COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 28.10.2009
COM(2009) 591 final

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

Une chaîne d'approvisionnement alimentaire plus performante en Europe

{SEC(2009) 1445}
{SEC(2009) 1446}
{SEC(2009) 1447}
{SEC(2009) 1448}
{SEC(2009) 1449}
{SEC(2009) 1450}

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

Une chaîne d'approvisionnement alimentaire plus performante en Europe

1. INTRODUCTION

Ces dernières années, on a observé d'importantes fluctuations des prix dans la chaîne alimentaire. Entre la mi-2007 et la mi-2008, les prix des produits agricoles de base ont fortement augmenté, ce qui a entraîné un accroissement des prix des denrées alimentaires à la consommation et une progression générale des niveaux d'inflation. Depuis lors, les prix de bon nombre de produits de base sont revenus à des niveaux comparables, voire inférieurs, à ceux qui étaient enregistrés avant la hausse. Pourtant, les prix des denrées alimentaires à la consommation ont continué à progresser et n'ont commencé à diminuer qu'en mai 2009, ce qui a suscité des inquiétudes quant au fonctionnement de la chaîne alimentaire. Ces fluctuations ont nui aux producteurs agricoles et ne permettent pas aux consommateurs de bénéficier de conditions équitables.

La chaîne alimentaire relie trois secteurs importants de l'économie européenne – l'agriculture, l'industrie agroalimentaire et le secteur de la distribution – qui représentent au total plus de 5 % de la valeur ajoutée européenne et 7 % de l'emploi. De plus, les performances de la chaîne alimentaire ont des conséquences directes pour tous les citoyens européens, puisque les denrées alimentaires représentent 16 % des dépenses des ménages européens. Le fonctionnement de la chaîne alimentaire revêt une importance accrue dans la perspective de la relance après la crise économique et financière actuelle. Les prix élevés des denrées alimentaires à la consommation sont préoccupants dans la mesure où ils exercent des pressions sur les revenus des ménages, surtout à l'heure actuelle, alors qu'il est nécessaire d'accroître la consommation. Ces prix élevés touchent principalement les ménages les plus vulnérables qui consacrent une proportion nettement plus élevée de leurs revenus à l'achat de denrées alimentaires. À plus long terme, une chaîne alimentaire plus performante est primordiale pour les consommateurs et pour assurer une répartition viable de la valeur ajoutée tout au long de la chaîne, en contribuant ainsi à relever sa compétitivité globale. Il est urgent d'améliorer la situation afin d'éviter une inflation des prix des denrées alimentaires à la consommation lorsque la relance sera confirmée.

La Commission suit l'évolution des prix des denrées alimentaires dans le cadre d'un exercice de surveillance du marché lancé dans le contexte du réexamen du marché unique de novembre 2007[1] en vue d'apporter des réponses politiques aux dysfonctionnements identifiés. En décembre 2008, la Commission a publié un rapport intermédiaire sur les «Prix des denrées alimentaires en Europe» et a établi une feuille de route identifiant les principales orientations

[1] Document de travail des services de la Commission sur la mise en œuvre de la nouvelle méthodologie de surveillance des secteurs et des marchés des produits, SEC(2007)1517, accompagnant la communication de la Commission intitulée «Un marché unique pour l'Europe du 21e siècle», COM(2007)724.

à donner aux actions politiques[2]. La présente communication formule des initiatives politiques concrètes conformément à la feuille de route et marque ainsi la fin de l'exercice de surveillance du marché pour la chaîne alimentaire[3].

Cette communication est structurée de la manière suivante. La partie 2 décrit le lien entre les prix des produits agricoles de base et les fluctuations des prix des denrées alimentaires à la consommation. La partie 3 identifie les principaux défis auxquels la chaîne alimentaire est confrontée et présente un certain nombre d'initiatives politiques visant à les relever. La partie 4 présente les mesures que la Commission prendra en vue de mettre en œuvre ces initiatives et la partie 5 contient les conclusions.

2. ÉVOLUTION RECENTE DES PRIX

Les prix des produits agricoles de base ont augmenté rapidement durant le second semestre de 2007 et au début de 2008[4]. Par conséquent, les prix à la production de denrées alimentaires et les prix à la consommation ont également commencé à augmenter, mais plus lentement. Cela peut s'expliquer par le fait que les produits agricoles de base ne représentent qu'un faible pourcentage du total des coûts de production de denrées alimentaires[5], et par le fait que sur les marchés les plus compétitifs, les secteurs de l'agroalimentaire et de la distribution ont absorbé une partie de l'augmentation des prix.

