

038700/EU XXIII.GP
Eingelangt am 05/06/08

FR

FR

FR



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 20.5.2008
COM(2008) 321 final

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

**Faire face à la hausse des prix des denrées alimentaires
Orientations pour l'action de l'UE**

TABLE DES MATIÈRES

1.	Introduction	3
2.	Une hausse soudaine et brutale pour un large éventail de produits agricoles	3
3.	Les raisons profondes des prix élevés des aliments: facteurs temporaires et structurels	4
4.	Perspectives à moyen terme	6
5.	Les conséquences à l'intérieur de l'Union européenne.....	7
6.	Les conséquences au niveau mondial	8
7.	Éléments d'une réponse de l'UE.....	10
8.	Conclusions	14

1. INTRODUCTION

Pendant trente ans, les prix des aliments en Europe et dans le monde ont baissé en termes réels. Les hausses soudaines et brutales qu'ont connu les prix des produits agricoles au cours des derniers mois ont renversé cette tendance.

Cette flambée des prix a touché plusieurs produits de base à la fois: les céréales, la viande et les produits laitiers ont fait l'objet d'augmentations à deux, voire même trois chiffres en moins d'un an. L'ampleur et la brutalité de la hausse des prix ont engendré des déséquilibres macroéconomiques à travers le monde. Les pays en développement et les populations les plus vulnérables ont été touchés de manière disproportionnée. Des millions de personnes vivant à la limite de la pauvreté vont être confrontées à la faim et à la malnutrition.

Au sein de l'Union, l'inflation des prix des aliments a atteint 7 % en mars 2008. Pour les consommateurs européens, les effets de la flambée des prix des aliments ont été aggravés par les hausses simultanées des prix de l'énergie. Le pouvoir d'achat des ménages a diminué et les 16 % d'Européens vivant en-deçà du seuil de pauvreté sont les plus exposés.

2. UNE HAUSSE SOUDAINE ET BRUTALE POUR UN LARGE EVENTAIL DE PRODUITS AGRICOLES

Après trois décennies de déclin des prix agricoles (en termes réels), les prix d'un grand nombre de produits de base ont entamé un mouvement de hausse constante en 2006. Après une augmentation spectaculaire au second semestre de 2007, ils ont atteint des niveaux records au cours des premiers mois de 2008.

L'augmentation a été brutale et a touché simultanément un large éventail de produits de base. Entre septembre 2006 et février 2008, les prix mondiaux des produits agricoles (en dollars) ont augmenté de 70 %. Les prix du blé, du maïs et du riz ainsi que des produits laitiers¹ ont connu une hausse particulièrement forte. Les ordres de grandeur des prix de référence pour les marchés mondiaux au début du mois de février 2008, par rapport à février 2007, sont les suivants: +113 % pour le blé des États-Unis contre +93% pour le blé de l'UE, +83 % pour le soja des États-Unis, +52 % pour le riz thaïlandais et +24 % pour le maïs des États-Unis. Depuis février 2008, le prix de référence pour le riz (prix d'exportation de la Thaïlande) a doublé, dépassant 1000 dollars américains par tonne à la fin du mois d'avril. Les prix de la viande, notamment de la viande de volaille, et des huiles végétales ont eux aussi augmenté considérablement. En Europe, les prix du blé et des produits laitiers ont respectivement augmenté de 96 % et de 30 % entre septembre 2006 et février 2008.

Cette tendance à la hausse s'est récemment inversée à la suite d'une baisse des prix des céréales et des produits laitiers. Par rapport à leur dernier pic, les prix du blé et du beurre dans l'UE ont chuté respectivement de 25 % et 35 %. Le prix du riz continue à croître, en partie à cause des restrictions que certains grands producteurs de riz, tels que le Viêt Nam, la Thaïlande, l'Inde et la Chine, imposent aux exportations afin d'éviter des pénuries sur leur marché intérieur. Compte tenu du contexte volatil et des tendances divergentes, l'évolution des prix sera étroitement surveillée au cours des prochains mois.

¹ Certains produits de base, tels que le sucre, ont enregistré une baisse constante de leur prix.

3. LES RAISONS PROFONDES DES PRIX ELEVES DES ALIMENTS: FACTEURS TEMPORAIRES ET STRUCTURELS

L'évolution des prix à laquelle on assiste résulte d'une combinaison complexe de facteurs structurels et ponctuels. S'il existe un consensus sur les facteurs qui sont pertinents, les avis divergent quant à leur importance relative. De plus, le degré de contribution de chaque facteur à la hausse des prix varie en fonction du produit et de la région. Les causes de la hausse des prix diffèrent radicalement selon qu'il s'agit du blé et du riz ou du maïs et du soja. Dans le premier cas, les hausses ont principalement résulté d'aspects liés à l'offre. Dans le deuxième, la croissance de la demande a joué un rôle majeur. Les facteurs liés à l'offre ont, semble-t-il, eu un plus grand impact sur les prix que la croissance de la demande.

