



RAPPORT AU PARLEMENT 2018, Observatoire de la formation des prix et des marges des produits alimentaires¹
Commentaires d'extraits de l'Avant-propos de Philippe Chalmin
Jacques Berthelot, SOL, le 25-06-18

Le Professeur Philippe Chalmin, Président de l'Observatoire de la formation des prix et des marges des produits alimentaires, a notamment déclaré dans son avant-propos : *"La « fin de la PAC », au moins en ce qui concerne la gestion des marchés (car les volets structurels, notamment à dimension environnementale, demeurent), a entraîné en effet une ouverture des marchés européens à l'espace mondial et de ce d'autant plus que les politiques d'accords bilatéraux de libre-échange entre l'UE et nombre de ses partenaires ont contribué à réduire les protections douanières et à ouvrir un peu plus les marchés européens.*

On peut grossièrement distinguer aujourd'hui trois types de marchés agricoles : il y a tout d'abord ceux pour lesquels depuis longtemps fonctionnent des systèmes de formation des prix à partir de marchés dérivés : ce sont les grandes commodités agricoles comme les céréales, les oléagineux ou le sucre. Les prix sont mondiaux, issus de la confrontation de l'offre et de la demande à l'échelle de la planète. Les marchés offrent à tout moment des prix de références, déclinés en fonction des qualités et des origines, permettant aux opérateurs d'arbitrer leurs risques. Il est intéressant de constater que des contrats européens (sur Euronext) sont à leur tour devenus des références mondiales. Dans l'ensemble, les producteurs agricoles français concernés ont assez bien géré leur transition vers ce nouvel environnement de marché, facilitée, il est vrai par des cours favorables au moins jusqu'en 2014.

Une deuxième catégorie de marchés agricoles concerne les produits dont le champ longtemps circonscrit à l'Europe commence à s'internationaliser. On ne peut encore parler de prix mondial mais il est clair que la conjoncture internationale influence directement les prix européens et cela de manière de plus en plus sensible. C'est le cas de la viande porcine (et de l'influence des achats asiatiques et chinois), des grandes commodités laitières comme le beurre et la poudre de lait (dont le prix de référence est celui des enchères de Fronterra, l'ancien Office du lait néo-zélandais), dans une moindre mesure, de la viande bovine, à l'ouverture mondiale jusqu'à présent limitée aux échanges méditerranéens mais dont l'accès au marché chinois pourrait à terme changer la donne. Le paradoxe pour tous ces produits est que l'équilibre du marché européen dépend de débouchés internationaux souvent aléatoires au gré de tensions géopolitiques ou sanitaires. Néanmoins l'élément déterminant dans la formation des prix est lié à des paramètres internationaux sur lesquels l'Europe n'a pas de prise...

En 2017, sur la base des données collectées par l'Observatoire, les prix payés aux agriculteurs ont été à nouveau inférieurs à la réalité des coûts de production et n'ont pas couvert la rémunération du travail ni du capital et cela même en tenant compte des aides européennes, à l'exception, pour une assez longue période, du porc et, de manière marginale, du lait. Assez logiquement, les revendications des agriculteurs portent sur la légitimité de « prix rémunérateurs » et durant les EGAlim on est allé beaucoup plus loin en parlant de « juste prix ».

¹ http://www.franceagrimer.fr/content/download/56889/551149/file/OFPM_2018_Rapport_final.pdf

Comment ne pas en accepter le principe même si on est là très loin de la logique de l'économie de marché. À l'époque de la « première PAC », on pouvait estimer que les prix administrés de Bruxelles, résultant de rapports de force politiques, étaient presque des « justes prix » même si fixés à l'origine au niveau des prix les plus élevés des agriculteurs moins efficaces de l'Europe des Six. Ils offrirent une protection élevée comme le monde agricole n'en avait jamais connue. Mais ce temps est révolu. Les producteurs de « commodités agricoles », celles qu'analyse justement le rapport de l'Observatoire, dépendent surtout de marchés régis par la seule logique de l'offre et de la demande."