Depuis le deuxième trimestre de 2008, les prix des produits agricoles de base diminuent. En revanche, les prix à la production ont continué à augmenter jusqu'au quatrième trimestre de 2008, tandis que les prix des denrées alimentaires à la consommation ne diminuent que depuis peu de temps. De plus, le repli des prix à la production et à la consommation est relativement faible par rapport à la chute des prix des produits agricoles de base – voir figure 1. La réaction des secteurs de l'agroalimentaire et de la distribution alimentaire face à la diminution des prix des produits agricoles de base a été à la fois plus lente et plus mesurée que leur réaction à l'augmentation de 2007. Cette différence a des implications négatives pour la chaîne alimentaire dans la mesure où elle empêche les consommateurs de profiter de la diminution des prix et qu'elle entrave la reprise des prix des produits agricoles de base en réduisant la demande de denrées alimentaires.

---

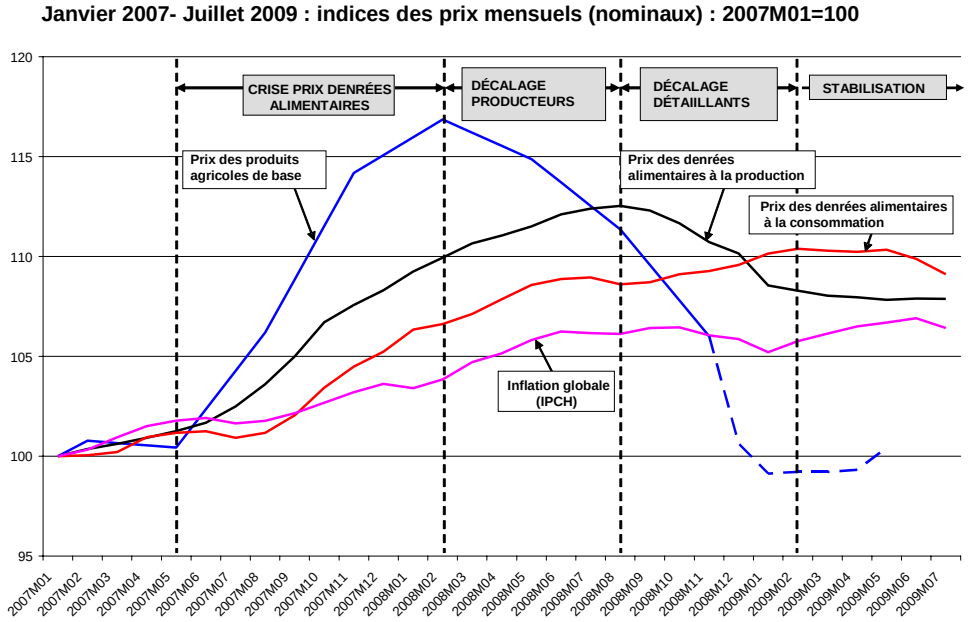
2 Communication de la Commission sur les «Prix des denrées alimentaires en Europe», COM(2008)821 et les documents de travail des services de la Commission qui l'accompagnent.

3 L'analyse technique sur laquelle la présente communication est fondée est publiée sous forme d'une série de six documents de travail des services de la Commission.

4 L'évolution des prix des produits de base agricoles est examinée en détail dans la communication de 2008 sur les «Prix des denrées alimentaires en Europe».

5 Les matières premières agricoles représentent une proportion décroissante du prix des denrées alimentaires à la consommation.

Figure 1: Évolution récente des prix le long de la chaîne alimentaire, UE-27



* Données trimestrielles pour l'indice des prix des produits agricoles de base; à partir de janvier 2009, l'indice a été extrapolé en fonction des niveaux de prix des principaux produits de base disponibles dans la base de données Agriviews

Source: EUROSTAT; AGRIVIEWS

Les divergences observées entre l'évolution des prix des produits de base et celle des prix des denrées alimentaires à la consommation, ainsi que la réaction asymétrique des prix des denrées alimentaires face aux fluctuations des prix des produits de base, sont liées en partie aux faiblesses structurelles du système, notamment le nombre d'intermédiaires intervenant dans la chaîne et la structure concurrentielle à certains stades de la chaîne. De plus, les inégalités omniprésentes dans le rapport de forces entre les parties contractantes contribuent à réduire à la fois la vitesse et l'ampleur de la transmission des fluctuations de prix tout au long de la chaîne et à expliquer son asymétrie. En outre, la lenteur de la répercussion des fluctuations des prix reporte les ajustements nécessaires et contribue à maintenir les dysfonctionnements du marché à chaque étape de la chaîne. De tels dysfonctionnements peuvent exacerber la volatilité des prix sur les marchés des produits de base agricoles. Par conséquent, la Commission considère que l'évolution récente des prix devrait mettre en lumière l'urgence de la mise en œuvre d'initiatives politiques concrètes conformément aux orientations identifiées dans la feuille de route de décembre 2008.

