

Émergence d'une politique européenne sur le fonctionnement des chaînes d'approvisionnement alimentaire : Implications pour les pays ACP

Table des matières

1 L'émergence d'une initiative politique de l'UE	2
1.1 L'émergence de nouveaux défis	2
1.2 Le fonctionnement de la chaîne d'approvisionnement du secteur laitier	3
2 Implications pour les pays ACP	5
Sources	7



1 L'émergence d'une initiative politique de l'UE

1.1 L'émergence de nouveaux défis

Le processus de réforme de la Politique agricole commune (PAC) de l'UE a impliqué un abandon du système de soutien des prix, caractérisé par une détermination administrative des prix minimum, au profit d'une politique de soutien des revenus, qui propose une aide directe aux agriculteurs et qui laisse les prix être formés par le libre jeu des forces du marché. Ce processus de réforme a été mis en œuvre en tant que prélude à la libéralisation du commerce agricole, sur laquelle doivent s'aligner tous les accords commerciaux bilatéraux et multilatéraux.

Le démantèlement des prix déterminés administrativement et protégés des tendances mondiales des prix a cependant mis au jour des problèmes dus aux inégalités de la distribution du pouvoir commercial le long des chaînes d'approvisionnement alimentaire. Dans le courant de 2008/09, ces problèmes ont été mis en exergue par la forte instabilité des prix sur les marchés mondiaux et par un degré élevé de « viscosité » des prix à la consommation, malgré le net déclin des prix des denrées agricoles. Certains ont ainsi commencé à craindre que la détermination des prix agricoles par le « marché » ne mine la base de production dans toute une série de secteurs agricoles de l'UE (notamment, le secteur laitier, où cet effet est le plus à craindre).

Dans ce contexte, la CE s'est donné pour mission d'examiner le fonctionnement des chaînes d'approvisionnement alimentaire, ce qui a débouché sur une communication de la Commission en octobre 2009. La communication soulignait des « tensions significatives dans les relations contractuelles entre les acteurs de la chaîne, provenant de leur diversité et des inégalités dans le rapport de forces » et un « manque de transparence des prix tout le long de la chaîne alimentaire ». En conséquence, la communication proposait des « actions concrètes pour améliorer les performances de la chaîne d'approvisionnement alimentaire dans l'UE » et améliorer les « relations commerciales entre les acteurs de la chaîne » dans l'intérêt de toutes les personnes concernées. La communication insistait tout particulièrement sur l'importance de stimuler le pouvoir de négociation des « agriculteurs dans la chaîne d'approvisionnement ».

La communication proposait plus particulièrement de :

- « promouvoir des relations durables et basées sur le marché entre les acteurs de la chaîne alimentaire », en identifiant « les pratiques contractuelles déloyales découlant des asymétries dans les rapports de forces » et en surveillant « des abus éventuels », en travaillant avec les autorités nationales chargées de la concurrence pour vérifier le fonctionnement de la chaîne d'approvisionnement alimentaire et en établissant des « contrats standards avec les parties prenantes des différents secteurs » ;
- « accroître la transparence dans la chaîne d'approvisionnement alimentaire » en établissant un « instrument européen de surveillance des prix des denrées alimentaires », en améliorant « la supervision du marché des produits agricoles dérivés » afin de « limiter la volatilité et la spéculation ». La Commission invite à « mettre en place des services de comparaison des prix des denrées alimentaires » pour permettre aux consommateurs de comparer les prix de différents distributeurs ;
- « encourager l'intégration du marché intérieur pour les denrées alimentaires et la compétitivité de tous les secteurs de la chaîne alimentaire par la suppression des mesures « susceptibles d'entraver les échanges transfrontaliers » et qui « obligent » les distributeurs à s'approvisionner au niveau local.

Parallèlement à cette communication, un groupe d'experts de haut niveau a été établi pour examiner le fonctionnement de la chaîne d'approvisionnement du lait, en réponse aux graves difficultés économiques éprouvées par les producteurs de lait de l'UE avec l'effondrement des prix du marché.

