

Agrosynergie

Groupement Européen d'Intérêt Economique

Contrat cadre n°30-CE-0197396 /00-06



**Evaluation des mesures appliquées
au secteur oléicole
dans le cadre de la politique agricole commune
*Rapport final***

Novembre 2009

Agrosynergie

Groupement Européen d'Intérêt Economique

Cette évaluation a été conduite par Agrosynergie et financée par la Commission Européenne. Agrosynergie assume la pleine responsabilité du contenu de cette étude. Les conclusions, recommandations et opinions présentées dans ce rapport sont celles d'Agrosynergie et ne reflètent pas nécessairement le point de vue de la Commission Européenne.

Agrosynergie est constitué par les partenaires suivants :

ORÉADE-BRÈCHE Sarl

64 chemin del prat - 31320 Auzeville FRANCE
Tél. : + 33 5 61 73 62 62 Fax : + 33 5 61 73 62 90
65

Mail : t.clement@oreade-breche.fr

Représentée par Thierry CLEMENT

et

COGEA S.p.

Via Po 9 - 00198 Roma ITALIE
Tél. : + 39 6 853 73 518 Fax : + 39 6 855 78

Mail : fantilici@cogea.it

Représenté par Massimo CIAROCCA



Consulenti per la Gestione Aziendale

REMERCIEMENTS

Ce rapport a été rédigé par *Agrosynergie*, sous la responsabilité de Thierry Clément, Laura Nocentini et Maud Latruberce.

Agrosynergie remercie la contribution des experts nationaux listés ci-dessous pour la conduite des études de cas menées dans cinq Etats membres.

Berbel J., Universidad de Córdoba - Espagne

Bragadin A., COGEA – Italie

Jorge M. Et Mira C., Agrogos – Portugal

Nikolaou L. - Grèce et Chypre



TABLE DES MATIERES

1. INTRODUCTION	15
2. METHODE D'EVALUATION ET LIMITES DE L'ANALYSE.....	17
2.1. STRUCTURE DU RAPPORT.....	17
2.2. MÉTHODE ET OUTILS D'ÉVALUATION.....	17
2.3. LES LIMITES DE L'ANALYSE.....	18
3. DESCRIPTION DE LA PRODUCTION, DES FILIERES ET DE LA CONSUMMATION D'HUILE D'OLIVE	21
3.1. LE SECTEUR DE LA PRODUCTION D'HUILE D'OLIVE ET D'OLIVES DE TABLE21	
3.1.1. Les caractéristiques de la production d'olive dans l'UE.....	21
3.1.2. La structure des exploitations dans les principaux pays producteurs.....	31
3.1.3. La production et les signaux de qualité.....	36
3.1.4. Oliviculture et environnement	40
3.1.5. Les prix au producteur.....	42
3.2. CARACTÉRISTIQUES DE L'AVAL ET ORGANISATION DES FILIÈRES D'HUILE D'OLIVE ET DE L'OLIVE DE TABLE	44
3.2.1. Les caractéristiques de l'aval de la filière d'huile d'olive.....	44
3.2.2. Les caractéristiques de l'aval de la filière olives de table.....	51
3.3. LES ÉCHANGES INTRACOMMUNAUTAIRES	53
3.3.1. Echanges intra-UE d'huile d'olive	53
3.3.2. Echanges intra-UE d'olives de table.....	55
3.4. LA PRODUCTION COMMUNAUTAIRE SUR LE MARCHÉ MONDIAL	57
3.4.1. La production d'huile d'olive de l'UE sur le marché mondial	57
3.4.2. La production d'olives de table de l'UE sur le marché mondial.....	61
3.5. LES CARACTÉRISTIQUES DE LA CONSOMMATION D'HUILE D'OLIVE.....	63
4. L'ANALYSE THEORIQUE.....	65
4.1. MÉTHODOLOGIE POUR TRAITER L'ANALYSE THÉORIQUE	65
4.2. LE CADRE RÉGLEMENTAIRE	65
4.2.1. L'évolution des aides dans le secteur de l'huile d'olive et de l'olive de table.....	66
4.2.2. La réforme de 2004 des mesures relatives au secteur de l'olive.....	71
4.2.3. Le bilan de santé de la PAC.....	78
4.2.4. Mise en œuvre dans les Etats membres	79
4.2.5. Mesures du RDR relatives aux oliveraies ou la production d'huile d'olives.....	91
4.3. LOGIQUE D'INTERVENTION DE LA RÉFORME DE LA PAC.....	99
4.4. ANALYSE THÉORIQUE DES EFFETS DES INSTRUMENTS	101
4.4.1. Présentation des aides et spécificités du secteur oléicole.....	101
4.4.2. Types d'instruments du secteur oléicole.....	104
4.4.3. Approche théorique économique	104
4.4.4. Analyse des instruments	108

5. THEME 1 : PRODUCTION, TRANSFORMATION, COMPETITIVITE ET REVENU DES PRODUCTEURS	115
5.1. DANS QUELLE MESURE LES INSTRUMENTS DE LA PAC RELATIFS AU SECTEUR OLÉICOLE ONT-ILS EU UN EFFET SUR LA PRODUCTION ET LA TRANSFORMATION DES PRODUITS OLÉICOLES EN TERMES DE SURFACE, DE QUANTITÉ, DE QUALITÉ, DE PRIX, DE DÉVELOPPEMENT DES STRUCTURES ET DE DISTRIBUTION GÉOGRAPHIQUE (QE 1) ?.....	115
5.1.1. Effets sur les surfaces, les quantités et la distribution géographique de la production d'olives et des produits oléicoles.....	115
5.1.2. Effets sur la qualité.....	135
5.1.3. Effets sur les prix.....	154
5.1.4. Effets structurels.....	157
5.2. DANS QUELLE MESURE LES INSTRUMENTS DE LA PAC RELATIFS AU SECTEUR OLÉICOLE ONT-ILS CONTRIBUÉ À UNE MEILLEURE ORIENTATION DES PRODUCTEURS VERS LE MARCHÉ ET UNE AMÉLIORATION DE LA COMPÉTITIVITÉ (QE 2) ?.....	165
5.2.1. Compréhension de la question et approche méthodologique.....	165
5.2.2. Critères d'évaluation et indicateurs.....	165
5.2.3. Sources de données et limites de l'analyse.....	166
5.2.4. La PAC a permis (ou non) une amélioration de la rentabilité de la culture d'olives.....	166
5.2.5. La rentabilité du secteur est fortement (ou non) sensible au niveau de prix.....	180
5.2.6. La PAC a permis (ou non) une amélioration de la compétitivité de la culture d'olives par rapport aux cultures alternatives.....	186
5.2.7. Les évolutions de la PAC ont permis (ou non) une meilleure orientation de la production au marché.....	191
5.2.8. Jugement évaluatif.....	193
5.3. DANS QUELLE MESURE LES INSTRUMENTS DE LA PAC APPLICABLES AU SECTEUR OLÉICOLE ONT-ILS CONTRIBUÉ À MAINTENIR OU ACCROÎTRE LE REVENU DES AGRICULTEURS (QE 3) ?.....	197
5.3.1. Compréhension de la question.....	197
5.3.2. Critères d'évaluation et indicateurs.....	197
5.3.3. Sources de données et limites de l'analyse.....	198
5.3.4. Les instruments ont permis (ou non) de maintenir ou d'accroître le revenu des producteurs.....	198
5.3.5. Les instruments ont permis (ou non) de stabiliser le revenu des producteurs.....	200
5.3.6. Les instruments ont permis (ou non) de réduire les hétérogénéités entre les exploitations.....	201
5.3.7. Les instruments ont permis (ou non) d'assurer un niveau de vie équitable aux oléiculteurs.....	202
5.3.8. Jugement évaluatif.....	203
6. THEME 2 : ENVIRONNEMENT ET COHERENCE AVEC LE DEVELOPPEMENT RURAL.....	205
6.1. DANS QUELLE MESURE LES INSTRUMENTS DE LA PAC APPLICABLES AU SECTEUR OLÉICOLE ONT-ILS CONTRIBUÉ : AU MAINTIEN DES SYSTÈMES DE PRODUCTION OLÉICOLES TRADITIONNELS ET EXTENSIFS, AU MAINTIEN D'UNE OCCUPATION DES SOLS PAR LES OLIVERAIES ET DES CARACTÉRISTIQUES DU PAYSAGE, À LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT DANS LES ZONES DE PRODUCTION (QE 4) ?	205
6.1.1. Compréhension de la question et approche méthodologique.....	205
6.1.2. Critères d'évaluation et indicateurs.....	211

6.1.3. Sources de données et limites de l'analyse.....	212
6.1.4. Effet des instruments sur le maintien des systèmes de production traditionnels et extensifs, et le maintien des oliveraies et des caractéristiques du paysage	213
6.1.5. Effets sur l'environnement	222
6.1.6. Jugement évaluatif.....	229
6.2. DANS QUELLE MESURE LES INSTRUMENTS DU DÉVELOPPEMENT RURAL (« SECOND PILIER ») SONT-ILS BIEN COORDONNÉS AVEC LES MESURES DE LA PAC CONCERNANT LE MARCHÉ ET LE SOUTIEN DIRECT AU REVENU (« PREMIER PILIER ») ET DANS QUELLE MESURE LES INSTRUMENTS DES DEUX PILIERS SONT-ILS COMPLÉMENTAIRES DANS LES RÉGIONS CONCERNÉES (QE 5) ?.....	232
6.2.1. Compréhension de la question et approche méthodologique.....	232
6.2.2. Critères d'évaluation et indicateurs	232
6.2.3. Source de données et limites de l'analyse	233
6.2.4. Au niveau de la réglementation européenne, les mesures du RDR sont (ou non) cohérentes et complémentaires aux mesures du premier pilier pour le secteur oléicole.....	233
6.2.5. Au niveau des Etats membres, la mise en œuvre du RDR et des instruments étudiés sont (ou non) cohérentes et complémentaires.....	236
6.2.6. Jugement évaluatif.....	240
7. THEME 3 : EFFICIENCE ET COHERENCE	241
7.1. DANS QUELLE MESURE LES INSTRUMENTS DE LA PAC APPLICABLES AU SECTEUR OLÉICOLE APRÈS LA RÉFORME DE 2004 ONT-ILS ÉTÉ EFFICIENTS DANS L'ATTEINTE DES OBJECTIFS DE CES INSTRUMENTS (QE 6) ?.....	241
7.1.1. Compréhension de la question et approche méthodologique.....	241
7.1.2. Critères d'évaluation et indicateurs	242
7.1.3. Sources des données et limites de l'analyse	242
7.1.4. Le soutien au secteur olive est (ou non) efficient vis-à-vis de l'objectif de stabiliser les revenus des producteurs et d'assurer un niveau de vie équitable aux producteurs.....	243
7.1.5. Le soutien au secteur olive est (ou non) efficient vis-à-vis de l'objectif d'améliorer la compétitivité du secteur.....	244
7.1.6. Le soutien au secteur olive est (ou non) efficient en terme de gestion des soutiens vis-à-vis de l'objectif de simplification de la PAC	245
7.1.7. Jugement évaluatif.....	247
7.2. DANS QUELLE MESURE LES INSTRUMENTS DE LA PAC APPLICABLES AU SECTEUR OLÉICOLE APRÈS LA RÉFORME DE 2004 SONT-ILS COHÉRENTS AVEC LES PRINCIPES DE LA RÉFORME DE 2003 ET LES OBJECTIFS GLOBAUX DE L'UE (QE 7) ?.....	248
7.2.1. Compréhension de la question et approche méthodologique.....	248
7.2.2. Critères d'évaluation et indicateurs	248
7.2.3. Sources de données et limites de l'analyse.....	248
7.2.4. Les objectifs globaux de l'UE et les principes de la réforme de 2003	248
7.2.5. Cohérence dans le domaine de la compétitivité du secteur.....	248
7.2.6. Cohérence dans le domaine de l'environnement	251
7.2.7. Cohérence dans le domaine de l'emploi.....	252
7.2.8. Cohérence dans le domaine de la cohésion sociale.....	253
7.2.9. Jugement évaluatif.....	254

8. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS.....	255
8.1. CONCLUSIONS	255
8.2. RECOMMANDATIONS.....	268
9. BIBLIOGRAPHIE	271

TABLE DES TABLEAUX

<i>Tableau 1 : Principales régions productrices d'olives, moyenne 2004-2007.....</i>	<i>23</i>
<i>Tableau 2 : Evolution des surfaces d'oliveraies dans les Etats membres producteurs, 1980-2008</i>	<i>26</i>
<i>Tableau 3 : Nombre d'exploitations olivicoles spécialisées avec système d'irrigation et surfaces d'oliviers irriguées en 2000 en Puglia, et variation 1990-2000</i>	<i>28</i>
<i>Tableau 4 : Répartition des surfaces en oliviers selon la qualité des terres en Andalucía 2000-2006</i>	<i>29</i>
<i>Tableau 5 : Répartition des oliveraies et de la SAU totale selon le zonage LFA en 2007.....</i>	<i>30</i>
<i>Tableau 6 : Nombre d'oliviers, en millions.....</i>	<i>30</i>
<i>Tableau 7 : Typologie taille/rendement des exploitations oléicole, en Andalucía, 2002.....</i>	<i>33</i>
<i>Tableau 8 : Evolution de la taille moyenne des exploitations olivicoles (ha) et variation 2000 - 2005.....</i>	<i>34</i>
<i>Tableau 9 : Spécialisation des exploitations oléicoles.....</i>	<i>35</i>
<i>Tableau 10 : Utilisation de la main d'œuvre dans les exploitations olivicoles, UTA/exploitation..</i>	<i>35</i>
<i>Tableau 11 : Utilisation de la main d'œuvre dans les exploitations olivicoles, UTA/ha de SAU....</i>	<i>36</i>
<i>Tableau 12 : Part de la production nationale selon la catégorie d'huile, en Espagne, 2000-2006.</i>	<i>37</i>
<i>Tableau 13 : Part de la production nationale selon la catégorie d'huile, au Portugal, 1999-2007</i>	<i>37</i>
<i>Tableau 14 : Part de la production nationale selon la catégorie d'huile, en Italie, 2007-2008.....</i>	<i>37</i>
<i>Tableau 15 : Evolution des surfaces et des producteurs d'olive sous AOP/IGP en Italie et en Puglia</i>	<i>38</i>
<i>Tableau 16 : Production et part de l'oliveraie AOP au Portugal et en Alentejo.....</i>	<i>38</i>
<i>Tableau 17 : Part des surfaces d'oliviers en production biologique (y compris les surfaces en conversion) dans les surfaces totales en oliveraies, en %, 2000-2007</i>	<i>39</i>
<i>Tableau 18 : Evolution de la production intégrée d'olive en Espagne.....</i>	<i>39</i>
<i>Tableau 19 : Surfaces aidées au titre de la Production Intégrée et part de la surface totale d'oliveraie, au Portugal, ha.....</i>	<i>40</i>
<i>Tableau 20 : Part des importations et des exportations dans le cadre du régime TPA par rapport aux importations UE totales.....</i>	<i>59</i>
<i>Tableau 21 : Quantités nationales garanties par Etat membre de la réforme de 1998, tonnes.....</i>	<i>67</i>
<i>Tableau 22 : Production effective retenue pour l'aide d'huile d'olive visée à l'article 5 du règlement n°136/66/CEE (T. d'huile d'olive).....</i>	<i>69</i>
<i>Tableau 23 : Montant unitaire de l'aide à la production visé à l'article 5 du règlement n°136/66/CEE, payable pour les quantités éligibles de la production effective (en €/100 kg d'huile d'olive)</i>	<i>69</i>
<i>Tableau 24 : Dénominations et définition des huiles d'olive et des huiles de grignons d'olive</i>	<i>70</i>
<i>Tableau 25 : Soutien aux programmes de travail des organisations d'opérateurs</i>	<i>77</i>
<i>Tableau 26 : Les modalités de mise en œuvre de la réforme de 2004 dans les Etats membres dans le secteur de l'olive</i>	<i>79</i>
<i>Tableau 27 : Zones et montants des soutiens du découplage partiel, en Andalucía.....</i>	<i>83</i>
<i>Tableau 28 : Nombre de demandes et superficies d'oliviers correspondantes pour l'aide couplée, en Andalucía.....</i>	<i>83</i>
<i>Tableau 29 : Valeur de base des aides accordées suivant l'article 69, au Portugal, campagne 2006-2007, euros/tonnes d'olives</i>	<i>84</i>
<i>Tableau 30 : Valeur de base des aides accordées suivant l'article 69, au Portugal, campagne 2007-2008 et 2008-2009, euros/tonnes d'huile</i>	<i>84</i>
<i>Tableau 31 : Données de réalisation pour l'article 69, au Portugal et en Alentejo, campagnes 2006-2007 et 2007-2008</i>	<i>85</i>
<i>Tableau 32 : Détail de la mise en œuvre de l'article 69 au Portugal, en 2007, pour l'huile d'olive par niveau de qualité.....</i>	<i>86</i>
<i>Tableau 33 : Budget et nombre de bénéficiaires des soutiens de l'article 69, en Grèce, 2006 et 2007</i>	<i>86</i>
<i>Tableau 34 : Données budgétaires des soutiens au programme de travail de l'AFIDOL</i>	<i>87</i>

<i>Tableau 35 : Données budgétaires des soutiens au programme de travail d'UNAPROL pour l'année 2007</i>	88
<i>Tableau 36: Données budgétaires triennales des soutiens aux programmes de travail, en Grèce</i> .	89
<i>Tableau 37 : Détail des actions les plus mises en place (en nombre d'organisations les ayant mises en place*), en Grèce, en 2006/2007</i>	90
<i>Tableau 38 : Montant des différentes aides aux producteurs d'olives à Chypre, en €/ha, et surfaces concernées (ha)</i>	91
<i>Tableau 39 : Mesures du RDR se rapportant à l'Aide à l'agriculture biologique</i>	92
<i>Tableau 40 : Mesures agroenvironnementales (hors agriculture biologique)</i>	94
<i>Tableau 41 : Mesures du RDR se rapportant à l'Aide aux AOP/IGP</i>	95
<i>Tableau 42 : Mesures du RDR se rapportant aux zones défavorisées</i>	96
<i>Tableau 43 : Autres mesures du RDR pouvant se rapporter à l'oléiculture</i>	97
<i>Tableau 44 : Equivalence théorique des différents instruments</i>	104
<i>Tableau 45 : Effets supposés des différents instruments sur la production</i>	117
<i>Tableau 46 : Comparaison des rendements entre exploitations irriguées et non irriguées, en Andalucía, t/ha</i>	119
<i>Tableau 47 : Volumes de production d'huile d'olive avant et après réforme, 1000 t</i>	122
<i>Tableau 48 : Volumes de production d'olives de table avant et après réforme, 1000 t</i>	122
<i>Tableau 49 : Evolution comparée des superficies irriguées et non irriguées, avant et après réforme, en ha/an</i>	122
<i>Tableau 50 : Evolution annuelle moyenne des surfaces en oliviers, avant et après réforme, en ha/an</i>	127
<i>Tableau 51 : Part en % des zones LFA de montagne dans les surfaces totales en olivier dans les Etats membres producteurs, 1990-2007</i>	130
<i>Tableau 52 : Effets supposés des différents instruments sur les critères de qualité</i>	136
<i>Tableau 53 : Prix de vente d'huile d'olive selon le type et conditionnement par la coopérative agricole de Moura et Barrancos, 2007-2009, €/L</i>	143
<i>Tableau 54 : Evolution des prix à la consommation de l'huile d'olive biologique (€/Kg)</i>	146
<i>Tableau 55 : Modèle comparatif des coûts de production pour plusieurs systèmes de production au Portugal</i>	149
<i>Tableau 56 : Evolution d'indicateurs de structure des exploitations olivicoles entre 2005 et 2007</i>	159
<i>Tableau 57 : Caractéristiques des échantillons d'exploitations par région (moyennes sur la période 2003-2006)</i>	169
<i>Tableau 58 : Détails de la VAB, en €</i>	170
<i>Tableau 59 : Détails de la marge à Chypre et en Alentejo, €</i>	172
<i>Tableau 60 : Caractéristiques des échantillons d'exploitations conduites en irrigué ou sec (moyennes sur la période 2003-2006)</i>	173
<i>Tableau 61 : Caractéristiques des échantillons d'exploitations par UDE (moyenne 2003-2006)</i> 176	
<i>Tableau 62 : Prix de référence moyen (moyenne 2005-2006) par région, en €/tonne d'huile d'olive</i>	180
<i>Tableau 63 : Part des LFA avec marge sur coûts variables négative</i>	186
<i>Tableau 64 : Part des surfaces en oliviers dans la SAU régionale, %</i>	187
<i>Tableau 65 : Superficies des principales cultures alternatives à l'olivier en Andalucía, 2002 et 2008, ha</i>	188
<i>Tableau 66 : Indice de rentabilité relative des cultures alternatives (OTEX 13 et 32) en Alentejo</i>	189
<i>Tableau 67 : Superficies des principales cultures alternatives à l'olivier à Chypre, 2000-2007, 1000 ha</i>	191
<i>Tableau 68 : Evolution de la part des aides (couplées et découplées) dans le REF (DPU inclus) en Andalucía, Crète et Puglia, en %</i>	199
<i>Tableau 69 : Effets des DPU sur la perte de revenu entre 2005 et 2006, par régions</i>	200
<i>Tableau 70 : Composition des subventions d'exploitation de l'échantillon RICA, en Andalucía, Crète et Puglia, en 2005 et 2006</i>	201

<i>Tableau 71 : Composition des subventions d'exploitation de l'échantillon RICA, à Chypre et en Alentejo en 2005 et 2006.....</i>	<i>201</i>
<i>Tableau 72 : REF/UTF moyen par OTE et par région, moyenne sur 2003-2006 (sauf Alentejo et Chypre).....</i>	<i>203</i>
<i>Tableau 73 : Importance relative de chaque type de système de production d'olives en Andalucía, 1997-98.....</i>	<i>208</i>
<i>Tableau 74 : Synthèse sur l'importance estimée des systèmes traditionnels extensifs dans les régions d'études de cas, en % du nombre total d'exploitations olivicoles, % des superficies en oliviers, et % de la production d'olives.....</i>	<i>209</i>
<i>Tableau 75 : Montant des budgets de la mesure "Opérations collectives de maintien des oliveraies à haute valeur environnementale et courant un risque d'abandon" en Grèce (total sur l'ensemble des programmes de travail) et en Italie (programme de travail de l'Unaprol).....</i>	<i>221</i>
<i>Tableau 76 : Avis des producteurs sur l'effet environnemental de la substitution entre oliveraies et cultures alternatives en Andalucía.....</i>	<i>225</i>
<i>Tableau 77 : Données de mise en œuvre des actions environnementales mises en place dans les programmes de travail en Grèce, en Italie et en France.....</i>	<i>228</i>
<i>Tableau 78 : Synthèse des relations des mesures du premier et du second pilier dans le secteur de l'olive communautaire.....</i>	<i>236</i>
<i>Tableau 79 : Budget des soutiens couplés et découplés au secteur oléicole en 2006, par Etat membre, en k€.....</i>	<i>241</i>
<i>Tableau 80 : Ratio REF / montant d'aides perçues, par région de production, de 2003 à 2006... </i>	<i>243</i>
<i>Tableau 81 : Valeur de la production d'huile d'olive à prix producteurs (millions €), des subventions au secteur (millions €) et ratio, au niveau national, 2000-2008.....</i>	<i>245</i>
<i>Tableau 82 : Résultats des enquêtes agriculteurs sur le temps de gestion des soutiens, en jours/an.....</i>	<i>246</i>
<i>Tableau 83 : Synthèse des et objectifs globaux de l'UE et de la réforme de 2003 pour les thèmes : compétitivité, environnement, emploi et cohésion social.....</i>	<i>250</i>
<i>Tableau 84 : Taux de chômage dans les régions de production, tous secteurs d'activité, %.....</i>	<i>252</i>

TABLE DES ILLUSTRATIONS

Figure 1 : Représentation schématique des types de systèmes de production d'olives	22
Figure 2 : Principaux Etats membres producteurs d'huile d'olive (gauche) et d'olives de table (droite), moyenne en volume des campagnes 2005/06 à 2008/09 (prévision)	23
Figure 3 : Evolution des quantités d'huile d'olive et d'olives de table produites, UE-27, 1000 tonnes	24
Figure 4 : Rendement des oliveraies selon le type de production, par région, 2000-2007 en t/ha .	25
Figure 5 : Evolution des surfaces d'oliveraies dans les Etats membres producteurs, 1985-2008, base 100 en 1998.....	26
Figure 6 : Superficiés des oliveraies en Andalucía en sec/irrigué, 1000 ha.....	28
Figure 7 : Superficiés des oliveraies en Alentejo en sec/irrigué, 1000 ha.....	28
Figure 8 : Superficiés des oliveraies à Chypre en sec/irrigué, 1000 ha.....	28
Figure 9 : Répartition des surfaces en oliveraies selon le zonage LFA, en 2007.....	30
Figure 10 : Répartition des surfaces oléicoles par classe de SAU en 2007.....	32
Figure 11 : Répartition du nombre d'exploitations oléicoles par classe de SAU en 2007 (2005 pour la Grèce).....	32
Figure 12 : Evolution des prix de gros des huiles d'olive sur les principaux marchés européens, pour différentes qualités, 1998-2008, euros/tonne (à gauche), et évolution de ratio de prix en huile de différents qualité (à droite).....	42
Figure 13 : Principaux flux et fonctions dans la filière huile d'olive de l'Union européenne	45
Figure 14 : La filière espagnole d'huile d'olive	47
Figure 15 : Organisation des filières huile d'olive et olive de table au Portugal et principaux flux en 2007.....	50
Figure 16 : Principaux flux et fonctions dans la filière olive de table de l'Union européenne.....	52
Figure 17 : Principaux flux d'échanges d'huile d'olive intra-UE et entre l'UE et les pays tiers, moyenne 2005-2007 en tonnes	54
Figure 18 : Principaux flux d'échanges d'olives de table intra-UE et entre l'UE et les pays tiers, moyenne 2005-2007 en tonnes	56
Figure 19 : Principales données de production, importation et consommation d'huile d'olive, moyenne 2004/05 – 2006/07, en millier de tonnes.....	57
Figure 20 : Principaux pays producteurs d'huile d'olive dans le monde.....	58
Figure 21 : Evolution de la production mondiale d'huile d'olive, 1000 t.	58
Figure 22 : Principaux importateurs et exportateurs d'huile d'olive, moyenne en volume sur les campagnes 2005/06 à 2007/08.....	59
Figure 23 : Evolution des exportations d'huile d'olive, tonnes, 2000-2008.....	60
Figure 24 : Quantités d'huile d'olive, d'huile de grignons, et d'olives pour la production d'huile exportées par l'UE27 vers des pays tiers, par type de produit, tonnes	60
Figure 25 : Principales données de production, importation et consommation d'olives de table, en moyenne 2004/05 – 2006/07, millier de tonnes.....	61
Figure 26 : Principaux pays producteurs d'olives de table dans le monde.....	62
Figure 27 : Evolution de la production mondiale et UE-27 d'olives de table, 1000 t	62
Figure 28 : Principaux importateurs et exportateurs d'olives de table, moyenne sur les volumes 2005/06 à 2007/08.....	63
Figure 29: Principaux pays consommateurs d'huile d'olive, moyenne sur les campagnes 2005/06 à 2007/08 dans le monde (gauche) en % et dans l'UE (droite) en kg/habitant	64
Figure 30 : Evolution de la consommation d'huile d'olive dans les principaux pays producteurs et non producteurs mondiaux (000 tonnes).....	64
Figure 31 : Evolution réglementaire des principaux textes relatifs à l'huile d'olive et aux olives de tables	65
Figure 32 : Diagramme des objectifs de la réforme de 2003.....	73
Figure 33 : Schéma de logique d'intervention des mesures de soutien au secteur de l'olive après 2004.....	100

<i>Figure 34 : Comparaison des rendements moyens 2006-2008 et 2000-2005, par Etat membre et région, en t/ha</i>	<i>119</i>
<i>Figure 35 : Evolution relative des surfaces d'oliveraies par Etat membre et région, 1998-2008, base 100 en 2006.....</i>	<i>126</i>
<i>Figure 36 : Evolution des surfaces en oliviers entre 2005 et 2007 selon le zonage LFA, ha.....</i>	<i>129</i>
<i>Figure 37 : Evolution de la VAB / ha, en €.....</i>	<i>169</i>
<i>Figure 38 : Evolution de la VAB / UTA, en €.....</i>	<i>169</i>
<i>Figure 39 : Evolution de la VANE (avec et sans DPU) par ha, en €.....</i>	<i>170</i>
<i>Figure 40 : Evolution de la VANE (avec et sans DPU) par UTA, en €.....</i>	<i>170</i>
<i>Figure 41 : Evolution de la part des aides (couplées et découplées) dans la VANE (DPU inclus), en %.....</i>	<i>171</i>
<i>Figure 42 : Evolution de la rentabilité en Alentejo et à Chypre.....</i>	<i>172</i>
<i>Figure 43 : Evolution de la part des aides (couplées et découplées) dans la VANE (DPU inclus) en Alentejo et à Chypre, en %.....</i>	<i>172</i>
<i>Figure 44 : Evolution des VAB/ha et VAB/UTA des exploitations à oliveraies irriguées et en sec (en €).....</i>	<i>174</i>
<i>Figure 45 : Evolution de la VANE (avec et sans DPU) /ha et de la VANE (avec et sans DPU) /UTA des exploitations à oliveraies irriguées et en sec (en €).....</i>	<i>174</i>
<i>Figure 46 : Evolution de la part des aides dans la VANE (DPU inclus) des exploitations à oliveraies irriguées et en sec, en %.....</i>	<i>175</i>
<i>Figure 47 : Evolution des VAB/ha et VAB/UTA des exploitations selon leur UDE (en €).....</i>	<i>177</i>
<i>Figure 48 : Evolution des VANE/ha et VANE/UTA (DPU inclus) des exploitations selon leur UDE (en €).....</i>	<i>178</i>
<i>Figure 49 : Evolution de la part des aides dans la VANE (DPU inclus).....</i>	<i>179</i>
<i>Figure 50 : Indicateurs étudiés.....</i>	<i>181</i>
<i>Figure 51 : Evolution, en fonction de la baisse des prix, de la proportion d'exploitations présentant une MSP négative.....</i>	<i>182</i>
<i>Figure 52 : Evolution, en fonction de la baisse des prix, de la proportion de surfaces présentant une MSP négative.....</i>	<i>182</i>
<i>Figure 53 : Evolution, en fonction de la baisse des prix, de la proportion d'exploitations présentant une MCV négative.....</i>	<i>183</i>
<i>Figure 54 : Evolution, en fonction de la baisse des prix, de la proportion de surfaces présentant une MCV négative.....</i>	<i>183</i>
<i>Figure 55 : Evolution, en fonction de la baisse des prix, de la proportion d'exploitations présentant une MCVF négative.....</i>	<i>184</i>
<i>Figure 56 : Evolution, en fonction de la baisse des prix, de la proportion de surfaces présentant une MCVF négative.....</i>	<i>184</i>
<i>Figure 57 : Evolution, en fonction de la baisse des prix, de la proportion d'exploitations présentant une MCVF avec DPU négative.....</i>	<i>185</i>
<i>Figure 58 : Evolution, en fonction de la baisse des prix, de la proportion de surfaces présentant une MCVF avec DPU négative.....</i>	<i>185</i>
<i>Figure 59 : Indice de rentabilité relative des cultures alternatives (OTEX 13 et 14) en Andalucía.....</i>	<i>188</i>
<i>Figure 60 : Indices de rentabilité relative des cultures alternatives (OTEX 32) en Puglia.....</i>	<i>189</i>
<i>Figure 61 : Indice de rentabilité relative des cultures alternatives (OTEX 13 et 20 et 32) en Crète.....</i>	<i>190</i>
<i>Figure 62 : Indice de rentabilité relative des cultures alternatives (OTEX 31 et 32) à Chypre....</i>	<i>191</i>
<i>Figure 63 : Evolution du REF / ha en Andalucía, Puglia et Crète, en euros.....</i>	<i>198</i>
<i>Figure 64 : Evolution du REF / UTF en Andalucía, Puglia et Crète, en euros.....</i>	<i>198</i>
<i>Figure 65 : Evolution du REF / ha en Alentejo et à Chypre, €/ha.....</i>	<i>199</i>
<i>Figure 66 : Evolution du REF / UTF en Alentejo et à Chypre, €/UTF.....</i>	<i>199</i>
<i>Figure 67 : Schéma de compréhension de la demande et de l'approche adoptée.....</i>	<i>206</i>
<i>Figure 68 : Objectifs partagés des instruments de soutiens des premier et second piliers de la PAC.....</i>	<i>234</i>

LISTE DES ABBREVIATIONS ET DES SIGLES

AAO	AAO : Agence oléicole andalouse
AFIDOL	Association Française Interprofessionnelle De l'Olive
AOP	Appellation d'origine protégée
BCAE	Bonnes Conditions Agricoles et Environnementales
CE	Commission Européenne
COI	Comité oléicole international
DPU	Droits à paiement unique
EdC	Etude de cas
EM	Etat Membre
FSS	Enquête structure des exploitations (Farm structure survey)
Ha	Hectare
GMS	Grandes et moyennes surfaces (grande distribution)
ICHN	Indemnités compensatoires de handicaps naturels
IGP	Indication géographique protégée
INE	Instituto Nacional de Estadística (Espagne et Portugal)
INGA	Instituto Nacional de Intervenção e Garantia Agrícola (Portugal)
ISMEA	Istituto di Servizi per il Mercato Agricolo Alimentare (Italie)
ISO	International Standard Organisation
Istat	Istituto nazionale di statistica (Italie)
KG	Kilogramme
L	Litre
LFA	zones défavorisées (éligibles à l'ICHN) – less favoured areas
MAE	Mesure agro-environnementale
MAPA	Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (Espagne) devenu l'actuel Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino
MB	Marge Brute
NSS	National statistical service (of Cyprus and of Greece)
OCM	Organisation Commune de marché
ONIDOL	Organisation Nationale Interprofessionnelle Des Oléagineux
ONIGC	Organisation Nationale Interprofessionnelle Des Grandes Cultures
OTE / OTEX	Orientation technico-économique
PAC	Politique agricole commune
PIB	Produit intérieur brut
PU	Paiement Unique
QE	Question évaluative
RDR	Règlement de développement rural
REF	Revenu d'Exploitation Familial
RICA	Réseau d'information comptable agricole
RPU	Régime de Paiement Unique
RPUS	Régime de Paiement Unique à la Surface
SAU	Surface Agricole Utile
SMOPS	Systèmes de plantation d'olive sur les terres en pente et montagneuses (sloping and mountainous olive production systems)
T	Tonne
UDE	Unité de dimension économique
UE	Union Européenne
UTA	Unité de travail agricole
UTF	Unité de travail familial
VAB	Valeur ajoutée brute
VANE	Valeur Ajoutée Nette d'Exploitation

1. INTRODUCTION

La Direction Générale de l'Agriculture de la Commission européenne (DG Agri) a l'obligation d'évaluer tous les six ans les mesures engendrant des dépenses budgétaires. Les mesures portant sur le secteur de l'olive ont été évaluées en 2002. Il est donc nécessaire d'analyser les impacts des réformes conduites suite à la réforme de la PAC de 2003 dans ce secteur. C'est l'objet de cette évaluation.

En 2003, la PAC a été profondément modifiée par l'adoption du règlement (CE) n°1782/2003 du Conseil, qui définit le Régime de Paiement Unique (RPU). Le RPU est un régime d'aide au revenu des agriculteurs dit « découplé », le soutien n'étant ni lié à un acte ou un niveau de production. Cette aide unique remplace un ensemble d'aides défini par les Organisations Communes de marché (OCM).

Le secteur de l'olive a été introduit dans le RPU en 2004. En conséquence, l'OCM olive a été profondément modifiée. La nouvelle OCM est définie par le règlement (CE) n°865/2004 du Conseil. Plusieurs exceptions au découplage sont autorisées pour le secteur oléicole et laissées au choix des Etats membres. Ainsi une diversité d'instruments est appliquée et doit être prise en compte dans l'évaluation.

Les instruments évalués sont les mesures du RPU appliquées dans le secteur de l'olive dans les pays producteurs, c'est-à-dire :

- En Espagne, en Italie, en Grèce, au Portugal, en France, à Malte et en Slovénie : l'intégration de l'aide à production pour l'huile d'olive dans le RPU (règlement (CE) n°1782/2003),
- En Espagne, l'option de maintenir une aide partiellement couplée (jusqu'à 40 %) aux oliveraies sous la forme d'une aide spéciale pour l'entretien des oliveraies ayant une valeur sociale et /ou environnementale (possibilité donnée par le règlement (CE) n°1782/2003),
- Au Portugal et en Grèce, l'option de verser une aide couplée au secteur de l'olive selon les principes établis par l'article 69 du RPU. Cet article laisse aux Etats membres la possibilité de conserver des aides couplées à hauteur de 10 % des budgets nationaux du RPU visés à l'article 41 du règlement n°1782/2003, de les verser sous forme de paiements supplémentaires aux agriculteurs pratiquant des types particuliers d'agriculture qui sont importants pour la protection ou l'amélioration de l'environnement ou pour l'amélioration de la qualité et de la commercialisation des produits agricoles,
- En Italie, en Grèce et en France, l'option de verser un pourcentage des aides directes (du règlement (CE) n°1782/2003) sous forme d'une aide au financement des programmes de travail d'organisations d'opérateurs (telle que définie par les règlements (CE) n°1782/2003 et n°865/2004 du Conseil),
- A Chypre, le régime de paiement unique à la surface (RPUS) (articles 143 (a) à 143 (c) du règlement (CE) n°1782/2003),
- Dans les nouveaux Etats membres, les paiements directs nationaux complémentaires appliqués dans le secteur de l'huile d'olive.

L'objectif de l'évaluation est d'étudier les effets propres des mesures listées ci-dessus. Cependant, plusieurs autres instruments de la PAC peuvent avoir une influence sur le secteur de l'huile d'olive et des olives de table. Il sera nécessaire de les prendre en compte, en particulier :

- Les principes généraux du RPU ;
- Les mesures définies par l'OCM huile d'olive et olives de table :
 - les mesures appliquées avant la réforme de l'OCM huile d'olive et olives de table définies par le règlement n°136/66/CEE du conseil (version amendée)
 - les mesures appliquées suite à la réforme définie par le règlement (CE) n°865/2004 et intégrées depuis 1er juillet 2008 dans le texte de l'OCM unique établi par le règlement (CE) n°1234/2007 du Conseil
 - les standards de qualité établis par ces différents textes
- la politique relative à la protection des indications géographiques et des appellations d'origine des produits agricoles et des denrées alimentaires (règlements (CE) n°2081/1992 puis n°510/2006 du Conseil) ;
- les règles définissant la production biologique (règlement (CE) n°2091/91 du Conseil) ;
- les applications nationales et régionales du règlement de développement rural.

En termes de couverture géographique, l'évaluation étudie le cas des principaux producteurs d'olives que sont l'Espagne, la Grèce, l'Italie, le Portugal, la France, Chypre, la Slovénie¹ ; sachant que ces pays sont également les principaux pays producteurs d'huile d'olive et d'olives de table.

En termes de période, l'évaluation étudie la période suivant la mise en œuvre de la réforme de la PAC dans le secteur de l'olive c'est-à-dire 2006 à 2008. Afin d'établir un point de référence permettant l'analyse de l'impact, on prend en compte la période précédente 2000-2005 comme période de référence.

L'évaluation porte sur :

- l'efficacité des instruments, définie comme la mesure dans laquelle les objectifs d'une intervention sont atteints ;
- leur efficacité, définie comme la mesure dans laquelle les ressources employées sont optimales par rapport aux résultats atteints lors de la poursuite d'un objectif dans le cadre d'une intervention donnée ;
- les effets non attendus de ces instruments ;
- la cohérence de ces mesures avec le second pilier de la PAC, avec le principe général de la PAC, tel que défini par la réforme de 2003, et avec les objectifs globaux de l'UE : la cohérence est définie comme la mesure dans laquelle une intervention n'est pas en contradiction avec des interventions ayant des objectifs similaires.

¹ La production de Malte est de l'ordre d'une centaine d'ha, ce qui est très faible. Malte n'est donc pas étudié dans cette évaluation. De même la France et la Slovénie, producteurs secondaires par rapport aux autres Etats membres, ne font pas l'objet d'étude de cas ; peu de détail apporté sur ces Etats membres. Une brève étude a été menée en France permettant d'apporter quelques éléments de compréhension sur ce pays. La même chose devait être fait en Slovénie, mais a été annulé du fait de la non disponibilité des autorités nationales.

2. METHODE D'EVALUATION ET LIMITES DE L'ANALYSE

2.1. Structure du rapport

Le rapport est structuré en différentes sections que l'on peut distinguer en deux parties. Une première partie de descriptive puis la partie analytique. Dans les chapitres de description, chapitres 2 à 4, les instruments évalués, le secteur oléicole, et les éléments théoriques nécessaires à l'analyse sont présentés successivement. Dans les chapitres analytiques, chapitres 5 à 7, la réponse aux questions d'évaluation est structurée selon les trois thèmes prévus : production, transformation, compétitivité et revenu des producteurs, puis environnement et cohérence avec le développement rural, enfin, efficacité et cohérence. Au chapitre 8 la bibliographie utilisée est listée. Enfin le dernier chapitre présente les conclusions et recommandations qui découlent de l'analyse.

2.2. Méthode et outils d'évaluation

L'approche méthodologique de l'évaluation comprend deux étapes : d'abord une analyse théorique des mécanismes économiques de fonctionnement des différents instruments étudiés qui permet d'identifier leurs effets propres et de définir ainsi des hypothèses d'effets attendus, puis une analyse empirique, quantitative et qualitative dont les résultats sont confrontés aux hypothèses théoriques (réponse aux questions d'évaluation).

L'analyse théorique s'appuie une analyse précise de la réglementation, des instruments étudiés et sur l'élaboration d'un cadre d'analyse économique. Ce cadre d'analyse se base sur des outils de théorie économique adoptant une approche micro-économique, centrée sur l'étude du comportement des producteurs, face à des signaux de marchés et de politique publique. Il constitue une situation théorique contrefactuelle (choisie sans intervention) qui sert de référence tout au long de l'analyse de l'effet des instruments. La définition de ce cadre d'analyse a permis d'analyser la logique d'action des instruments et d'identifier les effets attendus de ces instruments, sur le comportement des producteurs, en les distinguant de ceux causés par les autres facteurs.

L'analyse empirique utilise des données quantitatives et qualitatives dans le but de croiser les informations et conclure sur les effets des instruments. Pour cette évaluation les principales sources de données quantitatives utilisées sont : la base de données du RICA pour les analyses de rentabilité et de revenu, les bases de données statistiques d'Eurostat (Enquête structure, statistiques régionale) et des instituts statistiques nationaux (INE Espagne, INE Portugal, Istat, National statistical service of Greece (NSSG) et NSS of Cyprus) pour les données de superficies, production, rendement et les communications des Etats membres à la Commission européenne pour les données de prix. Les sources de données qualitatives sont les entretiens réalisés auprès des autorités et des opérateurs, les enquêtes auprès des producteurs d'olives et la bibliographie scientifique. Ces informations ont été rassemblées dans cinq régions européennes (**régions d'étude de cas**), choisies pour l'importance de l'oléiculture :

- Andalucía
- Crète
- Puglia
- Alentejo
- et Crète

Dans ces régions des experts nationaux ont conduit des études de cas qui ont permis de rassembler une partie importante de l'information utilisée. Outre la bibliographie, la consultation des données statistiques disponibles ils ont rencontré des opérateurs de l'ensemble de la filière pour recueillir leurs points de vues sur les thématiques de l'évaluation, au cours d'entretiens semi-ouverts

(entretiens fermés auprès des agriculteurs) : autorités nationales et régionales en charge des dispositifs évalués, organisations professionnelles, moulins privés et coopératifs, négociants, et une vingtaine d'agriculteurs (trente en Andalucía). Les agriculteurs interviewés constituent un échantillon raisonné : ils sont choisis au hasard, mais le groupe permet une représentation de divers types d'exploitations (critères : taille d'exploitation, localisation géographique, type de soutien reçu, production biologique, etc.).

Plusieurs parties de l'évaluation font référence aux résultats d'un projet de recherche financé par la Commission européenne sur les systèmes de production d'olive en montagne et en pente : le projet Olivero dont nous présentons une description succincte ci-après.

Présentation du projet OLIVERO

Le projet de recherche OLIVERO a été conduit de 2003 à 2006 par l'Université de Wageningen avec cinq autres partenaires² dans quatre Etats membres (Espagne, Grèce, Italie et Portugal) sur financement communautaire dans le cadre du cinquième programme cadre pour la recherche (référence QLRT-2001-01841). L'intitulé complet du projet est "L'avenir des systèmes de plantation d'olive sur les terres en pente et montagneuses (SMOPS : Sloping and Mountainous Olive Production Systems) ; scénarios pour la production et la conservation des ressources naturelles". Son acronyme est dérivé de la combinaison des mots "olive" et "érosion".

Ce projet s'intéresse à la durabilité environnementale et socio-économique des SMOPS vis-à-vis des développements qui ont pu les affecter ces dernières décennies : émigration de la population rurale vers les zones côtières et urbaines, soutien communautaire au secteur oléicole, concurrence des oliveraies intensives de plaine, développement de la mécanisation et de l'utilisation d'herbicides, etc. L'objectif global du projet est d'améliorer la qualité de vie de la population rurale et l'utilisation des ressources naturelles : sol et eau dans les zones de montagne et de pente du sud de l'Union européenne où sont cultivés les oliviers. Le projet de recherche comporte différents axes de travail pour répondre à cet objectif :

- 1) Développer un inventaire des SMOPS dans le sud de l'UE basé sur leurs fonctions productive, écologique, sociale et économique.
- 2) Caractériser l'état des ressources en sol et en eau dans les SMOPS et le niveau de dégradation des sols avec les pratiques agricoles actuelles.
- 3) Tester des systèmes de cultures, de gestion du sol et de l'eau pour une production et une conservation des ressources naturelles optimales dans les SMOPS.
- 4) Analyser la situation socio-économique des producteurs d'olives en termes de revenu et d'emploi, les coûts de production, le rôle du soutien et des dispositifs d'aide dans le revenu et les contraintes sociales au développement.
- 5) Développer avec les utilisateurs finaux des voies de développement alternatifs et des scénarii détaillés pour les SMOPS en relation avec les politiques régionales, nationales et communautaires.
- 6) Elaborer des recommandations pour les producteurs et les décideurs politiques sur les enjeux clés liés à la gestion des ressources naturelles pour un développement durable des SMOPS.

Le projet s'est concentré sur six régions d'étude de cas : Jaén/Granada et Córdoba en Espagne, Basilicata/Salerno en Italie, Crète occidentale en Grèce et Trás-os-Montes au Portugal. Les résultats du projet ont fait l'objet de plusieurs rapports et ont été utilisés dans différentes parties de l'évaluation, en particulier des thèmes 1, 2 (notamment dans la question d'évaluation 4), et 4. (Source : www.olivero.info)

2.3. Les limites de l'analyse

Dans la réponse à chacune des questions d'évaluation, une partie présente les limites de l'analyse propre à chaque réponse. Nous ne développons ici que les limites transversales à l'ensemble de l'évaluation.

Ces limites transversales concernent deux aspects fondamentaux du secteur et des instruments étudiés : **la récence de la mise en place des instruments évalués et la nature pérenne de la culture et la structure du secteur qui induisent une inertie dans les évolutions.**

Les instruments évalués ont été mis en place au 1^{er} janvier 2006 et ont donc été actifs sur les campagnes 2006/2007 (partiellement), 2007/2008, 2008/2009 (encore en cours). Ceci laisse donc

² Instituto de Agricultura Sostenible (Córdoba, Spain), Centro de Investigación y Formación Agraria (Granada, Spain), Università della Basilicata (Potenza, Italy), Institute of Subtropical Plants and Olive Tree (Chania, Greece) and Instituto Superior de Agronomia (Lisbon, Portugal)

peu de temps aux producteurs pour adapter leurs pratiques ou leurs choix productifs au nouveau cadre réglementaire. Ceci laisse également peu de recul à l'évaluateur pour analyser les effets, même de court terme, éventuels (d'autant moins de recul que les données statistiques disponibles ont en général 1 ou 2 années de « retard »).

Avec si peu d'années de recul, il est difficile (voire impossible) de distinguer les effets des variations des facteurs externes (notamment l'influence du climat sur les rendements qui influent fortement toutes les données de production et les informations d'intensification, le facteur prix notamment après 2006 où le contexte de prix est très particulier) des effets que l'on cherche à évaluer.

La nature pérenne de l'olivieraie, sa très longue durée de vie, son appartenance à l'identité culturelle dans les grands bassins de production, les milieux agro-écologiques qu'il occupe où souvent peu d'alternatives agricoles sont possibles, induisent une forte inertie d'adaptation du secteur agricole (et industriel) aux évolutions des politiques publiques.

Les données disponibles couvrent donc peu la période post réforme et ne permettent pas, par leur observation, de commenter les effets des nouveaux instruments. Pour compenser cela, nous développons une approche méthodologique basée sur une analyse fine des effets théoriques possibles des instruments et de la transition de l'ancien au nouveau schéma de soutien. Cette analyse est basée sur une analyse micro-économique théorique du comportement des agriculteurs qui permet de poser des hypothèses pour les effets des instruments. Ces hypothèses sont ensuite validées ou invalidées au regard des évidences que nous avons pu collecter : données statistiques, bibliographie, description détaillée du secteur et des filières dans les principaux bassins de production et points de vue d'acteurs dans ces mêmes bassins.

Le jugement est donc construit sur un faisceau d'indices, parmi lesquels les points de vue et l'analyse qualitative ont une part importante. Ces points de vue peuvent être biaisés par des intérêts sectoriels ou un contexte marquant l'ensemble des esprits (baisse des prix en particulier). Toutefois la multiplication des entretiens permet de dégager des points de vue moyens.

Nota Bene sur les données de mise en œuvre en Grèce : Un des intérêts de cette évaluation est l'analyse de l'utilisation de l'article 69. Malheureusement, malgré de nombreuses relances de la part de l'expert national responsable de l'étude de cas conduite en Grèce et une demande spécifique par l'unité L4 de la DG AGRI auprès des autorités grecques, celles-ci n'ont pas fourni les données de mise en œuvre de l'article 69 dans le secteur de l'oléiculture. Nous n'avons de ce fait pas pu analyser correctement l'efficacité de ce dispositif.

3. DESCRIPTION DE LA PRODUCTION, DES FILIERES ET DE LA CONSOMMATION D'HUILE D'OLIVE

3.1. Le secteur de la production d'huile d'olive et d'olives de table

La culture d'olive présente plusieurs spécificités qui sont essentielles à la compréhension du secteur et de ses dynamiques :

- Il s'agit d'une culture pérenne ce qui implique une grande rigidité d'adaptation des exploitations aux évolutions du contexte (10 ans avant l'entrée en production des plantations et arrachage irréversible),
- Les volumes de production oléicole sont très variables en fonction du climat, de l'alternance biologique de l'olivier, du mode de conduite (irrigation ou non),
- Les structures de production et de transformation sont fortement morcelées (petites structures),
- L'olivier est souvent la seule culture pouvant valoriser certains territoires marginaux (i.e. peu productifs) méditerranéens,
- Il représente un élément culturel fort dans les régions méditerranéennes.

Il existe deux filières de valorisation des olives : l'huile et les olives de table. Une partie des variétés d'olives cultivées en Europe pour la bouche, peuvent être utilisées pour la production d'huile. Il existe donc un lien étroit entre les deux marchés (huiles / olives de tables).

Les données de volume de production présentées dans cette partie sont à prendre avec précaution car certaines sont en train d'être révisées par la Commission européenne.

3.1.1. Les caractéristiques de la production d'olive dans l'UE

3.1.1.1 Description des systèmes de production

L'olivier est une culture méditerranéenne ; il demande beaucoup de soleil, est sensible au gel, utilise très efficacement l'eau et peut pousser sur des sols pauvres, rocailloux qui sont difficilement valorisables par une autre culture. Les oliveraies sont souvent cultivées sur des collines ou montagnes. Sur certaines terres marginales, c'est même parfois la seule culture possible et la seule alternative à l'abandon et la désertification. Si les oliviers peuvent être cultivés avec peu d'entretien, ils répondent néanmoins très positivement à une amélioration des pratiques, notamment l'irrigation. Une autre particularité de la culture d'oliviers est que la pointe de travail nécessaire se situe pendant l'hiver, ce qui rend compatibles d'autres activités agricoles et non agricoles - tourisme notamment (Fotopoulos et al., 1997 dans Mili et Mahlau, 2005). Par ailleurs, l'olivier a un développement lent et est pleinement productif entre 35 et 150 ans (dans les systèmes traditionnels).

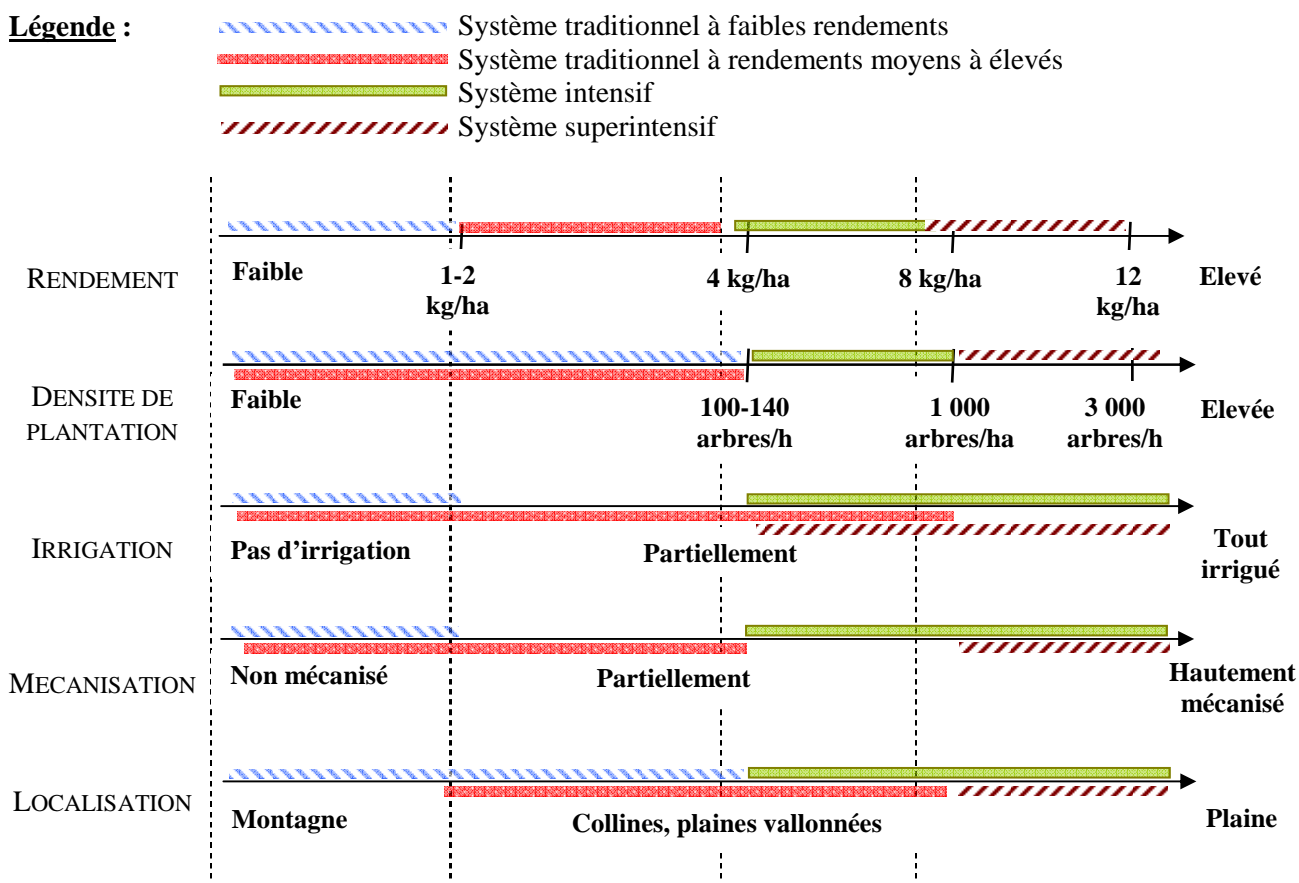
A partir de la bibliographie et des études de cas, on peut distinguer de manière simplificatrice quatre grands types de systèmes de production d'olives :

- systèmes traditionnels à faibles rendements : oliveraies à faible densité de plantation (voire arbres dispersés), souvent anciennes (les arbres peuvent être pluricentennaires), non irriguées, non mécanisées, faisant l'objet d'un minimum d'interventions culturales. Ce type de système se trouve en général dans des zones de collines ou de montagne ainsi que dans des zones de plaine marginales,
- systèmes traditionnels à rendements plus élevés : oliveraies à faible densité de plantation mais avec des interventions culturales plus importantes (travail du sol, fertilisation, traitement phytosanitaires), souvent avec irrigation. Ces oliveraies peuvent être situées en zone de collines ou de plaines vallonnées,

- systèmes intensifs : oliveraies à densité de plantation élevée (supérieure à 100-140 arbres/ha), irriguées (même si en Espagne on observe aussi des systèmes intensifs non irrigués), avec des interventions culturales importantes et une mécanisation accrue (récolte voire taille). La mécanisation permet de réduire de façon significative les coûts de production. Ces oliveraies sont en général localisées en plaine,
- systèmes superintensifs : développé en Espagne depuis une dizaine d'années, ce type de système est apparu récemment au Portugal. Ces nouveaux systèmes sont très différents des autres. Les oliviers sont très rapprochés (entre 1000 et 3000 arbres/ha) et de petite taille. Ils sont conduits en haies pour faciliter la mécanisation (de la taille et de la récolte notamment à l'aide de machines à vendanger adaptées de la viticulture) et optimiser la distribution d'eau. Les variétés utilisées sont des variétés précoces. En l'état actuel des techniques, il semble que la durée de vie moyenne de ces plantations soit courte, 10 à 20 ans environ. Ces oliveraies sont localisées en plaine.

Certaines publications, notamment celles du projet Olivero, considèrent les exploitations biologiques comme une catégorie à part.

Figure 1 : Représentation schématique des types de systèmes de production d'olives



Source : élaboration Agrosynergie

3.1.1.2 Volumes et rendements de production

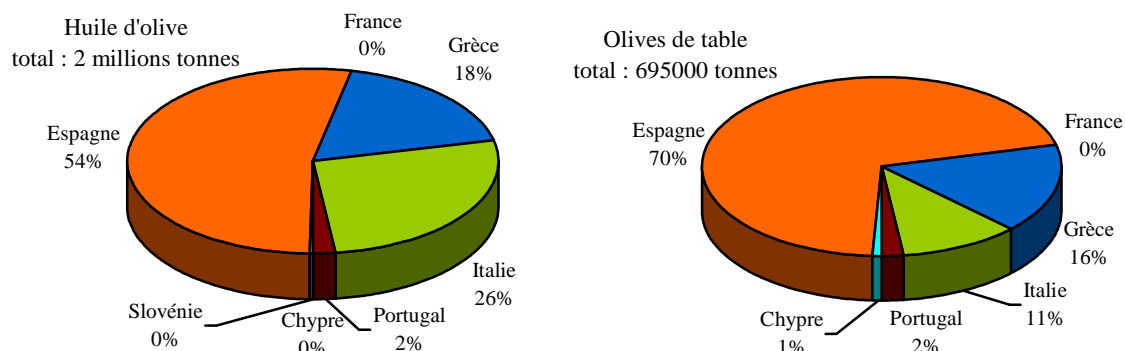
La production d'olives (toutes destinations confondues) s'élevait en 2007 à 11,4 millions de tonnes (Eurostat). La production des oliveraies est cependant souvent analysée en distinguant la production d'olives de table et la production d'huile d'olive. En moyenne sur les campagnes

2005/06 à 2007/08, la production d'huile d'olive s'élevait à 2 millions de tonnes d'huile et celle d'olives de table à près de 700 000 tonnes.

Répartition de la production entre les régions des Etats membres producteurs

La production communautaire d'olive est essentiellement localisée dans les pays méditerranéens : Espagne, Italie et Grèce représentent à eux trois plus de 97 % des volumes de production UE. L'Espagne est de loin le premier producteur : elle produit 53 % de l'huile d'olive communautaire (près d'1,1 million de tonnes) et 70 % des volumes d'olive de table (environ 490 000 tonnes). L'Italie est le deuxième producteur d'huile d'olive avec environ 539 000 tonnes, devant la Grèce (368 000 tonnes).

Figure 2 : Principaux Etats membres producteurs d'huile d'olive (gauche) et d'olives de table (droite), moyenne en volume des campagnes 2005/06 à 2008/09 (prévision)



Source : COI, novembre 2008

Tableau 1 : Principales régions productrices d'olives, moyenne 2004-2007³

Etat membre	Régions	Part dans la production de l'EM	Part dans les superficies en oliviers de l'EM	Part dans la production de l'UE-27	Part dans les superficies en oliviers de l'UE
Espagne	Andalucía	82 %	61 %	42 %	31 %
	Extremadura	7 %	11 %	3 %	7 %
	C.-La-Mancha	6 %	14 %	3 %	5 %
Grèce	Crète	29 %	22 %	6 %	4 %
	Péloponnèse	27 %	25 %	6 %	4 %
	Dytiki Ellada	13 %	8 %	3 %	1 %
	Stereia Ellada	10 %	13 %	2 %	2 %
Italie	Puglia	34 %	32 %	12 %	8 %
	Calabria	32 %	16 %	11 %	4 %
	Sicilia	8 %	14 %	3 %	3 %
Portugal	Alentejo	35 %	44 %	0,9 %	3 %
	Centro	33 %	32 %	0,9 %	2 %
	Nord	30 %	22 %	0,8 %	2 %

Source : Statistiques agricoles régionales, Eurostat

Les données régionales disponibles au niveau européen (Eurostat, Statistiques agricoles régionales) relatives à la production totale d'olives montrent que l'olive est surtout produite dans les régions les plus méridionales : Andalucía, Calabre et Puglia, Crète et Péloponnèse, excepté au Portugal où la production est répartie entre les régions Nord, Alentejo et le Centro.

³ Pour la Grèce, la moyenne a été réalisée sur les années 2002 et 2003 faute de données plus récentes. Pour l'Espagne, la moyenne a été réalisée sur les années 2003-2006 (absence de données pour 2007).

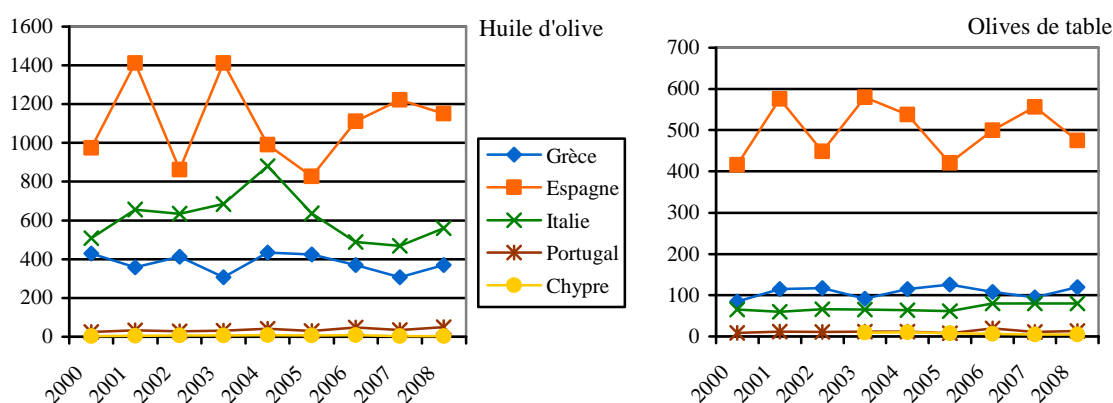
Evolution des volumes de production et rendements

Ces données sont à considérer avec prudence, certaines incohérences dans les valeurs ayant pu être relevées. Des fluctuations importantes marquent la production oléicole, comme le montrent les graphiques suivants. Ainsi, par exemple, les campagnes 2001/02 et 2003/04, sont marquées par des pics de production en Espagne (entre 2002/2003 et 2003/2004, la production a progressé de 550 000 tonnes d'huile d'olive et de 130 000 tonnes d'olives de table). Des phénomènes similaires peuvent être remarqués en Grèce et en Italie.

Les fluctuations de production d'une année sur l'autre peuvent être liées aux aléas climatiques mais aussi à l'alternance biologique, une caractéristique de l'olivier qui fait que les années de forte récolte sont généralement suivies de productions plus faibles (CE DG-Agri, 2003). Par ailleurs, il est possible que dans certains Etats membres les quantités produites aient pu être surestimées avant 2004 car les aides étaient alors proportionnelles à la quantité produite jusqu'à un plafond (ADE, 2002 ; Mili et Mahlau, 2005).

Selon des données disponibles, il semble que la production **italienne** d'huile d'olive ait tendance à diminuer sur la période 2000-2008 (-11 500 t/an en moyenne sur une production moyenne de 613 000 t/an), alors que la production d'olives de table a légèrement augmenté (+2 400 t/an en moyenne sur une production moyenne de 69 000 t/an). Le même phénomène est observé en **Grèce**, dans une moindre mesure (huile d'olive : -6 100 t/an en moyenne sur une production moyenne de 380 000 t/an ; olives de table +1 600 t/an en moyenne sur une production moyenne de 108 000 t/an). La production d'huile d'olive au **Portugal** a sensiblement augmenté sur la période (+2 300 t/an en moyenne sur une production moyenne de 36 000 t/an). Pour l'**Espagne**, il est difficile de dégager une tendance d'évolution des volumes d'huile d'olive produits ; concernant la production d'olives de table, il semble qu'elle ait légèrement progressé depuis 2000 (+2 000 t/an en moyenne sur une production moyenne de 501 000 t/an). A **Chypre**, la production d'huile d'olive aurait fortement diminué ces deux dernières campagnes (chiffres provisoires de la campagne 2007/08 et prévisions pour la campagne 2008/09), passant de 7 000-8 000 tonnes sur la période 2003-2006 à moins de 4 000 tonnes (3 700-3 800). La production d'olives de table a elle aussi diminué passant de 8 000 tonnes environ sur la période 2003-2006 à moins de 5 000 tonnes pour les deux dernières campagnes (4 800 t en 2007/08 et 4 400 t prévues pour 2008/09).

Figure 3 : Evolution des quantités d'huile d'olive et d'olives de table produites, UE-27, 1000 tonnes

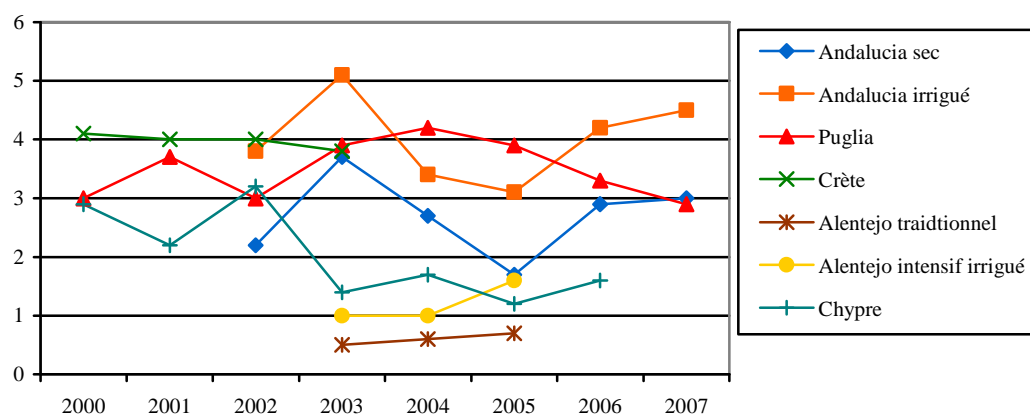


Source : COI, novembre 2008 (2008/09 : prévision, 2007/08 : provisoire)

Les données disponibles issues des services statistiques nationaux montrent que les rendements varient sensiblement selon les années, entre 2,9 et 4,6 t/ha en **Puglia**, 1,2 et 3,2 t/ha à **Chypre**, 1,7 et 3,7 t/ha pour les olives à huile en **Andalucía** en système sec, et entre 3,1 et 5,1 t/ha en système irrigué. Cela peut s'expliquer, en partie, par l'alternance biologique de l'olivier. Les rendements à l'hectare dépendent aussi de la densité de plantation et des pratiques culturales, avec des écarts importants entre systèmes irrigués et non irrigués. Ainsi, en Andalucía, les rendements des olives à

huile sont nettement plus importants en système irrigué (4 t/ha en moyenne sur la période étudiée) qu'en systèmes sec (2,7 t/ha en moyenne). On observe la même chose en **Alentejo** où les systèmes traditionnels (faible densité de plantation et non irrigué) ont des rendements deux fois plus faibles que les systèmes intensifs irrigués. De plus, en irrigué comme en sec, les rendements de cette région sont nettement inférieurs à ceux des autres régions étudiées. Cela peut s'expliquer en partie par la forte représentativité des systèmes traditionnels qui n'ont pas d'irrigation et ont des densités de plantation très faibles – autour de 70 arbres/ha entre 2002/03 et 2004/05. Ceci conduit à une densité régionale moyenne des oliveraies particulièrement faible, autour de 80 arbres/ha. A titre de comparaison, la densité de plantation en Andalucía se situe plutôt autour de 140 arbres / ha, et en Puglia autour de 133 arbres/ha (Roselli et al., 2007).