Si l'on s'intéresse aux facteurs structurels de l'évolution des marchés, on observe au cours des dernières années *une augmentation constante de la demande de produits de première nécessité et d'aliments à plus forte valeur ajoutée (tels que la viande et les produits laitiers) dans les économies émergentes, telles que la Chine, le Brésil et l'Inde.* Cette demande accrue est induite par des taux de croissance économique records, le processus d'urbanisation et l'évolution des habitudes alimentaires (notamment dans le cas de la viande: par exemple, les chinois mangent actuellement 50 kilogrammes de viande par an, contre à peine 20 kilogrammes en 1985). De façon générale, la croissance de la population mondiale, surtout dans les pays en développement, a également contribué à l'augmentation de la demande d'aliments.

Les prix élevés de l'énergie se répercutent également sur les prix agricoles. Selon certains analystes, l'accroissement des prix de l'énergie a des répercussions plus importantes sur les prix des denrées alimentaires que les hausses des prix des produits agricoles. Il affecte également les prix des aliments de façon plus directe, en renchérissant les intrants, tels que les engrais, les pesticides et le diesel, ainsi qu'en augmentant les coûts de transformation et de transport. Le prix des engrais azotés a augmenté de 350 % par rapport à 1999, en grande partie à cause du coût des combustibles. Les coûts de transport ont eux aussi sensiblement augmenté. Indirectement, la hausse rapide des prix du pétrole brut accroît aussi la demande de biocarburants car elle en fait un substitut viable aux combustibles fossiles.

L'apparition de nouveaux débouchés commerciaux pour les produits agricoles, en particulier le marché des biocarburants, influe elle aussi sur la demande de produits agricoles. Les analyses de la Commission indiquent que, actuellement, la production de biocarburants de l'UE influe peu sur les prix mondiaux des aliments, étant donné que les biocarburants n'absorbent même pas un pour cent de la production céréalière de l'UE. Le Conseil européen a fixé un objectif selon lequel les biocarburants doivent représenter au moins 10 % des carburants destinés au transport d'ici à 2020. Comme cette échéance est assez éloignée, il est peu probable que cela ait pu avoir une incidence sur les prix actuels, et les critères de durabilité proposés par la Commission atténueront ces retombées pour l'avenir. En revanche, la politique volontariste menée par les États-Unis a eu un impact significatif sur le marché du maïs, mais elle n'a contribué à ce jour que de façon relativement modeste à la hausse des prix généralisée des denrées alimentaires. On estime que la production de bioéthanol des États-Unis absorbe environ 25 pour cent de la production nationale de maïs.

Certains facteurs structurels réduisent également le potentiel de l'offre. Il s'agit notamment du ***ralentissement de l'augmentation des rendements des céréales alimentaires***, qui a touché en particulier les producteurs européens, mais reflète aussi en partie le fait que les investissements dans l'agriculture des pays en développement ont été insuffisants pendant de longues années.

Par ailleurs, les analyses sur le ***changement climatique*** suggèrent que les conditions climatiques inhabituelles vont probablement s'accroître, ce qui pourrait rendre la production agricole volatile en raison de déficits de production imputables au climat.

Si les facteurs structurels sont responsables d'un rééquilibrage graduel et à plus long terme du marché, les facteurs temporaires ont canalisé et accéléré les changements, déclenchant ainsi une soudaine hausse des prix.

Des conditions climatiques défavorables ont sévi dans un grand nombre de pays producteurs et exportateurs de premier rang, ce qui a entraîné des récoltes exceptionnellement mauvaises. L'Australie, par exemple, a connu trois épisodes de sécheresse sur les six dernières campagnes agricoles, la production ayant même diminué de moitié en 2006. Le déficit de céréales imputable aux conditions climatiques que l'Amérique du Nord, l'Europe et l'Australie ont accusé en 2006 s'élevait à plus de 60 millions de tonnes, soit quatre fois plus que l'augmentation de la part des céréales utilisées pour la fabrication d'éthanol dans ces pays. La forte hausse des prix des produits agricoles n'a pas été amortie par le déstockage, à cause du niveau exceptionnellement bas des stocks internationaux. Selon les prévisions de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), les stocks mondiaux de céréales devraient tomber à 405 millions de tonnes en 2007/2008, ce qui correspond au chiffre le plus bas enregistré depuis 25 ans et constitue une baisse de 21 millions de tonnes ou de 5 % par rapport au niveau de l'année précédente, qui était déjà faible. Les stocks d'intervention de l'UE sont épuisés.

L'évolution des marchés financiers a également joué un rôle. Les investisseurs qui spéculent sur les marchés financiers liés aux matières premières ont renforcé leurs activités pour se couvrir contre le risque de fluctuation des prix ou utiliser l'excès de liquidités apparu à la suite de la crise des marchés financiers. Ces activités accentuent la fluctuation des prix et la volatilité sur les marchés à terme de matières premières et sur les marchés du disponible et amplifient les évolutions fondamentales des prix. Leur influence à long terme sur la formation des prix demeure incertaine.

