

FR

FR

FR



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 9.12.2008
COM(2008) 821 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU
CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ
DES RÉGIONS**

PRIX DES DENRÉES ALIMENTAIRES EN EUROPE

**{SEC(2008) 2970}
{SEC(2008) 2971}
{SEC(2008) 2972}**

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS

PRIX DES DENRÉES ALIMENTAIRES EN EUROPE

1. INTRODUCTION

La progression des prix des produits agricoles de base s'est accélérée durant le second semestre de 2007 pour atteindre des niveaux exceptionnels au début de l'année 2008. Cette augmentation des prix a entraîné une croissance rapide des prix des denrées alimentaires à la consommation, ce qui a réduit d'environ un pourcent le pouvoir d'achat des ménages de l'UE. Les ménages à faibles revenus ont été touchés plus durement encore.

Face à cette situation, la Commission¹ a proposé de mieux surveiller l'évolution des prix des produits agricoles de base et des denrées alimentaires, d'analyser l'incidence de la spéculation sur les prix des produits de base agricoles, et d'étudier le fonctionnement de la chaîne d'approvisionnement alimentaire. Le Conseil européen réuni en juin 2008 a demandé à la Commission de lui présenter un rapport à ce sujet au plus tard en décembre. La présente communication donne suite à cette invitation.

Les prix des produits de base agricoles ont diminué fortement ces derniers mois. Pourtant, les causes structurelles à la base de la hausse des prix, comme l'accroissement de la demande mondiale de denrées alimentaires et le ralentissement de la croissance de la productivité des cultures vivrières, restent en place. Pour rétablir l'équilibre entre l'offre et la demande mondiale de denrées alimentaires, il convient de poursuivre les efforts pour faire en sorte que la production agricole réagisse aux signaux donnés par le marché, et il est souhaitable de favoriser une politique de libre échange. En approuvant le bilan de santé de la PAC, l'Union européenne a pris des mesures décisives en vue d'aider les agriculteurs à réagir aux modifications des conditions de marché. De plus, le cycle de négociations commerciales de l'OMC à Doha vise à ouvrir les marchés agricoles aux pays en développement. Des mesures d'encouragement et d'aide visant à relever le potentiel de production des pays en développement pourraient également contribuer à accroître la sécurité alimentaire mondiale.

Par ailleurs, le risque d'une nouvelle phase d'instabilité des prix semble de plus en plus présent. Les fluctuations des prix des produits agricoles de base ont été accompagnées par un accroissement des flux d'investissement dans les dérivés financiers liés. On peut donc s'interroger sur le rôle que la spéculation a joué dans la fixation des prix et se demander si des écarts se sont produits par rapport aux fondamentaux économiques. Il est nécessaire de continuer à surveiller les marchés des produits agricoles de base pour déterminer les meilleures options afin d'éviter une volatilité excessive et l'accumulation massive de positions spéculatives, compte tenu des dégâts qu'elles peuvent occasionner.

Dans le contexte de la récession économique, il est plus important que jamais de faire en sorte que les diminutions des prix des produits de base se répercutent sans délai auprès des consommateurs et d'accroître la compétitivité des secteurs de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la distribution. Ceci s'inscrit pleinement dans l'esprit du plan européen

¹ Communication de la Commission intitulée «Faire face à la hausse des prix des denrées alimentaires – Orientations pour l'action de l'UE», COM(2008)321.

pour la relance économique présenté par la Commission le 26 novembre 2008, qui insiste sur la nécessité de stimuler rapidement la demande et de renforcer la confiance des consommateurs et des entreprises. Pour atteindre cet objectif, il est primordial d'identifier et de résoudre les problèmes liés au fonctionnement de la chaîne d'approvisionnement alimentaire en termes de réglementation et de concurrence.

La présente communication est structurée de la manière suivante: La partie 2 examine l'évolution des prix des produits de base agricoles et donne une perspective à moyen terme. La partie III analyse l'incidence de la spéculation sur l'évolution des prix des produits de base agricoles. La partie 4 examine le fonctionnement de la chaîne d'approvisionnement alimentaire. La partie 5 établit une feuille de route pour résoudre les problèmes identifiés, et la partie 6 contient les conclusions.

2. ÉVOLUTION DES PRIX DES PRODUITS AGRICOLES DE BASE ET DES DENREES ALIMENTAIRES

2.1. Évolution des prix de marché des produits agricoles

L'augmentation des prix des produits de base agricoles découlait de la combinaison de divers facteurs structurels et temporaires. Les facteurs structurels tels que la croissance de la population mondiale, l'augmentation des revenus dans les économies émergentes et l'apparition de nouveaux débouchés sur les marchés ont contribué à accroître progressivement la demande mondiale. L'offre mondiale n'a pu tenir le rythme en raison d'un ralentissement de la croissance des rendements des cultures vivrières et des caractéristiques des marchés mondiaux agricoles, étroits et soumis au caractère saisonnier de la production. De plus, la progression des coûts de production, due notamment à l'augmentation des prix de l'énergie, s'est répercutée sur les prix des produits de base agricoles. L'incidence de ces facteurs structurels a été amplifiée par d'importantes baisses de production liées à des conditions météorologiques défavorables et à des restrictions commerciales imposées par plusieurs pays exportateurs. L'évolution des taux de change, le développement de l'activité spéculative sur les marchés des dérivés des produits de base et la relation étroite entre les marchés agricoles et les autres marchés des produits de base tels que le marché pétrolier, ont également influencé l'évolution des prix des produits de base agricoles. L'incidence de ces différents facteurs varie selon les secteurs. Par exemple, les modifications des prix du blé et du riz résultent en grande partie de facteurs liés à l'offre, tandis que les marchés du maïs et du soja ont évolué principalement sous l'effet d'une forte croissance de la demande mondiale à la fois pour la viande et pour les applications industrielles.