3. RELEVER LES DEFIS MAJEURS AUXQUELS LA CHAINE ALIMENTAIRE EUROPEENNE EST CONFRONTEE

La chaîne alimentaire relie divers secteurs importants de l'économie européenne qui sont essentiels pour le bien-être économique, social et environnemental ainsi que pour la santé des citoyens européens. La chaîne fonctionne bien à plusieurs égards: elle fournit des denrées alimentaires de qualité à des prix abordables aux consommateurs européens, elle assure la sécurité et la traçabilité des denrées alimentaires et peut se prévaloir de l'offre d'un vaste éventail de produits très compétitifs, innovants et traditionnels, à l'intérieur et à l'extérieur de l'UE. Toutefois, la compétitivité globale de la chaîne et sa croissance économique ont évolué

moins bien que l'ensemble de l'économie de l'UE depuis 1995[6], des secteurs de la chaîne alimentaire sont confrontés à une concurrence internationale croissante et l'évolution récente des prix des denrées alimentaires met l'accent sur le manque de résistance des prix agricoles aux perturbations.

La Commission travaille avec les parties intéressées pour mieux comprendre les défis majeurs auxquels la chaîne alimentaire est confrontée et pour définir des actions politiques pertinentes et concrètes conformément à la feuille de route de décembre 2008. La chaîne alimentaire est très hétérogène et les défis auxquels les parties concernées sont soumises diffèrent selon les sous-secteurs et les États membres, mais trois priorités transversales qui concernent l'ensemble de la chaîne ont été identifiées: (1) promouvoir des relations durables et fondées sur le marché entre les acteurs de la chaîne alimentaire; (2) accroître la transparence tout au long de la chaîne pour encourager la concurrence et améliorer la résistance à la volatilité des prix; et (3) favoriser l'intégration et la compétitivité de la chaîne alimentaire européenne dans tous les États membres.

3.1. Promouvoir des relations durables et fondées sur le marché entre les acteurs de la chaîne alimentaire

La chaîne alimentaire se caractérise par la grande diversité des acteurs qu'elle met en présence: agriculteurs, transformateurs, négociants, grossistes et détaillants. Des entreprises de très grande taille côtoient des petites et moyennes entreprises, en tant que concurrents, fournisseurs ou clients. Ces relations sont souvent marquées par des difficultés qui nuisent à l'exploitation totale du potentiel de la chaîne. L'une des principales leçons à tirer des analyses effectuées dans ce domaine avec la participation des parties concernées et des autorités nationales chargées de la concurrence concerne la nécessité d'opérer une distinction entre les préoccupations relatives à des pratiques commerciales éventuellement déloyales – liées aux déséquilibres du rapport de forces entre les parties contractantes - et les préoccupations relatives aux pratiques anticoncurrentielles.

3.1.1. Rapport de forces et pratiques commerciales éventuellement déloyales

À l'intérieur de la chaîne alimentaire, des déséquilibres significatifs dans le rapport de forces entre les intervenants sont fréquents, et les parties concernées ont estimé que cet aspect était très préoccupant. Cette asymétrie dans le rapport de forces peut conduire à des pratiques commerciales déloyales, dans la mesure où des acteurs de plus grande taille et donc plus puissants essaient d'imposer des dispositions contractuelles qui leur sont favorables, qu'il s'agisse des prix ou des conditions commerciales. De telles pratiques peuvent se produire à tous les niveaux de la chaîne et concernent notamment les paiements tardifs, des modifications unilatérales des contrats, des modifications au cas par cas des conditions contractuelles, le paiement d'avances pour l'accès aux négociations… Dans les chaînes d'approvisionnement en denrées alimentaires non transformées, les petites exploitations agricoles et coopératives sont souvent confrontées à des acheteurs de plus grande taille, qu'il s'agisse de producteurs, de grossistes ou de détaillants. Dans les chaînes d'approvisionnement des denrées transformées, d'une part, de petits transformateurs côtoient des détaillants de grande taille qui constituent souvent leur seule voie d'accès au marché, et d'autre part, de grandes multinationales de l'agroalimentaire peuvent également disposer d'un pouvoir de

[6] La croissance moyenne de la valeur ajoutée des secteurs de la chaîne alimentaire a été inférieure de 2 % l'an à la croissance moyenne dans l'UE deupis 1995.

négociation important dans la mesure où elle offrent des produits de marque dont les détaillants ne peuvent se passer.

Les déséquilibres contractuels liés à ces rapports de forces inégaux ont un impact négatif sur la compétitivité de la chaîne alimentaire dans la mesure où des acteurs performants mais de plus petite taille peuvent être contraints de travailler avec des marges bénéficiaires réduites, ce qui limite leur capacité et leur volonté d'investir dans l'amélioration de la qualité du produit et dans l'innovation au niveau des procédés de production. Une meilleure connaissance des droits contractuels et une action plus ferme à l'encontre des pratiques contractuelles déloyales pourraient contribuer à éviter ces situations dans la mesure où les acteurs disposant d'un pouvoir de négociation limité sont mal informés concernant leurs droits. En outre, il est possible qu'ils hésitent à contester les clauses d'un contrat de peur de perdre le contrat dans son ensemble.