Figure 4 : Rendement des oliveraies selon le type de production, par région, 2000-2007 en t/ha



Sources : *Consejería de agricultura y Pesca, Istat, Statistical service of Cyprus, IFAP / INGA / Agrogen (données basées sur les bénéficiaires de l'aide à la production) et Eurostat (Crète)*

3.1.1.3 Les surfaces d'oliveraies et dynamique dans le temps

Les données disponibles sur Eurostat indiquent que la superficie communautaire en oliveraies est proche de 5 millions d'hectares (4,9 en 2006).

Les oliveraies se concentrent en Espagne (50 % des superficies communautaires en 2006), en Italie (24 %), en Grèce (17 %) et au Portugal (8 %). Au niveau régional, l'Andalucía est la principale région de culture de l'olivier, elle représente plus de 31 % des surfaces en 2006 devant Puglia (8 %), Castilla-La Mancha (5 %), et Extremadura - Espagne (7 %) (données Eurostat).

Les surfaces olivicoles de l'UE suivent une tendance à la hausse de long terme (voir Tableau 2 et Figure 5). Dans les régions d'études de cas, la progression des oliveraies est particulièrement notable en Andalucía et en Crète et elle est plus faible en Puglia et en Alentejo.

En **Espagne**, depuis son introduction il y a 2000 ans l'olivier a subi des cycles d'expansion et de contraction des surfaces. Le dernier cycle de réduction des surfaces s'est achevé dans les années 1980 qui marquent le minimum historique des surfaces en oliviers en Espagne. En fait, de 1972 à 1986 un plan national de restructuration de l'olivier a été mené dans le cadre duquel 340 000 ha d'oliviers ont été arrachés, notamment dans les régions avec le moins d'avantages comparatifs pour l'oliviculture. Depuis lors, les surfaces olivicoles n'ont cessé de s'accroître, en se concentrant dans les régions les plus avantagées. Cette progression s'est accompagnée d'un changement technologique, favorisé par les aides de la PAC à partir de 1986, vers l'intensification, l'irrigation et la mécanisation de la culture qui ont conduit à une augmentation importante des rendements et de la rentabilité de la culture.

Le régime transitoire mis en place en 1998 par le règlement (CE) n°1638/1998 du Conseil a réservé l'aide à la production aux plantations antérieures à 1998 (cf. 4.2.1.2). Parmi les nouvelles plantations, seules celles remplaçant d'anciennes oliveraies sont éligibles, excepté en **Grèce**, en

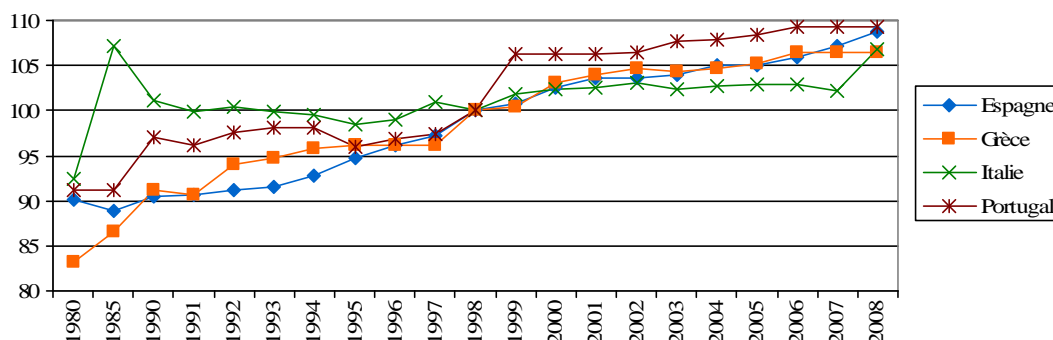
France et au **Portugal** où des programmes de plantations supplémentaires ont été approuvés par la Commission (article 4 du règlement (CE) n°1638/1998). Les superficies prévues dans le cadre de ces programmes sont respectivement de 3 500 ha, 3 500 ha et 30 000 ha. De plus, en **Italie**, un programme régional a été approuvé par la Commission avant le 31 octobre 1998 ; une partie des nouvelles plantations hors remplacement y est donc éligible. Malgré ce changement politique, les surfaces ont continué à s'accroître en Espagne et en Grèce, quoique plus lentement que dans les années 1980 en Grèce (voir Figure 5). Au Portugal, d'après les autorités, le programme de plantations supplémentaires éligibles a eu un rôle important dans l'accroissement des surfaces olivicoles dans le pays.

Tableau 2 : Evolution des surfaces d'oliveraies dans les Etats membres producteurs, 1980-2008

	1980-1998		1998-2008		1980-2008	
	Ecart %	1000 ha/an	Ecart %	1000 ha/an	Ecart %	1000 ha/an
Espagne	11,0 %	12,2	8,8 %	17,9	20,8 %	19,9
Andalucía	18,2 %	12,2	6,8 %	6,9	26,2 %	13,6
Grèce	20,1 %	6,7	6,4 %	4,7	27,8 %	7,0
Crète	26,4 %	2,1	-0,4 %	-0,1	25,8 %	1,8
Italie	8,1 %	1,3	6,7 %	3,9	15,4 %	2,5
Puglia	-4,3 %	-1,5	4,6 %	1,6	9,9 %	0,5
Portugal	9,7 %	1,6	9,3 %	2,3	19,9 %	2,8
Alentejo	-0,6 %	-0,4	5,7 %	1,1	5,1 %	0,6
Chypre	14,7 %	0,0	75,8 %	0,8	101,6 %	0,4

Sources⁴ : Anuario estadístico MAPA 2007 (Espagne 1990-2006), ESYRCE 2008 (Espagne 2007-2008, Andalucía 2002-2008), NSSG⁵ (Grèce 2000-2005), INE (Portugal 2000-2008, Alentejo 1990-2007), Istat (Italie et Puglia 2000-2008) et Eurostat Diffusion, Statistiques régionales et Enquête structure (uniquement pour Crète 2005 et 2007)

Figure 5 : Evolution des surfaces d'oliveraies dans les Etats membres producteurs, 1985-2008, base 100 en 1998



Sources : Anuario estadístico MAPA 2007 (Espagne 1990-2006), ESYRCE 2008 (Espagne 2007-2008), NSSG⁶ (Grèce 2000-2005), INE (Portugal 2000-2008), Istat (Italie 2000-2008) et Eurostat Diffusion, Utilisation des terres

D'après les données disponibles, on n'observe pas de rupture nette dans l'évolution des surfaces avant/après 1998.

En distinguant les olives de table des olives à huile, on constate qu'en **Espagne**, sur la période 2002-2008, ce sont les surfaces en olives à huile qui ont progressé (+21 000 ha/an en moyenne), tandis que les surfaces en olives de table sont restées constantes (- 42 ha/an en moyenne) (source :

⁴ Note : pour l'Alentejo la série de données couvre 1990-2007 ; pour Puglia, la valeur 2008 indiquée (339 000 ha) était inférieure à la somme des surfaces provinciales (413 600 ha), nous l'avons remplacée car c'est la valeur de 413 600 ha qui a été utilisée pour le calcul de la surface nationale ; pour la Crète, les seules données disponibles après 2003 sont celles de l'enquête structure (en 2005 et 2007) et elles ne correspondent pas tout à fait aux données d'Eurostat diffusion donc nous ne les avons pas prises en compte.

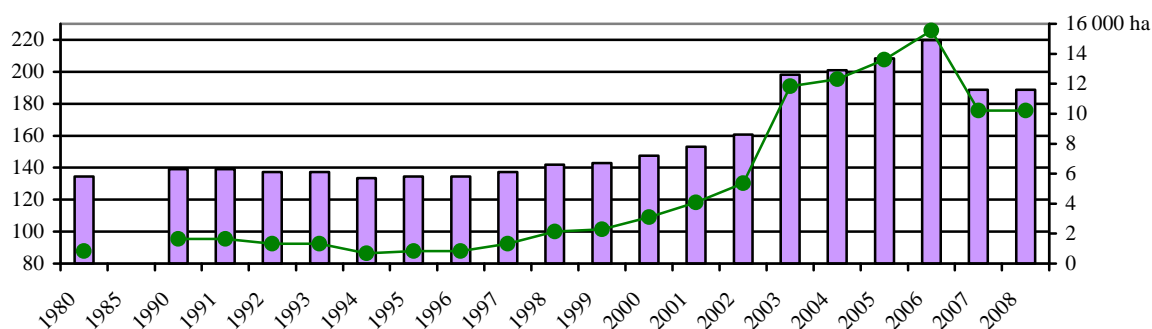
⁵ National statistical service en Grèce

⁶ National statistical service en Grèce

enquête ESYRCE). En **Grèce** aussi, l'augmentation des surfaces observée est liée à un accroissement des surfaces en olive à huile (+12 500 ha / an en moyenne sur la période 1998-2008), les superficies en olives de table ayant plutôt eu tendance à diminuer (-5 100 ha/an sur la même période, source : Eurostat). On observe la même tendance au développement prépondérant des surfaces en olives à huile au **Portugal**, dans une moindre mesure : celles-ci ont progressé de 1 600 ha/an en moyenne entre 2000 et 2007 contre +120 ha/ha pour les surfaces en olives de table (source : INE).

A **Chypre**, on observe une augmentation des surfaces depuis le milieu des années 1990 : les nouvelles plantations d'oliviers sont situées sur des sols fertiles et remplacent d'autres cultures (fruits, agrumes, vignes). Cette progression s'accroît entre 2002 et 2006, période pendant laquelle les superficies en oliviers ont plus que doublé, passant de 7 200 ha à 14 900 ha. Entre 2006 et 2007, ces superficies ont fortement régressé (-3 300 ha). Nous ne pouvons pas expliquer ce phénomène. Il est possible que ce soit une diminution artificielle liée aux données car on constate des écarts entre les données du COI et celles d'Eurostat. Le COI estimait les superficies en oliviers en 2005 à 11 250 ha, alors que les données extraites sur Eurostat indiquent 13 700 ha. De plus, les données 2007 et 2008 d'Eurostat sont provisoires. Les données de volumes montrent aussi une baisse importante ces dernières années (cf. § 3.1.1.2).

Figure 6 : Evolution des surfaces d'oliveraies à Chypre, 1985-2008, en milliers d'hectares (axe droit) et en base 100 en 1998 (axe gauche)

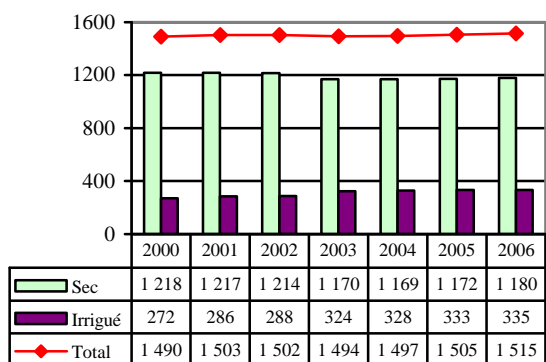


Source : Eurostat, et étude de cas pour 1980

Evolution des surfaces dans les régions d'études de cas selon le type de production

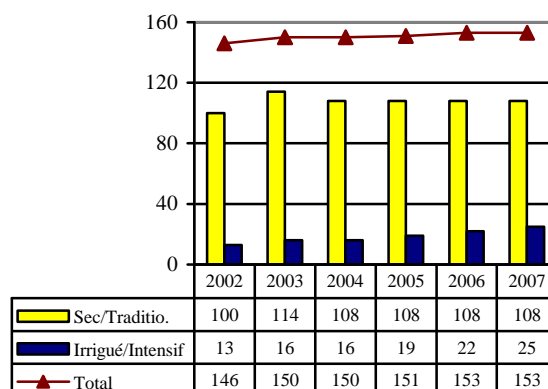
En **Andalucía**, les données disponibles sur les superficies (voir ci-dessous) montrent d'une part la prédominance des oliveraies non irriguées, et d'autre part l'accroissement (relatif) des surfaces irriguées entre 2000 et 2006 (+23 %, +63 000 ha), en partie au détriment des surfaces cultivées en sec (-3 %, - 38 000 ha). En **Alentejo** aussi, les oliveraies non irriguées (traditionnelles) dominent et les oliveraies irriguées ont fortement progressé (+90 %, +12 000 ha) contribuant significativement à l'accroissement général des surfaces en oliviers. A **Chypre**, l'extension des surfaces d'oliveraies irriguées, surtout entre 2002 et 2003 a été telle qu'elles représentent en 2006 la majeure partie des superficies d'oliveraies. Pour Puglia et la Crète, aucune donnée sur les surfaces des oliveraies selon le type de production n'est disponible. Les surfaces totales en oliviers en **Puglia** sont stables, entre 370 et 377 000 ha, sur la période 2000-2007, puis elles diminuent sensiblement en 2008 (-38 000 ha soit -10 %). Cette baisse est difficile à commenter car les chiffres de l'année 2008 sont incohérents : la surface régionale est inférieure à la somme des surfaces provinciales. Une étude ISMEA de 2003 indique qu'à l'époque 63 % des exploitations olivicoles étaient équipées d'un système d'irrigation en Puglia, contre 32 % au niveau national. En Italie, le principal système utilisé était l'irrigation gravitaire (40 % des surfaces irriguées) devant l'aspersion (27 %) et le goutte-à-goutte (23 %). Les données du recensement agricole de 2000 montrent qu'entre 1990 et 2000 le nombre d'exploitations olivicoles spécialisées avec système d'irrigation et les surfaces en oliviers associées ont presque doublé en Puglia (cf. Tableau 3) Pour la **Crète**, les données disponibles sur les surfaces olivicoles s'arrêtent en 2003, elles tournent autour de 175 000 ha.

Figure 7 : Superficies des oliveraies en Andalucía en sec/irrigué, 1000 ha



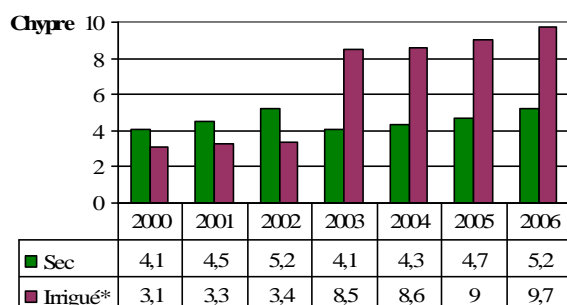
Source : MAPA Anuario de estadística agroalimentaria

Figure 8 : Superficies des oliveraies en Alentejo en sec/irrigué, 1000 ha



Source : INE / INGA (données basées sur les bénéficiaires de l'aide à la production)

Figure 9 : Superficies des oliveraies à Chypre en sec/irrigué, 1000 ha



Source : Statistical service of Cyprus⁷

Tableau 3 : Nombre d'exploitations olivicoles spécialisées avec système d'irrigation et surfaces d'oliviers irrigués en 2000 en Puglia, et variation 1990-2000

Nombre exploitations		Surfaces	
Nombre 2000	Variation 1990-2000, %	Surface 2000, ha	Variation 1990-2000, %
54 548	88	65 050	79

Source : Timesis, 2005 à partir de données Istat (recensement agricole 2000)

En **Espagne**, les superficies irriguées se seraient particulièrement développées suite à la sécheresse de 1994-95, l'olivier étant la culture permettant de valoriser au mieux de faibles quantités d'eau en termes de productivité à l'hectare. Une étude sur l'irrigation en Espagne menée en 2008, basée sur les résultats de l'enquête ESYRCE, montre que le principal système d'irrigation utilisé sur les oliveraies est le goutte-à-goutte (94 % des surfaces olivicoles en 2008). Depuis 2002, ce système se développe fortement (augmentation des surfaces de +56 % soit +220 000 ha, dont 100 000 ha entre 2006 et 2008), en partie au détriment des autres systèmes, gravitaire et aspersion. L'irrigation par aspersion a particulièrement régressé ces deux dernières années (2007 et 2008) : -67 % entre 2006 et 2008 (-3 300 ha).

3.1.1.4 Localisation des oliveraies

Oliveraies et zones marginales

La production d'olives a historiquement été développée dans les régions méditerranéennes sur des zones en pente comme l'une des rares alternatives d'utilisation du sol sur ces terres devenues

⁷ Note : Ces chiffres concernent les oliveraies et caroubes irriguées d'après le service des statistiques agricoles de Chypre. Cependant, les surfaces en caroubiers irrigués sont considérées comme négligeables.

marginales⁸ au cours du temps, avec des mesures de conservation du sol et de l'eau (telles que les terrasses) pour maintenir la productivité. Plus tard, et notamment ces dernières années, l'extension des superficies d'oliviers s'est également faite en plaine ou en pente douce où il est possible de pratiquer d'autres cultures. Toutefois, une grande partie des oliveraies restent localisées dans ces zones en pente marginales, en partie parce qu'il n'y a pas d'autre alternative dans ces zones et en partie parce que d'autres cultures se sont avérées plus rentables en plaine (Fleskens, 2007).

L'analyse de la répartition des superficies d'oliveraies en **Andalucía** selon la qualité du sol (Consejería de agricultura y pesca, 2008) montre qu'une part importante des surfaces, 29 %, est située sur des terres médiocre (marginales voire non productives), le reste des surfaces étant cultivé sur des terres de qualité moyenne à marginales.

Tableau 4 : Répartition des surfaces en oliviers selon la qualité des terres en Andalucía 2000-2006

	Surface (ha)	%
Excellentes	27 030	1,8 %
Moyennes	586 333	39,1 %
Moyennes à marginales	442 616	29,5 %
Marginales à improductives	438 964	29,3 %
Non évaluées	3 305	0,2 %
Total	1 498 248	100,0 %

Source: Consejería de Agricultura y Pesca, 2008

En **Puglia**, une étude de Godini et Contó présentée au colloque européen sur le devenir des systèmes de production d'olives dans les zones marginales à Matera en 2004 indique qu'une grande partie des zones de production d'olives marginales identifiées en 1987 (25 000 ha soit 6,7 % de la superficie olivicole en Puglia, dont la moitié en plaine) a vraisemblablement disparu, au profit d'autres utilisations du sol notamment. Mais les auteurs ne donnent pas d'estimation de la part actuelle des oliveraies marginales en Puglia.

Oliveraies et zones défavorisées (LFA⁹)

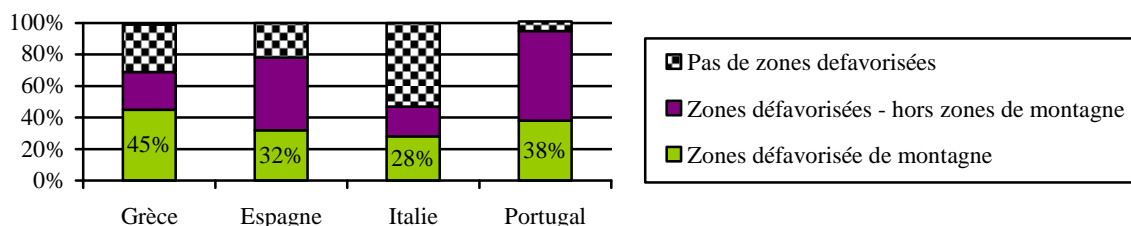
Les zones marginales font vraisemblablement partie des zones défavorisées (LFA) définies dans le règlement de développement rural qui peuvent bénéficier d'une aide aux exploitations¹⁰. Les données de l'enquête structure extraites sur Eurostat permettent de connaître dans les Etats membres la part des surfaces en oliveraies qui sont situées dans les zones LFA. La majorité des oliveraies se situent dans des LFA (Figure 10) : 51 % des surfaces totales en oliviers en **Italie**, 71 % en **Grèce**, 78 % en **Espagne** et 88 % au **Portugal**. En Italie, plus du quart des surfaces olivicoles sont localisées en LFA de montagne en 2007 (28 %), en Grèce 45 %, en Espagne 32 % et au Portugal 38 %. Pour Chypre, les résultats de l'enquête structure ne distinguent pas les exploitations / les oliveraies situées en LFA.

⁸ La marginalisation des zones agricoles est un processus induit par une combinaison de facteurs sociaux, économiques, politiques et environnementaux. Certaines zones rurales deviennent moins attractives comme lieux de travail et de vie par rapport à des zones urbaines, la viabilité économique en déclin de l'agriculture contribuant largement à cette perception. Avec le temps, cela conduit à un manque de repreneurs et à un éventuel abandon des terres agricoles (au sein des exploitations agricoles ou de la totalité d'une exploitation), plus particulièrement dans les zones rurales éloignées.

⁹ LFA : Less favoured area

¹⁰ Dans le cadre du développement rural, une aide est accordée aux zones défavorisées où l'activité agricole souffre de handicaps naturels (appelée indemnité compensatrice des handicaps naturels). Le règlement (CE) n°1257/1999 du Conseil toujours en vigueur, définit trois catégories de zones défavorisées : les zones de montagne, les zones «intermédiaires» et les zones affectées par des handicaps spécifiques.

Figure 10 : Répartition des surfaces en oliveraies selon le zonage LFA, en 2007



Source : Enquête structure des exploitations, Eurostat

La comparaison entre la répartition des surfaces en oliviers et de la SAU totale selon le zonage LFA en 2007 (Tableau 5) montre que :

- en **Grèce** et au **Portugal** la part des surfaces en oliveraies localisées dans des LFA de montagne est plus importante que la part de la SAU totale,
- en **Espagne** les surfaces en oliviers ont une répartition entre LFA de montagne, autres LFA et non LFA similaire à l'ensemble de la SAU : environ 1/3 des surfaces en oliviers sont localisées dans LFA de montagne,
- en **Italie**, la part des oliveraies localisées en zones défavorisées de montagne (28 %) est plus faible que celle de l'ensemble de la SAU.

Tableau 5 : Répartition des oliveraies et de la SAU totale selon le zonage LFA en 2007

	Grèce		Espagne		France		Italie		Chypre -2005		Portugal		Slovénie	
	Olive	SAU	Olive	SAU	Olive	SAU	Olive	SAU	Olive	SAU	Olive	SAU	Olive	SAU
LFA montagne	45 %	38 %	32 %	30 %	27 %	15 %	28 %	34 %	n.d	14 %	38 %	29 %	83 %	53 %
LFA - hors montagne	24 %	33 %	46 %	48 %	15 %	30 %	19 %	17 %	n.d	51 %	57 %	59 %	2 %	20 %
Hors LFA	30 %	29 %	22 %	22 %	58 %	56 %	53 %	49 %	n.d	35 %	6 %	12 %	15 %	27 %

Source : Enquête structure des exploitations, Eurostat ; sauf pour Chypre : Ministère de l'Agriculture

3.1.1.5 Nombre d'oliviers

Note préalable : les superficies en oliviers sont difficiles à interpréter car les densités de plantation sont très variables. C'est pourquoi les hectares-SIG olive ont été définis.

Tableau 6 : Nombre d'oliviers, en millions

	Moy. 1995-1999	Moy. 2000-2004	Variation
Espagne	233	280	+20 %
Italie	163	202	+23 %
Grèce	155	159	+2 %
Portugal	38	38	0
France	3	4	+37 %
Total	607	682	+12 %

Source: Commission européenne – Unité de marché, d'après ministères de l'agriculture nationaux.

En moyenne sur les campagnes 2000/01 à 2004/05 dans l'UE-15, on compte 682 millions d'oliviers. Sur les campagnes précédentes (de 1995/96 à 1999/2000), le nombre d'oliviers était en moyenne nettement inférieur (607 millions d'arbres). Dans les années 2000, il apparaît que le nombre d'arbres a significativement augmenté en Espagne (+20 %) et en Italie (+23 %).

Ces éléments sur les surfaces sont repris, complétés et analysés notamment dans la question d'évaluation sur les surfaces (cf. § 5.1) et sur les systèmes de production traditionnels (cf. § 6.1).

3.1.2. La structure des exploitations dans les principaux pays producteurs

D'après les données européennes de l'enquête Structure des exploitations d'Eurostat, dans les Etats membres producteurs d'olive de l'UE¹¹, il y avait en 2005 1,9 millions d'exploitations avec des oliveraies¹² dont près de la moitié, 875 000, sont spécialisées en production d'olives¹³.

Un secteur spécialisé dans la production d'huile

Il y avait, en 2005, 118 570 exploitations qui produisaient pour la fabrication d'olives de table et 1 804 130 exploitations qui produisaient des olives pour la filière huile. La somme des deux types d'exploitations étant légèrement supérieure au nombre d'exploitations oléicoles totales, on suppose que de l'ordre de 30 000 exploitations produisent pour les deux débouchés (représente 1,6 % du nombre total d'exploitations oléicoles). La grande majorité des exploitations oléicoles est donc tournée vers la production d'huile d'olive (93-95 % des exploitations en 2005), une petite partie est orientée vers la production d'olives de table (entre 4 et 6 %) et une part encore plus réduite est mixte.

Un secteur de production très fragmenté

De façon générale, le secteur de production d'olives se caractérise par un grand nombre d'exploitations de petite taille : en moyenne 2,2 ha d'oliveraies/exploitation, sur la période 2000-2005 (Tableau 8). On observe peu de différence entre les tailles moyennes des exploitations productrices d'olives de table (2,4 ha) et les exploitations productrices d'olives à huile (2,1 ha en moyenne). En revanche, ces chiffres moyens cachent des écarts importants entre Etats membres et entre régions au sein d'un même Etat membre. Globalement, l'oléiculture en **Espagne** (413 000 exploitations d'une taille moyenne de 5,3 ha) apparaît relativement moins fragmentée qu'en **Grèce** (531 000 exploitations de taille moyenne 1,6 ha) ou en **Italie** qui détient le record du nombre d'exploitations : 776 000 en 2007 d'une taille moyenne de 1,3 ha.

Les exploitations les plus grandes se trouvent en **Andalucía** (8 ha/exploitation en moyenne) et dans l'**Alentejo** (7,2 ha/exploitation) ; les plus petites à **Chypre** et en **Slovénie** (de l'ordre de 0,5 ha/exploitation), en **Puglia** et en **Crète** (1,7 ha/exploitation). Les secteurs de production espagnol, portugais (Alentejo surtout) et français sont les seuls à avoir une part significative d'exploitations de plus de 20 ha.

¹¹ Grèce, Espagne, France, Italie, Chypre, Portugal et Slovénie (Malte étant considéré comme négligeable)

¹² D'après la CE, il y avait 2,5 millions oléiculteurs dans l'UE, en 2003 (CE, 2003 Document de travail)

¹³ OTEX (Orientation technico économique des exploitations) 33 : spécialiste oléiculture

Figure 11 : Répartition des surfaces oléicoles par classe de SAU en 2007

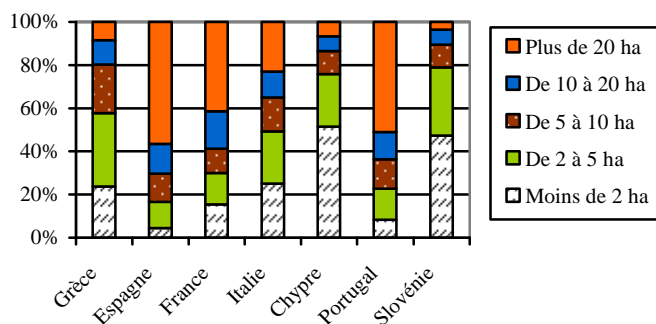
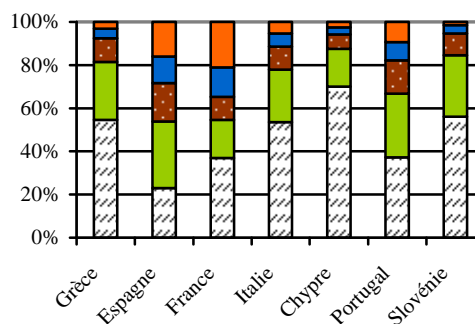


Figure 12 : Répartition du nombre d'exploitations oléicoles par classe de SAU en 2007 (2005 pour la Grèce)



Source : Enquête structure des exploitations sur Eurostat

Les graphiques ci-dessus mettent en évidence la forte concentration des surfaces oléicoles en Espagne, en France et au Portugal (encore plus marquée en Alentejo) dans les exploitations de grande taille : dans ces régions plus de la moitié des surfaces d'oliviers, voire 60-70 % sont cultivées dans des exploitations de plus de 20 ha.

En **Andalucía** (à l'image des données nationales), on observe dans le secteur oléicole une dualité petites/grandes exploitations (*minifundio* vs. *latifundio*) caractéristique de l'ensemble de l'agriculture andalouse et liée à une forte polarisation de la distribution de la propriété foncière qui a des origines ancestrales (García Brenes, 2006 et 2007 ; entretiens de l'étude de cas).

De plus, D. García Brenes (2004) a étudié en Andalucía la répartition des exploitations olivicoles, de leur surface et de leur production d'olives en distinguant quatre types d'exploitations : en sec avec des rendements faibles (< 1 t/ha), plus intensives cultivant en sec avec des rendements moyens (compris entre 1 et 2,5 t/ha), en sec avec des rendements élevés (entre 2,5 et 4 t/ha) – situés sur des sols de bonne qualité et utilisant des techniques innovantes, et avec irrigation et des rendements supérieurs à 4 t/ha.

Les résultats (datant de 2002 ; cf. Tableau 7) confirment l'importance (en déclin) des petites exploitations olivicoles : ces exploitations représentent 94 % du nombre total d'exploitations olivicoles dans la région, 51 % des surfaces en oliviers (le reste des surfaces étant réparti dans les moyennes (36 %) et les grandes exploitations (13 %)) et 56 % des volumes produits. Ils montrent surtout la prédominance des exploitations oléicoles non irriguées en nombre (73 % en 2002) et en surface (66 %) mais pas en volume produit (46 %). La répartition des petites/moyennes/grandes exploitations selon les quatre types d'exploitations définis ne fait pas apparaître de différence importante entre les différents types.

Tableau 7 : Typologie taille/rendement des exploitations oléicole, en Andalucía, 2002

Type d'exploitation	Exploitations %	Superficie %	Production %
Petites exploitations en sec à rendements faibles	20,7	11,1	3,6
Petites exploitations en sec à rendements moyens	27,4	14,9	10,9
Petites exploitations en sec à rendements élevés	20,3	11,1	11,9
Petites exploitations irriguées	25,7	14,0	30,0
Total des petites exploitations	94,0	51,1	56,4
Moyennes exploitations en sec	4,5	28,6	19,4
Moyennes exploitations irriguées	1,1	7,0	13,6
Total des moyennes exploitations	5,6	35,6	33,0
Grandes exploitations en sec	0,3	11,5	7,4
Grandes exploitations irriguées	0,1	1,8	3,2
Total des grandes exploitations	0,4	13,3	10,6
Somme	100,0	100,0	100,0
Sec, rendements faibles	22,1	23,2	7,5
Sec, rendements moyens	29,3	35,0	23,2
Sec, rendements élevés	21,4	7,5	15,1
Irrigué	27,2	34,3	54,2

Source : García Brenes (2004) à partir de données du MAPA et de Consejería de agricultura y Pesca de Andalucía

Les résultats de l'étude de cas en **Puglia** mettent en avant le caractère fragmenté de la production d'olives. En 2007, les exploitations de moins de 5 ha représentaient 84 % des exploitations oléicoles totales et 50 % des surfaces (respectivement 64 % et 28 % pour les exploitations de moins de 2 ha). Dans ces petites exploitations, la production d'huile d'olive est une activité secondaire, traditionnelle et familiale ; l'huile est destinée à la propre consommation familiale et une petite partie peut éventuellement être commercialisée en vente directe. Les très grandes exploitations de plus de 50 ha représentaient 1 % des exploitations mais 10 % des surfaces ; la production d'huile d'olive est dans ce cas l'activité principale des exploitants. Entre les deux (de 5 à 50 ha), on trouve des exploitations intermédiaires souvent tournées vers la multifonctionnalité.

La répartition par classe de dimension économique est décrite au début de la question d'évaluation 2 (cf. § 5.2). Elle montre que les exploitations de petite dimension économique prédominent en Puglia, Crète et à Chypre, tandis qu'en Andalucía et en Alentejo, les exploitations productrices d'olives sont de plus grande dimension en moyenne.

Une tendance à la concentration de la production

Entre 2000 et 2005, le secteur oléicole a perdu environ 160 000 exploitations mais la surface totale des exploitations n'a pas diminué (Source : FSS). Il y a donc eu globalement une concentration des surfaces d'oliveraies, avec des tendances différentes selon les Etats membres :

- diminution à la fois du nombre d'exploitations et dans une moindre mesure des surfaces d'oliveraies : **Espagne** (respectivement -16 et -4 %), en particulier en Extremadura (-21 et -12 %), Andalucía (-13 et -2 %), **Portugal** (-18 et -5 %) et Alentejo (-22 et -9 %), Calabria (-11 et -3 %) et Puglia (-13 et +1 %). En Andalucía, García Brenes (2006) met en évidence une tendance de long terme au développement des petites exploitations par rapport aux grandes : la proportion d'exploitations de moins de 5 ha est passée de 60 % des exploitations et 14 % des surfaces en 1972 à respectivement 79 % et 26 % en 1998. Néanmoins, entre 2000 et 2007 on n'observe pas ce phénomène. En Alentejo, ce sont surtout les petites exploitations qui ont disparu, leur proportion en nombre est passée de 33 à 28 % entre 2000 et 2005. La taille moyenne des exploitations a augmenté de 5,3 à 6,2 ha. La concentration des surfaces dans les très grandes exploitations (de plus de 100 ha) s'est accrue (de 44 à 53 %).
- diminution du nombre d'exploitations et stabilisation voire augmentation des surfaces en oliveraies : l'**Italie** (-14 et +1 %), la **France** (-1 et +5 % entre 2003 et 2005)
- augmentation du nombre d'exploitations et des surfaces : la **Grèce** (+5 et +9 %) dont la Crète (+5 et +6 %) et le Péloponnèse (+4 et +11 %), **Chypre** (+6 et +4 %) et la **Slovénie** (+25 et +32 %).

Globalement, la taille moyenne des exploitations productrices d'olives (Tableau 8) a augmenté de 8 % entre 2000 et 2005. Les régions d'**Andalucía** et d'**Alentejo**, qui avaient déjà en 2000 des exploitations relativement grandes (en moyenne 7,1 et 5,3 ha respectivement), ont vu la surface moyenne de leurs exploitations s'accroître de 13 % et 18 %. En **Puglia**, la taille des exploitations olivicoles a aussi augmenté de façon significative entre 2000 et 2003 surtout (+15 %) mais elle reste petite (1,71 ha en 2005). En **Crète**, les exploitations se sont peu agrandies entre 2000 et 2005 (+2 % seulement) et leur surface moyenne reste faible comme en Puglia (1,76 ha en 2005). **Chypre**, qui a les plus petites exploitations, n'a pas vu leur taille progresser sur la période étudiée.

Tableau 8 : Evolution de la taille moyenne des exploitations olivicoles (ha) et variation 2000 - 2005

	2000	2003	2005	2007	Variation 2000-2005 ¹⁴
Espagne	4,64	5,23	5,30	5,35	+ 14 %
Andalucía	7,15	:	8,05	7,99	+ 13 %
France	:	1,47	1,57	1,71	+ 7 %
Grèce	1,50	1,60	1,56	1,56	+ 4 %
Crète	1,73	1,80	1,76	1,75	+ 2 %
Italie	1,07	1,18	1,25	1,31	+ 17 %
Puglia	1,49	1,72	1,71	1,67	+ 14 %
Portugal	2,11	2,29	2,42	2,58	+ 15 %
Alentejo	5,30	5,77	6,24	7,21	+ 18 %
Chypre	:	0,38	0,37	0,37	- 2 %
Slovénie	0,43	0,53	0,45	0,46	+ 5 %
Moyenne des pays	2,09	2,20	2,26	2,33	+ 8 %

Source : Calculs Agrosynergie à partir de données de l'Enquête structure des exploitations (Eurostat)

Spécialisation des exploitations

Sur l'ensemble des Etats membres producteurs, environ la moitié des exploitations oléicoles étaient des exploitations spécialisées, appartenant à l'OTE 33 en 2005 (Tableau 9). Cette moyenne cache de grandes disparités entre les régions de l'UE, avec, d'une part, des régions dans lesquelles une large majorité des exploitations oléicoles sont spécialisées (en **Andalucía** et **Puglia** entre 65 et 80 % des exploitations sont spécialisées et dans une moindre mesure pour la **Crète** avec 55 %) et, d'autre part, des régions dans lesquelles la plupart des exploitations oléicoles ne sont pas spécialisées : **Chypre**, **la Slovénie** et **le Portugal** (autour de 20 % des exploitations). L'**Alentejo** présente une proportion d'exploitations spécialisées non négligeable (37 % en 2007), bien plus importante que la moyenne portugaise.

En termes de surfaces, l'indicateur grossier (Tableau 9, partie de droite) construit à partir des données disponibles : ratio SAU des exploitations spécialisées / Superficies en oliveraies¹⁵ met en évidence une concentration des surfaces oléicoles dans les exploitations spécialisées en **Andalucía**, en **Puglia**, dans le **Péloponnèse** (ratio >70 %) et dans une moindre mesure en **Crète** et dans l'**Alentejo** (ratio autour de 65 %). Dans les **autres régions portugaises** et à **Chypre**, les exploitations spécialisées concentrent moins de la moitié des superficies oléicoles. En **Slovénie**, d'après les données de l'enquête structure, c'était le cas jusqu'en 2005 ; en 2007, on observe une baisse importante des surfaces en oliviers en général associée à une augmentation de la SAU des exploitations oléicoles spécialisées d'où une concentration apparente des surfaces oléicoles dans les exploitations spécialisées.

¹⁴ Pour France et Chypre, variation 2003-2005

¹⁵ A défaut de données sur la surface en oliviers dans les exploitations spécialisées, nous avons considéré la SAU totale des exploitations spécialisées. C'est pourquoi le ratio peut être supérieur à 100 %. L'indicateur surestime donc la proportion de surfaces oléicoles qui se trouvent dans des exploitations spécialisées. Cela reste néanmoins un indicateur intéressant de la concentration des surfaces en oliviers dans les exploitations spécialisées.

Tableau 9 : Spécialisation des exploitations oléicoles

	Nombre exploitations olivicoles spécialisées/Nombre exploitations ayant des oliveraies				SAU des exploitations olivicoles spécialisées /Superficie oliveraies ¹⁶			
	2000	2003	2005	2007	2000	2003	2005	2007
Espagne	48 %	50 %	53 %	52 %	90 %	87 %	89 %	92 %
Andalucía	76 %	n.d.	81 %	81 %	105 %	n.d.	107 %	109 %
France	n.d.	31 %	33 %	29 %	n.d.	42 %	46 %	42 %
Grèce	59 %	54 %	51 %	n.d.	84 %	71 %	68 %	n.d.
Crète	58 %	60 %	52 %	n.d.	71 %	71 %	64 %	n.d.
Italie	44 %	51 %	46 %	46 %	87 %	86 %	75 %	81 %
Puglia	64 %	62 %	64 %	68 %	93 %	88 %	83 %	90 %
Portugal	19 %	16 %	20 %	20 %	42 %	44 %	49 %	50 %
Alentejo	34 %	38 %	42 %	37 %	46 %	67 %	65 %	59 %
Chypre	n.d.	24 %	21 %	19 %	n.d.	41 %	53 %	45 %
Slovénie	20 %	23 %	18 %	20 %	42 %	58 %	45 %	97 %

Source : Calculs Agrosynergie à partir de données de l'Enquête structure des exploitations sur Eurostat

En **Puglia**, Roselli et al. (2007) confirment la prédominance des exploitations spécialisées dans la production d'olives : elles représentent environ 70 % des exploitations productrices d'olives et 76 % des surfaces en oliviers. A l'image de l'ensemble du secteur productif, ces exploitations sont nombreuses et de petite taille, 82 % avaient moins de 4 UDE en 2000, et les exploitants sont souvent pluriactifs.

Utilisation de la main d'œuvre familiale et salariée

D'après le COI, l'utilisation de main d'œuvre rémunérée dépend de la taille de l'exploitation. Dans les petites exploitations (plus nombreuses en Italie et en Grèce), la main d'œuvre familiale peut suffire à la réalisation des travaux tandis que le recours à la main d'œuvre salariée devient nécessaire dans les exploitations plus grandes. D'après les données de l'enquête structure, il y a en moyenne moins d'une Unité de Travail Agricole (UTA) par exploitation spécialisée en oliviculture dans toutes les régions étudiées.

Tableau 10 : Utilisation de la main d'œuvre dans les exploitations olivicoles, UTA/exploitation

	2000	2003	2005	2007	Evolution 2000-2007
Espagne	0,48	0,54	0,57	0,61	+28 %
Andalucía	0,58	n.d.	0,69	0,73	+26 %
France	0,35	0,52	0,43	0,49	+39 %
Grèce	0,43	0,45	0,42	0,40	-7 %
Crète	0,46	0,48	0,50	0,45	-3 %
Italie	0,41	0,47	0,46	0,45	+11 %
Puglia	0,40	0,46	0,40	0,42	+4 %
Portugal	0,61	0,59	0,64	0,74	+21 %
Alentejo	0,52	0,55	0,53	0,60	+15 %
Chypre	n.d.	0,27	0,24	0,25	-8 % (2003-2007)
Slovénie	0,48	0,76	0,81	0,65	+36 %

Source : Calculs Agrosynergie à partir de données FSS d'Eurostat

¹⁶ idem note précédente

Tableau 11 : Utilisation de la main d’œuvre dans les exploitations olivicoles, UTA/ha de SAU

	2000	2003	2005	2007	Evolution 2000-2007
Espagne	0,06	0,06	0,06	0,06	+17 %
Andalucia	0,06	0,06	0,07	0,07	+16 %
France	0,17	0,26	0,19	0,20	+16 %
Grèce	0,20	0,21	0,20	0,19	-6 %
Crète	0,22	0,23	0,23	0,21	-3 %
Italie	0,19	0,24	0,22	0,19	+2 %
Puglia	0,18	0,19	0,18	0,19	+2 %
Portugal	0,13	0,09	0,11	0,12	-8 %
Alentejo	0,07	0,05	0,05	0,05	-29 %
Chypre	-	0,25	0,26	0,29	-32 % (2003-2007)
Slovénie	0,52	0,57	0,71	0,29	-44 %

Source : Calculs Agrosynergie à partir de données FSS d'Eurostat

3.1.3. La production et les signaux de qualité

L'huile d'olive bénéficie, sur la plupart des marchés, d'une image positive. Elle est considérée comme une alternative de haute qualité à l'ensemble des huiles et graisses comestibles. La diète méditerranéenne, dont l'huile d'olive constitue la caractéristique principale est renommée pour diminuer les risques de maladies cardiovasculaires. Les producteurs, les exportateurs et l'ensemble des institutions informent des bienfaits des différentes catégories d'huile. La qualité du produit est une des forces de ce secteur (Mili, 2006). Du fait du prix particulièrement élevé de l'huile d'olive par rapport aux autres huiles comestibles, la qualité est un facteur capital pour les performances et le développement du secteur.

La définition de la qualité de la production oléicole est chose complexe.

La norme ISO (International Standard Organisation) 8402 définit la qualité au sens large, comme étant "l'ensemble des propriétés et caractéristiques d'un produit, d'un processus ou d'un service qui lui confère son aptitude à satisfaire des besoins implicites ou explicites". La qualité regroupe un ensemble de caractéristiques qui modifient la valeur commerciale du produit.

A partir de cette définition générale de la qualité, plusieurs composantes fondamentales de la qualité des produits alimentaires peuvent être retenues. Il s'agit de la sécurité ou qualité sanitaire, de la santé ou qualité nutritionnelle, du goût, des services associés au produit, de la régularité, de la qualité spécifique dont notamment la qualité liée à l'origine géographique d'un produit, ou encore de sa qualité environnementale.

La Commission Européenne, dans la Fact Sheet sur la politique européenne en matière de produits agricoles de qualité, spécifie les critères généralement pris en compte dans le cadre des politiques agricoles de qualité qui sont :

- les caractéristiques spécifiques du produit souvent liées à l'origine géographique ou la zone de production,
- les ingrédients spéciaux,
- les méthodes de production résultant fréquemment de compétences et de traditions locales,
- l'observation de normes élevées en matière de protection de l'environnement,
- les modes de transformation, préparation, présentation et étiquetage, renforçant l'attrait du produit pour le consommateur.

La qualité d'un produit oléicole n'est donc pas un attribut unique mais un ensemble complexe d'attributs à la fois subjectifs et objectifs, externes (observables lors de l'achat ; il y en a assez peu en huile d'olive, bien plus pour les olives de table) et internes (perçus lors de la consommation), et pour certains tout à fait invérifiables par le consommateur (par exemple la qualité nutritionnelle). Du fait des caractéristiques non observables lors de l'acte d'achat, un consommateur ne pourra pas

connaître les attributs des produits. Face à ces problèmes de type informationnel, des dispositifs de signalisation / certification ont été mis en place afin d'améliorer le fonctionnement du marché :

- **Des normes d'étiquetage et de commercialisation.** La réglementation communautaire établit différentes catégories d'huiles d'olive et de grignons d'olives pour la commercialisation de ces produits à l'intérieur de la Communauté et dans les échanges avec les pays tiers. Elle distingue, d'une part, les huiles d'olives vierges (extra vierge, vierge et lampante, selon notamment le degré d'acidité) des autres types d'huile (raffinées, composées, de grignons, etc.), et, d'autre part, les huiles comestibles et non comestibles (cf. Tableau 24).
- **Des schémas de qualité liés à un territoire :** les Appellations d'Origine Protégée (AOP) et les Indications Géographiques Protégées (IGP) légiférées par l'UE depuis 1992.
- **La production biologique** qui apporte une information sur l'impact environnemental de la production ainsi qu'une garantie sur la qualité du produit consommé (absence totale de résidus).
- Enfin, **divers types de certifications** comme la production intégrée, les marques, les châteaux, des spécifications particulières liées au goût (fruitée, doux, etc.), les huiles monovariétales, etc.

3.1.3.1 La part des huiles vierges et non vierges

Tableau 12 : Part de la production nationale selon la catégorie d'huile, en Espagne, 2000-2006

	2000	2001	2002	2003	2004	2005		2006
< 0,5°	34%	29%	19%	14%	34%	41%	< 0,8°	52%
de 0,5° à 1°	20%	19%	15%	15%	24%	17%		
de 1° à 1,5°	27%	31%	35%	65%	24%	24%	de 0,8° à 2°	34%
de 1,5° à 3°	15%	15%	7%	3%	15%	5%		
> 3°	4%	7%	24%	4%	4%	13%	> 3°	14%

Source : MAPA Espagne

Tableau 13 : Part de la production nationale selon la catégorie d'huile, au Portugal, 1999-2007

	1999	2000	2001	2002	2003		2004	2005	2006	2007*
Extra (< 1°)	41%	52%	42%	38%	30%	Extra vierge (< 0,8°)	55%	72%	50%	72%
Fine 1° à 2°	30%	32%	31%	38%	16%	Vierge (0,9° à 2°)	40%	25%	37%	22%
Courante (2,1° à 3,3°)	18%	12%	15%	15%	4%	Lampante (> 2°)	5%	2%	13%	6%
Lampante (> 3,3°)	11%	4%	12%	9%	50%					

* provisoire

Source : INE Portugal

Tableau 14 : Part de la production nationale selon la catégorie d'huile, en Italie, 2007-2008

	2007	2008
Extra-vierge	61%	59%
Vierge	16%	18%
Lampante	23%	24%

Source : Ismea d'après des données de l'Unaprol

3.1.3.2 Les appellations d'origine

Fin 2006, 29 dénominations d'origine étaient reconnues en Espagne et une demi-douzaine en cours. En Andalucía, sur les 13 AOP existantes, 40 % ont été adoptées au niveau national à partir de 2004¹⁷. Ces chiffres dénotent un intérêt récent pour la mise en place d'AOP/IGP. Cet intérêt est motivé par une occasion de différenciation du produit permettant un meilleur positionnement à l'heure de la vente.

17 Ministerio de Medio Ambiente Medio Rural y Medio Marino, 2008. Datos de Denominaciones de Origen Protegidas (D.O.P.) e Indicaciones Geográficas Protegidas (I.G.P.) de los Productos Agroalimentarios.

L’Italie affiche 37 AOP et une IGP couvrant des surfaces non négligeables : entre 2004 et 2007, les surfaces de production italiennes en AOP/IGP sont demeurées à peu près constantes, à environ 8 % des plantations. Ceci représente environ 10 000 tonnes de production et compte pour 2 % de l’huile extra-vierge italienne. Les AOP/IGP sont produites essentiellement dans le Centre et le Nord de l’Italie, pour environ 65 % de la production nationale AOP/IGP en 2007, en particulier grâce à l’IGP Huile de Toscane. Selon les opérateurs, cette production constitue un marché de niche.

Tableau 15 : Evolution des surfaces et des producteurs d’olive sous AOP/IGP en Italie et en Puglia

		2004	2005	2006	2007
Italie	Surface d’oliviers en AOP/IGP (ha)	86 873	78 072	79 112	84 513
	% de la surface totale		7,8 %		8,3 %
Puglia	Surface d’oliviers en AOP/IGP (ha)	4 526	4 870	4 657	6 124
	% de la surface totale		1,6 %		2 %
	Nombre de producteurs sous AOP	559	598	554	677
	% des producteurs		0,3 %		0,4 %

Source : Istat, calculs Agrosynergie

En **Puglia**, la production sous AOP concerne une minorité de producteurs et une très faible surface d’oliveraies. La région est orientée vers une production de fort volume, sans recherche de différenciation des huiles. L’organisation du secteur de production et de la première transformation, caractérisée par un très grand morcellement, rend difficile l’implantation d’un système de qualité AOP/IGP. Plus de la moitié de la superficie AOP est située dans la province de Bari, dont Terra di Bari figure parmi les seules qui ont vu leur production augmenter en 2007, alors qu’elle diminuait dans les autres régions¹⁸.

Au Portugal, la production AOP couvre en 2005, 9 % de la sole oléicole pour 4 % des volumes d’huile commercialisés. L’Alentejo représente environ les ¾ de la production AOP du pays, pour 57 % des superficies. Aucune tendance nette ne se dégage entre 2000 et 2005 (les données pour les années après réforme manquent).

Tableau 16 : Production et part de l’oliveraie AOP au Portugal et en Alentejo

		2000	2001	2002	2003	2004	2005
Portugal	Volume de production AOP (1000 L)	778	1 605	1 544	1 068	1 170	1 307
	Part dans la production nationale	3 %	5 %	5 %	3 %	2,5 %	4 %
	Superficie des oliveraies AOP	26 126	38 996	27 139	29 418	22 983	29 957
	Part dans la superficie nationale			8,5 %	9 %	7 %	9 %
Alentejo	Volume de production AOP (1000 L)	712	1242	1012	677	849	924
	Part dans la production régionale	8 %	13 %	13 %	6 %	5 %	10 %
	Superficie d’oliveraies AOP	15 000	18 156	17 086	19302	11 989	16 931
	Part dans la superficie totale			15 %	15 %	10 %	13 %

Source : INE

D’après l’étude de cas, en **Alentejo**, l’AOP Azeite de Moura représente 90 % de la production régionale d’huile AOP (en surface comme en volume). En plus de l’AOP Azeite de Moura, l’Alentejo compte deux autres AOP d’huile d’olive et une AOP d’olive de table. La production d’huile AOP en Alentejo concernait, pour la campagne 2004/2005, 18 % des producteurs et 13 % de la superficie d’oliveraies de la région. Quant à la production d’olives de table en AOP, elle ne représente que 0,14 % de la production régionale d’olives de table.

D’après l’étude de cas, en **Alentejo**, les exploitations qui produisent sous AOP sont principalement des exploitations extensives et traditionnelles notamment du fait des variétés exigées dans le cahier de charges. Les zones concernées sont d’ailleurs pour les mêmes raisons, les zones les plus extensives et traditionnelles.

¹⁸ Source: Ismea d’après les données d’organismes de certification, Tutelage Consortium et Ismea

3.1.3.3 La certification biologique

L'agriculture biologique est relativement peu développée dans le secteur des oliveraies. C'est en **Italie** que cette production est la plus importante en termes de superficie (près de 110 000 ha en 2007, soit près de 30 % de la surface mondiale), suivie de près par l'**Espagne** (94 000 ha), la Tunisie et la **Grèce**, qui ont considérablement investi dans ce secteur ces dernières années. Le tableau suivant présente la part des surfaces en production biologique et en conversion dans les surfaces en oliviers pour les pays de l'UE.

La tendance est plutôt au développement de la production biologique en **Italie** depuis 2003, en **Grèce** (même si les données montrent un recul en 2007) et à **Chypre**. En **Espagne**, la part des surfaces en production biologique a légèrement augmenté entre 2000 et 2003 (+0,8 %) mais n'a pas évolué depuis. Au **Portugal**, il est difficile de dégager une tendance nette sur les données 2000-2007 ; la part de surfaces en production biologique semble être en baisse depuis 2005.

Tableau 17 : Part des surfaces d'oliviers en production biologique (y compris les surfaces en conversion) dans les surfaces totales en oliveraies, en %, 2000-2007

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Espagne	2,9 %	3,4 %	:	3,7 %	3,7 %	3,7 %	3,8 %	:
France	2,1 %	:	:	:	:	:	:	:
Grèce	1,7 %	:	1,9 %	2,2 %	3,2 %	4,9 %	7,4 %	6,4 %
Italie	8,1 %	10,4 %	8,7 %	7,4 %	7,6 %	9,2 %	9,2 %	9,5 %
Portugal	5,2 %	6,3 %	5,1 %	5,3 %	5,5 %	6,0 %	5,1 %	4,8 %
Chypre	:	:	:	:	2,5 %	4,2 %	4,5 %	4,9 %
Slovénie	:	:	:	:	0,5 %	0,9 %	3,4 %	2,6 %

Source : Eurostat, Agriculture biologique

3.1.3.4 Autres types de certification : le cas de la production intégrée

En **Espagne**, le Tableau 18 montre une certaine progression des superficies certifiées en production intégrée au cours des dernières années, progression qui semble plus importante que dans le cas de l'agriculture biologique.

Tableau 18 : Evolution de la production intégrée d'olive en Espagne

	2004	2005	2006	2007
Surface en production intégrée (ha)	87 200	100 346	170 582	199 382
Surface en oliveraies totale	2 464 800	2 465 300	2 476 500	2 513 400
Part de l'oliveraie nationale	3,5 %	4,1 %	6,9 %	7,9 %

Source : (MAPA, 2008)

En **Andalucía**, la production intégrée est réglementée par le Règlement Spécifique de Production intégrée (adopté le 15 avril 2008). Ce règlement a donné lieu à un cahier des charges détaillant les conditions de culture et de transformation, ainsi que le mode de certification, édité par la *Junta de Andalucía*, et s'inscrit dans le cadre d'un Programme d'amélioration de la qualité de la production d'huile d'olive et d'olives de table, soutenu par la Commission Européenne via le RDR. En 2006, la production intégrée représentait environ 13 % de la superficie de l'oliveraie andalouse, où ce type de production est donc relativement important (Junta de Andalucía, 2008).

En **Italie**, la production intégrée est plus caractéristique du centre et du nord de l'**Italie** (8 % de la production totale) que du sud (3 %), à l'exception de la Campania, qui joue un rôle pionnier en la matière, produisant 42 % de la production nationale.

La Région **Puglia** a mis à jour en 2008 le cahier des charges sur les points concernant la protection et le désherbage des cultures d'oliviers. Des fiches techniques pour la protection des cultures sont proposées pour chaque type de nuisance, indiquant des critères d'intervention, les actions à entreprendre ainsi que les produits chimiques autorisés. Peu d'information est disponible sur ce type d'agriculture.

Au **Portugal**, les superficies oléicoles qui ont bénéficié des Mesures Agroenvironnementales du RDR Production ou Protection Intégrée¹⁹ (cf. 4.2.5) représentaient 21 % de la surface nationale d'oliveraies. En 2007, elles ont diminué pour atteindre 11 % de la superficie (8 % de la superficie destinée à l'olive de table), malgré un montant d'aide plus important pour la période 2007-2013.

Tableau 19 : Surfaces aidées au titre de la Production Intégrée et part de la surface totale d'oliveraie, au Portugal, ha

	2005	2006	2007	2008
Superficie totale d'oliveraies (huile) en production intégrée	75 440		38 886	18 469
% de la superficie totale (huile)	21 %		11 %	-
Superficie totale d'oliveraies (table) en production intégrée	2 378		924	323
% de la superficie totale (table)	21 %		8 %	

Source : Anuário Inga

Dans l'**Alentejo**, 6 % de la superficie d'oliveraie a été soutenue au titre de la Production et de la Protection Intégrées en 2005. La surface concernée dans la région est donc relativement faible par rapport au niveau national.

Davantage de détails sur la qualité et les facteurs influant sur celles-ci sont présentés dans la question traitant de ce thème (cf. § 5.1.2).

3.1.4. Oliviculture et environnement

3.1.4.1 La production d'olive

Les effets environnementaux de l'oléiculture varient fortement selon les systèmes de production (cf. § 3.1.1.1), et dépendent des conditions pédoclimatiques et autres caractéristiques spécifiques des territoires dans lesquels les oliviers sont cultivés.

Ainsi, certains types d'exploitations productrices d'olives, par leurs pratiques culturelles peuvent avoir des impacts négatifs sur l'environnement : érosion des sols en particulier sur des sols en forte pente (liée notamment à la mécanisation et au travail du sol non raisonné, et à l'absence de couverture du sol en automne/hiver), appauvrissement des ressources en eau (lié à l'irrigation), pollution des sols et des eaux par des produits chimiques (ruissellement chargé en herbicides, lessivage), réduction de la biodiversité (utilisation de biocides, perte d'habitats surtout au sous-étage), résidus de produits chimiques sur les olives (utilisation de pesticides), pollution de l'air (notamment par le brûlage des résidus de taille ou les produits phytosanitaires), contribution au réchauffement climatique (utilisation d'énergie fossile pour la mécanisation, dégagement de protoxyde d'azote, gaz à effet de serre, lié à l'apport d'engrais minéral). Ces impacts négatifs sont donc plutôt liés à des systèmes irrigués, intensifs (mécanisés, utilisateurs d'intrants chimiques).

Cependant, la culture d'oliviers peut aussi avoir un impact positif sur l'environnement en termes de réduction du risque de ruissellement et d'érosion des sols (cultures en terrasse, couverture du sol), de maintien des habitats et de la biodiversité (arbres anciens, cultures associées, couverture végétale), de réduction du risque d'incendie (rôle de "coupure verte" dans des zones arbustives / de forêt sensibles aux incendies), de maintien de la diversité et du caractère des paysages (murets de pierre, arbres centenaires, etc.). Ces impacts positifs sont liés en général à des systèmes de production traditionnels, localisés sur des sols en pente, non mécanisés, non irrigués, à bas niveau d'intrants. (CE DGAgri, 2002 le secteur de l'huile d'olive dans l'UE ; Beaufoy, 2002 ; Metzidakis et al., 2007).

¹⁹ Au Portugal, le RDR 2000-2006 distinguait la Production et la Protection Intégrées, chacune donnant lieu à une aide différente, plus élevée dans le cas de la Production Intégrée dont les conditions sont plus strictes.

L'impact de la culture d'oliviers sur l'érosion des sols est un sujet particulièrement important puisque les oliveraies sont souvent situées dans des zones où le risque d'érosion des sols est important (zones méditerranéennes / sèches, avec des pentes fortes).

Les effets de la culture d'oliviers sur l'environnement doivent aussi être considérés par rapport aux cultures alternatives qui pourraient se substituer aux oliveraies : cela a été mis en avant dans l'évaluation de l'impact environnemental de l'OCM huile d'olive (Oréade-Brèche, 2005).

Davantage de détail sur l'oléiculture et l'environnement sont présentés dans la question d'évaluation traitant du maintien des systèmes de production traditionnels et de la protection de l'environnement (cf. § 6.1).

3.1.4.2 Les technologies d'extraction de l'huile d'olive et leurs effets environnementaux

L'extraction de l'huile d'olive comprend deux grandes étapes : la préparation de la pulpe d'olives (broyage) et l'extraction proprement dite, c'est-à-dire la séparation de l'huile des autres composants, solides ou liquides.

Après les opérations préliminaires de préparation des olives (tri, pesage, entreposage, lavage), celles-ci sont broyées mécaniquement à l'aide de broyeurs à meule, ou de broyeurs à marteaux/couteaux/disques. Le résultat de cette phase est la constitution d'une pâte d'huile, composée d'une fraction solide (fragments de noyaux, peaux et pulpe) et d'une fraction liquide (émulsion d'eau et d'huile).

Cette pâte est ensuite malaxée afin de faciliter la séparation de l'eau et de l'huile.

L'extraction consiste à séparer le moût d'huile et les grignons (fraction solide constituée par les fragments de noyau, des peaux et morceaux de pulpe). Il existe trois types de méthodes d'extraction :

- extraction par pression : c'est la méthode traditionnelle (ancienne), elle permet d'obtenir un bon rendement en huile mais nécessite beaucoup de main d'œuvre, présente des risques de dégradation de la qualité et un fonctionnement en cycle discontinu. Elle a été largement remplacée par des systèmes continus utilisant la centrifugation mais reste importante en Italie où près de la moitié (47 %) des moulins l'utilisaient encore en 2004 (ISMEA, 2004 dans Mili et Mahlau, 2005 ; des données plus récentes indiquent 30 % (Cogea, 2009)).
- extraction par centrifugation : méthode la plus couramment utilisée de nos jours, elle permet de réduire les coûts de transformation et d'améliorer la qualité de l'huile. On distingue grosso modo les décanteurs à trois phases des décanteurs à deux phases, les plus modernes, conçus pour pallier des inconvénients du système à trois phases notamment limiter la consommation d'eau, d'énergie et le rejet d'effluents (margines). Le système à deux phases s'est largement répandu en Espagne, où il est utilisé dans 87 % des moulins en 1999 (Capogna et al., 2001 dans Mili et Mahlau, 2005), tandis qu'en Italie, le système à trois phases est majoritaire (80 % des moulins utilisant la technique de centrifugation avaient un système à trois phases en 2001 Capogna et al., 2001 dans Mili et Mahlau, 2005).
- extraction en Sinolea / par percolation : système le plus récent, il combine les avantages des deux systèmes précédents. Ce type de décanteur nécessite l'ajout d'une quantité réduite d'eau et sépare trois fractions (grignon humide, margines et moût d'huile). L'avantage de ce système est qu'il produit une quantité moindre de margines et avec une charge polluante plus réduite.

Le problème écologique majeur de la production d'huile d'olive est lié au rejet des margines ou eaux de végétation. (CNUCED, ADE, 2002 ; Chimi, 2006). Les margines contiennent encore de l'huile et sont traitées une deuxième fois pour en extraire un maximum d'huile. Cependant, on ne sait pas retraiter ces eaux à forte teneur en matière organique (mélange d'eau et de graisse) et donc potentiellement très polluantes, surtout pour les nappes phréatiques. Les margines sont généralement épandues sur des terres agricoles voisines des moulins. Leur rejet dans les rivières est en principe interdit par les réglementations nationales car la consommation d'oxygène lors de

l'oxydation de la matière organique a des effets négatifs sur la vie aquatique et les margines contiennent des substances toxiques, les polyphénols, quoiqu'en concentration relativement faibles (ADE, 2002).

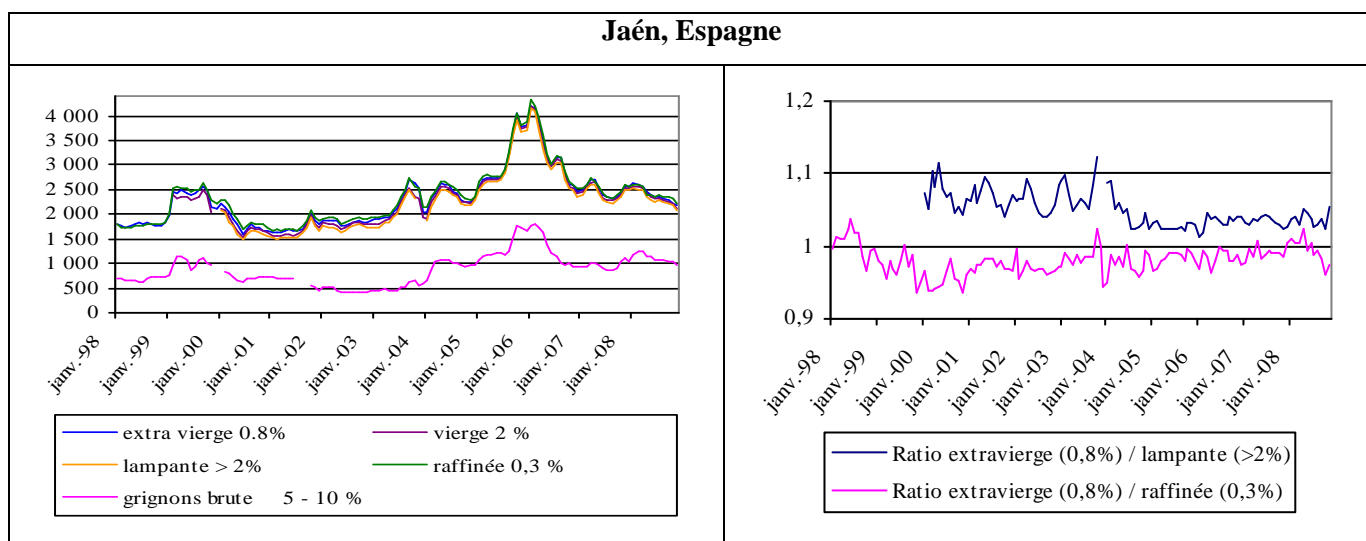
Or, l'extraction continue à trois phases produit une quantité très importante de margines (voir ci-dessus). D'un point de vue environnemental, ce type de procédé est donc défavorable comparé aux autres. Le procédé d'extraction continue à deux phases limite la production de margines en produisant des grignons plus humides qui sont ensuite déshydratés et utilisés. Une étude réalisée par Amirante et al. (1993) et citée par la CNUCED (conférence des nations unies sur le commerce et le développement) réalisée sur différentes variétés d'olive montre qu'effectivement l'extraction à trois phases produit 97,2 L de margines / 100kg d'olives tandis que l'extraction à deux phases produisent seulement 8,3 L/100kg (Source : CnuCED d'après Amirante et al., 1993). Au-delà du problème des rejets d'effluents, le système continu à trois phases est très consommateur d'eau et d'énergie thermique (Chimi, 2006 ; ADE, 2002).