Les prix des produits de base ont enregistré une chute brutale durant les derniers mois, et sont revenus à leurs niveaux précédents, ou même à des niveaux inférieurs. De plus, l'incertitude économique mondiale suscite des craintes quant à une nouvelle phase d'instabilité des prix. L'effet de certains des facteurs qui ont amplifié à court terme l'augmentation des prix agricoles durant le second semestre de l'an dernier a diminué grâce à des conditions météorologiques plus favorables, à un repli des prix de l'énergie, et à la levée des restrictions d'exportation. En outre, l'offre mondiale a réagi rapidement et fortement à la hausse des prix, notamment sous l'effet d'un assouplissement des contraintes de production dans le cadre de la PAC, en particulier la suspension de la mise en jachère obligatoire des terres cultivables et l'augmentation des quotas laitiers à partir de 2008. Par exemple, la production

mondiale de blé semble avoir atteint un niveau record en 2008, entraînant une diminution considérable des prix du blé.

2.2. Évolution des prix des denrées alimentaires à la consommation

Comme les produits de base agricoles ne représentent qu'une petite partie du total des coûts de production des denrées alimentaires, les prix à la consommation des produits alimentaires ont augmenté plus lentement que les prix agricoles. Ainsi, le coût du blé représente en moyenne moins de 10 % du prix final du pain à la consommation.

Néanmoins, on a observé un accroissement significatif des prix des denrées alimentaires à la consommation entre l'été 2007 et le début de l'année 2008. Combinées aux augmentations des prix pétroliers, les fluctuations des prix des produits de base agricoles sur les marchés internationaux ont eu une incidence majeure sur l'inflation dans l'UE durant l'année écoulée. Entre août 2007 et juillet 2008, l'augmentation des prix des denrées alimentaires (à l'exclusion de l'alcool et du tabac) représentait environ 1 point de pourcentage du total de l'inflation. Cette contribution peut être en grande partie attribuée à l'évolution des prix des produits alimentaires transformés (déterminée principalement par les produits à base de pain et d'autres céréales ainsi que par les produits laitiers).

Les différences observées dans l'évolution des prix des denrées alimentaires transformées et non transformées semblent dues principalement à des effets de «composition». La catégorie des «produits alimentaires transformés» englobe les produits alimentaires élaborés à partir des produits de base les plus touchés par les augmentations des prix internationaux, à savoir les céréales et les produits laitiers. Les coûts des intrants de la catégorie des «produits alimentaires non transformés» – y compris la viande et le poisson – ont augmenté nettement moins. De plus, les augmentations substantielles des prix des carburants ont peut-être eu un effet plus important sur les prix des denrées alimentaires transformées.

L'incidence de la hausse des prix des denrées alimentaires sur l'inflation globale varie d'un État membre à l'autre, et c'est dans les nouveaux États membres qu'elle est la plus marquée. Ces différences peuvent s'expliquer en partie par la variation de la part des denrées alimentaires dans les dépenses de consommation, plus élevée dans les pays qui enregistrent les niveaux de PIB par habitant les plus bas. Les 16 % d'Européens qui vivent sous le seuil de pauvreté semblent être les plus touchés par les augmentations des prix des denrées alimentaires, dans la mesure où leur choix de produits alimentaires est limité, et parce que leurs dépenses alimentaires représentent une part considérable de leur budget.

2.3. Perspectives pour les marchés agricoles et les prix des denrées alimentaires

Selon les prévisions, la diminution brutale des prix des produits agricoles de base ces derniers mois devrait entraîner un ralentissement de l'inflation des denrées alimentaires et une baisse significative de la contribution des prix des denrées alimentaires à l'inflation globale au cours des deux prochaines années. Ceci semble indiquer que la contribution de la hausse des prix des produits alimentaires à l'inflation globale dans l'UE se normalisera durant l'année 2009, et que l'inflation des produits alimentaires apportera une contribution d'environ 0,6 point de pourcentage à l'inflation globale de l'UE en 2009 et de 0,5 point de pourcentage en 2010.

En dépit de l'incertitude majeure qui entoure l'évolution future des prix, des facteurs structurels tels que la croissance de la demande mondiale de denrées alimentaires,

l'apparition de nouveaux débouchés sur les marchés et le ralentissement de la croissance de la productivité des cultures vivrières sur le long terme devraient soutenir les prix à moyen terme. Cette situation incitera à accroître la production de denrées alimentaires, notamment dans les pays en développement. Les prix devraient également afficher des fluctuations plus importantes que durant les dernières décennies, dans la mesure où les stocks demeurent relativement limités. Par conséquent, toute modification significative de l'offre ou de la demande pourrait entraîner rapidement un accroissement de la volatilité des prix.