Il est donc nécessaire de mieux comprendre et d'examiner en profondeur les pratiques contractuelles et leur lien avec les asymétries du rapport de forces dans la chaîne alimentaire, dès lors qu'en fonction de chaque situation individuelle, elles peuvent conduire à des pratiques déloyales et peu efficaces.

3.1.2. Pouvoir de marché et pratiques éventuellement anticoncurrentielles

La capacité des fournisseurs et/ou des acheteurs à utiliser leur pouvoir de marché de manière à entraîner des distorsions de concurrence au détriment des consommateurs dépend principalement du type de chaîne d'approvisionnement et des conditions sur le marché local. Puisque les marchés des denrées alimentaires sont souvent nationaux ou locaux, la Commission a travaillé en étroite collaboration avec les autorités nationales chargées de la concurrence pour les questions liées aux denrées alimentaires dans le cadre du réseau européen de la concurrence (REC).

Par conséquent, les autorités nationales de la concurrence ont accordé la priorité aux enquêtes individuelles, et à des enquêtes plus larges sur les marchés des denrées alimentaires. Dans l'ensemble, ces actions ont considérablement amélioré la connaissance du fonctionnement de ce secteur essentiel de l'économie. De plus, certaines enquêtes ont mis en lumière un nombre significatif d'infractions graves, comme des cartels et des prix de vente imposés. Il a été mis fin rapidement à ces infractions, par le biais d'injonctions de cessation, accompagnées le cas échéant d'amendes substantielles.

Conformément à sa communication de décembre 2008[7], la Commission a également examiné certaines pratiques commerciales, notamment pour déterminer la probabilité de les voir se produire et leur capacité à susciter des problèmes de concurrence à l'intérieur des chaînes alimentaires concernées. En plus des situations classiques de cartels et de prix de vente imposés, les autorités chargées de la concurrence ont estimé que d'autres pratiques méritaient une attention particulière, notamment les accords de commercialisation conjointe, les ventes liées et groupées, les accords d'achats conjoints et l'utilisation croissante de marques privées. Pour de telles pratiques, il convient d'assurer un bon équilibre entre les effets qui augmentent l'efficacité et les effets qui risquent d'être anticoncurrentiels. Il est difficile de généraliser, et les autorités nationales chargées de la concurrence estiment qu'une analyse de chaque cas individuel fondée sur les spécificités du marché local doit être menée pour établir l'existence d'un éventuel problème de concurrence.

---

[7] Communication de la Commission sur les «Prix des denrées alimentaires en Europe», COM(2008)821.

Pour promouvoir des relations durables et fondées sur le marché entre les acteurs de la chaîne alimentaire, la Commission:

1. **estime qu'il y a lieu de mener une action pour supprimer les pratiques contractuelles déloyales entre les acteurs tout au long de la chaîne alimentaire.**

   1.1. **La Commission travaillera avec les États membres** afin de doter les relations contractuelles d'une plus grande sécurité, de sorte que les parties contractantes puissent tirer pleinement profit du marché unique tout en conservant leur liberté d'action. Cela supposera les mesures suivantes.

   – **un échange d'informations sur les pratiques contractuelles**, notamment une clarification des droits contractuels, de la légalité et l'équité des clauses contractuelles généralement utilisées;

   – **le lancement de campagnes de sensibilisation** visant à informer les parties concernées de leurs droits contractuels et de pratiques éventuellement illégales ou déloyales;

   – **un échange des meilleures pratiques concernant la notification des pratiques contractuelles** (médiateurs, actions de la part des autorités responsables, actions collectives, etc.).

   1.2. **Au niveau communautaire,** sur la base des informations rassemblées dans ce contexte, la Commission:

   – **travaillera avec les parties concernées de la chaîne alimentaire pour élaborer des contrats standards** dont l'utilisation serait facultative, en tenant compte de la diversité de la chaîne alimentaire;

   – **évaluera les pratiques contractuelles déloyales dans le marché intérieur et proposera le cas échéant des mesures communautaires en vue de lutter contre de telles pratiques.**

2. **travaillera avec le Réseau européen de la concurrence (REC) pour mettre au point une approche commune** à l'égard des questions de concurrence[8] en vue d'un échange durable d'informations, d'une identification rapide des cas problématiques et d'une répartition efficace des tâches entre les membres. Dans ce contexte, la Commission propose de créer, le cas échéant, des équipes de travail conjointes au sein du REC chargées d'analyser les pratiques et marchés spécifiques qui peuvent être critiques pour le fonctionnement de la chaîne alimentaire. Cette coopération renforcée contribuera à mieux détecter les problèmes endémiques spécifiques aux marchés des denrées alimentaires et à coordonner rapidement les actions futures.