3.1.5. Les prix au producteur

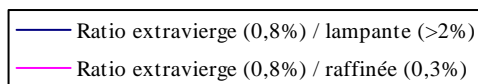
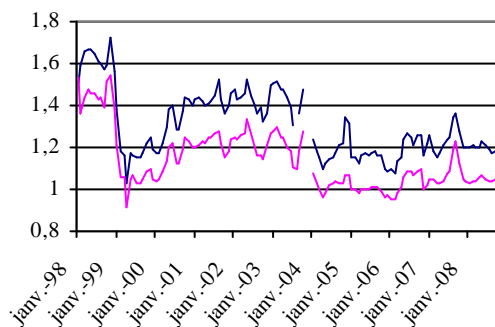
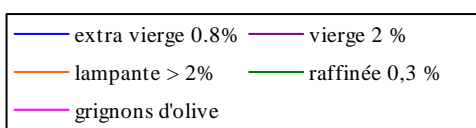
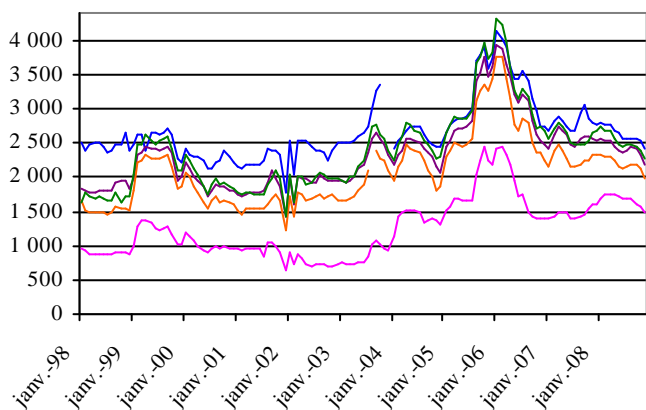
Les prix au producteur sont déterminés généralement à la quantité d'huile livrée. Des grilles de prix différenciées peuvent être utilisées (mais ce n'est pas toujours le cas) en fonction de certains critères reflétant la qualité de la production, en particulier le taux d'acidité et la variété.

Du fait de son caractère dominant sur les volumes, l'Espagne est la région marquant les prix de gros pour l'ensemble de l'UE et du commerce international. La figure ci-dessous présente les évolutions des prix de gros sur les principaux marchés (Jaén, Bari et Chania) et au Portugal. Ces prix sont des prix d'achat au moulin, pour des volumes commercialisés en gros et en vrac. Cela ne couvre donc pas les échanges directs producteurs/consommateurs, ni les produits particuliers comme les AOP/IGP, huile biologique, etc. Cependant ce sont des séries continues de bonne fiabilité pour l'estimation des prix de références pour l'ensemble du commerce communautaire d'huile.

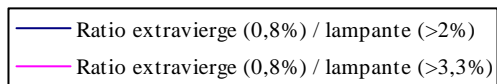
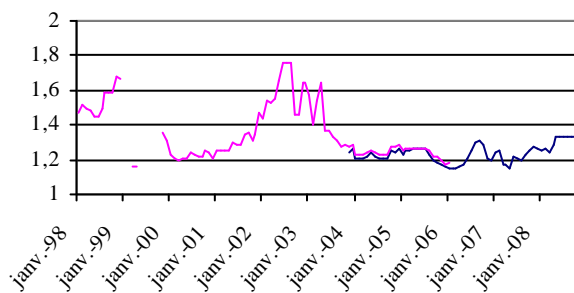
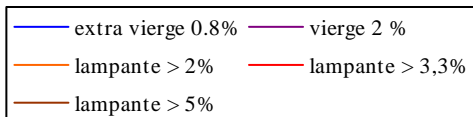
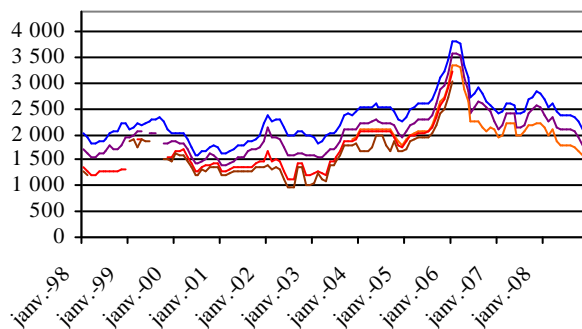
Figure 13 : Evolution des prix de gros des huiles d'olive sur les principaux marchés européens, pour différentes qualités, 1998-2008, euros/tonne (à gauche), et évolution de ratio de prix en huile de différents qualité (à droite)

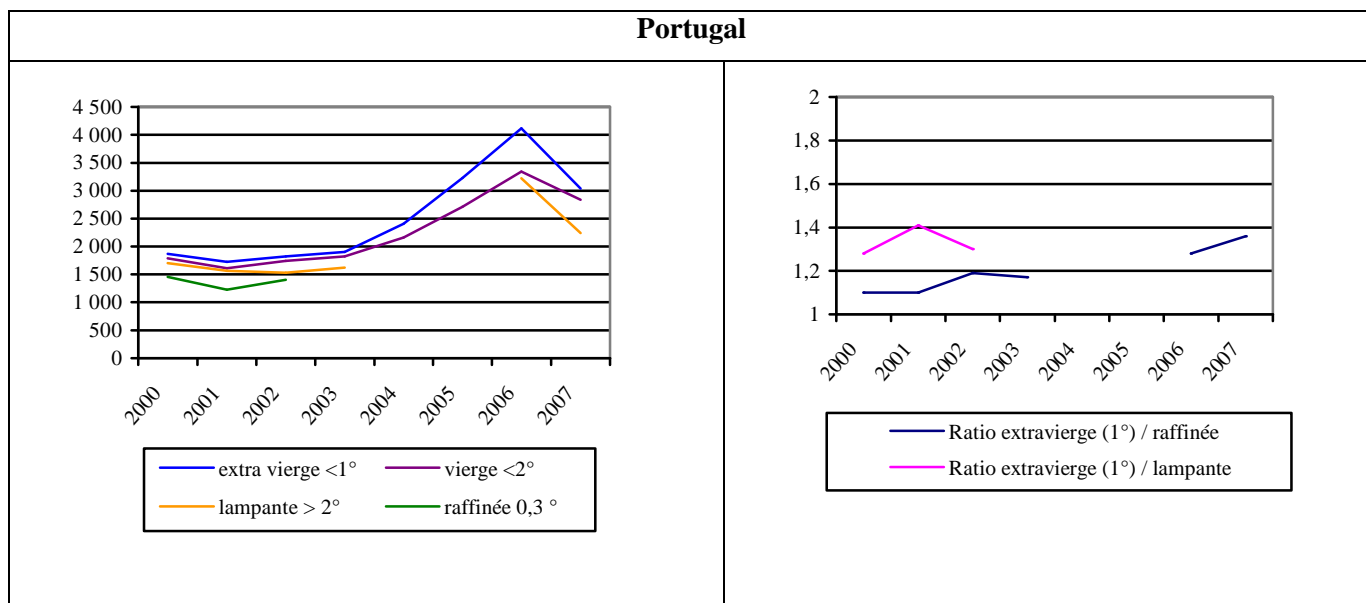


Bari, Italie



Chania, Grèce





Source : Commission européenne sur base des déclarations des Etats membres , et calculs Agrosynergie, sauf Portugal :
INE, Estatísticas Agrícolas et calculs Agrosynergie

L'observation des évolutions des prix des principaux marchés montre :

- des tendances similaires en Espagne, Italie et Grèce, alignées sur les évolutions espagnoles,
- des niveaux de différenciation de prix selon la qualité très différents en Espagne par rapport aux deux autres marchés. En Espagne, les prix en vrac des huiles extra vierge, vierge, lampante et raffinée sont très proches (la différence est inférieure à 5 % dans les dernières années, l'huile raffinée pouvant être plus chère que l'huile extra vierge). En Grèce et en Italie, la différence de prix entre l'huile extravierge et lampante est plus marquée, autour de 20 % depuis plusieurs années
- une hausse exceptionnelle des prix au cours des campagnes 2004-2005 et 2005-2006, bien au-dessus des prix les plus élevés connus dans les années précédentes. Le maximum est atteint fin 2005 à plus de 4000 euros/tonne en Espagne et en Italie,
- une baisse presque continue des prix depuis janvier 2006 (qui atteint début 2009 des niveaux très bas, autour de 1800 euros/tonnes).

D'avantage de détail sur les prix, notamment selon la qualité des huiles sont présentés dans la question traitant de la qualité (cf. § 5.1.3).

3.2. Caractéristiques de l'aval et organisation des filières d'huile d'olive et de l'olive de table

3.2.1. Les caractéristiques de l'aval de la filière d'huile d'olive

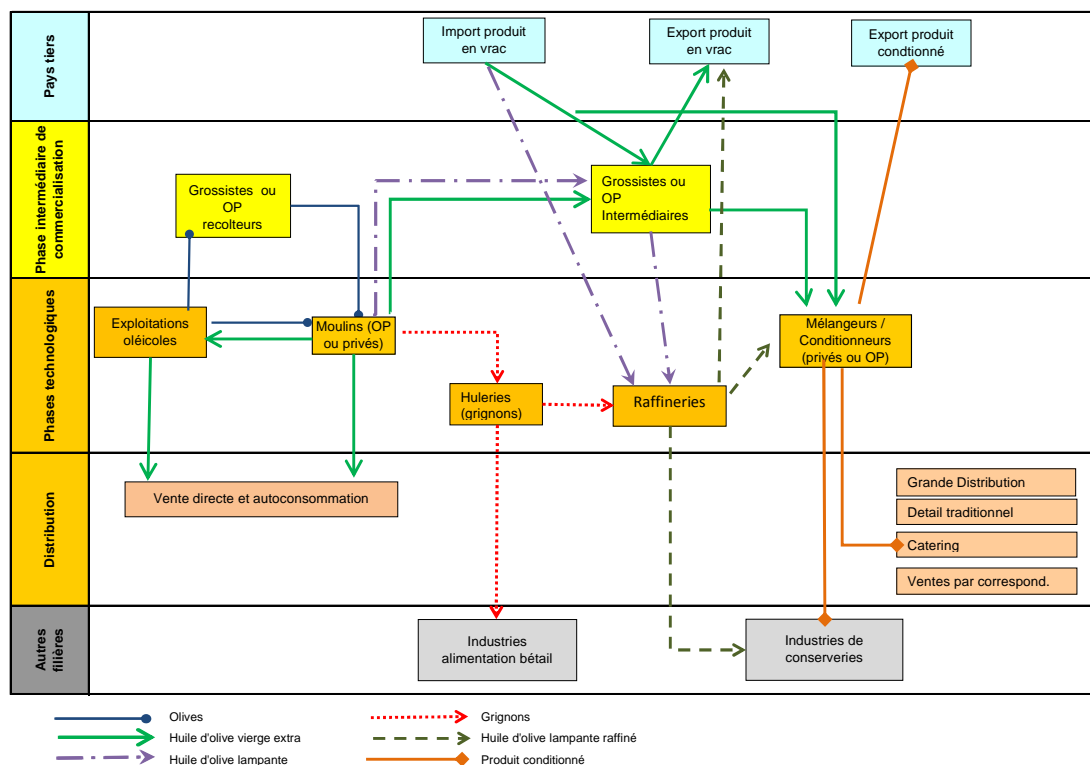
La filière de production d'huile d'olive est décrite par l'ensemble des opérateurs (de la production d'olives à la consommation d'huiles d'olive) et les interactions et modes de coordination entre ces acteurs. Il y a différentes filières dont l'organisation diffère notamment selon les pays.

3.2.1.1 Schéma d'organisation de la filière Huile d'olive

Dans les schémas d'organisation des filières ci-dessous, sont identifiés les différents acteurs (les producteurs agricoles, les huileries de première transformation, les industries d'extraction d'huile de grignons, les industries de raffinages, les entreprises de conditionnement, les distributeurs et les consommateurs des produits transformés), et les principaux flux de matières entre eux. Le schéma

prend en compte la matière première, quatre catégories d'huiles, le produit commercialisé en vrac et le produit conditionné.

Figure 14 : Principaux flux et fonctions dans la filière huile d'olive de l'Union européenne



Source: Agrosynergie

L'organisation est très complexe en raison du niveau de spécialisation élevé des opérateurs dans les phases technologiques, qui engendre des « business areas » spécifiques et des relations multiples entre ces différentes phases.

En dehors de quelques cas d'intégration verticale (notamment dans les filières courtes mais également depuis quelques années par le fait de groupe industriel important), l'organisation de la filière de l'huile présente une séparation nette de la phase de la production (pressurage des olives, raffinage des huiles lampantes, commercialisation du produit semi-fini) et de la phase de la commercialisation (mélange, conditionnement, distribution).

Les systèmes des grands pays producteurs se sont spécialisés dans certaines activités économiques : l'Espagne dans la production d'huile en vrac (dont une partie importante est exportée, notamment vers l'Italie) et l'Italie dans le mélange et le conditionnement du produit destiné à la consommation finale (pour la consommation nationale et l'export, notamment hors UE).

La phase de commercialisation est dominée par quelques grands acteurs (SOS, Sovena, Hojiblanca) dont le principal, SOS concentre 22 % du marché. On a donc une structure de filière de type oligopole avec un secteur amont très morcelé et un aval particulièrement concentré. Ces grands groupes dominants ont des stratégies d'expansion et de consolidation caractérisées par l'internationalisation des acteurs et l'intégration verticale de la filière à l'initiative des embouteilleurs. Par exemple, SOS prévoit d'augmenter le nombre de ses moulins dans les prochaines années (Maroc, Tunisie, Turquie, etc.) afin de contrôler 20-25 % de ses approvisionnements, et pouvoir stabiliser les prix de vente. C'est également le cas de Borges, Hojiblanca, Acesur (Mili, 2006). La compétition sur le marché international de l'olive pousse les grandes entreprises à multiplier les installations tant dans les pays de l'UE que hors de l'UE. Ceci leur permet d'étendre leur position dans les pays non producteurs et de bénéficier d'un accès sans

taxe à l'importation comme aux Etats-Unis (où les produits provenant de l'UE sont taxés contrairement à ceux provenant des pays du Sud de la Méditerranée) (Mili 2006).

Autre élément significatif, la part des marques blanches²⁰ dans la consommation finale est très importante et en croissance : en Espagne, les marques de distributeurs représentent presque 50 % du marché, au Portugal, 23 %, et en Italie, 11 % (Mili et Mahlau, 2005).

3.2.1.2 Eléments sur l'aval de la filière huile d'olive espagnole

L'Espagne est le premier pays producteurs d'huile d'olive, et l'oléiculture est un secteur agricole important (7 % de la valeur de la production agricole nationale en 2005, source : INE), notamment de l'Andalucía (25 % de la valeur de la production). Le secteur de la production est fragmenté au sein 413 000 exploitations d'une taille moyenne de 5,3 ha en 2007 (cf. § 3.1.2).

Au stade de première transformation, on compte actuellement 1 730 moulins, dont 45 % sont en Andalucía. Ce nombre élevé cache cependant une concentration importante de la transformation en huile : la majorité de ces moulins ont des capacités faibles (entre 20 et 100 tonnes), mais le tiers des volumes sont produits dans les moulins de grandes capacités (1 000 à 2 500 tonnes). Les plus grandes structures sont les moulins-coopératives. Plus de la moitié des moulins, au moins 56 %, sont des coopératives (dites coopératives de premier niveau), et transforment environ 70 % de la production. Les coopératives sont en moyenne plus grandes que les autres moulins : leur capacité moyenne est environ le double de celle des autres moulins (Mili et Mahlau, 2005). Les plus grands sont Hojiblanca (150 000 tonnes d'huile, Jaén coopérative : 40 000 tonnes, Oleoestepa 24 000 tonnes, Olivar de Seguras, 20 000 tonnes). Le secteur de première transformation espagnol a connu durant ces dernières années une modernisation technologique, avec le développement de l'extraction continue à deux phases.

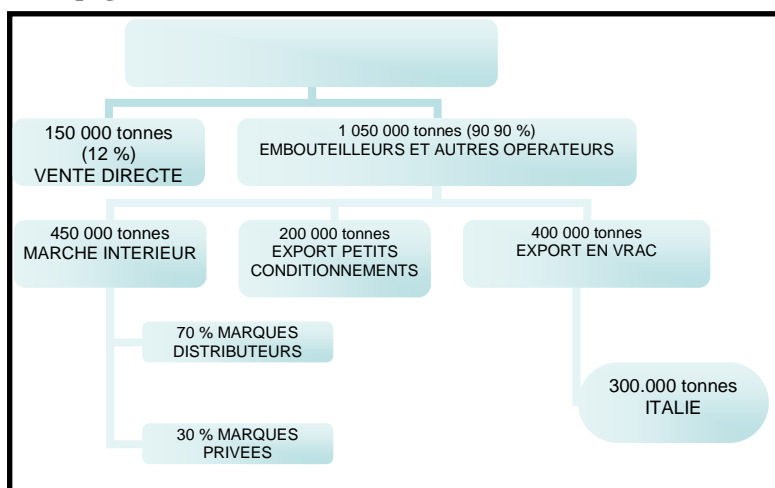
Au stade de la seconde transformation, on compte plus de 60 usines d'extraction d'huile de grignon, 21 raffineries et près de 1500 autres opérateurs dont 400 embouteilleurs. Le grand morcellement de ce secteur justifie le rôle d'intermédiaires commerciaux entre les différents échelons de la filière, même si les coopératives de second et troisième niveaux assurent une partie importante de la vente en vrac (estimé à 90 % les volumes commercialisés en vrac) après des acheteurs finaux (embouteilleurs, exportateurs, etc.).

Par ailleurs le secteur a vu se développer des coopératives de second niveau qui ont une place importante dans le commerce de gros ; elles commercialisent environ la moitié de la production d'huile d'olive nationale, et une grande partie d'entre elles conditionnent une part croissante de l'huile d'olive vierge qui provient des membres des moulins-coopératives (coopératives de premier niveau) (MAPA, 20004 dans Mili et Mahlau, 2005).

La principale raffinerie raffine, conditionne et commercialise plus de 30 % de l'huile espagnole (COI, Profil Espagne E108/Doc n°4). Enfin, il semble que l'Espagne achète de l'huile de grignons d'olives au Portugal et à la Grèce pour la raffiner dans ses propres unités (Mercasa, 2004 dans Mili et Mahlau, 2005). Les raffineries s'approvisionnent auprès des moulins privés ou des coopératives de second niveau. La production nationale d'huile est destinée à 50 % à l'export.

²⁰ Une "marque blanche" est un produit ou un service proposé à une ou plusieurs sociétés qui se chargent de sa distribution sous leur marque.

Figure 15 : La filière espagnole d'huile d'olive



Source : élaboration Agrosynergie, sur la base des entretiens d'étude de cas

La principale caractéristique de la commercialisation de l'huile d'olive en Espagne est sa forte concentration bien qu'il y ait un grand nombre d'entreprises qui travaillent dans ce secteur. En 2005, deux groupes commerciaux se partagent 39 % du marché intérieur (Groupe SOS, avec 27 % des parts de marché et 19 % des exportations et la société Sovena Iberica avec 12 % des parts de marché). La troisième entreprise, AOP Iberia, pourvoit 8 % du marché et Aceites Coosur de 7 %. L'huile d'olive espagnole est à la fois destinée au marché national et à l'exportation.

Pour ce qui est de la vente au consommateur final, une partie importante des ventes se fait en direct par le producteur ou le moulin (environ 12 % des volumes), près de 60 % via la grande distribution, le reste au travers des commerces de détail principalement. En grande et moyenne surfaces (GMS), la consommation est essentiellement tournée vers la catégorie "huile d'olive" (80 % des volumes), les huiles vierges et extravierges ne représentant que 20 % des volumes. Indépendamment des lieux de ventes, les huiles vierges extra représentent en Espagne 40 % des volumes.

Au niveau de la filière d'olive de table (500 000 tonnes par an), la production et la transformation sont concentrées en Andalucía et particulièrement à Séville (respectivement 55 % et 35 % des industriels pour 79 % et 58 % de la production). La moitié de la production est vendue directement par les producteurs individuels aux usines de conserve, le reste transitant par des coopératives de producteurs.

3.2.1.3 Eléments sur l'aval de la filière huile d'olive italienne

La production italienne d'huile d'olive est fortement localisée dans le sud du pays : les Pouilles, la Calabre et la Sicile concentrent près des trois-quarts des volumes. Le secteur de la production est très fragmenté au sein de 750 000 exploitations dont la taille moyenne est de 1,3 ha d'oliviers. Près de la moitié de ces exploitations sont spécialisées (80 % des superficies) et la part des pluriactifs y est importante. Depuis 2000, la production se concentre davantage dans les exploitations de taille moyenne et grande. Enfin, environ 8 % des surfaces sont certifiées sous une des 38 AOP ou IGP du pays, et 10 % est en production biologique. Il y a actuellement 40 organisations de producteurs mais elles rassemblent une petite partie seulement de la production.

Le secteur de la première transformation est également très atomisé. Bien que le nombre de moulins ait fortement diminué dans les années 1990 (surtout dans le sud), il reste élevé : plus de 5000 (soit 3 fois plus qu'en Espagne), soit une production moyenne de 120 tonnes d'huile / moulin. En général, les moulins du sud de l'Italie ont une capacité de production plus importante que ceux du nord et centre. Les moulins italiens sont moins modernes sur le plan technologique que les moulins espagnols : près de la moitié utilisent encore une presse, et ceux qui utilisent la centrifugation ont en majorité un décanteur à trois phases. Ceci pourrait être lié d'une part à la

petite taille des moulins et d'autre part à un choix marketing de maintenir un mode d'extraction traditionnel (Mili et Mahlau, 2005). Certains moulins ont des installations pour mettre en bouteille l'huile produite, mais dans la plupart des cas, les ventes sont faites en vrac à des grossistes ou directement aux embouteilleurs ou aux raffineurs. En 2006, Ismea estime qu'il y a environ 5000 moulins, dont 70 % sont dans le sud.

La seconde transformation est réalisée par des grands groupes industriels qui conditionnent l'huile dont ils maîtrisent la production ou qu'ils achètent aux moulins : il s'agit des embouteilleurs. Là encore, on distingue de nombreuses petites structures, proches de la production, localisée dans le sud du pays, et quelques grandes sociétés dont les installations sont situées dans le centre et le nord du pays. En 2006, Ismea estime à 200 le nombre d'entreprises de seconde transformation.

Les raffineries sont généralement de petites entreprises assez intégrées verticalement. Les quelques grands groupes fonctionnent généralement comme des unités industrielles classiques, achetant l'huile, faisant les traitements et les mélanges nécessaires, mettant en bouteille (en général loin des lieux de production) et la commercialisant.

Du fait de la fragmentation de la phase de première transformation, les intermédiaires commerciaux et les grossistes jouent un rôle très important dans les échanges le long de la filière. Ils interviennent entre les moulins et les embouteilleurs, mais aussi, entre les embouteilleurs ou l'industrie et la distribution au consommateur final.

Bien que l'Italie soit le second producteur mondial d'huile d'olive, elle est déficitaire et importe un volume d'huile équivalent à sa production. Ces volumes importants génèrent une activité de négoce et de conditionnement souvent conduite par des entreprises de grandes tailles, italiennes, espagnoles ou multinationales. Grâce à la valorisation de marques italiennes traditionnelles, à d'importants efforts marketing et aux volumes considérables commercialisés, l'Italie maintient des parts de marchés importantes au niveau national et à l'export.

L'aval de la filière est très concentré au niveau des grands embouteilleurs. Les six premières entreprises de commercialisation d'huile d'olive vierge maîtrisent 42 % du marché (en valeur). Le marché de l'huile d'olive (mélange d'huiles raffinées et d'huiles vierges non lampantes) est plus concentré encore : les six premières entreprises regroupent environ 60 % des parts de marché. (source : Mili et Mahlau, 2005).

Enfin, pour ce qui est de la commercialisation, la consommation nationale absorbe 57 % de l'offre italienne, les exports 27 %, l'industrie agro alimentaire et la restauration hors domicile, 16 %. Si on se concentre sur la consommation nationale : la grande distribution est largement dominante (52 % des ventes), la vente directe et l'autoconsommation, 24 %, et la vente au détail 11 %. Les autres circuits écoulent 13 % des volumes (Source : Ismea).

3.2.1.4 Eléments sur l'aval de la filière huile d'olive en Grèce

Le nombre de moulins en Grèce est relativement élevé : 2 232 sur la campagne 1999/2000, la plupart sont de petite taille (39 % produisent moins de 100t d'huile, 94 % moins de 500 t) (Source : DG-Agri, unité de marché). Près de 60 % des moulins sont localisés dans le Péloponnèse et en Crète (Galapoulos et Mattas, 2005 dans Mili et Mahlau, 2005). Les opérateurs grecs ont des capacités de stockage modernes. La première transformation a aussi connu un phénomène de modernisation avec, d'une part, le remplacement de la plupart des équipements traditionnels par des installations modernes et, d'autre part, l'émergence de nombreuses unités d'extraction de l'huile d'olive équipées de systèmes continus (voir partie sur les technologies de transformation). Ces évolutions ont conduit à une amélioration de la qualité des huiles d'olive produites. (Source : COI, Profil Grèce ; Mili et Mahlau, 2005)

La majeure partie (75 %) de l'huile d'olive produite en Grèce est de l'huile d'olive vierge. Sur la campagne 1998/99, la Grèce disposait en outre de 27 industries de raffinage, 42 unités d'extraction d'huile de grignon, 90 installations de conditionnement. (Source : COI, Profil Grèce)

L'huile d'olive grecque est à la fois destinée au marché national et à l'exportation. Environ 65 % de l'huile d'olive était consommée au niveau national à la fin des années 1990 dont près d'un quart par les producteurs eux-mêmes directement à la sortie des moulins, sans transformation supplémentaire, ni conditionnement. Les trois quarts restant étaient conditionnés dans des packs de moins de 5L (Panagiotou, 1995 et Ismea, 2004 dans Mili et Mahlau, 2005). Sur le marché de l'huile d'olive labellisée/standardisée, trois entreprises détenaient environ 60 % des parts de marché en 2001/02, le reste étant détenu par un grand nombre d'opérateurs de petite taille, principalement des coopératives, travaillant à une échelle locale. Sur le marché de l'huile d'olive vierge, la concentration est encore plus importante : deux marques représentaient 70 % des parts de marché (Galanapoulos et Mattas, 2005 dans Mili et Mahlau, 2005).

3.2.1.5 L'aval de la filière huile d'olive au Portugal

Au stade de la première transformation, au Portugal, on observe une tendance nette à la baisse du nombre de moulins, total et en fonctionnement (i.e avec une production d'huile effective), depuis le début des années 1980 : le nombre d'opérateurs reconnus est passé de 904, en 2000, à 409, en 2007, et le nombre de moulins en fonctionnement de 697 à 335. Malgré tout, le secteur de première transformation reste caractérisé par un nombre élevé de moulins avec des capacités de transformation relativement faibles. En 2007, la capacité de transformation moyenne des 335 moulins productifs est de 83 tonnes d'huile d'olive. De plus, sur les 409 opérateurs reconnus, 74 ne fonctionnaient pas en 2007. Parmi ces opérateurs de transformation une cinquantaine sont des coopératives.

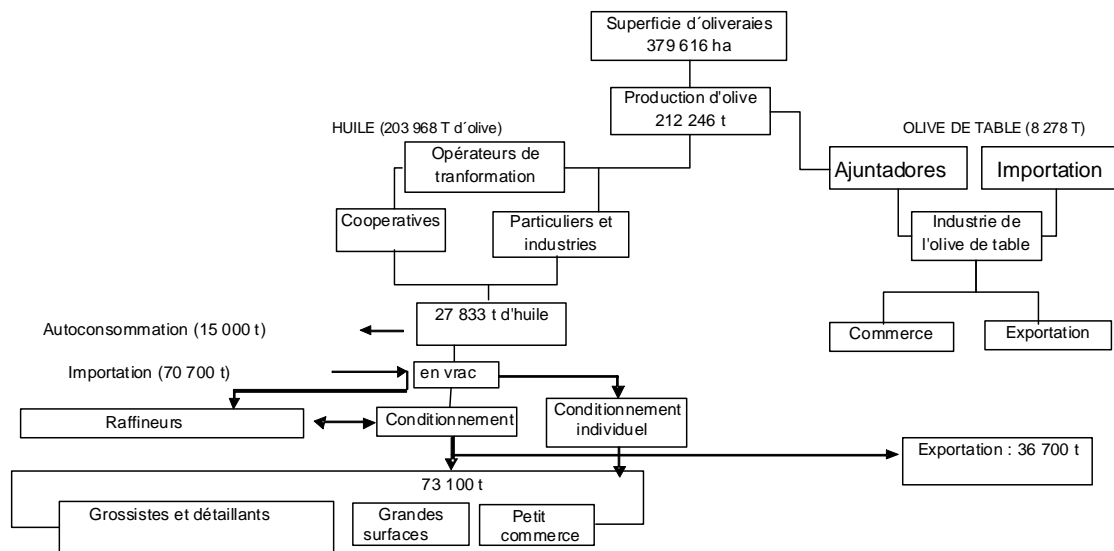
En 2004/2005, près de 60 % des moulins utilisaient un système d'extraction traditionnel (presse) et produisaient 20 % de la production d'huile nationale. Les autres avaient un processus de transformation continu à 2 ou 3 phases ; environ 45 % de la production, sortant des moulins à 2 phases. En 2007, une grande partie des opérateurs traditionnels ont fermé mais la capacité de transformation n'a pas diminué, voire a augmenté. L'évolution de la capacité de transformation entre 2000 et 2007 est difficile à analyser car la quantité d'olives transformées dépend surtout de la quantité produite qui varie sensiblement d'une année sur l'autre, mais elle est en progression constante. Ainsi, la capacité moyenne de transformation était égale à 35 tonnes d'huile / moulin en 2000 à 74 t / moulin en 2004, 48 t / moulin en 2006 et 79 t / moulin en 2007. Il ne reste qu'une centaine d'opérateurs traditionnels (contre 376 en 2004). Cette diminution est principalement liée aux nouvelles normes environnementales plus restrictives qui nécessitaient des investissements importants de la part des opérateurs, à l'abandon de quelques oliveraies dans certaines zones et à l'âge de responsables de certains moulins. Cette modernisation du secteur de première transformation a permis d'améliorer la qualité des huiles d'olive produites, même si la proportion d'huile avec une acidité libre supérieure à 2g / 100g (huile lampante) varie sensiblement selon les années.

En 1999/2000, on comptait 8 unités de raffinage, 13 unités d'extraction d'huile de grignons d'olives et 49 unités de conditionnement (Source : Statistiques des Etats membres in European Commission, 2003a dans Mili et Malhau, 2005).

Concernant l'embouteillage, on compte une centaine de producteurs-embouteilleurs de petite dimension et des embouteilleurs de plus grande taille. Il existe une association de promotion de l'huile d'olive portugaise, *Casa do azeite*, dont 54 entreprises de commercialisation d'huile d'olive sont membres. Ces entreprises représentent 95 % de l'ensemble des huiles d'olive de marque mises en bouteille au Portugal (dont 2 à elles seules 60 %). Elles achètent de l'huile ou en produisent, font le conditionnement et la commercialisation surtout auprès de la grande distribution. La production portugaise est destinée à la fois au marché national et à l'exportation.

Au niveau de l'industrie, le groupe Nutrinvest est le leader du secteur huile d'olive. A travers ses filiales Sovena et Tagol, il contrôle 60 % de la capacité totale de raffinage. Sovena a notamment une filiale majeure en Espagne (Rabobank, 2003). La part de marché des marques de distributeurs a augmenté de 15 à 23 % entre 2002 et 2004 (Mili et Mahlau, 2005).

Figure 16 : Organisation des filières huile d'olive et olive de table au Portugal et principaux flux en 2007



Source : Agrogen, 2009

3.2.1.6 L'aval de la filière huile d'olive à Chypre

La filière huile d'olive absorbe la quasi-totalité des volumes de production d'olives. Le secteur de première transformation a connu une certaine modernisation depuis les années 1990. En 2004, le secteur comptait 33 moulins (PDR 2004-2006), pour une production d'huile brute (sortie moulin) de 3 750 tonnes (Statistical service of Cyprus). La capacité moyenne des moulins chypriotes s'élevait donc à 114 tonnes/moulin. Selon les statistiques chypriotes, il y avait, en 2006, 27 entreprises pour la production d'huiles et graisses brutes et 5 raffineries.

Même si ces moulins ont encore besoin d'être modernisés, presque tous utilisent des systèmes d'extraction par centrifugation, un seul utilise un système classique (PDR 2004-2006 ; Papandreou, 2004). Les principaux enjeux du secteur identifiés par Papandreou (2004) sont liés au manque de cuves de stockage dans les moulins et au manque de cuves inox destinés aux embouteilleurs pour le stockage temporaire de l'huile avant embouteillage.

Jusqu'en 2002 (pendant quarante ans), la commercialisation d'huile d'olive (et d'olives de table) était gérée par l'Office de commercialisation des produits oléicoles chypriotes (SEKEP). L'objectif principal du SEKEP était la programmation et l'achat d'huile d'olive (et d'olives de table) aux producteurs à prix fixes, sous condition que les produits aient une qualité acceptable. Ceci garantissait un prix minimal aux producteurs et une qualité minimale aux consommateurs, ainsi que des prix stables. Le SEKEP était de plus chargé de mener des opérations de promotion des produits oléicoles. Cependant, certaines défaillances de gestion ont été mises en évidence (notamment des durées de stockage trop longues et un manque de stratégies marketing) et en 2001 seuls 25 à 30 % de la production totale d'huile d'olive était livrée au SEKEP (General Auditor of Cyprus Republic, 2001). Le reste de la production était principalement distribué par les producteurs au travers de circuits courts (parents, amis etc.).

En 2002, en vue de l'adhésion à l'UE, le secteur de la commercialisation d'huile d'olive (et d'olives de table) a été ouvert à la concurrence. Le SEKEP a été renommé Office des produits oléicoles (SEP) mais ses activités de commercialisation ont été maintenues jusqu'en 2005 pour écouler les stocks. De nouvelles entreprises sont donc entrées dans ce secteur qui a connu en conséquence des changements sur différents aspects de la chaîne de commercialisation : innovations de conditionnement, élargissement de la gamme de produits proposés à la consommation, tant au niveau du contenu (développement d'huiles de variétés d'olive spécifiques, d'huiles biologiques,

infusées à l'origan, etc.) que des emballages (bouteilles miniatures de 50ml, gros container pour la restauration hors domicile).

Une partie de l'huile d'olive commercialisée à Chypre provient d'autres pays, Grèce principalement : elle est achetée en général par des importateurs de produits alimentaires puis revendue aux hypermarchés.

Le commerce de détail des produits alimentaires chypriote est en pleine restructuration. Jusqu'il y a peu, le marché était divisé entre les distributeurs locaux et les grossistes. Quatre grands groupes de distribution nationaux se partagent 55 % du marché des produits alimentaires. L'évolution actuelle est marquée par l'émergence de grandes entreprises de distribution multinationales comme l'implantation de Carrefour-Marinopoulos à Nicosia en 2007, les facilités d'approvisionnement auprès des Etats membres de l'UE suite à l'adhésion et le développement de marques distributeurs par les grands groupes de distribution locaux.

3.2.2. Les caractéristiques de l'aval de la filière olives de table

3.2.2.1 Technologies de transformation des olives de table

L'olive de table ou olive de conserve ou olive de bouche est le nom générique de l'olive destinée à être consommée. L'olive est une drupe qui contient un principe amer, l'oleuropéine, une faible teneur en sucres (2,6 à 6 %) et une forte teneur en huile (12 à 30 %), selon l'époque et la variété. La couleur des olives, verte ou noir, dépend de leur maturité à la récolte (elles noircissent en mûrissant). En raison de leur amertume et périssabilité, les olives ne peuvent être consommées directement, mis à part quelques exceptions (par exemple la variété Thrubolea en Grèce, qui évolue en fruit doux sur l'arbre). Elles sont donc soumises à des traitements qui varient considérablement d'une région à l'autre et qui dépendent également de la variété.

La récolte des olives destinées à la conserve commence vers la mi-septembre lorsque les fruits ont atteint leur calibre maximal et leur couleur commence à virer du vert-feuille, au vert-jaune ou légèrement doré. Les olives peuvent être mises dans des caisses perforées en plastique pour avoir une bonne aération et éviter le risque d'une augmentation de la température et le déclenchement de la fermentation. Elles sont ensuite acheminées le plus rapidement possible aux unités de transformation.

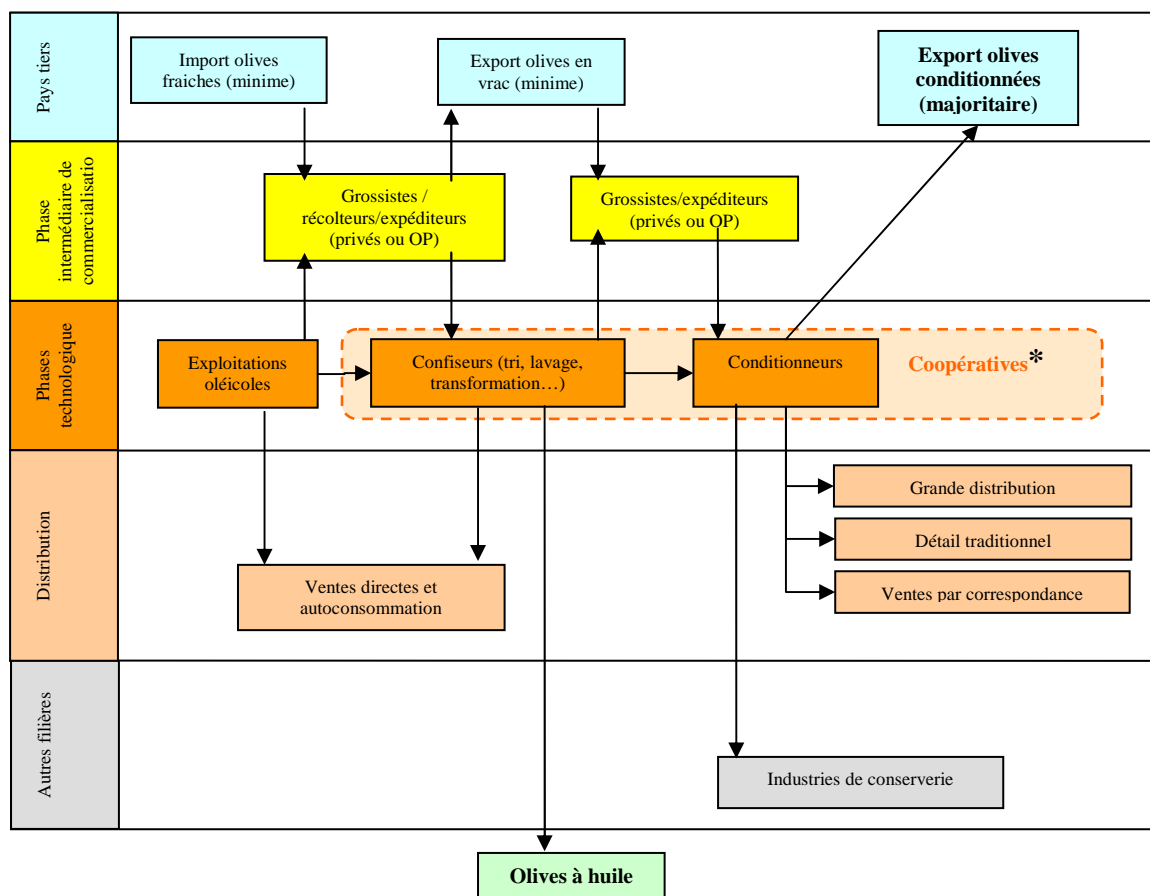
La première opération de transformation consiste à éliminer les feuilles, séparer les fruits piqués, abîmés et trier les olives selon leur degré de maturité (vertes, tournantes et noires). Pour les olives à double fin, les olives sont calibrées : les grosses olives seront transformées en olives de table, les plus petites seront réservées à la fabrication de l'huile.

Ensuite, la préparation des olives comprend presque toujours trois phases : désamérisation (pour enlever l'amertume intense et naturelle), rinçage, fermentation lactique, et conservation. Les olives de table peuvent également subir des traitements « optionnels » tels que le dénoyautage, le découpage, etc. (source : COI).

3.2.2.2 Schéma d'organisation de la filière olives de table

Le schéma suivant illustre l'organisation de la filière. Il est simplifié et d'autres acteurs peuvent être impliqués suivant le mode de préparation des olives de table.

Figure 17 : Principaux flux et fonctions dans la filière olive de table de l'Union européenne



Source : élaboration propre à partir d'éléments bibliographiques

* Les coopératives peuvent intégrer tout ou partie de la transformation des olives de table

Les phases de récolte, de transformation et de conditionnement peuvent être intégrées sur l'exploitation. La production peut également être vendue à des intermédiaires qui assurent tout ou partie des phases en aval de la récolte.

En Grèce, on comptait, en 1999, plus de 200 unités d'élaboration d'olives de table.

3.2.2.3 Eléments sur l'aval des filières olives de table dans les Etats membres producteurs

En Espagne, en 2000, on compte 369 confiseries d'olives de table (COI, Profil Espagne)²¹. La filière exporte de façon importante : l'Espagne est de loin le premier exportateur mondial d'olives de table (elle réalise le tiers des exportations mondiales, vers plus de 100 pays des cinq continents – voir chapitre 3.4.2.2). Sur la quantité totale d'olives de table consommées en Espagne, 82 % est consommée sous forme conditionnée, 17 % est consommée en vrac et 1 % autoconsommée.

En Italie, en 2002, on comptait 65 installations d'élaboration d'olives de table, situées dans les régions suivantes : Abruzzes (5), Latium (8), Pouilles (27), Sardaigne (2) et Sicile (23). La production d'olive de table ne représente que 1,7 % des volumes d'olives produits. Puglia et Sicilia sont les principales zones de production : en 2007, sur 55 700 tonnes d'olives de table produits, plus de 40 % l'étaient en Sicilia.

²¹ disponible en téléchargement sur le site internet du COI.

En Grèce, on comptait, en 1999, plus de 200 unités d'élaboration d'olives de table.

Au Portugal, les industries de transformation s'approvisionnent auprès de grossistes et/ou d'importateurs puis commercialisent leur production directement auprès des commerces de détail locaux ou à l'export. Aucune information plus précise n'a pu être identifiée.

A Chypre, aucune information sur le nombre de conserveries d'olives de table n'a été identifiée. Il semble que ce secteur souffre d'un manque de savoir-faire pour la production d'olives de table de différents types ce qui freine l'élargissement de la gamme de produits. Les caractéristiques de la commercialisation et de la distribution sont les mêmes que celles de la filière huile d'olive.

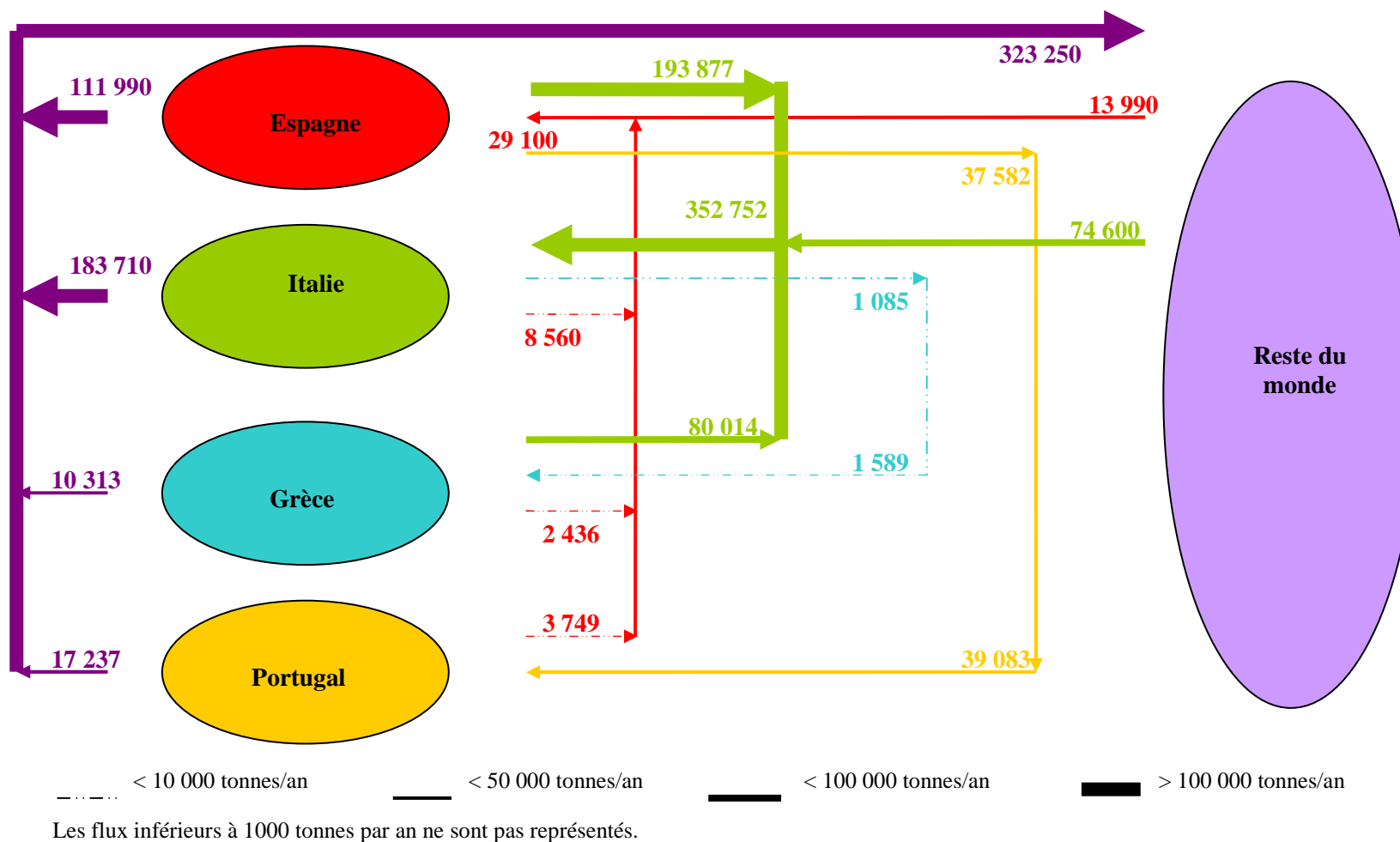
3.3. Les échanges intracommunautaires

3.3.1. Echanges intra-UE d'huile d'olive

Les échanges intra-UE d'huile d'olive ou d'olives destinées à la production d'huile ont été mesurés par la quantité et la valeur des approvisionnements en huiles d'olive (codes NC 1509), huiles de grignons d'olive (codes NC 1510) et olives destinées à la production d'huile (codes NC 07099039 et 07112090) (source : Comext). Les résultats montrent que les échanges concernent essentiellement les huiles d'olive vierges et extra vierges (code NC 15091090, huiles d'olive vierges à l'exclusion des huiles d'olives vierges lampantes), tant en valeur (1,8 milliards d'euros soit 79 % des échanges d'huiles d'olive et de grignons intra-UE en moyenne sur 2005-2008) qu'en quantité (580 000 tonnes soit 75 % des échanges). De plus, l'Italie tient une place majeure dans les échanges, étant de loin le principal acheteur de produits communautaires. En particulier, pour les huiles d'olive vierges, huile lampante exclue, les quantités achetées par l'Italie dans l'UE27 représentent la moitié des approvisionnements communautaires dans l'UE-27 : entre 46 et 63 % depuis 2000 (source Comext).

L'Italie s'approvisionne en huiles d'olive vierges (lampante exclue) essentiellement auprès de l'Espagne et la Grèce. Dans les années 2000, l'Espagne est devenue le principal fournisseur de l'Italie (entre 60 et 90 % des quantités d'huiles d'olive vierges achetées par l'Italie dans l'UE proviennent d'Espagne sur la période), prenant ainsi des parts de marché importantes à la Grèce qui représentait entre 37 et 78 % des approvisionnements de l'Italie sur la période 1995-2000, et seulement 9 à 38 % après 2000.

Figure 18 : Principaux flux d'échanges d'huile d'olive intra-UE et entre l'UE et les pays tiers, moyenne 2005-2007 en tonnes

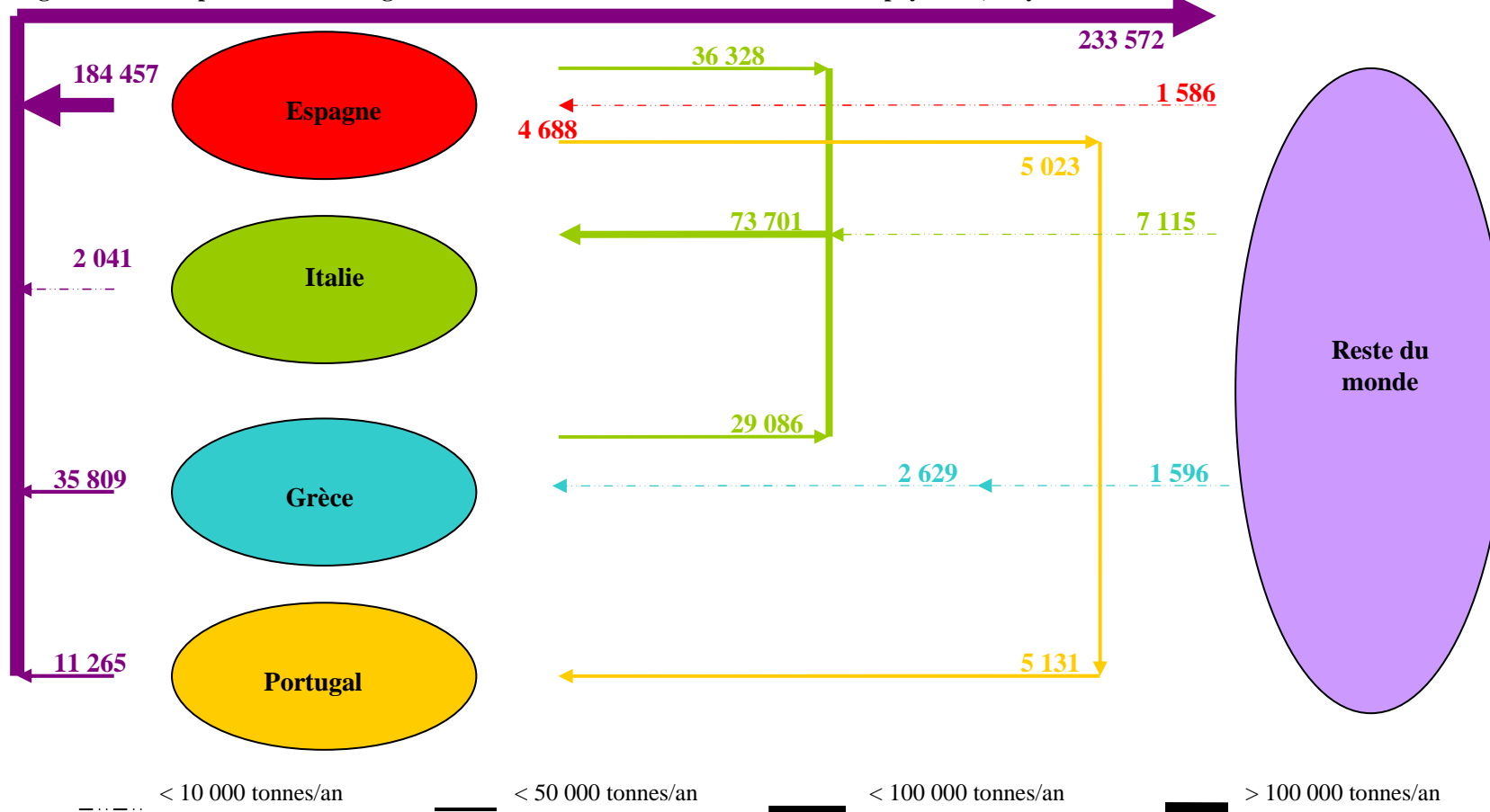


Source : données Comext sur les huiles d'olive vierge (autres que huile lampante) et non-vierge (codes NC 15091090 et 15099000)

3.3.2. Echanges intra-UE d'olives de table

Les exportations et les principaux échanges intra-UE de produits liés aux olives de table se font sur les olives préparées ou conservées autrement que dans du vinaigre ou de l'acide acétique, non congelées (de code NC 2005 70, nomenclature 2009): ce type d'olives représente 82 % de la valeur des échanges intra-UE d'olives de table (mesurés par les approvisionnements) en moyenne sur 2005-2008 (327 millions d'euros) et 77 % des quantités (140 000 tonnes).

Figure 19 : Principaux flux d'échanges d'olives de table intra-UE et entre l'UE et les pays tiers, moyenne 2005-2007 en tonnes



Les flux inférieurs à 1000 tonnes par an ne sont pas représentés.

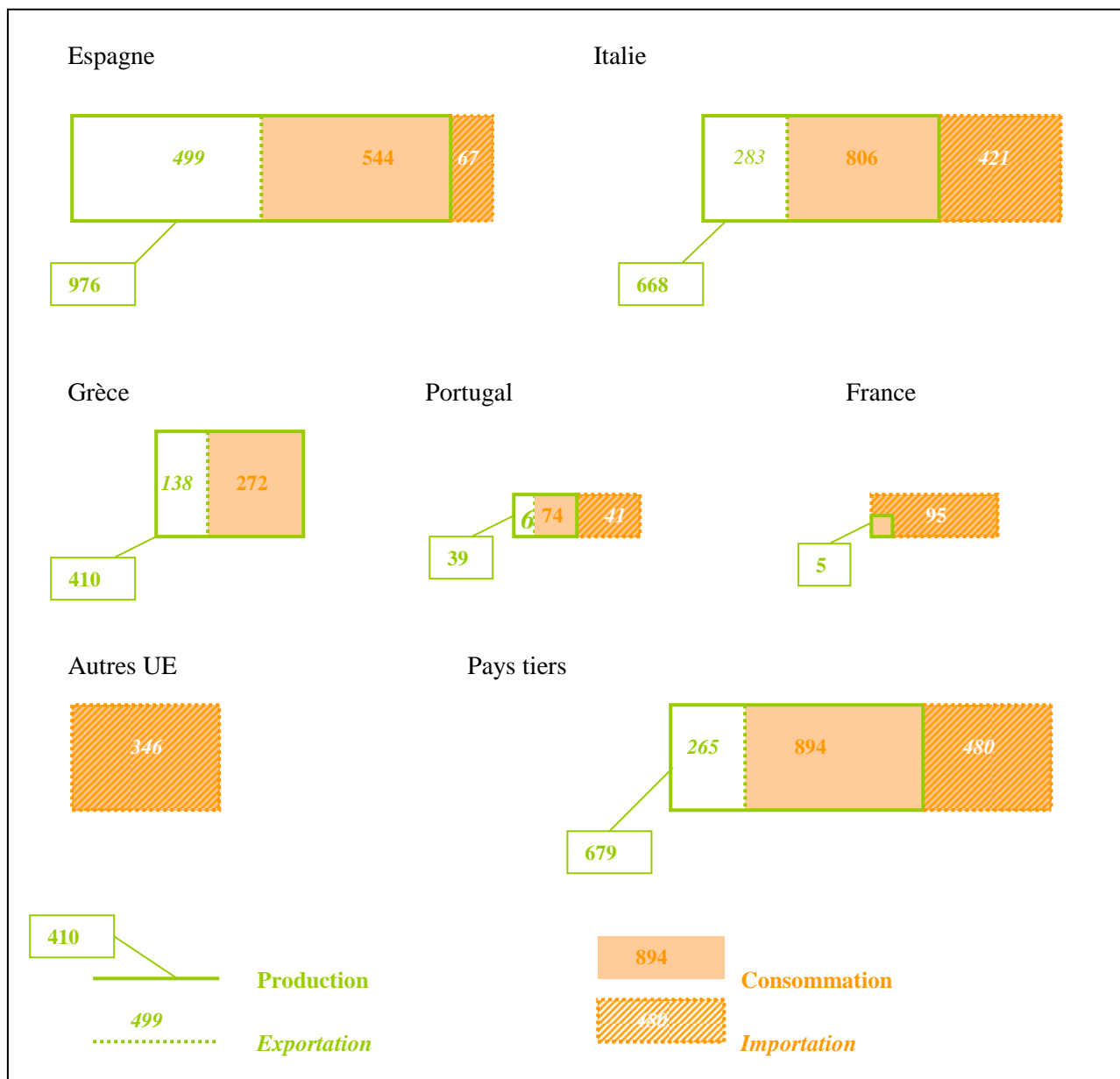
Source : données Comext sur les olives préparées ou conservées non congelées autrement que dans du vinaigre ou de l'acide acétique (code NC 2005 70)

3.4. La production communautaire sur le marché mondial

3.4.1. La production d'huile d'olive de l'UE sur le marché mondial

3.4.1.1 Place de l'UE par rapport à la production mondiale huile d'olive

Figure 20 : Principales données de production, importation et consommation d'huile d'olive, moyenne 2004/05 – 2006/07, en millier de tonnes

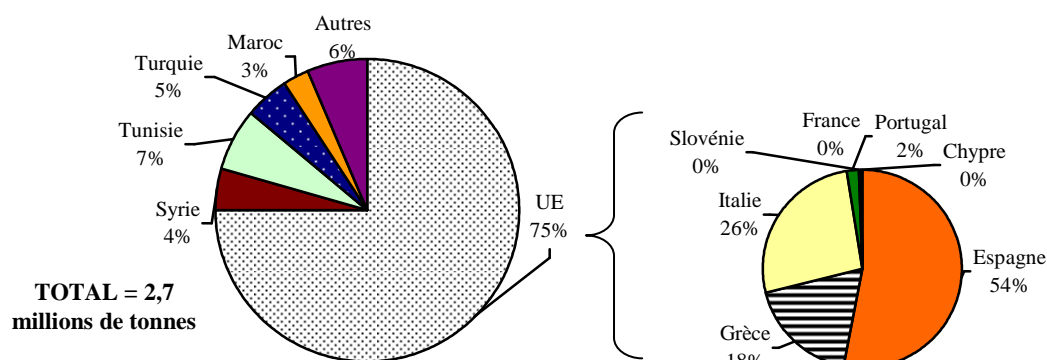


Sources : Production et consommation : COI, 2008²² ; Importation d'huiles d'olive vierge non lampante et non- vierge (codes NC 15091090 et 1509 9000) : Comext ; Exportation : calcul Agrosynergie, à partir des données précédentes

²² Conseil oléicole international. Économie : Chiffres du marché mondial des huiles d'olive [en ligne]. Disponible sur : <http://www.internationaloliveoil.org/web/aa-frances/corp/AreasActivitie/economics/AreasActivitie.html>. (7 avril 2009)

Au niveau mondial, la production d'huile d'olive représente une très faible part de la production d'huiles végétales : environ 2 % d'après les données de la FAO pour 2005-2007. Elle s'élève à 2,7 millions de tonnes en moyenne sur ces trois dernières années (période de 2005/06-2007/08) et est largement dominée par la production communautaire qui, sur la période étudiée 2000-2008, représente autour de 75 % de la production mondiale avec des fluctuations annuelles (maximum 87 % en 2001/02). C'est plus particulièrement l'Espagne qui est de loin le plus gros producteur mondial d'huile d'olive : sur les trois dernières années (2005/06-2007/08), l'Espagne produit en moyenne plus de 1 million de tonnes d'huile d'olive soit près de 40 % de la production mondiale avec d'importantes fluctuations annuelles (par exemple de 38 % en 2000/01 à 50 % en 2001/02), devant l'Italie – 20 % en moyenne –, la Grèce – 14 %, et la Tunisie – 7 %. De façon générale, les principaux pays producteurs, dans et hors UE sont des pays méditerranéens.

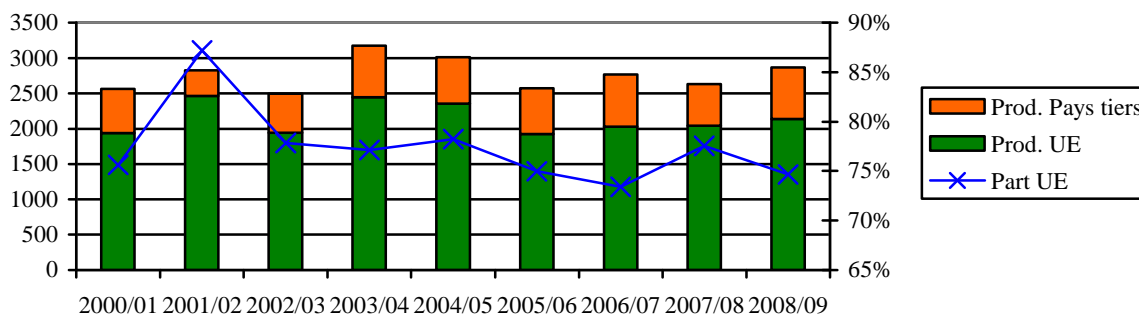
Figure 21 : Principaux pays producteurs d'huile d'olive dans le monde



Source : Agrosynergie à partir de données COI, Novembre 2008 (provisaires pour 2007/08 et prévisions pour 2008/09)

La production d'huile d'olive a connu une forte croissance dans les années 1990 (environ 90 000 t / an d'après les données COI) liée l'accroissement des surfaces et des rendements (COI). Sur la période 2000-2008, il est difficile de dégager une tendance nette d'évolution de la production mondiale ne se dégage. La part de la production communautaire dans la production mondiale d'huile d'olive ne semble pas avoir non plus suivi de tendance particulière. Cependant les projections du COI sur l'évolution des surfaces montrent un accroissement d'environ 100 000 ha / an sur la période 2009-2013 dans le monde dont 10 000 ha/an dans l'UE.

Figure 22 : Evolution de la production mondiale d'huile d'olive, 1000 t.



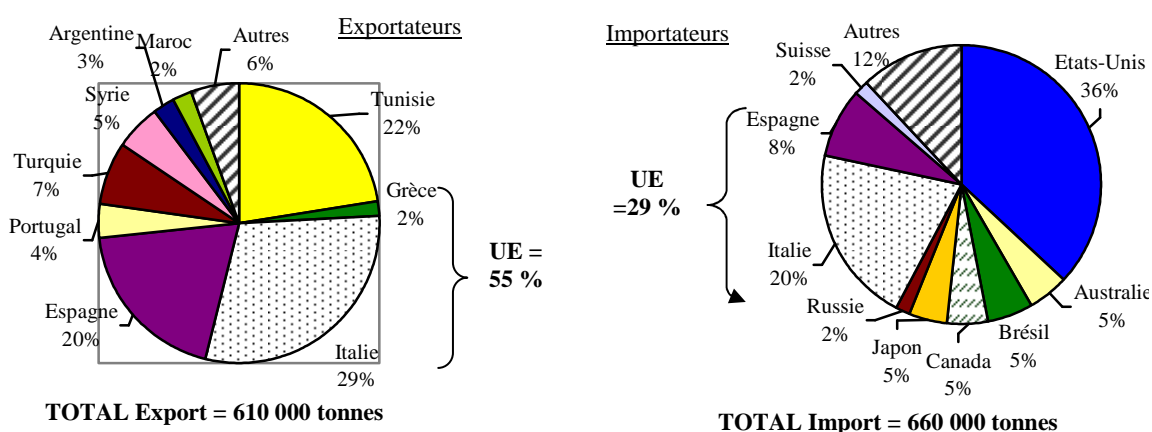
Source : Agrosynergie à partir de données COI, Novembre 2008 (provisaires pour 2007/08 et prévisions pour 2008/09)

3.4.1.2 Echanges mondiaux d'huile d'olive et poids de l'UE

Les exportations mondiales d'huile d'olive (hors échanges intra-UE) s'élèvent à près de 610 000 tonnes en moyenne ces trois dernières années (campagnes 2005/06 à 2007/08) dont 55 % en provenance de l'UE. Les principaux exportateurs du bassin méditerranéen avec quelques particularités notables. Ainsi, l'Espagne, qui domine la production mondiale d'huile d'olive, n'est que le troisième exportateur mondial, derrière l'Italie qui représente 29 % des volumes exportés dans le monde en moyenne sur les trois dernières années, et la Tunisie (22 %). L'Italie et l'Espagne représentent à eux deux près de 90 % des volumes d'exportations communautaires. De plus, la Grèce, qui est aussi un des principaux producteurs joue un rôle mineur sur les marchés mondiaux d'huile d'olive et ne contribue qu'à moins de 2 % des exportations mondiales en volume. La filière grecque d'huile d'olive semble donc clairement orientée vers le marché intérieur.

Le principal pays importateur mondial est les Etats-Unis avec 36 % des volumes importés dans le monde. L'UE est aussi un importateur d'huile d'olive, avec 29 % des importations mondiales en moyenne sur les trois dernières années. Ce sont essentiellement l'Italie et dans une moindre mesure l'Espagne qui importent de l'huile d'olive (97 % des importations communautaires à eux deux). Les données sur l'utilisation du régime du trafic de perfectionnement actif (TPA) montrent que la majeure partie des importations communautaires se fait dans le cadre de ce régime (Tableau 20).

Figure 23 : Principaux importateurs et exportateurs d'huile d'olive, moyenne en volume sur les campagnes 2005/06 à 2007/08



Source : Agrosynergie à partir de données COI, Novembre 2008 (provisaires pour 2007/08 et prévisions pour 2008/09)

Tableau 20 : Part des importations et des exportations dans le cadre du régime TPA par rapport aux importations UE totales

	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08
Import sous TPA	66 %	58 %	71 %	74 %	72 %	75 %	77 %	82 %
Export sous TPA	24 %	9 %	16 %	42 %	35 %	37 %	31 %	21 %

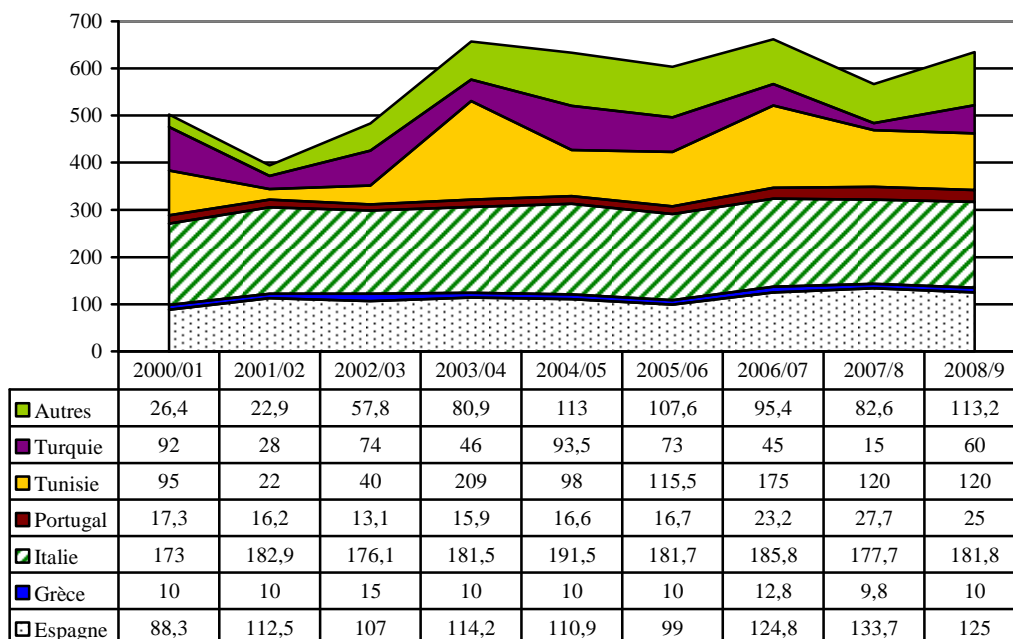
Source : Calculs Agrosynergie sur des données DG Agri, issues du COI, Eurostat et certificats d'importations

Après une augmentation de forte augmentation dans les années 1990 (doublement des volumes, +12 000 tonnes/an en moyenne), les exportations communautaires ont vu leur croissance ralentir dans les années 2000 (+6 000 tonnes en moyenne entre 2000/01 et 2007/08). Ce sont surtout les exportations italiennes qui fléchissent ; leur taux de croissance est passé de 9 000 t/an en moyenne entre 1990 et 1999 à moins de 650 t/an entre 2000 et 2007.

Globalement, les échanges sont très variables d'une année sur l'autre, à l'image de la production. Néanmoins, le graphique suivant met en évidence que les exportations communautaires sont plus régulières que celles des pays tiers. Il semble que le régime TPA soit utilisé en pratique par les

industriels pour maintenir les volumes d'exportation lorsque la production communautaire est insuffisante à satisfaire la demande (ADE, 2002).