- ***La dépréciation du dollar américain*** a également fait grimper les prix. Les effets du taux de change ont exacerbé les inégalités qui existaient dans les répercussions de la hausse des prix. Pour les pays dont la monnaie est liée à l'euro (par exemple les pays ayant pour monnaie le franc CFA en Afrique centrale et occidentale), les effets négatifs ont été quelque peu atténués. Les pays dont la monnaie se déprécie sont les plus durement touchés.
- ***Certains pays exportateurs ont réagi à la hausse des prix en adoptant des politiques d'exportation restrictives.*** L'Inde a pris des mesures visant à interdire les exportations, le Viêt Nam et la Thaïlande ont limité les exportations de riz, l'Indonésie a instauré des taxes sur les exportations d'huile de palme et le Kazakhstan a interdit l'exportation du blé. Ces taxes et interdictions visent à prémunir à court terme les marchés intérieurs contre les pénuries et les chocs au niveau des prix. Elles mettent toutefois encore un peu plus sous pression les marchés agricoles internationaux, ce qui nuit surtout aux pays en développement importateurs de denrées alimentaires. À moyen terme, ces restrictions

envoient un mauvais signal aux marchés, dans la mesure où elles réduisent les incitations à l'investissement et à l'accroissement de la production pour les agriculteurs et contribuent à accroître les inégalités sur les marchés régionaux.

L'impact de cet ensemble de phénomènes sur les prix agricoles est accentué par la relative inélasticité de l'offre et de la demande de produits agricoles à court terme. La production agricole a un caractère saisonnier, ce qui implique un décalage entre les signaux du marché et la réponse des producteurs. Au cours des dernières années, les investissements dans l'agriculture des pays en développement ont été insuffisants. Enfin, la part de la production mondiale qui accède aux marchés agricoles mondiaux est relativement modeste (16 % de la production mondiale de blé est échangée, cette proportion étant de 8 % pour les produits laitiers et de 7 % pour le riz) et provient d'un nombre de plus en plus restreint de pays exportateurs.

4. PERSPECTIVES A MOYEN TERME

Les prix agricoles sont soumis à des variations cycliques. Au cours du siècle dernier, ils ont connu plusieurs grands pics. Toute la question est de savoir si, cette fois, le prochain ajustement à la baisse suffira à effacer les augmentations passées ou si nous entrons dans une ère de prix durablement élevés.

Il ressort de toutes les analyses que les prix élevés des denrées alimentaires, loin d'être un phénomène temporaire, se maintiendront probablement à moyen terme, même s'il est très peu probable qu'ils se situent aux niveaux records atteints récemment. Les hausses récentes des prix des produits de base ont été mises en rapport avec certains facteurs temporaires, en particulier les déficits de production liés aux conditions climatiques. Dès lors, le retour à des niveaux de récolte normaux devrait apaiser les tensions sur les marchés agricoles et contribuer à faire baisser les prix des aliments. Cependant, si certains des facteurs sont structurels et persistants, le déséquilibre entre la croissance dynamique de la demande et les augmentations de l'offre risque de persister.

À la lumière de tous ces éléments, il est peu probable que les prix des aliments redescendent à court ou moyen terme à leur niveau d'avant la crise. Selon les prévisions de l'Institut de recherche sur les politiques agricoles et l'alimentation (FAPRI) et de l'OCDE, même si l'on revenait à des conditions climatiques et à une offre normales, le prix moyen des produits de base – en valeur nominale – se situerait à moyen terme au-dessus des niveaux enregistrés au cours des dix dernières années. Toute baisse à court terme serait probablement éphémère.

Les progrès techniques, l'amélioration des rendements et l'extension de la surface de production peuvent contribuer à satisfaire la croissance de la demande et à réduire l'inflation des prix. Cependant, même en tablant sur la persistance de conditions climatiques favorables, certains facteurs ralentiront le rythme auquel la production est susceptible de rattraper la demande. Des facteurs tels que les terres disponibles, les ressources hydriques, les prix des intrants agricoles, les innovations technologiques et les investissements restreindront les possibilités d'accroissement de la productivité.

5. LES CONSEQUENCES A L'INTERIEUR DE L'UNION EUROPEENNE

L'augmentation des prix des produits de base a contribué à la hausse de l'inflation globale et des prix des produits alimentaires au sein de l'UE. L'inflation globale dans l'UE est ainsi passée de 1,9 % en août 2007 à 3,8 % en mars 2008. L'inflation des prix des produits alimentaires (à l'exception de l'alcool et du tabac) est passée de 2,7 % à 6,9 %. L'inflation des prix de l'énergie a suivi la même tendance, passant de -0,6 % à 10,9 %.

La répercussion de ces hausses sur les prix à la consommation a cependant été limitée grâce à trois facteurs: i) l'appréciation de l'euro; ii) la baisse de la part des matières premières agricoles dans les coûts de production des produits alimentaires par rapport aux coûts énergétiques et salariaux (essentiellement en raison d'une transformation plus intensive) et iii) la faible proportion de produits alimentaires dans le montant total des dépenses des ménages (actuellement, un ménage moyen au sein de l'UE 27 consacre environ 14 % du total de ses revenus à l'alimentation). Il se peut également que la structure compétitive de la chaîne d'approvisionnement alimentaire, notamment le niveau de concentration des secteurs du commerce de détail et de la distribution, ait eu une influence sur l'ampleur et le rythme variables des répercussions des hausses des prix des matières premières sur les consommateurs dans différents États membres.