[8] Il convient de noter que l'incidence des relations verticales entre les acteurs de la chaîne sur la concurrence relève des règles existantes applicables aux accords verticaux – règlement (CE) n° 2790/1999 de la Commission du 22 décembre 1999 et lignes directrices sur les restrictions verticales, faisant actuellement l'objet d'un réexamen.

3.2. Accroître la transparence tout au long de la chaîne alimentaire pour encourager la concurrence et améliorer la résistance à la volatilité des prix

Les marchés situés le long de la chaîne alimentaire souffrent d'un manque de transparence des prix et de la difficulté d'effectuer des prévisions. En amont, les produits dérivés sont un instrument important pour faire face à la volatilité des prix des produits agricoles de base. Il est essentiel de faire en sorte que les produits dérivés continuent de remplir leur mission initiale de détermination des prix et de couverture. Des discussions ont lieu au niveau mondial afin de déterminer comment lutter contre une «spéculation excessive» sur les marchés des matières premières. Dans ce contexte, il est nécessaire d'améliorer la transparence globale et la supervision dans l'UE pour les instruments dérivés sur les produits de base agricoles, y compris dans les marchés de gré à gré. En particulier, il est nécessaire de mieux cerner l'activité des différents types de participants sur le marché.

En outre, la feuille de route proposait la création d'un instrument européen de surveillance des prix des denrées alimentaires européennes en vue d'accroître la transparence des prix sur les marchés en aval de la chaîne. La Commission publie aujourd'hui une première version d'un tel instrument[9], rassemblant des données collectées par Eurostat et par les offices nationaux de statistique. Il est structuré selon deux axes:

- suivi des niveaux de prix à la consommation pour des produits alimentaires comparables dans les États membres afin d'évaluer la dispersion des prix et l'intégration du marché intérieur de détail pour les denrées alimentaires – voir partie 3.3;
- suivi de l'évolution des prix dans les États membres à chaque étape de la chaîne – produits agricoles de base, prix à la production et prix à la consommation des denrées alimentaires - pour une série de produits spécifiques, comme le lait, le fromage ou la viande de porc.

Cet instrument de surveillance fournit donc des informations utiles sur les niveaux des prix et sur leur évolution tout au long de la chaîne alimentaire, et montre l'évolution des prix par produit et par État membre, en tenant compte de la diversité de la chaîne. Il assure la visibilité de l'évolution des prix des denrées alimentaires dans chaque pays et contribuera à renforcer les pressions sur les parties concernées en faveur d'une accélération de la transmission des prix. L'instrument sera développé davantage pour améliorer le lien entre les prix des denrées alimentaires à la production et à la consommation et les prix des produits agricoles de base, et pour étendre la couverture des produits surveillés.

Si les sondages réalisés auprès des consommateurs dans le cadre du second tableau de bord des marchés de consommation[10] montrent une satisfaction générale face aux services offerts par les détaillants du secteur alimentaire, ils reflètent également un manque de satisfaction au sujet des possibilités de comparaison entre les prix pratiqués par les différents détaillants. Il est donc souhaitable de développer davantage les instruments de comparaison des prix (notamment des sites web ou des "téléphones intelligents" qui peuvent être utilisés dans un magasin pour scanner et comparer les produits) pour les denrées alimentaires, à l'instar d'un certain nombre de services similaires existant en Europe. Le développement et l'utilisation de tels sites web peuvent donner un signal fort aux citoyens en montrant que les gouvernements prennent des mesures concrètes pour les aider à réduire leurs dépenses quotidiennes ou hebdomadaires. Cela contribuerait à intensifier la concurrence au niveau du commerce de

---

9 Disponible à l'adresse http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/hicp/data/database

10 Tableau de bord des marchés de consommation, deuxième édition, 2009.

détail sur les marchés locaux et en amont dans la chaîne alimentaire. Par ailleurs, la Commission est consciente de la nécessité de garantir la qualité des informations divulguées aux consommateurs. L'identification des facteurs déterminants du succès de tels services de comparaison des prix sur la base de l'expérience actuelle serait particulièrement utile pour le développement de tels outils.

Pour renforcer la transparence dans la chaîne alimentaire, la Commission:

3. **présentera des propositions en vue d'améliorer la supervision et la transparence globale des marchés des dérivés sur les produits de base agricoles** dans le contexte de l'approche générale sur les produits dérivés[11] et du réexamen de la directive sur les marchés des instruments financiers (MiFID):

   3.1. les obligations de transparence appropriée et de communication d'informations devraient être étendues à tous les produits dérivés portant sur des produits de base agricoles, y compris ceux qui sont négociés sur les marchés de gré à gré;

   3.2. ces obligations devraient être complétées par des obligations de communication de positions par catégories d'opérateurs, à définir au niveau de l'UE. Cela permettrait aux régulateurs d'avoir une vue d'ensemble sur les positions prises par les différents types d'opérateurs;

   3.3. la possibilité de permettre aux régulateurs de fixer des limites de position pour contrecarrer les fluctuations disproportionnées des prix ou des concentrations de positions spéculatives[12] sera examinée attentivement, en vue d'assurer le bon fonctionnement de ces marchés.