1.2 Le fonctionnement de la chaîne d'approvisionnement du secteur laitier

Au cours de la campagne 2007/08, les prix sur les marchés laitiers mondiaux ont augmenté pour atteindre des niveaux sans précédent suite à une hausse rapide de la demande mondiale pour des produits laitiers à plus forte valeur ajoutée. En effet, les prix étaient si élevés que pour certains produits laitiers, l'UE était en mesure de fixer les restitutions à l'exportation à zéro. Les exportateurs laitiers de l'UE ont fait les choux gras de cette situation et les prix laitiers sont restés élevés au niveau intérieur. Toutefois, avec la crise financière et le ralentissement économique mondial qui s'en est suivi, la demande mondiale s'est effondrée. Les prix des produits laitiers de l'UE ayant suivi la courbe des prix mondiaux, le litre de lait est passé de 30-40 centimes à « environ 21 centimes, soit le niveau du filet de sécurité de l'UE », un niveau de prix qui permettait de couvrir certains coûts de production variables mais pas les coûts fixes supportés par nombre de producteurs laitiers moins rentables.

Dans ce contexte, les producteurs de lait ont tiré la sonnette d'alarme, affirmant que « si les prix restent à ce niveau historiquement bas, nous courons droit à la catastrophe », puisque bon nombre de producteurs du secteur laitier de l'UE pourraient tout simplement être évincés du secteur sous l'effet d'une crise temporaire de la demande due au ralentissement économique mondial. Au vu des protestations des agriculteurs, la CE a activé toutes les mesures politiques existantes pour soulager quelque peu la situation du secteur laitier. Parmi ces mesures citons :

- la réintroduction des restitutions à l'exportation pour les produits laitiers et l'expansion des programmes de promotion des produits laitiers, au niveau interne et international ;
- l'augmentation de l'aide au stockage privé, et une hausse du plafond des achats à l'intervention ;
- l'avance sur le calendrier des paiements de l'aide directe au titre du régime de paiement unique ;
- l'introduction de mesures de soutien national, allant de l'octroi de crédits à zéro pour cent d'intérêt, en passant par l'octroi de réductions d'impôts, jusqu'à une augmentation du plafond établi pour les aides directes versées aux agriculteurs.

Au niveau de l'UE, ces mesures représentent une enveloppe de €600 millions supplémentaires, en plus de l'aide directe versée aux producteurs laitiers de l'UE qui « représente aujourd'hui 5 milliards d'euros par an ».

Toutefois, ces mesures n'ont pas été jugées suffisantes compte tenu de l'ampleur de la crise, en particulier au vu de la « viscosité » des changements de prix au niveau du consommateur. Il a été noté que si les prix des producteurs pour les produits laitiers ont plongé en dessous du niveau d'avant la flambée des prix de 2007, « les prix payés par les consommateurs sont encore 14 pour cent supérieurs à ce qu'ils étaient à cette époque ». Vu l'inquiétude générale, en 2009, la commissaire à l'agriculture a soulevé des questions relatives au fonctionnement de la chaîne d'approvisionnement du lait et a déclaré que la CE devrait « examiner le marché laitier et voir où va l'argent ».

C'est dans ce contexte que le groupe d'experts de haut niveau sur le secteur laitier a été constitué en octobre 2009. Des réunions mensuelles régulières ont été organisées depuis pour examiner le fonctionnement des chaînes d'approvisionnement en produits laitiers, et pour analyser les soumissions souvent contradictoires des parties prenantes concernées. Six mois plus tard, à la fin mars 2010, les résultats préliminaires du groupe d'experts de haut niveau ont été présentés à la conférence sur l'avenir de la production laitière de l'UE. Les commentaires formulés à propos des discussions du groupe d'experts de haut niveau ont fait observer qu'un cadre politique davantage orienté vers le marché entraîne une « volatilité des prix et des revenus », d'où la nécessité de trouver le moyen d'éviter « un impact dommageable irréversible sur le secteur laitier de l'UE ». Ils soulignent également la tendance sous-jacente vers une augmentation rapide de la demande mondiale pour des produits laitiers à plus forte valeur ajoutée, une tendance à long

terme à laquelle le secteur laitier de l'UE devrait se préparer pour pouvoir en profiter pleinement.

Dans ce contexte, il semble judicieux d'envisager :

- un partage plus transparent et équitable de la valeur ajoutée entre les acteurs du marché ;
- l'utilisation des instruments de gestion du marché pour promouvoir « une meilleure adaptation de l'offre de lait brut à la demande, et ce de manière plus rapide » ;
- l'examen des contrats entre les acteurs pour assurer une plus grande transparence ;
- l'accroissement du pouvoir de négociation des producteurs de lait ;
- l'introduction d'exceptions à la loi sur la concurrence pour le secteur laitier dans le contexte du renforcement des organisations de producteurs, afin de permettre aux producteurs de décider conjointement des prix de leurs produits ;
- l'examen de la nature des filets de sécurité nécessaires pour soutenir la base de production de lait dans l'UE ;
- l'utilisation éventuelle d'instruments de gestion des risques ;
- comment soutenir l'innovation et le développement de la gamme des produits proposés dans le secteur laitier
- le soutien à des mesures visant à améliorer la qualité des produits laitiers.

