse, elle a en revanche augmenté fortement ses marges sur les produits où les industriels n'avaient pas, ou peu, augmenté les leurs!

Le consommateur est donc perdant dans la plupart des cas : il doit payer une hausse des prix due soit, sur la plupart des produits, à la hausse des marges des industriels, soit, sur les autres, à la hausse des marges de la grande distribution.

C'est le cas par exemple des pâtes, pour lesquelles la hausse de marge pour l'industrie a été « limitée » (+6,6 %)... tandis que la marge de la grande distribution a flambé : +57 %! Idem pour le beurre, où la grande distribution a « compensé » la baisse de marge des industriels en augmentant la sienne de plus de 13 %.

Il est inacceptable de laisser les profits des entreprises de l'agroalimentaire s'accumuler pendant que de plus en plus de Français rencontrent d'immenses difficultés pour se nourrir, au point de subir de véritables violences alimentaires. **Et il est aussi vain que trompeur de prétendre résorber l'inflation alimentaire sans s'attaquer aux profits du secteur.**

C'est pourquoi cette proposition de loi se fixe pour objectif d'encadrer les marges des entreprises de l'agroalimentaire, afin de redonner du pouvoir d'achat aux Français, de lutter contre l'inflation alimentaire et de rétablir de la justice, de l'équilibre et de la stabilité dans la chaîne de production agroalimentaire, pour les producteurs et pour les consommateurs.

L'encadrement des marges s'est déjà pratiqué dans notre pays. Et il se pratique encore.

En 1983 par exemple, à la suite de récoltes moins abondantes, le gouvernement décida, par arrêté, de **bloquer en valeur absolue la marge**

bénéficiaire des pommes et des pommes de terre. L'article L. 611-4-2 prévoit notamment qu'un « *coefficient multiplicateur entre le prix d'achat et le prix de vente des fruits et légumes périssables peut être instauré en période de crises conjoncturelles définies à l'article L. 611-4 ou en prévision de celles-ci* ».

Plus près de nous, le gouvernement lui-même a proposé et fait adopter, dans le projet de loi financement de la sécurité sociale pour 2023, **l'encadrement des marges des produits inscrits sur la « Liste des produits et prestation » (LPP), c'est-à-dire la liste des produits et prestations remboursables par l'Assurance maladie.** Il s'agit notamment des dispositifs médicaux pour traitements et matériels d'aide à la vie, aliments diététiques et articles pour pansements, des orthèses et prothèses externes, des dispositifs médicaux implantables et des véhicules pour handicapés physiques. L'article 58 de la loi n° 2022-1616 du 23 décembre 2022 de financement de la sécurité sociale pour 2023 prévoit ainsi que « *Les ministres chargés de l'économie, de la santé et de la sécurité sociale fixent les marges de distribution des produits inscrits sur la liste mentionnée à l'article L. 165-1, en tenant compte de l'évolution des charges, des revenus et du volume d'activité des praticiens ou des entreprises concernés.* ».

Aujourd'hui, d'ailleurs, pour la distribution agroalimentaire, les marges sont régulées. Mais en dépit du bon sens! La loi Egalim, adoptée lors du premier quinquennat de M. Emmanuel Macron, impose ainsi, non pas des marges maximales, mais *une marge minimale de 10 %* à la grande distribution, à travers le dispositif dit du « SRP +10 » (seuil de revente à perte +10). Concrètement, si un distributeur achète à son fournisseur une pâte à tartiner 10 euros, il ne peut pas la revendre aux consommateurs à un prix inférieur à 11 euros. Cette disposition devait pourtant expirer en 2023 mais elle a été finalement prolongée, cette année même - en pleine explosion de l'inflation alimentaire - et jusqu'au 15 avril 2025 par la loi Descrozailles (2023)!

Le SRP+10 est pourtant très controversé. Alors que l'objectif était que la grande distribution utilise les profits supplémentaires réalisés pour mieux rémunérer les agriculteurs, l'UFC – Que Choisir « *a démontré que cette mesure constitue un chèque en blanc pour la grande distribution... et un chèque en bois pour les agriculteurs.* ». En 2019, l'association chiffrait ce chèque en blanc à la grande distribution à 1,6 milliard d'euros. Et à l'occasion des débats sur la loi Descrozailles en mars 2023, l'UFC – Que-Choisir, l'Association familles rurales et la CLCV

s'associaient pour demander fermement à la Première ministre de cesser de garantir une marge minimale de 10 % à la grande distribution. Ils n'ont pas été entendus du Gouvernement et de la majorité.