Une amélioration de la capacité d'ajuster la production grâce à une orientation plus nette vers le marché combinée à des filets de sécurité adéquats contribuera à faciliter la réaction des agriculteurs à des conditions de marché plus instables. En approuvant le bilan de santé de la PAC, l'Union européenne a pris des mesures décisives dans cette direction, notamment avec la suppression de la mise en jachère des terres cultivables, la suppression progressive des quotas laitiers et la transformation de l'intervention sur le marché en un véritable filet de sécurité. Ceci aidera les producteurs agricoles à mieux réagir aux signaux donnés par le marché et à profiter de nouvelles opportunités.

2.4. Accroissement de la production mondiale et suppression des barrières commerciales

Pour rétablir l'équilibre entre l'offre et la demande mondiales de denrées alimentaires, la production agricole devrait réagir aux signaux donnés par le marché, et il convient d'encourager une politique de libre échange. Les restrictions imposées par certains pays l'an dernier sur les exportations agricoles ont fait plus de tort que de bien, car elles ont faussé les signaux du marché et dissuadé les agriculteurs de produire plus pour répondre à la demande croissante. Le cycle de négociations commerciales de l'OMC à Doha devrait déboucher sur l'ouverture des marchés agricoles aux pays en développement. L'UE s'est engagée en faveur d'un accord équilibré et ambitieux sur l'agenda de Doha pour le développement, et œuvrera activement en ce sens.

Afin d'accroître le potentiel de production des pays en développement, il est essentiel d'améliorer les conditions de travail des agriculteurs, notamment par un meilleur accès au crédit, aux intrants et à l'information. Ceci nécessite des investissements dans l'infrastructure rurale, ainsi que des réformes des politiques agricoles, des institutions et des régimes d'aménagement du territoire. Sur le long terme, la sécurité alimentaire implique une utilisation plus durable des sols et de l'eau, ainsi que l'introduction de pratiques agricoles adaptées à l'évolution climatique. Pour que l'offre de produits agricoles suive les tendances mondiales de la demande à plus long terme, il convient également de poursuivre les efforts afin d'accélérer la croissance de la productivité dans l'agriculture, notamment en intensifiant la recherche et l'innovation dans ce domaine. L'aide de l'UE au développement permettra de soutenir les efforts des pays en développement dans ce sens. Ceci devrait permettre à l'offre de réagir positivement à moyen et long terme.

La Commission européenne a également pris une initiative importante en proposant la mise en place d'une facilité de réponse rapide d'un milliard d'euros². Cette facilité, qui devrait être approuvée par le Conseil et par le Parlement européen durant les

² Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant établissement d'une facilité de réponse rapide à la flambée des prix alimentaires dans les pays en développement, COM(2008)450.

prochaines semaines, devrait en particulier aider le secteur agricole des pays en développement à réagir à court et moyen terme.

3. LE ROLE DE LA SPECULATION DANS LES PRIX DES DENREES ALIMENTAIRES DE BASE

Durant la dernière décennie, les marchés financiers pour les produits de base agricoles ont connu une croissance sans précédent, qui s'est traduite par une augmentation de la liquidité, une participation plus large, une consolidation et l'émergence de nouvelles plateformes d'échange et de commerce électronique. Par ailleurs, la panoplie des stratégies utilisées dans le commerce des produits de base s'est élargie, et de nouveaux produits dérivés ont été développés. Au fil du temps, ces produits dérivés ont suscité un intérêt croissant chez les investisseurs.

On distingue deux grandes catégories d'intervenants sur les marchés à terme de produits agricoles de base: les acteurs commerciaux, qui sont les principaux opérateurs impliqués dans l'achat et la vente de positions physiques, et les investisseurs financiers tels que les fonds spéculatifs, les fonds d'investissement et les fonds souverains. Alors que la spéculation basée sur les fondamentaux du marché contribue à faciliter la gestion du risque et la détermination du prix, le développement considérable des activités des acteurs non commerciaux ces dernières années a renforcé le risque de bulles spéculatives sur les marchés à terme des produits de base agricoles.

Depuis le début de 2006, on observe une forte augmentation des flux d'investissement vers ces marchés, qui se reflète dans le nombre total de contrats à terme. Outre le développement des marchés des produits dérivés des produits de base, on assiste depuis 2007 à une augmentation substantielle (de l'ordre de 30 %) de l'activité boursière liée aux produits dérivés, une activité moins transparente que les opérations liées aux échanges de produits de base agricoles. Les flux d'investissement vers les marchés à terme de produits de base agricoles reflètent peut-être la sortie des investisseurs d'autres marchés, notamment les marchés des produits structurés, une tendance qui s'est fortement intensifiée avec l'apparition de la crise financière au milieu de l'année 2007. De la même manière, les sorties de capitaux récentes des marchés à terme de produits de base agricoles pourraient refléter l'éclatement d'une bulle spéculative dans la mesure où les investisseurs ont dû trouver des liquidités supplémentaires à la suite de la crise financière généralisée.