Après la réunion du Conseil de l'UE à la fin du mois de mars 2010, le commissaire à l'Agriculture Dacian Cioloș a donné un peu plus de détails sur le paquet de mesures devant être soumis à la fin 2010. Ce paquet comprendra :

- des mesures pour aborder des questions telles que le rééquilibrage du pouvoir de négociation des producteurs laitiers ;
- une « révision des mécanismes de marché pour les rendre plus efficaces » ;
- un examen de « la question des contrats entre les divers acteurs de la chaîne d'approvisionnement » ;
- la résolution de la question de la transparence de la formation des prix.

L'importance des mesures sur la contractualisation a été soulignée par le ministre français de l'Agriculture, qui estime que la « contractualisation au niveau européen entre les producteurs de denrées agricoles et les industriels offre une solution pour le secteur agricole dans sa globalité ». Toutefois, ce point de vue n'a pas fait l'unanimité, les ministres britanniques et suédois recherchant des solutions davantage basées sur le marché, d'après les rapports de presse.

À la lumière des opinions exprimées, un consensus éventuel pourrait être rallié autour d'une approche axée sur la promotion de « relations commerciales durables » entre les parties impliquées dans la chaîne d'approvisionnement alimentaire en :

- promouvant une plus grande transparence dans la formation des prix et sur la situation de l'offre et de la demande sous-jacente ;
- soutenant des mesures pour améliorer la compétitivité de tous les acteurs impliqués ;
- luttant contre l'instabilité des prix grâce à un meilleur usage des instruments de gestion du marché.

Quel que soit le compromis final obtenu au sein du Conseil des ministres de l'UE, il est évident que certaines nouvelles mesures politiques sont nécessaires pour améliorer le fonctionnement de la chaîne d'approvisionnement du lait, si l'on veut éviter que la base agricole pour la production de lait de l'UE ne soit minée par des crises périodiques attisées par l'instabilité accrue des prix sur les marchés mondiaux.

2 Implications pour les pays ACP

Étant donné la transition vers une formation des prix basée sur le « marché » dans les relations commerciales agricoles de l'UE, cette nouvelle initiative politique de l'UE semble être encore plus pertinente dans le contexte des vastes inégalités constatées dans les relations de pouvoir le long des chaînes d'approvisionnement alimentaire et agricole ACP-UE. Cela semble être particulièrement vrai dans les secteurs du sucre, de la banane, des fruits et des légumes, où l'accélération de l'érosion des marges et de la valeur des préférences commerciales ACP traditionnelles est en cours et où il existe, pour toute une série de raisons, de grandes inégalités dans les relations de pouvoir.

Dans le secteur sucrier, étant donné l'abandon des quotas nationaux et des garanties de prix et l'octroi d'un accès en franchise de droits et de contingents dans un contexte de formation des prix basée sur le « marché », des défis semblables découlant des inégalités dans les relations de pouvoir sont susceptibles de se poser. Au vu des prix élevés du sucre sur le marché mondial et de la surveillance de la restructuration des sucreries de l'UE exercée par les autorités de concurrence, les directeurs des entreprises sucrières ont consenti d'importants efforts pour éviter tout soupçon de comportement anti-concurrentiel. Toutefois, la réalité sous-jacente reste qu'à l'avenir, de plus en plus de fournisseurs de sucre préférentiels négocieront avec de moins en moins d'importateurs de sucre de l'UE. En outre, ces entreprises importatrices sont de plus en plus souvent regroupées au sein d'alliances d'entreprises qui non seulement dominent le marché de l'UE mais qui ont également des intérêts importants dans la production de canne à sucre, le raffinage et le commerce de sucre vers l'UE dans divers pays en développement de par le monde.

Ceci soulève des questions importantes quant à la distribution du pouvoir commercial le long des chaînes d'approvisionnement du sucre ACP-UE, et quant à la transparence de la formation des prix au sein des chaînes d'approvisionnement dominées par une alliance unique d'entreprises associées. Il s'agit là d'un point préoccupant compte tenu de la volatilité des prix sur les marchés sucriers mondiaux (avec une baisse des prix de 38% au cours des trois premiers mois de 2010), et qui soulève des questions sur la stabilité financière de la base agricole sous-jacente pour la production de sucre dans certains pays et régions ACP. Ceci est particulièrement important pour les pays qui cherchent à augmenter la production de canne à sucre des petits exploitants.