4. **publie aujourd'hui la première édition de l'instrument européen de surveillance des prix des denrées alimentaires et s'engage à examiner des possibilités de le développer davantage** afin de couvrir un plus grand nombre de produits et de chaînes alimentaires à partir de l'été 2010. Cela impliquerait la coopération des offices nationaux de statistique. Par conséquent, la Commission invite les offices nationaux de statistique à recueillir les données nécessaires;

5. **recommande que tous les États membres disposent de services de comparaison des prix des denrées alimentaires au détail basés sur le web et aisément accessibles.** La Commission collaborera avec les États membres pour assurer l'échange des meilleures pratiques et expériences dans ce domaine.

---

[11] Comme indiqué dans COM(2009) 563 «Mener des actions en faveur de marchés de produits dérivés efficaces, sûrs et solides »

[12] Les limites de positions spéculatives sont des limites au nombre de contrats ouverts sur produits dérivés que des catégories spécifiques d'opérateurs peuvent détenir.

3.3. Encourager l'intégration et la compétitivité de la chaîne d'approvisionnement alimentaire européenne entre les États membres

3.3.1. Intégration de la chaîne d'approvisionnement alimentaire

Comme cela a déjà été souligné dans la communication «Prix des denrées alimentaires en Europe», la chaîne alimentaire est très fragmentée entre les États membres de l'UE. Les informations recueillies pour l'instrument européen de surveillance des prix des denrées alimentaires confirment l'existence de différences importantes entre les pays en termes de niveaux et d'évolution des prix. Les dispersions des prix des denrées alimentaires et des boissons non alcoolisées diminuent globalement à l'intérieur de l'UE, mais des différences significatives persistent entre différents produits, comme le montre la figure 2, sur la base d'une collecte expérimentale de prix[13]. La dispersion des prix de certains produits de base comme le sucre ou le beurre est nettement inférieure à la moyenne, mais pour d'autres produits de consommation comme l'eau minérale, les œufs ou la crème glacée, les variations de prix sont supérieures à la dispersion moyenne des produits alimentaires analysés.

Plusieurs facteurs nationaux, comme les différences entre les revenus moyens des ménages, les différences de goût, les différences de niveau de taxe sur la valeur ajoutée ou la part de la production locale, expliquent certaines divergences de prix observées entre les pays. Toutefois, d'autres facteurs liés à la dynamique du marché et au cadre réglementaire jouent également un rôle. La Commission a entrepris d'harmoniser les normes de sécurité alimentaire afin d'encourager encore les échanges transfrontaliers de denrées alimentaires. Ceci est particulièrement important pour éviter les problèmes dus à des situations de crise éventuelles dans la chaîne alimentaire ayant pour origine un État membre ou un pays tiers. L'application de la directive sur les pratiques commerciales déloyales et une révision en cours de la directive sur l'étiquetage[14] devraient également contribuer à accroître l'intégration de la chaîne alimentaire. Enfin, la Commission a adopté récemment un certain nombre de décisions pour mettre fin au développement de régimes nationaux et régionaux d'étiquetage de l'origine. Elle a en outre proposé de mettre au point un nouveau cadre pour les indications géographiques, les normes de commercialisation et les systèmes de certification dans le cadre de sa politique de qualité des produits agricoles[15].