Ces déclarations de Philippe Chalmin sont très ambiguës et éloignées de la réalité quand il prétend qu'aujourd'hui les prix agricoles français et, plus largement, de l'UE, sont des prix mondiaux, des prix de "l'économie de marché... régis par la seule logique de l'offre et de la demande". Pour savoir ce que sont des "prix de marché", la meilleure source vient des dispositions des Etats-Unis (EU) comme de l'UE sur les pays sans "économies de marché", considérées comme n'utilisant pas des prix correspondant à leur "valeur normale". Selon le manuel antidumping des EU "pour les marchandises faisant l'objet d'une enquête ou d'un réexamen, le gouvernement ne doit pratiquement pas participer à la fixation des prix". Ou, dans l'édition de 2009, selon David A. Gantz : "Le Département du commerce exige que, dans le secteur considéré, le gouvernement ne participe pas à la détermination des prix ou des quantités produites, qu'il y a une propriété privée ou collective (plutôt que gouvernementale) et que tous les intrants importants sont soumis à des prix déterminés par le marché". C'est pourquoi les EU refusent d'accorder le statut d'économie de marché à la Chine. On peut en dire autant pour les prix agricoles de l'UE : dans les deux cas, les EU et l'UE interviennent dans la fixation des prix des produits agricoles comme dans ceux des intrants, à la fois par une forte protection à l'importation des produits alimentaires de base et par de fortes subventions, couplées et découplées, des premier et second piliers de la PAC, y compris aux intrants, dont aux carburants agricoles et surtout aux aliments du bétail ayant réduit fortement les coûts de production des produits animaux (viandes, œufs, produits laitiers), même si ce sont les producteurs de céréales, oléagineux et protéagineux (les COP) qui les reçoivent en contrepartie de la baisse des prix des COP par les réformes de la PAC de 1992 et 1999. Par conséquent écrire que "l'élément déterminant dans la formation des prix est lié à des paramètres internationaux sur lesquels l'Europe n'a pas de prise" nie la réalité de l'importance de l'intervention de la politique agricole européenne sur le niveau des prix agricoles.

Si Philippe Chalmin a raison de dire que les accords bilatéraux de libre-échange ont contribué à réduire fortement dans les dernières années les droits de douane par l'octroi de quotas tarifaires, ceci n'a vraiment joué que pour les céréales² car les oléagineux ont été libéralisés dès le début de la PAC, à l'issue du Dillon round (1960-62), tandis que le sucre est resté fortement protégé jusqu'à aujourd'hui, en dépit de la suppression des quotas de production depuis septembre 2017 comme l'écrit l'USDA : "Les agriculteurs de l'UE restent protégés de la concurrence du sucre de canne brut des pays ne bénéficiant pas de quotas préférentiels par des droits de douane élevés et des quotas tarifaires"³. En fait, avec la suppression des quotas de production betteraviers le 30 septembre 2017, les importations de sucre de canne brut et raffiné

² L'USDA détaille les protections aux céréales de l'UE28 en avril 2018 :

https://gain.fas.usda.gov/Recent%20GAIN%20Publications/Grain%20and%20Feed%20Annual_London_EU-28_3-29-2018.pdf

³ file:///D:/sucre/Sugar%20Annual_Brussels%20USEU_EU-28_4-18-2018.pdf;

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/573446/IPOL_STU\(2016\)573446_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/573446/IPOL_STU(2016)573446_EN.pdf)

de l'UE (code 1701) ont baissé de 46% de 2016-17 à 2017-18 – et encore plus sur les 4 premiers mois de 2018 par rapport à ceux de 2017 –, en dépit de quotas tarifaires importants ces dernières années, alors que les exportations de sucre raffiné étaient multipliées par 2,5, si bien que l'UE est passée d'une position d'importatrice nette à exportatrice nette, ce qui a alimenté la plongée des prix mondiaux puisque les grands pays exportateurs ont aussi augmenté leurs exportations. Comme quoi, comme pour le lait, la suppression des quotas dans l'espoir de conquérir de nouveaux marchés n'était pas une idée géniale, pas plus d'ailleurs que l'octroi excessif de quotas tarifaires à d'autres pays que les pays ACP, liés à la multiplication de ses accords de libre-échange, dont celui probable avec le Mercosur. Il n'est d'ailleurs pas évident que l'exportation à droits de douane nuls et sans limites concédée aux PMA (pays les moins avancés) et pays ACP devant finaliser leurs APE (accords de partenariat économique) leur ait été bénéfique, d'une part parce que cela les a incités à investir pour exporter vers l'UE, au détriment de leur autosuffisance en produits alimentaires de base, et, d'autre part, parce que leurs exportations ont fortement baissé vers l'UE compte tenu de leurs coûts de production élevés face aux subventions et hausses des rendements betteraviers de l'UE.

Dans cette situation de baisse des prix du sucre, et donc des betteraves, les producteurs français et de l'UE font pression sur l'UE pour leur venir en aide dans la PAC post-2020, notamment sur les outils de gestion des risques⁴ et en se plaignant de *"la récente décision de l'Union européenne d'interdire les néonicotinoïdes dans l'enrobage des graines de betterave, sans même nous laisser le temps de trouver des solutions alternatives, c'en est trop !"*. Il n'empêche que les droits de douane NPF (de la Nation la Plus Favorisée) sur les importations de pays non ACP, comme celles du Brésil, ont été en 2017, en équivalent ad valorem (EAV), de 81% sur le sucre roux et de 73,5% sur le sucre raffiné (d'après les données d'Eurostat et du TARIC).