Toutefois, avec aussi peu de recul, on ne peut établir qu'une faible relation quantitative entre la progression des prix à terme et les prix au comptant. Si l'on examine de plus près les différentiels entre les prix au comptant et les prix à terme de 12 mois, il est difficile de déterminer si la croissance des prix à terme a tiré les prix au comptant.

Dans tous les cas, on a observé des divergences substantielles ces dernières années entre les prix au comptant et à terme pour certains produits de base (notamment le blé, le soja et le maïs), ce qui a peut-être compliqué la situation pour les opérateurs commerciaux qui utilisent les marchés à terme pour des activités traditionnelles de couverture, et soulevé des questions quant à l'efficacité de ces marchés en ce qui concerne la détermination des prix et les possibilités de couverture.

En conclusion, même si la coïncidence entre la progression des prix des produits de base et l'accroissement des flux d'investissement vers les produits dérivés liés est frappante, les éléments de preuve analytiques ne permettent pas nécessairement de confirmer que la spéculation a joué un rôle significatif dans le processus de formation des prix. Il serait donc souhaitable de continuer dans l'avenir à surveiller les marchés à terme des produits de base agricoles et d'essayer de déterminer les meilleures solutions pour éviter une volatilité

excessive et l'accumulation massive de positions spéculatives compte tenu des dégâts qu'elles peuvent entraîner. La Commission examinera sur cette base la possibilité d'initiatives de réglementation dans ce domaine.

4. FONCTIONNEMENT DE LA CHAÎNE D'APPROVISIONNEMENT ALIMENTAIRE

L'évolution de la demande et de l'offre mondiales a été l'un des principaux déterminants de la croissance rapide des prix des denrées alimentaires. Néanmoins, les problèmes observés dans le fonctionnement de la chaîne d'approvisionnement alimentaire, en termes d'intensité de concurrence ou de réglementation, ont peut-être eux aussi joué un rôle important. Dans les conditions économiques actuelles, il est donc particulièrement important d'analyser comment il est possible d'améliorer le fonctionnement de la chaîne d'approvisionnement alimentaire et, en particulier, de mieux comprendre les mécanismes de transmission qui lient les prix des produits de base aux prix à la production et à la consommation. Ceci permettrait d'identifier plus facilement les mesures qui contribueraient à soutenir le pouvoir d'achat des consommateurs et la compétitivité des secteurs concernés.

La chaîne d'approvisionnement alimentaire relie trois secteurs importants pour l'économie : le secteur agricole, l'industrie agroalimentaire et le secteur de la distribution. Ces secteurs représentent 6 % de la valeur ajoutée de l'UE et 12 % de l'emploi dans l'UE. Dès lors que l'industrie agroalimentaire et les secteurs de la distribution ont des liens multiples avec d'autres secteurs, les dysfonctionnements du marché tout au long de la chaîne d'approvisionnement alimentaire peuvent avoir des répercussions significatives. La croissance lente de la productivité dans ces secteurs par rapport à ce que l'on observe aux États-Unis montre qu'il est possible d'améliorer l'efficacité. Une politique de compétitivité proactive, comme celle qui fait actuellement l'objet de discussions au sein du groupe de haut niveau sur la compétitivité de l'industrie agroalimentaire³, y compris les politiques de recherche et d'innovation financées par le biais des programmes-cadres communautaires, pourrait contribuer à apporter de telles améliorations.

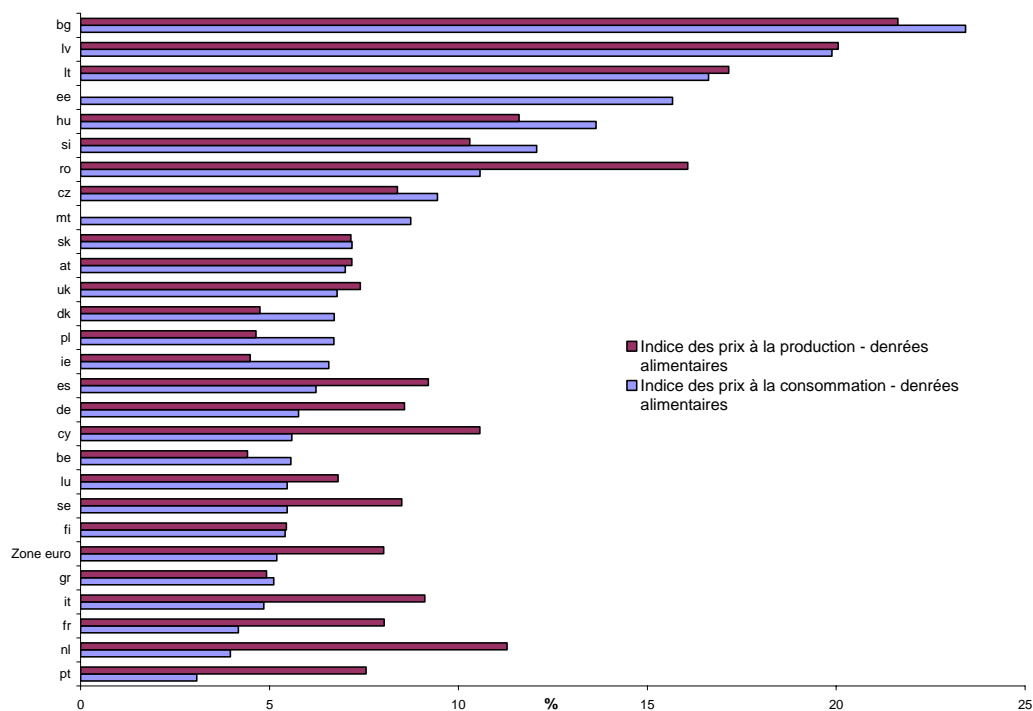
Le choc causé par la hausse récente des prix des produits de base agricoles et de l'énergie a été accusé différemment selon les États membres, comme le montrent les différences de progression des prix nationaux des denrées alimentaires. Ceci indique que le marché communautaire des denrées alimentaires reste fragmenté. En France, en Pologne et au Royaume-Uni, les modifications des prix à la production ont globalement suivi l'évolution des prix des intrants, avec un léger décalage dans le temps, mais la tendance est nettement moins nette dans les autres grands États membres, ce qui pourrait refléter le pouvoir de négociation de certains producteurs de denrées alimentaires.