Dans le cas du pain, le coût de la matière première, le blé, ne représente que 5 % du coût total de production, les principaux facteurs de coût étant la main-d'œuvre, l'énergie et les équipements.

L'inflation des prix des produits alimentaires transformés (pour lesquels les prix des matières premières interviennent dans une proportion plus limitée) ***a été plus forte que dans le cas des produits non transformés*** (tels que les fruits et les légumes, mais aussi la viande). À l'intérieur de l'UE, l'inflation des prix des produits alimentaires transformés (y compris certaines catégories telles que «le pain et les céréales» et «le lait, le fromage et les œufs», mais hormis l'alcool et le tabac) a bondi de 2,3 % à 9,4 % entre juillet 2007 et mars 2008. Entre septembre 2007 et mars 2008, l'inflation des prix des produits alimentaires non transformés a, elle aussi, accéléré, passant de 2,6 % à 4,2 %. Cette hausse a été plus progressive et d'une moindre ampleur que celle des produits alimentaires transformés, qui ont été plus touchés que les produits alimentaires non transformés en raison du fait que les produits alimentaires transformés utilisent les catégories de matières premières qui sont vulnérables aux hausses de prix (des denrées alimentaires mais aussi d'autres moyens de production, tels que l'énergie), alors que les prix des produits alimentaires non transformés, tels que les légumes, les fruits et le poisson, sont restés stables. En ce qui concerne la viande, cela peut s'expliquer par le laps de temps qui s'écoule entre l'augmentation du prix des aliments pour animaux, induite par la hausse du prix des céréales, et l'augmentation des prix à la production.

Les analyses effectuées dans ce domaine ont montré que la hausse moyenne des dépenses des consommateurs consacrées à l'alimentation dans l'UE 27 imputable à la montée des prix des produits agricoles entre février 2007 et février 2008 s'élève à 5 %, ce qui correspond à une diminution de 0,7 % du pouvoir d'achat d'un ménage moyen de l'UE.

Les conséquences de la hausse des prix des produits alimentaires ont été ressenties différemment selon les États membres et selon les couches de la société dans chaque État membre. Ces variations peuvent être liées aux différences existant entre les États membres en ce qui concerne les structures du marché, les habitudes de consommation, les niveaux des revenus et les dépenses des ménages dans le domaine alimentaire. Alors que dans l'UE 15, les hausses des prix des produits alimentaires ont fluctué entre 5 % et 7 %, elles ont été beaucoup plus fortes dans les nouveaux États membres (21,8 % en Bulgarie et 17 % en Estonie). Ces chiffres coïncident avec une part plus élevée des dépenses alimentaires dans les budgets des ménages. En effet, ce pourcentage varie entre 9,06 % au Royaume-Uni et 41,87 % en Roumanie. En outre, les 20 % les plus pauvres des ménages consacrent un pourcentage beaucoup plus important de leur budget à l'achat de produits alimentaires. Par exemple, cette proportion représente 56,8 % en Roumanie, 43,4 % en Lituanie, 42 % en Bulgarie, 38,2 % en Lettonie, 30,7 % en Slovaquie et 27,2 % en Hongrie. De même, dans certains pays où le niveau des revenus est supérieur, le pourcentage du budget consacré à l'achat de produits alimentaires par les ménages les plus pauvres est considérablement plus élevé que celui d'un ménage moyen (27 % en Italie, 23,8 % en Espagne, 19,9 % en Slovénie, 20,2 % en Grèce, 22,6 % à Chypre, 16,2 % en Irlande et 14 % en Allemagne).

La montée des prix a profité aux agriculteurs européens dans certains secteurs et à des degrés divers. Si les producteurs de céréales tirent profit de prix élevés, les éleveurs subissent quant à eux les effets négatifs de l'augmentation des prix des aliments pour animaux. De même, les producteurs et transformateurs de produits laitiers ne peuvent profiter pleinement de la hausse des prix sur le marché mondial en raison du système des contingents, qui limite les possibilités d'augmenter la production.

6. LES CONSÉQUENCES AU NIVEAU MONDIAL

Pour les pays en développement, la flambée des prix peut avoir des conséquences très différentes à court et long termes. Les violentes manifestations et les troubles qui ont eu lieu récemment en Amérique latine, en Afrique et en Asie attestent de ses conséquences immédiates et dramatiques pour les populations les plus pauvres, risquant du même coup de réduire à néant plusieurs années de progrès sur la voie des OMD. À plus long terme, les hausses de prix pourraient se révéler une chance d'aider les populations rurales de certains pays en développement à sortir de la pauvreté. Une analyse plus approfondie montre que les effets varient sensiblement d'un pays à l'autre, mais aussi à l'intérieur de chaque pays.