Qui plus est la CGB (Confédération Générale des Betteraviers) prétend que la suppression des quotas betteraviers permettra d'exporter sans subventions à l'exportation (disparues depuis 2015) : *"La fin des quotas sucre aura pour conséquence que les conclusions de l'Organe d'Appel en 2005 sur le caractère subventionné des exportations de sucre hors quota tomberont d'elles-mêmes, puisque celles-ci ont été fondées sur l'existence d'un subventionnement financé en vertu d'une mesure des pouvoirs publics, à savoir l'OCM sucre et son système de quota, système qui est supprimé au 1^{er} octobre 2017. Sauf à ce que l'Union européenne fasse à nouveau l'objet d'un panel sucre et le perde, ce qui paraît juridiquement très hautement improbable, les producteurs européens pourront à nouveau exporter sur le marché mondial sans limitation; cependant, cela ne sera vraiment rentable que si les cours mondiaux sont suffisamment élevés"*⁵. Ce faisant la CGB fait une lecture sélective de ce jugement de l'Organe d'appel de l'OMC qui a aussi souligné que les subventions internes ont un effet de dumping : *"279. Les Membres de l'OMC sont habilités à accorder un 'soutien interne' aux producteurs agricoles dans les limites de leurs engagements en matière de soutien interne."*⁶ Nous notons, toutefois, que l'Organe d'appel a aussi jugé possible que les effets économiques du soutien interne compatible avec les règles de l'OMC aient des 'retombées' entraînant des avantages pour la production en vue de l'exportation. Ces retombées peuvent se produire, en particulier, dans les cas où les produits agricoles proviennent d'une seule chaîne de production où il n'est pas fait de distinction entre la production destinée au marché intérieur et la production destinée au marché d'exportation. 280. À cet égard, l'Organe d'appel a mis en

⁴ [http://www.cibe-europe.eu/img/user/18_06_04%20CEFS-CIBE-EFFAT%20letter%20on%20Mercosur%20-%20trade%20for%20all%20FAO%20President%20Juncker%20\(2\).pdf](http://www.cibe-europe.eu/img/user/18_06_04%20CEFS-CIBE-EFFAT%20letter%20on%20Mercosur%20-%20trade%20for%20all%20FAO%20President%20Juncker%20(2).pdf); <http://formule-verte.com/sucre-passe-difficile-pour-les-betteraviers/>

⁵ http://ag.cgb-france.fr/IMG/pdf/Rapport_annuel_CGB-2014-BD.pdf

⁶ Rapport de l'Organe d'appel *Canada – Produits laitiers (article 21:5 – États-Unis et Nouvelle-Zélande)*, paragraphe 88. (souligné dans l'original)

garde contre le fait que "si le soutien interne pouvait être utilisé, sans limite, pour soutenir les exportations, cela compromettrait les avantages censés découler des engagements en matière de subventions à l'exportation pris par un Membre de l'OMC".⁷ Nous pensons que ces affirmations sont pertinentes en l'espèce. Dans la présente affaire, nous notons que le sucre C est produit et exporté en énormes quantités, et qu'il y a une différence importante entre le prix du marché mondial et le coût de production total moyen du sucre dans les Communautés européennes". Or les aides directes du premier pilier à la betterave restent de l'ordre de 270 euros l'ha en France (elles sont bien supérieures dans le reste de l'UE), sans parler de l'aide à l'éthanol carburant (notamment la défiscalisation partielle).

Il est de même très osé de dire que les prix européens du beurre et de la poudre de lait sont des prix mondiaux puisque les produits laitiers de l'UE bénéficient de droits de douane parmi les plus élevés au monde – ceux sur le beurre ont été de 67,8% en 2016 (en équivalent ad valorem, EAV), celui sur la poudre de lait maigre de 74,7% et celui sur la poudre de lait grasse de 41,3% à 74,5%⁸ –, et d'une subvention de 67 euros par tonne (€/t) d'équivalent lait. Et on peut en dire autant pour les prix du porc et de la viande de volaille car, même si leurs producteurs ne bénéficient pas d'aides directes au revenu comme ceux de viande bovine et de lait, ils bénéficient néanmoins de prix des aliments du bétail fortement réduits par les aides reçues par les producteurs de céréales, oléagineux et protéagineux de l'UE, qui ont été en 2017 de 120 €/t d'équivalent carcasse pour la viande de volaille et de 217 €/t pour la viande de porc⁹. Et, même si les importations de viande de porc sont faiblement protégées, l'EAV des importations NPF de morceaux et abats congelés de poulet (code 020714) a été de 62,3% et de 20% pour ceux de dinde (code 02072710). Quant à la viande bovine l'EAV des importations NPF a été de 42,9% en 2016 pour la viande congelée (code 020210) et de 30,5% pour la viande bovine fraîche et réfrigérée (code 0202201090), tandis que les subventions sur les abats congelés de viande bovine ont été de 1215 €/t.

⁷ Ibid., paragraphe 91.

⁸ *L'énorme dumping des produits laitiers extra-UE et en Afrique de l'Ouest en 2017*, SOL, 9 mai 2018, <https://www.sol-asso.fr/analyses-politiques-agricoles-jacques-b-2018/>

⁹ *Des droits de douane au taux de protection agricole total : le cas des échanges Union européenne-Afrique de l'Ouest*, SOL, 14 février 2018, <https://www.sol-asso.fr/wp-content/uploads/2017/01/Des-droits-de-douane-au-taux-de-protection-agricole-total-cas-des-relations-UE-AO-7-02-18.pdf>