Si l'on observe les marchés en aval, d'une manière générale, les augmentations des prix à la production se sont répercutées plus rapidement sur les prix à la consommation dans les nouveaux États membres. Dans la plupart des pays de la zone euro, à partir du milieu de l'année 2007, on a constaté un décalage entre l'augmentation des prix à la consommation et celle des prix à la production (voir graphique 1). Ceci semble indiquer que les pressions concurrentielles dans le secteur de la vente au détail de denrées alimentaires dans la zone euro

³ Le groupe de haut niveau sur la compétitivité de l'industrie agroalimentaire, qui réunit des représentants de la Commission, des États membres, du Parlement européen, de l'industrie alimentaire, du secteur agricole, des détaillants et des consommateurs, a été mis en place par décision de la Commission le 28 avril 2008. Il est chargé d'examiner les facteurs qui influencent la compétitivité présente et future de l'industrie agroalimentaire communautaire, et sur cette base, de formuler des recommandations sectorielles spécifiques à l'attention des décideurs politiques au niveau communautaire.

ont absorbé partiellement les augmentations des prix à la production. On peut observer des différences similaires en ce qui concerne la viscosité des prix. Dans les pays de la zone euro, les prix alimentaires à la consommation semblent avoir diminué assez rapidement à la suite de la baisse récente des niveaux des prix agricoles, tandis que dans les nouveaux États membres, ils ont réagi plus lentement.

Graphique 1: Évolution des prix alimentaires à la consommation et à la production



Source: Eurostat. Août 2007 – juillet 2008 (en glissement annuel).

Les différences de cadre réglementaire entre les pays semblent également avoir contribué à la fragmentation du marché unique tout au long de la chaîne d'approvisionnement alimentaire et ont entravé son fonctionnement. En particulier, les restrictions à l'entrée des gros détaillants ont peut-être entraîné des prix plus élevés et une productivité plus faible. De la même manière, les restrictions relatives aux ventes à perte ont tendance à entraîner la fixation d'un prix plancher limitant la concurrence au niveau des prix et augmentant les coûts de gestion des stocks, même si ces dispositions étaient destinées au départ à décourager les comportements de prédateurs au détriment de plus petits opérateurs sur le marché. De plus, les réglementations relatives aux heures d'ouverture augmentent les coûts des détaillants dans la mesure où elles limitent les possibilités de vendre des produits et augmentent les coûts opérationnels, logistiques et d'infrastructure des grands points de vente au détail. Toutefois, on ne peut oublier que ces différentes réglementations ont peut-être été élaborées pour atteindre d'autres objectifs politiques que l'on ne peut ignorer au moment d'évaluer leur incidence globale.

S'agissant de l'état de la concurrence, l'importance du pouvoir de négociation des entreprises dans les différents secteurs de la chaîne varie en fonction de la catégorie de produits. Les producteurs de denrées alimentaires qui offrent (au niveau international) des produits de marque ont généralement un pouvoir de négociation plus élevé vis-à-vis des détaillants, en raison du statut de ces produits. Au contraire, les producteurs de produits non différenciés

pour lesquels la marque importe peu risquent de se trouver dans une position nettement plus faible.

L'asymétrie du pouvoir de négociation entre les producteurs agricoles et le reste de la chaîne d'approvisionnement alimentaire a maintenu une forte pression sur les marges des producteurs dans le secteur agricole. Dans ce contexte, les producteurs agricoles ont adopté un vaste éventail de stratégies, notamment la création de groupes et de coopératives de producteurs, la mise au point de contrats avec les transformateurs et les détaillants, et le développement de produits de qualité à forte valeur ajoutée, notamment par le biais de la participation à des systèmes de certification volontaire. Ces systèmes aident les producteurs à corriger l'asymétrie du pouvoir de négociation dans la chaîne d'approvisionnement alimentaire, et sont également utiles pour les consommateurs et l'environnement. Toutefois, l'absence de reconnaissance mutuelle réclamée par les détaillants entre certains de ces régimes peut créer des barrières à l'entrée si la participation à plusieurs régimes implique des charges financières et administratives excessives, en particulier pour les petits producteurs.