Les pays en développement qui sont des importateurs nets de produits alimentaires comme les pays d'Afrique, mais aussi les Philippines, l'Indonésie et la Chine, sont les plus durement touchés par la crise. Les pays tributaires de l'aide alimentaire qui doivent également importer de l'énergie sont les plus exposés aux augmentations des prix. Selon la FAO², la facture d'importation de céréales des pays les plus pauvres de la planète augmentera de 56 % en 2007-2008. Cette hausse survient après une augmentation déjà considérable de 37 % en 2006-2007. La facture céréalière des pays d'Afrique à faible revenu et à déficit vivrier devrait quant à elle gonfler de 74 %. Comme l'alimentation représente la part la plus importante dans l'indice des prix à la consommation de ces pays, une répercussion totale des hausses des prix des produits alimentaires est synonyme d'inflation plus élevée et d'éventuels

² FAO, Perspectives de récoltes et situation alimentaire, n° 2, avril 2008.

effets macroéconomiques néfastes pour la stabilité ou la croissance en raison du resserrement des politiques monétaires.

Sur la scène internationale, en données agrégées, les gagnants sont les pays exportateurs nets de produits alimentaires. En principe, les exportateurs nets ont toutes les chances de tirer profit de l'amélioration des termes de l'échange. Les prix élevés des cultures vivrières sur le marché mondial profitent notamment aux États-Unis (blé, maïs, riz, soja), à l'Argentine (blé, maïs, riz, soja), au Brésil (maïs, riz, soja), au Canada (blé, colza), au Paraguay (maïs, soja), à l'Uruguay (maïs, riz, soja), à la Russie (blé), à la Thaïlande (riz, manioc) et au Viêt Nam (riz), ainsi qu'à l'Australie. Certains de ces pays ont toutefois introduit des restrictions à l'exportation pour maintenir à un bas niveau les prix des produits alimentaires sur le marché intérieur. C'est le cas, par exemple, de l'Argentine, de l'Égypte, de l'Inde, du Pakistan, du Cambodge et de l'Ukraine. Vingt pays appliquent de semblables restrictions à l'exportation.

Il est peu de personnes pour contester que l'effet de bien-être net sur les populations pauvres dans le monde soit négatif, en particulier à court terme. Alors que les ménages qui sont des vendeurs nets de produits alimentaires peuvent retirer des avantages de la situation, les acheteurs nets, eux, en pâtissent. La charge négative induite par l'inflation des prix des produits alimentaires est supportée par la population pauvre urbaine mais aussi rurale. Les régions rurales des pays en développement comptent de nombreux acheteurs nets de produits alimentaires (petits agriculteurs, travailleurs agricoles ruraux, ménages non agricoles, ménages sans terre tributaires des rapatriements de fonds, etc.). Ce groupe perd davantage qu'il ne gagne. En moyenne, dans un pays en développement, une famille pauvre consacre entre 50 % et 60 % de son budget à l'achat de nourriture et 10 % à l'énergie. Un ménage vivant en Afrique subsaharienne avec 5 dollars américains par jour consacrera 3 dollars à la nourriture, 0,5 dollar à l'énergie et 1,5 dollar à d'autres dépenses. Une hausse des prix des denrées alimentaires de 50 % entraînera l'obligation, pour cette famille, de réduire de 1,5 dollar ses dépenses quotidiennes servant à couvrir des besoins non alimentaires. À court terme, si les augmentations de prix n'ont pas encore entraîné de pénurie alimentaire, elles se sont traduites par une pauvreté et une malnutrition accrues, et par une plus grande vulnérabilité aux autres chocs extérieurs. Selon les premières estimations de la Banque mondiale, la flambée des prix des produits alimentaires pourrait plonger près de 100 millions de personnes dans un état de pauvreté encore plus grand.

À moyen ou à long terme, la montée des prix offre de nouvelles perspectives génératrices de revenus aux agriculteurs et pourrait renforcer la contribution de l'agriculture à la croissance économique, bien que plusieurs facteurs risquent de freiner cet ajustement. Des prix agricoles élevés incitent à réaliser des investissements et des programmes publics et privés afin d'améliorer la productivité, de renforcer les infrastructures, d'étendre la production aux terres marginales et d'améliorer l'efficacité des marchés agricoles. Les conséquences pour l'ensemble de l'économie pourraient être positives: augmentation de la demande de main-d'œuvre et des salaires des travailleurs dans les régions rurales, fin de l'exode urbain, réduction de la pauvreté et contribution à la sécurité alimentaire. Un certain nombre de facteurs risquent toutefois de freiner ce processus d'ajustement. Dans plusieurs pays, en effet, certaines formes d'intervention publique réduisent l'efficacité des mesures incitant les producteurs à investir et à augmenter leur production. D'autres facteurs sont, notamment, la situation géographique des marchés, leur organisation, le manque d'information, le pouvoir que détiennent certains intermédiaires dans la chaîne agroalimentaire, les difficultés d'accès aux semences, aux engrais ainsi qu'aux crédits, et le faible niveau d'investissements réalisés par le passé dans les infrastructures locales. Tous ces éléments portent préjudice aux petits producteurs ruraux. Il faudra du temps pour que la reconfiguration de l'économie rurale,

susceptible d'ouvrir de nouvelles perspectives, atteigne les populations pauvres et se traduise par une augmentation de la production agricole.

