



**CONSEIL DE
L'UNION EUROPÉENNE**

**Bruxelles, le 4 juin 2008 (11.06)
(OR. en)**

10326/08

**ECOFIN 220
AGRI 171
POLGEN 58**

NOTE

du:	Conseil ECOFIN
au:	Conseil européen
Objet:	Évolution récente du prix des denrées alimentaires - principales causes et mesures à adopter

Les délégations trouveront en annexe une note relative à l'évolution récente du prix des denrées alimentaires, approuvée par le Conseil ECOFIN le 3 juin 2008.

Bruxelles, le 4 juin 2008

*Note à l'intention du Conseil européen***Évolution récente du prix des denrées alimentaires - principales causes et mesures à adopter**

Ces dernières années, l'économie mondiale a connu une flambée du prix des produits de base. Si les augmentations n'ont pas été uniformes, elles ont été générales (affectant notamment le pétrole, les produits agricoles et certains métaux) et leur combinaison a eu des effets plus sensibles que les hausses de prix isolées. Après trente ans de baisse (en termes réels) du prix des denrées alimentaires au niveau mondial, la tendance s'est radicalement inversée depuis 2006, avec l'envolée des prix des produits agricoles, même si, malgré ces hausses rapides, le prix actuel des denrées alimentaires demeure en moyenne inférieur, en termes réels, à ce qu'il était, par exemple, dans les années 1980. En Europe, les prix du blé et des produits laitiers ont respectivement augmenté de 96 % et de 30 % entre septembre 2006 et février 2008.

L'accélération de la hausse des prix des produits agricoles de base a eu une incidence majeure sur les prix à la consommation des produits alimentaires dans la zone euro. Entre septembre 2007 et mars 2008, la part de l'inflation du prix des denrées alimentaires dans l'inflation globale à l'intérieur de la zone euro est passée de 0,4 point de pourcentage à 1,0 point de pourcentage. L'inflation du prix des denrées alimentaires transformées a bondi de 1,2 % à 8,2 % entre juillet 2007 et mars 2008, tandis que l'inflation du prix des denrées alimentaires non transformées passait de 2,1 % en septembre 2007 à 3,8 % en mars 2008. Les effets inflationnistes de la hausse du prix des denrées alimentaires ont été très variables d'un État membre à l'autre, en fonction de la situation nationale, notamment de la part des denrées alimentaires dans l'indice des prix à la consommation et du degré de concurrence sur les marchés de détail (par exemple, le prix des aliments transformés a augmenté en France de 0,7 % en 2007 alors qu'en Slovaquie, la hausse a été de 5,7 %). Une concurrence faible aux différents stades de la filière agroalimentaire dans les secteurs du commerce de détail et de la distribution est l'un des facteurs qui pourraient être à l'origine de ce phénomène et qui ont alimenté ou exacerbé l'inflation du prix des denrées alimentaires.

Malgré la chute récente des prix (de gros) de certains produits de base, tels que le blé ou certains produits laitiers, les marchés agricoles demeurent tendus et le risque de nouvelles hausses des prix persiste.

Les **facteurs qui sous-tendent** les récentes hausses du prix des produits agricoles de base sont d'ordre tant structurel que conjoncturel et trouvent leur origine principalement en dehors de l'UE:

- L'un des **facteurs structurels déterminants** des tensions observées sur les marchés a été l'augmentation de la demande mondiale, due principalement à la hausse des revenus dans les économies émergentes, notamment la Chine et l'Inde, et qui a accentué les effets de l'augmentation de la population mondiale. La hausse des prix du pétrole et de l'énergie a elle aussi des conséquences sur le prix des produits agricoles car elle entraîne une augmentation du prix des intrants pour les agriculteurs et des coûts de transport et de transformation des denrées alimentaires. Selon une étude de la Banque mondiale, une hausse de 10 % du cours du pétrole brut se traduit par une hausse de 1 à 2 % du prix des denrées alimentaires. Parallèlement, l'augmentation de la demande mondiale liée à la production de biocarburants a pour effet de détourner l'offre des cultures destinées à l'alimentation vers des cultures destinées à la production de carburants, ce qui a une incidence particulièrement forte sur le prix du maïs et du soja¹. Parmi les autres facteurs structurels qui entraînent une réduction de l'offre, on peut citer le ralentissement de l'augmentation des rendements dans la production de céréales, ainsi que les effets que pourrait avoir le changement climatique (qui, à long terme, risque d'avoir une incidence négative sur l'offre en raison de la diminution des surfaces cultivables et, à court terme, d'augmenter la volatilité de la production agricole à cause de phénomènes météorologiques extrêmes).
- **Des facteurs conjoncturels au niveau de l'offre** ont également exacerbé la situation sur des marchés déjà tendus. Il convient de mentionner tout particulièrement les déficits de production liés aux mauvaises conditions météorologiques dans plusieurs grands pays producteurs et exportateurs en 2006 et 2007, qui ont entraîné des récoltes exceptionnellement mauvaises (par exemple, en Australie). En raison du niveau historiquement bas des stocks internationaux, la flambée des prix des produits agricoles de base n'a pas pu être amortie par des déstockages. En outre, plusieurs grands pays producteurs ont imposé des restrictions ou des taxes à l'exportation afin d'éviter des pénuries sur leur marché intérieur, ce qui a encore accru les tensions sur les marchés agricoles internationaux. De plus, le report des portefeuilles d'investissement sur les marchés des produits de base et des dérivés, sur fond de taux d'intérêt bas et de correction des déséquilibres mondiaux, y compris la dépréciation du dollar américain, pourrait également avoir contribué à la hausse des prix des denrées alimentaires en 2007. Sans préjudice de ce qui précède, il convient de reconnaître qu'un marché financier plus développé dans le secteur agricole a un rôle positif à jouer dans le développement de l'économie agricole dans son ensemble.

¹ Alors que les biocarburants ne représentent encore que 1,5 % de l'offre mondiale de combustibles liquides, ils sont intervenus pour près de la moitié dans la hausse de la consommation de maïs en 2006-2007, en raison de la production d'éthanol à base de maïs aux États-Unis. En revanche, la politique de l'UE en matière de biocarburants n'a eu jusqu'à présent qu'une incidence plutôt limitée, étant donné que ceux-ci utilisent actuellement moins de 1 % de la production de céréales de l'UE.

Il est manifestement nécessaire de procéder à une analyse plus poussée des différentes causes de l'augmentation du prix des produits agricoles de base, y compris pour ce qui est des répercussions futures du changement climatique sur la production agricole. À court terme, il semble que le taux d'augmentation du prix des denrées alimentaires ait atteint son niveau maximal et qu'il devrait être désormais plus modéré. Cependant, **à plus long terme**, selon le scénario le plus probable, les tendances démographiques mondiales, associées à la hausse des revenus et à la modification des schémas de consommation alimentaire, notamment dans les économies émergentes, ainsi que l'augmentation de la production de biocarburants, continueront à faire augmenter la demande en produits agricoles de base.

La hausse des prix agricoles est en partie due à la hausse des prix du pétrole et de l'énergie, qui entraîne une augmentation du prix des intrants pour les agriculteurs et des coûts de transport et de transformation des denrées alimentaires. Le Conseil ECOFIN a fait part de ses inquiétudes face à la poursuite de la flambée du prix du pétrole et a examiné différents moyens de faire face aux conséquences socio-économiques de ce phénomène. Cette évolution fait ressortir la nécessité de favoriser l'efficacité énergétique et les énergies de substitution, d'améliorer la transparence des marchés du pétrole, d'encourager la concurrence sur les marchés de l'énergie et de renforcer le dialogue avec les pays producteurs de pétrole. Le Conseil ECOFIN confirme l'accord dégagé à Manchester en 2005, selon lequel il convient d'éviter les mesures fiscales ainsi que les autres interventions publiques qui auraient des effets de distorsion, étant donné qu'elles empêchent les agents économiques de procéder aux ajustements nécessaires. Il convient que les mesures susceptibles d'atténuer les effets de la hausse du prix du pétrole sur les tranches les plus pauvres de la population soient de courte durée et ciblées et d'éviter qu'elles aient des effets de distorsion. Le Conseil encourage la Commission à continuer d'examiner l'évolution des marchés liés aux produits de base, et à étudier les mesures qu'il convient d'adopter pour y faire face, afin de limiter la volatilité des prix.