On observe un phénomène de consolidation tout au long de la chaîne d'approvisionnement alimentaire. Tandis que dans certains secteurs de la transformation des denrées alimentaires, notamment celui des fruits et légumes, la production reste très dispersée, dans d'autres secteurs, comme les amidons, le sucre et les produits laitiers, elle est plus concentrée. Le secteur de la vente au détail est de plus en plus dominé par de gros détaillants alimentaires et par des chaînes transfrontières de vente au détail. La consolidation peut conduire à des gains d'efficacité grâce aux économies d'envergure et d'échelle, notamment par le biais de l'abaissement des coûts logistiques, ce qui peut entraîner des pressions à la baisse sur les prix.

Par ailleurs, les autorités responsables de la concurrence doivent faire en sorte que le processus de consolidation en cours n'aggrave pas les conditions de concurrence en amont et en aval au niveau local au détriment des consommateurs et des producteurs. Les pratiques suivantes méritent peut-être un examen plus approfondi, toujours sur une base individuelle et en tenant compte du contexte dans lequel elles s'inscrivent:

- Les ententes constituent des restrictions de concurrence caractérisées. L'expérience récente montre que des ententes peuvent se former dans le secteur alimentaire et que leur couverture territoriale est variable. Les ententes constituent un comportement anticoncurrentiel très préoccupant auquel les autorités devraient donner la priorité.
- La taille et le nombre d'accords d'achats groupés dans le secteur alimentaire ont augmenté considérablement sur l'ensemble de l'UE, ce qui suscite des préoccupations croissantes de la part des producteurs de denrées alimentaires. D'une part, ces accords peuvent entraîner des gains d'efficacité grâce à des économies d'échelle à l'intérieur du marché unique. D'autre part, ils peuvent servir d'instrument pour entraver l'accès des rivaux à des intrants essentiels à des conditions concurrentielles et/ou inciter des concurrents à adopter des comportements collusifs sur les marchés en aval.
- Dans le sens vertical, les pratiques liées aux prix de vente imposés sont considérées comme des restrictions caractérisées de la concurrence. De telles pratiques qui limitent la capacité de l'acheteur à déterminer son prix de vente empêchent les distributeurs d'exercer une concurrence au niveau des prix, ce qui entraîne l'élimination totale de la concurrence sur les prix à l'intérieur d'une marque.

- D'autres accords verticaux comme les obligations de monomarquisme, qui obligent les détaillants à ne vendre qu'un seul produit, et certaines pratiques de ventes liées, qui subordonnent l'achat d'un produit à celui d'un autre, peuvent avoir des effets favorables ou défavorables pour la concurrence. En ce qui concerne les effets négatifs, les principaux risques pour la concurrence seraient le verrouillage du marché pour des fournisseurs concurrents et potentiels ou la perte de concurrence entre marques à l'intérieur du magasin. De la même manière, l'utilisation accrue de produits de marque privée par les détaillants peut conduire à l'éviction de fournisseurs concurrents, existants ou potentiels. Ceci pourrait réduire le nombre d'articles en rayons, et donc le choix des consommateurs.
- Les accords d'approvisionnement exclusif, qui obligent le fournisseur à vendre les produits mentionnés dans le contrat à un seul acheteur, peuvent conduire à l'éviction d'autres acheteurs/détaillants à l'intérieur de la chaîne d'approvisionnement alimentaire. Les programmes de certification peuvent être cités comme un exemple d'accords susceptibles d'obliger indirectement les fournisseurs à vendre exclusivement à un seul acheteur.

Le tableau 1 donne un aperçu des pratiques décrites ci-dessus, susceptibles de donner lieu à des problèmes de concurrence.

Tableau 1: Aperçu des principales pratiques susceptibles de poser des problèmes de concurrence

Pratique	Description:	Principal risque pour la concurrence:
Ententes	Accords entre concurrents portant notamment sur la fixation des prix, des restrictions de production et le partage du marché	Maintien de prix élevés et ralentissement de l'innovation au détriment des consommateurs Les ententes constituent un comportement anticoncurrentiel très préoccupant
Accords d'achat exclusif	Accords conclus par des acheteurs concurrents pour acheter ensemble certains intrants	Dans certaines conditions, instrument permettant de bloquer l'accès des rivaux à des intrants essentiels à des conditions concurrentielles; comportement collusif entre concurrents sur les marchés en aval
Prix de vente imposés	Restriction de la capacité de l'acheteur à fixer le prix de vente aux consommateurs	Réduction de la concurrence au niveau des prix
Monomarquisme	Obligation ou mesures visant à inciter l'acheteur à acquérir presque tout ce dont il a besoin sur un marché donné auprès d'un seul fournisseur pendant une période donnée	Restriction éventuelle de la concurrence entre marques dans un magasin et/ou fermeture du marché pour des fournisseurs concurrents et potentiels
Produits sous marque privée	Produits fabriqués par des tiers en amont de la chaîne d'approvisionnement et vendus sous la marque des détaillants	Éviction possible des produits concurrents des fournisseurs; restriction de la concurrence entre marques dans le magasin
Ventes liées	Achat d'un produit (produit liant) subordonné à l'achat d'un autre produit (produit lié)	Verrouillage éventuel du marché pour le produit lié, et indirectement pour le produit liant
Accords d'approvisionnement exclusif	Obligation directe ou indirecte pour le fournisseur de vendre un produit à un seul acheteur	Élimination possible d'autres acheteurs/détaillants