Le secteur de la banane présente des craintes similaires. Quelques grandes entreprises ont traditionnellement dominé la distribution et la commercialisation en gros des bananes. De plus, au Royaume-Uni, qui est le principal marché pour les exportations de bananes des Caraïbes, les politiques des grands détaillants ont une énorme influence sur le fonctionnement du marché de la banane. En effet, certains affirment qu'au cours des dix dernières années, le pouvoir économique des supermarchés dans la chaîne d'approvisionnement de la banane a augmenté de façon spectaculaire : malgré l'éclatement périodique de « guerres des prix » de la banane, les supermarchés semblent désormais être les seuls acteurs de la chaîne d'approvisionnement de la banane à retirer des bénéfices.

D'un point de vue ACP, cette situation est susceptible d'être aggravée par l'impact d'un accord récemment conclu, qui a mis fin au différend de la banane à l'OMC, et les concessions (non étrangères au problème) accordées aux exportateurs de bananes latino-américains dans le cadre des nouveaux accords de zone de libre-échange. Ceci devrait réduire la part des pays ACP sur

les marchés de la banane de l'UE et exercer une pression baissière supplémentaire sur les prix. Aussi, les grandes inégalités de pouvoir qui existent le long des chaînes d'approvisionnement de la banane ACP-UE devront être équilibrées, si l'on souhaite maintenir la production de bananes pour exportation dans une série de pays ACP. Rationaliser le fonctionnement de la chaîne d'approvisionnement des bananes ACP-UE semble être la suite logique du programme de « mesures d'accompagnement de la banane ». Ceci est particulièrement vrai en ce qui concerne le domaine très important du pouvoir de négociation des producteurs primaires, qui est considéré comme une condition essentielle à l'amélioration du fonctionnement des chaînes d'approvisionnement, afin de maintenir la base de production agricole sous-jacente.

Dans la chaîne d'approvisionnement des fruits et légumes, les exigences plus strictes en termes de sécurité des denrées alimentaires, les normes sanitaires et phytosanitaires, et l'essor des normes volontaires privées en particulier, contribuent de plus en plus à un renforcement des inégalités dans la distribution du pouvoir commercial le long de la chaîne d'approvisionnement ACP-UE. Bien que les normes volontaires privées puissent « inciter les producteurs à investir dans la modernisation de leurs processus de production et leur rendement », ces normes peuvent être très difficiles à respecter. En outre, sur certaines chaînes d'approvisionnement de fruits et légumes ACP-UE, il semble que certaines entreprises exportatrices ACP aient signalé une baisse de leur bénéfice à plus long terme » en raison de l'absence d'amélioration du prix de vente et de l'augmentation des coûts de l'entretien de la certification. Certains ont ainsi appelé à :

- la « répartition plus équitable des coûts tout au long de la chaîne d'approvisionnement » ;
- « améliorer le dialogue avec les acheteurs de l'UE afin de s'assurer que leurs politiques créent et favorisent les opportunités de marché » ;
- « la mise en place et l'amélioration des pistes d'engagement avec ceux qui définissent et mettent en œuvre les NVP.

Ce dernier point est considéré comme particulièrement important, puisque dans certains marchés, le non-respect des normes volontaires privées peut mener *de facto* à l'exclusion de certains segments du marché de l'UE plus intéressants d'un point de vue commercial.

Les craintes des producteurs ACP semblent faire écho à certaines des craintes sous-tendant la politique émergente de la CE sur le fonctionnement de la chaîne d'approvisionnement. Ceci est particulièrement vrai en ce qui concerne les discussions actuelles du secteur laitier. Les questions liées à la transparence des relations contractuelles entre les différentes parties des chaînes d'approvisionnement et la nécessité de renforcer le pouvoir de négociation des producteurs primaires afin de promouvoir un partage plus transparent et équitable de la valeur ajoutée entre les acteurs du marché, semblent être particulièrement pertinentes pour les chaînes d'approvisionnement ACP-UE des bananes, du sucre et des fruits et légumes. Aussi, une collaboration plus étroite entre l'UE et les pays ACP dans le cadre de l'examen du fonctionnement des chaînes d'approvisionnement ACP-UE dans les secteurs de la banane, du sucre et des fruits et légumes semblerait judicieuse.