D'autres formes de régulation des prix et des marges actuellement en vigueur dans les Outre-mer peuvent en revanche nous inspirer. C'est le cas, par exemple, du bouclier qualité prix (BQP) : **un panier de produits de première nécessité au prix total contrôlé par l'État.** Institué par la loi du 20 novembre 2012 relative à la régulation économique Outre-mer, le bouclier qualité prix (BQP) est négocié chaque année entre l'État et les acteurs économiques locaux, sur le fondement d'un avis préalable publié par l'Observatoire des prix des marges et des revenus (OPMR). Cette liste de produits fait l'objet d'un prix global maximum fixé par arrêté préfectoral. À la Réunion par exemple, le BQP + correspond à une liste de **153 produits, dont le prix maximum est maintenu depuis trois ans à 348 euros, en dépit de l'inflation.** Les produits alimentaires sont de loin les plus représentés puisqu'ils constituent plus des deux tiers de la liste. Sont également inclus des produits infantiles, d'hygiène corporelle, d'entretien ménager, ou encore du petit équipement ménager et de bricolage. Les produits locaux y représentent aujourd'hui 40 % du BQP en nombre et 50 % en valeur.

L'Assemblée nationale avait d'ailleurs, au mois d'avril 2023, voté en faveur de la généralisation du BQP à l'ensemble du territoire national, à la suite de l'adoption d'un amendement du groupe LFI-NUPES porté par M. Emmanuel Fernandes. C'était avant que la majorité ne fasse tomber l'ensemble du texte et empêche la mise en œuvre de cette mesure d'urgence.

La Nouvelle-Calédonie a également, à plusieurs reprises, mis en œuvre le bouclier qualité-prix. **Elle a aussi fait le choix de l'encadrement des marges.** Ainsi, à la suite de l'adoption d'une loi de pays de 2018, une liste de quatorze familles de produits alimentaires et non alimentaires y est aujourd'hui soumise à **un régime d'encadrement des marges pour l'importateur grossiste et pour le commerçant.** Ainsi les prix des produits de première nécessité tels que la viande de poulet, le lait de vache, le café soluble, la margarine, les préparations en poudre instantanée pour boisson cacaotée, le riz jasmin import, l'huile de tournesol, les saucisses de poulet, le sucre blanc, les pâtes locales, le beurre, la farine de blé, les anti-moustiques en tortillon ou encore le répulsif corporel **sont limités par un coefficient de marge maximale.**

C'est l'idée, qu'aujourd'hui, nous proposons d'étendre pour maîtriser l'inflation, en encadrant les marges des industries agroalimentaires de la distribution et du raffinage.

En effet, avec ceux de l'alimentation, les prix de l'énergie constituent l'autre facteur majeur de l'inflation actuelle. En-dehors du cas particulier des activités d'extraction, **une activité a vu ses marges exploser dernièrement : le raffinage.** Quatre raffineurs sont présents en France : TotalEnergies, Esso, Ineos et SARA. En moyenne, entre 2021 et 2022, leur marge est passée de 14 euros à 101 euros par tonne : **une multiplication par plus de 7!** Après être brièvement redescendues début 2023, elles ont de nouveau augmenté massivement, passant de 25 euros par tonne en avril à 106 euros par tonne en septembre 2023 : **une multiplication par 4,24!** Il est temps d'encadrer ces marges excessives pour redonner du pouvoir d'achat aux Français.

Enfin, nous considérons que l'encadrement des marges des industries agroalimentaires et de la grande distribution, la protection du pouvoir d'achat, doivent aller de pair avec une **amélioration de la rémunération des agriculteurs et des agricultrices.** C'est pourquoi nous proposons également de fixer un **prix d'achat plancher des matières premières agricoles**, élaboré collectivement, de façon à garantir leurs revenus et la pérennité de leur activité.

L'article 1^{er} prévoit ainsi la fixation annuelle d'un niveau plancher de prix d'achat des matières premières agricoles aux producteurs. **L'article 2** prévoit l'encadrement des marges des industries agroalimentaires. **L'article 3** prévoit l'encadrement des marges de l'activité de raffinage. **Enfin, l'article 4** prévoit l'encadrement des marges de la grande distribution et la suppression du seuil de revente à perte majoré (SRP+10).