7. ÉLÉMENTS D'UNE REPONSE DE L'UE

À l'échelle européenne, les actions peuvent s'articuler autour de trois grands axes complémentaires d'intervention:

- a) actions visant à lutter contre les effets à court et moyen termes du choc des prix des produits alimentaires;
- b) actions visant à accroître l'offre de produits agricoles à long terme et à assurer la sécurité alimentaire;
- c) actions visant à contribuer aux efforts déployés au niveau mondial pour maîtriser les effets des hausses des prix sur les populations pauvres.

a) Actions visant à limiter les effets des hausses des prix à court et moyen termes

1) Surveiller l'évolution des prix. Étant donné la volatilité et la complexité des tendances actuelles en matière de prix, la Commission suivra attentivement l'évolution des prix au sein de l'UE et sur la scène internationale et présentera un rapport de l'évolution de la situation d'ici la fin de l'année.

2) Adapter la politique agricole commune (PAC). Il a récemment été décidé d'apporter certaines adaptations à la gestion du marché dans le cadre de la PAC afin d'atténuer les effets des hausses des prix. Les stocks d'intervention ont été vendus. En outre, trois mesures concrètes ont été prises pour lutter directement contre les niveaux exceptionnellement élevés des prix des céréales sur les marchés: premièrement, le Conseil a décidé, en septembre 2007, de lever pour 2008 l'obligation, pour les producteurs, de geler 10 % de leurs terres arables. Le 20 décembre 2007, le Conseil a également décidé à l'unanimité de suspendre les droits d'importation sur les céréales durant la campagne de commercialisation en cours, à quelques exceptions près (même si l'incidence de cette mesure risque d'être limitée étant donné le faible niveau des tarifs effectifs). Le Conseil a par ailleurs décidé d'augmenter les quotas laitiers de 2 % à compter de 2008.

Sur un plan plus général, le soutien du revenu découplé et la réforme des organisations de marché individuelles ont déjà rendu les agriculteurs plus attentifs aux signaux du marché. Plusieurs mesures incluses dans le bilan de santé de la PAC adopté parallèlement à la présente communication vont dans ce sens, notamment la suppression de l'obligation de jachère et l'augmentation progressive des quotas laitiers en vue de leur élimination en 2015, et devraient contribuer à alléger les pressions qui s'exercent sur les marchés agricoles.

3) Agir en faveur des personnes les plus démunies. La Commission présentera un programme modifié en faveur de la sécurité alimentaire des personnes les plus démunies. Le programme d'aide alimentaire actuel en faveur de ces personnes, lancé en 1987, a permis de fournir près de 300 millions d'euros d'aide alimentaire annuelle à 13 millions de bénéficiaires répartis dans 19 États membres.

4) **Analyser le fonctionnement de la chaîne d'approvisionnement alimentaire.** La Commission mettra sur pied un groupe spécial chargé d'examiner le fonctionnement de la chaîne d'approvisionnement alimentaire, notamment la concentration et la segmentation du marché dans les secteurs du commerce de détail et de la distribution alimentaires au sein de l'UE, et présentera un premier rapport de la situation d'ici la fin de 2008. Les travaux de ce groupe contribueront en particulier au suivi du secteur du commerce de détail instauré à la suite du réexamen du marché unique. La Commission poursuivra par ailleurs ses travaux sur ces sujets en étroite concertation avec les autorités nationales de concurrence, et encourage les États membres qui ont entrepris ou envisagent d'entreprendre des réformes de la réglementation restrictive dans le secteur du commerce de détail à poursuivre leurs efforts.

5) **Éviter de prendre des mesures entraînant des effets de distorsion.** Étant donné les fortes répercussions de l'inflation des prix des produits alimentaires sur le pouvoir d'achat des ménages à faibles revenus, plusieurs États membres examinent actuellement les moyens qui permettraient de limiter – temporairement – ces effets. Lorsque des mesures à court terme sont adoptées pour atténuer les conséquences des prix alimentaires élevés pour les catégories les plus démunies de la population, il faut veiller à ce qu'elles n'aient pas d'effets de distorsion. La Commission suivra également de près l'évolution de la situation à cet égard.

6) **Analyser les investissements spéculatifs.** La Commission suivra attentivement les comportements des investisseurs spéculatifs sur les marchés financiers liés aux produits de base, ainsi que leurs répercussions sur les mouvements de prix.

b) Actions visant à améliorer l'offre de produits agricoles à plus long terme

1) **Renforcer la viabilité de la stratégie de l'UE en faveur des biocarburants.** Des analyses complémentaires sont nécessaires pour déterminer dans quelle mesure l'objectif fixé par l'UE (10 % de biocarburants utilisés pour le transport à l'horizon 2020) influencera les prix du marché agricole et l'exploitation du sol. Les simulations montrent toutefois qu'une augmentation de la part des biocarburants de 1 % en 2005 à 10 % en 2020 entraînerait un accroissement de 30 millions de tonnes dans l'utilisation des matières premières. En tenant compte des sous-produits, il faut ajouter à ce chiffre 4 millions de tonnes supplémentaires par an sur une période de 15 ans. D'ici à 2020, on pourrait donc assister à une hausse des prix d'environ 3 à 6 % pour les céréales, de 8 à 10 % pour le colza et de 15 % pour les graines de tournesol par rapport à 2006, dans l'hypothèse où 30 % de l'offre est couverte par des biocarburants de deuxième génération. Ces conséquences seront toutefois limitées par l'utilisation croissante des biocarburants de deuxième génération, encouragée par la stratégie de l'UE. Ces biocarburants sont produits à partir de matières premières autres que les cultures vivrières, et peuvent être produits non seulement à partir de cultures spécifiquement énergétiques, mais aussi de sources telles que des huiles végétales recyclées, de la graisse animale, des sous-produits de la filière bois, des résidus forestiers, des déchets solides et des graminées.