Programmes de certification	Obligation de remplir un certain nombre de conditions fixées par des acheteurs individuels	Risques potentiels d'éliminer des acheteurs concurrents
-----------------------------	--	---

5. FEUILLE DE ROUTE VISANT A AMELIORER LE FONCTIONNEMENT DE LA CHAINE D'APPROVISIONNEMENT ALIMENTAIRE

Des efforts doivent être déployés conjointement aux niveaux communautaire, national et local afin de mettre en place des conditions qui permettront un meilleur fonctionnement de la chaîne d'approvisionnement alimentaire. Ces efforts sont nécessaires pour assurer que l'intégration et la consolidation des secteurs tout au long de la chaîne d'approvisionnement alimentaire s'accompagnent de revenus équitables pour les producteurs agricoles, de prix concurrentiels et d'une meilleure compétitivité de l'industrie agroalimentaire, ainsi que d'un plus grand choix, de prix plus acceptables et d'une meilleure qualité des produits alimentaires pour les consommateurs européens. De plus, il y a lieu de supprimer les contraintes réglementaires injustifiées qui entravent l'efficacité et limitent la concurrence.

Sur la base de l'analyse qui précède, la présente communication propose une feuille de route visant à améliorer le fonctionnement de la chaîne d'approvisionnement alimentaire. Elle comporte une série d'initiatives et devrait évoluer au fil du temps avec l'amélioration de la maîtrise de la chaîne d'approvisionnement alimentaire. Une vaste consultation des parties concernées devrait également l'enrichir. La feuille de route proposée s'articule autour de quatre axes principaux.

5.1. Favoriser la compétitivité de la chaîne d'approvisionnement alimentaire

Une politique de compétitivité proactive contribuerait à améliorer l'efficacité tout au long de la chaîne d'approvisionnement alimentaire. Les recommandations du groupe de haut niveau sur la compétitivité de l'industrie agroalimentaire attendues début 2009 devraient aider la chaîne d'approvisionnement alimentaire à améliorer sa compétitivité globale et donc sa résistance aux fluctuations brutales des prix.

5.2. Assurer l'application rigoureuse et cohérente des règles de concurrence et de protection des consommateurs sur les marchés des denrées alimentaires par la Commission européenne et par les autorités nationales chargées de la concurrence et des consommateurs

Pour identifier et corriger tous les types de pratiques susceptibles d'être anticompetitives et d'entraîner des dysfonctionnements dans la chaîne d'approvisionnement alimentaire, la Commission poursuivra, dans le contexte du réseau européen de la concurrence, un dialogue soutenu avec les autorités nationales chargées de la concurrence, afin d'assurer l'application cohérente et bien coordonnée des règles de concurrence sur l'ensemble du territoire de l'UE au profit des consommateurs européens. Sur la base de l'analyse de l'évolution du marché, la recherche devrait cibler les restrictions de concurrence et/ou les pratiques spécifiques les plus susceptibles de perturber la concurrence au détriment des consommateurs (voir tableau 1 pour une liste non exhaustive).

De plus, en période de fluctuations importantes des prix des denrées alimentaires, le risque de publicité trompeuse sur les prix augmente. Par exemple, les consommateurs peuvent être induits en erreur par des fournisseurs qui modifient la taille du conditionnement ou le contenu d'un produit pour donner l'impression de maintenir son prix. Il est particulièrement important que les consommateurs puissent comparer avec précision les prix unitaires. Les autorités nationales chargées de la protection

des consommateurs devraient donc accorder une attention particulière à l'application des directives sur les pratiques commerciales déloyales et le prix unitaire.

5.3. Réexaminer au niveau national et/ou à l'échelon européen le cas échéant, les dispositions susceptibles de poser des problèmes pour le bon fonctionnement de la chaîne d'approvisionnement alimentaire

Plusieurs types de réglementations ont été identifiées comme susceptibles de poser problème. Premièrement, les réglementations qui limitent l'entrée de nouvelles entreprises sur le marché doivent être examinées et supprimées si nécessaire, en gardant à l'esprit leurs objectifs environnementaux et sociaux. Cet examen sera effectué dans le contexte du suivi du marché de détail et de la transposition de la directive sur les services. Deuxièmement, les réglementations qui limitent la capacité d'une entreprise à exercer une concurrence sur les prix devraient être examinées au niveau national. Troisièmement, les pratiques qui faussent les relations entre les fournisseurs et les détaillants devraient être découragées. C'est le cas notamment des paiements tardifs, des honoraires non justifiés ou excessifs payés par les fournisseurs pour des services rendus par les détaillants ou encore des pratiques consistant à attirer les consommateurs avec des offres trompeuses. Dans ce contexte, l'introduction de codes de conduite serait la bienvenue car elle montrerait que les détaillants assument leurs responsabilités à l'égard de la société, et les codes de conduite nationaux devraient être réexaminés. Enfin, et d'une manière plus générale, les dispositions relatives aux heures d'ouverture des magasins pourraient faire l'objet d'un examen au niveau national eu égard à leur incidence sur les prix des denrées alimentaires, sur la base de la consultation des partenaires sociaux et en tenant compte des effets sociaux et environnementaux de ces dispositions.