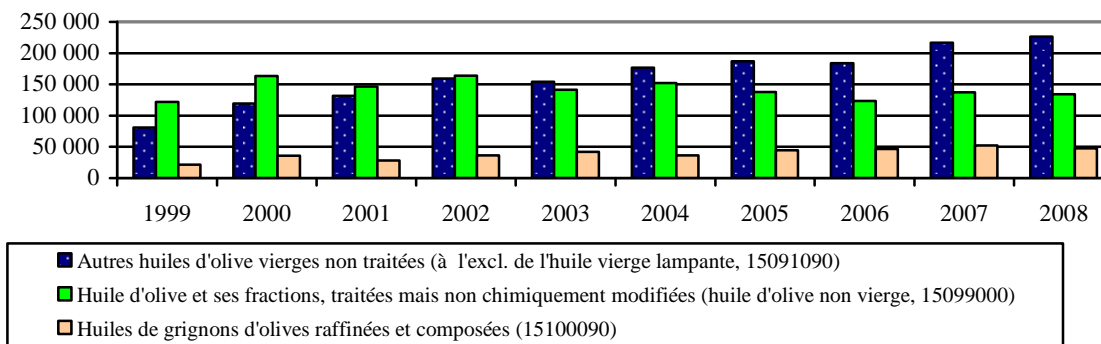
Figure 24 : Evolution des exportations d'huile d'olive, tonnes, 2000-2008



Source : Agrosynergie à partir de données COI, Novembre 2008 (provisaires pour 2007/08 et prévisions pour 2008/09)

Les principaux produits liés à l'huile d'olive exportés par l'UE27 vers des pays tiers sont les huiles d'olive vierges non lampantes (code NC 15091090) et les huiles d'olive non vierges (code NC 15099000). Au début des années 2000, les huiles d'olive non vierges représentaient les quantités les plus importantes, depuis les exportations d'huiles vierges se sont nettement développées, légèrement au détriment des huiles non vierges. On peut aussi constater, dans une moindre mesure, une tendance à l'accroissement des exportations d'huiles de grignons raffinées et composées (voir Figure 25).

Figure 25 : Quantités d'huile d'olive, d'huile de grignons, et d'olives pour la production d'huile exportées par l'UE27 vers des pays tiers, par type de produit, tonnes

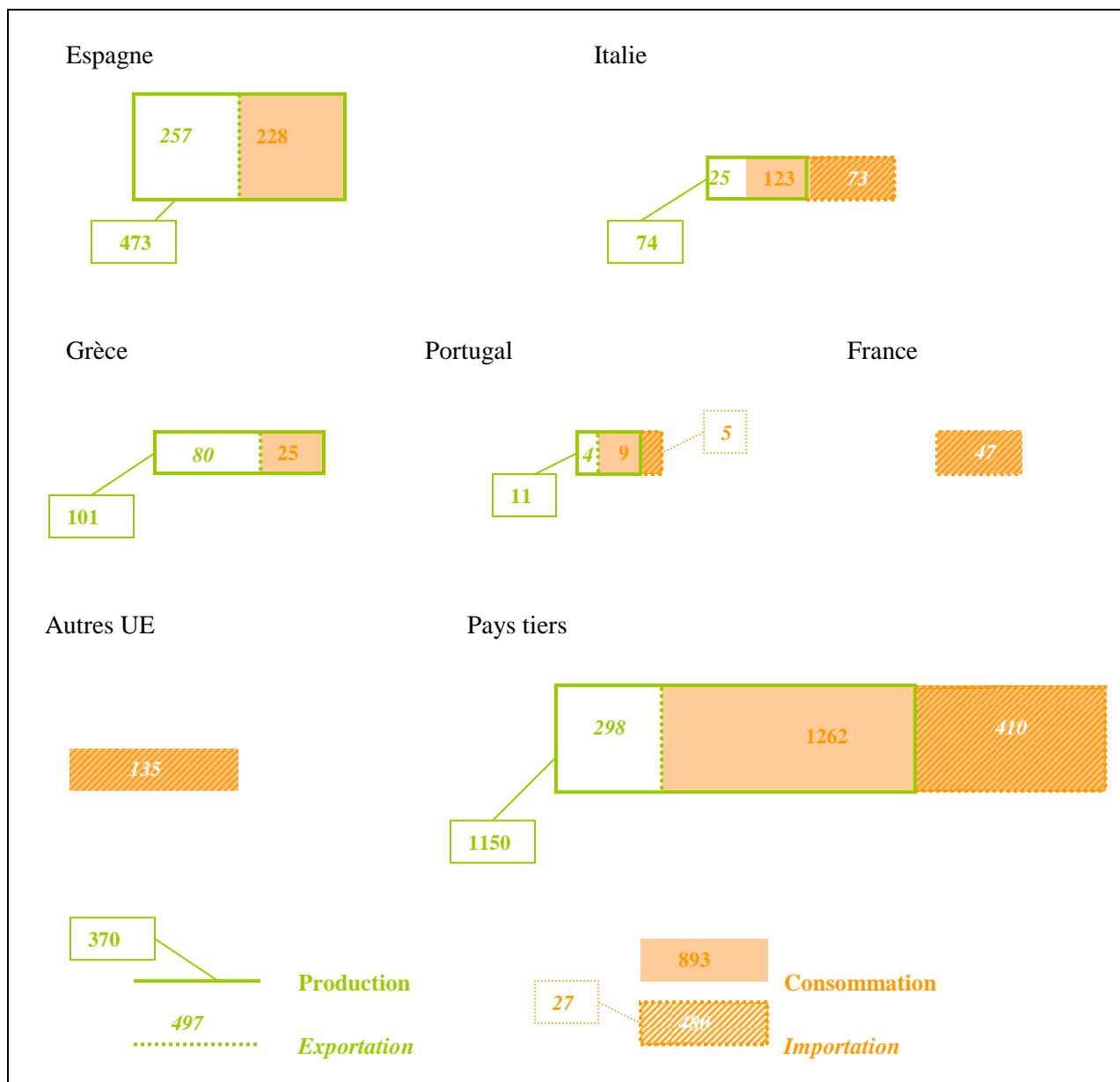


Source : Comext, Eurostat

3.4.2. La production d'olives de table de l'UE sur le marché mondial

3.4.2.1 Place de l'UE par rapport à la production mondiale d'olives de table

Figure 26 : Principales données de production, importation et consommation d'olives de table, en moyenne 2004/05 – 2006/07, millier de tonnes



Sources : Production et consommation : COI, 2008²³ ; Importation d'olives préparées ou conservées non congelées autrement que dans du vinaigre ou de l'acide acétique (code NC 2005 70) : Comext ; Exportation : calcul Agrosynergie, à partir des données précédentes.

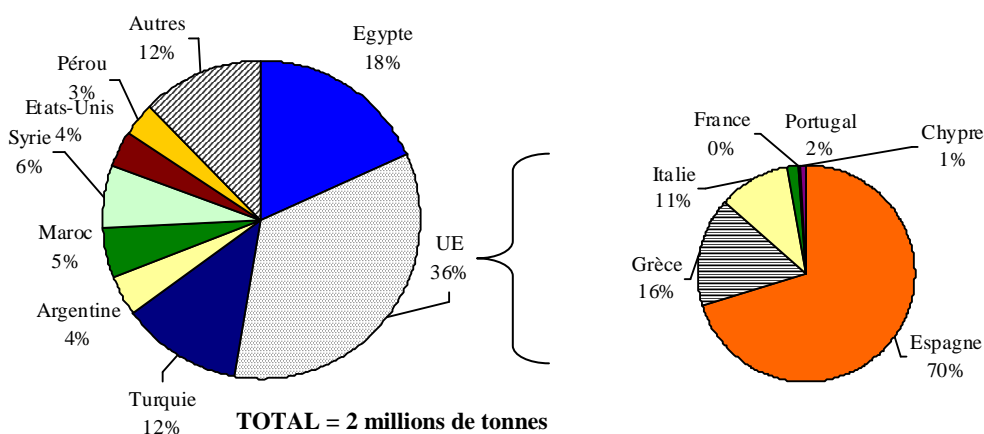
La production mondiale d'olive de table s'élève à 2 millions de tonnes en moyenne sur ces trois dernières années (période de 2005/06-2007/08). Elle est mieux répartie que la production d'huile d'olive. Si l'Union européenne reste le principal producteur avec en moyenne 35 % de la

²³ Conseil oléicole international. Économie : Chiffres du marché mondial des huiles d'olive. Disponible sur: <http://www.internationaloliveoil.org/web/aa-frances/corp/AreasActivitie/economics/AreasActivitie.html>. (7 avril 2009)

production mondiale sur les trois dernières années (avec des fluctuations annuelles entre 34 et 52 % selon les années depuis 2000/01), d'autres pays méditerranéens sont des producteurs significatifs tels que l'Egypte (18 % de la production mondiale en moyenne ces trois dernières années), la Turquie (12 %) et la Syrie (7 %). Parmi les Etats membres de l'UE, le principal producteur est de loin l'Espagne qui représente près de 25 % de la production mondiale d'olive de table en moyenne sur les trois dernières années (soit plus de 70 % de la production communautaire), devant la Grèce (5 % de la production mondiale) et l'Italie (4 %).

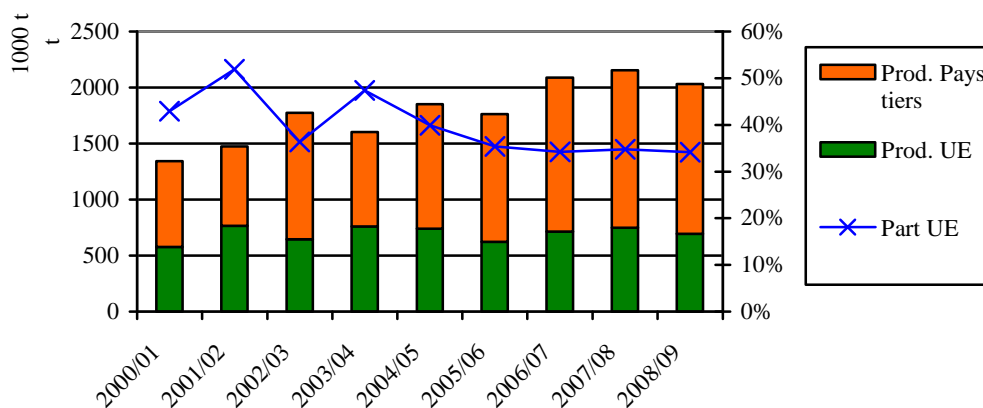
Sur la période 2000-2008, la part de l'Espagne et de l'UE dans la production mondiale d'olives de table semble avoir diminué (-1,7 % par an en moyenne).

Figure 27 : Principaux pays producteurs d'olives de table dans le monde



Source : Agrosynergie à partir de données COI, Novembre 2008 (provisaires pour 2007/08 et prévisions pour 2008/09)

Figure 28 : Evolution de la production mondiale et UE-27 d'olives de table, 1000 t



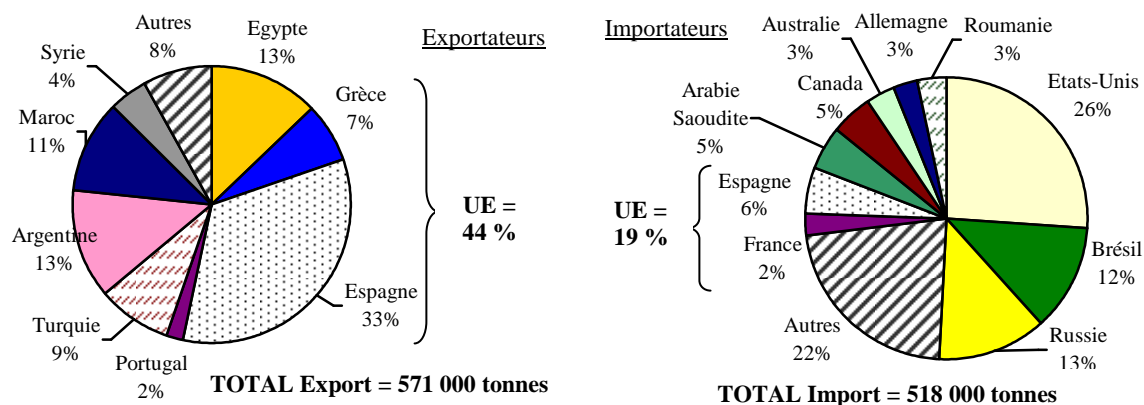
Source : COI, Novembre 2008 (données provisoires pour 2007/08 et prévisionnelles pour 2008/09)

3.4.2.2 Echanges mondiaux d'olives de table et poids de l'UE

Les exportations mondiales d'olives de table s'élèvent à près de 570 000 tonnes en moyenne ces trois dernières années (campagnes 2005/06 à 2007/08) dont 44 % en provenance de l'UE (hors échanges intra-UE). On retrouve en tête des pays exportateurs les principaux pays producteurs : l'Espagne avec plus d'un tiers des exportations mondiales en volume et 75 % des exportations UE, devant l'Egypte, l'Argentine (12 % chacun) et le Maroc (11 %). On peut noter que l'Argentine exporte la majeure partie de sa production – 85 % sur les trois dernières années. La Grèce est le 2^{ème} Etat membre exportateur (15 % des volumes communautaires exportés sur les trois dernières années) devant le Portugal.

Le principal importateur d'olives de table est les Etats-Unis avec 26 % des importations mondiales sur les trois dernières années devant l'UE (19 %), la Russie (13 %) et le Brésil (12 %). Parmi les Etats membres de l'UE, les principaux importateurs d'olives de table sont l'Espagne, la Roumanie, l'Allemagne et la France.

Figure 29 : Principaux importateurs et exportateurs d'olives de table, moyenne sur les volumes 2005/06 à 2007/08



Source : Agrosynergie à partir de données COI, Novembre 2008 (provisaires pour 2007/08 et prévisions pour 2008/09)

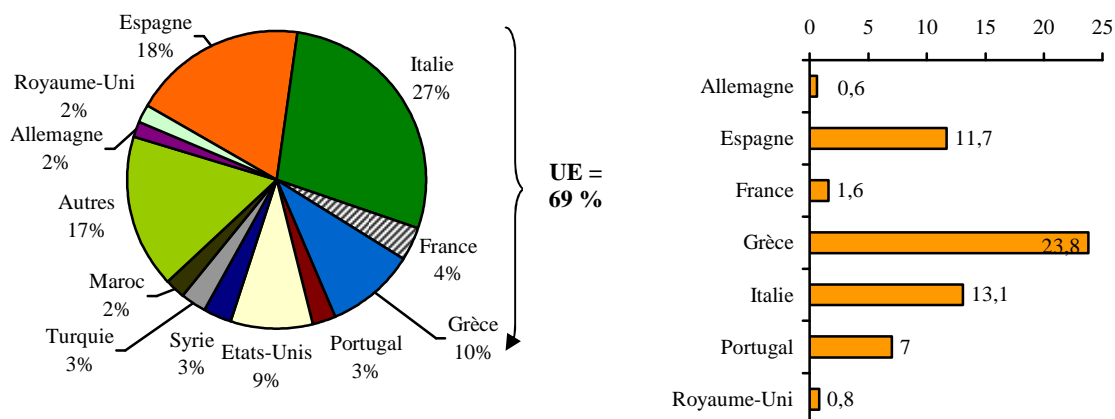
Sur la période qui nous intéresse, de 2000 à 2008, les exportations communautaires d'olives de table gardent un rythme de croissance comparable à celui de la décennie précédente (environ 7 000 t/an). Cependant, sur le marché mondial, il semble que l'UE aurait perdu des parts de marché. Sa part dans les exportations mondiales a légèrement diminué, au profit de pays comme l'Argentine, la Turquie ou l'Egypte. En parallèle, les importations communautaires ont augmenté plus fortement sur la période 2000-2007 que sur la décennie précédente : en moyenne + 7 000 t/an, contre près de 2 000 t/an dans les années 1990.

Les exportations communautaires d'olives de table concernent essentiellement des olives préparées ou conservées autrement que dans du vinaigre ou de l'acide acétique, non congelées (de code NC 2005 70 dans la nomenclature 2009, réunion de deux codes 2005 70 10 et 2005 70 90): celles-ci représentent en moyenne 96 % des exportations communautaires d'olives de table en valeur sur la période 2005-2008 (458 millions d'euros) et 97 % en quantité (248 000 tonnes).

3.5. Les caractéristiques de la consommation d'huile d'olive

Comme la production, la consommation mondiale d'huile d'olive est assez localisée. Globalement, les bassins de consommation et de production d'huile d'olive se recoupent (voir Figure 30). Ainsi, les plus grands consommateurs sont les pays du bassin méditerranéen, l'Italie, l'Espagne et la Grèce en tête (respectivement 27 %, 19 % et 10 % de la consommation mondiale en volume sur les trois dernières années – de 2005/06 à 2007/08 soit environ 13, 12 et 24 kg d'huile par habitant). Les principaux pays consommateurs non producteurs sont les Etats-Unis (9 % de la consommation mondiale), la France (4 %, environ 2kg d'huile par habitant), l'Allemagne (2 %, moins de 1 kg d'huile par habitant) et le Royaume-Uni (2 %, moins de 1 kg d'huile par habitant). La consommation de l'UE représente près de 70 % de la consommation mondiale d'huile d'olive en moyenne.

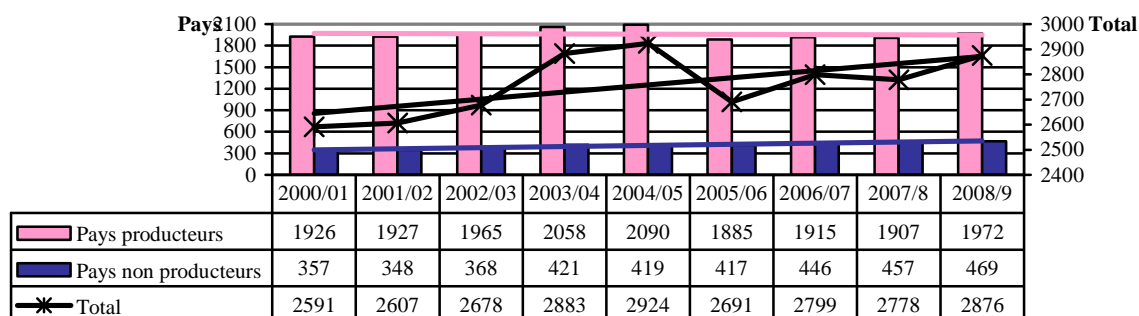
Figure 30: Principaux pays consommateurs d'huile d'olive, moyenne sur les campagnes 2005/06 à 2007/08 dans le monde (gauche) en % et dans l'UE (droite) en kg/habitant



Source : COI, novembre 2008 et Eurostat Population au 1^{er} janvier

Pour étudier l'évolution de la consommation d'huile d'olive, nous avons distingué les pays producteurs de l'UE (Espagne, Italie, Grèce et Portugal), qui sont des consommateurs "traditionnels" d'huile d'olive, et les pays non producteurs (Etats-Unis, France, Allemagne, Royaume-Uni, Canada, Australie, Japon et Brésil). Les données sur les quantités d'huile d'olive consommées depuis 2000 montrent dans les pays producteurs une stabilisation voire un léger fléchissement de la consommation (-5 000 tonnes / an en moyenne sur la période 2000-2008) tandis que dans les pays non producteurs, la consommation tend à augmenter (+21 000 tonnes/an en moyenne) (voir Figure 31). Cette progression tend à montrer que l'huile d'olive est de plus en plus appréciée par le consommateur non habituel, même si la consommation reste bien plus importante dans les pays de consommation "traditionnels" (pays producteurs). Selon Mili (2006), entre 1995 et 2005, la part des pays producteurs traditionnels (Espagne, Italie, Grèce et Portugal) dans la consommation de l'UE est passée de 93 % à 87 %. Au niveau mondial, la consommation d'huile d'olive a progressé de 11 % entre 2000 et 2008 (28 400 t/an en moyenne). La hausse de la consommation est moins forte que sur la décennie précédente (+84 400 t/an en moyenne entre 1990 et 1999).

Figure 31 : Evolution de la consommation d'huile d'olive dans les principaux pays producteurs et non producteurs mondiaux (000 tonnes)



Source: COI, novembre 2008

Rappel : Pays producteurs: Espagne, Italie, Grèce, Portugal

Pays non producteurs : Etats-Unis, France, Allemagne, Royaume-Uni, Brésil, Canada, Australie et Japon

Malgré l'augmentation de la consommation, l'huile d'olive ne représente que 3 % de la consommation d'huile mondiale et 2,5 % aux Etats-Unis, contre 65 % en Espagne et 69 % en Italie (Mili, 2005). Ceci indique le potentiel de développement de la consommation malgré le fait que le prix de l'huile d'olive soit supérieur à celui des autres huiles comestibles. Toutefois le ratio de prix est très important. Selon Mili (2006), au niveau détaillant, ce ratio peut être de 5:1 ou 4:1.

4. L'ANALYSE THEORIQUE

4.1. Méthodologie pour traiter l'analyse théorique

La construction d'une analyse théorique des mesures est une phase préalable importante de l'évaluation. Elle permet, par l'analyse des mécanismes économiques de fonctionnement des différents instruments étudiés, d'identifier (dans la mesure du possible) leurs effets propres théoriques et leurs éventuelles interactions (synergiques, complémentaire ou en opposition) avec d'autres instruments ou politiques, ou d'autres facteurs du contexte (ex : marché) et de définir ainsi, des hypothèses d'effets attendus.

Pour mener cette analyse, nous avons :

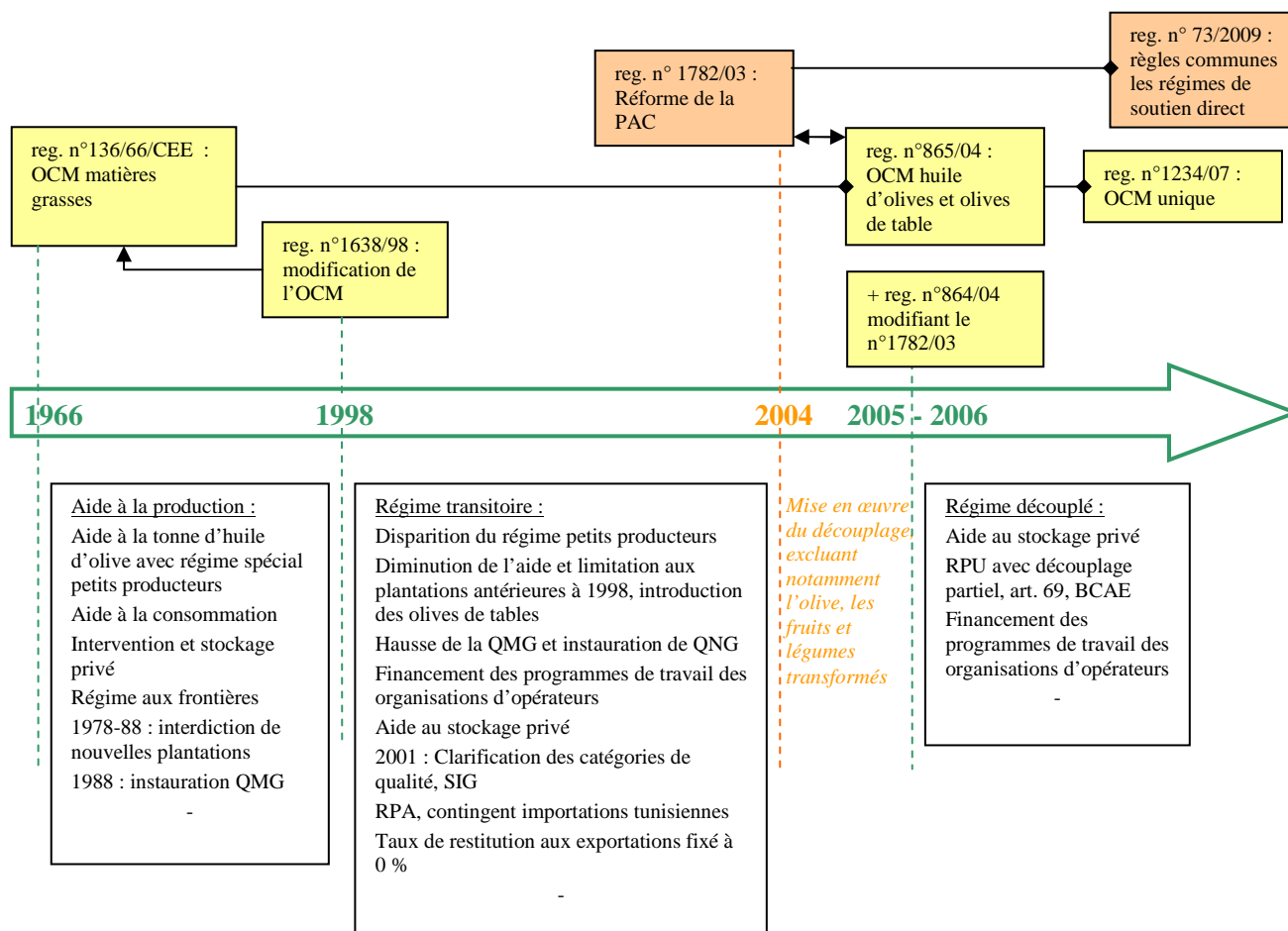
- conduit une analyse précise de la réglementation, des instruments et de leurs évolutions,
- construit une logique d'intervention des instruments après 2004,
- élaboré un cadre d'analyse économique. Ce cadre est basé sur des outils de théorie économique adoptant une approche micro-économique, centrée sur l'étude du comportement des producteurs, face à des signaux de marchés et de politique publique.
- émis des hypothèses d'effets attendus des principaux instruments étudiés, sur la base de l'analyse précédente constituant ainsi une situation théorique contrefactuelle (choisie sans intervention).

4.2. Le cadre réglementaire

Le soutien au secteur de l'olive (huile et olives de table) a connu différentes formes. Jusqu'en 1994, des aides à la consommation constituaient l'un des principaux modes de soutien dans le secteur de l'huile d'olive. Entre 1994 et 1999, les aides à la consommation ont considérablement baissé jusqu'à être supprimées, en 1998. Elles ont été progressivement remplacées par des aides à la production d'huile d'olive. De 2000 jusqu'en 2005, le mode de soutien concernant le secteur oléicole a relativement peu évolué et il était constitué, pour l'essentiel, de l'aide à la production d'huile d'olive qui pouvait, sur décision des Etats membres, également soutenir la production des olives de table. Récemment, la réforme, adoptée en avril 2004, a introduit l'aide à la production d'huile d'olive dans le régime de paiement unique, tel que pratiqué sur une grande majorité de paiement de la PAC maintenant.

Dans les paragraphes suivants, nous décrivons l'évolution des aides à l'huile d'olive et présentons brièvement les mesures réglementaires applicables aujourd'hui au secteur.

Figure 32 : Evolution réglementaire des principaux textes relatifs à l'huile d'olive et aux olives de tables



Source : élaboration Agrosynergie

4.2.1. L'évolution des aides dans le secteur de l'huile d'olive et de l'olive de table

4.2.1.1 Les mesures de soutien dans le secteur de l'huile d'olive définies par l'OCM sur le secteur des matières grasses de 1966

La première OCM de l'huile d'olive, établie en 1966 par le règlement n°136/66/CEE du Conseil du 22 septembre 1966, portant établissement d'une OCM dans le secteur des matières grasses, a fonctionné pendant 31 ans. Elle définissait des instruments dans le secteur de l'huile d'olive. Les olives de table ne sont pas concernées, en dehors de l'obligation d'établir des certifications d'importations.

L'OCM utilisait un système de soutien combinant :

- un mécanisme d'intervention et des aides au stockage privé ; ces deux dispositifs étant destinés à stabiliser le marché.
- des aides spécifiques à la production, destinées à assurer aux producteurs un revenu équitable. L'aide à la production était accordée par tonne d'huile d'olive produite dans l'Union et les niveaux d'aide accordés aux producteurs différaient, selon la production annuelle moyenne de ces derniers (avec un régime spécifique pour les petits producteurs). Le niveau des aides était variable et correspondait à l'écart entre deux prix « institutionnels » (le prix indicatif à la production et le prix de marché représentatif).

- des organisations d'opérateurs : le règlement prévoyait la possibilité de créer des organisations de producteurs et d'unions d'organisations de producteurs, dont les fonctions étaient initialement la gestion du dispositif d'aide à la production. Ces organisations pouvaient être financées par un prélèvement sur l'aide à la production (fixé à 0,8 % à partir de la campagne 1994/95).
- une aide à la consommation, destinée à favoriser la compétitivité de l'huile d'olive, par rapport aux autres huiles et ainsi encourager sa consommation en raison de ses qualités vis-à-vis de la santé. Leur montant a été progressivement réduit jusqu'en 1998.
- un régime aux frontières (restitutions sur les exportations lorsque les prix intérieurs étaient supérieurs aux prix du marché mondial, prélèvements variables sur les importations, régime de perfectionnement pour actif et tarif douanier commun).
- Plusieurs modifications ont été apportées à cette OCM, suite aux adhésions à l'UE de l'Espagne et du Portugal, en 1986. En effet, avec ces adhésions, la Communauté qui était importatrice d'huile d'olive, est devenue exportatrice nette, avec 75 % de la production mondiale. Pour limiter le risque d'augmentation de la production et des dépenses communautaires, les nouvelles plantations d'oliviers ont été, dans un premier temps, interdites (de 1978 à 1987), cependant le respect de l'interdiction était difficile à contrôler. A partir de 1988, l'aide a été limitée à une quantité maximale garantie (QMG) de 1 350 000 tonnes pour l'ensemble de la production communautaire (l'interdiction portant sur les nouvelles plantations a été supprimée).

Globalement, jusqu'en 1998 les principes du régime ont été maintenus.

4.2.1.2 Le régime transitoire établi en 1998 concernant l'huile d'olive et les olives de table

En juillet 1998, le règlement (CE) n°1638/98 du Conseil du 20 juillet 1998 a constitué une évolution importante de l'OCM. Par manque d'informations sur la production suffisamment fiables pour décider d'une réforme totale, elle a institué un régime transitoire qui a été appliqué jusqu'à la campagne 2003/2004.

Ce règlement concentre l'essentiel des ressources sur les aides à la production avec des adaptations majeures :

- une hausse de la QMG à 1 777 261 Tonnes
- un plafonnement national de l'aide : la QMG est répartie en quantités nationales garanties (QNG) comme indiqué ci-dessous :

Tableau 21 : Quantités nationales garanties par Etat membre de la réforme de 1998, tonnes

Grèce	Espagne	France	Italie	Portugal	Chypre*	Slovénie*	Malte*
419 529	760 027	3 297	543 164	51 244	6 000	400	150

* : attribuées après leur adhésion en 2004.

Si la production effective (soumise à demande d'aide) d'un Etat membre était supérieure à la QNG, alors, le niveau d'aide dans cet Etat membre était réduit, d'un coefficient (QNG/production effective).

Si la production effective était inférieure, alors 20 % de la différence étaient répartis entre les Etats membres ayant dépassé leur QNG et 80 % étaient réalloués à l'Etat membre pour une année. Ceci permettait de prendre en compte le phénomène d'alternance caractéristique de l'oléiculture.

- la réduction du montant unitaire de l'aide (compensée par l'augmentation de la quantité maximale garantie), fixé à 1 322,50 euros par tonne d'huile d'olive (retraduit en équivalent olive fraîche par des coefficients établis par des règlements communautaires). Cette valeur était corrigée toutes les fois que les États membres dépassaient leur QNG. Le montant unitaire de l'aide à la production était alors abaissé ;

- l'octroi de l'aide à tous les producteurs sur la base des quantités d'huile d'olive produites (abandon du régime spécifique pour les petits producteurs) ;
- la restriction des plantations éligibles : les plantations installées à partir de mai 1998 étaient exclues du bénéfice de l'aide, excepté en Grèce, en France et au Portugal où des programmes de plantations supplémentaires ont été approuvés par la Commission (article 4 du règlement (CE) n°1638/1998). Les superficies prévues dans le cadre de ces programmes sont respectivement de 3 500 ha, 3 500 ha et 30 000 ha. De plus, en Italie, un programme régional a été approuvé par la Commission avant le 31 octobre 1998, une partie des nouvelles plantations hors remplacement est donc éligible (source : données DG Agri) ;
- l'introduction des olives de table dans le dispositif : les Etats membres ont disposé à partir de cette date de la possibilité d'octroyer sur la base de leur QNG, une aide directe aux producteurs d'olives de table.

Ce dispositif instaurait donc un double mécanisme de contrôle des dépenses : la QNG et la restriction des surfaces de plantations prises en compte.

La plupart des autres instruments ont été abandonnés sauf :

- l'aide au stockage privé avec des adaptations, afin d'en faire un dispositif de gestion de crise (remplaçant le dispositif d'intervention). Cet instrument a été cependant très peu employé.
- le régime aux frontières : n'ont été maintenus que le régime de perfectionnement actif, les restitutions (mais leur montant a été constamment fixé à zéro²⁴) et un contingent tarifaire au bénéfice de la Tunisie²⁵.
- le renforcement des organisations d'opérateurs : élargissement des missions des organisations d'opérateurs qui pouvaient mettre en œuvre des programmes d'activités destinés à suivre le marché, améliorer l'impact sur l'environnement de la culture de l'olivier, améliorer la qualité. Ces programmes pouvaient être financés à partir d'un prélèvement de maximum 3 % sur les budgets de l'aide à la production.

²⁴ Jusqu'à la réforme de 2004, les exportations pouvaient bénéficier de restitutions. Les taux de restitution étaient fixés par adjudication ou hors adjudication (ils sont alors moins élevés). En vertu des accords de l'OMC, les exportations subventionnées étaient limitées à 135 400 tonnes en 1996 et à 115 000 tonnes à partir de 2000-2001. Ce plafond était théorique puisque, depuis octobre 1998, les restitutions sont fixées à zéro.

²⁵ La Tunisie bénéficie d'un quota d'exportation vers la Communauté de 46 000 T avec un droit de douane très faible (7,81€/100kg), depuis 1987, suite à l'adhésion du Portugal et de l'Espagne. En 2001, le droit de douane a été réduit à zéro et le contingent a été augmenté jusqu'à 56 700 T en 2005. Le Liban, le Maroc, la Cisjordanie-Bande de Gaza, l'Algérie et la Jordanie acquièrent chacun un contingent tarifaire exempté de droits de douane respectivement en 2003, 2004, 2005, 2005 et 2006, qui s'élèvent en 2008 respectivement à 1 000 T, 3 920 T, 3 000 T, 1 000 T et 7 000 T d'huile d'olive. Enfin, la Turquie bénéficie depuis 2006 d'un contingent de 100 T d'huile d'olive à 7,5 % ad valorem.

Sur la période suivant la réforme de 1998, les niveaux d'aide et les productions effectives des Etats membres ont été les suivants :

Tableau 22 : Production effective retenue pour l'aide d'huile d'olive visée à l'article 5 du règlement n°136/66/CEE (T. d'huile d'olive)

	Campagne de commercialisation						
	1998/1999	1999/2000	2000/2001	2001/2002	2002/2003	2003/2004	2004/2005
Espagne	899 991	747 000	1 074 970	1 532 531	960 716	1 570 169	1 107 906
France	2 364	2 681	2 247	2 591	3 344	3 284	3 107
Grèce	562 493	463 090	479 066	404 619	473 820	342 997	484 598
Italie	452 286	791 595	540 864	711 076	686 342	736 198	951 528
Portugal	33 936	47 380	25 444	33 613	28 771	34 644	45 296
Slovénie							26

Source : Règlements de la Commission

Tableau 23 : Montant unitaire de l'aide à la production visé à l'article 5 du règlement n°136/66/CEE, payable pour les quantités éligibles de la production effective (en €/100 kg d'huile d'olive)

	Campagne de commercialisation						
	1998/1999	1999/2000	2000/2001	2001/2002	2002/2003	2003/2004	2004/2005
Espagne	112,16	130,40	93,91	63,75	118,35	129,64	130,27
France	130,40	130,40	130,40	130,40	103,43	64,03	90,53
Grèce	99,05	118,56	114,76	130,40	130,40	130,40	132,25
Italie	130,40	101,78	130,40	100,45	102,85	97,83	73,93
Portugal	130,40	130,40	130,40	130,40	130,40	130,40	132,25
Slovénie							39,68 ²⁶

Source : Règlements de la Commission

4.2.1.3 Les modifications apportées en 2001

En juillet 2001, une nouvelle réforme (règlement (CE) n°1513/2001 du Conseil du 23 juillet 2001) a prorogé le régime précédent jusqu'à la fin de la campagne 2003-2004. Elle a néanmoins introduits des éléments fondamentaux sur la qualité et élargi le champ des activités des OP.

SIG

Cette réforme prévoyait de réserver l'aide à la production d'huile d'olive, aux seuls oliviers dont la présence était attestée par un système d'information géographique.

Qualité

La réforme comprenait également des évolutions en ce qui concerne les dénominations et définitions des huiles. Il existait plusieurs catégories d'huile d'olive pour lesquelles le Règlement (CE) n°1513/2001 du Conseil du 23 juillet 2001 a adopté les dénominations et les définitions des huiles d'olive raffinées, composées et de grignons d'olives, pour la commercialisation de ces produits, à l'intérieur de la Communauté et dans les échanges avec les pays tiers (Tableau 24). Elle a également établi les catégories pouvant être commercialisées au détail auprès du consommateur final. Il s'agit dans le tableau suivant des huiles d'olives vierges ("huile d'olive extra vierge" et "huile d'olive vierge"), des "huiles d'olive composées" et des "huiles de grignons d'olives" (catégories 1 a) et b), 3) et 6)).

26 D'après l'article 143 bis du règlement (CE) n° 1782/2003, dans les nouveaux États membres, les paiements directs sont introduits par paliers. Le montant correspond à un pourcentage du niveau applicable de ces paiements dans la Communauté, dans sa composition au 30 avril 2004 : ce niveau est de 30 % des paiements des anciens Etats membres, soit 30 % de 132,45, soit 39,68 €/100 kg, auquel s'ajoute un paiement compensatoire national (CNDP) d'un montant de 396,75 €/t d'huile d'olive en 2005 (cf. § 4.2.4.6, p.90).

Tableau 24 : Dénominations et définition des huiles d'olive et des huiles de grignons d'olive

<p>1. HUILES D'OLIVE VIERGES</p> <p>Huiles obtenues à partir du fruit de l'olivier uniquement par des procédés mécaniques ou d'autres procédés physiques, dans des conditions qui n'entraînent pas d'altération de l'huile, et qui n'ont subi aucun traitement autre que le lavage, la décantation, la centrifugation et la filtration; à l'exclusion des huiles obtenues par solvant, par adjuvant à action chimique ou biochimique, ou par des procédés de réestérification, et de tout mélange avec des huiles d'autre nature.</p>	<p>a) huile d'olive vierge extra</p> <p>huile d'olive vierge dont l'acidité libre, exprimée en acide oléique, est au maximum de 0,8 g pour 100 g et dont les autres caractéristiques sont conformes à celles prévues pour cette catégorie.</p>
	<p>b) huile d'olive vierge</p> <p>huile d'olive vierge dont l'acidité libre, exprimée en acide oléique, est au maximum de 2 g pour 100 g et dont les autres caractéristiques sont conformes à celles prévues pour cette catégorie.</p>
	<p>c) huile d'olive lampante²⁷</p> <p>huile d'olive vierge dont l'acidité libre, exprimée en acide oléique, est supérieure à 2 g pour 100 g et dont les autres caractéristiques sont conformes à celles prévues pour cette catégorie.</p>
<p>2. HUILE D'OLIVE RAFFINÉE</p> <p>Huile d'olive obtenue par le raffinage d'huiles d'olive vierges, dont l'acidité libre, exprimée en acide oléique, ne peut être supérieure à 0,3 g pour 100 g et dont les autres caractéristiques sont conformes à celles prévues pour cette catégorie.</p>	
<p>3. HUILE D'OLIVE COMPOSÉE : Mélange d'huiles d'olive raffinées et d'huiles d'olive vierges</p> <p>Huile constituée par un coupage d'huile d'olive raffinée et d'huiles d'olive vierges, autres que lampante, dont l'acidité libre, exprimée en acide oléique, ne peut être supérieure à 1 g pour 100 g et dont les autres caractéristiques sont conformes à celles prévues pour cette catégorie.</p>	
<p>4. HUILE DE GRIGNONS D'OLIVE²⁸ BRUTE</p> <p>Huile obtenue à partir de grignons d'olive par traitement au solvant ou par des procédés physiques ou huile correspondant, à l'exception de certaines caractéristiques déterminées, à une huile d'olive lampante, à l'exclusion des huiles obtenues par des procédés de ré-estérification et de tout mélange avec des huiles d'autre nature, et dont les autres caractéristiques sont conformes à celles prévues pour cette catégorie.</p>	
<p>5. HUILE DE GRIGNONS D'OLIVE RAFFINÉE</p> <p>Huile obtenue par le raffinage d'huile de grignons d'olive brute, dont l'acidité libre, exprimée en acide oléique, ne peut être supérieure à 0,3 g pour 100 g et dont les autres caractéristiques sont conformes à celles prévues pour cette catégorie.</p>	
<p>6. HUILE DE GRIGNONS D'OLIVE</p> <p>Huile constituée par un coupage d'huile de grignons d'olive raffinée et d'huiles d'olive vierges, autres que lampante, dont l'acidité libre, exprimée en acide oléique, ne peut être supérieure à 1 g pour 100 g et dont les autres caractéristiques sont conformes à celles prévues pour cette catégorie."</p>	

Source : Règlement (CE) n° 1513/2001 du Conseil du 23 juillet 2001

Le règlement de 2001 a également défini les critères de qualité et les méthodes d'analyse en accord avec le COI. A partir de 2003, suite à une harmonisation entre le Codex Alimentarius, le COI et la Communauté, les normes de qualité de l'huile d'olive et de l'huile de grignons d'olive, appliquées sur les échanges internationaux et communautaires sont harmonisées. Par ailleurs « une stratégie pour l'amélioration de la qualité »²⁹ a été mise en place en 2001, basée sur des normes et des contrôles plus stricts, visant à limiter les mélanges frauduleux et améliorer l'information aux consommateurs (via des normes de commercialisation).

²⁷ Cette huile doit être soumise à raffinage (processus consistant essentiellement en une neutralisation, un filtrage, une décoloration et une désodorisation de l'huile).

²⁸ Les grignons d'olive sont les restes des olives après l'extraction mécanique des huiles vierges.

²⁹ COM (2000) 855 final

Enfin, des normes de commercialisation (règlement (CE) n°1019/2002 de la Commission relatif aux normes de commercialisation de l'huile d'olive, modifié dernièrement par le règlement (CE) n°182/2009) précisent, notamment, les mentions obligatoires et optionnelles sur les étiquetages.

Aides aux programmes de travail des organisations d'opérateurs

Le règlement (CE) n°1513/2001 du Conseil a introduit³⁰ la possibilité pour les États membres de réserver une part des aides, le cas échéant prévues pour les producteurs d'huile d'olive et/ou d'olives de table, afin d'assurer le financement des programmes d'activités établis par des organisations de producteurs, des organisations interprofessionnelles ou d'autres organisations d'opérateurs agréées ou par leurs unions dans un ou plusieurs des domaines suivants :

- a) suivi et gestion administrative du secteur et du marché de l'huile d'olive et des olives de table,
- b) amélioration des impacts environnementaux de la culture d'olives,
- c) amélioration de la qualité de la production d'huile d'olive et d'olives de table
- d) système de traçabilité, certification et défense de la qualité de l'huile d'olive et des olives de table, sous l'autorité des administrations nationales.

4.2.1.4 La réforme de 2004

Dans le cadre de la réforme de la PAC, issue de l'accord de Luxembourg du juin 2003, une réforme a été adoptée dans le secteur de l'olive en avril 2004 (seconde vague des réformes de la PAC). Les éléments clés du processus de réforme sont le découplage du soutien direct aux producteurs et l'introduction du régime de paiement unique (RPU). Le règlement (CE) n°1782/2003 du Conseil a introduit ces éléments pour divers produits agricoles. La réforme de 2004 de l'huile d'olive, connue sous le nom de « paquet méditerranéen », a poursuivi ce processus et mis en place l'intégration du soutien aux secteurs des oliveraies, du tabac, du houblon et du coton, dans le RPU. La réforme se base sur la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, intitulée «Parvenir à un modèle agricole durable pour l'Europe par la PAC réformée- les secteurs du tabac, de l'huile d'olive, du coton et du sucre » (Com (2003) 554 final).

Pour le secteur de l'huile d'olive, la réforme d'avril 2004 s'est traduite par l'adoption de deux règlements du Conseil :

- Le règlement « horizontal » : Règlement (CE) n°864/2004 du Conseil du 29 avril 2004, modifiant le règlement (CE) n°1782/2003, établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct dans le cadre de la politique agricole commune et établissant certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs, et adaptant ce règlement en raison de l'adhésion de la République tchèque, de l'Estonie, de Chypre, de la Lettonie, de la Lituanie, de la Hongrie, de Malte, de la Pologne, de la Slovénie et de la Slovaquie à l'Union européenne.
- Le règlement du secteur : Règlement (CE) n°865/2004 du Conseil du 29 avril 2004, portant organisation commune des marchés dans le secteur de l'huile d'olive et des olives de table en remplacement du règlement CEE n°136/66.

4.2.2. La réforme de 2004 des mesures relatives au secteur de l'olive

Il nous a paru important de resituer les mesures appliquées dans le secteur de l'olive, dans le contexte général de la réforme de la PAC et de souligner les principes qui les justifient. Pour cela, nous rappelons, dans le paragraphe suivant, les principes du régime de paiement unique et la

³⁰ Dans le cadre de l'organisation commune des marchés dans le secteur des matières grasses en vigueur à partir du 1er novembre 2002, par modification du règlement (CE) n°1638/1998.

logique générale d'intervention de la réforme de la PAC (1er et 2nd pilier). Puis nous présentons la manière dont le RPU est appliqué au secteur de l'olive.

4.2.2.1 La réforme de la PAC de 2003 et principes généraux du RPU

4.2.2.1.1 Les principes et les principaux instruments de la réforme de la PAC de 2003

Les objectifs

La réforme de 2003, définie par le Règlement (CE) n°1782/2003 du Conseil, introduit un changement profond dans la logique d'action de la PAC.

Les objectifs fixés à la nouvelle PAC, exprimés dans les Accords du Luxembourg en 2003, qui sont traduits dans les considérants du Règlement (CE) n°1782/2003 du Conseil, sont les suivants : garantir un niveau de vie équitable aux ménages agricole, orienter l'agriculture vers le marché, ne pas distordre les marchés et libéraliser les échanges agricoles internationaux, répondre à la demande des consommateurs en termes de prix, de qualité et de normes sanitaires, soutenir le développement rural, soutenir une agriculture durable et protéger l'environnement, rendre plus efficiente et mieux contrôler la politique de soutien, respecter une discipline financière.

Nombre de ces objectifs étaient déjà présents dans la réforme de l'Agenda 2000, mais certains prennent une place nouvelle, notamment les objectifs de discipline financière, de soutien au développement rural, de soutien à une agriculture durable et de protection de l'environnement, qui ont pour finalité d'intervenir sur les défaillances avérées du marché et d'accompagner le développement de zones possédant peu d'avantages comparatifs par rapport à d'autres (via les politiques de développement rural notamment).

Les instruments

Le changement principal de cette réforme tient surtout dans les instruments mobilisés pour atteindre ces objectifs. Selon la logique de la réforme de 2003, le fonctionnement libre du marché est l'instrument qui détermine les niveaux des productions et la qualité de la production agricole. Des mesures ciblées sont prévues pour les points sur lesquels le marché n'aboutirait pas à une situation optimale, notamment la distribution des revenus, la prise en compte des effets non marchands (positifs et négatifs) des activités agricoles afin de protéger l'environnement, la santé publique, etc.

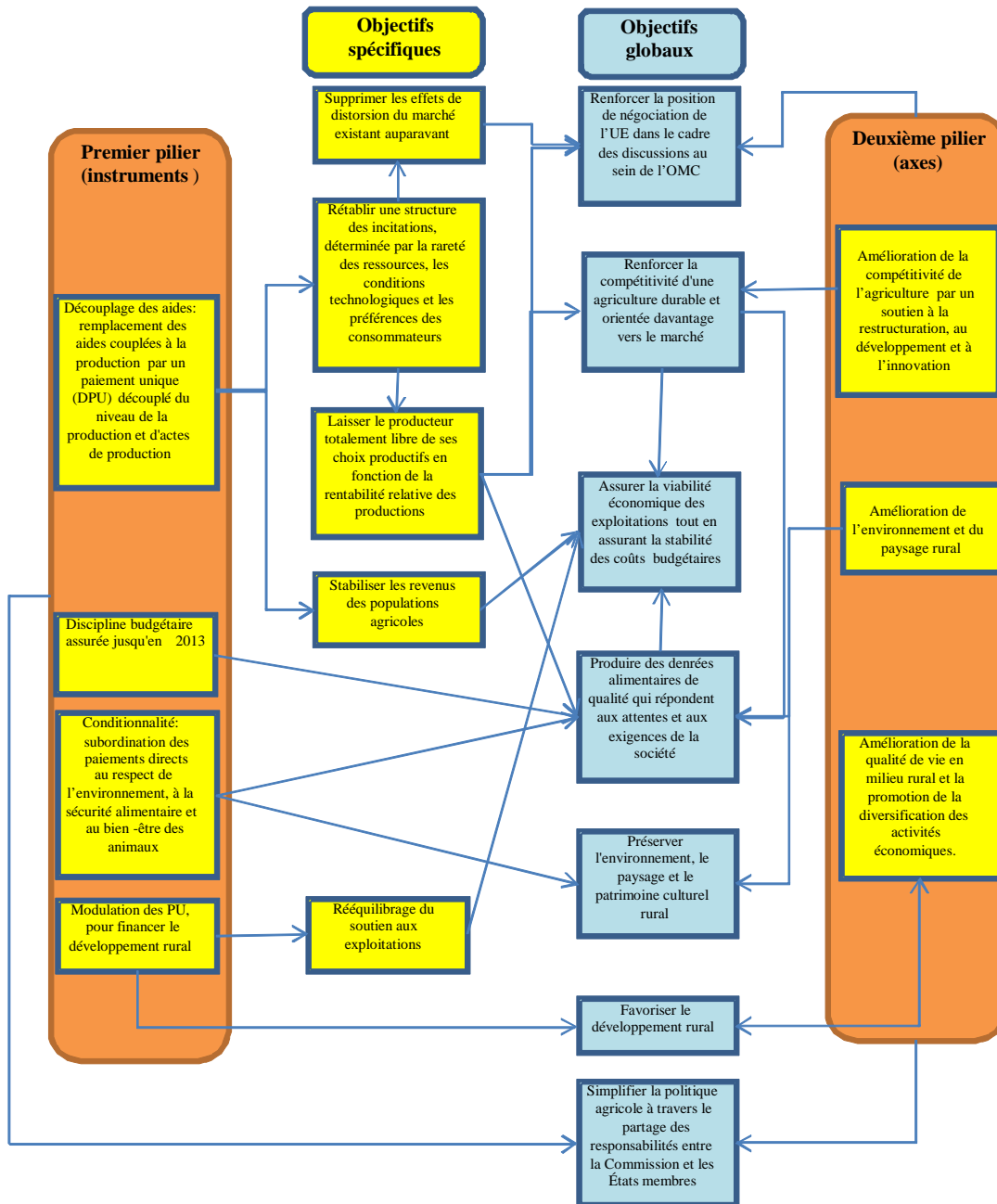
Ceci aboutit à une modification des instruments de soutien au revenu : les instruments utilisés jusqu'à présent (soutien au prix, paiement à l'hectare, paiement à la tête de bétail) sont progressivement abandonnés au profit d'une aide unique forfaitaire fonction du niveau d'aide antérieur. Le principe fondateur du régime de paiement unique, défini par le Règlement (CE) n°1782/2003 du Conseil, est de mettre en place des mécanismes de soutien aux revenus des producteurs agricoles qui puissent être considérés comme découplés.

Cette aide et les aides définies par le Règlement (CE) n°1782/2003 sont soumises à des conditions d'utilisation et à un principe de modulation :

- la conditionnalité est un système de réduction des montants du paiement direct, en cas de non respect de règles concernant l'environnement, la santé publique, la santé et le bien-être des animaux. Les règles se déclinent en 19 exigences réglementaires générales (les ERG) et en règles de maintien des terres en bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE)
- le principe de modulation réserve un pourcentage du montant des aides, au-delà d'un plafond fixé par la réglementation, au financement du développement rural.

La réforme de 2003 doit donc se comprendre comme l'articulation entre deux piliers, d'une part, le premier pilier de la PAC dont l'instrument central devient le régime de paiement unique et, d'autre part le second pilier qui désigne la politique de développement rural. Ceci peut être traduit par le graphique suivant.

Figure 33 : Diagramme des objectifs de la réforme de 2003



Source : Agrosynergie à partir des règlements européens

4.2.2.1.2 Les modèles de mise en œuvre du RPU

Le Règlement (CE) n°1782/2003 du Conseil, établit « des règles communes pour les régimes de soutien direct dans le cadre de la PAC et établissant certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs et modifiant plusieurs règlements ». Il est mis en œuvre par trois règlements de la Commission :

- le Règlement (CE) n°1973/2004 de la Commission portant sur les modalités d'application concernant les régimes de soutien couplés et l'utilisation des jachères pour les cultures non alimentaires,
- le Règlement (CE) n°795/2004 de la Commission concernant l'application du régime de paiement unique, et

- le Règlement (CE) n°796/2004 de la Commission définissant les modalités d'application de la conditionnalité, de la modulation et du système intégré de gestion et de contrôle.

Le principe de calcul de l'aide est celui d'un nombre d'hectares admissibles multiplié par un droit à paiement unique. Les Etats membres peuvent utiliser trois méthodes pour définir le montant des droits : référence historique d'aide individuelle, taux forfaitaires régionaux, un système intermédiaire.

Par ailleurs, à titre transitoire, un couplage partiel des aides était autorisé. Dans le cas particulier de l'huile d'olive, cette possibilité a été retenue par l'Espagne.

Modèle de mise en œuvre dans les nouveaux Etats membres

Dans les nouveaux Etats membres, les paiements directs sont introduits par paliers de 2004 à 2013, pour les dix entrés en 2004 (respectivement de 2007 à 2016 pour les deux entrés en 2007) : de 25 % du niveau applicable de ces paiements dans la Communauté dans sa composition au 30 avril 2004 la première année à 100 % pour la 10^{ème} (article 143 bis du Règlement (CE) n°1782/2003 du Conseil).

Les nouveaux Etats membres doivent appliquer un régime de paiement unique qui correspond à un modèle régional hybride dont les modalités sont définies par le chapitre 6 du Règlement (CE) n°1782/2003 (article 71 septies). Cependant, ils ont aussi la possibilité pendant une période transitoire d'appliquer un Régime de Paiement Unique à la Surface (RPUS) (article 143 ter). Le RPUS est dans son principe tout à fait similaire au RPU, dans la mesure où il n'est pas lié à un acte ou un niveau de production. Seuls Malte et la Slovaquie n'ont pas opté pour cette possibilité. Les autres nouveaux Etats membres ont opté pour un régime transitoire (jusqu'à fin 2008, reconduit à fin 2010 par le règlement (CE) n°2012/2006 du Conseil) basé sur un paiement unique à la surface, identique pour tous les agriculteurs et laissant la possibilité (mais sans obligation) de cultiver toutes les productions souhaitées. Le versement des aides est également soumis au respect de BCAE.

De plus, en raison de l'introduction progressive des paiements directs dans les nouveaux Etats membres, ceux-ci sont autorisés à octroyer des paiements directs nationaux complémentaires (article 143 quater), dans certaines limites (pourcentage par rapport au niveau 2004 des paiements directs dans la Communauté dans sa composition au 30 avril 2004).

4.2.2.2 L'intégration progressive des oliveraies dans les cultures autorisées dans le cadre du régime de paiement unique

L'article 51 du règlement (CE) n°1782/2003 précise les cultures que les agriculteurs peuvent faire sur les parcelles déclarées dans le cadre du RPU. C'est-à-dire sur quel type de parcelle il est possible d'activer un DPU normal.

Dans un premier temps, les oliveraies (comme l'ensemble des cultures permanentes) sont exclues des cultures autorisées. Avec la réforme de l'OCM huile d'olive et olive de table (règlement (CE) n°864/2004, applicable au 1^{er} janvier 2006), l'article 51 est modifié pour intégrer les oliviers plantés avant le 1^{er} mai 1998 (avant le 31 décembre 2001 pour Chypre et Malte), les oliviers de remplacement et les plantations d'oliviers installées dans le cadre des programmes approuvés et dont l'existence est enregistrée dans un système d'information géographique.

Enfin, à partir du 1^{er} janvier 2008 (règlement (CE) n°1182/2008), l'ensemble des oliveraies est autorisé.

4.2.2.3 L'application de la réforme de la PAC au secteur de l'olive

Le règlement (CE) n°864/2004 du Conseil du 29 avril 2004 étend le principe du découplage à quatre produits (dont l'olive) qui n'avaient pas à l'origine été inclus dans les cultures éligibles pour le paiement unique par exploitation. Les nouvelles dispositions concernant le secteur de l'olive ont été applicables à partir du 1^{er} janvier 2006.

En ce qui concerne l'huile d'olive, le règlement prévoit l'introduction de l'aide à la production dans le paiement unique à l'exploitation. Cependant, dans la crainte que le découplage de l'aide n'entraîne des difficultés dans certaines régions productrices traditionnelles (risque de désorganisation de l'entretien des oliviers, avec pour conséquence une dégradation de l'occupation du sol et du paysage, ainsi que des incidences sociales négatives), le règlement établit plusieurs types d'exceptions au découplage avec :

- Une aide directe aux agriculteurs découplée des niveaux de production, au moins égale à 60 % (100 % pour les oléiculteurs ayant une surface inférieure à 0,3 olive SIG-ha) de l'aide perçue par l'oléiculteur, au cours des campagnes 1999/2000 à 2002/2003. Les montants de référence du secteur de l'huile d'olive utilisés pour définir le montant des plafonds nationaux, sont établis sur la période de référence 2000/2001 à 2002/2003, mais il est également tenu compte du potentiel de production des plantations nouvelles.

L'évaluation des hectares de référence se base sur les données du Système d'Information Géographique (SIG) ; on parle de olive SIG-ha. Seules les zones d'oliveraies plantées avant le 1er mai 1998, et les superficies plantées après cette date dans le cadre d'un programme approuvé par la Commission (ce qui a pu être le cas de la France de la Grèce et du Portugal), bénéficient du nouveau régime de soutien, tant en ce qui concerne le paiement unique que l'aide aux oliveraies.

L'autre partie du soutien au secteur de l'huile d'olive, qui peut donc représenter un maximum de 40 % des aides à la production versées pendant la période de référence, prend la forme d'une aide à l'hectare octroyée aux oléiculteurs « à titre de contribution à l'entretien des oliveraies présentant une valeur environnementale ou sociale ». Le versement de cette aide n'est donc pas lié à la production. L'aide est destinée au maintien des oliviers, à la préservation du sol et de l'environnement en prenant en compte les traditions et cultures locales. Le montant de cette aide couplée peut varier en fonction de 5 (au maximum) catégories de superficies plantées en oliviers, suivant des critères environnementaux ou sociaux, y compris sur le plan des traditions et de la culture locale, notamment dans les zones où la production est marginale. Les catégories sont établies par les Etats membres, sur la base d'un cadre commun communautaire de critères. Cette aide est versée dans la mesure où l'oliveraie est enregistrée dans un système d'information géographique, que le nombre d'oliviers ne diffère pas de plus de 10 % du nombre enregistré au 1^{er} janvier 2005 et que le paiement dépasse 50 €.

- Ces aides sont comme toutes les aides du nouveau dispositif, soumises à la conditionnalité. Mais, outre les BCAE du RPU, dans le cas des oliveraies, les producteurs doivent s'engager à : « maintenir les particularités topographiques y compris le cas échéant interdire l'arrachage des oliviers, éviter l'empiétement de végétation indésirable sur les terres agricoles, maintenir les oliveraies dans de bonnes conditions végétatives » (annexe IV du règlement (CE) n°1782/03³¹)
- Les Etats membres peuvent également choisir les options suivantes :
 - Financement des programmes de travail des organisations d'opérateurs : jusqu'à 10 % des aides directes peuvent être alloué au co-financement des programmes de travail des organisations de producteurs.
 - Article 69 (du Règlement (CE) n°1782/2003 du Conseil) : tous secteurs confondus, les Etats membres ont la possibilité de conserver des aides couplées à hauteur de 10 % de la composante des plafonds nationaux du RPU. Ces aides sont destinées à soutenir des types particuliers d'agriculture importants pour la protection de l'environnement, l'amélioration de la qualité et de la commercialisation.

³¹ Remplacé par l'annexe III du règlement (CE) n°73/2009 du Conseil, suite au bilan de santé de la PAC

4.2.2.4 Le Règlement (CE) n°865/2004 du Conseil du 29 avril 2004

Le Règlement (CE) n°865/2004 du Conseil du 29 avril 2004 établit la nouvelle OCM dans le secteur de l'huile d'olive et des olives de table. Il est applicable à partir de la campagne de commercialisation 2005/2006.

Il a pour objectifs principaux de garantir la stabilité du marché intérieur (via notamment la garantie des approvisionnements et la stabilité des prix), un niveau équitable des producteurs (via le RPU) ; une amélioration de la qualité et une sensibilisation des consommateurs à la qualité.

Les produits régis par ce règlement sont l'huile d'olive, les olives (à l'état frais ou qui ont fait objet de certains traitements), les résidus et les grignons d'olives.

Qualité

Le règlement reprend les dénominations et définitions des huiles d'olive et des huiles de grignons d'olive (identique au règlement de juillet 2001, cf. Tableau 24). Ce règlement a, depuis, été intégré dans l'OCM unique ((CE) n°1234/2007) dont l'annexe XVI présente la description et définition actuelle des huiles d'olives et des huiles de grignons d'olives, sans modification importante.

Mesures sur le marché intérieur

Le règlement autorise la définition de normes de qualité, dont le respect doit être garanti par les Etats membres.

Les mesures de stockage privé de l'huile d'olive établies par la réforme de 1998 sont maintenues, dans l'objectif de jouer le rôle de « filet de sécurité » en cas de perturbation grave du marché de l'UE, ou de certaines de ses régions (considérant 9). Dans ce cas, la Commission européenne peut autoriser le stockage privé. Le mécanisme de stockage peut être utilisé en particulier, lorsque sur une longue durée, le prix moyen sur le marché se situe en dessous d'un prix établi par le règlement (1 779 euros/t pour l'huile d'olive vierge extra, 1 710 €/T pour l'huile d'olive vierge, 1 524 €/T pour l'huile d'olive lampante à 2 degrés d'acidité libre, avec une réduction de 36,7 €/T par chaque degré d'acidité supplémentaire)

La campagne de commercialisation débute le 1^{er} juillet de chaque année et s'achève le 30 juin suivant. Le début de la campagne de commercialisation 2005/2006 est toutefois fixé au 1^{er} novembre 2005.

Soutien aux programmes de travail des organisations d'opérateurs

Un financement communautaire, correspondant au plus à 10% de la contribution du secteur oléicole au RPU, peut être réservé pour inciter les organisations d'opérateurs agréés à élaborer des programmes de travail triennaux visant à améliorer la production de l'huile d'olive et des olives de table.

Les organisations d'opérateurs regroupent les organisations de producteurs, les interprofessions ou d'autres types d'organisations agréées. Le règlement établit précisément le contenu des programmes qui peut être financé et la répartition du financement (voir tableau ci-dessous). De plus, un pourcentage minimal du montant du financement communautaire doit être consacré aux actions d'amélioration de l'incidence environnementale de l'oléiculture (initialement 20 %, revu à 25 % depuis la mise en œuvre du règlement (CE) n°867/2008 de la Commission pour les actions du group b) dans le tableau ci-dessous), ainsi qu'aux systèmes de traçabilité (12 % pour les actions du groupe d)).

Tableau 25 : Soutien aux programmes de travail des organisations d’opérateurs

Contenu des programmes de travail	Plafond du financement communautaire ³²
a) Suivi et gestion administrative du marché de l'huile d'olive et des olives de table;	100 %
b) amélioration des impacts environnementaux de la culture d'olives	100 %
c) amélioration de la qualité de la production d'huile d'olive et d'olives de table	100 % pour les investissements en biens d'équipements et 75 % pour le reste
d) système de traçabilité, certification et défense de la qualité de l'huile d'olive et des olives de table, sous l'autorité des administrations nationales	75 % pour les programmes de travail menés au moins dans 3 pays tiers ou Etats membres non producteurs par des organisations de producteurs d'au moins 2 Etats membres producteurs 50 % dans les autres cas

Source : Réglementation européenne

La Commission établit également les procédures d’agrément des organisations d’opérateurs et de leurs associations, la liste des actions éligibles, les procédures d’approbation des programmes de travail, les procédures d’audit et les sanctions.

Les échanges avec les pays tiers

L’importation de certains produits est soumise à la délivrance de certificats d’importation, émis par les États membres. Des certificats d’exportation peuvent aussi devenir nécessaires, lorsque l’évolution du marché l’exige.

Pour tous les produits, les taux du tarif douanier commun s’appliquent. Toutefois des dérogations (suspension totale ou partielle des droits de douane ou ouverture de contingent d’importation à tarif douanier réduit) peuvent être prévues lorsque les prix de l’huile d’olive sur le marché communautaire dépassent, pendant une période d’au moins trois mois, significativement les prix moyens (dépassement de 1,6 fois les prix moyens énumérés à l’article 6 du règlement).

Les taxes équivalentes à un droit de douane, ainsi que l’application de restrictions quantitatives à l’importation ou mesures équivalentes, sont normalement interdites dans les échanges avec les pays tiers. Le recours au régime de perfectionnement actif peut être interdit.

En cas de risque de perturbations graves du marché, des mesures spécifiques peuvent être prises en ce qui concerne les échanges avec les pays non membres de l’OMC.

La Tunisie bénéficie toujours d’un régime d’importations préférentielles. Cependant, dans le cas où ces importations préférentielles porteraient préjudice à l’équilibre du marché de l’huile d’olive dans l’Union européenne, de nouvelles mesures pourraient être prises entre la Tunisie et l’UE.

4.2.2.5 OCM unique (règlement (CE) n°1234/2007 du Conseil)

L’ensemble de ces mesures est à présent réglementer dans le cadre de l’OCM unique (règlement (CE) n°1234/2007 du Conseil, du 22 octobre 2007, portant organisation commune des marchés dans le secteur agricole et dispositions spécifiques en ce qui concerne certains produits de ce secteur).

³² Le financement complémentaire sera assuré par l’État membre concerné en tenant compte d’une participation financière des opérateurs, obligatoire pour les activités menées dans les domaines, points c) et d), et d’au moins 25 % dans le cas du domaine d).

4.2.3. Le bilan de santé de la PAC

En 2008, le bilan de santé de la PAC avait pour objectif de tirer les bilans de la mise en œuvre de la réforme de 2003 pour moderniser, simplifier et rationaliser davantage la PAC et de poursuivre la logique de 2003 visant une meilleure réaction des producteurs aux signaux du marché. Les modifications réglementaires en découlant sont rassemblées dans le règlement (CE) n°73/2009 du Conseil³³ établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct en faveur des agriculteurs dans le cadre de la politique agricole commune et établissant certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs, modifiant les règlements (CE) n°1290/2005, (CE) n°247/2006 et (CE) n°378/2007, et abrogeant le règlement (CE) n°1782/2003.

Il en découle que la plupart des derniers paiements couplés seront intégrés au régime de paiement unique à partir de 2010 (article 63). C'est le cas des aides couplées à la production oléicole, partiellement exclues du RPU, prévues en Espagne et à Chypre (annexes XI et XII³⁴).