2) ***Promouvoir, à l'échelle internationale, la production durable de biocarburants.*** On estime de plus en plus souvent que la stratégie de l'UE en matière de biocarburants s'inscrit dans une dynamique globale visant à stimuler la production de biocarburants. Ces stratégies volontaristes en matière de biocarburants existent en particulier aux États-Unis, au Brésil, en Inde, en Chine et dans d'autres pays. Sur la base des stratégies existantes, on prévoit que, d'ici à 2016, le pourcentage de surfaces cultivées en céréales pour la production de bioéthanol aux États-Unis augmentera pour atteindre 43 % du total de la superficie nationale céréalière récoltée pour le grain en 2004. Certaines analyses montrent que la demande en biocarburants risque d'être satisfaite non pas en tirant profit des possibilités étendues d'accroître la productivité, mais plutôt en déplaçant les cultures vivrières. Pour éviter que cette menace se concrétise dans l'UE, un élément majeur de la proposition de directive sur les énergies renouvelables de la Commission consiste à établir un mécanisme pour la viabilité des biocarburants, qui englobe les effets des gaz à effet de serre, la biodiversité et les conséquences de l'exploitation du sol. Ce mécanisme prévoira aussi un suivi et des rapports réguliers concernant un large éventail d'effets économiques, sociaux et environnementaux, y compris les incidences positives et négatives en matière de sécurité alimentaire. Le mécanisme envisagé s'appliquera aux biocarburants à la fois produits par l'UE et importés par cette dernière, et est pleinement compatible avec les engagements auxquels l'UE a souscrits dans le cadre des règles commerciales internationales. L'UE peut contribuer de manière significative à façonner le développement futur des biocarburants en encourageant l'adoption de critères de durabilité analogues par les utilisateurs et les producteurs de biocarburants en dehors de l'Union et en soutenant activement la mise au point, au niveau mondial, des biocarburants de deuxième et troisième génération.

3) ***Intensifier la recherche agricole et l'acquisition de connaissances dans ce domaine*** de manière à renforcer la croissance durable de la productivité du secteur agricole tant en Europe que dans les pays en développement, notamment grâce à de nouvelles variétés culturales et à des systèmes de culture améliorés, caractérisés par des rendements plus élevés et plus stables, une utilisation plus rationnelle de l'eau, une plus grande résistance aux maladies et aux contraintes exercées sur l'environnement, et un besoin moindre en pesticides. La Commission continuera de faciliter la coordination entre les États membres et d'offrir des possibilités de recherche collaborative entre l'Europe et les pays en développement dans le contexte du 7^e programme-cadre de recherche. Elle poursuivra également son soutien massif en faveur du système international de recherche agricole (en particulier le Groupe consultatif de la recherche agricole internationale, GCRAI), qui représente actuellement quelque 32,5 millions d'euros, dans la perspective de doubler ce montant à compter de 2008 pour atteindre une moyenne de 63 millions d'euros par an au cours des trois prochaines années.

4) ***Poursuivre une stratégie ouverte mais vigilante à l'égard des OGM.*** La culture d'OGM continue de s'étendre dans les pays tiers, tandis que la demande de graines de soja et de farine de soja est en hausse, y compris à l'intérieur de l'UE, où le secteur de l'élevage dépend fortement des importations de protéines végétales, essentiellement les graines de soja et les produits dérivés. Si la culture d'OGM est limitée en Europe, qu'elle soit destinée à la production d'aliments pour animaux ou à la production de biocarburant, elle connaît en revanche une expansion rapide au niveau mondial. Le cadre juridique de l'UE prévoit une autorisation préalable à la mise sur le marché pour les OGM, reposant sur des critères efficaces et scientifiques, dotant l'UE d'un système d'autorisation strict. La Commission poursuivra la mise en œuvre de cette législation en répondant aux demandes d'autorisation et, dans les circonstances actuelles particulières, accordera une attention spéciale à la question des importations d'aliments pour animaux, conformément aux procédures définies dans la législation.

c) Actions visant à maîtriser les effets de la crise au niveau international

1) ***Continuer de promouvoir une politique de libre-échange et œuvrer à la conclusion rapide du programme de Doha pour le développement.*** Le cycle de Doha présente des avantages potentiels importants pour les pays en développement sous la forme de nouvelles perspectives de marché, qui contribueraient à produire des recettes d'exportation supplémentaires, à stimuler la production agricole et à faciliter l'accès aux produits alimentaires, atténuant ainsi les hausses actuelles des prix des produits alimentaires. L'UE a déjà accordé, de manière autonome, un accès aux marchés en franchise de droits et sans contingent aux pays les moins avancés. Cette disposition est désormais étendue aux pays ACP dans le cadre des accords de partenariat économique (APE). Il conviendrait de soulever la question de l'effet négatif des restrictions à l'exportation lors des prochaines réunions qui seront organisées à cet effet par l'OMC et par d'autres enceintes internationales compétentes.