Sources

Commission européenne

1. CE, discours du commissaire à l'agriculture Cioloş, 26 mars 2010 (français)
http://ec.europa.eu/agriculture/events/milk-conference-2010/ciolos_discours_fr.pdf
2. CE, discours du vice-président de la Commission de l'agriculture et du développement rural du PE, IP/B/AGRI/IC/2010_05, 26 mars 2010 (français)
http://ec.europa.eu/agriculture/events/milk-conference-2010/niculescu_pe_fr.pdf
3. CE, présentation par la DG Agriculture, 26 mars 2010
http://ec.europa.eu/agriculture/events/milk-conference-2010/vandriel_en.pdf
4. Conclusions préliminaires à partir du travail du groupe d'experts de haut niveau sur le lait, mars 2010
http://ec.europa.eu/agriculture/events/milk-conference-2010/demarty_conclusions_en.pdf

Contributions à la discussion sur les relations contractuelles, le pouvoir de négociation et la transparence :

5. BEUC, l'Association des consommateurs européens, mars 2010
http://ec.europa.eu/agriculture/events/milk-conference-2010/beuc_en.pdf
6. COPA-COGECA, mars 2010
http://ec.europa.eu/agriculture/events/milk-conference-2010/copa-cogeca_en.pdf
7. EUCOLAIT, mars 2010
http://ec.europa.eu/agriculture/events/milk-conference-2010/eucolait_en.pdf
8. CE, DG Concurrence, mars 2010
http://ec.europa.eu/agriculture/events/milk-conference-2010/dgcomp_en.pdf
9. European Coordination Via Campesina, mars 2010
http://ec.europa.eu/agriculture/events/milk-conference-2010/ecvc_en.pdf
10. Association laitière européenne, mars 2010
http://ec.europa.eu/agriculture/events/milk-conference-2010/eda_en.pdf
11. European Milk Board, mars 2010
http://ec.europa.eu/agriculture/events/milk-conference-2010/emb_en.pdf

Fonctionnement de la chaîne d'approvisionnement alimentaire

12. Europa Press Releases Rapid, Mémoire CE sur le fonctionnement de la chaîne d'approvisionnement alimentaire dans l'UE, MEMO/09/483, 28 octobre 2009:
<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/09/483&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>
13. CE, communication sur « Une chaîne d'approvisionnement alimentaire plus performante en Europe » (version provisoire), Bruxelles, COM(2009) 591, 28 octobre 2009:
http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication16061_en.pdf

Rapports de presse

14. EurActiv.com, « Commission to propose new rules for dairy sector », 30 mars 2010
<http://www.euractiv.com/en/cap/agriculture-council-news-392061>
15. TheDairySite.com, the Cattle Site News Desk, « What future for milk? », 29 mars 2010
<http://www.thedairysite.com/news/30330/what-future-for-milk>
16. EurActiv.com, « EU farm ministers seen split on food chain rules », 26 mars 2010
<http://www.euractiv.com/en/cap/eu-farm-ministers-seen-split-food-chain-rules-news-382531>

Launched by CTA (Technical Centre for Agricultural and Rural Cooperation EC-ACP) in 2001, the Agritrade website (<http://agritrade.cta.int>) is devoted to agricultural trade issues in the context of ACP (Africa, Caribbean and Pacific) – EU (European Union) relations. Its main objective is to better equip ACP stakeholders to deal with multilateral (World Trade Organization - WTO) and bilateral (Economic Partnership Agreement – EPA) negotiations. Thus it provides regular and updated information and analysis on technical aspects of the trade negotiations, developments in the CAP and their implications on ACP-EU trade, as well as on major commodities (bananas, cereals, sugar, fisheries, etc).

CTA was created in 1983 in the framework of the Lomé Convention between ACP (Africa, Caribbean, Pacific) and EU (European Union) countries. Since 2000, the Centre has been operating under the ACP-EU Cotonou Agreement. CTA's tasks are to develop and provide services that improve access to ever-changing information for agricultural and rural development, and to strengthen the capacity of ACP countries to produce, acquire, exchange and use information in this area.

For more information:

CTA:

Web: <http://www.cta.int>

Agritrade:

Web: <http://agritrade.cta.int>

Email: agritrade@cta.int

Postal Address:

CTA
Postbus 380
6700 AJ Wageningen
The Netherlands
Telephone: +31 (0) 317 467100
Fax: +31 (0) 317 460067
E-mail: cta@cta.int

Visiting address:

Agro Business Park 2
Wageningen
The Netherlands

Brussels Branch Office:

CTA
Rue Montoyer, 39
1000 Bruxelles
Belgium
Telephone: +32 (0) 2 5137436
Fax: +32 (0) 2 5113868