Pour les nouveaux Etats membres ayant opté pour le RPUS, la période transitoire d'application est prolongée jusqu'à fin 2013. De plus, comme précisé dans les articles 132 et 133 respectivement, les nouveaux Etats membres peuvent continuer à accorder des paiements directs nationaux complémentaires et Chypre peut continuer à accorder à certains secteurs, dont le secteur oléicole, une aide nationale transitoire et dégressive (aide d'Etat) jusqu'à fin 2012.

Par ailleurs, les Etats membres qui avaient introduit le régime de paiement unique sur un modèle historique ont la possibilité de basculer sur un modèle régional s'ils le souhaitent (articles 46 et 47).

L'article 69 du Règlement (CE) n°1782/2003 devient l'article 68 dans le règlement (CE) n°73/2009. Comme précédemment, les Etats Membres pourront retenir jusqu'à 10 % de leur enveloppe nationale pour financer les mesures liées à cet article. Toutefois, la redistribution de ces montants devient plus souple : d'une part, les fonds ne devront plus obligatoirement être utilisés dans le secteur dont ils proviennent, d'autre part, le champ d'application de cet article est élargi. Il peut servir à financer des mesures :

- a) pour :
 - i. certains types d'agriculture revêtant une importance en matière de protection ou d'amélioration de l'environnement,
 - ii. améliorer la qualité des produits agricoles,
 - iii. améliorer la commercialisation des produits agricoles,
 - iv. appliquer des normes renforcées en matière de bien-être des animaux,
 - v. certaines activités agricoles comportant des avantages agro-environnementaux supplémentaires,
- b) pour compenser des désavantages spécifiques dont souffrent certains agriculteurs des secteurs du lait, de la viande bovine, de la viande ovine et caprine, et du riz dans des zones vulnérables sur le plan économique ou sensibles du point de vue de l'environnement, ou, dans les mêmes secteurs, pour des types d'agriculture vulnérables sur le plan économique ;
- c) dans des zones soumises à des programmes de restructuration et/ou de développement pour prévenir un abandon des terres agricoles et/ou compenser des désavantages spécifiques dont souffrent les agriculteurs dans ces zones ;
- d) sous forme de contributions au paiement des primes d'assurance récolte, animaux et végétaux conformément aux conditions prévues à l'article 70 ;

³³ et dans le règlement (CE) n°72/2009 modifiant l'OCM unique et le règlement (CE) n°74/2009 du Conseil sur le soutien au développement rural.

³⁴ Intégration complète en Espagne en 2010 et progressive entre 2010 et 2013 à Chypre.

e) sous forme de contributions à des fonds de mutualisation en cas de maladies animales ou végétales et d'incidents environnementaux, conformément aux conditions prévues à l'article 71.

Les Etats Membres appliquant le RPUS ont aussi la possibilité de se saisir de l'article 68.

En ce qui concerne la modulation des aides en faveur du développement rural (article 7), son taux augmentera de 2 % en 2010 puis de 1 % par an jusqu'en 2012 (10 % de modulation en 2012). Elle ne s'applique pas dans les Nouveaux Etats Membres.

Enfin, l'interdiction d'arrachage et l'entretien des oliveraies sont maintenus en tant que normes facultatives des BCAE (annexe III).

4.2.4. Mise en œuvre dans les Etats membres

La description précise des différentes applications de la réforme dans les Etats membres et des principales évolutions de ces mesures sera faite suite aux études nationales. Nous faisons ci-dessous une description des principaux choix faits par les Etats membres.

4.2.4.1 Régime de paiement unique

Le tableau suivant présente les options qui ont été retenues par les Etats membres producteurs.

Tableau 26 : Les modalités de mise en œuvre de la réforme de 2004 dans les Etats membres dans le secteur de l'olive

État membre	Date de mise en œuvre des réformes	Régions	Modèle de calcul du montant de l'aide	Taux de couplage partiel des aides	% du plafond versé sous forme d'aide couplée au titre de l'art. 69	% des aides directes du RPU attribuées au financement des programmes de travail des organisations d'opérateurs
Espagne	Janvier 2006	-	Historique	6,4 %	Non appliqué	Non appliqué
France	Janvier 2006	-	Historique	0 %	Non appliqué	10 %
Grèce	Janvier 2006	-	Historique	0 %	4 %	2 %
Italie	Janvier 2006	-	Historique	0 %	Non appliqué	5 %
Portugal	Janvier 2006	-	Historique	0 %	10 %	Non appliqué
Chypre	2004	-	RPUS (avec prolongation)	0 %	Non appliqué	Non appliqué
Slovénie	2007	1 région	Paiement unique régionalisé	0 %	Non appliqué	Non appliqué

Source : Agrosynergie à partir de DG-Agri DI, 2007

4.2.4.2 Bonnes conditions agronomiques et environnementales

Le versement des aides du régime de paiement unique est subordonné au respect des Bonnes conditions agronomiques et environnementales (BCAE).

Les BCAE ont pour objectifs la protection de l'érosion des sols, le maintien des niveaux de matières organiques du sol, le maintien de la structure des sols, et l'assurance d'un niveau d'entretien minimal et le maintien des habitats. C'est dans ce dernier thème que s'inscrit la nécessité d'établir des mesures pour le maintien des particularités topographiques y compris, le cas échéant interdire l'arrachage d'oliveraies. Certaines mesures peuvent donc être spécifiques aux oliveraies, d'autres générales aux cultures permanentes ou à l'ensemble des cultures.

4.2.4.2.1 Règles des Etats membres sur l'arrachage des oliviers

En **Espagne**, dans le décret royal 2352/2004, du 23 décembre, sur l'application de la conditionnalité en lien avec les aides directes de la politique agricole commune, l'arrachage des oliviers est abordé à deux reprises :

- dans le cadre des mesures pour assurer une couverture minimale du sol pour les cultures ligneuses, il est spécifié, entre autre, qu'il est interdit d'arracher les arbres, non irrigués, dans les zones de pentes égales ou supérieures à 15 %³⁵ (sauf pour remplacement par un autre arbre du même type ou non, alors soumis à autorisation et à réaliser rapidement) (art. 4 § 1.b.2°)
- dans le cadre des mesures pour le maintien des surfaces agricoles, dans les zones à fort risque d'érosion, il est interdit d'arracher les oliviers (art. 4 § 4.c)

Ces éléments sont repris dans la réglementation régionale andalouse (Orden du 23 de junio de 2005 émis par la Consejeria de Agricultura y Pesca (BOJA n°133).

En **Italie**, depuis 1951 une loi nationale (loi 144 du 14 février 1951) interdit l'arrachage de plus de 5 oliviers tous les deux ans, excepté dans les cas suivants :

- mort physiologique de l'arbres et absence de productivité ou faible productivité permanente,
- densité de plantation excessive nuisant au développement des oliviers,
- mise en œuvre nécessaire d'un réaménagement foncier.

Il existe aussi, dans certaines régions, des règles spécifiques sur l'arrachage des oliveraies dans la réglementation et dans des plans de territoriaux.

En **Grèce**, il n'existe pas d'interdiction d'arrachage des oliveraies.

De même, au **Portugal** un règlement de 1986 conditionne l'arrachage ou la coupe des oliviers à une autorisation des Services du Ministère de l'agriculture en région (DRA), excepté pour les oliviers isolés. Les règles sont en réalité peu contraignantes puisque des autorisations d'arrachage ou de coupe peuvent être délivrées dans de nombreux cas³⁶.

En **France**, les BCAA interdisent l'arrachage des oliveraies sur tout le territoire avec parfois des exceptions possibles par arrêté préfectoral pour le respect des règles de densité prévues par les décrets AOC (appellation d'origine contrôlée) et à des motifs sanitaires attestés par un document du Service Régional de la Protection des végétaux.

A **Chypre**, il n'existe pas d'interdiction d'arrachage des oliveraies.

³⁵ Les oliveraies sur des pentes de plus de 15% représentent 36 % des superficies andalouses : sur lesquelles il y a donc interdiction d'arracher (Ugarte, J.A., 2006).

³⁶ Exceptions à l'interdiction d'arrachage au Portugal (liste non exhaustive)

- si les oliviers ont atteint un état de décrépitude ou de maladie irrécupérable, rendant leur exploitation anti-économique,
- si, en raison de la nature ou de l'inclinaison du terrain, les oliviers se trouvent situés dans des zones marginales en termes de culture, rendant ainsi excessivement onéreuse leur exploitation, bien qu'il faille assurer la défense du sol contre l'érosion moyennant l'implantation d'autres cultures,
- si les densités de peuplement sont inférieures à 45 arbres par hectare,
- si l'arrachage est destiné à viabiliser d'autres cultures plus rentables ou d'intérêt économique et social reconnu,
- si l'arrachage a pour but d'implanter une nouvelle oliveraie,
- si la coupe rase a pour but de régénérer l'oliveraie existante,
- si l'arrachage a pour but d'obtenir des parcelles pures de vignoble, dans des régions vinicoles officiellement délimitées,

4.2.4.2.2 Contenu des BCAE susceptibles d'impacter les oléiculteurs

Des BCAE générales s'appliquant à **l'ensemble des cultures** intéressent particulièrement les oliveraies. Ainsi :

- Pour la protection des sols en Grèce et à Chypre, sur les parcelles en pente > 10 % une couverture végétale doit être maintenue pendant la saison des pluies et le travail du sol doit être effectué selon les courbes de niveau (ou en diagonale ou avec un maintien de bandes non cultivées -Grèce) et évité en périodes très pluvieuses surtout sur des sols lourds (Chypre).
- Pour le maintien de la structure des sols, dans la plupart des Etats membres (Espagne, Italie, Grèce et Chypre), des BCAE ont été établies pour limiter le tassement et la compaction du sol lié à la mécanisation (adapter la machinerie utilisée, ou ne pas réaliser d'opérations mécaniques sur un sol gelé ou engorgé).
- Dans les mêmes Etats membres, des BCAE pour le maintien des particularités topographiques interdisent (Italie, Grèce, Chypre) ou soumettent à autorisation (Espagne) l'élimination ou l'altération significative des terrasses, murets et autres éléments caractéristiques du paysage qui concernent une partie significative des oliveraies.
- Les BCAE relatives au maintien de bonnes conditions végétatives ont été définies de façon générale en Espagne, spécifiquement pour les cultures permanentes en Grèce et à Chypre et spécifiquement pour les oliveraies en Italie et au Portugal (voir points suivants). En Espagne, le maintien d'une terre agricole en bonnes conditions végétatives correspond à éviter l'invasion de la parcelle par des mauvaises herbes.

Des BCAE relatives à **l'ensemble des cultures permanentes** et s'appliquant donc aux oliveraies ont été définies :

- Pour la protection des sols : Présence d'une couverture végétale minimale

En Espagne, sur les parcelles en pente supérieure à 15 % (>10 % en Andalucía), une couverture végétale doit être maintenue suivant les courbes de niveau (Real Decreto 2352/2004 et Orden de 23 de junio de 2005 de la Junta de Andalucía). Au Portugal, les parcelles en cultures permanentes doivent présenter une végétation de couverture, installée ou spontanée, pendant la période comprise entre le 15 novembre et le 1er mars, sauf si ces surfaces font l'objet de travaux de préparation du sol pour installer des cultures. Pour les parcelles à risque d'érosion élevé (IQFP > 4), l'installation de nouvelles cultures permanentes n'est permise qu'après accord des services déconcentrés de l'agriculture, et les cultures temporaires sont interdites.

- Pour le maintien de la matière organique des sols : Gestion des résidus ligneux

En Espagne, les résidus de la taille des arbres doivent être broyés et incorporés dans le sol. En Grèce et au Portugal, les résidus ligneux issus du débroussaillage et de la taille doivent être incorporés dans le sol ou retirés des parcelles et déposés dans des endroits où leur accumulation ne suscite aucun danger d'incendie, ou encore brûlés dans la parcelle avec les mesures appropriées. A Chypre, les arbres ou les résidus de taille ne peuvent être brûlés qu'en cas d'infection par des maladies contagieuses.

- Pour le maintien des cultures en bonnes conditions végétatives

En Grèce et à Chypre, les arboriculteurs doivent assurer le contrôle des adventices. En Grèce, ils peuvent le faire par du pâturage ou du désherbage mécanique. A Chypre, la pratique habituelle dans les cultures permanentes traditionnelles est l'application de deux traitements herbicides et un travail du sol.

Enfin, des BCAE **spécifiques pour les oliveraies** ont été définies en Italie et au Portugal. Ces BCAE sont relatives au maintien des oliveraies dans un bon état végétatif. En Espagne et en Andalucía, il n'y a pas plus de précision dans le Decreto et l'Orden concernés ; il faut donc se reporter au cas général (lutte contre l'invasion des mauvaises herbes). En Italie, les oléiculteurs

doivent tailler les oliviers au moins une fois tous les cinq ans et désherber au moins une fois tous les trois ans. Des règles plus contraignantes peuvent être définies au niveau régional. L'objectif est d'assurer un développement équilibré des plantations en suivant les traditions et les usages locaux, et d'éviter les risques d'incendie. Au Portugal, les oléiculteurs doivent assurer un contrôle de la végétation ligneuse spontanée : les formations spontanées hautes de plus de 50 cm ne doivent pas représenter plus de 25 % de la surface de l'oliveraie. Sauf exception, la taille des ces formations ligneuses spontanées ne peut être effectué ni en mars, ni en avril, ni entre le 1er juillet et le 30 septembre. Sur les parcelles très sensibles à l'érosion (IQFP > 4), le contrôle de la végétation ne doit pas être effectué par un retournement du sol, sauf exception (terrasses notamment).

4.2.4.3 Découplage partiel en Espagne

Le règlement (CE) n°1782/2003, modifié par le règlement (CE) n°864/2004 a introduit, de façon partielle, le secteur de l'huile d'olive dans le RPU. En effet, le règlement stipule qu'au moins 60 % des aides au secteur de l'huile d'olive soient intégrés dans le RPU, laissant ainsi la possibilité aux Etats membres de maintenir jusqu'à 40 % des aides couplées. Dans les faits, la plupart des Etats membres ont choisi de découpler totalement les aides à l'oléiculture (hors cas spécifique des productions visées à l'article 69 dans les Etats membres où il est utilisé), excepté l'Espagne où un taux de découplage partiel et 6,39 % a été choisi (Real Decreto n°1617/2005). Les agriculteurs dont la superficie d'oliveraies est inférieure à 0,3 ha voient leur aide totalement découplée.

L'aide couplée est conditionnée au maintien des oliveraies (plus ou moins 10 % du nombre d'arbres existant au moment de la réforme). Conformément au règlement (CE) n°864/2004, cinq catégories d'exploitations bénéficiaires ont été définies, au niveau national :

- 1) Zones dépendant fortement de la culture des oliviers
- 2) Oliviers de valeur du point de vue agricole et du paysage, en particulier les arbres anciens et en terrasses
- 3) Oliviers localisées dans des zones à contraintes environnementales permanentes, comme les fortes pentes, ou les zones à pluviométrie faible
- 4) Oliviers avec risque d'abandon, en particulier ceux situés dans les zones défavorisées ou à faible rendement
- 5) Oliviers portant un intérêt social, qui sont situés dans des zones à tradition oléicole ou dans des zones présentant des indicateurs économiques défavorables ou intégrés dans des systèmes de qualité différenciée comme la appellations d'origine protégée ou la production biologique.

Dans chaque région d'Espagne, une ou plusieurs de ces catégories ont été retenues et un montant d'aide a été établi pour chaque catégorie. Ce montant change chaque année.

Ainsi, en Andalucía, deux catégories d'oliviers ont été retenues, les catégories 1) et 5), définies comme suit :

- Catégorie 1) : oliveraies situées dans des municipalités dont la superficie en oliveraies est supérieure à 80 % de la superficie agricole utile totale de la municipalité.
- Catégorie 5) : oliveraies situées dans des municipalités de tradition oléicole mais qui ne sont pas comprises dans la catégorie précédente.

Le tableau suivant indique les montants d'aide respectifs pour ces deux catégories d'oliveraies de 2006 à 2008 ainsi que le nombre d'hectares-SIG concernés pour 2008.

Tableau 27 : Zones et montants des soutiens du découplage partiel, en Andalucía

	Montant de l'aide couplée en euros/ha			Nb d'ha-SIG correspondant
	2006	2007	2008	2008
Catégorie 1)	79,50	83,20	75,00	617 696
Catégorie 5)	53,00	55,46	50,00	369 271

Source : Fondo Español de Garantía Agraria (FEGA). Ministerio de Medio Ambiente y de Medio Rural y Marino

Tableau 28 : Nombre de demandes et superficies d'oliviers correspondantes pour l'aide couplée, en Andalucía

	Ensemble du soutien au secteur olivicole		Aide couplée		
	Nombre de demandes	Superficie (ha)	Nombre de demandes	Nombre de bénéficiaires	Superficie (ha)
2006	238 386	1 327 808	234 771	172 122	1 145 165
2007	235 828	1 349 970	205 551	73 % de 2006 = 125 649	1 076 650
2008					986 967

Source : Junta de Andalucía, Consejería de Agricultura y Pesca.

Le nombre de demandes d'aide couplée est proche du nombre total de demandes d'aide du secteur de l'olive (cf. Tableau 28). En 2006, respectivement 2007, 86 % et 80 % des DPU sont assortis d'une aide couplée. Entre 2006 et 2007, le nombre de demande d'aide a diminué (de 27 % de demandeurs d'aide mais seulement 6 % des superficies soutenues) du fait de la charge administrative de la demande d'aide.

L'Orden du 12 février 2008 exclue les demandes d'aides de moins de 50 euros.

Suite au bilan de santé de la PAC, les aides seront découplées à 100 % à partir de la campagne 2010-2011 (règlement du Conseil n°73/2009). Ce régime aura donc fonctionné durant 4 ans.

4.2.4.4 Article 69

Portugal

Au titre de l'article 69, "le paiement supplémentaire est octroyé pour des types d'agriculture qui sont importants pour la protection ou l'amélioration de l'environnement ou pour l'amélioration de la qualité et de la commercialisation des produits agricoles".

Au Portugal, 10 % de l'enveloppe a été réservé pour la mise en œuvre de l'article 69. Ce soutien vise tant la production d'huile d'olive que celle des olives de tables. Au cours des trois premières campagnes, la mise en œuvre de ce soutien complémentaire a été différent chaque année, et a donné lieu à des niveaux de soutien et des nombres de bénéficiaires très variables.

Nous présentons l'évolution de la mise en œuvre au cours de trois premières campagnes, puis un tableau récapitulatif le niveau de résultats du dispositif.

Campagne 2006/2007

La première campagne (2006/2007), une mise en œuvre, simplifiée, avait pour objectif de privilégier l'amélioration de la commercialisation des produits, en soutenant les moulins agréés. Pour bénéficier des aides de l'article 69, les producteurs devaient :

- produire les olives sur le territoire national,
- et les livrer à une unité de transformation reconnue par *Istituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e das Pescas / Instituto Nacional de Intervenção e Garantia Agrícola* (IFADAP/INGA), indépendamment de toute candidature au RPU ou de la possession de DPU.

La valeur théorique des aides (calculée sur la base de l'enveloppe disponible et du nombre de demandeurs estimés) devait être telle qu'indiquée dans le tableau suivant.

Tableau 29 : Valeur de base des aides accordées suivant l'article 69, au Portugal, campagne 2006-2007, euros/tonnes d'olives

	Unités coopératives ou groupement de producteurs	Unités non coopératives
Olives pour la production d'huile	50	40
Olives pour la production d'olive de table*	35	30

* les olives livrées sont converties en huile d'olive équivalente en utilisant un rendement en huile d'olive de 11,5 %

Source : Arrêté Normatif n°11/2006

Campagne 2007/2008

Pour la seconde campagne (2007-2008), les objectifs furent révisés pour encourager la concentration de l'offre dans les moulins et les unités de transformation et promouvoir la valorisation de la qualité des olives produites. Les critères sont largement enrichis :

- Les bénéficiaires doivent livrer leur production à un moulin ou à une unité de transformation (pour les olives de table) agréé par l'Institut de Financement de l'Agriculture et de la Pêche (IFAP) et la production doit être commercialisée par l'intermédiaire de ces entités indépendamment d'avoir ou non droit au paiement unique.
- Ces entités agréées doivent disposer d'un système de comptabilité permettant d'assurer le registre des quantités entrées, travaillées et sorties.
- Pour la production d'huile, les moulins doivent prouver qu'ils effectuent, dans un laboratoire interne agréé ou extérieur, la détermination de la teneur en corps gras et du degré d'acidité des livraisons individuelles d'olives et de l'huile d'olive obtenue par oléiculteur.
- Pour la production d'olives de tables, les unités de transformation doivent prouver qu'elles effectuent des tests de calibrage destinés à différencier la qualité des olives.

Les critères étant plus restrictifs, il était attendu moins de demandes et la valeur théorique des aides était plus élevée que pour la première campagne. Par ailleurs, le montant de subvention est plus élevé pour les productions AOP et, en seconde place, la production de haute qualité (au sens de faible acidité).

Tableau 30 : Valeur de base des aides accordées suivant l'article 69, au Portugal, campagne 2007-2008 et 2008-2009, euros/tonnes d'huile

Produit	Montants par tonne (en euros)
Huile d'olive d'acidité égale ou inférieure à 0,8 %	120
Huile d'olive vierge extra *	120
Huile d'olive d'acidité supérieure à 0,8 % et égale ou inférieure à 2 %	60
Huile d'olive vierge *	60
Huile d'olive certifiée DOP	180
Huile d'olive équivalente et résultant des olives de calibre égal ou inférieur à 500 fruits par kilogramme **	120
Huile d'olive équivalente et résultant d'olives certifiées DOP **	180

* applicable uniquement si l'analyse est effectuée sur le lot d'huile d'olive obtenu à partir de livraisons réalisées par plusieurs oléiculteurs

** les olives livrées sont converties en huile d'olive équivalente en utilisant un rendement en huile d'olive de 11,5 %

Campagne 2008/2009

Face à une trop grande limitation des bénéficiaires³⁷ (voir ci-dessous), les autorités ont décidé, pour la troisième campagne, d'"alléger" les exigences d'analyses de l'huile d'olive : l'analyse de la teneur en corps gras et du degré d'acidité obtenu peut à présent être réalisée sur un lot d'olives d'un ou plusieurs oléiculteurs (nécessité d'un accord entre ces derniers). Le montant de l'aide est maintenu identique à celui prévu l'année précédente (Tableau 30).

Bilan des réalisations

Tableau 31 : Données de réalisation pour l'article 69, au Portugal et en Alentejo, campagnes 2006-2007 et 2007-2008

		2006/07		2007/08		2008/09 (candidatures)	
		Huile	Ol. table	Huile	Ol. Table	Huile	Ol. Table
Portugal	Bénéficiaires	81 105	902	4 655	497	4 478	290
	Quantité (tonnes d'olives)	162 489	3 830			80 135	2 242
	Quantités (tonnes d'huile)	18 686*	440*	11 478	438		
	Budget (€)	5 194 265	86 425	5 026 371	187 309	n.d.	n.d.
	aide moyenne en €/tonne d'huile	278*	196*	438	427	n.d.	n.d.
	% vol aidé dans production totale	45 %		6 %			
Alentejo	Bénéficiaires	11 260	150	3 964	108	4 032	113
	Quantité (tonnes olives)	54 109	1 114			75 139	1 370
	Quantités (tonnes d'huile)	6 223*	128*	10 489	117		
	Budget (€)	1 801 982	24 581	4 613 153	49 845	n.d.	n.d.
	aide moyenne en €/tonne d'huile	290*	192*	440	426	n.d.	n.d.
	% vol aidé dans production totale	42 %		N/A			

n.d. : non disponible

*équivalent tonnes d'huile d'olive calculé avec un coefficient de transformation de 11,5 %, ou calculé à partir de données de ce type. Les autres valeurs sont fournies par l'IFAP.

Source: IFAP, et calculs Agrosynergie sur données IFAP et Eurostat

Lors de la première campagne, la majorité des producteurs d'olive a bénéficié du complément de l'article 69 : 81 105 oléiculteurs sur 113 310 (Eurostat), soit 72 % d'entre eux, dont 97 % étaient détenteurs de DPU. En termes de volumes, 45 % de la production nationale pour cette campagne (373 396 tonnes) ont bénéficié de ce soutien complémentaire. Les demandes ayant dépassé l'enveloppe disponible, la valeur de base de l'aide (Tableau 29) fut adaptée à la baisse pour respecter l'équilibre budgétaire. En moyenne, l'aide versée fut en moyenne de 276 euros / tonne d'huile (calcul théorique à partir des volumes d'olives bénéficiaires, sur la base d'un coefficient de transformation de 11,5 %).

Lors de la seconde campagne, le nombre de bénéficiaires et les volumes concernés sont très fortement réduits (seize fois moins de producteurs et 6 % des volumes de production) du fait, d'une part, du grand nombre de producteurs n'ayant pas de preuve de vente de leur production à la coopérative ou au moulin et, d'autre part, du surcoût pour les producteurs de faire les analyses demandées. Le montant unitaire de l'aide est en conséquence fortement valorisé par rapport à l'année précédente et par rapport à la valeur de référence du règlement : en moyenne près de 438 euros/tonne d'huile produite (valeur réelle).

Enfin, pour la campagne en cours, les prévisions sur la base des candidatures au soutien visent une réalisation assez proche de celle de la campagne 2007/08.

³⁷ Selon les entretiens, le coût des analyses demandées sur la production quotidienne de chaque producteur en est la principale cause.

Tableau 32 : Détail de la mise en œuvre de l'article 69 au Portugal, en 2007, pour l'huile d'olive par niveau de qualité

		Acidité ≤ 0,8°	0,8 < Acidité ≤ 2,0°	AOP	Total
Alentejo	Quantité (tonne d'huile)	4 267	2 800	3 422	10 489
		41 %	27 %	33 %	100 %
	Budget (€)	1 820 618	598 075	2 194 460	4 613 153
		39 %	13 %	48 %	100 %
Aide moyenne € /tonne d'huile	427	214	641	440	
Portugal	Quantité (tonne)	4 902	2 996	3 579	11 478
		43 %	26 %	31 %	43 %
	Budget (€)	2 092 246	639 356	2 294 769	5 026 371
		42 %	13 %	46 %	100 %
Aide moyenne € /tonne d'huile	427	213	641	438	

Source: IFAP, et calculs Agrosynergie sur données IFAP et Eurostat

Grèce

En Grèce, les objectifs du paiement lié à l'article 69 étaient les suivants : l'amélioration de la qualité des produits et la protection et amélioration de l'environnement.

Le montant de l'enveloppe budgétaire allouée aux paiements de l'article 69 a été fixé à 4 % de l'enveloppe nationale pour les secteurs de l'huile d'olive et des olives de table. Le soutien prend la forme d'une aide directe à l'hectare d'oliveraies éligibles.

Le soutien vise des types de production identifiés comme étant de qualité :

- les oliveraies ayant obtenu la certification Agriculture biologique,
- les oliveraies ayant obtenu la certification Production intégrée AGRO2,
- les oliveraies situées dans des zones de production AOP/IGP et dont les produits sont destinés à faire partie de l'AOP/IGP en question.

Toutes les oliveraies répondant à ces critères sont éligibles, quelle que soit leur localisation. Le montant maximum de l'aide est égal à 650 €/ha (le montant par hectare est fixé chaque année par décision ministérielle). Pour la campagne 2005/06, le montant d'aide s'élevait à 330 €/ha. Il n'existe pas de spécificités régionales.

Les données relatives aux superficies bénéficiaires du soutien de l'article 69 en 2006, 2007 et 2008 ont été demandées à l'Agence de paiement OPEKEPE au niveau national et au niveau régional à l'agence de Crète mais n'ont pas été obtenues.

Les données de mise en œuvre budgétaire fournie par la CE sont :

Tableau 33 : Budget et nombre de bénéficiaires des soutiens de l'article 69, en Grèce, 2006 et 2007

	Budget en €	Nombre de bénéficiaires	Soutien moyen par bénéficiaire (en €)
2006	21 308 487	22 324	954
2007	20 800 850	39 813	522

Source : CE

4.2.4.5 Aide aux programmes de travail des organisations d'opérateurs

France

L'Afidol (Association française Interprofessionnelle de l'Olive, section spécialisée de l'ONIDOL³⁸) est la seule structure agréée comme Organisation d'Opérateurs Oléicoles, sous le numéro OPEO 2007/01. Elle regroupe les partenaires amont et aval de la filière oléicole française : oléiculteurs, mouliniers, confiseurs, négociants et pépiniéristes et porte le programme national d'organisation d'opérateurs oléicoles.

³⁸ Organisation Nationale Interprofessionnelle Des Oléagineux

L'Afidol poursuit une série de programme nommée Olea 2020. Chaque programme est triennal : 2007-2009, 2009-2011. Le montant global du programme 2007-2009 est de 2 135 892 euros. L'UE contribue à hauteur de 1 728 000 euros et l'Etat français (ONIGC) à hauteur de 203 946 euros. L'Afidol finance avec ses fonds propres à même hauteur que l'Etat : 203 946 euros.

Tableau 34 : Données budgétaires des soutiens au programme de travail de l'AFIDOL

Principales actions mises en place	Montants en euros, 2007-2009	Dont CE	Dont Etat	Dont Afidol	% du budget total
a) suivi et gestion administrative du secteur et du marché de l'huile d'olive et des olives de table ; Connaissance des marchés de l'huile d'olive et des olives de table, de la consommation et de la commercialisation	451 860	451 860			21 %
b) amélioration des impacts environnementaux de la culture d'olives ; - Diffusion d'informations techniques ; - Bonnes pratiques agricoles ; - Plantation de haies et de bandes enherbées adaptées à l'olivier, - Installation de zones refuge pour la faune auxiliaire	438 928	438 928			21 %
c) amélioration de la qualité de la production d'huile d'olive et d'olives de table ; - Validation du compostage des résidus de trituration et sensibilisation des moulins au compostage ; - Faisabilité de la valorisation énergétique des grignons ; - Appui technologique à la filière olive de table ; - Diffusion des données technico-scientifiques aux transformateurs ; - Assistance technique aux syndicats de bassin pour l'analyse des olives ; - Assistance technique aux unités de transformation de l'huile d'olive pour améliorer la qualité ; - Implantation de locaux normalisés destinés à l'analyse sensorielle et accréditation du laboratoire d'analyses sensorielles ; - Formation de professionnels en vue de l'autocontrôle de leur production et de la participation aux jurys de contrôle.	797 712	613 517 (77 %)	92 098 (11,5 %)	92 098 (11,5 %)	37 %
d) système de traçabilité, certification et défense de la qualité de l'huile d'olive et des olives de table, sous l'autorité des administrations nationales ; - Développement d'un logiciel de gestion de la traçabilité destinés aux les ateliers de transformation ; - Assistance au respect des normes d'hygiène pour l'extraction d'huile d'olive et la confiserie d'olive - Assistance à la mise en place de la traçabilité dans les ateliers de production d'olives de table ; - Construction et mise à jour des banques de données nécessaires au contrôle d'authenticité et de qualité des huiles d'olive et des olives de table françaises ; - Contrôle de la qualité : résidus dans les olives de table et mycotoxines dans l'huile d'olive.	447 393	223 696 (50 %)	111 848 (25 %)	111 848 (25 %)	21 %
e) diffusion d'informations sur les actions menées par les organisations d'opérateurs afin d'améliorer la qualité des huiles d'olive. Compte-rendu de réalisation					

Source : Afidol

Italie

L'Italie a choisi d'allouer aux organisations de producteurs 5 % du montant de l'enveloppe financière pour les secteurs de l'huile d'olive et des olives de table. En 2008, 47 programmes étaient soutenus, dont 37 portés par des organisations de producteurs, 5 par des associations d'organisations d'opérateurs et 5 par d'autres organisations d'opérateurs. L'enveloppe totale pour la période 2005-2008 s'élève à 107 973 000 euros, avec un montant annuel de 35 991 000. Sur la base

du versement communautaire pour la seconde annualité (avril 2007-mars 2008), la répartition de la contribution communautaire entre les différents types de mesure est la suivante :

- 16 % pour la surveillance et gestion administrative
- 37 % pour l'amélioration de l'impact environnemental
- 33 % pour l'amélioration de la qualité de la production
- 13 % pour la traçabilité et la certification
- Et 1 % pour la diffusion d'information

Organisation la plus représentative du secteur de l'huile d'olive, l'UNAPROL rassemble 74 associations de producteurs représentant un total de 550 000 producteurs, ce qui correspond approximativement à 50 % de la production. Elle reçoit 30 % de l'enveloppe de soutien aux programmes de travail allouée à l'Italie.

Le Tableau 35 donne la liste des actions mises en place par l'UNAPROL et les montants dépensés pour l'année 2007. Le programme de l'UNAPROL représente 50 % de l'activité de l'organisation et 50 % de ses dépenses.

Tableau 35 : Données budgétaires des soutiens au programme de travail d'UNAPROL³⁹ pour l'année 2007

Principales actions mises en place	Budget de la deuxième année du programme	% du budget
<p>a) suivi et gestion administrative du secteur et du marché de l'huile d'olive et des olives de table ;</p> <p>1. La collecte de données sur le secteur et le marché, en conformité avec les spécifications de méthode, de représentativité géographique et de précision établies par l'autorité nationale compétente;</p> <p>2. L'élaboration d'études, notamment sur des sujets liés aux autres activités prévues dans le programme de travail de l'organisation d'opérateurs concernée.</p>	2 194 627	17 %
<p>b) amélioration des impacts environnementaux de la culture d'olives ;</p> <p>1. Les opérations collectives de maintien des oliveraies à haute valeur environnementale et courant un risque d'abandon, en conformité avec les conditions déterminées, sur la base de critères objectifs, par l'autorité nationale compétente, notamment en ce qui concerne les zones régionales pouvant être éligibles ainsi que la surface et le nombre minimal de producteurs oléicoles devant être impliqués pour rendre effectives les opérations concernées;</p> <p>2. L'élaboration de bonnes pratiques agricoles pour la culture de l'olivier, fondées sur des critères environnementaux adaptés aux conditions locales, ainsi que leur diffusion auprès des oléiculteurs et le suivi de leur application pratiques;</p> <p>3. Les actions de démonstration pratique de techniques permettant de remplacer les produits chimiques pour la lutte contre la mouche de l'olivier;</p> <p>4. Les actions de démonstration pratique de techniques d'oléiculture ayant pour but la protection de l'environnement et l'entretien du paysage, telles que l'agriculture biologique, l'agriculture à faible consommation d'intrants et l'agriculture intégrée;</p>	3 012 213	23 %
<p>c) amélioration de la qualité de la production d'huile d'olive et d'olives de table ;</p> <p>1. L'amélioration des conditions de culture, et notamment la lutte contre la mouche de l'olivier, de récolte, de livraison et de stockage des olives avant leur transformation, en conformité avec les spécifications techniques établies par l'autorité nationale compétente;</p> <p>2. L'amélioration variétale des oliveraies concernant des exploitations particulières, à condition qu'elles contribuent aux objectifs des programmes de travail;</p> <p>3. L'amélioration des conditions de stockage et de valorisation des résidus de la production d'huile d'olive et d'olives de table;</p> <p>4. L'assistance technique à l'industrie de transformation oléicole portant sur des aspects</p>	3 060 492	24 %

³⁹ C'est exactement la liste de mesures proposées dans le règlement (CE) n°867/2008 sauf que la mesure b) 5. "L'adjonction au système d'information géographique oléicole visé à l'article 20 du règlement (CE) n°1782/2003 de données à caractère environnemental." n'a pas été reprise.

liés à la qualité du produit; 5. La création et l'amélioration des laboratoires d'analyse d'huiles d'olive vierges; 6. La formation de dégustateurs pour les contrôles organoleptiques des huiles d'olives vierges.		
d) système de traçabilité, certification et défense de la qualité de l'huile d'olive et des olives de table, sous l'autorité des administrations nationales. 1. La création et la gestion de systèmes permettant la traçabilité des produits depuis l'oléiculteur jusqu'au conditionnement et l'étiquetage, en conformité avec les spécifications établies par l'autorité compétente; 2. La création et la gestion de systèmes de certification de la qualité, fondés sur un système d'analyse de risques et de contrôle des points critiques, dont le cahier des charges se conforme aux critères techniques arrêtés par l'autorité nationale compétente; 3. La création et la gestion de systèmes de suivi du respect des normes d'authenticité, de qualité et de commercialisation de l'huile d'olive et des olives de table mises sur le marché, en conformité avec les spécifications techniques établies par l'autorité nationale compétente.	4 481 259	35 %
Autres : publication et diffusion d'information 1. La diffusion des informations sur les travaux exécutés par les organisations d'opérateurs oléicoles dans les domaines visés aux points a) à d). 2. La création et la maintenance d'un site internet sur les actions menées par les organisations d'opérateurs dans les domaines visés aux points a) à d).	239 598	2 %

Source: UNAPROL

Grèce

Depuis la réforme, jusqu'au début 2009, 24 organisations d'opérateurs ont été reconnues. D'après les entretiens conduits en mars et avril 2009, ce nombre aurait doublé récemment (les nouveaux programmes étant en cours d'examen par les autorités nationales compétentes pour l'éligibilité des programmes). La majorité des organisations reconnues jusqu'à présent sont des organisations de producteurs de second niveau.

Les données du tableau ci-dessous correspondent au budget total approuvé pour l'ensemble des programmes pour les trois années de mise en œuvre.

Tableau 36: Données budgétaires triennales des soutiens aux programmes de travail, en Grèce

Secteur	Budget total approuvé (en Euros)	% du budget total
a. suivi et gestion administrative du secteur et du marché de l'huile d'olive et des olives de table	2 271 761	6 %
i. Collecte des données sur le secteur et le marché	743 421	2 %
ii. Réalisation d'études	1 528 340	4 %
b) amélioration des impacts environnementaux de la culture d'olives	15 339 427	39 %
i. Opérations de sauvegarde des oliveraies à forte valeur environnementale menacées d'abandon	1 679 970	4 %
ii. Développement de Bonnes Pratiques Agricoles en oliviculture sur la base de critères environnementaux adaptés aux conditions locales, diffusion parmi les oléiculteurs et suivi de leur mise en œuvre	3 639 500	9 %
iii. Démonstrations pratiques d'alternatives aux produits chimiques de lutte contre la mouche de l'olive	636 000	2 %
iv. Démonstrations pratiques de techniques de culture visant la protection de l'environnement	9 383 957	24 %
c) amélioration de la qualité de la production d'huile d'olive et d'olives de table ;	10 240 902	26 %
i. Amélioration des conditions de culture, notamment la lutte contre la mouche de l'olive, la récolte, le transport et le stockage des olives avant la transformation	3 998 560	10 %
ii. Amélioration des variétés d'oliviers sur les exploitations individuelles, à condition qu'elles contribuent aux objectifs des programmes de travail	128 300	0 %
iii. Amélioration des conditions de stockage et de l'utilisation des résidus de production d'huile d'olive et d'olive de table	2 369 211	6 %
iv. Assistance technique à l'industrie de transformation de l'huile d'olive sur les aspects liés à la qualité	1 052 788	3 %
v. Mise en place et amélioration des laboratoires d'analyse de l'huile vierge	2 340 030	6 %

vi. Formation de jurys de contrôle des aspects organoleptiques de l'huile d'olive vierge	352 013	1 %
d) système de traçabilité, certification et défense de la qualité de l'huile d'olive et des olives de table, sous l'autorité des administrations nationales.	10 240 951	26 %
i. Mise en place et gestion de systèmes permettant la traçabilité des produits du champ au conditionnement et à la certification	8 857 971	22 %
ii. Mise en place et gestion de systèmes de certification de la qualité, bases sur un système d'analyse du risqué et des contrôles aux moments critiques	1 082 980	3 %
iii. Mise en place et gestion de systèmes de contrôle du respect des normes d'authenticité, de qualité et de marketing de l'huile d'olive et des olives de table mises sur le marché	300 000	1 %
e) diffusion d'informations sur les actions menées par les organisations d'opérateurs afin d'améliorer la qualité des huiles d'olive.	1 732 632	4 %
i. diffusion d'informations sur les actions menées par les opérateurs sur les points a, b, c, d	1 297 622	3 %
ii. Mise en place et animation d'un site internet sur les mesures mise en place par les organisations d'opérateurs sur les points a, b, c, d	435 010	1 %

Source : MRDF, Rapport annuel à la Commission 2006/2007

A un niveau de détail supplémentaire, nous présentons ci-dessous la liste des actions mises en place par plus de cinq organisations.

Tableau 37 : Détail des actions les plus mises en place (en nombre d'organisations les ayant mises en place*), en Grèce, en 2006/2007

	Liste des principales actions mises en place par les opérateurs	Nombre d'Organisations d'Opérateurs ayant choisi l'action*
a.i.	Informatisation du suivi administrative et de la collecte de données sur le marché de l'huile d'olive et des olives de table au niveau local	9
a.ii	Etudes sur la situation et les perspectives de l'oléiculture dans la Préfecture basée sur les variétés cultivées et les caractéristiques pédologiques	8
	Etude sur la préservation d'oliveraies à haute valeur environnementale en risque	6
b.i	Opérations collectives de maintien des oliveraies à haute valeur environnementale et en risque de déprise	12
b.iii	Projets de démonstration pratique de techniques alternatives aux produits chimiques pour la lutte contre la mouche de l'olivier	7
b.iv	Projets de démonstration pratique de techniques d'oléiculture ayant pour but la protection de l'environnement et l'entretien du paysage (agriculture biologique et intégrée)	13
	Projets de démonstration pratique de techniques d'oléiculture ayant pour but la protection de l'environnement et l'entretien du paysage (agriculture biologique et intégrée) avec la contribution de l'OILB	5
c.i	Fourniture aux producteurs pour l'amélioration de la culture, de la récolte, du stockage et de la livraison des olives aux moulins (fourniture de boîtes en plastiques pour livrer les olives aux moulins).	16
c.v	Création et amélioration des laboratoires d'analyse d'huiles d'olive vierges	13
c.vi	Formation de dégustateurs pour les contrôles organoleptiques des huiles d'olive vierges	6
d.i	Création et gestion de systèmes permettant la traçabilité des produits depuis l'oléiculteur jusqu'au conditionnement et à l'étiquetage, en conformité avec les spécifications établies par l'autorité nationale compétente	14
d.ii	Création et gestion de systèmes de certification de la qualité (principalement HACCP/ISO 22000 et dans une moindre mesure ISO 14001, IFS, ISO 9001 : 2000)	7
e.i	Diffusion des informations sur les travaux exécutés par les organisations d'opérateurs oléicoles	12
e.ii	Création et maintenance d'un site internet sur les actions menées par les organisations d'opérateurs oléicoles	11

* quand ce nombre est supérieur à 5

Source: MRDF, Annual Report 2006/2007 to EC

4.2.4.6 La mise en œuvre dans les nouveaux Etats membres

Nous nous intéressons à Chypre et à la Slovénie.

Comme expliqué précédemment (§ 4.2.2.1.2), les nouveaux Etats membres ont eu le choix d'appliquer le RPU dans un modèle régionalisé ou une version simplifiée, le RPUS, pour une

période transitoire. La Slovénie⁴⁰ a choisi de mettre en œuvre le RPU à partir de 2007 en modèle régionalisé (l'Etat membre constituant une seule région), tandis que Chypre a opté pour le RPUS pendant une période transitoire.

En outre, les nouveaux Etats membres ont la possibilité de mettre en place des paiements compensatoires nationaux (§ 4.2.2.1.2) pour certaines productions sur fonds nationaux. Chypre et la Slovénie ont accordé des CNDP à la production d'olive.

De plus, Chypre bénéficie de dispositions particulières lui permettant d'accorder des aides d'Etat aux producteurs afin de compenser les éventuelles pertes de soutien liées à l'entrée dans l'UE dans certains secteurs (plus soutenues dans la politique agricole nationale précédente que dans la PAC).

Tableau 38 : Montant des différentes aides aux producteurs d'olives à Chypre, en €/ha, et surfaces concernées (ha)

	2004	2005	2006	2007	2008
Surface (ha)	11 488,34	12 787,82	15 040,44	15 416,63	13 659,00
RPUS (€/ha)	61,20	99,11	109,60	121,30	166,00
CNDP (€/ha)	326,03	307,20	340,34	356,30	430,00
Aide d'état (€/ha)	330,37	311,29	267,70	232,20	220,00
Total aides (€/ha)	717,61	717,60	717,64	709,80	816,00

Sources : ¹ARI, 2007 ; ²CAPO, 2006 ; ³Min. of Agric. Nat. Res. and Environment-Dept. of Agriculture

Les valeurs 2004-2006 étaient en livres chypriotes (CYP). Le taux de change utilisé est le suivant : 1€ = 0,585274 CYP (central balance)

Les montants d'aide du RPU et le montant d'aide à la production d'olives dans le cadre des CNDP mis en place en Slovénie seront présentés ultérieurement.

Pour la Slovénie, faute de rencontre avec les autorités nationales, nous ne disposons pas de données de mises en œuvre. En 2005, les CNDP pour l'huile d'olive était de 396,75 €/t d'huile d'olive (Source : Elaboration Alliance Environnement à partir des fiches fournies par la CE).

4.2.5. Mesures du RDR relatives aux oliveraies ou la production d'huile d'olives

Structure du PDR 2000/2006

Dans le règlement (CE) n°1257/1999 du Conseil, les mesures de développement rural éligibles au titre de ce règlement étaient classées en deux groupes:

- **mesures d'accompagnement de la réforme de 1992** : préretraite, mesures agroenvironnementales et boisement, ainsi que le régime concernant les zones défavorisées ;
- **mesures de modernisation et de diversification des exploitations agricoles** : investissement dans les exploitations agricoles, installation de jeunes agriculteurs, formation, soutien aux investissements dans les installations de transformation et de commercialisation, aide complémentaire à la sylviculture, promotion et reconversion de l'agriculture.

Afin que toutes les régions rurales de la Communauté soient visées par la politique de développement rural, les mesures du règlement devaient d'inscrire dans les programmes pluriannuels suivants :

- programmes Objectif 1 : lorsque les mesures étaient financées par le FEOGA-orientation ;
- programmes Objectif 2 : lorsque les mesures concernent la préretraite, les zones défavorisées et les zones soumises à des contraintes environnementales, les mesures agroenvironnementales et les mesures de boisement des terres agricoles ;
- programmes de développement rural : en ce qui concernait le reste des mesures. Ces programmes de développement rural reposaient sur des plans établis par les Etats membres au

⁴⁰ Ainsi que Malte

niveau géographique le plus approprié pour une période de sept ans (2000-2006) – national ou régional.

Structure du PDR 2007/2013

Le nouveau règlement de développement rural (règlement (CE) n°1698/2005 du Conseil) est structuré en quatre axes :

- Axe 1 : Amélioration de la compétitivité de l'agriculture et du secteur forestier
- Axe 2 : Amélioration de l'environnement et de l'espace rural
- Axe 3 : Diversification et service aux populations
- Axe 4 : Approche Leader et assistance technique

Les mesures sont réparties entre ces 4 axes. Dans chaque Etat Membre, un ou plusieurs plans de développement rural sont construits au niveau national ou régional, et s'articulent avec une stratégie nationale.

Les plans ne sont pas déclinés par secteur agricole. Même dans les pays où le secteur oléicole est important, les stratégies nationales ne spécifient pas d'objectifs propres pour ce secteur. Il n'y a donc, en général, que peu de mesures spécifiques aux oléiculteurs (sauf quelques MAE particulières). Au niveau des mesures, sur la base de l'examen des plans de développement, des documents de mise en œuvre et des points de vue des acteurs, nous pouvons dans une certaine mesure indiquer quelles sont les mesures qui ont été mobilisées par les oléiculteurs. Les principales mesures sont présentées dans les tableaux suivants par thématique (ces tableaux ne sont cependant pas exhaustifs et présentent des données de mise en œuvre hétérogènes entre les 2 programmations et selon les pays).

Synthèse des principales mesures mobilisées par le secteur oléicole

Tableau 39 : Mesures du RDR se rapportant à l'Aide à l'agriculture biologique

	<i>RDR 2000-2006</i>	<i>RDR 2007-2013</i>
<i>Espagne</i>	MAE <u>Agriculture biologique</u> : Montant de base 266,85 €/ha superficie minimale de 1 ha	MAE <u>Agriculture biologique</u> : montant de base 270,3 €/ha oliveraie en pente ⁴¹ : 370,4 €/ha superficie minimale de 1 ha
<i>Grèce</i>	. Oliveraies intensives : 387,4 €/Ha Zones fragiles d'un point de vue écologique, 370,7 ailleurs . Oliveraies extensives : 223,7 €/ha €/ha en zones fragiles d'un point de vue écologique, 214,0 €/ha ailleurs . Montant unitaire maximum annuel pour les producteurs entrés en production biologique en 2004 : . Oliveraies pour huile d'olive : 722,00 . Oliveraies pour olives de table : 900,00 . superficie minimum de 0,3 ha.	MAE <u>Agriculture biologique</u> Montant unitaire : . Avec période d'adaptation : 756 €/ha . Sans période d'adaptation : 415 €/ha <u>Mesure 123 : Aide en faveur de la transformation</u> Concerne directement les moulins à huile. . Les nouvelles presses à olives sous production biologique dans les zones de montagne et les îles sont éligibles au soutien.
<i>Italie</i>	. 402 €/ha pour la première année . 335 €/ha/an les années suivantes	montant unitaire conversion ou maintien : 335 €/ha

⁴¹ pente moyenne de la zone SIGPAC comprise entre 8% et 35%

<p>Portugal</p>	<ul style="list-style-type: none"> superficie minimum de 0,3 ha densité minimale de 60 arbres/ha <table border="1" data-bbox="403 286 858 416"> <thead> <tr> <th>Superficie (ha)</th> <th>Montant (€/ha)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>< 5</td> <td>260</td> </tr> <tr> <td>5 – 10</td> <td>189</td> </tr> <tr> <td>10 – 25</td> <td>142</td> </tr> <tr> <td>> 25</td> <td>95</td> </tr> </tbody> </table> <p><u>Développement des produits de qualité</u> Pour les produits à Dénomination d'origine (DO), indication géographique (IG), à spécialité traditionnelle garantie (ETG), à spécialité traditionnelle garantie du registre provisoire (ETGRP), issus de l'Agriculture biologique (AB), issus de la Protection intégrée (PI), et autres à reconnaître légalement.</p> <p>2 sous actions, accessibles à des groupements de producteurs : création et modernisation des unités productives, encouragement aux productions de qualité.</p>	Superficie (ha)	Montant (€/ha)	< 5	260	5 – 10	189	10 – 25	142	> 25	95	<p>MAE <u>Modification des Modes de Production</u>⁴² (mesure 221) :</p> <p>Toute la superficie agricole ou agro-forestière de l'unité de production et animaux respectifs doivent être soumis au Mode de Production Intégré ou au Mode de Production Biologique</p> <p>densité minimale de plantation d'oliviers est de 60 arbres/ha.</p> <p>Montant du soutien, majorés de 20 % sur une période maximum de 3 ans, si les parcelles sont en conversion au mode de production biologique :</p> <table border="1" data-bbox="922 510 1441 808"> <thead> <tr> <th></th> <th>Superficie</th> <th>Montants €/ha</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td rowspan="4">Oliveraies irriguées</td> <td>Jusqu'à 10 ha</td> <td>510,00</td> </tr> <tr> <td>> 10 à 20 ha</td> <td>408,00</td> </tr> <tr> <td>> 20 à 50 ha</td> <td>255,00</td> </tr> <tr> <td>> 50 ha</td> <td>102,00</td> </tr> <tr> <td rowspan="4">Oliveraie non irrigués</td> <td>Jusqu'à 20 ha</td> <td>236,00</td> </tr> <tr> <td>> 20 à 40 ha</td> <td>188,80</td> </tr> <tr> <td>> 40 à 100 ha</td> <td>118,00</td> </tr> <tr> <td>> 100 ha</td> <td>47,20</td> </tr> </tbody> </table> <p>Dans le cas de l'oliveraie, les cumuls de soutiens dans le cadre des actions Modification des Modes de Production ne sont possibles que jusqu'à la limite de 900 €/ha/an.</p> <p><u>Mesure 1.4 : Valorisation de la production de qualité</u> 2 actions :</p> <ul style="list-style-type: none"> Soutien aux régimes de qualité <ul style="list-style-type: none"> Paiement à titre compensatoire sur 5 ans maximum, 3 000 euros/exploitation maximum. Montant unitaire pour les oliviers = 38 euros/ha. Priorité à : Production Biologique, AOP, IGP, Spécialité Traditionnelle Garantie (ETG), Production Intégrée (PRODI). Information et promotion des produits de qualité 		Superficie	Montants €/ha	Oliveraies irriguées	Jusqu'à 10 ha	510,00	> 10 à 20 ha	408,00	> 20 à 50 ha	255,00	> 50 ha	102,00	Oliveraie non irrigués	Jusqu'à 20 ha	236,00	> 20 à 40 ha	188,80	> 40 à 100 ha	118,00	> 100 ha	47,20
Superficie (ha)	Montant (€/ha)																																
< 5	260																																
5 – 10	189																																
10 – 25	142																																
> 25	95																																
	Superficie	Montants €/ha																															
Oliveraies irriguées	Jusqu'à 10 ha	510,00																															
	> 10 à 20 ha	408,00																															
	> 20 à 50 ha	255,00																															
	> 50 ha	102,00																															
Oliveraie non irrigués	Jusqu'à 20 ha	236,00																															
	> 20 à 40 ha	188,80																															
	> 40 à 100 ha	118,00																															
	> 100 ha	47,20																															
<p>Chypre</p>	<p><u>Mesure 2.2.2 : Développement de l'agriculture biologique</u></p> <ul style="list-style-type: none"> 900€/ha pour les plantations irriguées 600 €/ha pour les plantations non irriguées <p><u>Mesure 2.7/1304 : Encouragement des producteurs à participer à des programmes communautaires ou nationaux d'amélioration de la qualité :</u> Promotion des produits biologiques, des produits AOP et IGP et d'autres produits certifiés pour leurs caractéristiques particulières.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Développement de l'agriculture biologique 1 000 €/ha pour les plantations irriguées 750 €/ha pour les non irriguées superficie minimale de 0,3 ha. 																															

⁴² Concerne la production biologique et intégrée

Tableau 40 : Mesures agroenvironnementales (hors agriculture biologique)

	RDR 2000-2006	RDR 2007-2013																																																				
Espagne	<p><u>Mesure 4 des MAE : cultures ligneuses en pente ou en terrasses : oliveraie.</u> Montant : 132,22€/ha. Superficie minimale : 0,2 ha. Concerne les plantations antérieures au 1^{er} Mai 1998. Doivent être situées sur des terrains avec une pente >8 %. Densité : entre 30 et 120 arbres/ha.</p>	<p><u>MAE Production intégrée de l'olivier dans des bassins versants avec des retenues pour l'approvisionnement en eau pour la consommation humaine, ou dans des zones Natura 2000.</u> Paiement fonction de la largeur du couvert végétal : entre 203,75 €/ha et 286 €/ha. La pente de la zone SIGPAC doit être <35 %.</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Indicateurs</th> <th>Prévisions 2007-2013</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Nombre d'exploitations agricoles bénéficiaires</td> <td>5 000</td> </tr> <tr> <td>Surfaces bénéficiaires (ha)</td> <td>50 000</td> </tr> <tr> <td>Dont surfaces bénéficiaires en zone Natura 2000 (ha)</td> <td>20 000</td> </tr> </tbody> </table> <p><u>MAE Gestion durable en dehesa</u> Conditions : . être en production intégrée ou biologique ; . posséder un minimum de 20 hectares dont 5 à 60 % couverts de chênes, d'oliviers ou de feuillus, à raison d'un minimum de 5 pieds/hectares ; . maintenir une charge animale minimale et maximale.</p>	Indicateurs	Prévisions 2007-2013	Nombre d'exploitations agricoles bénéficiaires	5 000	Surfaces bénéficiaires (ha)	50 000	Dont surfaces bénéficiaires en zone Natura 2000 (ha)	20 000																																												
Indicateurs	Prévisions 2007-2013																																																					
Nombre d'exploitations agricoles bénéficiaires	5 000																																																					
Surfaces bénéficiaires (ha)	50 000																																																					
Dont surfaces bénéficiaires en zone Natura 2000 (ha)	20 000																																																					
Grèce	-	-																																																				
Italie	<p><u>Mesure Préservation des paysages</u> Montant : jusqu'à 400 €/ha. A concerné 26 800 hectares tout secteurs confondus.</p>	<p><u>MAE amélioration de la qualité du sol :</u> En Puglia dans la zone du Subappennino Dauno et le long de toute la Murgia Montant : 91€/ha d'oliveraies. <u>MAE protection de la biodiversité :</u> Montant : 175€/ha d'oliveraies.</p>																																																				
Portugal	<p><u>MAE groupe I (Protection et amélioration de l'environnement, des sols et de l'eau):</u> . Mesure 9 : Réduction de la lixiviation d'agrochimiques pour les aquifères . Mesure 11 : lutte chimique recommandée Mesure 12 : Protection intégrée</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Superficie (ha)</th> <th>Montant (euros/ha)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>< 5</td> <td>147</td> </tr> <tr> <td>5 – 10</td> <td>118</td> </tr> <tr> <td>10 – 25</td> <td>88</td> </tr> <tr> <td>> 25</td> <td>59</td> </tr> </tbody> </table> <p>. Mesure 13 : Production intégrée</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Superficie (ha)</th> <th>Montant (euros/ha)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>< 5</td> <td>195</td> </tr> <tr> <td>5 – 10</td> <td>142</td> </tr> <tr> <td>10 – 25</td> <td>106</td> </tr> <tr> <td>> 25</td> <td>71</td> </tr> </tbody> </table> <p>. Mesure 14 : Agriculture biologique . Mesure 15 : Semis direct et/ou ameublissement sur la zone ou sur la ligne . Mesure 16 : Techniques d'ameublissement minimum . Mesure 17 : Gazonnement de l'interligne de cultures permanentes</p> <p><u>MAE groupe II (Préservation du paysage et des caractéristiques traditionnelles sur les terres agricoles) (pas de mesure intéressant l'olive)</u></p> <p><u>MAE groupe III (Conservation et amélioration des espaces cultivés de haute valeur environnementale):</u> . Mesure 31 : Systèmes culturels traditionnels (seule mesure spécifique oliveraie)</p>	Superficie (ha)	Montant (euros/ha)	< 5	147	5 – 10	118	10 – 25	88	> 25	59	Superficie (ha)	Montant (euros/ha)	< 5	195	5 – 10	142	10 – 25	106	> 25	71	<p><u>MAE : Modification des modes de production (biologique et production intégrée)</u> Toute la superficie agricole ou agro-forestière de l'unité de production et animaux respectifs doivent être soumis au Mode de Production Intégrée ou au Mode de Production Biologique densité minimale de plantation d'oliviers est de 60 arbres/ha. . Montant du soutien, majoré de 20 % sur une période maximum de 3 ans, si les parcelles sont en conversion au Mode de production biologique :</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th rowspan="2">Type de Culture</th> <th rowspan="2">Echelons et superficie</th> <th colspan="2">Montants des Soutiens (euros/ha)</th> </tr> <tr> <th>P. Intégrée</th> <th>P. Biologique</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td rowspan="4">Oliveraie et fruits secs irrigués</td> <td>Jusqu'à 10 ha</td> <td>260,00</td> <td>510,00</td> </tr> <tr> <td>> 10 à 20 ha</td> <td>208,00</td> <td>408,00</td> </tr> <tr> <td>> 20 à 50 ha</td> <td>130,00</td> <td>255,00</td> </tr> <tr> <td>> 50 ha</td> <td>52,00</td> <td>102,00</td> </tr> <tr> <td rowspan="4">Oliveraie et fruits secs non irrigués</td> <td>Jusqu'à 20 ha</td> <td>164,00</td> <td>236,00</td> </tr> <tr> <td>> 20 à 40 ha</td> <td>131,20</td> <td>188,80</td> </tr> <tr> <td>> 40 à 100 ha</td> <td>82,00</td> <td>118,00</td> </tr> <tr> <td>> 100 ha</td> <td>32,80</td> <td>47,20</td> </tr> </tbody> </table> <p>Dans le cas de l'oliveraie, les cumuls de soutiens dans le cadre des actions Modification des Modes de Production ne sont possibles que jusqu'à la limite de 900 €/ha/an</p>	Type de Culture	Echelons et superficie	Montants des Soutiens (euros/ha)		P. Intégrée	P. Biologique	Oliveraie et fruits secs irrigués	Jusqu'à 10 ha	260,00	510,00	> 10 à 20 ha	208,00	408,00	> 20 à 50 ha	130,00	255,00	> 50 ha	52,00	102,00	Oliveraie et fruits secs non irrigués	Jusqu'à 20 ha	164,00	236,00	> 20 à 40 ha	131,20	188,80	> 40 à 100 ha	82,00	118,00	> 100 ha	32,80	47,20
Superficie (ha)	Montant (euros/ha)																																																					
< 5	147																																																					
5 – 10	118																																																					
10 – 25	88																																																					
> 25	59																																																					
Superficie (ha)	Montant (euros/ha)																																																					
< 5	195																																																					
5 – 10	142																																																					
10 – 25	106																																																					
> 25	71																																																					
Type de Culture	Echelons et superficie	Montants des Soutiens (euros/ha)																																																				
		P. Intégrée	P. Biologique																																																			
Oliveraie et fruits secs irrigués	Jusqu'à 10 ha	260,00	510,00																																																			
	> 10 à 20 ha	208,00	408,00																																																			
	> 20 à 50 ha	130,00	255,00																																																			
	> 50 ha	52,00	102,00																																																			
Oliveraie et fruits secs non irrigués	Jusqu'à 20 ha	164,00	236,00																																																			
	> 20 à 40 ha	131,20	188,80																																																			
	> 40 à 100 ha	82,00	118,00																																																			
	> 100 ha	32,80	47,20																																																			

	<p>Conditions d'éligibilité :</p> <ul style="list-style-type: none"> . Superficie minimum de 0,5 ha d'olivieraie non irriguée et implantée depuis plus de 25 ans ; . Densité supérieure ou égale à 60 arbres par ha ; . En association, elle devait constituer au moins 80 % du peuplement ; . Une pousse d'arbres dispersés était admise jusqu'à 20 %, et les oliviers pouvaient résulter d'un collet de plus de 25 ans où a été appliquée la technique du roulage ; . Parcelles d'IQFP (indice de qualification physiographique de la parcelle) égal à 2, 3, 4 ou 5. <p>Montant :</p> <table border="1" data-bbox="359 584 863 689"> <tr> <td>Superficie (ha)</td> <td>Montant (euros/ha)</td> </tr> <tr> <td>< 5</td> <td>131</td> </tr> <tr> <td>5 – 10</td> <td>105</td> </tr> <tr> <td>10 – 100</td> <td>78</td> </tr> </table> <p><u>MAE groupe IV : Plans zonaux</u></p>	Superficie (ha)	Montant (euros/ha)	< 5	131	5 – 10	105	10 – 100	78	
Superficie (ha)	Montant (euros/ha)									
< 5	131									
5 – 10	105									
10 – 100	78									
<i>Chypre</i>	<p><u>Mesure 2.1 : respect des normes européennes</u> (limitation de la pollution par les nitrates). Montant : 300 €/ha la 1^{re} année puis diminution de 60 €/ha chaque année. Superficie minimale : 0,1 ha. <u>Mesure 2.3.1. : Préservation de la richesse naturelle du milieu agricole et du paysage agricole en particulier dans les zones défavorisées</u> Superficie minimale : >= 0,1 ha. Montant variable selon la pratique :</p> <ul style="list-style-type: none"> . Pour la préservation des arbres : jusqu'à 700 euros/ha ; . Pour la préservation des buissons et des haies : jusqu'à 350 euros/ha ; . Pour la prévention des feux sur les terres agricoles : jusqu'à 350 euros/ha. 	<p><u>MAE obligations agro-environnementales dans les exploitations traditionnelles</u> Montant : 600 €/ha si densité > 100 arbres/ha. <u>Maintien de la biodiversité et disposition de paiements compensatoires dans les zones NATURA 2000</u> Superficie minimale : 0,3 ha. Concerner les bandes enherbées : 35 €/bande de 220 mètres de long et 2 mètres de large.</p>								

Tableau 41 : Mesures du RDR se rapportant à l'Aide aux AOP/IGP

	<i>RDR 2000-2006</i>	<i>RDR 2007-2013</i>
<i>Espagne</i>	Pas de mesure spécifique aux AOP	<p><u>Mesure 132 : Aide aux agriculteurs participant à des régimes de qualité</u> Finance des projets de participation du secteur primaire à des programmes de qualité du produit fini, et appuie les producteurs engagés dans des programmes de certification de qualité ou de qualité de la production primaire.</p>
<i>Grèce</i>	<p>Mesure 7.3 : Commercialisation des produits de qualité. Montant : jusqu'à 100 000 euros/bénéficiaire pour 3 ans et jusqu'à 75 % du coût total</p>	
<i>Italie</i>	<p><u>Commercialisation des produits agricoles de qualité</u> Etudes pour l'identification des produits soumis à la reconnaissance communautaire et pour les procédés de production innovants, et création d'associations et d'organisations d'encadrement. Actions mises en place :</p> <ul style="list-style-type: none"> . « Bio et Typical di Puglia », « Atlante for food typical products of Puglia » ; . 3 projets de création d'associations de protection des AOP (Bella Daunia, Dauno, Terra d'Otranto) ; . aide à la commercialisation de l'huile d'olive extra vierge AOP Dauno. 	<p><u>Mesure 123 : Accroissement de la valeur ajoutée des produits agricoles et sylvicoles</u> Application pour les produits sous régime de qualité alimentaire : aide aux investissements des moulins et des usines d'embouteillage <u>Mesure 132 : Aide aux agriculteurs participant à des régimes de qualité</u> Bénéficiaires : Agriculteurs dont 100 % de la production respecte le cahier des charges des AOP et 90 % de la production est certifiée AOP <u>Mesure 133 : Soutien des groupements de producteurs dans leurs activités d'information et de promotion pour les produits faisant l'objet de régimes de qualité alimentaire</u></p>

		<p>Financement d'actions de promotion des produits de la mesure 132.</p> <p><u>Mesure 121 : Modernisation des exploitations agricoles.</u> Objectif : favoriser la constitution de valeur ajoutée dans les filières courtes, en aidant au financement de l'achat et de l'installation de matériel pour la transformation et la commercialisation des huiles d'olive de qualité (uniquement pour les produits sous régime de qualité alimentaire).</p> <p><u>Mesure 123 : Accroissement de la valeur ajoutée des produits agricoles et sylvicoles</u> Application pour les produits sous régime de qualité alimentaire.</p>
Portugal	<p><u>Développement des produits de qualité</u> Pour les produits à Dénomination d'origine (DO), indication géographique (IG), à spécialité traditionnelle garantie (ETG), à spécialité traditionnelle garantie du registre provisoire (ETG-RP), issus de l'Agriculture biologique (AB), issus de la Protection intégrée (PI), et autres à reconnaître légalement. 2 sous actions, accessibles à des groupements de producteurs :</p> <ul style="list-style-type: none"> . création et modernisation des unités productives, . encouragement aux productions de qualité. 	<p><u>Mesure 1.4 : Valorisation de la production de qualité</u> 2 actions :</p> <ul style="list-style-type: none"> . Soutien aux régimes de qualité . Paiement à titre compensatoire sur 5 ans maximum, 3 000 euros/exploitation maximum. . Montant unitaire pour les oliviers = 38 euros/ha. . Priorité à : Production Biologique, AOP, IGP, Spécialité Traditionnelle Garantie (ETG), Production Intégrée (PRODI). . Information et promotion des produits de qualité
Chypre	<p><u>Mesure 1.3 : Aide à la mise en place de Groupes de Producteurs ou d'Associations de Producteurs</u> : OP, AOP.</p> <p><u>Mesure 2.7/1304 : Encouragement des producteurs à participer à des programmes communautaires ou nationaux d'amélioration de la qualité</u> : Promotion des produits biologiques, des produits AOP et IGP et d'autres produits certifiés pour leurs caractéristiques particulières.</p> <p><u>Mesure 2.7/1304 : Encouragement des producteurs à participer à des programmes communautaires ou nationaux d'amélioration de la qualité</u> : Promotion des produits biologiques, des produits AOP et IGP et d'autres produits certifiés pour leurs caractéristiques particulières.</p>	Pas de mesures spécifiques pour AOP