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

- ① Après le troisième alinéa de l'article L. 631-27-1 du code rural et de la pêche maritime, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :
- ② « La conférence publique de filière donne lieu à une négociation interprofessionnelle sur les prix qui fixe annuellement un niveau plancher de prix d'achat des matières premières agricoles aux producteurs. La négociation est présidée par le médiateur des relations commerciales agricoles mentionné à l'article L. 631-27. L'ensemble des syndicats agricoles, les organisations de consommateurs et les organisations environnementales y sont associés. »

Article 2

- ① Après l'article L. 410-2 du code de commerce, il est inséré un article L. 410-2-1 ainsi rédigé :
- ② « À titre exceptionnel, à partir du 1^{er} janvier 2024 et pour une durée d'un an, le pouvoir réglementaire fixe, pour les produits vendus par les fournisseurs de produits alimentaires visés à l'article L. 443-8 du code de commerce, un coefficient multiplicateur maximum qui ne peut être supérieur à 1,74 entre le prix d'achat des matières premières agricoles et alimentaires et des produits agricoles et alimentaires, de l'énergie, du transport et des matériaux entrant dans la composition des emballages des produits concernés et leur prix de vente au distributeur.
- ③ « Sans préjudice des dispositions du premier alinéa du présent article, lorsque le bénéfice des fournisseurs de produits alimentaires visés à l'article L. 443-8 du code de commerce est supérieur ou égal à 1,20 fois la moyenne des trois exercices précédents, le pouvoir réglementaire fixe, dans un délai d'un mois et pour une durée déterminée, un coefficient multiplicateur maximum qui ne peut être supérieur à 1,74 entre le prix d'achat des matières premières agricoles et alimentaires et des produits agricoles et alimentaires, de l'énergie, du transport et des matériaux entrant dans la composition des emballages des produits concernés et leur prix de vente au distributeur. »

Article 3

- ① Après l'article L. 410-2 du code de commerce, il est inséré un article L. 410-2-2 ainsi rédigé :
- ② « À titre exceptionnel, à partir du 1^{er} janvier 2024 et pour une durée d'un an, le pouvoir réglementaire fixe, pour les activités de raffinage, un coefficient multiplicateur maximum qui ne peut être supérieur à 1,63 entre le prix d'achat de la tonne de matière première brute et le prix de vente au distributeur de la tonne de matière transformée.
- ③ « Sans préjudice des dispositions du premier alinéa du présent article, lorsque le bénéfice de l'activité de raffinage est supérieur ou égal à 1,20 fois la moyenne des trois exercices précédents, le pouvoir réglementaire fixe, dans un délai d'un mois et pour une durée déterminée, un coefficient multiplicateur maximum qui ne peut être supérieur à 1,63 entre le prix d'achat de la tonne de matière première brute et le prix de vente au distributeur de la tonne de matière transformée. »

Article 4

- ① I. – Après l'article L. 410-2 du code de commerce, il est inséré un article L. 410-2-3 ainsi rédigé :
- ② « À titre exceptionnel, à partir du 1^{er} janvier 2024 et pour une durée d'un an, le pouvoir réglementaire fixe, pour les denrées alimentaires vendues par les distributeurs visés à l'article L. 443-8 du code de commerce, un coefficient multiplicateur maximum qui ne peut être supérieur à 1,26 entre le prix d'achat effectif défini au deuxième alinéa du I de l'article L. 442-5 du code de commerce et le prix de revente en l'état au consommateur.
- ③ « Sans préjudice des dispositions du premier alinéa du présent article, lorsque le bénéfice des distributeurs de produits alimentaires visés à l'article L. 443-8 du code de commerce est supérieur ou égal à 1,20 fois la moyenne des trois exercices précédents, le pouvoir réglementaire fixe, dans un délai d'un mois et pour une durée déterminée, un coefficient multiplicateur maximum qui ne peut être supérieur à 1,26 entre le prix d'achat effectif défini au deuxième alinéa du I de l'article L. 442-5 du code de commerce et le prix de revente en l'état au consommateur. »
- ④ II. – Le I de l'article 125 de la loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique est abrogé.