2) ***Se tenir prêt à poursuivre les engagements humanitaires de l'UE et renforcer la contribution de l'UE aux efforts déployés à l'échelle mondiale pour maîtriser les effets de la crise sur les populations pauvres.*** Les principales organisations internationales (PAM, FAO, Banque mondiale, FMI) mettent en garde contre la menace d'une crise humanitaire imminente, qui serait due non pas à une pénurie mondiale de denrées alimentaires mais bien à une détérioration de l'accès des populations les plus vulnérables de la planète aux produits alimentaires. Les retombées de la montée des prix des produits alimentaires sur les livraisons d'aide alimentaire n'ont été que partiellement atténuées par l'augmentation du niveau des ressources des donateurs. Le PAM a demandé qu'une aide financière supplémentaire d'environ 750 millions de dollars soit dégagée pour l'aider à poursuivre ses opérations d'aide alimentaire destinées à mener à bien ses projets humanitaires et d'aide au développement en 2008, objectif qui n'a été que partiellement atteint. D'autres agences des Nations unies, ainsi que des agences de la Croix Rouge et des ONG, sont touchées de manière analogue en raison de la hausse de leurs frais de fonctionnement. Il est probable que le fossé entre les ressources disponibles et le coût de plus en plus élevé des opérations continue de se creuser. En 2008, la Commission a jusqu'à présent obtenu 333 millions d'euros en faveur de l'aide à court terme. La Commission restera attentive à l'évolution des besoins d'aide humanitaire et étudie les moyens de récolter des fonds supplémentaires pour contribuer aux actions en cours ou projetées des organisations internationales, et pour faire face à d'éventuels besoins humanitaires imprévus entre 2008 et 2010.

3) *Soutenir les solutions structurelles à moyen et à plus long terme dans le cadre de la politique de développement de l'UE.* Dans une perspective à plus long terme, seul le renforcement des stratégies et des investissements en faveur du développement rural, de la sécurité alimentaire et de l'agriculture permettra de résoudre le problème de l'offre dans les pays en développement. Les programmes de coopération au développement de l'UE soutiendront cet objectif. Le développement rural, l'agriculture et/ou la sécurité alimentaire ont déjà été désignés par un nombre croissant de pays africains (22) comme étant des secteurs de concentration de l'aide au titre du 10^e Fonds européen de développement (2008-2013). L'aide communautaire dans ce domaine devrait atteindre environ 3,5 milliards d'euros au cours des cinq prochaines années. Le programme thématique consacré à la sécurité alimentaire soutient des actions menées au niveau mondial, continental et régional pour améliorer la sécurité alimentaire des populations les plus pauvres, qui assurent la cohérence, la complémentarité et la continuité des actions communautaires, y compris en ce qui concerne la transition entre l'aide d'urgence et le développement. Les solutions proposées dans le cadre de la coopération au développement pourraient s'articuler autour de deux axes: premièrement, soutenir la mise en place de filets de sécurité, notamment par des transferts sociaux directs (liquidités) en faveur des populations pauvres (urbaines et rurales) afin qu'elles puissent faire face aux chocs et à la persistance de prix élevés; et deuxièmement, accorder une plus grande priorité à l'agriculture dans les programmes de développement, et prendre des mesures visant à promouvoir l'accroissement de la productivité des producteurs, en particulier des petits agriculteurs. Pour soutenir une réponse de l'offre émanant des pays en développement eux-mêmes, il faut investir pour assurer au secteur un environnement favorable, notamment dans l'infrastructure rurale, mais aussi entreprendre des réformes des politiques agricoles, des institutions et des systèmes d'exploitation des terres. L'accroissement des investissements dans les programmes de recherche agricole est également essentiel pour augmenter la productivité agricole et garantir la sécurité alimentaire à moyen ou à long terme.

4) *Encourager une contribution coordonnée de l'UE à la réponse de la communauté internationale.* L'UE apporte son soutien sans réserve aux initiatives lancées récemment sous les auspices des Nations unies et promeut des actions supplémentaires visant à garantir une réponse multilatérale efficace qui soit capable de limiter les chevauchements, de garantir une efficacité maximale et d'anticiper l'émergence de situations analogues à l'avenir. L'UE et ses États membres doivent adopter une démarche coordonnée afin d'assurer la complémentarité et le partage des tâches.

5) *Si les hausses des prix des denrées alimentaires et des produits de base perdurent, elles pourraient avoir des répercussions sur la sécurité tant mondiale que de l'UE,* notamment la menace de conflits liés au caractère limité des ressources disponibles et l'intensification des mouvements de personnes. Cet aspect devrait donc également être pris en compte dans le cadre du réexamen en cours de la stratégie européenne de sécurité de 2003.

8. CONCLUSIONS

La Commission européenne continuera de suivre l'évolution de la situation et d'étudier les raisons de la hausse des prix des produits alimentaires. Elle invite le Conseil européen à approuver les orientations exposées dans la présente communication et à se fonder sur elles pour faire face à la hausse des prix des denrées alimentaires au sein de l'UE et à l'échelle internationale.