Tableau 42 : Mesures du RDR se rapportant aux zones défavorisées

	RDR 2000-2006	RDR 2007-2013																						
Espagne	<p>Détail pour les exploitations oléicoles inconnu. En Andalucía, a concerné 4,75 % des exploitations soit 14,7 % des surfaces alors que 67,3 % de la SAU andalouse est en LFA. Montant moyen : 18 €/ha.</p>	<p>Surface minimale : 2 ha. Montant unitaire : 100 €/ha en zone de montagne et 120 €/ha pour zones défavorisées hors montagne. Minimum de 300 €/exploitation; Maximum de 2 500 €/exploitation.</p>																						
Grèce	<p>Surface minimale : 2 ha. Maximum : 5 500 €/bénéficiaire en zone défavorisée de montagne et 5000 €/bénéficiaire en zone défavorisée hors montagne.</p>	<p><u>Mesures (211 et 212) (soutiens aux zones défavorisées):</u> Surface minimale : 2 ha. Montant unitaire du soutien (en euros/ha) :</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th rowspan="2">oliveraies</th> <th colspan="2">Jeunes agriculteurs (JA) (<40 ans)</th> <th colspan="2">Autres bénéficiaires</th> </tr> <tr> <th>Formation agricole</th> <th>JA et/ou succession à des retraites anticipées</th> <th>Petites îles de la Mer Egée</th> <th>Autres régions</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>zone de montagne</td> <td>80</td> <td>80</td> <td>80</td> <td>80</td> </tr> <tr> <td>zone défavorisée hors montagne</td> <td>65</td> <td>65</td> <td>65</td> <td>65</td> </tr> </tbody> </table>				oliveraies	Jeunes agriculteurs (JA) (<40 ans)		Autres bénéficiaires		Formation agricole	JA et/ou succession à des retraites anticipées	Petites îles de la Mer Egée	Autres régions	zone de montagne	80	80	80	80	zone défavorisée hors montagne	65	65	65	65
oliveraies	Jeunes agriculteurs (JA) (<40 ans)		Autres bénéficiaires																					
	Formation agricole	JA et/ou succession à des retraites anticipées	Petites îles de la Mer Egée	Autres régions																				
zone de montagne	80	80	80	80																				
zone défavorisée hors montagne	65	65	65	65																				

Italie	Inexistant.	Inexistant.																																																																																							
Portugal	<p>Surface minimale : 0,5 ha Dimension économique minimale exigée : 40 UDE.</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th rowspan="3">Superficie</th> <th colspan="4">Montants des soutiens en €/ha</th> </tr> <tr> <th colspan="2">Agriculteurs à titre principal</th> <th colspan="2">Autres agriculteurs</th> </tr> <tr> <th>Zones de montagne</th> <th>Autres zones défavorisées</th> <th>Zones de montagne</th> <th>Autres zones défavorisées</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>0,5 - 5 ha</td> <td>170</td> <td>100</td> <td>85</td> <td>50</td> </tr> <tr> <td>5 - 20 ha</td> <td>95</td> <td>56</td> <td>47,50</td> <td>28</td> </tr> <tr> <td>20 - 50 ha</td> <td>58</td> <td>34</td> <td>29</td> <td>17</td> </tr> <tr> <td>50 - 500 ha</td> <td>17</td> <td>10</td> <td>8,50</td> <td>5</td> </tr> </tbody> </table>	Superficie	Montants des soutiens en €/ha				Agriculteurs à titre principal		Autres agriculteurs		Zones de montagne	Autres zones défavorisées	Zones de montagne	Autres zones défavorisées	0,5 - 5 ha	170	100	85	50	5 - 20 ha	95	56	47,50	28	20 - 50 ha	58	34	29	17	50 - 500 ha	17	10	8,50	5	<p>Sous-programme 2, mesure 2.1 : Maintien de l'activité agricole dans les zones défavorisées – Contient Mesure divisée en deux actions : maintien de l'activité agricole dans le réseau Natura 2000, et hors du réseau Natura 2000. L'exploitation doit être située totalement ou en partie (au moins 1 ha) dans une zone défavorisée. Surface minimale : 1 ha. Dimension économique minimale exigée : 40 UDE.</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th rowspan="3">Superficie éligible</th> <th colspan="6">Montant du soutien (en €/ha)</th> </tr> <tr> <th colspan="2">Zones hors du Réseau Natura 2000</th> <th colspan="4">Zones dans le Réseau Natura 2000</th> </tr> <tr> <th>Zones de Montagne</th> <th>Autres Zones</th> <th colspan="2">Zones de Montagne</th> <th colspan="2">Autres Zones</th> </tr> <tr> <td></td> <td></td> <td></td> <td>Avec ITI*</td> <td>Sans ITI</td> <td>Avec ITI*</td> <td>Sans ITI</td> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>0 - 3 ha</td> <td>320</td> <td>160</td> <td>320</td> <td>350</td> <td>160</td> <td>175</td> </tr> <tr> <td>3 - 7,5 ha</td> <td>150</td> <td>75</td> <td>150</td> <td>165</td> <td>75</td> <td>83</td> </tr> <tr> <td>7,5 - 30 ha</td> <td>70a</td> <td>35</td> <td>70</td> <td>77</td> <td>35</td> <td>40</td> </tr> <tr> <td>30 - 150 ha</td> <td>20</td> <td>10</td> <td>20</td> <td>22</td> <td>10</td> <td>11</td> </tr> </tbody> </table> <p>*ITI – Interventions Territoriales Intégrées Si l'exploitation couvre des zones auxquelles correspondent des montants différents de soutien, les montants unitaires à retenir sont ceux de la zone où se situe la plus grande superficie éligible.</p>	Superficie éligible	Montant du soutien (en €/ha)						Zones hors du Réseau Natura 2000		Zones dans le Réseau Natura 2000				Zones de Montagne	Autres Zones	Zones de Montagne		Autres Zones					Avec ITI*	Sans ITI	Avec ITI*	Sans ITI	0 - 3 ha	320	160	320	350	160	175	3 - 7,5 ha	150	75	150	165	75	83	7,5 - 30 ha	70a	35	70	77	35	40	30 - 150 ha	20	10	20	22	10	11
Superficie	Montants des soutiens en €/ha																																																																																								
	Agriculteurs à titre principal		Autres agriculteurs																																																																																						
	Zones de montagne	Autres zones défavorisées	Zones de montagne	Autres zones défavorisées																																																																																					
0,5 - 5 ha	170	100	85	50																																																																																					
5 - 20 ha	95	56	47,50	28																																																																																					
20 - 50 ha	58	34	29	17																																																																																					
50 - 500 ha	17	10	8,50	5																																																																																					
Superficie éligible	Montant du soutien (en €/ha)																																																																																								
	Zones hors du Réseau Natura 2000		Zones dans le Réseau Natura 2000																																																																																						
	Zones de Montagne	Autres Zones	Zones de Montagne		Autres Zones																																																																																				
			Avec ITI*	Sans ITI	Avec ITI*	Sans ITI																																																																																			
0 - 3 ha	320	160	320	350	160	175																																																																																			
3 - 7,5 ha	150	75	150	165	75	83																																																																																			
7,5 - 30 ha	70a	35	70	77	35	40																																																																																			
30 - 150 ha	20	10	20	22	10	11																																																																																			
Chypre	<p>Surface minimale : 0,3 ha cultivés. Montant unitaire, fonction de la localisation⁴³ et de la taille de l'exploitation :</p> <ul style="list-style-type: none"> . Catégories 1 et 2 : 250 €/ha . Catégories 3, 4 et 5 : <ul style="list-style-type: none"> o exploitations inférieures à 10 ha : 150 €/ha o exploitations supérieures à 10 ha : 100 €/ha 	<p>Surface minimale : 0,3 ha cultivés. Montant unitaire fonction de la localisation :</p> <ul style="list-style-type: none"> . 1ère région (anciennes catégories 1 et 2) représentant une SAU totale de 8 229 ha : 120 €/ha pour les exploitations < 10 ha et 85 €/ha pour les exploitations > 10 ha. . 2ème région (handicaps naturels, socio-économiques et spécifiques) représentant une SAU totale de 18 451 ha : 70 €/ha pour les exploitations < 10ha, 50 €/ha pour les exploitations > 10ha. 																																																																																							

Tableau 43 : Autres mesures du RDR pouvant se rapporter à l'oléiculture

	RDR 2000-2006	RDR 2007-2013
Espagne	<p><u>Programme d'Amélioration de la Qualité</u> de la Production d'Huile d'Olive et d'Olives de Table, promu par la Consejería de Agricultura. Il y est inclus un soutien aux Associations de Production Intégrées (API). La production intégrée concerne 161 555ha en Andalousie, soit 62 % des surfaces andalouses engagées en PI.</p> <p><u>Programme d'amélioration des conditions de culture et de traitement des olives</u>, de récolte, stockage et transformation des olives, ainsi que stockage de l'huile et des olives de table produites en zone pilote par des techniques de production intégrée.</p>	

⁴³ Catégorie 1 : Altitude > 800m ;

Catégorie 2 : 500m < Altitude < 800m et pente > 15% ;

Catégorie 3 : Faible densité de population et tendance à la diminution de la population – Sol peu fertile – faible revenu agricole ;

Catégorie 4 : Désavantages particuliers : Communautés situées le long de la zone qui sépare les chypriotes grecs du territoire des chypriotes turcs, et dont l'accès n'est pas sûr, et une petite partie des communautés chypriotes ex-turques dont les terres ont été partiellement louées à des agriculteurs réfugiés qui ont été chassés du Nord en 1974 ;

Catégorie 5 : Communes isolées

Grèce	<u>Mesure 7.3 : Commercialisation des produits de qualité.</u> Montant : jusqu'à 100 000 euros/bénéficiaire pour 3 ans et jusqu'à 75 % du coût total																																			
Italie	<p><u>Amélioration des structures de transformation des produits agricoles.</u> . 57 entreprises bénéficiaires en 2001. Investissement : 25 236 704 €. . En 2006, 37 entreprises avaient terminé leur projet, 15 étaient en cours de réalisation et 5 avaient abandonné ou été exclues des bénéficiaires. . En 2006, pour une seconde programmation, les demandes furent classées par zone de PIT (projet territorial intégré) : dans le secteur de l'olive, on recense 64 demandes hors PIT, 64 en PIT1, 11 en demandes en PIT2 dont 3 rejetées, 29 en PIT3 dont 3 rejetées.</p> <p><u>Mesure : investissement dans les exploitations agricoles</u> . actions de replantations d'oliveraies, en accord avec la législation locale ; . interventions pour la mécanisation ; . rationalisation et modernisation de l'irrigation ; . mise en place de systèmes d'irrigation pour les olives de table et la modernisation de ceux des olives pour huile, dans le but de réduire la consommation en eau et en énergie. Le montant de l'aide varie en fonction de la localisation (zone défavorisée ou pas) et de l'âge du chef d'exploitation (jeune agriculteur ou pas).</p> <table border="1" data-bbox="379 992 887 1122"> <thead> <tr> <th></th> <th>Nombre de demandes</th> <th>Engagement des dépenses</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2004</td> <td>310</td> <td>18 494 000 €</td> </tr> <tr> <td>2005</td> <td>101</td> <td>7 004 000 €</td> </tr> <tr> <td>2006</td> <td>125</td> <td>6 307 000 €</td> </tr> </tbody> </table>		Nombre de demandes	Engagement des dépenses	2004	310	18 494 000 €	2005	101	7 004 000 €	2006	125	6 307 000 €	<p><u>Mesure 121 : Modernisation des exploitations agricoles.</u> Objectif : favoriser la constitution de valeur ajoutée dans les filières courtes, en aidant au financement de l'achat et de l'installation de matériel pour la transformation et la commercialisation des huiles d'olive de qualité (uniquement pour les produits sous régime de qualité alimentaire).</p> <p><u>Programmes des Groupes d'Action Locale de l'axe 4 LEADER (route de l'olive).</u></p>																						
	Nombre de demandes	Engagement des dépenses																																		
2004	310	18 494 000 €																																		
2005	101	7 004 000 €																																		
2006	125	6 307 000 €																																		
Portugal	.																																			
Chypre	<p><u>Mesure 1.3 : Aide à la mise en place de Groupes de Producteurs ou d'Associations de Producteurs</u> <u>Action 1.2. : Investissement dans les exploitations agricoles.</u> Nouvelles plantations d'oliviers éligibles que dans le cadre défini par le programme destiné à la plantation de 30 000 ha d'olivieraie approuvée par la Commission. Etaient considérées éligibles les dépenses d'installation de l'olivieraie, ainsi que, sauf dans le cas des oliveraies super-intensives, toutes les autres dépenses d'investissement réalisées sur une période de quatre ans à compter de la date de cette même installation, jusqu'à la limite de 1 200 €/ha. Montants des soutiens modulés selon certains critères : (a) Avec reconversion ou ABio (b) Sans reconversion ou ABio</p> <table border="1" data-bbox="355 1632 911 1861"> <thead> <tr> <th rowspan="2"></th> <th colspan="2">Zone défavorisée</th> <th colspan="2">Zone non défavorisée</th> <th colspan="2">Région Lisbonne et Vallée du Tage</th> </tr> <tr> <th>(a)</th> <th>(b)</th> <th>(a)</th> <th>(b)</th> <th>(a)</th> <th>(b)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Olivieraie</td> <td>50 %</td> <td>45 %</td> <td>40 %</td> <td>35 %</td> <td>35 %</td> <td>30 %</td> </tr> <tr> <td>O. superintensive</td> <td>30 %</td> <td>30 %</td> <td>30 %</td> <td>30 %</td> <td>25 %</td> <td>25 %</td> </tr> <tr> <td>Projets structurants</td> <td>30 %</td> <td>30 %</td> <td>30 %</td> <td>30 %</td> <td>30 %</td> <td>30 %</td> </tr> </tbody> </table> <p><u>Mesure 1.1.1 : soutien aux investissements généraux pour la modernisation des bâtiments agricoles (telles que les travaux d'infrastructures agricoles, la mise en valeur des terres, la mécanisation, l'installation de nouvelles oliveraies, l'amélioration du système d'irrigation, etc.)</u></p>		Zone défavorisée		Zone non défavorisée		Région Lisbonne et Vallée du Tage		(a)	(b)	(a)	(b)	(a)	(b)	Olivieraie	50 %	45 %	40 %	35 %	35 %	30 %	O. superintensive	30 %	30 %	30 %	30 %	25 %	25 %	Projets structurants	30 %	30 %	30 %	30 %	30 %	30 %	<p><u>Mesure 121 : Modernisation des exploitations agricoles.</u> Succède à la mesure 111 du PDR 2000-2006. Concerne tout particulièrement les producteurs d'olives : amélioration des systèmes d'irrigation, mécanisation pour diminuer les coûts de production et améliorer la qualité, etc.</p> <p><u>Mesure 123 : Création et modernisation d'unités de transformation et commercialisation de produits agricoles et forestiers.</u> Pour le secteur oléicole, la mesure prend la suite de la 1.2/114 du PDR 2000-2006, et permet de financer : . la modernisation et la fusion de moulins à olive ; . la création ou modernisation d'oliveraies pour la production d'huile biologique ; . la création ou modernisation des unités de traitement et de conditionnement de l'huile d'olive . Création ou modernisation des unités de traitement des déchets des moulins ; la création ou modernisation d'unités de dénoyautage, standardisation et emballage d'olives de table fraîches (exemple : production d'olives farcies)</p>
	Zone défavorisée		Zone non défavorisée		Région Lisbonne et Vallée du Tage																															
	(a)	(b)	(a)	(b)	(a)	(b)																														
Olivieraie	50 %	45 %	40 %	35 %	35 %	30 %																														
O. superintensive	30 %	30 %	30 %	30 %	25 %	25 %																														
Projets structurants	30 %	30 %	30 %	30 %	30 %	30 %																														

	<p><u>Mesure 1.1.4</u> : paiements pour l'amélioration de la durabilité des exploitations agricoles dont la production est partiellement autoconsommée.</p> <p><u>Mesure 1.2/114</u> : encouragement à l'amélioration et développement des produits agricoles, à la transformation et à la commercialisation :</p> <ul style="list-style-type: none">. Modernisation, relocalisation, fusion des moulins ;. Création, modernisation ou relocalisation du matériel d'embouteillage de l'huile d'olive dans des bouteilles labellisées de 0,5 et 1L immédiatement commercialisables ;. Création, modernisation ou relocalisation de moulins pour la production d'huile biologique ;. Création, modernisation des unités de traitement des déchets des moulins.	
--	---	--

4.3. Logique d'intervention de la réforme de la PAC

Nous faisons au § suivant une analyse théorique des effets de différents types de soutien sur le comportement du producteur. Il en ressort que les soutiens au prix et à l'hectare perturberaient les prises de décisions des producteurs et aboutiraient à des situations qui ne devraient pas être optimales d'un point de vue économique.

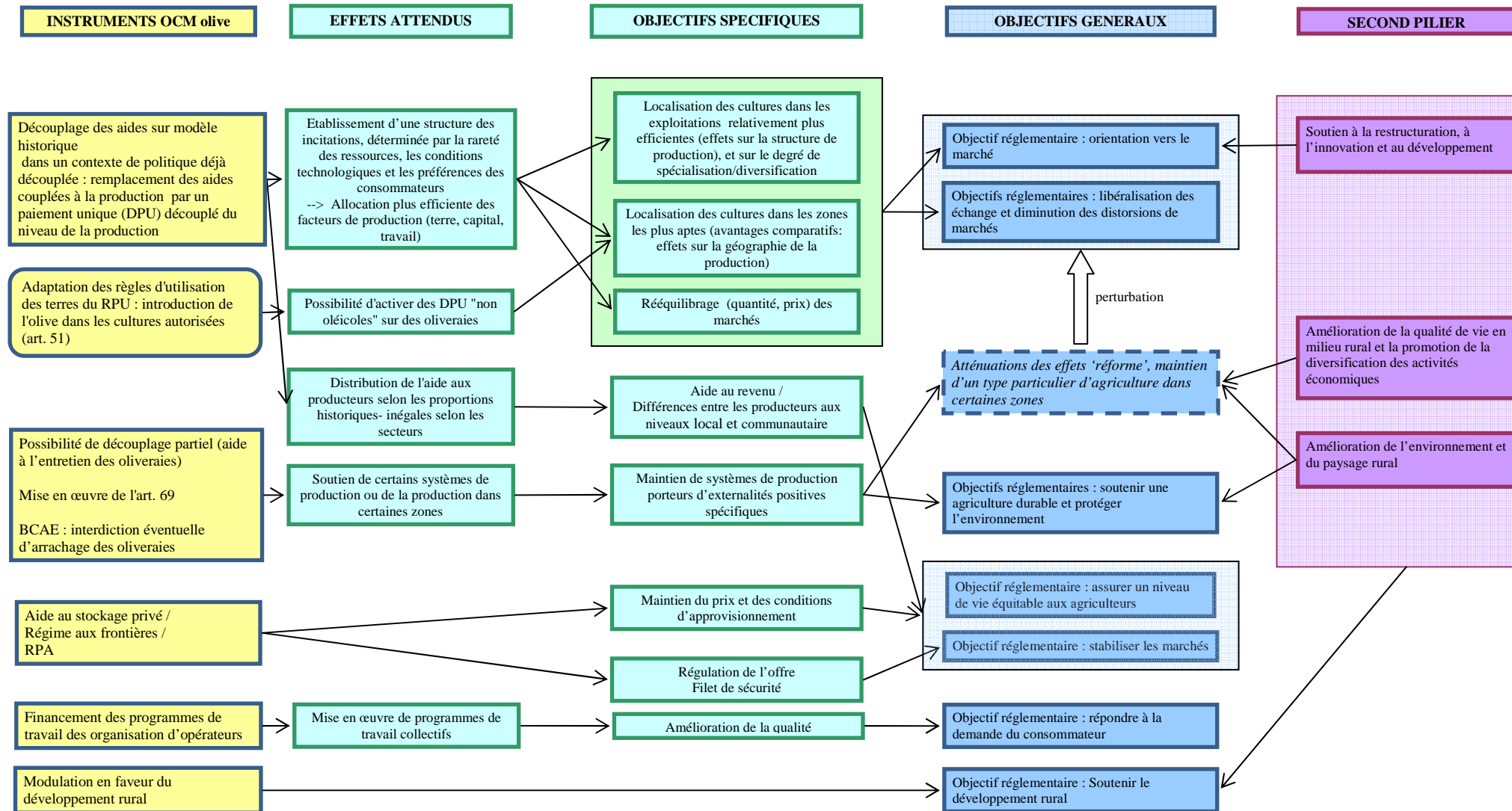
Les aides découplées du fait de leur indépendance des niveaux de production et des actes de production actuels, sont des transferts directs au revenu des ménages agricoles qui ne devraient pas avoir d'effets directs sur les décisions de production. Elles peuvent avoir des effets indirects au travers des décisions des ménages agricoles, mais ces effets restent inférieurs à ceux des autres types de soutien.

Enfin, les effets majeurs attendus à court terme devraient surtout provenir du passage des aides couplées aux aides découplées, et du fonctionnement spontané du marché, qui devraient aboutir à des réorientations des producteurs, leur permettant de mieux répondre à la demande du marché et d'être plus efficaces. Ceci pourrait se traduire par une évolution des volumes produits, une évolution des structures de production et des zones de production. Cependant, les règles BCAE et le maintien de certaines aides couplées, dans certains Etats membres, pourront être (selon l'analyse économique) sources de distorsion, limitant les gains que le découplage pourrait apporter, en termes d'efficacité du secteur agricole.

Toutefois, le caractère permanent de la culture d'olive implique une inertie dans les évolutions du secteur qui seront de ce fait plus lentes à apparaître que dans des productions annuelles, du fait de barrières à la sortie importantes.

La logique d'intervention produite ci-dessous montre les effets attendus de la réforme d'après les textes fondamentaux de cette réforme ((CE) n°1782/2003, n°864/2004, n°865/2004) en faisant ressortir d'une part les effets voulus selon les règlements et cohérents avec les fondements économiques et, d'autre part, les effets des instruments moins cohérents avec les fondements économiques du RPU comme le découplage partiel ou l'article 69 et apportant une certaine distorsion.

Figure 34 : Schéma de logique d'intervention des mesures de soutien au secteur de l'olive après 2004



4.4. Analyse théorique des effets des instruments

4.4.1. Présentation des aides et spécificités du secteur oléicole

4.4.1.1 Le concept de l'aide du découplage

4.4.1.1.1 L'objectif du découplage

Le concept de découplage des aides est introduit dans le débat politique par les économistes dans les années 80, au moment où les politiques agricoles des pays développés et de l'UE en particulier sont accusées de distordre excessivement les marchés mondiaux des produits agricoles et d'empêcher leur développement optimal. Une aide au revenu agricole est dite découplée si elle soutient le revenu des producteurs sans avoir d'effets sur la production et les échanges.

4.4.1.1.2 Les principes du découplage

Juridiquement, la définition d'une aide découplée correspond ainsi à celle des aides de la boîte verte de l'Accord Agricole du Cycle de l'Uruguay au point 1 de l'annexe 2 de cet Accord. Dans cet accord, une mesure découplée est une mesure de soutien interne, financée dans le cadre d'un programme sur fonds publics, sans transfert de la part des consommateurs et qui n'a pas pour effet d'apporter un soutien des prix au producteur. Elle doit pour cela respecter une série de conditions qui garantissent qu'elle n'affecte pas les rentabilités et les coûts marginaux des productions.

En plus de ces deux conditions de base, le soutien du revenu découplé doit satisfaire à d'autres conditions :

- le droit à bénéficier des versements doit être déterminé d'après des critères définis, comme le revenu, la qualité de producteur ou propriétaire foncier, l'utilisation de facteurs ou le niveau de production au cours d'une période de référence ;
- les montants des versements peuvent être définis sur la base de niveaux historiques du: i) type et volume de production ; ii) prix intérieurs ou internationaux ; iii) facteurs de production. Mais ces calculs doivent être basés sur une période de référence fixée définitivement. Ainsi l'aide ne peut être ajustée d'une année sur l'autre en fonction de l'évolution de ces paramètres ;
- il ne doit pas être obligatoire de produire pour toucher ce paiement.

Selon cette approche « juridique », ce sont les caractéristiques de la politique⁴⁴ qui nous permettent de dire si elle est découplée ou non. Sous cet angle, l'aide unique du RPU est bien découplée car la façon dont elle est calculée n'est ni fonction d'un niveau de production (contrairement au soutien aux prix), ni fonction d'un acte de production (contrairement au paiement à l'hectare), ni fonction des conditions de marché. En cela, elle devrait laisser les décisions de production des agriculteurs (tant en termes de niveau que de qualité) s'ajuster en fonction de la demande du marché. Dans la partie suivante, nous revenons sur ce point.

⁴⁴ Il est à noter que l'on peut analyser en quoi de telles politiques soient, effectivement, sans effet sur les marchés, avec une approche de mesure réelle des effets. Cahill (1997) (cité par Andersson, 2004) distingue ainsi le découplage total du découplage effectif total. Le découplage effectif total est le moins restrictif : une politique est considérée comme effectivement découplée si elle aboutit à l'équilibre à un niveau de production et d'échanges, égal à celui qui serait appliqué en l'absence de politique. La condition pour un découplage total ajoute la nécessité de libre-ajustement du prix : en cas de choc externe, l'ajustement de l'économie doit être le même que dans une situation sans politique. Ce concept est centré sur l'ajustement, alors que le premier est centré sur l'équilibre. Par ailleurs, considérant qu'un découplage total est impossible en pratique, à moins de supprimer totalement les paiements (Spriggs, Sigurdson, 1988 cité par Andersson, 2004) le concept de degré de découplage a été proposé (Cahill, 1997, Moro&Sckokai, 1999). L'ensemble des paiements directs peut ainsi être classé entre deux paiements extrêmes : les paiements totalement découplés, et les paiements totalement couplés.

4.4.1.1.3 Les effets du découplage

Ces conditions, définies dans l'annexe de cet accord, devraient établir une structure des incitations déterminée par : la rareté des ressources, les conditions technologiques, les préférences des consommateurs, et non plus, par la recherche de la maximisation des aides.

Les aides découplées ont donc pour objectif de soutenir les revenus, sans perturber le fonctionnement des marchés, jugés comme le mode de coordination entre opérateurs, le plus efficace.

Ce concept est basé sur l'hypothèse selon laquelle une situation de libre-échange garantit l'efficacité économique maximale, mais qu'elle ne garantit pas en revanche l'équité entre groupes sociaux. Pour des raisons de justice sociale, les Etats peuvent souhaiter redistribuer la richesse entre les agents économiques, en utilisant un système de transferts forfaitaires entre agents, qui n'interfère pas avec le fonctionnement libre des marchés⁴⁵. Ce dernier devrait contribuer à l'amélioration de la compétitivité (capacité à répondre à la demande des consommateurs) des secteurs de production agricole.

Plusieurs facteurs peuvent limiter la véracité de cette analyse justifiant le découplage des aides dont le principal est l'existence d'externalités positives. Les externalités sont des effets secondaires des activités, que le marché ne parvient pas à prendre en compte, par le système de prix. L'agriculture est une activité multifonctionnelle parfois génératrice d'externalités. Elle produit des externalités positives (l'entretien d'un paysage en est un exemple, car il n'est effectivement pas rémunéré au travers de la fixation des prix agricoles) mais également négatives (une pollution agricole de l'eau en est un exemple, car le coût de la pollution n'est pas supporté par le producteur agricole alors qu'il est subi par les consommateurs en eau). Les externalités engendrent donc des situations dites de défaillance de marché, où l'équilibre de marché ne correspond pas à une situation optimale du point de vue de la société dans son ensemble.

4.4.1.2 Le découplage dans le secteur oléicole

Le secteur oléicole a été inséré dans le cadre de la réforme du découplage de la PAC, en 2004. Les principales aides, jusque là versées selon les volumes de production, ont été découplées selon des références historiques individuelles et versées sous forme d'une aide unique. En Slovénie, le modèle appliqué est celui d'un paiement unique régionalisé. A Chypre, le RPUS mis en place est une aide découplée.

L'aide unique du RPU est classée comme découplée car la façon dont elle est calculée, n'est ni fonction d'un niveau de production (contrairement au soutien aux prix), ni fonction d'un acte de production (contrairement au paiement à l'hectare), ni fonction des conditions de marché. Cependant le RPU est accompagné de plusieurs exceptions et aides spécifiques qui maintiennent (à des degrés divers, pour des raisons diverses, selon des modalités diverses) un lien entre la production et les soutiens publics.

Atténuer les effets de transition

Une raison du maintien des aides couplées ou partiellement couplées, suite à la réforme de 2004, pourrait être l'**atténuation des effets de transition** entre les deux régimes. Le découplage partiel des aides en Espagne et les interdictions d'arrachage des oliveraies pourraient être justifiés dans ce cadre.

Le **découplage partiel** appliqué en Espagne constitue un maintien du lien entre le soutien public et la sole d'oliveraie. A un niveau global, les effets du découplage partiel sur le comportement des producteurs en Espagne devraient être relativement faibles puisque l'enveloppe financière maintenue couplée n'est que de 6,4 %. Toutefois, ce découplage partiel n'est pas homogène pour tout le secteur oléicole, puisque cinq catégories d'exploitations ont été définies avec des soutiens à l'ha différenciés (de 20 euros à 150 euros/ha, selon les régions). Pour les catégories d'exploitations les mieux soutenues, la part de l'aide couplée dans le revenu de la culture pourrait être importante.

⁴⁵ Ces principes relèvent de l'économie du bien être.

Associé au RPU, afin d'éviter que les terres agricoles ne soient abandonnées, la réglementation impose le respect de BCAE. Dans le cas de l'oléiculture, ces BCAE doivent assurer le maintien des particularités topographiques y compris, le cas échéant, interdire l'arrachage des oliveraies. Certains Etats membres ont opté pour l'introduction de cette **interdiction d'arrachage**. Cette contrainte lie, de fait, le paiement unique au maintien de la culture, sans qu'il y ait, toutefois, obligation de récolte. Du point de vue théorique, elle (DPU + interdiction d'arrachage) intervient sur le comportement du producteur, comme à le ferait une aide à la surface.

Limiter les imperfections du marché

L'oléiculture présente des **externalités positives** (génère des services joints) que le marché ne rémunère pas correctement et qui justifient également l'intervention publique sur certains territoires ou au profit de certains modes de production. En particulier, l'oléiculture :

- représente un élément culturel fort dans les régions méditerranéennes,
- constitue un élément structurant des paysages méditerranéens,
- est souvent une activité économique importante dans certains territoires marginaux (i.e. peu productifs) méditerranéens
- peut présenter (pour certains systèmes de production) un intérêt environnemental (limitation de l'érosion, protection vis-à-vis des incendies de forêt, etc.).

Les découplages partiels, s'ils sont conditionnés à des modes de production bénéfiques à l'environnement, ou à une qualité particulière, font partie des compensations possibles pour rémunérer ces services joints et inciter les producteurs à opter pour les modes de production bénéfiques à la société.

En cas d'abandon du régime couplé, les forces du marché feraient qu'à long terme, dans les régions avec des avantages comparatifs nets, on assisterait à une poursuite de la spécialisation. Celles sans avantages compétitifs déterminants se diversifieraient de nouveau (sous réserve des "barrières à la sortie" et des effets d'autres facteurs). Enfin, les régions les moins productives pourraient être incitées à un abandon des espaces les moins fertiles (Poux, 2004). Ceci peut ainsi justifier, dans des Etats membres particuliers, ou des régions particulières, le maintien de couplage partiel, pour garantir un maintien de l'activité agricole, d'une économie locale, d'un paysage ou d'une tradition.

Il faut cependant noter que sur les espaces défavorisés, d'autres instruments de la PAC, sont mis en œuvre afin de limiter ces risques d'abandon, (aide aux zones défavorisées du second pilier en particulier).

Les soutiens prévus par l'**article 69** du règlement (CE) n°1782/2003, peuvent être justifiés dans ce cadre. Leur particularité est qu'ils visent certains types d'exploitations, répondant à des objectifs importants pour l'environnement, la qualité et la commercialisation des produits. Leur mise en œuvre au Portugal et en Grèce sous forme, respectivement d'aide à la tonne ou à la surface permettent de compenser les surcoûts liés à des systèmes ou des pratiques particulières et maintenir ou encourager ces systèmes et pratique jugées comme favorables pour l'environnement, la qualité ou la commercialisation de la production. Du point de vue théorique, ces soutiens peuvent également être analysés comme ayant des effets équivalents à ceux des aides couplées à l'ha, en Grèce, couplés aux volumes au Portugal.

Enfin, les aides aux **programmes de travail des organisations** d'opérateurs soutiennent des actions mises en place par les organisations qui répondent avant tout à des objectifs portés par la société (environnement, qualité, traçabilité). Il ne s'agit donc pas d'aides directes au producteur, mais d'un **soutien au secteur** dans son ensemble, afin de limiter certaines imperfections de fonctionnement du marché. Le type d'actions mises en œuvre par les organisations d'opérateurs détermine leurs effets éventuels. Il n'est donc pas possible d'en faire une analyse théorique des effets génériques.

4.4.2. Types d'instruments du secteur oléicole

Selon ce qui vient d'être présenté, on peut classer les instruments étudiés dans les trois grandes familles d'instruments, présentés au tableau suivant.

Tableau 44 : Equivalence théorique des différents instruments

Famille de soutien	Instruments du secteur olive	Commentaires	Etat membre concerné
Aides découplées	RPU	Différenciée selon les références historiques	Tous sauf Chypre
	RPUS	Régime de paiement unique simplifié (SAPS)	Chypre
Aides couplées à la surface	Art. 69	Aide à la surface (différenciée selon la qualité)	Grèce
	Découplage partiel	Différenciée selon les types d'exploitations et les régions	Espagne
	Interdiction d'arrachage	RPU + interdiction d'arrachage	A déterminer lors des études de cas
	CNDP et aide nationale ⁴⁶	Aide couplée à la surface	Chypre
Aides couplées aux volumes de production	Aide à la tonne d'huile	Limitée par les QNG et l'exclusion des plantations postérieures à 1998	Tous avant la réforme de 2004
	Art. 69	Aide liée aux volumes d'huile, sous certaines conditions	Portugal

Source : élaboration propre

4.4.3. Approche théorique économique

4.4.3.1 La situation contrefactuelle : le marché libre

L'objectif de cette évaluation est d'analyser les effets de ces instruments sur le comportement des producteurs. Plus les soutiens sont liés à un niveau de production ou à un acte de production, plus ils jouent fortement sur les choix des producteurs. Et la somme des choix individuels des producteurs, définit la structure de la production dans son ensemble et détermine la composante, « offre » des équilibres de marché (la demande étant la seconde composante de ces équilibres). L'équilibre de marché peut donc être modifié par les instruments de politique publique, et nous cherchons ici, à comprendre l'importance de ces modifications, dans le cas de l'oléiculture. Pour cela, nous comparerons les effets des instruments mis en place pour le secteur oléicole, à un équilibre de marché libre théorique.

4.4.3.2 Le modèle de base

Le raisonnement part de l'hypothèse que les producteurs ont une rationalité économique qui correspond à un objectif de maximisation de l'utilité individuelle sous contraintes (limites de disponibilité des terres, de la main d'œuvre, contrainte budgétaire), que nous assimilons, à de fins de simplification, à une fonction de profit. Le profit espéré peut être exprimé sous forme d'une fonction qui dépend elle-même de la fonction de production agricole, d'une fonction de coût et de différents types d'aides. Afin de maximiser ce profit, les producteurs vont faire des choix sur les cultures, les techniques de productions, etc. Ces choix peuvent être de court terme ou long terme, et déterminent les coûts et les rendements de production.

Sans aucune intervention, ou avec des aides totalement découplées, les forces en présence d'offre et de demande aboutissent à un équilibre que l'on peut qualifier d'équilibre de marché libre⁴⁷. Toutefois cet équilibre de marché libre peut ne pas correspondre, pour certains paramètres, à un optimum pour la

⁴⁶ Les aides nationales sont des aides transitoires jusqu'en 2010.

⁴⁷ sur lequel les prix se forment en tenant compte de la totalité des attributs des produits et les vendeurs, comme les acheteurs, peuvent mesurer ces attributs

société dans son ensemble (imperfections de marchés, vues précédemment). L'intervention de l'Etat peut être alors justifiée sous la forme réglementaire (normes de qualité) ou incitative (aides directes).

Dans l'encadré suivant, nous présentons un modèle simple de la fonction de profit d'un producteur agricole, constitué d'une composante production et de plusieurs composantes aide publique. L'approche microéconomique permet d'analyser le comportement des producteurs face à des signaux de marché et des politiques agricoles.

Le producteur recherche l'utilisation optimale de ses facteurs de production (terre, capital, consommations intermédiaires, travail) entre plusieurs productions, sous l'effet de différentes mesures de la politique agricole, dans l'objectif de maximiser son profit (la somme des composantes "production" et "aide publique"). Plus les aides ont une place importante dans la constitution de la rentabilité de la culture par rapport aux prix (ceci fait l'objet de la QE2), plus les effets des politiques publiques vont être forts.

Encadré - Fonction de profit du producteur

Nous partons d'un modèle ne prenant pas en compte l'existence du risque, ni les effets dynamiques (modélisation statique en univers certain). En l'absence de tout signal de politique agricole, le comportement du producteur est de maximiser la fonction de profit ci-dessous :

$$\text{Max } \sum_i (p_i \cdot y_i - c_i - a_i) \cdot S_i$$

Où, pour chaque production i :

p : est le prix de vente du produit i sur le marché

c : est le coût de production à l'hectare (fonction des niveaux d'utilisation des facteurs de production et de leurs coûts unitaires)

a : est, le cas échéant, le coût d'amortissement de plantation

S_i : est la surface attribuée à chaque culture i

y : est la production à l'hectare du produit i , qui est déterminée par une fonction de production agricole qui lie y à c et a .

A cette équation s'ajoutent des fonctions de contraintes qui doivent être respectées :

Contrainte en terre : $S = \sum S_i$

Contrainte en travail : $N = \sum n_i$

Le coût de la production à l'ha (c_i) est fonction des facteurs de production utilisés (leur coût et leur niveau d'utilisation que l'on appelle niveau d'intensification) : main d'œuvre, capital, coût de la terre. Selon le système de production de l'agriculteur (intensif en intrants et capital vs extensif), la productivité des facteurs de production (le rapport entre y_i et c_i) est plus ou moins élevée. En oléiculture, la récolte est le principal poste de coût. Dans un système traditionnel, elle est manuelle, le système est intensif en main d'œuvre et la productivité de la main d'œuvre est généralement faible. Dans un système moderne intensif, la récolte est souvent mécanisée, ce qui correspond au remplacement de la main d'œuvre par du capital (mécanisation) et la productivité de la main d'œuvre est, en général, très élevée.

Par ailleurs, il existe un lien entre les coûts de production et le niveau de rendement atteint. y_i est fonction de c_i . L'intensification en moyen de production permet de dégager des rendements supérieurs. Toutefois cette augmentation n'est ni linéaire, ni illimitée. Ainsi la productivité marginale des facteurs de production est en général décroissante (il est de plus en plus coûteux d'augmenter la production d'une unité supplémentaire).

En l'absence d'incitation économique ou de contraintes réglementaires, la stratégie de l'agriculteur est de trouver, selon ses contraintes en terre, main d'œuvre, capital et selon le potentiel agro-écologique de son exploitation, le système de production qui lui permette de maximiser son revenu (c'est-à-dire de dégager la meilleure marge).

On définit ensuite un modèle qui permet de comprendre les trois modes de soutien principaux. On peut ainsi représenter pour différentes valeurs de ces paramètres, le programme du producteur sous n'importe quel régime de la PAC. Le profit optimal se définit par :

$$\text{Max } \sum_i (p_i \cdot y_i - c_i - a_i + \alpha_i \cdot y_i + \beta_i) \cdot S_i + \gamma$$

Nous avons introduit une fonction de paiement de la politique agricole qui prend la forme suivante :

$$G(y,S) = \alpha \cdot y \cdot S + \beta \cdot S + \gamma$$

où α , γ , et β sont des paramètres de la politique agricole.

α : correspond à un paiement lié à la quantité produite : il joue sur l'allocation des facteurs de production décidée par les producteurs entre différentes productions agricoles en modifiant la rentabilité relative des productions agricoles.

β : correspond à un paiement lié à la superficie cultivée : il permet de modéliser les aides à l'hectare. Ce type de paiement ne modifie pas les signaux de marché que sont les prix. Cependant, il a un effet direct sur les rentabilités relatives des différentes productions agricoles (versement à l'hectare conditionné à la production). En cela, ce type de soutien joue également (bien que moins insidieusement) sur l'allocation des facteurs de production entre différentes productions. Il correspond aux paiements à la surface prévus dans les mesures de transition de la réforme du découplage.

Le troisième, γ , correspond à un paiement forfaitaire découplé de l'acte de production.

A prix constant, les effets des politiques et de leurs changements sont différents selon l'importance des aides dans le profit de l'agriculteur, c'est-à-dire selon la part des aides dans le revenu du producteur ou encore selon l'importance du terme "aides publiques" ($G(y,S)$) par rapport au terme "revenu issu de la vente". A un schéma de soutien public identique, cette importance est différente selon les systèmes de production. Face à un changement de politique publique, les agriculteurs, réagiront donc différemment selon leur système de production en adaptant leur fonction de production (ajustement ou changement de système) ou en changeant de production.

4.4.3.3 Les critères d'analyse

L'objectif est d'identifier les effets attendus d'après ce raisonnement théorique sur les critères suivants :

- les surfaces et les volumes de production,
- la rentabilité de la culture et le revenu des producteurs,
- la qualité,
- la répartition géographique de la production,
- la structure des exploitations
- les prix
- la complexité de gestion et le coût administratif induit.

4.4.3.4 Les spécificités des l'oléiculture : les hypothèses

Avant de présenter les hypothèses des effets des instruments sur le comportement des producteurs et le secteur, il convient de rappeler certaines spécificités de la culture d'olive qui conditionnent fortement ces effets et nous permettent de poser les hypothèses du modèle d'analyse.

- Il s'agit d'une culture pérenne, dont le délai d'entrée en production est particulièrement long (de 5 à 10 ans). La plantation d'une oliveraie, comme son arrachage, représente des coûts importants, qui constituent des barrières à l'entrée dans le secteur comme à la sortie.

- Egalement, l'investissement que constitue l'olivieraie ne peut être récupéré par l'agriculteur s'il choisit de changer de culture ou de domaine d'activité. En cela, les facteurs de production sont dits fixes. Ceci implique une rigidité d'adaptation des exploitations aux évolutions du contexte. D'une manière générale, il n'est donc pas possible de raisonner les choix des producteurs entre différentes cultures comme étant totalement substituables. Les choix de productions sont raisonnés sur des projections à moyen et long terme de la rentabilité escomptée. De ce fait, l'analyse du comportement des producteurs face aux évolutions du contexte doit se faire en distinguant deux temps : une analyse des comportements à court terme et une analyse des comportements à long terme. Dans les comportements à court terme, on suppose que les facteurs de production sont fixes, c'est-à-dire qu'il n'y a pas de remise en cause des investissements productifs (pas d'arrachage, ni de plantation d'arbres). A long terme, nous supposons que les facteurs ne sont pas fixes, les investissements pouvant être remis en cause. Dans toute l'analyse, nous distinguerons ces deux pas de temps. Dans certain cas, la plantation de l'olivieraie n'est pas raisonnée en terme de rentabilité d'un investissement économique classique comme pourrait l'être la constitution d'un cheptel ou la construction d'un bâtiment agricole. Le choix de plantation relève d'une "tradition" locale ou d'un placement à terme infini, les arbres ayant une durée de vie pouvant être de plusieurs siècles.
- Ensuite, l'âge de la plantation joue un rôle sur les choix des producteurs. La plantation d'une olivieraie constitue un investissement amortissable sur plusieurs années. Selon que la plantation est amortie ou non, les choix des producteurs (et en particulier l'arrachage de la plantation) seront différents.
- Les volumes de production oléicole sont très variables en fonction du climat, de l'alternance biologique de l'olivier, du mode de conduite (irrigation ou non).
- La production d'olive est une production industrielle dont les fruits doivent subir une transformation (huile ou olive de table). La production agricole est donc coordonnée avec un secteur industriel aval. La structure du secteur industriel peut donc être un facteur influençant les choix des producteurs. Ainsi, nous faisons l'hypothèse que l'existence et la coordination avec des partenaires industriels sont nécessaires et structurantes pour la production agricole.
- Le secteur oléicole bénéficie d'une dynamique de marché (demande croissante) forte qui devrait influencer les conditions de marché et donc les choix des oléiculteurs.
- Par ailleurs, la communauté européenne domine largement le marché mondial de l'huile d'olive. La production communautaire (et plus précisément espagnole) détermine les prix de marché au niveau mondial (price maker).
- Enfin, nous adoptons une hypothèse largement admise en économie agricole, selon laquelle la productivité marginale agricole est décroissante ou, au mieux, constante.

4.4.3.5 Les limites de l'analyse

Les limites de notre approche concernent :

- L'hypothèse de rationalité économique et l'assimilation de la fonction d'utilité à une simple fonction de profit.
- Nous ne traitons pas l'effet d'anticipation des évolutions de la politique agricole qui peut sensiblement influencer les décisions. Nous supposons que la politique est stable, ou jugée comme telle par les producteurs.
- Nous ne prenons pas en compte les effets indirects des aides découplées sur le comportement du ménage agricole.
- Nous ne traitons pas non plus des phénomènes d'ajustements des prix : un secteur très attractif par rapport au secteur alternatif, devrait attirer de nouveaux producteurs, engendrant une baisse des prix et par conséquent un arrêt de l'aspect attractif du secteur.

- Enfin, ce cadre d'analyse ne prend pas en compte certaines imperfections du marché (information imparfaite, marché de type monopsonne, risque etc.).

4.4.4. Analyse des instruments

Nous analysons, ci-après, selon le cadre d'analyse présenté ci-dessus, pour chacune des familles de soutien, les effets théoriques attendus, sur chacun des critères indiqués plus haut.

4.4.4.1 Effet théorique des paiements couplés aux volumes

Avant la réforme de 2004, les aides à la production étaient des aides à la quantité d'huile d'olive produites. L'article 69 au Portugal est une aide couplée au volume de production (sous certaines conditions de qualité et de commercialisation).

Sur la base du modèle présenté précédemment, la fonction de profit que le producteur cherche à maximiser est la suivante :

$$\sum_i (p_i \cdot y_i - c_i - a_i + \alpha_i \cdot y_i) \cdot S_i$$

Effet théorique sur les surfaces et les volumes de production (intensification/extensification)

Plus le volume d'olive ou d'huile est important, plus, d'une part le produit issu de la vente est élevé (à qualité égale), et plus, d'autre part, les aides sont importantes. En cela les aides aux volumes (tout comme des prix élevés) incitent à une augmentation des volumes. La contribution de l'instrument dans cette incitation dépendra du rapport entre niveau de prix et niveau d'aide.

A court terme, le producteur pourrait chercher, par l'intensification de la production (intensification en intrants et/ou en main d'œuvre) à augmenter les rendements et donc les volumes. A long terme, l'aide pourrait l'inciter à augmenter ses superficies, au détriment des cultures alternatives et/ou la densité de plantation toujours dans l'objectif d'augmenter les volumes produits.

Deux dispositions encadrent les aides à la production : la limitation du soutien aux oliveraies plantées avant 1998 et les QNG.

- Dans le cadre du régime précédent la réforme de 2004, les oliveraies plantées après 1998 sont, d'un point de vue réglementaire, exclues des soutiens directs à la production. L'exclusion des nouvelles plantations annulent en théorie cet effet sur les surfaces et donc sur les équilibres entre les secteurs. Toutefois, le contrôle de cette disposition s'est révélé très difficile, et il est fort probable qu'une part de la production d'oliviers plantés après 1998 ait pu bénéficier de subventions. En effet, l'aide étant attribuée à la tonne d'huile et non à la surface, il n'était pas difficile de livrer des olives de différentes parcelles, tant que les rendements restaient plausibles. Nous ne pouvons toutefois quantifier ce phénomène, mais il est sûr que cette disposition, n'a pas complètement limité les plantations d'oliveraies nouvelles, provoquées, entre autres, par un régime d'aide très intéressant.
- En ce qui concerne les QNG, il n'est pas possible de démontrer un effet limitant de ce type d'instrument sur les comportements des producteurs. Dans l'évaluation de l'impact environnemental de l'OCM olive (Oréade-Brèche, 2005), il est montré que, malgré les dépassements des QNG, et donc la diminution du montant d'aide, les comportements individuels des producteurs poursuivent une logique d'intensification et de recherche des volumes maximum. Cela peut s'expliquer par le fait que chaque opérateur décide de son niveau de production de manière isolée et que le montant de l'aide n'est connu qu'a posteriori. Le producteur n'a pas intérêt à limiter sa propre production puisqu'il n'a aucune garantie que les autres producteurs en feront de même et que l'aide sera à un niveau élevé. La logique de maximisation du revenu reste donc de maximiser les volumes. Si, sur une période longue, le niveau d'aide est durablement réduit, alors, les producteurs pourront intégrer ce niveau d'aide comme un paramètre fixe et adapter (à la baisse) leur niveau de production.

Dans les deux cas, les effets limitant sur les volumes et les surfaces sont donc incertains.

Effet théorique rentabilité des cultures et revenu

De façon très directe (et à court terme), les aides à la production améliorent la rentabilité des cultures soutenues et donc le revenu lié à l'oléiculture. En revanche, ce type de soutien amplifie les risques sur le niveau de revenu. Si les rendements sont faibles une année, alors à la fois le produit de la vente et le niveau des aides seront faibles.

Effet théorique sur la qualité

Les effets sur la qualité sont indirects et dépendent, d'une part, du ratio entre prix et aide, et d'autre part, de la rentabilité relative des différents types de production. Dans la mesure où l'aide est prépondérante dans la constitution du revenu (et que les mécanismes de limitations de hausse des volumes sont peu efficaces), l'oléiculteur devrait privilégier une stratégie d'augmentation des volumes (maximisation de la composante soutien public du revenu), au détriment de la recherche du type ou du niveau de qualité lui permettant de maximiser la composante marché du revenu oléicole.

Si la stratégie marché devient centrale pour le producteur, alors celui-ci devrait opter pour le type de qualité le plus rentable.

Effet théorique sur la localisation géographique de la production

En améliorant la rentabilité de la culture d'olive, les aides au volume devraient contribuer à maintenir des systèmes de production qui ne seraient pas rentables sans soutien. Alors, la production pourrait être maintenue dans l'ensemble des régions traditionnelles. Cependant, ce mécanisme ne protège pas les exploitations les plus fragiles des variations de revenu liées aux variations de rendements.

Effet théorique sur les prix

Dans la mesure où le dispositif a un effet positif sur les volumes, il modifie l'équilibre de marché. Le nouvel équilibre devrait s'établir à un niveau de prix inférieur à l'équilibre sans soutien.

Effet théorique sur les structures des exploitations

Etant donné leurs effets positifs sur la rentabilité des oliveraies et le revenu des exploitations, les aides à la quantité d'olives ou d'huile produite peuvent contribuer au maintien des exploitations olivicoles. Cet effet est cependant limité par l'absence de sécurisation du niveau d'aide qui est lié au rendement. De plus, ces aides à la quantité par leurs effets à court et long terme sur les rendements et les surfaces, peuvent être un facteur d'agrandissement et de spécialisation des exploitations.

Complexité de gestion

Le soutien par les volumes de production est, en théorie, simple. Il nécessite la mesure des quantités produites, ce qui, dans le cas de la production oléicole, est facilité par la transformation industrielle obligatoire, qui permet de profiter de ces structures pour mesurer et valider les volumes produits. Une des difficultés est l'atomisation du secteur en un très grand nombre de petites structures (tant agricoles, qu'industrielles) qui rend, a priori coûteuse la gestion administrative d'un très grand nombre de demandes. Une seconde difficulté liée à la mise en œuvre de ce régime de soutien est la limitation des volumes soutenus aux seules productions provenant d'oliveraies antérieures à 1998 (2001 à Chypre et Malte). Ceci paraît difficilement contrôlable au niveau du moulin.

4.4.4.2 Effet théorique des soutiens couplés à l'hectare

Après la réforme de 2004, plusieurs dispositifs (découplage partiel en Espagne, RPU avec interdiction d'arrachage, CNDP et aide d'état à Chypre, l'article 69 en Grèce correspondent au cas théorique d'une aide couplée à la surface, où la fonction que le producteur cherche à maximiser serait la suivante :

$$\sum_i (p_i \cdot y_i - c_i - a_i + \beta_i) \cdot S_i$$

Les aides à la surface sont liées au maintien de la culture sans obligation de récolte. Pour augmenter la composante aide de son revenu, le producteur doit augmenter ses superficies d'oliveraies. On distingue cependant deux cas de figure.

- En ce qui concerne le découplage partiel en Espagne et le RPU avec interdiction d'arrachage, les CNDP et les aides nationales chypriotes, les surfaces sont limitées par les règles d'attribution de ces primes. En effet, comme ces soutiens sont liés à la réforme du découplage, le nombre de droits mobilisables par un oléiculteur est plafonné (hors possibilités de rachat de droits) par les références historiques individuelles établies au moment du changement de régime⁴⁸. Un producteur qui augmenterait ses surfaces ne peut prétendre sur les nouvelles oliveraies à des DPU ou à des paiements couplés.
- En ce qui concerne l'article 69, tel qu'il est mis en œuvre en Grèce, les aides sont indépendantes du RPU et versées sous certaines conditions portant sur les pratiques culturales, sans limite de superficies. A priori les surfaces éligibles peuvent être augmentées sans limite.

Dans le premier cas, ces soutiens visent une partie seulement des exploitations (rémunération des externalités positives liées à certains systèmes de production dans des régions particulières) et ont donc pour objectif de maintenir ces systèmes (éviter l'arrachage des oliveraies). Dans le second cas, c'est le développement des systèmes de production éligibles qui est recherché.

Effet théorique sur les surfaces et les volumes de production (intensification/extensification)

En théorie, les aides à la surface ont un effet très incitatif à augmenter les superficies (effet de long terme). Cependant ici, compte tenu des mises en œuvre, les effets sur les surfaces sont :

- soit le maintien des superficies visées (non arrachage des oliveraies pour leur remplacement par d'autres cultures), à un niveau proche du niveau d'équilibre atteint par le régime précédent : découplage partiel en Espagne et le RPU avec interdiction d'arrachage, les CNDP et les aides nationales chypriotes,
- soit l'extension de la sole des types d'oliveraies soutenues. Cependant, on peut supposer que le dispositif pourrait contribuer au maintien des surfaces (dans les exploitations bénéficiaires) l'article 69 en Grèce.

En théorie, l'effet de ce type d'aides sur les volumes de production est un effet indirect lié à la hausse des surfaces (et aux cahiers des charges éventuellement associés, par exemple la hausse des superficies biologiques au détriment de pratique traditionnelle pourrait avoir pour effet indirect une diminution des volumes totaux). Il n'y a pas d'effet direct du soutien sur le degré d'intensification des plantations.

Effet théorique sur la rentabilité des cultures et le revenu des agriculteurs

Outre l'effet positif direct sur le niveau de rentabilité de la culture et donc un maintien artificiel des exploitations (des oliveraies) non rentables, l'aide à l'hectare réduit le risque de variation de cette rentabilité. En effet, si l'aide à la tonne ne compense pas les risques productifs, l'aide à l'hectare, n'étant pas liée au niveau de production, compense partiellement les risques productifs. Elle représente donc une rentabilité minimum, quel que soit le niveau de production atteint. En cela, elle pourrait réduire l'intérêt de la stratégie de diversification des productions (pour limiter les risques) et donc favoriser une certaine spécialisation des exploitations.

Effet théorique sur la qualité / Effet théorique sur les prix

Les aides n'ont pas d'effet incitatif à l'intensification ou l'extensification des productions, ni d'effet direct sur la fixation du prix. Ces aides ont donc, en théorie, des effets sur les marchés (prix, quantité et qualité) très limités et, dans tous les cas, bien moins marqués que les aides aux volumes.

Les objectifs visés par l'article 69, en Grèce, peuvent toutefois permettre une hausse des superficies de production de qualité et donc une augmentation de la qualité de la production nationale.

⁴⁸ Sauf dans les nouveaux Etats membres

Effet théorique sur la localisation géographique de la production

En soutenant de manière différenciée certains systèmes de production (ex : article 69), si les aides sont efficaces pour le maintien ou l'augmentation des surfaces et se concentrent dans des régions particulières (zones de montagne par exemple), alors il est possible qu'elles contribuent au maintien des productions dans ces zones spécifiques (production qui aurait diminué sans ce soutien).

Effet théorique sur les structures des exploitations

Etant donné leurs effets positifs sur la rentabilité des oliveraies et le revenu des exploitations, les aides à l'hectare d'olivier peuvent contribuer au maintien des exploitations olivicoles quelle que soit leur dimension ou leur degré de spécialisation. Contrairement aux aides à la quantité produite, le niveau d'aide ne varie pas avec le rendement ce qui apporte une certaine sécurité de revenu au producteur et renforce l'effet des aides sur le maintien des exploitations extensives (faibles coûts à l'ha et/ou grandes superficies et/ou faible rendement). De plus, en incitant les producteurs à augmenter leurs surfaces en oliviers, et en garantissant une partie de la rentabilité de la culture soutenue, les aides à l'hectare peuvent inciter les exploitations à s'agrandir et à se spécialiser dans l'oliviculture.

Complexité de gestion

La gestion des soutiens à l'ha pose une difficulté majeure qui est la mesure des superficies en oliveraies, puisqu'il s'agit d'une culture "discontinue" formée d'arbres alignés ou dispersés. En revanche, la nature pérenne de la culture est un facteur de stabilité des surfaces qui limite, en théorie, le besoin de contrôle annuel des superficies et donc les coûts inhérents.

4.4.4.3 Effet théorique d'une aide découplée (RPU + BCAE, RPUS + BCAE)

Les aides forfaitaires du RPU correspondent à un paiement indépendant des niveaux de production, basé sur une référence d'aide historique. Elles sont néanmoins conditionnées au respect des BCAE (le cas des BCAE interdisant l'arrachage des oliveraies renvoie au § précédent). Pour ce cas, la fonction de profit du producteur est la suivante.

$$\sum_i (p_i \cdot y_i - c_i - a_i) \cdot S_i + \gamma$$

Effet théorique sur les surfaces et les volumes de production (intensification/extensification)

En termes de choix de production, le producteur détermine la répartition des cultures sur sa sole de sorte que cette répartition maximise son profit total. Le paiement direct n'étant lié ni à la surface, ni au volume de production, il n'entre pas dans le processus de décision. Ainsi, les décisions concernant les actes de production et les choix de production, à court et long termes ne modifieront en rien le niveau d'aide qu'un producteur percevra, et la répartition des terres devrait être similaire à l'optimum atteint par le marché. Cet équilibre est fonction des rentabilités marginales des productions et de contraintes externes.

Le producteur peut éventuellement décider de ne plus cultiver sa terre, si aucune culture ne lui apporte une rentabilité minimale, tout en respectant les BCAE.

Effet théorique rentabilité des cultures et revenu

En premier approche, le DPU n'a pas d'effet sur la rentabilité des cultures mais il a un effet positif sur le revenu des producteurs bénéficiaires. Comme le producteur doit respecter les règles de la conditionnalité (BCAE) qui comportent une obligation de maintenir les terres en bonnes conditions agronomiques et environnementales, ceci implique, même sur les oliveraies non récoltées, des travaux minimums. Ces coûts abaissent le niveau de profit global de la culture par rapport à une situation de référence sans soutien et le revenu du producteur par rapport au revenu hors BCAE.

Effet théorique sur la qualité

Les aides n'ont pas d'effet sur les choix de productions par rapport à une situation de référence sans soutien. Les BCAE ne modifient pas non plus le niveau de qualité de la production. Ce type de soutien

ne modifie donc pas la stratégie qualité des producteurs par rapport au modèle de référence sans soutien.

Effet théorique sur la localisation géographique de la production

La répartition de la production devrait correspondre à un équilibre entre les coûts de production (liées au terroir, à la main d'œuvre, à l'éloignement des marchés, etc.), les rendements, la coordination avec la filière industrielle. Les régions ayant des avantages comparatifs pour la production d'olive (zones où le coût de production est inférieur) devraient concentrer la production. Les régions à faibles avantages comparatifs devraient contribuer pour une faible part à la production totale. Le paiement découplé n'a donc pas d'effet par rapport à une situation de référence sans soutien, étant entendu que l'abandon de l'ancien dispositif, peut, en revanche, en avoir (voir § 4.4.4.4)

Effet théorique sur les prix

Comme les aides découplées ne devraient pas avoir d'effet sur les volumes de production ou la qualité de la production, il ne devrait pas y avoir d'effet sur le prix. Cependant, les BCAE peuvent, en théorie, induire des coûts supplémentaires qui pourraient, selon leur importance être répercutés sur les prix au producteur.

Effet théorique sur les structures des exploitations

Le DPU constitue une aide directe au revenu des producteurs, liée à la surface admissible mais ne variant pas selon les rendements ou les cultures pratiquées. Cet effet revenu peut se traduire par un effet sur le maintien des exploitations. Néanmoins, par rapport à une situation sans soutien, le DPU n'a pas d'effet direct sur la structure des exploitations. En revanche, de manière indirecte, les paiements découplés confèrent aux exploitations des capacités d'emprunt et d'investissement différentes selon leur importance. Ces capacités financières permettent une gestion des risques et une évolution des exploitations différentes selon leur niveau et donc des trajectoires différentes selon la structure des exploitations (adaptation, prise de risque, changement d'activité plus rapide dans les exploitations les mieux soutenues).

Complexité de gestion

Etant des paiements directs versés aux producteurs en dehors de toute preuve de production, la gestion des DPU est, en théorie, simple. La conditionnalité attachée à ce type de paiement est en revanche très complexe puisqu'il s'agit pour la plupart des cas de pratiques agricoles que doivent suivre les producteurs : les contrôles de leur bonne mise en œuvre est *a priori* très coûteuse.

4.4.4.4 Effets liés à la transition entre les deux régimes

Cette analyse préalable nous a permis d'établir certaines hypothèses sur les effets attendus des instruments.

La situation contrefactuelle choisie est une situation théorique sans intervention. Or, de manière empirique, nous allons observer la mise en place de ces instruments dans un contexte où il y avait déjà une politique en place. Ce sont donc les changements de tendances induits par la réforme que nous pourrions observer, et sur la base desquels nous devons analyser les effets des instruments en place.

Le passage d'un régime couplé à un régime découplé engendre des ajustements des secteurs de production et des équilibres de marché. En effet, le découplage libère les choix des producteurs et les forces du marché (conjointement avec les autres facteurs, le progrès technique notamment) génèrent des évolutions. Il pourrait s'en suivre une réorientation des producteurs bénéficiant des aides couplées si ces dernières avaient des effets de distorsion très marqués. Autrement dit, si la rentabilité marginale de l'oléiculture sans l'aide couplée était inférieure à celle d'autres cultures (autres types d'oléiculture ou cultures alternatives), les producteurs devraient se réorienter vers les cultures alternatives. D'un point de vue économique ceci contribuerait à une meilleure allocation des facteurs de production, une meilleure réponse à la demande des consommateurs, un meilleur équilibre de l'offre et la demande.

Ces rééquilibrages peuvent s'accompagner d'effets au niveau des exploitations avec un développement des cultures dans les exploitations les plus efficaces et une modification des structures de production (sortie de certains opérateurs peu performants et entrée de nouveaux acteurs plus performants). Ceci peut avoir également des effets de déplacement des productions vers les zones ayant des avantages comparatifs plus marqués, sous l'effet des forces du marché.

Plus le régime précédent était distorsif par rapport à la situation de référence de marché libre, plus les ajustements liés au changement de régime seront importants.

Par ailleurs, la durée de la période de transition est fonction du capital accumulé par le passé et de sa fixité : dans le cas du secteur oléicole cette fixité est importante. Nous ferons donc une analyse des distorsions que le régime précédent a pu créer pour analyser plus en détail comment la transition d'un régime couplé à un régime découplé se produit.

Enfin, la nature pérenne de l'olivier détermine deux horizons d'actions à court terme et à long terme. L'adaptation du secteur (plantation, structures, répartition géographique) aux évolutions de contexte, sera de ce fait lente et progressive. Les effets du changement de politique intervenu en 2006 sur les surfaces et les structures seront donc probablement peu visibles. Pour ce qui est des effets de court terme, pour lesquels nous avons également peu de recul, il est possible que nous puissions observer les premiers effets, mais la disponibilité de statistiques pour les années récentes sera une forte contrainte. Les points de vue des acteurs pour expliquer les évolutions seront donc une des sources majeures d'information.

5. THEME 1 : PRODUCTION, TRANSFORMATION, COMPETITIVITE ET REVENU DES PRODUCTEURS

Dans le thème 1, il s'agit d'évaluer l'impact de la réforme de 2004 et des instruments en place depuis sur le secteur et les filières de l'huile d'olive et des olives de table. La réponse aux questions doit permettre de juger de l'efficacité des nouvelles mesures, vis-à-vis de leurs objectifs.

5.1. Dans quelle mesure les instruments de la PAC relatifs au secteur oléicole ont-ils eu un effet sur la production et la transformation des produits oléicoles en termes de surface, de quantité, de qualité, de prix, de développement des structures et de distribution géographique (QE 1) ?

5.1.1. Effets sur les surfaces, les quantités et la distribution géographique de la production d'olives et des produits oléicoles

5.1.1.1 Compréhension de la question et approche méthodologique

Nous traitons, dans un premier temps, les thématiques des surfaces, de la distribution géographique et des quantités dont les dynamiques sont, en général, liées. Par ailleurs, dans le cas d'une culture pérenne, il existe, d'une part, une certaine fixité des surfaces et, d'autre part, une entrée en production longue⁴⁹, qui renforcent la nécessité de parler de manière conjointe des surfaces et des volumes.

Il s'agit toutefois, dans un premier temps, d'analyser les effets des différents instruments sur :

- les surfaces en production d'oliviers et la répartition de ces surfaces dans les différents bassins de production,
- les volumes d'olives fraîches produites et les volumes de produits oléicoles (les différents types d'huile d'olive et les olives de table), au travers de l'évolution des superficies, des systèmes de production et des pratiques culturales.

D'après le modèle théorique présenté plus haut (cf. § 4.4), les instruments relatifs au secteur oléicole après la réforme de 2004 ont, par rapport à une situation de marché libre (théorique) des effets nuls sur les surfaces, et nuls ou faibles sur les volumes. En ce qui concerne la distribution géographique, plusieurs instruments (l'interdiction d'arrachage inscrite dans les BCAE de certaines régions, le découplage partiel en Espagne dont les soutiens sont différenciés par zones, la mise en œuvre de l'article 69 en Grèce et au Portugal) ont vocation à préserver et soutenir la production dans certaines régions ou dans certains types d'exploitations, du fait de leurs spécificités.

Les évolutions récentes et futures du secteur seront donc surtout liées (en ce qui concerne exclusivement les facteurs réglementaires) à l'abandon du régime précédent et les dispositifs de type couplage partiel. En modifiant la rentabilité des cultures, les évolutions des instruments influent sur les choix de production : à court terme, sur les modes de production, pour ajuster les coûts au niveau de rémunération, sur le degré d'entretien et de récolte, et à long terme, sur la plantation ou l'arrachage d'oliviers et sur le changement de système de production. Les facteurs extérieurs (prix de marché, situations des autres secteurs agricoles, aval de la filière, etc.) ont des effets complémentaires à ceux

⁴⁹ Il faut attendre environ 5 ans avant qu'un olivier ne commence à produire et environ 10 ans pour qu'il soit en pleine production.

des instruments ou antagonistes. Le marché devenant normalement le principal moteur de ces évolutions après la réforme du découplage de 2004.