Il est difficile de prévoir les effets sur les prix, car ceux-ci dépendront en grande partie des réponses apportées au niveau de l'offre et de l'évolution de cette dernière (y compris les effets du changement climatique), c'est-à-dire de la mesure dans laquelle l'offre permettra de satisfaire une demande croissante. De plus, dans le secteur agricole, les signaux de prix ne jouent pas pleinement leur rôle en raison des politiques propres à ce secteur et de ses spécificités. À moyen terme, les pressions exercées par la demande continueront d'avoir des effets sur la dynamique des prix. C'est pourquoi il importe de définir, au niveau de l'offre et de la demande, les **mesures qu'il convient d'adopter** et qui permettraient de réduire la pression à la hausse exercée sur les prix des produits agricoles de base et des denrées alimentaires dans l'UE en réagissant aux signaux des marchés dans le secteur agricole et en améliorant la réactivité de l'offre. Ces mesures peuvent être regroupées selon qu'il s'agit de mesures à court ou à moyen et long termes:

Mesures à court terme

- Plusieurs mesures à court terme ont été prises dans le cadre de la PAC afin d'atténuer les effets des hausses de prix, comme par exemple la suspension des droits d'importation pour les céréales et, pour 2008, la suppression de l'obligation de mise en jachère, l'augmentation des quotas laitiers et la vente de stocks d'intervention.
- Il importe également de noter les effets distributifs que pourrait avoir la hausse du prix des denrées alimentaires. Un certain nombre d'États membres ont envisagé l'adoption de mesures à court terme pour atténuer les effets temporaires de l'évolution récente des prix des produits de base sur les ménages à faibles revenus. Néanmoins, il importe de veiller à ce qu'il n'y ait pas de distorsions dans les signaux donnés au niveau des prix et d'éviter dans un deuxième temps des effets de grande ampleur au niveau des salaires et des prix (y compris par des mécanismes d'indexation). À cet égard, et conformément à la déclaration de Manchester sur le prix du pétrole, toute mesure arrêtée devrait être de courte durée et ciblée.
- Le Conseil ECOFIN salue l'intention qu'a la Commission de suivre attentivement l'évolution de la situation sur les marchés liés aux produits de base et d'en analyser les répercussions sur l'évolution des prix ainsi que les implications éventuelles en termes d'action.

Mesures à moyen et à long terme

- Afin d'augmenter l'offre, il importe:
 - o de continuer à mieux orienter l'agriculture sur les besoins des marchés afin de permettre aux agriculteurs de réagir plus rapidement aux signaux de prix et à améliorer l'efficacité des marchés des facteurs de production agricole (par exemple: "bilan de santé" de la PAC)
 - o de veiller à la viabilité des politiques relatives aux biocarburants dans l'UE, d'évaluer les incidences éventuelles sur les produits agricoles destinés à l'alimentation et, s'il y a lieu, de prendre des mesures afin de faire face aux pénuries;
 - o d'améliorer la croissance de la productivité dans le secteur agricole (y compris par la recherche et l'innovation) tant dans l'UE que dans les pays en développement.

- Étant donné l'hétérogénéité des effets de la hausse des prix des produits de base sur les prix à la consommation dans les États membres, il semble justifié d'examiner la structure concurrentielle de la chaîne d'approvisionnement alimentaire, en particulier pour ce qui est de la concentration et la segmentation du marché dans les secteurs du commerce de détail et de la distribution alimentaires. Il convient de renforcer la concurrence au niveau national et de poursuivre la mise en œuvre du marché unique.

Initiatives au niveau international:

- Il importe également de favoriser la stabilité de l'environnement macroéconomique mondial et d'encourager la coordination avec nos partenaires internationaux afin de trouver des réponses cohérentes aux défis mondiaux, en particulier:
 - o en promouvant la production durable des biocarburants au niveau international, par exemple en encourageant l'adoption de critères de durabilité et en luttant contre le changement climatique (y compris en encourageant l'efficacité énergétique afin de réduire la dépendance vis-à-vis de marchés du pétrole volatils);
 - o en continuant à œuvrer à la conclusion d'un accord ambitieux, équilibré et global dans le cadre du cycle de Doha et à promouvoir une meilleure coordination des mesures prises au niveau international pour faire face à la forte hausse des prix des denrées alimentaires, exacerbée par exemple par les restrictions à l'exportation;
 - o en travaillant avec la communauté internationale afin d'apporter une aide aux pays les plus touchés et, à plus long terme, de soutenir les actions visant à réduire les déséquilibres entre l'offre et la demande de denrées alimentaires dans les pays les moins développés.