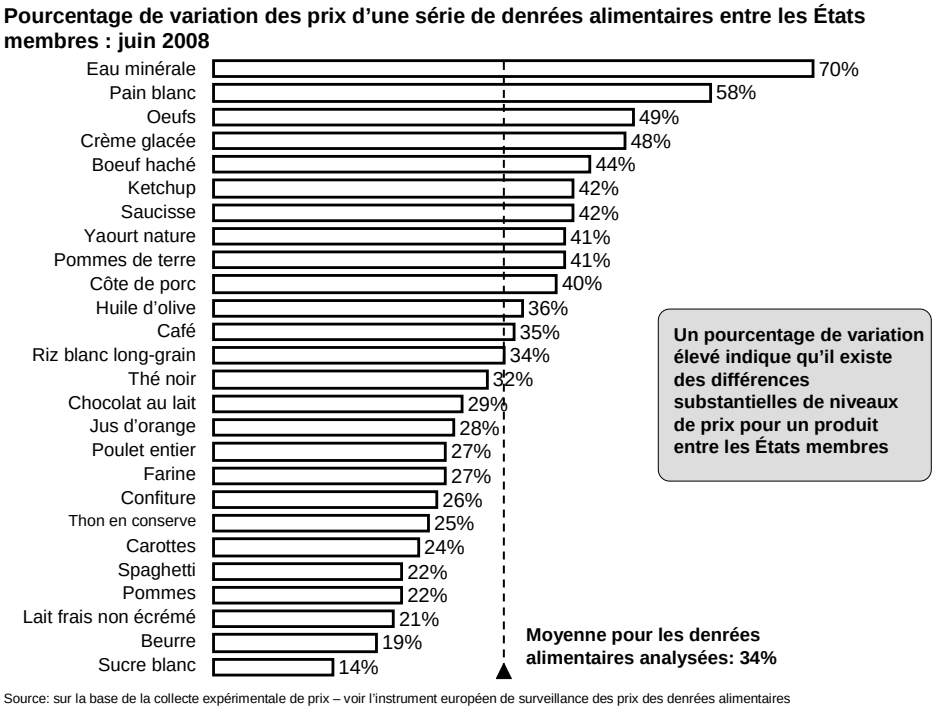
---

13 Collecte de prix effectuée par Eurostat pour le tableau de bord des marchés de consommation et l'instrument européen de surveillance des prix des denrées alimentaires.

14 Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires - COM(2008) 40.

15 Communication de la Commission sur la «Politique de qualité des produits agricoles» - COM(2009) 234.

Figure 2: Dispersion des niveaux de prix entre les États membres pour une sélection de produits



Les pratiques commerciales telles que les limites territoriales de l'offre ou des obstacles au commerce parallèle constituent une autre barrière importante à l'intégration des marchés de l'UE. Les parties concernées ont donné des indications concernant ces pratiques qui ne sont pas conformes aux principes du marché intérieur. Par exemple, il semble que des détaillants d'un pays donné soient «contraints» de s'adresser à un intermédiaire local lorsqu'ils traitent avec des fournisseurs multinationaux, ce qui pose des obstacles aux échanges transfrontaliers. De telles pratiques risquent de nuire au fonctionnement du marché intérieur et de porter préjudice aux consommateurs en raison des prix plus élevés et d'un choix plus limité de produits.

Afin de lever les obstacles et de mettre fin aux pratiques qui fragmentent le marché intérieur, la Commission:

6. **évaluera les mesures destinées à corriger les limites territoriales de l'offre, dès lors qu'elles réduisent l'efficacité économique et vont à l'encontre des principes du marché intérieur.** La Commission présentera une évaluation d'impact basée sur une étude détaillée avant la fin de 2010 afin d'appuyer son action;

7. **invite le Conseil et le Parlement européen à adopter d'urgence la proposition de la Commission en vue de la révision de la législation en matière de règles d'étiquetage;**

8. **examinera les normes environnementales et les régimes d'étiquetage de l'origine susceptibles de nuire aux échanges transfrontaliers**, en vue de déterminer si les objectifs politiques de ces réglementations peuvent être atteints avec une incidence moindre sur l'intégration de la chaîne alimentaire; **elle collaborera également avec les**

États membres et avec l'industrie en vue d'une meilleure harmonisation de l'application des normes de sécurité communautaires en matière de denrées alimentaires.

3.3.2. Compétitivité de la chaîne d'approvisionnement alimentaire

Le secteur agricole est très fragmenté et diversifié en termes de taille, de type d'exploitation et de performances socio-économiques des entreprises agricoles. La crise économique actuelle a une incidence très significative sur le secteur dans la mesure où elle exerce des pressions considérables sur les prix et les revenus agricoles, notamment dans les secteurs des produits laitiers et de l'élevage. Plusieurs mécanismes ont déjà été mis en œuvre dans le cadre de la PAC pour atténuer certains des effets les plus négatifs de la crise, mais cette dernière a renforcé les pressions en faveur d'une restructuration plus poussée du secteur.

L'industrie agroalimentaire contribue dans une mesure significative à la croissance de l'emploi et de la valeur ajoutée dans les secteurs manufacturiers de l'UE, mais la croissance de la valeur ajoutée et de la productivité de la main d'œuvre dans l'industrie agroalimentaire européenne est plus lente qu'aux États-Unis. Au niveau mondial, les denrées alimentaires de l'UE perdent des parts de marché en faveur du Brésil, du Canada et de l'Australie. En suivant une approche globale, le groupe de haut niveau sur la compétitivité de l'industrie agroalimentaire[16] a identifié les principaux problèmes qui sous-tendent l'écart de compétitivité du secteur et a proposé un ensemble de 30 recommandations concrètes adressées aux acteurs politiques et économiques[17]. Le groupe a identifié le manque de transparence des mécanismes de formation des prix et les déséquilibres entre les acteurs comme des problèmes majeurs pour la chaîne alimentaire. De plus, tout en insistant pour que l'UE maintienne un niveau élevé de normes de sécurité et de qualité des denrées alimentaires, le groupe a conclu qu'il était crucial d'améliorer l'innovation et de mener des actions ciblées sur les nombreuses PME du secteur et sur les performances de l'industrie agroalimentaire européenne sur les marchés mondiaux.