De manière empirique, selon le modèle de base, nous devrions observer :

- des effets négatifs sur les volumes et les surfaces par une disparition de l'incitation à la production de l'ancien régime de soutien. D'après l'analyse théorique, on peut en effet supposer que le régime d'aides couplées à la quantité produite précédent, encourageait les exploitations à produire, y compris pour les exploitations où l'oliviculture n'était pas rentable sans cette aide. L'abandon de l'aide couplée devrait se traduire à court terme (observables sur la période de l'évaluation), par une diminution de l'intensification (et des effets consécutifs sur les rendements⁵⁰ et les volumes) (critère 1 ci-dessous), et à long terme, par une diminution des surfaces des oliveraies les moins rentables (critère 2) et une relocalisation de la production dans les régions à avantages comparatifs (critère 3). L'ampleur des effets dépend de l'ampleur de la distorsion du régime précédent.
- Les aides couplées maintenues en Espagne et en Grèce étant liées à la surface, le niveau d'intensification dans le nouveau régime, devrait, à terme, approcher celui de l'équilibre de marché, pour l'ensemble du secteur. Ces instruments devraient avoir à long terme des effets sur les surfaces (augmentation ou maintien des oliveraies éligibles), en particulier l'article 69 en Grèce (critère 6). Les effets du découplage partiel en Espagne devraient être très limités car il disparaîtra au 1^{er} janvier 2010 (critère 5). Au Portugal, l'aide relative à l'article 69 est couplée à la quantité d'huile ou d'olives produite. Si elle est suffisamment incitative cette aide pourrait favoriser l'intensification / le maintien d'un certain niveau de production dans les exploitations bénéficiaires (critère 7).
- Les Bonnes Conditions Agricoles et Environnementales (BCAE) auxquelles sont soumis les producteurs, pour activer leurs DPU portent sur « la préservation des caractéristiques paysagères, y compris, le cas échéant, les interdictions d'arrachage » et « le maintien des oliveraies dans de bonnes conditions de végétation », allant jusqu'à l'interdiction d'arrachage des oliveraies, en Italie, au Portugal, en Espagne dans certaines zones et en France. Ces interdictions peuvent remettre en cause le caractère découplé de l'aide. Si elles sont contraignantes pour une part importante des productions régionales et/ou nationales, alors les effets d'ajustement du secteur à la réforme de 2004 (au moins en termes de surface et de production) peuvent être largement limités dans la mesure où le changement de régime induirait une volonté d'abandon des oliveraies (critère 4).

Dans la mesure du possible, nous avons cherché à différencier les exploitations bénéficiant de l'art. 69, ou du découplage partiel en Espagne, les zones avec interdiction d'arrachage. Nous avons également pris en compte les effets d'autres facteurs, importants, affectant les dynamiques :

- la dynamique du marché et la rentabilité de l'oléiculture (en lien avec la QE 2, cf. § 5.2).
- les autres dispositifs de la PAC (zones défavorisées et MAE en particulier), voir QE 5 § 6.2.
- les politiques nationales ou régionales en faveur de l'oléiculture. Dans les régions d'étude de cas, nous analysons dans quelle mesure ce type d'intervention (soutien à l'arrachage ou bien interdiction, etc.) a pu impacter la dynamique oléicole, ainsi que les effets de l'aide d'Etat à l'oliviculture à Chypre.

Pour répondre à la question, nous analysons l'effet de chacun de ces instruments sur différentes composantes qu'ils sont susceptibles d'influencer, selon la matrice suivante.

⁵⁰ Les rendements concernent les rendements agricoles et les rendements industriels. Les rendements industriels ne sont pas directement affectés par les instruments de politiques agricoles. Ils sont davantage le fruit des investissements dans le secteur dans le but d'optimiser les process et réduire les coûts. Toutefois la qualité des olives déterminent en grande partie le rendement oléicole final (thème de la qualité traité plus loin dans cette question). En oléiculture, les rendements annuels sont particulièrement variables du fait du phénomène de l'alternance biologique. Pour observer une évolution des rendements il conviendrait donc de pouvoir moyenniser les rendements sur plusieurs années. Or nous ne disposons pas du recul suffisant depuis la mise en place des instruments pour calculer un rendement moyen significatif.

Tableau 45 : Effets supposés des différents instruments sur la production

	Intensification de la production / Abandon	Surfaces olivicoles	Relocalisation de la production
Passage d'une aide couplée à un soutien découplé	X	X	X
BCAE	X	X	
Découplage partiel en Espagne	X	X	X
Article 69 en Grèce		X	X
Article 69 au Portugal	X	X	

Source : élaboration propre

5.1.1.2 Critères d'évaluation et indicateurs

La réponse à cette sous-question est structurée suivant les critères de jugement et les indicateurs suivants :

Critère 1 : Le passage d'un régime à l'autre induit (ou non) à court terme une diminution de l'intensification

- Evolution des rendements
- Evolution de l'utilisation d'engrais et de produits phytosanitaires
- Evolution de la surface d'oliviers non récoltée
- Evolution de la production (olives, huile et olives de table)
- Evolution des surfaces irriguées et des densités de plantation
- Analyse du rôle des facteurs externes et leur évolution
- Points de vue des acteurs

Critère 2 : Le passage d'un régime à l'autre induit (ou non) à long terme une diminution des surfaces

- Evolution des superficies d'oliveraies
- Evolution des superficies en olivier vis-à-vis des cultures alternatives
- Point de vue des acteurs sur les évolutions des surfaces olivicoles, les effets de la réforme et les facteurs externes
- Analyse des facteurs externes

Critère 3 : Le passage d'un régime à l'autre induit (ou non) à long terme et une évolution de la distribution géographique des oliveraies

- Point de vue des opérateurs sur l'évolution de la répartition entre les différents bassins/régions de production et au sein de ces bassins, sur les effets de la réforme et sur le rôle des facteurs externes
- Evolution de la répartition des surfaces en oliviers selon le zonage LFA
- Analyse comparative de la rentabilité des oliveraies en zones LFA de montagne, LFA hors montagne et non LFA
- Analyse des facteurs externes

Critère 4 : Les BCAE permettent (ou non) le maintien des superficies dans certaines régions de production et limitent l'abandon des oliveraies

- Analyse des BCAE
- Point de vue des acteurs sur l'impact des BCAE, et en particulier des interdictions d'arrachage éventuelles, sur le maintien des surfaces et la limitation de l'abandon
- Analyse des autres facteurs

Critère 5 : Le découplage partiel en Espagne permet (ou non) le maintien des superficies de certaines catégories d'exploitations et dans certaines régions de production

- Mise en œuvre en Andalucía
- Part moyenne de l'aide couplée dans les DPU et dans la rentabilité de la culture
- Point de vue des opérateurs sur l'effet du découplage partiel sur le maintien des surfaces

Critère 6 : La mise en œuvre de l'article 69 au Portugal permet (ou non) le maintien des volumes de production

- Mise en œuvre
- Analyse des résultats de mise en œuvre : nombre de bénéficiaires, montant des soutiens et conditions d'éligibilité
- Point de vue des opérateurs sur l'effet du soutien

Critère 7 : La mise en œuvre de l'article 69 en Grèce permet (ou non) le maintien des surfaces en oliviers

- Renvoi à la partie qualité de la question d'évaluation 1 et à la question d'évaluation 4

5.1.1.3 Sources de données et limites de l'analyse

De façon générale, le manque de recul par rapport à la réforme (mise en œuvre pour la campagne 2005-2006) rend difficile l'analyse empirique des effets de la réforme et des instruments en place depuis sur les volumes de production, rendements à l'hectare et superficies.

Pour les rendements et les volumes de production d'olives, dans la mesure du possible, nous avons utilisé les données issues des statistiques des Etats membres et/ou des régions d'étude de cas. Lorsqu'elles n'étaient pas disponibles, nous avons utilisé des données Eurostat (base de données Diffusion). De plus, les rendements de production d'olives étant très variables d'une année sur l'autre (en partie à cause de l'alternance biologique caractéristique de l'olivier, des conditions climatiques, etc. voir § 3.1.1.2), leur analyse aurait du porter sur une période suffisamment longue. Or, il n'y a que trois années de mesures depuis que la réforme a été mise en œuvre. Ceci n'a donc pas été suffisant pour mener une analyse comparative fiable des rendements avant et après réforme.

Pour les volumes de production d'huile d'olive et d'olives de table, ce sont les données du COI communiquées en novembre 2008 qui ont été utilisées. Les limites évoquées ci-dessus pour la production d'olives s'appliquent aussi à la production d'huile et d'olives de table.

Pour les superficies, dans la mesure du possible, nous avons utilisé les données des bases statistiques des Etats membres et/ou des régions d'étude de cas. Etant donné l'inertie d'évolution des surfaces en oliviers précédemment évoquée, le recul de trois années n'a pas été pas suffisant non plus, pour observer et analyser l'évolution des superficies olivicoles du fait de la réforme. Concernant la répartition des oliveraies, nous avons utilisé des données de l'enquête structure des exploitations 2005 et 2007 en particulier, provenant d'Eurostat.

L'analyse empirique s'appuie donc de façon importante sur les points de vue recueillis lors des entretiens avec les institutions et les opérateurs lors des études de cas, sur les évolutions récentes et à venir des pratiques culturales, des plantations ou des arrachages d'oliveraies.

5.1.1.4 L'abandon des aides couplées à la production pour un soutien découplé induit (ou non) à court terme une diminution de l'intensification

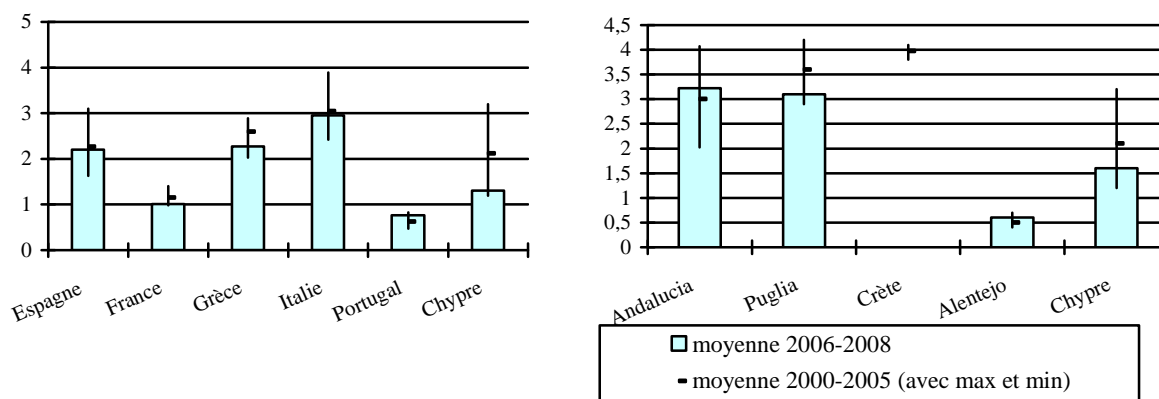
Comme dit plus haut dans l'analyse théorique, nous devrions constater une baisse de l'intensification du fait de l'abandon du régime précédent. Cet effet devrait être d'autant plus important que la part de l'aide couplée dans la rentabilité de la production d'olives était élevée.

Etant donné, d'une part que le dispositif n'est mis en œuvre que depuis trois années et d'autre part que des facteurs conjoncturels (climat notamment) peuvent avoir un effet significatif sur les rendements, les effets de la réforme sont encore peu visibles. Nous avons donc cherché à compléter ces premiers éléments, par une analyse des perspectives d'évolution après réforme, basée sur l'analyse des tendances de long terme la plus fine possible (distinguant les systèmes de production) et sur les entretiens réalisés lors des études de cas.

5.1.1.4.1 Evolution des rendements de production d'olives

Les deux graphiques suivants comparent, au niveau des Etats membres et des régions d'étude de cas, la moyenne des rendements 2006-2008, à celle de la période précédent la réforme (2000-2005).

Figure 35 : Comparaison des rendements moyens 2006-2008⁵¹ et 2000-2005, par Etat membre et région, en t/ha



Source : Eurostat Produits agricoles et Statistiques agricoles régionales, Istat (Puglia), Services des statistiques de Chypre

Excepté au **Portugal et en Andalucía**, la moyenne des rendements après réforme est inférieure à celle avant réforme. Cependant la moyenne après réforme est toujours supérieure au rendement minimum obtenu pendant la période 2000-2005. Il n'est donc pas possible de conclure clairement à une baisse des rendements après réforme.

De plus les rendements présentés sont les rapports entre la production totale et les superficies totales. Or la part des plantations en pleine production et celle des plantations jeunes, pas encore en production, a pu changer au cours du temps (campagne de plantation au Portugal dans la première moitié des années 2000, par exemple) modifiant ainsi le rendement moyen, indépendamment des évolutions des pratiques des oléiculteurs.

Il semble également qu'il n'y ait pas de différence significative entre les systèmes irrigués et non irrigués. Ainsi, pour l'**Andalucía** (seule région où les rendements selon les types de production sont disponibles sur une période assez longue – cf. Figure 4), le Tableau 46 montre des évolutions de rendements similaires après la réforme pour les deux types. Pour les olives à huile, en sec comme en irrigué, la moyenne des rendements en 2006 et 2007 est supérieure à la moyenne sur la période 2002-2005. En revanche, pour les olives de table c'est l'inverse, les rendements après 2006 sont en moyenne inférieurs à la période précédente, la baisse étant plus élevée pour les oliveraies non irriguées.

Tableau 46 : Comparaison des rendements entre exploitations irriguées et non irriguées, en Andalucía, t/ha

		2002	2003	2004	2005	2006	2007	Ecart entre les moyennes 2002-05 et 2006-07
Olives à huile	Sec	2,2	3,7	2,7	1,7	2,9	3,0	15 %
	Irrigué	3,8	5,0	3,4	3,1	4,2	4,4	13 %
Olives de table	Sec	2,0	4,5	2,9	2,8	2,1	2,3	-26 %
	Irrigué	3,6	5,6	5,1	4,1	3,6	4,4	-13 %

Source : Consejería de agricultura y Pesca, Junta de Andalucía

Les systèmes irrigués ont globalement des rendements plus élevés et plus stables (études de cas) que les systèmes non irrigués (cf. Figure 4 et Tableau 46). Néanmoins comme il a été difficile avec les données quantitatives de connaître la tendance évolutive des rendements, sur une période si courte, l'avis des opérateurs peut être une source d'information complémentaire intéressante. Ainsi, il ressort des entretiens avec les opérateurs, dans les régions d'études de cas que les producteurs cherchaient jusque là à augmenter les rendements de production d'olives. Il semble que cela reste vrai après la

⁵¹ Espagne, Andalucía, Portugal : 2006-2007 ; France et Chypre : 2006 uniquement ; Crète : seules les données de 2000 à 2003 sont disponibles

réforme mais dans une moindre mesure, du fait du contexte de prix à la baisse (cf. § 3.1.5). Il ressort même de ces entretiens que si cette baisse se maintient, voire se poursuit, certains oliviculteurs ne vont peut-être plus chercher à maximiser leurs rendements, mais plutôt à réduire leurs coûts (ceci est même déjà en train de se passer dans certaines régions).

Les producteurs rencontrés en **Andalucía, Crète et Alentejo** n'ont pas vu leurs rendements à l'hectare évoluer à la hausse de façon significative. En **Crète**, trois producteurs (sur 20) auraient augmenté leurs rendements grâce à l'adoption de la production intégrée. En revanche, d'après l'étude de cas en **Puglia**, l'Italie et avant tout le sud du pays, a connu une baisse des rendements ces dernières années en grande partie à cause des conditions climatiques : en particulier l'année 2007 a été marquée par un été très chaud et une longue période sans pluie que même l'irrigation n'a pu compenser. Dans cette région, dans les exploitations professionnelles de taille moyenne (que l'on peut qualifier de traditionnelles à rendements moyens à élevés), la majorité des producteurs d'olives rencontrés ont réduit leurs coûts de production (consommation d'engrais, d'eau, réduction de la fréquence de taille) et donc leurs rendements en réponse à la baisse des prix.

De façon générale, les entretiens avec les agriculteurs et les organisations d'opérateurs en **Andalucía et en Alentejo** indiquent également que la disponibilité en eau est l'un des principaux facteurs déterminant les rendements.

5.1.1.4.2 Evolution de l'utilisation d'intrants

Nous n'avons pas de données sur l'utilisation d'engrais et de produits phytosanitaires en oliviculture. L'emploi d'engrais chimiques est assez répandu parmi les producteurs rencontrés lors des études de cas, la plupart en utilisent « un peu ». En **Crète**, presque tous les producteurs rencontrés n'appliquent pas de pesticides, en **Alentejo** une majorité fait de même. En **Puglia et en Andalucía** en revanche, la plupart des oliviculteurs interviewés utilisent des produits phytosanitaires.

Les producteurs d'olives rencontrés en **Andalucía, en Alentejo et en Crète** n'ont généralement pas modifié leurs pratiques de fertilisation et de traitements phytosanitaires depuis la réforme et ne prévoient pas de le faire. En revanche en **Puglia**, tous les producteurs qui ont répondu à cette question prévoient de diminuer leur consommation d'intrants chimiques à l'avenir, afin de réduire leurs coûts de production. En **Crète**, les autorités régionales font part d'un phénomène similaire lié à la baisse des prix et à l'augmentation du coût des intrants : les opérateurs (coopératives notamment) expliquent que le prix des engrais a doublé depuis l'année dernière et qu'en conséquence il y a eu une réduction importante de la fertilisation. En **Andalucía** aussi la hausse du prix des engrais a été notée par les producteurs rencontrés, mais aucune conséquence sur l'utilisation d'engrais n'a été identifiée.

5.1.1.4.3 Evolution de la superficie non récoltée

Dans l'hypothèse où l'abandon du régime couplé enlève l'incitation à produire, on peut s'attendre à ce que dans un contexte de marché défavorable, une partie des oliveraies les moins rentables ne soient pas récoltées, car la récolte représente une grande part des coûts de production, surtout dans les exploitations traditionnelles où elle n'est pas mécanisée (Consejería de agricultura y pesca de la Junta de Andalucía, 2009).

Il existe cependant peu de données sur la superficie non récoltée. Les informations disponibles proviennent des entretiens. En **Andalucía**, d'après les entretiens avec les autorités régionales, les organisations d'opérateurs et les agriculteurs, certaines exploitations n'ont pas récolté lors de la dernière campagne 2008-09, afin d'économiser les coûts de récolte en raison du niveau particulièrement bas des prix et d'un hiver (période de récolte) très pluvieux. Ces exploitations sont en général situées dans des zones peu productives, difficiles d'accès, en forte pente. Les arbres concernés sont peu productif (trop jeunes, trop vieux, malades), les exploitations reçoivent peu d'aides du fait des faibles références historiques, et sont gérées par des exploitants à temps partiel. Le phénomène devrait cependant rester très limité. Pour les agriculteurs, l'absence de récolte est une décision difficile à prendre « psychologiquement » et d'après les entretiens, ce sont plutôt les exploitations récemment acquises par des non agriculteurs qui pourraient prendre cette décision.

D'après les entretiens en **Puglia**, quelques premiers exemples de non récolte ont été observés ces deux dernières années en lien avec la baisse des prix. Les exploitations qui produisent essentiellement pour leur propre consommation ne sont pas affectées par ce phénomène. De même les exploitations tournées vers une production de haute qualité avec des débouchés spécifiques et des chaînes de commercialisation courtes réussissent à maintenir des prix élevés et ne sont pas concernées. D'après les autorités nationales, ce sont surtout les exploitations situées dans les zones défavorisées qui sont concernées par cette décision. Du point de vue des autorités régionales, ce phénomène n'est pas uniquement lié à des facteurs conjoncturels, mais aussi à des problèmes structurels du secteur en particulier la petite dimension des exploitations (cf. Tableau 8). Cela voudrait dire qu'au-delà de l'absence de récolte, on risque d'observer un abandon des oliveraies dans ces exploitations professionnelles (qui vendent leur production) de taille réduite. Parmi les producteurs enquêtés, six producteurs ne récoltent pas une partie de leurs oliveraies (entre 10 et 20 %) à cause des prix trop bas. Neuf oliviculteurs envisagent de ne pas récolter une partie de leurs oliviers si les coûts de récolte augmentent.

En **Crète**, les autorités régionales observent des cas de non récolte des oliveraies en lien avec la baisse des prix et l'augmentation des coûts de main d'œuvre. Malgré cela, il n'y aurait pas de risque d'abandon complet ou d'arrachage des oliveraies car les producteurs crétois sont sentimentalement très attachés à leurs oliveraies.

En **Alentejo**, les résultats des entretiens indiquent que les exploitations intensives irriguées, tournées vers la production de volumes importants avec une qualité élevée, sont orientées vers le marché et dépendent peu des aides. Elles sont donc peu affectées par l'abandon des aides à la production. En revanche, les petites exploitations avec des oliveraies traditionnelles, à faible rendement ou dans des régions marginales, qui étaient déjà peu rentables avec l'aide à la production, peuvent choisir de ne pas récolter (voire abandonner la production) par manque de main d'œuvre, un coût trop élevé ou un accès trop difficile. Plusieurs opérateurs au niveau régional observent une tendance à l'abandon d'oliveraies peu productives sous l'effet de facteurs externes à la PAC (prix de marché, coûts de main d'œuvre, âge du producteur, climat, etc.) qui préexistait avant la réforme et persiste. On ne connaît pas actuellement l'ampleur du phénomène de non récolte/abandon dans les systèmes à faibles rendements.

5.1.1.4.4 Evolution de la production d'huile d'olive et d'olives de table

Au vu des données présentées dans le § 3 (Figure 3) et dans les deux tableaux ci-dessous, il n'y a pas de rupture dans l'évolution des quantités de production d'huile d'olive et d'olives de table pour les trois campagnes consécutives à la réforme (2006/07 à prévisions 2008/09). Mis à part à Chypre, l'écart entre les moyennes des périodes avant (2000/01 à 2005/06) et après la réforme (2006/07-2007/08) est inférieur ou de même ordre de grandeur que l'écart-type de la période 2000/01-2005/06 rapporté à la moyenne sur cette période. L'**Italie** enregistre une baisse des volumes de production plus importante en 2006/07 et 2007/08 que l'écart-type moyen, qui est principalement liée à la diminution des rendements évoquée ci-dessus. Les prévisions pour la campagne 2008/09 indiquent une hausse de la production. Comme indiqué dans le § précité, **Chypre** a vu sa production d'huile d'olive diminuer de moitié les deux dernières campagnes et sa production d'olives de table a aussi sensiblement diminué. Toutefois l'évolution des aides agricoles dans cet Etat membre est très différente de celle des cinq autres étudiés, du fait de son entrée dans l'Union beaucoup plus tardive (voir § 4.2.4.6).

Tableau 47 : Volumes de production d’huile d’olive avant et après réforme, 1000 t

	Moyenne 2000-2005/06	Moyenne 2006/07-2007/08	Ecart entre les deux moyennes	Ecart-type 2000/01-2005/06 en % par rapport à la moy.
Grèce	395	339	-14 %	13 %
Espagne	1079	1167	8 %	25 %
France	4	4	-5 %	15 %
Italie	667	480	-28 %	18 %
Portugal	31	41	31 %	18 %
Chypre	7	6	-17 %	3 %
Slovénie	0,2	0,3	29 %	108 %

Source : Calculs Agrosynergie à partir de données COI

Tableau 48 : Volumes de production d’olives de table avant et après réforme, 1000 t

	Moyenne 2000-2005/06	Moyenne 2006/07-2007/08	Ecart entre les deux moyennes	Ecart-type 2000/01-2005/06 en % par rapport à la moy.
Grèce	108	102	-6 %	15 %
Espagne	496	528	6 %	15 %
France	2	2	-18 %	17 %
Italie	63	80	26 %	4 %
Portugal	10	15	45 %	16 %
Chypre	9	5	-39 %	15 %
Slovénie	n.d	0	n.d	n.d

Source : Calculs Agrosynergie à partir de données COI

5.1.1.4.5 Analyse de la tendance avant réforme et prospective

Analyse de la tendance avant réforme et actuelle

Nous analysons ici la tendance en termes d’intensification en nous concentrant sur l’irrigation et la densité de plantation qui sont deux critères fondamentaux de l’intensification (Cf. § 3.1.1.1).

Irrigation

Nous avons montré dans la description des secteurs que l’irrigation se développait dans les oliveraies, même si la majorité des surfaces est encore cultivée en sec en Andalucía et en Alentejo (respectivement 78 % en 2006 et 71 % en 2007).

Les données présentées dans le tableau suivant montrent qu’en **Andalucía**, les oliveraies non irriguées régressent tandis que les oliveraies irriguées progressent, que ce soit avant et après réforme. Sur la période après réforme ce phénomène semble même accentué. En **Alentejo** et à **Chypre** ce sont surtout (presque exclusivement) les surfaces irriguées qui se développent depuis 2000. Il s’agit d’une tendance de fond qui n’est pas liée à la réforme. Néanmoins, en Alentejo aucune oliveraie non irriguée n’a été plantée depuis 2006 alors que les surfaces irriguées ont continué à progresser. Il est ainsi possible que l’abandon de l’aide couplée ait renforcé la tendance au développement de systèmes irrigués, à plus forts rendements et a priori plus rentables.

Tableau 49 : Evolution comparée des superficies irriguées et non irriguées, avant et après réforme, en ha/an

	Evolution des surfaces 2000-2005		Evolution des surfaces 2006-2008	
	Sec	Irrigué	Sec	Irrigué
Andalucía*	-4 210	+14 126	-18 594	+38 449
Alentejo**	+1 697	+1 799	0	+2 902
Chypre	+46	+1 443		

* avant réforme : variation 2002-2005 **après réforme : variation 2006-2007

Note : données non disponibles pour Crète et Puglia

Sources : Statistical service of Cyprus, ESYRCE, INGA Anuario

Les entretiens menés dans les régions d’études de cas confirment qu’une grande partie des nouvelles plantations sont irriguées, mais peu de lien sont fait entre l’évolution de cette pratique et la réforme de 2004 et aux instruments en place depuis. En **Puglia**, les autorités et les opérateurs indiquent une

tendance de fond à l'intensification surtout en termes d'irrigation qui pourrait s'accroître sous l'effet des forces de marché auxquelles les producteurs sont plus sensibles depuis le découplage. En **Crète** les entretiens mettent en avant une tendance au développement de l'irrigation des oliveraies (y compris dans les zones de montagne ou semi-montagne). Il en est de même à Chypre, en Andalousie et en Alentejo. En revanche, le développement de l'irrigation est encouragé par des facteurs externes à la PAC 1^{er} pilier, notamment :

- le fait que l'olivier est la culture qui valorise le mieux l'eau, qui est un facteur limitant prépondérant de l'agriculture dans les régions de production d'olives. Avec un volume à l'hectare réduit, l'irrigation des oliviers permet d'augmenter les rendements et surtout de les stabiliser. Ainsi, un apport d'eau de l'ordre de 2000 m³/ha permet en moyenne, sur la durée, d'augmenter de plus de 50 % les rendements moyens, par rapport à une oliveraie non irriguée (entretiens Andalousie),
- la conjoncture favorable des prix ces dernières années (excepté actuellement) qui encourage la productivité,
- les aides à l'investissement du RDR, qui à dire d'experts, ont largement subventionné l'équipement des oliveraies en systèmes d'irrigation dans la programmation 2000-2006. A ce propos, dans le cadre de la nouvelle programmation du RDR (2007-2013), les Etats membres, excepté le Portugal, se sont engagés à ne plus financer l'augmentation des surfaces irriguées à travers le RDR : seuls les remplacements de systèmes déjà en place seront éligibles. En Andalousie et en Puglia, il n'existe effectivement aucune mesure du PDR 2007-2013 pour le financement d'infrastructures d'irrigation ; les aides portent sur des investissements permettant la réduction de la consommation d'eau (et d'énergie). Cela était déjà le cas en Andalousie sur la période 2000-2006. En Puglia, le PDR 2000-2006 allouait des aides à la construction de systèmes d'irrigation pour les olives de table. En revanche, l'étude de cas menée en Crète (entretiens) fait apparaître qu'il existerait des projets de mise en place de nouvelles infrastructures d'irrigation finançable par le PDR 2007-2013 et le programme opérationnel régional.

Densités de plantation

En **Andalousie**, un rapport de la Junta de Andalousie (2009) montre que les nouvelles oliveraies ou les oliveraies en rénovation (dont une partie des oliviers ont été nouvellement plantés) sont des oliveraies intensives, c'est-à-dire avec une densité de plantation supérieure à 140 arbres/ha. Depuis peu, des oliveraies dites superintensives avec des densités atteignant 1000 à 3000 arbres/ha sont également implantées. Ceci est confirmé par les entretiens. Un producteur avec des oliveraies superintensives (1,5m*6,5m et 1,5m*3,5m) a été rencontré lors de l'étude de cas, il explique que ce choix de densité n'est pas lié à la réforme. Quelques agriculteurs interviewés ont augmenté récemment leur densité de plantation, au moment de l'installation de l'irrigation par exemple, ou prévoient de le faire. Mais la majorité des producteurs n'a pas modifié la densité de ses oliveraies.

De même au **Portugal**, les nouvelles oliveraies s'intègrent dans des systèmes intensifs caractérisés par des densités de plantation variant entre 100 et 400 arbres/ha et on observe un développement de systèmes superintensifs avec plus de 400 arbres/ha (source : entretiens). Ceci est confirmé au niveau des enquêtes agriculteurs : toutes les nouvelles plantations des producteurs interviewés s'accompagnent d'une augmentation de densité par rapport aux oliveraies existantes, même si la majorité des producteurs rencontrés en Alentejo n'enregistre pas de changement de densité avant et après la réforme et n'en prévoit pas dans le futur.

A **Chypre** aussi, les oliveraies les plus récentes (plantées depuis 1975) ont également des densités de plantation supérieures aux oliveraies traditionnelles (étude de cas).

En **Italie** et en **Grèce**, on observe dans les années 1990 une tendance à l'accroissement des densités de plantations des oliviers. La densité moyenne de plantation est passée de 121 arbres/ha en 1990 à 166 arbres/ha en 2000 en Italie, et de 111 à 174 arbres / ha en Puglia (source : Istat et Agecontrol). L'augmentation est plus modérée en Grèce : de 186 à 206 arbres/ha entre 1990 et 2000 (Institut national statistique grec – NSSG). La majorité des agriculteurs rencontrés en Puglia ont récemment (dans les années 2000) augmenté la densité de plantation de leurs oliveraies mais déclarent que ce n'est pas lié à la réforme. En Crète, la plupart n'ont pas modifié la densité de leurs plantations. Il est

important de noter qu'en Puglia et dans certaines régions en Crète, le morcellement de la propriété foncière est un frein à l'intensification des oliveraies, à la fois sur le plan technique (le passage des machines agricoles nécessitent des parcelles suffisamment grandes) et sur le plan économique (amortissement des investissements en mécanisation ou en irrigation). Cela est ressorti des entretiens en Puglia et dans la préfecture de Rethymon en Crète.

Les éléments réunis semblent indiquer qu'il existe une tendance de long-terme à l'augmentation de la densité de plantation des oliveraies, sans lien avec les réformes et qu'elle se poursuit actuellement sous l'effet de facteurs externes tels que l'augmentation du coût de la main d'œuvre, même si dans certaines régions cette tendance est limitée par le morcellement des parcelles.

Variétés

D'après les entretiens en **Crète**, les nouvelles plantations réalisées depuis 1998 sont principalement des oliviers de la variété Koroneiki qui est caractéristique des systèmes de production intensifs. L'augmentation des surfaces s'est accompagnée, dans une certaine mesure, d'un remplacement des variétés traditionnelles comme Hondrolia ou Throuba par la variété Koroneiki, plus productive. Ce remplacement correspond à l'effet théorique d'une aide à la production, qui incite les producteurs à augmenter la productivité de leurs oliveraies. Les entretiens avec les autorités vont dans le même sens : la progression de la variété Koroneiki serait en partie motivée par l'aide à la production (de l'ancien régime). D'autres facteurs jouent néanmoins un rôle important : d'une part les prix relativement élevés de l'huile d'olive ces dernières années (jusqu'il y a peu) et d'autre part le fait que la variété Koroneiki soit très bien adaptée aux conditions pédo-climatiques de la Crète (et de la Grèce en général) et produise une huile de très bonne qualité.

Au **Portugal**, d'après les entretiens, le développement de la variété espagnole Arbequina est également signe d'une évolution des oliveraies vers une productivité accrue (et la production d'une huile d'une certaine suavité).

Les éléments disponibles sur le développement de l'irrigation, l'augmentation des densités de plantation et le remplacement de variétés traditionnelles par des variétés plus productives indiquent une tendance de long terme à l'intensification de la production sous l'effet des aides à la production d'avant la réforme mais aussi de facteurs externes au 1^{er} pilier de la PAC : contexte de marché (prix et demande), aides du RDR (à l'investissement dans les systèmes d'irrigation en particulier) sur la période 2000-2006⁵², caractéristiques agronomiques des oliviers (excellente valorisation de l'eau) / de certaines variétés (qualité d'huile produite), etc. puisque cette tendance se poursuit même après réforme.

Analyse prospective par type d'exploitation

Les résultats de l'analyse théorique et de l'analyse empirique permettent d'élaborer des hypothèses sur l'évolution de la production d'olives à moyen/long-terme. Ainsi, les oliveraies les moins rentables risquent de ne pas être récoltées voire d'être abandonnées si les conditions de marché défavorables persistent ou se dégradent à moyen/long terme. La non récolte ou l'abandon temporaires sont d'autant plus "attractifs" que les oliveraies sont faciles à remettre en production. Cependant, plusieurs facteurs devraient limiter l'abandon des oliveraies, notamment : la conditionnalité des aides découplées : en particulier au travers des règles d'entretien minimal des terres contenues des BCAE (Cf. 5.1.1.7) dont l'application est obligatoire pour l'activation des DPU. L'attachement d'ordre sentimental des producteurs à leurs oliveraies, joue aussi dans le même sens.

Il est difficile de qualifier ces oliveraies les moins rentables. Néanmoins, il est vraisemblable qu'elles comprennent les systèmes traditionnels à faibles rendements, étant donné les caractéristiques de ces derniers (Cf. § 3.1.1.1), en particulier leur faible productivité (Cf. question d'évaluation 4, § 6.1).

⁵² Sur la période de programmation 2007-2013, dans la plupart des Etats membres, excepté le Portugal, les aides du RDR ne serviront pas à financer l'équipement de nouvelles parcelles en systèmes d'irrigation, mais uniquement le remplacement d'équipements existants par des systèmes plus économes.

Concernant les oliveraies les plus rentables, on peut prévoir à moyen/long terme un maintien des pratiques et de la tendance de long terme à l'intensification, en particulier le développement de la mécanisation (et donc l'augmentation des densités de plantation) pour réduire les coûts de main d'œuvre, surtout pour la récolte.

5.1.1.5 Le passage d'un régime à l'autre induit (ou non) à long terme une diminution des surfaces

Etant donné l'inertie caractéristique des surfaces en cultures permanentes, les effets attendus de l'abandon de l'aide couplée sont des effets à long terme, or les évolutions de superficies liées à la réforme sont peu visibles puisqu'il n'y a que trois années de recul. Nous avons donc analysé les tendances des surfaces olivicoles sur le long terme. Il est important de rappeler que les oliviers plantés depuis 1998 étaient exclus du régime d'aide, à l'exception des surfaces indiquée dans les programmes de plantations approuvés par la Commission (en Grèce, Portugal, France et un programme régional en Italie).

Pour compléter l'analyse, nous avons essayé d'identifier les effets probables de la réforme en comparant l'évolution des surfaces avant et après réforme, dans l'absolu et vis-à-vis des cultures alternatives, et à partir des entretiens et des enquêtes réalisés dans les régions d'étude de cas.

5.1.1.5.1 Evolution des superficies en oliveraie : tendances de long terme et perspectives d'évolution des superficies après réforme

Nous avons montré dans la description des secteurs que, sur la période étudiée (1998-2008), il y a globalement un accroissement des surfaces en oliveraies dans les Etats membres et régions étudiés, avec une stabilisation en **Italie** à partir de 2002 (voir § 3.1.1.3 et Figure 36). Cette progression des surfaces est particulièrement importante en **Espagne** où elle correspond à une tendance de long terme, depuis la fin du plan national de restructuration mis en œuvre de 1972 à 1986 (arrachage de 340 000 ha de 1972 à 1986 puis plantation de 20 000 ha/an en moyenne entre 1985 et 2005). Cette vaste restructuration des oliveraies est peut-être l'un des facteurs expliquant le dynamisme du secteur oléicole espagnol et andalou. En **Crète** aussi on observe une progression importante des surfaces depuis les années 1980 jusque dans les années 2000 qui s'est accompagnée d'un programme de restructuration des oliveraies entre 1992 et 1996.

De façon générale en **Italie**, on n'observe pas croissance des surfaces en oliveraies sur la période 2000-2007, même si, en Puglia, elles continuent de progresser légèrement (+1 100 ha/an). Les entretiens avec les autorités et les opérateurs permettent d'avancer plusieurs hypothèses : la non-éligibilité des nouvelles plantations en application du règlement (CE) n°1638/1998, la recherche d'un accroissement de la productivité des oliveraies, plutôt qu'une expansion des surfaces afin d'augmenter la compétitivité de l'oliviculture vis-à-vis de la production espagnole notamment, une tendance à la diversification des activités (et des sources de revenu) des exploitations, une croyance générale que la production italienne était excédentaire, et peut-être dans certains cas une rentabilité de l'olive plus faible que celle des cultures alternatives comme le raisin par exemple dans les zones LFA de collines en Puglia. Les producteurs et les autres acteurs rencontrés expliquent l'absence de plantation ces dernières années en grande partie par le contexte de marché défavorable (prix bas).

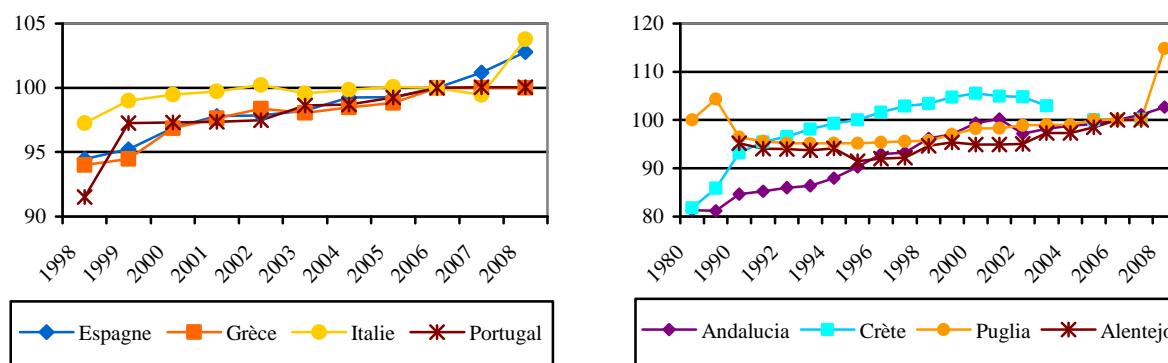
La comparaison (Tableau 50) des tendances avant (1998-2005) et après réforme (2006-2008), malgré ses limites liées au manque de recul par rapport à la réforme, semble indiquer :

- une accélération de l'accroissement des surfaces en **Espagne** et Andalucía après la réforme.
- une hausse des surfaces en **Puglia** en 2008 (+37 000 ha soit +10 %, cf. Figure 36) alors qu'elles n'avaient pas évolué depuis 2000. Cette hausse se répercute au niveau national. Pourtant, d'après les opérateurs interviewés, si de nouvelles plantations sont envisagées par les producteurs, notamment dans le cadre du soutien du RDR, les décisions de planter seraient actuellement

"gelées" en raison des prix bas. Cette hausse est d'autant plus difficile à analyser que des doutes pèsent sur la fiabilité des données⁵³ et qu'il n'y a qu'une seule année de recul.

- en **Grèce**, la tendance à la hausse avant réforme semble être retombée après la réforme : les surfaces restent constantes depuis 2006. Ce phénomène n'est pas confirmé par les entretiens, qui indiquent plutôt une poursuite de la tendance à la hausse des surfaces olivicoles. En Crète, dès 2000, les surfaces tendent à diminuer. Un interlocuteur de l'agence de paiement régionale déclare qu'il y a un développement des constructions touristiques qui se fait en partie au détriment des oliveraies.
- au **Portugal** et en Alentejo, la progression modérée des surfaces en 1998-2005 semble s'arrêter après la réforme. Les entretiens avec les autorités portugaises mettent en avant l'effet prépondérant du programme de plantation approuvé par la Commission (30 000 ha éligibles au soutien à la production) dans le développement des surfaces dans les années 2000. La stagnation des surfaces olivicoles depuis ne transparait pas dans les entretiens avec les opérateurs et les autorités et on peut penser que la tendance à long terme reste l'accroissement des superficies (nous n'avons toutefois que deux années de recul, 2006 et 2007).
- à **Chypre**, après la réforme (concomitante avec l'entrée dans l'UE en 2004) les superficies ont d'abord continué à augmenter puis elles ont fortement diminué entre 2006 et 2007 (voir § 3.1.1.3).

Figure 36 : Evolution relative des surfaces d'oliveraies par Etat membre et région, 1998-2008, base 100 en 2006



Sources : Anuario estadístico MAPA 2007 et ESYRCE 2008 (Espagne), NSSG⁵⁴ (Grèce), INE (Portugal), Istat (Italie) et Eurostat

⁵³ En effet, les données d'Istat sur les superficies d'oliviers sont incohérentes pour 2008 : la superficie régionale en Puglia était notée égale à 339 126 ha, alors que le détail présenté par province donnait une somme au niveau régional égale à 413 626 ha. Étant donné que c'est visiblement cette somme qui a été prise en compte dans les statistiques nationales, c'est aussi cette valeur que nous avons choisie. Les données détaillées d'Istat montrent que l'augmentation observée correspond à la plantation de 35 500 ha dans la province de Bari.

⁵⁴ National statistical service in Greece

Tableau 50 : Evolution annuelle moyenne des surfaces en oliviers, avant et après réforme, en ha/an

	1998-2005 ⁵⁵	2006-2008 ⁵⁶
Espagne	+ 17 100	+ 38 100
Andalucía	+ 8 000	+ 19 900
Grèce	+ 5 600	0
Crète	-100	n.d.
Italie	+ 3 400	n.d.
Puglia	+ 2 000	+ 230
Portugal	+ 2 900	+ 196
Alentejo	+ 900	+ 2
Chypre	+ 1 200	n.d.

Source : Agrosynergie à partir de données Eurostat Diffusion, Enquêtes ESYRCE 2002 à 2008 pour l'Espagne et Andalucía, INE pour le Portugal et Alentejo, Istat pour Puglia, Statistical service of Cyprus

Ainsi, dans l'ensemble des Etats membres et des régions d'études de cas, on observe une tendance de long terme à l'accroissement des superficies en oliviers. Cette tendance semble s'essouffler, excepté en Espagne et en Andalucía où la progression des oliveraies reste très soutenue. En raison du manque de recul par rapport à la réforme et du caractère long-terme des effets attendus sur les surfaces, il n'est toutefois pas possible de mettre en évidence des effets de la réforme sur les superficies en oliviers.

5.1.1.5.2 Evolution de l'olivier par rapport aux autres cultures

L'évolution des superficies en olivier vis-à-vis des cultures alternatives est étudiée dans la question d'évaluation 2 (§ 5.2.6). Nous en reprenons ici les principaux résultats.

Tout d'abord il faut rappeler qu'une part des oliveraies est localisée dans des zones marginales, où il n'existe pas d'autre alternative agricole. Cette part est estimée à 29 % des superficies en oliviers en Andalucía (Junta de Andalucía, 2009 cf. § 3.1.1.4), et à moins de 7 % en Puglia (7 % étant l'estimation de 1987, elle a certainement fortement diminué depuis (Godini et Contó, 2004)).

Dans les zones où d'autres cultures sont possibles, de manière globale, l'oliveraie s'est étendue dans l'ensemble des Etats membres producteurs ces dernières années (sauf en Puglia, où les surfaces sont stables, 2008 exclue), empiétant sur les cultures alternatives, ce qui montre une rentabilité moyenne escomptée à long terme, au moins égale à celle des cultures alternatives (même si les indices de rentabilité relatives par rapport aux systèmes alternatifs, calculés à partir de l'enquête RICA sont souvent défavorables à l'oliveraie – Andalucía, Chypre). La conjoncture des prix à la hausse avant 2006, les perspectives de demande croissante et les programmes de plantations autorisées par la CE ont contribué à cette tendance. Ces nouvelles cultures, majoritairement à forte densité et irriguées (cf. § 5.1.1.4), remplacent des cultures en sec (oliveraies traditionnelles, céréales, arboriculture), ou déjà irriguées (cultures de plein champ, vignes, etc.).

5.1.1.6 Le passage d'un régime à l'autre induit (ou non) à long terme et une évolution de la distribution géographique des oliveraies

Nous avons montré dans l'analyse théorique que l'abandon de l'aide couplée à la production d'olives pour une aide découplée devrait favoriser la concentration de la production d'olives dans les régions à avantages comparatifs (où les coûts de production sont les moins élevés, avec de bonnes conditions de sol et de climat et si possible de la disponibilité en eau). Dans les régions avec peu d'avantages comparatifs, l'aide à la production de l'ancien dispositif permettait dans certains cas de maintenir une rentabilité de l'oliviculture positive/suffisante. L'abandon de cette aide, pour une aide découplée peut donc remettre en cause de choix de production, si l'oliviculture n'est pas rentable ou pas assez rentable comparée aux alternatives. Nous avons donc étudié l'évolution de la répartition géographique de la production suite à la réforme, en analysant d'une part les résultats des entretiens menés dans les études

⁵⁵ Espagne et Andalucía : 2002-2005 ; Crète : 2000-2003

⁵⁶ Portugal, Alentejo, Puglia : 2006-2007 ;

de cas, et d'autre part les seules données quantitatives disponibles, soit celles de l'enquête structure des exploitations d'Eurostat, relatives à la répartition des surfaces en oliviers selon le zonage défavorisées LFA (LFA de montagne, LFA hors montagne et non LFA).

5.1.1.6.1 *Evolution de la répartition entre les différents bassins/régions de production selon les opérateurs*

L'enquête RICA et la bibliographie (García Brenes, 2005 ; Fleskens, 2005) analysées dans la deuxième question d'évaluation, montrent que globalement les oliveraies irriguées dégagent des marges plus importantes que les exploitations en sec Andalucía (cf. § 5.2.4.3). On peut donc s'attendre à ce que la réforme favorise notamment la concentration des oliveraies dans des zones qui peuvent être irriguées.

Le plan de restructuration des oliveraies de grande ampleur mis en œuvre en **Espagne** de 1972 à 1986 a conduit à l'arrachage de 340 000 ha d'oliveraies, dans les zones les moins avantageuses (peu productives et/ou avec des contraintes engendrant des coûts de production très élevés), et l'implantation (+20 000 ha/an entre 1985 et 2005) de nouvelles oliveraies, en général plus intensives, dans les zones permettant la mécanisation et l'irrigation, notamment dans la province de Jaén, en Andalucía.

Ce processus est toujours à l'œuvre actuellement. Les résultats des entretiens et des enquêtes producteurs en **Andalucía** ne font pas état d'arrachages d'oliviers en zones marginales, mais d'un développement des oliveraies dans certaines zones, en particulier les zones de plaine proches de la Valle de Guadalquivir, du fait des possibilités d'irrigation et de mécanisation qu'elle offre. Un document de la Junta de Andalucía (Consejería de agricultura y pesca, 2008) indique que la grande majorité des nouvelles plantations sont situées sur des pentes modérées (< 15 %). Globalement, la part des surfaces d'oliviers en plaine s'est donc accrue ces dernières années. D'après les entretiens, les oliveraies en forte pente (peu productives, non mécanisées, non irriguées) seraient vouées à long terme à un abandon partiel (intensité de production très basse) ou total ("adehesamiento") faute de rentabilité suffisante. Cela rejoint les conclusions du projet Olivero⁵⁷ (Fleskens, 2007 entre autres) pour l'ensemble des systèmes de production d'olives en pente ou de montagne en Europe. Toutefois, l'absence d'alternatives économiques et/ou agronomique dans certaines régions de montagne méditerranéennes devrait limiter ces abandons.

Les entretiens menés au **Portugal** indiquent qu'il existe une tendance à la concentration de la production en Alentejo, en particulier dans la zone du lac d'Alqueva qui est une grande région d'irrigation en cours de développement, et un abandon dans d'autres régions d'oliveraies traditionnelles extensives, comme la Beira interior ou Beira litoral, ou même dans d'autres zones d'Alentejo où les oliveraies ne peuvent être irriguées, ni mécanisées. Les données régionales n'indiquent toutefois pas de progression importante depuis 2000 (la part d'Alentejo dans les superficies nationales d'oliveraies est passée de 39,4 % à 40,3 % entre 2000 et 2007). Cette tendance existait avant la réforme, elle est impulsée par des facteurs externes à la PAC : conditions pédo-climatiques, disponibilité des ressources en eau et topographie (possibilité d'irrigation), structure foncière en Alentejo qui permet de réaliser des investissements à grande échelle, avec accès facile au marché, bonne distribution géographique des moulins, etc. Elle est aussi soutenue par une volonté politique de développer la production d'olives (d'où le programme de plantation autorisé de 30 000 ha). L'abandon des aides couplées pourrait accentuer cette tendance en favorisant l'abandon de la production dans les oliveraies traditionnelles, mais pour l'instant il n'existe pas de données d'observation sur ce phénomène.

En **Italie**, il n'y a pas eu de déplacement significatif de la production d'olives ces dernières années. Les autorités nationales n'ont pas remarqué et n'attendent pas de changements significatifs dans la répartition de la production entre les grands bassins, la production étant déjà fortement concentrée

⁵⁷ Cf. § 2.2 pour une brève présentation de ce projet

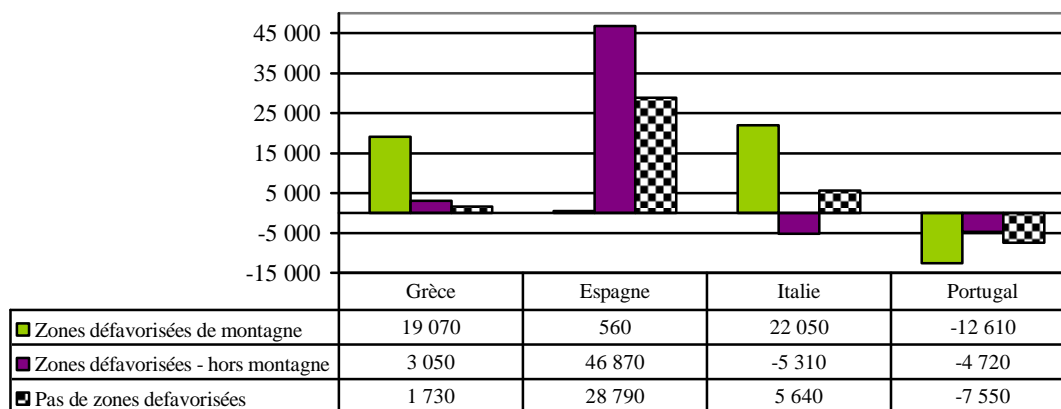
dans le sud du pays. En revanche, elles font état de deux phénomènes liés à la répartition géographique de la production. D’une part, on observe quelques nouvelles plantations, notamment en 2005/06, dans des zones qui ne sont pas des zones traditionnelles de culture d’oliviers (Piemonte, Piana Pontina-Lazio, Trentino), au sein d’exploitations modernes et structurées, en général productrices de vins de qualité qui ne produisaient pas d’olives auparavant. D’autre part, les interlocuteurs constatent au niveau national et en Puglia un déplacement, ces dernières années, de la production des LFA vers des zones plus favorisées avec une intensification de la production. Ce phénomène ne se reflète toutefois pas dans les résultats de l’enquête structure analysés dans le paragraphe suivant.

5.1.1.6.2 Evolution de la localisation des surfaces en oliviers dans les zones défavorisées

Sous l’effet de la réforme, la production d’olives des zones défavorisées (LFA), de montagne en particulier, pourrait se déplacer, vers des zones non LFA et éventuellement vers des zones LFA hors montagne, car les zones LFA de montagne sont marquées par des contraintes de relief qui empêchent la mécanisation des parcelles voire l’irrigation, plus de difficulté d’accès au marché, de disponibilité de main d’œuvre, etc. Néanmoins, ces effets seraient observables sur un long terme et le manque de recul vis-à-vis de la réforme constitue une limite importante de l’analyse.

L’enquête structure permet d’avoir des données sur le nombre d’exploitations productrices d’olives et les surfaces en oliviers dans les LFA de montagne, les LFA hors montagne et les zones non LFA, pour 2005 et 2007 dans les Etats membres. Nous avons donc comparé la répartition des surfaces avant et après la réforme. Nous complétons cette analyse par la comparaison de la rentabilité des oliveraies dans ces trois types de zones, basée sur les données du RICA et les résultats des entretiens.

Figure 37 : Evolution des surfaces en oliviers entre 2005 et 2007 selon le zonage LFA, ha



Source : Enquête structure des exploitations, Eurostat

Aucune donnée n’est disponible sur les surfaces d’oliviers en zones LFA/non LFA à **Chypre** dans les résultats de l’enquête structure.

En **Grèce** et en **Italie**, les résultats montrent que contrairement à l’hypothèse émise (et aux entretiens), les oliveraies situées dans les zones LFA de montagne sont celles qui ont le plus progressé entre 2005 et 2007.

Pourtant, en **Crète** les données RICA montrent que la rentabilité des exploitations en LFA de montagne est inférieure à celle des exploitations en LFA hors montagne (nettement si on considère la VANE/ha et plus légèrement si on considère la VANE/UTA). Le maintien, voire le développement des oliveraies dans les LFA peut s’expliquer par le fait que, dans ces zones, la culture d’oliviers est la meilleure alternative agricole, ce qui est souvent renforcé par l’attachement culturel des producteurs à l’oliveraie dans ces zones traditionnelles (indiqué lors des entretiens en Puglia et Crète).

De plus, en **Puglia** d’après les données du RICA, les exploitations de LFA de montagne ont des résultats proches des exploitations hors LFA, en termes de VANE/ha et VANE/UTA. Toutefois, selon les autorités régionales, tout comme les prix élevés et la nécessité d’améliorer la compétitivité de la

production face à la concurrence espagnole auraient amené les producteurs à augmenter les superficies en plaine (hors LFA – avant la réforme), la baisse des prix peut à long terme accroître l’abandon d’oliveraies dans les LFA surtout pour les exploitations de petite taille (<2ha) (phénomène marginal actuellement).

En **Espagne**, ce sont surtout les oliveraies situées dans les zones LFA intermédiaires et les zones non LFA qui se sont développées, les surfaces en LFA de montagne restant stables, ce qui tend à vérifier l’hypothèse initiale sur les effets de la réforme. Néanmoins, il est difficile d’imputer à la réforme les évolutions constatées. On observait déjà sur la période 2000-2005 une régression des oliveraies dans les zones LFA de montagne (-16 000 ha) et aussi dans les LFA intermédiaires (-9 000 ha).

Au **Portugal**, les données montrent une baisse globale importante des surfaces, qui est plus marquée pour les LFA de montagne (en valeur absolue). Cela est cohérent avec les résultats précédents qui montrent un développement préférentiel des oliveraies dans les zones de plaine (§ 5.1.1.6.1) et tendrait à valider l’hypothèse de départ sur l’effet du changement de régime. Toutefois nous avons des doutes sur les données Eurostat de superficies pour le Portugal et a fortiori celles de la Figure 37 qui montrent une baisse dans les années récentes qui n’apparaît pas dans les statistiques nationales, ni dans les entretiens.

On voit donc entre 2005 et 2007 une évolution contrastée, entre Etat membre et régions, qui ne permet pas de conclure sur les effets de la réforme sur la localisation des oliveraies dans les zones LFA/non LFA. Même sur un plus long terme, depuis 1990, l’évolution de la répartition des surfaces olivicoles selon le zonage LFA suit des tendances différentes selon les Etats membres. Etant donné le phénomène de développement d’oliveraies intensives en plaine sous l’effet de plusieurs facteurs politiques et de marché mis en évidence dans le § 5.1.1.4.5, on aurait pu s’attendre à une tendance à la baisse de la part des surfaces olivicoles en LFA de montagne. Or, sur la période 1990-2005, ce n’est observé qu’en Grèce.

Tableau 51 : Part en % des zones LFA de montagne dans les surfaces totales en olivier dans les Etats membres producteurs, 1990-2007

	1990	2000	2005	2007
Grèce	50%	46%	45%	44%
Espagne	32%	34%	34%	33%
Italie	26%	26%	27%	26%
Portugal	32%	37%	39%	39%

Source : Agrosynergie à partir de données de l’enquête structure sur Eurostat

5.1.1.7 Les BCAE permettent (ou non) le maintien des superficies dans certaines régions de production et limitent l’abandon des oliveraies

En conditionnant l’activation des DPU à l’obligation de maintien des oliveraies et à un entretien minimal des parcelles, les BCAE pourraient favoriser, en théorie, le maintien d’oliveraies dans certaines exploitations et limiter le phénomène d’abandon des oliveraies.

Interdiction d’arrachage des oliveraies

La Grèce et Chypre ne sont pas concernées, car il n’y existe pas de BCAE interdisant l’arrachage des oliveraies. Dans les autres Etats membres, l’arrachage des oliveraies est (cf. § 4.2.4.2.1) :

- soumis à autorisation en Espagne dans les zones de pente supérieure à 15 %,
- interdit en Italie dans toutes les zones, avec quelques exceptions (mort de l’arbre ou productivité très faible, densité de plantation excessive nuisant au développement des oliviers, réaménagement foncier),
- interdit au Portugal avec de nombreuses exceptions qui rendent peut contraignant cette interdiction.

En **Andalucía**, pour les producteurs interviewés la restriction des arrachages n’est pas contraignante. Quand les oliveraies perdent en rentabilité, ils commencent par réduire les coûts de production, et à

l'extrême, abandonnent les oliveraies mais ne les arrachent pas. Parmi les 28 producteurs interrogés, 9 se situent dans des zones où l'arrachage des oliveraies est interdit ou soumise à une demande d'autorisation. Sur ces neuf producteurs, trois considèrent que l'interdiction est une contrainte car elle constitue une charge administrative supplémentaire, mais aucun des producteurs interrogés n'aurait réduit ses surfaces en oliveraies sans l'interdiction.

En **Italie**, les autorités nationales considèrent que les BCAE n'ont pas d'effet significatif sur la limitation de l'arrachage, car l'interdiction d'arrachage était en vigueur bien avant leur introduction (loi nationale existant depuis 1951). Cependant, certains producteurs rencontrés (6/20) déclarent que cette interdiction est contraignante, même si aucun n'aurait réduit ses surfaces en oliveraies sans l'interdiction.

En **Alentejo** les entretiens montrent que les autorisations d'arrachage sont faciles à obtenir. Cependant, les institutions et opérateurs soulignent que cette facilité réglementaire n'a pas entraîné d'augmentation des arrachages. L'arrachage des oliveraies les moins rentables n'est pas une solution envisagée par les producteurs parce que souvent il n'y a pas de cultures alternatives. L'alternative est plutôt l'abandon des oliveraies. Les résultats des enquêtes montrent que certains producteurs considèrent l'interdiction d'arrachage comme contraignante en raison de la gestion administrative des demandes d'autorisation et du paiement lié aux demandes. Mais seuls deux producteurs auraient réduit leurs surfaces en oliveraies sans l'interdiction.

Entretien minimal des oliveraies

Les règles d'entretien minimal des oliveraies sont décrites dans le § 4.2.4.2.2 du cadre réglementaire. Il s'agit globalement de contrôler les adventices. Tous les Etats membres les appliquent. En **Espagne** une règle générale a été définie pour l'ensemble des cultures : éviter l'invasion de la parcelle par des mauvaises herbes. En **Grèce** et à **Chypre**, la même règle s'applique pour les cultures permanentes et des pratiques sont précisées : pâturage ou du désherbage mécanique en Grèce, application de deux traitements herbicides et travail du sol à Chypre (pratique habituelle dans les cultures permanentes traditionnelles). En **Italie** et au **Portugal** des règles spécifiques ont été définies pour les oliveraies : taille tous les cinq ans minimum et désherbage tous les trois ans minimum en Italie, contrôle de la végétation ligneuse spontanée par taille (interdite en mars, avril, et entre le 1er juillet et le 30 septembre) et interdiction d'effectuer ce contrôle par retournement du sol sur les parcelles très sensibles à l'érosion (IQFP > 4).

Concernant les abandons d'oliveraies, ce n'est pas encore un sujet pour les autorités et les opérateurs car jusqu'il y a peu les prix de l'huile d'olive étaient très attractifs. C'est en revanche une crainte pour les années à venir. Toutefois, même si les effets potentiels des BCAE (d'entretien minimal des oliveraies) sur la réduction des abandons ne sont pas visibles pour l'instant (aucun interlocuteur ne l'évoque), leur rôle sur le long terme peut s'avérer positif pour éviter ces abandons.

5.1.1.8 Le découplage partiel en Espagne permet (ou non) le maintien des superficies de certaines catégories d'exploitations et dans certaines régions de production

La mise en œuvre du découplage partiel est décrite au § 4.2.4.3. Nous avons considéré les effets du découplage partiel dans le cadre de sa mise en œuvre en Andalucía.

En Andalucía, les deux catégories de bénéficiaires choisies : zones fortement dépendantes de la culture d'oliviers où 80 % de la SAU est représentée par des oliviers (catégorie 1) et zones de tradition oléicole (catégorie 5), couvrent la majeure partie des surfaces andalouses. Ainsi, les surfaces pour lesquelles l'aide était demandée en 2006 et 2007 représentaient 76 % et 71 % des surfaces olivicoles (Junta de Andalucía et ESYRCE). De plus, 86 % des DPU étaient assortis d'une aide couplée en 2006 et 80 % en 2007. L'aide à l'hectare, telle que mise en œuvre en Andalucía, ne cible donc pas des zones ou des types de production spécifiques. De plus, la règle d'exclusion des demandes d'aide inférieures à 50 € exclut les exploitations les plus petites (<1 ha environ ou un peu moins). Cette aide ne peut donc pas avoir d'effet en termes de répartition géographique des surfaces. Elle n'est pas non plus destinée à soutenir certains types d'exploitations et en particulier ne vise pas à maintenir la culture d'oliviers dans les exploitations les moins rentables susceptibles d'abandonner les oliveraies.

Il résulte de plus de cette large distribution de l'aide couplée que les montants d'aide sont relativement faibles : depuis 2006, ils ont varié, en Andalousie, entre 75 et 83 €/ha pour les oliveraies catégorie 1 et 50 et 55 €/ha la catégorie 5. De ce fait, L'effet incitatif que l'aide pourrait avoir sur le maintien d'oliveraies qui auraient disparu en cas de découplage total, est vraisemblablement réduit, même si pour quelques rares exploitations, l'aide peut représenter une part significative de la rentabilité des oliveraies. Ainsi, sur l'échantillon RICA des exploitations professionnelles andalouses spécialisées à 100 % dans la production d'olives (159 exploitations), nous avons calculé pour 2006 la part des aides couplées dans la VANE (valeur ajoutée nette d'exploitation). Pour les exploitations bénéficiaires, les aides ne représentent en moyenne que 4,0 % de la VANE ; ces pourcentages varient entre 0,5 % et 46 % selon les exploitations de l'échantillon, mais les ¾ des exploitations, sont à moins de 4,8 %. Il n'y a donc aucun effet de cette aide sur la répartition des exploitations.

Les résultats des entretiens menés au cours de l'étude de cas confirme ce résultat. Certains producteurs ne demandent même pas d'aide, car la charge administrative serait trop élevée, par rapport au gain. Enfin, rappelons que cette aide couplée à l'hectare sera supprimée à partir de 2010. Il est donc possible que dans leurs décisions, les producteurs prennent déjà en compte l'abandon total de l'aide couplée, pour une aide découplée.

5.1.1.9 La mise en œuvre de l'article 69 au Portugal permet (ou non) le maintien des volumes de production

La mise en œuvre de l'article 69 est décrite au § 4.2.4.4. En théorie, l'aide à la tonne prévue dans ce cadre devrait inciter les producteurs à augmenter ou au moins à maintenir les volumes des productions bénéficiaires. Concernant les volumes globaux de production, l'aide devrait limiter la baisse attendue de l'intensification / l'abandon de la production d'olives, suite au découplage. Néanmoins, à long terme elle ne devrait pas avoir d'effet incitatif à l'accroissement des volumes globaux de production car l'enveloppe allouée à l'article 69 est fixe (10 % des aides directes au secteur oléicole) quel que soit les volumes soutenues.

Toutefois, la mise en œuvre de l'article 69 au cours des premières campagnes a subi d'importantes modifications, tant dans la définition des objectifs, les critères d'attribution que le nombre de bénéficiaires et le montant unitaire des aides effectivement versées :

- en 2006/07, les critères d'éligibilité à l'aide étaient peu discriminants, l'aide était facilement accessible et donc un grand nombre de producteurs l'ont demandée (72 % des exploitations olivicoles portugaises). En conséquence, les montants d'aide furent faibles et jugés peu incitatifs : autour de 276 €/t d'huile⁵⁸ pour les olives à huile. Il est ressorti des entretiens avec les opérateurs que certains considèrent que ce niveau d'aide est trop faible pour avoir un quelconque effet sur la production.
- en 2007/08, les critères d'éligibilité étaient plus exigeants et a eu pour conséquence de sélectionner les demandeurs (16 fois moins d'exploitations que l'année précédente), en partie selon leur taille et leur volume de production : les plus gros producteurs sont restés dans le dispositif. Pour les petits, le coût des analyses sur les livraisons quotidiennes était jugé trop élevé. Les montants unitaires d'aide pour cette campagne furent finalement plus élevés que lors de la campagne précédente en raison d'un nombre restreint de demandeurs : 438 €/t d'huile pour les olives à huile. L'aide a donc pu être plus significative dans la rentabilité de la production pour les bénéficiaires et devrait être considérée comme attractive pour la campagne suivante (campagne en cours, pour laquelle on ne connaît pas encore le niveau d'utilisation du dispositif).

Comme cette mise en œuvre de l'article 69 au Portugal a été très changeante, il n'est encore pas clair où va se situer l'équilibre ni en termes de montants d'aide, ni en termes de nombre et profil des bénéficiaires. Il est donc improbable que les producteurs aient cherché à modifier leurs stratégies productives en fonction de cette aide.

⁵⁸ Montant calculé sur la base d'un coefficient de transformation de 11,5% - cf. Tableau 31

De plus, les résultats de mise en œuvre font clairement ressortir le fait que le niveau d'aide, et donc son effet incitatif sur l'augmentation / le maintien des volumes, diminue quand le nombre de bénéficiaires augmente. En outre, l'aide n'est pas ciblée sur les exploitations qui risquent de ne pas récolter, voire d'abandonner la production d'olives. En effet, nous démontrons dans la partie suivante de la question d'évaluation sur la qualité (§ 5.1.2.6) que l'article 69 favorise les exploitations les plus productives. Or, nous avons vu que les oliveraies les plus menacées d'abandon partiel (non récolte) ou total, étaient au contraire, plutôt les oliveraies très peu productives.

5.1.1.10 La mise en œuvre de l'article 69 en Grèce permet (ou non) le maintien des surfaces en oliviers

La mise en œuvre de l'article 69 est présentée dans le § 4.2.4.4. En théorie, l'aide à la surface allouée dans ce cadre devrait avoir pour effet d'inciter les producteurs à maintenir ou augmenter les superficies AOP/IGP, biologique ou en production intégrée. A long terme, l'aide ne devrait pas avoir d'effet incitatif significatif sur l'augmentation des surfaces globales en oliviers, car l'enveloppe allouée à l'article 69 est fixe (4 % des aides directes au secteur oléicole) quel que soit le nombre de bénéficiaires.

Comme l'aide est surtout orientée vers la qualité, nous les traitons dans la partie sur la qualité de la question d'évaluation 1 (§ 5.1.2). En outre, l'aide pourrait favoriser le maintien de surfaces en oliveraies peu productives (systèmes traditionnels) en facilitant leur reconversion vers des systèmes de qualité, plus rémunérateurs a priori : (voir question d'évaluation 4 (§ 5.3). Toutefois, comme en Espagne, cette aide a concerné la quasi-totalité des producteurs de Crète et n'y a donc eu aucun effet sur la répartition des surfaces.