5.4. Fournir de meilleures informations aux consommateurs, aux pouvoirs publics et aux opérateurs sur le marché en mettant en place une surveillance européenne permanente des prix et de la chaîne d'approvisionnement pour les produits alimentaires

Cet outil de surveillance devrait cibler le manque de transparence des prix et permettre de mieux connaître l'incidence de la réglementation tout au long de la chaîne alimentaire.

La surveillance continue des prix à la production et à la consommation pour une série de produits à la consommation comparables permettrait de révéler les différentiels de prix en Europe et contribuerait à identifier les cas de fragmentation du marché. Apparemment, il manque d'informations comparables sur les prix et la qualité qui aideraient les consommateurs à poser des choix plus éclairés. Dans ce contexte, le projet pilote mené actuellement par Eurostat et par les offices statistiques nationaux pour collecter des données détaillées sur les prix à la consommation devrait être évalué et développé.

Dans le cadre de son exercice de surveillance du marché, la Commission réexamine les réglementations qui ont une incidence sur le fonctionnement des marchés de détail. Les points identifiés ci-dessus devraient toucher les sous-secteurs du commerce de détail autres que le secteur alimentaire et donc être traités d'une manière plus générale. Les modalités de mise en œuvre et de fonctionnement de cet outil de surveillance seront mises au point dans le cadre du suivi de l'exercice actuel, en 2009. Le développement de cet outil devrait prendre en compte les services et les informations fournis par les sources publiques et privées existantes permettant de surveiller les prix, au niveau national ou international.

5.5. Examiner les mesures visant à décourager la spéculation nuisible pour les opérateurs commerciaux sur les marchés des produits de base agricoles.

La Commission estime qu'il est nécessaire d'éviter les effets d'une spéculation excessive sur les prix des denrées alimentaires. Elle pense notamment qu'une volatilité aussi importante que celle observée durant les derniers mois n'est bénéfique ni pour les producteurs, ni pour les consommateurs. Par conséquent, la Commission examinera avec les organes de régulation des marchés des produits de base et en contact étroit avec d'autres autorités de régulation de pays tiers (en particulier aux États-Unis, où les échanges les plus importants ont lieu), quelles mesures pourraient être prises pour réduire la volatilité des prix sur les marchés des produits de base agricoles. Dans ce but, la Commission tiendra compte des résultats de l'examen approfondi du cadre de supervision et de réglementation pour tous les principaux acteurs du marché financier, y compris les fonds de spéculation et les prises de participations privées, en mettant l'accent notamment sur les besoins en capitaux, la gestion des risques et la transparence. La Commission présentera des initiatives avant l'été 2009 le cas échéant.

6. CONCLUSION

Les fluctuations intenses des prix des produits de base agricoles et des denrées alimentaires durant une période marquée par une forte incertitude économique illustrent la nécessité d'améliorer le fonctionnement de la chaîne européenne d'approvisionnement alimentaire afin d'accroître son efficacité et sa compétitivité. Une meilleure réglementation et l'application rigoureuse et cohérente des règles de concurrence et de protection des consommateurs contribueront à limiter les augmentations de prix dans l'intérêt des consommateurs européens, en particulier les ménages à faibles revenus. De plus, cela contribuera à corriger la fragmentation actuelle de la chaîne d'approvisionnement alimentaire et à supprimer les barrières artificielles à l'entrée pour les producteurs, ce qui permettra aux consommateurs européens de profiter du choix le plus vaste possible de produits alimentaires de qualité. En outre, cela pourrait contribuer à rééquilibrer le pouvoir de négociation dans la chaîne d'approvisionnement alimentaire.

La présente communication propose une feuille de route qui doit être mise en œuvre au niveau des États membres et à l'échelon de l'UE, avec la participation active de toutes les parties concernées. Sur la base de ce programme de travail et des mesures liées, la Commission examinera la possibilité d'une action communautaire et propose au Conseil européen de réexaminer la question en décembre 2009.

Afin de rétablir l'équilibre entre l'offre et la demande mondiales de denrées alimentaires, il convient d'intensifier les efforts en vue d'encourager la recherche et l'innovation dans le secteur agricole et d'ouvrir les marchés internationaux. Une amélioration de la capacité d'ajuster la production agricole grâce à une orientation plus nette vers le marché combinée à des filets de sécurité adéquats contribuera à faciliter la réaction des agriculteurs à des conditions de marché plus instables. En approuvant le bilan de santé de la PAC, l'Union européenne a pris des mesures décisives dans cette direction qui aideront les producteurs agricoles à mieux réagir aux signaux donnés par le marché et à profiter des nouvelles opportunités. Compte tenu des incertitudes qui pèsent sur l'évolution des prix des produits de base agricoles, il est nécessaire de poursuivre la surveillance des comportements et des performances des marchés dans l'avenir.