Le secteur du commerce de détail est lui aussi confronté à un défi de compétitivité. Bien que ce secteur se soit transformé de manière spectaculaire durant la dernière décennie en raison de la consolidation accrue, de l'apparition de "hard discounters" et de l'introduction de marques "low cost", les détaillants européens ont enregistré une croissance de la productivité plus lente notamment que celle de leurs homologues des États-Unis durant les dix dernières années. Parmi les facteurs qui ont contribué à cet écart de productivité, qui résulte également des différences de dynamique de marché, l'investissement dans les technologies de l'information et des télécommunications et dans les nouveaux procédés industriels semble avoir également joué un rôle important. Il est possible que des caractéristiques de la réglementation aient également freiné la croissance de la productivité dans le secteur du commerce de détail de l'UE. Des règles restrictives en matière d'établissement ont limité l'ouverture de nouveaux magasins et donc la diffusion de l'innovation[18]. Il convient de souligner que la mise en œuvre ambitieuse de la directive sur les services contribuerait largement à supprimer de telles barrières.

---

16 Décision 2008/359/CE de la Commission du 28 avril 2008.

17 Rapport final, recommandations et feuille de route des principales initiatives à l'adresse: http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/food/competitiveness/high-level-group/documentation/

18 Ces questions seront développées davantage dans la prochaine communication sur l'exercice de surveillance du marché de détail.

Pour encourager la compétitivité dans la chaîne alimentaire, la Commission va:

9. **promouvoir et faciliter la restructuration et la consolidation du secteur agricole** à la fois dans le contexte de la politique de développement rural, notamment en encourageant davantage la création volontaire d'organisations de producteurs agricoles, et dans le cadre plus large de la politique agricole commune après 2013. Dans un premier temps, cette possibilité sera examinée dans le cas spécifique du secteur des produits laitiers, par le nouveau groupe d'experts de haut niveau sur le lait;

10. **mener une action pour présenter les propositions du groupe de haut niveau visant à améliorer la compétitivité du secteur de l'agroalimentaire, en particulier pour les PME, et à favoriser l'innovation et les exportations dans le secteur.**

4. MISE EN ŒUVRE DES INITIATIVES POLITIQUES

Cette communication présente un certain nombre de propositions en vue de relever les défis identifiés. L'augmentation de la transparence tout au long de la chaîne alimentaire et la promotion de relations durables fondées sur le marché entre les acteurs pourraient faciliter la relance européenne et devraient donc être menées en priorité avant la fin de 2010. Les autres initiatives concernent les problèmes structurels de la chaîne, dans le but d'améliorer l'intégration et la compétitivité à plus long terme. Elles seront complétées par des propositions visant à renforcer la compétitivité du secteur européen du commerce de détail dans la prochaine communication sur l'exercice de surveillance du marché de détail.

La Commission publiera en novembre 2010 au plus tard un rapport de suivi des actions proposées sur la base des discussions en cours avec les institutions de l'UE et les parties concernées. À cet effet, la Commission envisage d'élargir le groupe de haut niveau existant sur la compétitivité de l'industrie agroalimentaire, d'étendre son mandat et sa composition.

5. CONCLUSION

L'accroissement rapide puis la chute des prix des produits agricoles de base et son impact décalé sur les prix des denrées alimentaires ont suscité les préoccupations des parties concernées et des décideurs politiques au sujet du fonctionnement de la chaîne alimentaire. L'exercice de surveillance du marché mené ces deux dernières années a montré que ces craintes étaient fondées. Le manque de transparence sur le marché, les inégalités des rapports de forces et les pratiques anticoncurrentielles ont conduit à des distorsions sur le marché, avec des effets négatifs sur la compétitivité de l'ensemble de la chaîne alimentaire. De la même manière, les rigidités au niveau des prix ont nui à la capacité d'ajustement et d'innovation de tous les secteurs de la chaîne.

Il ne serait pas étonnant que les prix des produits de base agricoles recommencent à augmenter rapidement lorsque l'économie mondiale sortira de la récession. Si l'on ne corrige pas rapidement les dysfonctionnements identifiés sur le marché, il est possible que les prix des denrées alimentaires à la consommation augmentent à leur tour de manière disproportionnée, ce qui entraînerait une diminution du pouvoir d'achat et une érosion de la confiance des consommateurs, et peut-être un ralentissement de la relance qui s'amorce dans l'économie européenne. Il est donc extrêmement important d'exercer une vigilance constante afin d'identifier et de supprimer les distorsions sur le marché qui ont contribué aux asymétries observées dans la transmission des prix tout au long de la chaîne alimentaire.