5.1.1.11 Jugement évaluatif sur les effets des instruments sur la production d'olives : quantités, surfaces et localisation

D'un point de vue microéconomique, on s'attend à ce que l'abandon du régime couplé pour un régime découplé entraîne des modifications de la production d'olive. A court ou moyen terme, il devrait s'agir d'un ralentissement ou d'une réduction de l'intensification de la production dans les systèmes intensifs et d'un abandon de la production (non récolte ou abandon total) dans les systèmes qui ne sont pas rentables sans aide. A long terme, les effets devraient être une diminution des surfaces (les oliveraies non rentables sans aide sortant du secteur productif) et une localisation renforcée de la production dans les zones à avantages comparatifs. Les évolutions de surfaces se font dans ce secteur sur une longue période en raison de la nature pérenne de l'olivier qui induit des coûts de sortie et d'entrée dans le secteur importants et en raison de l'attachement culturel pour cet arbre dans les régions de production. Le maintien d'aides couplées à la surface (découplage partiel en Espagne, article 69 en Grèce) ou à la production (article 69 au Portugal) peut permettre de maintenir le niveau de production ou les surfaces des oliveraies qui en bénéficient.

Concernant les quantités et les rendements de production d'olives, aucun changement significatif n'a été observé depuis la réforme. L'analyse des évolutions de la production et des changements attribuables au nouveau régime de soutien est toutefois limitée par le manque de recul vis-à-vis de la réforme. L'évaluation met en évidence une tendance de long-terme à l'intensification de la production (irrigation, augmentation des densités de plantation, mécanisation, remplacement de variétés traditionnelles) sous l'effet des mesures avant réforme (aide à la production et soutiens du RDR par exemple dans les systèmes d'irrigation) et de facteurs externes (comme l'augmentation du coût de la main d'œuvre, les prix de vente, etc.). Contrairement aux hypothèses, cette tendance à l'intensification semble globalement se poursuivre après la réforme.

Toutefois, on observe dans l'ensemble des régions, des exemples de non récolte, l'ampleur du phénomène étant difficile à estimer, et en Puglia et en Crète une baisse de l'usage des engrais. Ces phénomènes sont liés au niveau bas des prix ces dernières années, particulièrement en 2009, et à l'augmentation du coût des engrais. Il est ressorti des entretiens qu'à plus long terme la réduction des interventions culturales et la non-récolte, ou dans les cas extrêmes l'abandon de la production,

pourraient s'amplifier si la baisse des prix dont le secteur souffre actuellement se poursuit. Il est cependant trop tôt pour observer des phénomènes d'abandon total des oliveraies. Le rôle des facteurs externes dans ces évolutions est majeur. La non récolte est ainsi avant tout motivée par une mauvaise conjoncture de prix de marché. D'autre part, l'abandon devrait être limité par plusieurs facteurs : i) dans les zones les plus sensibles à l'abandon, l'olivier est parfois cultivé hors logique économique (attachement culturel fort, autoconsommation) et ii) l'activation des DPU est soumise au respect de règles d'entretien minimal des terres (BCAE). Les systèmes les plus sensibles à la non récolte et à l'abandon sont a priori les systèmes traditionnels extensifs, car ce sont les moins rentables (essentiellement en raison de leur faible productivité) et ils sont souvent situés dans des zones où les contraintes de relief sont fortes et l'accès aux parcelles difficiles.

De façon générale, depuis la réforme, les prix de marché, le coût des intrants et de la main d'œuvre ont constitué les principaux facteurs dans les décisions des agriculteurs sur l'intensification de la production, davantage que les aides de la PAC.

Concernant les surfaces et la relocalisation de la production, l'inertie liée au caractère permanent de la culture et le manque de recul vis-à-vis de la réforme ne permettent pas d'observer les éventuels effets de la réforme. Dans les zones où l'oliviculture est peu rentable, il n'y a souvent pas d'alternative culturelle intéressante donc les oliviers se maintiennent en général : la principale perspective d'évolution pour l'oliviculture dans ces zones est le maintien de la production olivicole ou bien l'abandon de la production agricole, mais pas le changement de culture. Les données disponibles ont mis en évidence une tendance de long-terme à la hausse des surfaces en oliviers (en particulier en Espagne/Andalucía) portée par le marché et les aides à la production, excepté en **Italie** depuis 2002. Dans les autres régions d'étude (**Andalucía**, **Alentejo** et **Crète**), la progression semble se poursuivre après la réforme, au détriment d'autres cultures. Ce sont essentiellement les oliveraies intensives et irriguées qui se sont développées sous l'effet des facteurs décrits précédemment.

Le développement de l'oliveraie intensive, sur le long terme, induit une concentration de la production dans les zones à avantages comparatifs. En effet, pour des facilités de mécanisation et d'irrigation, et la meilleure qualité des sols, les nouvelles oliveraies sont implantées préférentiellement dans des zones de plaine où l'eau est disponible (en particulier à proximité de la Valle de Guadalquivir en Andalucía et du lac de l'Alqueva en Alentejo). L'abandon des aides couplées pourrait accentuer cette tendance en favorisant l'abandon des oliveraies dans des zones où la production ne suffit pas à couvrir les coûts. Il est cependant trop tôt pour observer des phénomènes d'abandon et ceux-ci sont par ailleurs influencés par d'autres facteurs (voir ci-dessus).

L'analyse de la répartition des oliveraies selon le zonage LFA entre 2005 et 2007 par rapport à la période 2000-2005 ne permet pas de démontrer d'effet de la réforme.

Les BCAE conditionnent le paiement des DPU au respect de règles d'entretien minimal des terres et incluent l'interdiction d'arrachage en Espagne (sur les pentes > 15 %), en Italie et au Portugal (avec de nombreuses exceptions). Ainsi, elles peuvent limiter les arrachages et les abandons d'oliveraies. L'arrachage n'est toutefois, selon les entretiens, pas un risque réel pour les oliveraies tant que les conditions de marché sont à long terme favorable. En revanche l'abandon peut en être un, même si pour l'instant le phénomène est marginal. Dans ce cas l'effet des BCAE dépendra fortement de l'efficacité des contrôles, mais également des niveaux de DPU et des soutiens communautaires en général que possèdent les exploitations les moins rentables : s'ils sont trop faibles, ces exploitations pourraient facilement y renoncer et abandonner les oliviers.

En ce qui concerne les exceptions au découplage (découplage partiel en Espagne et article 69 en Grèce et Portugal), les effets sur les surfaces et les niveaux de production semblent limités. Concernant le découplage partiel, si l'aide était dirigée vers les oliveraies à forte valeur environnementale et sociale (oliveraies traditionnelles extensives en particulier, cf. question d'évaluation 4) qui sont généralement peu ou pas rentables en raison de leur faible productivité, elle aurait pu constituer un apport significatif dans la rentabilité des oliveraies et ainsi favoriser leur maintien. Cependant, les critères d'éligibilité choisis en **Andalucía** ne sont pas du tout sélectifs et les montants d'aide sont relativement faibles (entre 75 et 83 €/ha). Cette aide apparaît donc peu efficace pour maintenir les oliveraies les moins rentables. De plus, elle va être complètement intégrée au RPU en 2010. Au **Portugal**, la mise en

œuvre de l'article 69 sous la forme d'une aide à la tonne a été instable durant les trois premières campagnes, d'où un manque de visibilité pour les producteurs. Il n'est pas encore clair où l'équilibre en termes de montant d'aide, de nombre de bénéficiaires va se situer, mais actuellement aucun effet sur la répartition des surface n'est visible. En Grèce, la mise en œuvre de l'article 69 vise à soutenir les productions de qualité. Ses effets seront donc traités dans la sous-question sur la qualité 1.2. Toutefois, comme en Espagne, cette aide a concerné la quasi-totalité des producteurs de Crète et n'y a donc eu aucun effet sur la répartition des surfaces.

5.1.2. Effets sur la qualité

5.1.2.1 Compréhension de la question et approche méthodologique

Dans le § 3.1.3, nous introduisons la complexité de la notion de qualité dans le secteur oléicole. Nous analysons les effets des instruments non pas sur la qualité dans son ensemble, mais sur quelques systèmes de qualité :

- les principales dénominations commerciales des huiles vierges (V, VE et lampantes), qui caractérisent le soin apporté lors de production des olives et de la fabrication de l'huile,
- les appellations d'origine et les indications géographiques protégées (AOP/IGP), qui relèvent d'une démarche collective de différenciation du produit et répondent à une demande croissante pour des produits apportant des garanties sur leur provenance, leur qualité et leur authenticité,
- la production biologique qui témoigne d'une démarche individuelle d'adoption de pratiques culturelles respectueuses de l'environnement et de la santé du consommateur, car elle permet de garantir des caractéristiques particulières pour le produit fini (absence de résidus). Elle est définie au niveau communautaire dans le règlement (CE) n°2092/91 du Conseil.
- Enfin, pour illustrer les autres systèmes de certification européens (mais non gérés par la Commission européenne), l'exemple de la production intégrée sera analysé. Il s'agit d'une démarche individuelle d'adoption de pratiques culturelles plus « raisonnées » que celles de l'agriculture conventionnelle⁵⁹ mais selon des exigences moindres qu'en production biologique. En ce sens, la production peut être considérée comme de meilleure qualité, au niveau sanitaire avec moins de résidus ou au niveau environnemental. Toutefois il n'y a pas de définition commune de la production intégrée au niveau de l'Union européenne⁶⁰, les cahiers des charges sont définis au niveau national ou régional, par des instances publiques ou privées, ce qui en rend l'appréciation globale des bénéfices qualitatifs difficiles. Une directive européenne (CE) n°414/91 définit la lutte intégrée⁶¹.

Le passage d'une aide couplée à la tonne à une aide découplée a, en théorie (cf. § 4.4), l'effet de redonner au marché l'influence majeure sur le choix des producteurs. C'est donc le marché, et en particulier les prix au producteur, qui devrait être le moteur de l'évolution qualitative. L'arrêt du régime précédent (dans la mesure où il incitait une production quantitative) pourrait augmenter l'attrait

⁵⁹ La FAO définit en 1967 la Production Intégrée comme « un système de protection contre les espèces nuisibles qui prend en compte la dynamique des populations d'espèces considérées, utilise tous les moyens et techniques appropriés, afin de maintenir autant que faire se peut ces populations à un niveau suffisamment bas, pour que les pertes occasionnées soient économiquement tolérables. » (Manual De Producción Integrada En Olivar En Andalucía, Consejería De Agricultura Y Pesca, 2005)

⁶⁰ En Espagne et en Andalucía, en Italie et en Puglia des réglementations nationales et/ou régionales définissent la production intégrée. En Grèce il existe un programme national de certification de la production intégrée, AGRO 2.1 et 2.2. mis en place par le Ministère de l'agriculture depuis 2000. En France, il existe des cahiers des charges de production intégrée mis en place par les filières ; à notre connaissance il n'y en a pas dans le secteur de l'olive.

⁶¹ La lutte intégrée y est définie comme " L'application rationnelle d'une combinaison de mesures biologiques, biotechnologiques, chimiques, physiques, culturelles ou intéressant la sélection des végétaux, dans laquelle l'emploi de produits chimiques phytopharmaceutiques est limité au strict nécessaire, pour maintenir la présence des organismes nuisibles en dessous de seuil à partir duquel apparaissent des dommages ou une perte économiquement inacceptables. "

pour des productions différenciées (mentions vierge et extra vierge, AOP/IGP, production biologique, production intégrée), dans la mesure où celles-ci sont plus rentables (critère 1).

Par rapport à une situation contrefactuelle théorique sans soutien, seuls les instruments couplés peuvent avoir des effets sur la qualité :

- En Espagne, le découplage partiel, pourrait favoriser certains systèmes de production ou zones de production et par là-même des qualités spécifiques qui leur sont rattachées (critère 2).
- Des soutiens spécifiques pour l'amélioration de la qualité sont mis en œuvre au travers de l'article 69 en Grèce et au Portugal (critère 3).

Enfin, les programmes d'activités des organisations d'opérateurs ont un volet d'amélioration de la qualité important que nous étudions (critère 4).

D'autres facteurs ont joué et jouent sur la qualité des produits de manière prépondérante, en particulier la demande des consommateurs et la structure de la filière. La demande des consommateurs finaux s'exprime par les volumes consommés de tel ou tel type d'huile et par le consentement à payer pour une caractéristique particulière. L'organisation de la filière, les relations avec l'aval (industries, embouteilleurs, distribution) déterminent les marges de négociation et la répartition de la valeur du produit entre les différents acteurs de la filière. Bien entendu, et en lien direct avec ces deux aspects, la rentabilité des différentes productions (AOP, biologique, etc.) est un facteur important dans les évolutions des pratiques/stratégies. Enfin, en termes de politique publique, on se pose aussi la question du rôle du RDR dans les adaptations du secteur à la demande de qualité des consommateurs.

5.1.2.2 Critères d'évaluation et indicateurs

Pour répondre à la question, nous analysons l'effet de chacun des instruments sur les composantes de la qualité qu'ils sont susceptibles d'influencer, selon la matrice suivante.

Tableau 52 : Effets supposés des différents instruments sur les critères de qualité

	Extra vierge / vierge / lampante	AOP/IGP	Certification biologique	Production intégrée
Passage d'une aide couplée à un soutien découplé	X	X	X	X
Découplage partiel en Espagne				
Article 69 en Grèce		X	X	X
Article 69 au Portugal	X	X		
Programme de travail			X	

Source : élaboration propre

Les critères de jugement suivants sont utilisés :

Critère 1 : Le passage d'un soutien couplé à un soutien découplé a eu (ou non) un effet sur la qualité de la production.

- Logique d'action
- Eléments sur la rentabilité et évolution de la production des huiles extra vierges par rapport aux vierges et lampantes, par Etat membre
- Eléments sur la rentabilité et évolution de la production AOP/IGP, par Etat membre
- Eléments sur la rentabilité et évolution de la production biologique, par Etat membre
- Eléments sur la rentabilité et évolution de la production intégrée, par Etat membre

Critère 2 : Le découplage partiel en Espagne a (ou non) un effet sur la qualité.

- Mise en œuvre du découplage partiel
- Effets (résultats Question d'évaluation 1 sur les surfaces)

Critère 3 : La mise en œuvre de l'article 69 au Portugal et en Grèce a (ou non) un effet sur la qualité.

- Mise en œuvre en Grèce et au Portugal
- Simulation des effets du soutien sur la rentabilité de différents systèmes de production
- Point de vue des acteurs

Critère 4 : Le soutien aux programmes de travail des organisations d'opérateurs a permis (ou non) une amélioration de la qualité de la production en Grèce et en Italie et France

- Liste des actions mises en œuvre en lien avec la qualité
- Budget
- Point de vue des acteurs

5.1.2.3 Sources de données et limites de l'analyse

La première limite de la réponse à cette question est, comme pour les autres, liée au manque de recul par rapport à la réforme qui ne permet pas d'attribuer au changement de régime les évolutions que nous pouvons éventuellement observer. Pour compenser ce manque de recul, nous commentons les tendances générales d'évolution selon les qualités et faisons le lien avec d'une part les différentiels de rentabilité et d'autre part les autres principaux facteurs (demande des consommateurs, structure de la filière, politique de développement rural, mais il n'est pas possible de distinguer clairement les effets propres des instruments. A chaque fois, nous cherchons donc à mettre en regard le raisonnement économique des effets possibles des instruments sur les différents attributs étudiés, les données quantitatives disponibles et le point de vue des acteurs collecté au cours des études de cas.

De plus, dans le cas de la qualité, il y a deux limites supplémentaires.

- La première est liée aux attributs multiples de la qualité de l'huile d'olive. L'approche retenue (voir ci-dessus) ne couvre pas tous les aspects de la qualité. Par exemple la qualité sanitaire des huiles d'olive ne se résume pas à la certification biologique (qui garantit l'absence de résidus de pesticides) ou à la certification production intégrée. De même la qualité organoleptique ne se limite pas au caractère vierge/lampante de l'huile d'olive.
- La seconde limite est que la qualité se construit tout au long de la chaîne de production, depuis les variétés jusqu'aux conditions de commercialisation, en passant par les pratiques culturales, les conditions de récolte, celles de transformation et de stockage. L'évolution de la qualité est un processus de long terme, influencé par les mécanismes de soutien et les conditions de marché, mais également, les aléas climatiques, les progrès technologiques, la structure de la filière, etc.

Cette complexité ne peut être totalement appréhendée ici.

Les données utilisées sont des données de superficies et de volumes (en vue d'observer l'évolution de la part des différents types/qualités d'huile), des données de prix, de rentabilité, de consommation provenant de sources ad hoc et parfois incomplètes.

Pour le critère 3, les analyses sont limitées par :

- au Portugal, les modifications des règles d'attribution des soutiens de l'article 69 au cours des trois premières campagnes, qui font que le régime de soutien n'est pas stabilisé.
- en Grèce, l'absence de données de mise en œuvre, non fournies par les autorités nationales.

5.1.2.4 Le passage d'un soutien couplé à un soutien découplé a eu (ou non) un effet sur la qualité de la production

Les effets du passage d'un soutien couplé à un soutien découplé seront effectifs si le régime précédent avait des effets fortement distorsifs par rapport aux équilibres de marché. D'un point de vue théorique, l'aide à la production d'huile d'olive, dans le cadre du régime précédent incitait les producteurs à produire des volumes importants en tenant compte de manière secondaire de la qualité. Avec la fin de ce régime, théoriquement, l'incitation à produire en quantité a été levée et la production devrait mieux s'adapter à la demande du marché. Si le marché est en mesure de rémunérer davantage la qualité (permettant une meilleure rentabilité de la production de meilleure qualité par rapport à celle de qualité moyenne), alors on peut s'attendre à ce que les producteurs s'orientent plutôt vers des productions de qualité.

5.1.2.4.1 *Qualité commerciale des huiles : vierges/extra vierges*

Une spécificité technique de la production oléicole la différencie notamment de la viticulture et réduit l'impact théorique du changement de régime sur la qualité de la production : il n'y a pas d'antagonisme fort entre production de qualité (au sens de plus fort taux d'huile vierge) et quantité. Ainsi, l'augmentation des rendements (par l'irrigation, l'intensification des pratiques) n'est pas préjudiciable à la qualité de l'huile, notamment du point de vue de la part d'huile extra vierge. Au contraire, d'après les entretiens auprès des producteurs et mouliniers, le meilleur traitement des olives contre les maladies (en particulier la mouche de l'olive), la mécanisation de la récolte et la modernisation du traitement des olives après récolte, sont positifs sur le taux d'acidité de l'huile obtenue.

Par ailleurs, la part des huiles vierges dépend des facteurs climatiques et des techniques de production, récolte et transformation, et a donc, d'une part, une variabilité indépendante de la maîtrise du producteur et, d'autre part, un lien avec des pratiques ou des niveaux d'installations techniques qui évoluent sur du moyen terme d'autre part.

Ce critère de qualité n'est par ailleurs, pas universel. Dans certaines régions (Sud de la France, par exemple), les mouliniers recherchent spécifiquement à fabriquer des huiles vierges et non pas extra vierges. Ceci s'obtient en laissant les olives mûrir plusieurs jours une fois récoltées, ce qui a pour conséquence d'augmenter le taux d'acide oléique et permet d'obtenir des caractéristiques organoleptiques particulières, qui répondent à la demande de certains consommateurs.

Dans la majorité des cas, il n'est pas possible de différencier des coûts de production pour les huiles extra vierges, vierges ou lampantes, celles-ci étant produites sur les mêmes parcelles et dans la plupart des systèmes de production existants⁶². Des différences de coûts de production existent tout de même entre une oliveraie dont le taux d'huile sera majoritairement vierge, ou au contraire majoritairement lampante (les conditions climatiques jouent également de manière importante). Nous ne disposons pas de données de détail, mais il semble raisonnable de supposer qu'une production de qualité est, à conditions de départ égales (même sol, mêmes arbres, même climat), plus coûteuse qu'une production de moindre qualité, du fait de la nécessité des soins apportés aux traitements phytosanitaires de l'arbre, lors de la récolte (rapidité et conditions de stockage) et au niveau de la fabrication de l'huile (séparation des qualités, rapidité de manipulation, etc.).

La différence de rentabilité proviendra donc principalement du différentiel de prix producteurs.

Les données de prix sont présentées au § 3.1.4.2. L'observation de l'évolution des prix des principaux marchés sur les dix dernières années montre des tendances moyennes similaires en Espagne, Italie au Portugal et Grèce, alignées sur les évolutions espagnoles, et des niveaux de différenciation selon la qualité très différents. En **Espagne** les prix producteurs selon la dénomination commerciale sont très faiblement différenciés (de l'ordre de 5 % dans les dernières années, l'huile raffinée pouvant parfois être plus chère que l'huile extra vierge). Pour Bari (**Italie**) et Chania (**Grèce**), la différence de prix entre l'huile extra vierge et l'huile lampante est plus importante, de l'ordre de 20 %. Cette différence est de l'ordre de 30 % au **Portugal**.

Les données sur la part de la production par catégorie d'huile, sur la période 2000-2006, sont présentées au § 3.1.3.1. On peut commenter quelques faits généraux, identifier des stratégies régionales différentes et faire le lien avec les différentiels de prix que nous venons d'identifier.

En **Espagne**, les huiles extra vierges représentaient, en 2006, 52 % des volumes de production, cependant aucune tendance ne se dégage des données du Tableau 12 sur la période 2000-2006. Selon les entretiens, il y aurait toutefois une évolution des pratiques de récolte (séparation des olives récoltées dans l'arbre, de celles ramassées au sol) favorable à la qualité et liée à l'abandon des aides au volume, à la baisse des prix et la poursuite de la modernisation des moulins de transformation. Des différences importantes sont visibles au sein de l'Andalucía entre provinces. Jaén, principale province

⁶² Il existe toutefois des exploitations spécialisées en huile lampante dans le sud de l'Italie.

productrice produit à 50 % de l'huile vierge, alors que les autres provinces andalouses sont davantage productrices d'huile extra vierge (de 43 % à Cordoba à 88 % à Malaga).

Malgré la position dominante de la filière espagnole et son dynamisme, les niveaux de qualité atteints ne sont pas aussi élevés qu'on pourrait l'attendre.

- Malgré une hausse de la demande des consommateurs espagnols pour les huiles extra vierges, la consommation des huiles composées (appellation commerciale "huile d'olive") reste très importante, notamment pour les huiles commercialisées en grandes et moyennes surfaces où elles constituent 80 % des volumes (cf. § 3.2.1.2). Ceci limite l'intérêt de l'aval de la filière et de la grande distribution dans le développement des huiles de qualité et donc des stratégies de prix différenciées.
- L'outil agro/industriel espagnol est très morcelé (600 000 producteurs, plus de 1 700 moulins), ce qui lui confère peu de pouvoir de négociation face à l'aval, notamment pour l'obtention de prix différenciés, selon les caractéristiques des produits. Toutefois le développement de coopératives de second niveau et leur activité croissante dans la mise en bouteille des huiles de qualité pourraient faire évoluer ce rapport de force.
- Enfin, aucun dispositif de soutien public (programme de travail, article 69, etc.), hors les aides à la modernisation des installations agricoles et de transformation du RDR, n'a d'effet incitatif direct sur l'amélioration de la part des huiles extra vierges.

Pour **l'Italie**, la part des huiles extra vierges est de 59 % en moyenne depuis 2004, et celle des huiles vierges de 24 % (cf. Tableau 14). Cependant, il existe selon les régions des orientations très différentes :

- Les régions du sud ont plutôt une stratégie de volume, au détriment de la qualité : en particulier Calabria et Puglia qui ont produit 99 % de l'huile lampante italienne lors de la campagne 2006/2007. En Puglia, ce sont les trois provinces Taranto-Brindisi-Lecce qui produisent de l'huile lampante (36 % de la production totale d'huile d'olive) et en Calabria ce sont les zones de Vibo Valentia-Reggio (87 % de la production totale) et Cosenza-Crotone-Catanzaro (14 %),
- Dans les autres régions et en particulier le nord du pays, l'huile extra vierge prévaut (plus de 90 % de la production) et les standards de qualité jouent un rôle important (actions visant à raccourcir le circuit de distribution).

Il s'agit dans le premier cas d'une stratégie de filière particulière où la production est attachée à une complexe industriel très localisé et ayant une demande spécifique d'huile à raffiner. Dans le second cas, on retrouve un secteur de la production moins spécialisé, où la différenciation des prix selon la qualité peut avoir un effet incitatif pour poursuivre une stratégie de qualité et de développement de filières de commercialisation courtes.

Le **Portugal** est le pays producteur où la part des huiles de faible acidité est la plus haute : 74 % d'huile extra vierge et 21 % d'huile vierge en 2007 (cf. Tableau 13). Il présente une tendance nette à l'amélioration de la qualité depuis plusieurs années, et particulièrement dans l'Alentejo. Plusieurs facteurs peuvent être avancés pour cela. Au niveau du secteur de la production, un effort important de modernisation des oliveraies et des pratiques, particulièrement dans le cadre de l'accompagnement des nouvelles plantations autorisées de 30 000 ha (cf. § 4.2.1.2) pour lequel des fonds européens et nationaux ont été mobilisés. La modernisation des transformateurs (élimination de nombreux transformateurs traditionnels et développement des systèmes de centrifugation à deux ou trois phases, cf. 3.2.1.5) est également un facteur majeur de l'amélioration de la qualité des huiles d'olives. Nous avons vu qu'il existait un différentiel de prix très favorable à l'huile extra vierge, source de dynamisme au niveau de la production. Pour les années postérieures à la réforme, les soutiens couplés à la production dans le cadre de l'article 69 mis en place au Portugal n'ont pour l'instant pas eu d'effet positif sur la part de la production d'huiles vierge et extra vierge (par rapport à celle d'huile lampante) (cf. § 5.1.2.6), mais la mise en place de ce soutien indique un souhait de soutenir la production des huiles vierges. Notons enfin que l'effort général d'amélioration de la qualité n'est pas au détriment d'une stratégie d'augmentation des volumes, puisque l'objectif du pays depuis de nombreuses années est l'autosuffisance.

En **Grèce et à Chypre**, les données de volumes par catégorie d'huile ne sont pas disponibles (statistiques inexistantes), nous ne pouvons donc pas répondre à ce critère sur un plan quantitatif. Toutefois pour la Crète, il apparaît un souhait de long terme d'amélioration de la qualité, pour passer d'une commercialisation « en vrac » à des ventes de produits standardisés. De ce fait on observe depuis 2006, une hausse du nombre des moulins fabricant des produits standardisés (ayant bénéficié d'aides du RDR pour améliorer leur process), couplée à une hausse des ventes de ces produits (source : entretien moulins). Ceci est surtout vrai pour les produits d'exportation, car pour la consommation locale, perdure encore un système d'approvisionnement familial direct qui couvre quasiment l'ensemble des besoins de l'île. Ces changements au niveau des moulins, ne s'accompagnent toutefois pas, pour l'instant, de changements importants de pratiques des agriculteurs, sauf la réduction des intrants du fait de la hausse de leur prix.

Le dernier élément intéressant est celui de la demande des consommateurs. Outre le prix producteurs, les prix consommateurs et surtout l'évolution des volumes commercialisés sont les premiers facteurs d'évolution de la production, dans un contexte de soutiens découplés.

Les données générales sur la consommation sont présentées dans § le 3.5. Elles montrent une hausse de la demande au niveau mondial (11 % entre 2000 et 2008 soit 28 400 t/an en moyenne) portée par celle de la demande dans les pays non producteurs. La hausse de la consommation est toutefois moins forte que sur la décennie précédente (+84 400 t/an en moyenne entre 1990 et 1999). Cette hausse de la demande est importante pour les produits de haute qualité, avec des bénéfices pour la santé (huile extra vierge, biologique) (Mili, 2006).

Dans les pays producteurs. Entre 1999 et 2004, la part des huiles vierges consommées en **Espagne** est passée de 20 % à 27 % (et celle des huiles extra vierges a augmenté de 50 % selon les données MAPA dans (CE, 2006)⁶³), et de 37 % à 45 % au **Portugal** (Mili et Mahlau, 2005). Les acteurs rencontrés lors des études de cas confirment ces tendances. La consommation était déjà fortement centrée sur les produits de haute qualité en **Italie** (l'huile d'olive vierge extra représente près de 80 % des achats d'huile en valeur entre 2002 et 2006 d'après les données Ismea-AC Nielsen), avec en moyenne des prix de l'huile extra vierge 19 % supérieurs à ceux de l'"huile d'olive".

En **Grèce**, la consommation nationale est caractérisée par l'importance de l'autoconsommation⁶⁴ et, en grande surface, la part croissante des marques de distributeur dont les prix sont nettement inférieurs à ceux des huiles de marques⁶⁵. La différenciation des prix consommateurs entre les catégories d'huiles est moindre qu'en Italie, mais tout de même de l'ordre de 10 % entre l'huile extravierge et l'"huile d'olive" selon les suivis de prix consommateur dans 2 supermarchés - un à Athènes et un à Thessalonique - rapportés dans la revue Olive and Olive Oil, sur la période 2002-2009.

Dans les pays non producteurs (voir § 3.5), il y a un potentiel de développement important malgré la différence de prix par rapport aux autres huiles végétales. La demande est dynamisée par les vertus avérées de l'huile d'olive pour la santé. Dans les pays à fort revenu comme les Etats-Unis, la France ou le Japon, la demande porte selon Mili (2006) exclusivement ou surtout, sur les huiles vierges et extravierges. Cependant le marché mondial de l'huile d'olive n'est pas seulement réservé aux huiles de qualité. Les huiles vierges couvrent 62 % des exportations de l'UE-25 en valeur (58 % en volume), le reste étant couvert par des huiles raffinées⁶⁶. A partir des données Eurostat, en moyenne au cours des campagnes 2006, 2007 et 2008, pour les Etats-Unis, 55 % des importations en volumes depuis l'UE sont constituées d'huiles vierges⁶⁷, pour le Japon 56 %, pour le Canada 72 %, pour la Corée du sud

⁶³ Les données ANIERAC présentées en annexe sur les évolutions entre 2005/2006 et 2006/2007 vont dans le même sens

⁶⁴ La part des volumes vendus en vrac est de 38 %, celle de l'huile "standardisée" de 27 % et celle de l'autoconsommation est de 35 %, selon l'ICAP sur base de données NSSG.

⁶⁵ Papageorgiou (2008) : différentiel de prix entre MDD et huile de marque de 16 % en 2005 (Source : Self Service Review (2005) N° 338, p. 60)

⁶⁶ Note : l'auteur parle d'"huiles raffinées"; il s'agit vraisemblablement des huiles raffinées et composées.

⁶⁷ Codes NC 15 09 10 10 et 15 09 10 90

82 % (c'est le pays dont la part des huiles de qualité est la plus importante), et l'Australie, seul pays où la part des huiles non vierges dépasse celles des huiles vierges : 39 %.

Parmi les facteurs stimulant la demande de produit de qualité supérieure, on relève dans la littérature l'amélioration du niveau de vie et l'évolution des modes de consommation en faveur de produits bénéfiques pour la santé, la mode de la diète méditerranéenne. L'évolution de la population est un facteur ambigu : selon Mercasa (2005), en Espagne, les ménagères de plus de 65 ans achètent en moyenne 4 litres de plus par an d'huile d'olive qu'une personne de 35 ans. Avec le vieillissement actuel de la population, la consommation augmente, mais le changement de génération risquerait de voir un net recul de la consommation totale.

5.1.2.4.2 AOP/IGP

Les AOP et IGP sont présentes dans tous les Etats membres (sauf à Chypre). Leur couverture géographique est parfois considérable, et certaines ont une renommée nationale voire internationale importante. Cependant les résultats économiques sont variables et dépendent de chacune des AOP (davantage que des pays semble-t-il). Certaines AOP ont des stratégies commerciales dynamiques caractérisées par un ensemble d'éléments dont :

- une forte valeur ajoutée apportée au produit par une stratégie marketing développée (mise en bouteille et vente en circuit court) ;
- permettant des prix de commercialisation élevés ;
- et une part des volumes commercialisés sous appellation importante par rapport à la production certifiée.

Au **Portugal et en Grèce**, au-delà de la rentabilité liée au marché, des aides de la PAC destinées à soutenir ce type de production sont en place dans le cadre de la nouvelle OCM (cf. § 5.1.2.6 sur les effets de l'article 69 sur la qualité). Des aides du second pilier sont également en soutien au développement de la production de qualité (cf. § 4.2.5), notamment au travers de la mesure 132 du RDR dans la programmation 2007-2013, soit sous forme de soutien direct à l'exploitation, soit de participation à des investissements productifs, ou aux coûts de certification. Nous ne pouvons toutefois pas en quantifier l'importance faute de données de mise en œuvre spécifique au secteur oléicole.

En **Espagne**, les AOP couvrent une superficie importante de la sole oléicole (plus de 60 % de l'oliviera andalouse). Les cahiers des charges ne présentent pas de contraintes fortes en termes de pratiques, ni de rendements. L'huile AOP produite est donc une huile correspondant à la pratique moyenne andalouse. Selon la Junta de Andalucía (Junta, 2008), en 2006, 31 % de l'huile extra-vierge produite dans les exploitations situées dans une zone d'appellation est étiquetée comme AOP et 42 %, seulement, de cette huile étiquetée est finalement commercialisée, soit 13 % de la production totale des exploitations situées dans une zone d'appellation AOP. Ces chiffres généraux ne s'appliquent pas de la même manière à toutes les AOP. Certaines commercialisent la totalité ou la majorité de l'huile produite dans la zone certifiée (100 % pour l'AOP Sierra de Segura). D'autres au contraire commercialisent des parts encore plus faibles que ces données moyennes. Même si l'ensemble de la production des exploitations situées dans une zone d'appellation ne peut pas respecter les cahiers des charges (du fait du coût du contrôle, ou d'un défaut de qualité une certaine année, etc.), les disparités entre AOP et surtout le fait que seulement 42 % des huiles ayant été certifiées (et donc ayant subi les surcoûts de certification) soit commercialisé sous appellation dénote un défaut de stratégie commerciale de certaines coopératives agricoles dans les zones AOP qui engendre vraisemblablement une absence d'intérêt économique dans les régions concernées⁶⁸.

En aval de la production, selon les entretiens conduits en Espagne, les industriels, embouteilleurs et la distribution sont relativement peu intéressés par la production certifiée (AOP/IGP ou biologique) dans

⁶⁸ C'est le cas de certaines AOP qui ont déjà plusieurs années d'existence : Baena (20%), Priego de Cordoba (qui commercialise en tant qu'AOP 12 % de l'huile produite et a été créée en 1995), Sierra Magina (13 % commercialisés, créée en 1995), Sierra de Cadiz (4 % commercialisés, créée en 2002).

la mesure où cela représente une faible part de leur activité (l'activité centrale des industriels et embouteilleurs est le mélange des huiles raffinées et vierges pour produire de l'"huile d'olive". Ainsi, en GMS 80 % des volumes commercialisés sont des huiles composées (cf. § 3.2.1.2). De plus, la structure oligopolistique de la filière limite la possibilité pour le secteur amont de bénéficier des éventuels gains de valeur ajoutée pour la production de qualité commercialisée via les circuits longs (GMS). D'après les entretiens menés, les prix producteurs pour les huiles certifiées ne sont pas différenciés des prix de production conventionnelle. Une étude de cas menée en 2006 sur l'AOP Baena⁶⁹, pour le compte de la Commission européenne confirme cela : les producteurs reçoivent le même prix, que leur huile d'olive extra-vierge soit certifiée, ou non. Le plus gros écart de prix le long de la chaîne de production entre huile AOP ou non, est constaté au stade de l'embouteillage.

En **Italie**, les exemples de prix producteurs pour les huiles AOP ou IGP montrent de grandes différences selon les appellations, et pour certains des niveaux fortement au-dessus du prix de l'huile standard (plusieurs numéros de la revue *Olive & Olive Oil*, Axion Editions, Athens). Ainsi, l'AOP Terra di Bari, située en Puglia, a des prix producteurs assez bas (entre 3,2 et 4,1 euros/kg), ce qui est vraisemblablement assez proche des coûts de production. Cependant que le prix producteur de l'AOP Brisighella est à plus de 20 euros/kg. Ceci semble démontrer, comme pour l'Espagne, que c'est l'existence d'une stratégie commerciale volontariste qui détermine en grande partie l'intérêt des producteurs pour la production AOP/IGP.

Pour ce qui est du consommateur final, selon les données de l'Ismea, les consommateurs italiens sont disposés à payer les huiles certifiées à un prix plus élevé : ainsi le prix des huiles certifiées est en moyenne 80 % plus élevé que le prix moyen de l'huile d'olive (plus de 80 % après 2006, autour de 65 % en 2004 et 2005, source Ismea). D'après l'étude de cas en Italie, il y a un intérêt croissant pour ce segment de production, de la part des consommateurs et des restaurateurs, exigeants et attentifs aux qualités sanitaires et à l'authenticité des produits. Cependant, les opérateurs de la filière interrogés rapportent que des moyens insuffisants sont accordés à la sensibilisation du consommateur aux différentes AOP/IGP et à l'assurance de qualité qu'elles apportent. Par ailleurs, notons que certains labels privés semblent plus rémunérateurs que les AOP/IGP.

La production AOP/IGP italienne est également en grande partie destinée à l'export (près de 30 % de la production AOP/IGP et seulement 1,4 % de l'ensemble de l'huile extra-vierge). La quantité exportée n'a pas augmenté entre 2005 et 2007. En revanche, la valeur a doublé entre 2005 et 2006, ce qui montre une hausse des prix d'export. Or le prix moyen des exportations italiennes a augmenté de 20 % seulement, on peut donc supposer, dans le cas des huiles AOP/IGP italiennes, une hausse de la qualité des exportations et donc du prix de vente, sans diminution des volumes. Si l'élasticité au prix à l'export est faible pour les huiles AOP/IGP, alors on peut supposer que dans un régime découplé, ce types de produits s'avèrent attractifs pour les producteurs et voient leurs volumes augmenter.

Au **Portugal**, sur la base du cas de la coopérative de Moura et Barrancos (représentant 90 % de la production d'huile AOP en Alentejo en surface comme en volume), qui commercialise en vrac l'huile non certifiée et sous forme conditionnée les huiles AOP et biologiques, on constate un différentiel de prix entre la production certifiée AOP et les huiles non certifiées.

⁶⁹ "Case study: "Baena" PDO extra virgin olive oil", Consejería de Agricultura y Pesca, 2006

Tableau 53 : Prix de vente d'huile d'olive selon le type et conditionnement par la coopérative agricole de Moura et Barrancos, 2007-2009, €/L

	2007	2008	Prévisions 2009
Moyenne des ventes d'huile	2,68	2,68	2,13
Moyenne des ventes en vrac	2,23	2,28	1,88
Moyenne des ventes d'huile conditionnée	3,95	3,87	3,30
Extra vierge - 0,75 Litre			
AOP	5,20	5,10	4,34
AOP MP		4,50	3,83
BIO	5,90	5,78	4,91
Total 0,75 Litres	5,29	4,99	4,24
Extra vierge - 3 Litres			
AOP	4,38	4,29	3,65
BIO	4,69	4,60	3,91
Total 3 Litros	4,52	4,47	3,80
Extra vierge - 5 Litres			
AOP	4,40	4,31	3,67
Total huile extra vierge	4,87	4,63	3,94
Vierge - 5 L:			
AOP	3,74	3,69	3,12
BIO	4,00	3,92	3,33
Salúquia	3,50	3,43	2,92
Total 5 Litres	3,74	3,67	3,12
Total huile vierge	3,73	3,64	3,08

Source : cooperativa agrícola de Moura e Barrancos (Relatorio & Plano 2008/2009)

Alors que l'ensemble des huiles conditionnées (biologiques et AOP) sont, en 2008, en moyenne 70 % plus chères que les huiles en vrac (non certifiées), les AOP extra vierges ont été vendues entre 90 % à 124 % (selon leur conditionnement) plus chères que les huiles en vrac. Il y a donc un différentiel de prix pour les huiles AOP en tant que telles qu'on peut estimer, selon un calcul approximatif (différence entre les deux % précédents), de l'ordre de 20 % à 50 %.

Les acteurs rencontrés en Alentejo lors de l'étude de cas expliquent qu'il n'y n'a pas eu de regain d'intérêt pour les AOP suite à la réforme, les investissements nécessaires demeurant élevés par rapport à la rentabilité moindre : la différence de prix à la production serait insuffisante pour compenser la différence de volume.

En **Grèce**, d'après les entretiens conduits en étude de cas, comme en Espagne, la majorité des volumes produits dans les zones d'appellation est commercialisée comme de l'huile conventionnelle, en vrac, sans bénéficier de l'appellation. Les données de prix au détail des huiles AOP dans 2 supermarchés – un à Athènes, un à Thessalonique - en novembre 2008⁷⁰ montrent pour des emballages de 5 litres et 1 litre, des prix équivalents ou inférieurs à toutes les autres huiles extra-vierges, mais aussi inférieurs au prix de l'"huile d'olive". Il semble donc que la mise en valeur des AOP soit, de manière générale, peu développée. On peut supposer que le découplage des aides ne devrait pas avoir d'effet fort sur leur développement. Toutefois les informations rassemblées sont très partielles, la fiabilité de cette conclusion étant limitée.

A ce jour, **Chypre** n'a pas de production d'huile d'olive sous AOP ou IGP.

Cahiers des charges des AOP/IGP et effets indirects du changement de régime

Au démarrage de l'évaluation, nous avons fait l'hypothèse qu'en levant l'incitation à produire des hauts rendements, le découplage pourrait rendre attractif la labellisation AOP/IGP, dans le cas où elle contenait des limites de rendements contraignantes.

⁷⁰ Source : revue Olive & Olive Oil, Axion Editions, Athens

Nous avons analysé les cahiers des charges de nombreuses AOP dans les régions d'étude de cas (25 cahiers des charges) à la recherche des limitations ou remarques concernant les rendements ou la densité de plantation. On constate que, quand ils existent, les rendements maximum imposés sont très peu contraignants : seules les AOP/IGP italiennes imposent des limites de rendements et de densité de plantations, dont les niveaux ne sont pas contraignants par rapport aux moyennes régionales. Certains cahiers des charges des AOP espagnoles et italiennes font également figurer de façon indicative le nombre d'arbres qui caractérise les exploitations sous AOP : les chiffres sont encore bien supérieurs au nombre d'arbres moyen des régions concernées.

Les limites imposées pour produire en AOP ne semblent donc pas pouvoir constituer un facteur limitant pour les producteurs ayant, avant la réforme, une stratégie de volume. Par conséquent, il ne devrait pas y avoir un nouvel attrait pour la production AOP, avec les instruments de soutien actuels, selon l'hypothèse posée initialement.

5.1.2.4.3 Certification biologique

L'Italie et l'Espagne sont les principaux pays où la production biologique est développée avec près de 110 000 ha en 2007 en Italie (près de 10 % de la sole oléicole nationale), et 94 000 ha en Espagne (moins de 4 % de la sole oléicole). En Grèce les surfaces en production biologique et en conversion représentent 6 % des oliveraies et un peu moins de 5 % au Portugal et à Chypre (cf. § 3.1.3.3).

Dans tous les pays producteurs étudiés (Espagne, Italie, Portugal, Grèce et Chypre), la production biologique bénéficie de soutiens via les mesures agroenvironnementales du RDR (cf. Tableau 39). Ces soutiens peuvent être considérables, allant, pour la programmation actuelle, de 335 €/ha en Italie à 756 €/ha pendant la période de conversion en Grèce. En Grèce, un soutien supplémentaire à la production biologique est mis en place dans le cadre de l'article 69 (cf. § 5.1.2.6 sur les effets de l'article 69 sur la qualité).

La culture écologique de l'olive se caractérise **en Espagne** par le maintien d'un couvert végétal contrôlé, la promotion de la présence de végétation naturelle aux abords et dans les zones non cultivées, l'utilisation des déchets végétaux compostés comme fertilisant, la combinaison avec l'élevage et l'utilisation d'intrants non issus de la chimie de synthèse et respectant le milieu.

La croissance de la production espagnole peut être expliquée par la facilité de conversion au biologique des systèmes traditionnels extensifs, le montant des aides et l'amélioration des connaissances techniques. Sur la base du travail de synthèse de diverses études menées en Andalucía sur la production biologique d'huile d'olive fait par Alonso et Guzman (date inconnue – postérieure à 2004), il ressort que la rentabilité de l'oléiculture biologique est de manière générale supérieure à celle de la production conventionnelle : les rendements sont équivalents ou un peu inférieurs, les coûts de production sont équivalents et les prix de vente sont supérieurs. Malgré ces résultats positifs, et l'augmentation de la production dans les dernières années (selon les données régionales, la surface certifiée en agriculture biologique en **Andalucía** a augmenté significativement pendant les 8 dernières années, surtout entre 2002 et 2004 ; en 2008, la surface inscrite était de 41 556 ha⁷¹ pour 31 800 ha en 2001), celle-ci reste très limitée par rapport à l'étendue du territoire (moins de 4 % de la sole oléicole). Les auteurs avancent comme principale explication, l'absence de dynamisme entrepreneurial de la part des moulins qui ne mettent pas en place des lignes de fabrication d'huile biologique et les structures de commercialisation nécessaires, obligeant les producteurs biologiques à transporter leurs olives sur de grandes distances, voire à les transformer en huile conventionnelle. Lors nos entretiens, les opérateurs de la filière mentionnent en premier lieu l'absence de commercialisation comme le premier handicap de la filière biologique.

On note aussi selon Alonso et Guzman (date inconnue - postérieure à 2004), et la Junta de Andalucía (2008) une tendance à la baisse des prix, du fait de l'augmentation des volumes d'huile biologique produite dans tous les pays du pourtour méditerranéen. Cette hausse de la compétition appelle d'autant

⁷¹ Source : (Junta de Andalucía, 2008)

plus à la mise en place de structures de commercialisation spécifiques qui permettent une bonne valorisation du produit (mise en bouteille, stratégie marketing, commercialisation, etc.).

En **Italie**, où elle est particulièrement bien développée (10,7 % de l'olivieraie italienne), la production biologique d'olive est présente dans toutes les régions du Centre-Sud, en particulier dans les zones de collines des Apennins. Elle est très caractéristique de ce territoire tant sur le plan écologique que paysager. Ces régions sont aussi des zones où peu d'alternatives existent pour la production agricole et où la mouche de l'olivier (*Bactrocera oleae*), la plus forte menace pour la culture, est négligeable ou facile à endiguer. Le marché et les innovations techniques limitent cependant la capacité de la production à se développer. Depuis 2003, le nombre de plantations en agriculture biologique a malgré tout constamment augmenté (+28 % de 2003 à 2007). La production à l'hectare est très variable avec une moyenne nationale en 2003 de 4,15 tonnes d'olives par hectare.

En **Puglia**, notamment grâce à un soutien public du RDR (règlement (CE) n°2078/92⁷²) une première phase de forte augmentation des surfaces entre 1994 et 2001 a permis d'atteindre 33 894 hectares. La diminution progressive des soutiens a entraîné un mouvement inverse : la surface de plantations biologiques a perdu 30 % entre 2001 et 2004. En 2005-2006, de nouvelles annonces de soutiens à l'agriculture biologique dans le cadre du RDR 2000-2006 (cf. Tableau 39), ont permis de dépasser le niveau de 2001 pour atteindre 47 000 hectares (Source: Biol Prize Observatory).

Une étude de Gennaro (2006), portant sur la période précédant la réforme et comparant la production d'huile d'olive biologique, dans la province de Bari en Puglia et dans la Sierra de Segura en Andalucía fait état d'un désintéressement des producteurs pour ce secteur dans la zone italienne. L'étude témoigne d'exploitations qui retournent au conventionnel, ce qui a également été rapporté dans les entretiens, bien qu'à un niveau plus large, une tendance inverse soit actuellement à l'œuvre. Les auteurs attribuent ce phénomène à la structuration locale du secteur oléicole où quelques gros acteurs occupent un rôle central et influencent fortement le marché local, où peu d'information circule, où les institutions d'appui sont peu efficaces et où la faible organisation du secteur local ne lui permet pas de faire contrepoids aux grands groupes de distribution. Le différentiel de prix reçu par les producteurs par rapport à une production conventionnelle est alors insuffisant pour justifier le maintien dans ce type d'agriculture. En comparaison, dans la Sierra de Segura, en Espagne, l'ensemble des acteurs du secteur oléicole biologique travaillerait ensemble, ce qui lui permettrait de négocier avec les groupes de distribution. Plus que l'existence de débouchés, cette comparaison montre que c'est plutôt l'existence d'une stratégie au niveau de l'ensemble des acteurs de la filière qui détermine son dynamisme et son intérêt pour les producteurs.

Une autre étude conduite par l'Observatoire International de l'Oléiculture Biologique sur les prix et marges du secteur biologique dans la province de Bari souligne qu'une rentabilité acceptable pour les oléiculteurs ne peut être atteinte que pour une production biologique mise en bouteille par les producteurs eux-mêmes qui augmente la marge de 124 % par rapport à la vente en vrac, faisant passer le prix de vente de 3,7 €/L⁷³ à 8,31 €/L au stade de vente en gros. La vente au consommateur final au travers d'un détaillant spécialisé permet d'augmenter encore la marge de 18 % supplémentaires (9,8 €/L). Ce type de commercialisation en circuit courtne concerne toutefois encore qu'une minorité de la production.

Du côté de la consommation, en Italie, cette dernière a augmenté de 4,4 % entre 2006 et 2007, pour l'ensemble des huiles biologiques (y compris huiles de graine). Toutes les chaînes de supermarché proposent des huiles biologiques sous des marques privées. Néanmoins, le canal de distribution

⁷² Abrogé en 1999, prévoyait un soutien de 400 euros/ha d'olivieraies, entre autre, pour les exploitants qui s'engagent à diminuer sensiblement l'utilisation d'engrais et/ou des produits phytopharmaceutiques ou à maintenir des diminutions déjà entreprises ou à introduire ou maintenir des méthodes de l'agriculture biologique; ou utiliser d'autres pratiques de production compatibles avec l'exigence de la protection de l'environnement, des ressources naturelles, ainsi que du maintien de l'espace naturel et du paysage.

⁷³ Les prix producteurs sur la production biologique dans les provinces de Taranto, Foggia (Puglia), et Trapani, Militello (Sicilia) sont autour de 4 €/kg, depuis 2003 jusqu'en juillet 2007 (Source : *la revue Olive & Olive Oil*, Axion Editions, Athen) – Voir annexe *QEI : sous-question qualité*

principal pour ce type de produit demeure le réseau de spécialistes indépendants et les organisations de producteurs ou les producteurs qui vendent en direct.

Tableau 54 : Evolution des prix à la consommation de l'huile d'olive biologique (€/Kg)

	2004	2005	2006	2007	2008
Total des huiles d'olive	4,28	4,46	4,85	4,89	4,82
Huile biologique	7,09	7,16	7,94	8,54	8,53

Source: Ismea

D'après Ismea, environ 15 % du volume d'huile biologique produit étaient destinés à l'export en 2005, essentiellement vers les pays européens non-producteurs (Allemagne, Grande-Bretagne, Suisse), les Etats-Unis et le Japon.

Au **Portugal**, la part de la surface dédiée à la production biologique par rapport à la surface d'olivieraie totale varie autour de 6 %. Elle a cependant atteint un niveau particulièrement bas en 2007 et 2008 (2,2 et 1,1 % des superficies olivicoles). Cette très forte variation de surfaces en 2007 et 2008 est liée au changement de règles d'attribution des MAE à la production biologique (cf. Tableau 39), et tout particulièrement l'obligation de mettre toute l'exploitation en production biologique. Ceci est complexe dans le contexte portugais où les exploitations sont peu spécialisées.

Sur la base des seules données de la coopérative Moura et Barrancos (cf. Tableau 53), alors que l'ensemble des huiles conditionnées (biologiques et AOP) sont en 2008, en moyenne 70 % plus cher que les huiles en vrac (non certifiées). Les huiles biologiques ont été vendues entre 72 % et 154 % (selon leur conditionnement) plus chères que les huiles en vrac. Il y a donc un différentiel de prix pour les huiles biologiques en tant que telles qu'on peut estimer, selon un calcul approximatif (différence entre les % précédents), de l'ordre 0 % à 84 %.

En **Grèce**, les superficies en production biologique étaient jusqu'en 2004 de quelques centaines d'hectares. En 2005, on observe une très forte hausse des surfaces certifiées et en conversion : +37 000 ha dont 31 500 ha d'olivieraies certifiées (source : Eurostat) (voir aussi §. 5.1.2.6 sur l'article 69).

Nous n'avons aucune donnée sur la production biologique à **Chypre**. Une MAE à la production biologique (pas exclusive à l'oléiculture) est inscrite dans le programme de développement rural 2007-2013, prévoyant de soutenir environ 4000 ha, pour des paiements de 750 €/ha pour les vergers non irrigués, 1000 €/ha pour les irrigués.

5.1.2.4.4 Autres certifications

Des dispositifs de certification existent en dehors de la politique de qualité de la Commission européenne, gérés aux niveaux nationaux ou régionaux par des instances publiques ou privées. Parmi ceux-ci, la production intégrée est un dispositif important, présent dans plusieurs Etats membres et intégrée à la politique de soutien du secteur de certains d'entre eux comme le Portugal, l'Espagne ou la Grèce. Comme indiqué déjà plus haut, l'absence de cahier des charges harmonisé au niveau européen ne permet pas de préciser la portée qualitative (ou environnementale) de cette certification.

Aucune donnée sur la rentabilité de la production intégrée n'a pu être rassemblée. La logique de cette production est une maîtrise des pratiques culturales afin de réduire les interventions à un niveau minimum. On peut donc supposer que globalement les coûts de production sont proches voire inférieurs à ceux de la production conventionnelle, sans altération des rendements. L'absence de données, pourrait indiquer que les prix de ventes ne sont pas différenciés de ceux de la production conventionnelle.

En **Espagne**, le Tableau 18 montre une progression des superficies certifiées en production intégrée au cours des dernières années, progression qui semble plus importante que dans le cas de l'agriculture biologique. Au niveau national, la production atteint 7 % de la SAU oléicole, en Andalucía, 13 %.

Les soutiens du RDR sont en partie responsables de cette hausse. Dans la programmation précédente, des soutiens du RDR étaient versés aux associations de producteurs (association de production intégrée – API) pour mener à bien une mission d'appui technique auprès des oléiculteurs. Plus de

160 000 auraient bénéficié de cet appui technique. Dans la programmation actuelle, dans des zones particulières (Natura 2000, et bassins d'approvisionnement d'eau potable), des MAE spécifiques production intégrée sont proposées, l'objectif étant de voir 50 000 ha d'oliveraies bénéficiaires (cf. Tableau 40).

Les acteurs rencontrés lors de l'étude de cas rapportent que le passage en production intégrée est de manière croissante le fait d'exploitations intensives. D'une manière générale, l'obligation récente d'appliquer la conditionnalité pour percevoir les aides communautaires, rapproche le modèle conventionnel de la production intégrée. Les BCAE, liées au découplage des aides à la production sont donc également un facteur de hausse des superficies en production intégrée.

Contrairement à la production biologique, concentrée dans le sud de l'Italie, la production intégrée est plus caractéristique du centre et du nord de l'Italie (8 % de la production oléicole) que du sud (3 %), à l'exception de la Campania, qui joue un rôle pionnier en la matière, produisant 42 % de la production nationale. Peu d'informations sont disponibles sur ce type d'agriculture, qui ne constitue d'ailleurs pas une priorité du RDR.

Au **Portugal**, les superficies oléicoles qui ont bénéficié des MAE Production ou Protection Intégrée⁷⁴ représentaient 21 % de la surface nationale d'oliveraies (première MAE souscrite). En 2007, elles ont diminué pour atteindre 11 % de la superficie. Malgré un niveau de soutien maintenu voir revalorisé, les conditions d'attribution et, notamment, comme pour la production biologique puisqu'il s'agit à présent de la même mesure, l'obligation de convertir toute l'exploitation, rendent le dispositif peu attractif.

En **Grèce**, à dire d'acteur, il y a eu une évolution importante des superficies certifiées suite à la réforme de 2004, du fait de l'article 69 (cf. § 5.1.2.6) et d'actions mises en place par le biais des programmes de travail (c'est par exemple le cas de l'Union des Coopératives Agricoles de Neapoli (Merambelo, Préfecture de Lasithi, en Crète). Ainsi, en Crète, la très grande majorité des exploitations serait en production intégrée.

Il n'y a pas de production intégrée à **Chypre**.

5.1.2.5 Le découplage partiel, en Espagne a (ou non) un effet sur la qualité

La mise en œuvre du découplage partiel est décrite dans le § 4.2.4.3. D'après l'analyse théorique (cf. § 4.2.4.3), les impacts des aides couplées à la surface sur la qualité devraient être très limités, car ce type de soutien n'a pas d'effet incitatif à l'intensification ou l'extensification des pratiques. Toutefois, le découplage partiel, pourrait favoriser certains systèmes de production ou zones de production et par là même des qualités spécifiques qui leur sont rattachées.

Nous avons considéré les effets du découplage partiel dans le cadre de sa mise en œuvre en Andalucía. Nous avons vu que la mise en œuvre de ce dispositif n'y cible pas des zones ou des types de production très spécifiques puisque plus de 80 % des DPU sont assortis d'une aide couplée. De plus ce dispositif semble peu attractif (les superficies soutenues ont diminué de près de 15 %, toujours en Andalucía entre 2006 et 2008). Il résulte en effet de la large distribution de l'aide que les montants d'aide paraissent relativement faibles (rappelons que l'enveloppe globale pour cette aide est de 6 % du montant national alloué au secteur oléicole). Depuis 2006, ils ont varié, en Andalucía, entre 50 et 83 €/ha selon les zones et les années. Selon le cabul présenté précédemment sur la base des données RICA (§ 5.1.1.8), la part des aides couplées dans la valeur ajoutée nette oléicole en 2006 est en moyenne de 4 % dans les exploitations professionnelles. Enfin, les résultats des entretiens menés au cours de l'étude de cas ne mettent pas en évidence d'effet du découplage partiel. Nous ne mettons donc pas évidence d'effet du découplage partiel de l'aide, en Espagne, sur la qualité.

⁷⁴ Au Portugal, le RDR 2000-2006 distinguait la Production et la Protection Intégrées, chacune donnant lieu à une aide différente, plus élevée dans le cas de la Production Intégrée dont les conditions sont plus strictes.

5.1.2.6 La mise en œuvre de l'article 69 a (ou non) un effet sur la qualité

Au Portugal et en Grèce, la mise en œuvre de l'article 69 a un objectif de soutien des productions de qualité :

- Au **Portugal**, à travers l'obligation de présenter des analyses de la qualité des produits (tests de calibrage en olive de table et mesures du taux de matière grasse et d'acidité conduites par un laboratoire agréé pour l'huile d'olive) et par le versement d'une aide différenciée selon la qualité des produits (degré d'acidité et AOP pour l'huile, calibre et AOP pour l'olive de table).
- En **Grèce**, à travers le soutien de surfaces certifiées : AOP/IGP, production biologique ou intégrée AGRO2⁷⁵.

L'efficacité du dispositif sur l'amélioration de la qualité dépend, tout d'abord des critères d'éligibilité et de leur pertinence par rapport aux enjeux de qualité, puis du niveau de soutien individuel et de la part de la production soutenue et du type de soutien (aide à la tonne, au Portugal et aide à la surface en Grèce - cf. § 4.4.4).

Portugal

D'une façon générale, les critères portugais sont peu exigeants en termes de niveau de qualité. En effet, toutes les huiles vierges non lampantes sont admissibles au dispositif, à partir du moment où les analyses demandées sont conduites par un laboratoire indépendant ou agréé. Les analyses demandées portent sur des critères "standards" de la production commercialisée et ne représentent pas de valeurs ajoutées en termes de qualité. L'objectif de ce critère est de consolider la commercialisation de la production par les moulins agréés. Toutefois, à partir de la seconde campagne de mise en œuvre, les montants d'aide ont été différenciés pour les AOP : 50 % de plus que les huiles extra vierges et 300 % de l'aide aux huiles vierges. Ceci a pu permettre d'améliorer la rentabilité de la production AOP, si la différence de soutien a compensé, ou mieux, dépassé, la différence de coûts, par rapport à la production standard soutenue.

Ainsi, l'aide versée en 2007 fut de 641 €/t d'huile pour les AOP, de 427 €/t pour les huiles extra vierges et 213 €/t pour les huiles vierges (cf. Tableau 31). Ces montants sont bien supérieurs aux montants de base, visés par la réglementation portugaise. Les critères d'éligibilité ont été ensuite révisés, ce qui devrait augmenter le nombre de bénéficiaires et donc diminuer l'attractivité du dispositif. Compte tenu de ces fortes variations annuelles dans la mise en œuvre du dispositif, il n'a pas été possible de juger le dispositif, car les soutiens ne sont pas stabilisés.

Toutefois, nous proposons un calcul schématique et théorique de comparaison de l'amélioration des résultats économiques de la production conventionnelle, super intensive et AOP intensive avec les niveaux de soutiens de 2007 (tableau ci-dessous). Nous supposons que la production AOP intensive a un rendement de production moindre que les autres systèmes, des coûts de production équivalents à ceux de la production conventionnelle intensive et un meilleur prix de rémunération. Dans les deux systèmes non AOP, nous supposons que la production est composée à 80 % d'huile extra vierge et 20 % d'huile vierge, et calculons le montant de l'aide suivant ce prorata.

⁷⁵ Note : la production intégrée ne fait pas partie de la stratégie qualité de la Commission européenne, contrairement aux AOP/IGP et à la production biologique.

Tableau 55 : Modèle comparatif des coûts de production pour plusieurs systèmes de production au Portugal

	Oliveraies intensives AOP	Oliveraies intensives conventionnelles	Oliveraies Super intensives
Productivité	6 000 kg/ha	7 000 kg/ha	10 500 kg/ha
Productivité en huile	1,2 t/ha	1,4 t/ha	2,1 t/ha
Coûts de production annuels	1 130 €/ha	1 130 €/ha	2 126 €/ha
Prix d'huile	3 500 €/t	2 500 €/t	2 500 €/t
Rentabilité hors aide⁷⁶	3 070 €/ha	2 370 €/ha	3 124 €/ha
Article 69 (2007)	641 €/t	384 €/t	384 €/t
Rentabilité avec aide⁷⁸	3 839 €/ha	2 907 €/ha	3 930 €/ha
Variation de rentabilité	+ 769 €/ha + 25 %	+ 538 €/ha + 23 %	+ 807 €/ha + 26 %
Aide/coûts de production	57 %	48 %	38 %

Source : calculs Agrosynergie

Avec les valeurs choisies :

- l'aide ne modifie pas le "classement des systèmes" selon leur rentabilité à l'ha (super intensif = AOP > conventionnel intensif) ;
- les rentabilités des trois systèmes augmentent dans les mêmes proportions avec le soutien (23-26 %) ;
- l'aide étant versée au volume, le système super intensif est soutenu autant que la production AOP dont le montant unitaire de l'aide est supérieur.

Ce calcul schématisé indique que l'aide ne favorise pas particulièrement la production AOP, par rapport à la production conventionnelle, et que sous certaines conditions de productivité, les systèmes les plus intensifs sont autant soutenus que les systèmes à plus faibles rendements.

Cela appuie ce qui est dit par les acteurs du secteur rencontrés au cours de l'étude de cas et pour lesquels, les liens possibles entre l'application de l'article 69 et l'évolution de la qualité sont très faibles, car la valeur par tonne d'huile ne compenserait pas la différence de rendement, ni de coûts de production (coûts de certification notamment)⁷⁹. Certains pensent que l'aide est un complément de revenu et non pas un encouragement à modifier les pratiques.

Cependant, avec le dernier changement des critères d'éligibilité (entre 2007 et 2008), les résultats de la mise en œuvre seront différents de ceux pris dans cet exemple et notamment les montants de soutiens devraient être inférieurs avec un nombre de bénéficiaires plus larges. Cette analyse a donc une portée limitée vis-à-vis du moyen terme, mais peu encourageante malgré tout en termes de soutien de la qualité. De plus on peut se poser la question de la pertinence de cette déclinaison de l'article 69, le Portugal étant déjà l'Etat membre dans lequel la qualité est la meilleure (voir § 3.1.3.1).

Grèce

Le schéma grec de mise en œuvre de l'article 69 paraît a priori cibler des types de production d'un fort intérêt pour les questions de qualité, en particulier la production biologique et la production AOP. La production intégrée également incluse dans le dispositif, n'est pas forcément signe d'une qualité pour l'huile d'olive, les changements de pratiques par rapport à la production conventionnelle étant limités.

⁷⁶ rendement*(prix - coûts annuels)

⁷⁷ Hypothèse 20% d'huile vierge, 80% d'huile extra vierge : 213 €/t (20 %) – 427 €/t (80 %) = 384 €/t

⁷⁸ rendement*(prix + aide - couts annuels)

⁷⁹ Rapportés au prix de vente de l'huile, les montants d'aide prévus par la réglementation représentent entre 1,5 % (soutien à 60 €/L pour un prix de 4 €/L) et 9 % (soutien à 180€/L pour un prix de 2 €/L).

Nous n'avons pas obtenu de la part des autorités les données précises de mise en œuvre de ce soutien (superficies soutenues, montant des soutiens), à part le montant du soutien pour la campagne 2006/07 (330 €/ha), ce qui ne nous permet pas de connaître l'impact du soutien.

D'un point de vue théorique, on peut toutefois commenter, que contrairement au schéma portugais, l'aide étant déterminée par unité de surface, les systèmes les moins productifs et rentables seront davantage favorisés que les plus intensifs. Ce dispositif pourrait donc avoir pour effet d'inciter les exploitations de faible rentabilité à améliorer la qualité de leur production (conversion en production biologique ou AOP) pour pouvoir bénéficier de l'aide. Les exploitations dont la rentabilité est élevée seront moins incitées par ce dispositif.

L'évolution la plus simple à faire pour bénéficier de ce soutien est de passer en production intégrée. Il semble que, au moins en Crète (région d'étude de cas), cette disposition ait provoqué un afflux massif de producteur dans ce dispositif dont l'adoption implique peu de modifications des pratiques culturales. Ceci devrait avoir pour effet de réduire le montant des aides unitaires car l'enveloppe budgétaire est fixe. Ceci pose la question de l'efficacité du dispositif vis-à-vis des AOP et production biologique, davantage garant d'une qualité supérieure et dont les coûts de production sont plus élevés que ceux de la production intégrée.

Les programmes de travail peuvent être utilisés de manière complémentaire pour aider les producteurs à mettre en place la gestion intégrée de la production (par exemple via la fourniture de matériel particulier pour le stockage, la récolte, la lutte intégrée, etc.) et accéder à la certification AGRO2.

5.1.2.7 Le soutien aux programmes de travail des organisations d'opérateurs a permis (ou non) une amélioration de la qualité de la production en Grèce et en Italie et France

Les Tableau 34, Tableau 35 et Tableau 36 présentent les actions prévues dans les programmations sur les thématiques de la qualité, en distinguant l'amélioration de la qualité de la production (actions du groupe c) d'une part, et le soutien aux systèmes de traçabilité et de certifications d'autre part (actions du groupe d).

La France mise plus fortement sur le premier thème (37 % du budget total, contre 25-26 % dans les 2 autres pays), et l'Italie sur les seconds (35 % du budget contre 21-26 %). Attention, les données ne sont pas équivalentes entre pays⁸⁰. En Italie la vision des programmes est partielle car les données portent sur une année de mise d'action d'une seule organisation.

Dans les trois pays, le budget des actions du groupe d) dépassent largement le taux minimum imposé par la réglementation (12 %).

Nous disposons du détail de budget par mesure en Grèce, et du nombre d'organisations ayant opté pour chaque type d'action, et en Italie, d'une description des objectifs poursuivis et actions mises en œuvre par thèmes. Il n'est pas possible de juger, avec ces seuls éléments de l'efficacité de la mise en œuvre des programmes de travail, mais nous pouvons identifier les priorités qui se révèlent assez communes dans les trois Etats membres. De plus, lors des études de cas, les opérateurs ont répondu de manière générale sur l'effet positif des programmes sur la qualité.

Italie

L'étude du bilan des actions réalisées en Italie pour la campagne de commercialisation 2007-2008 permet de préciser les objectifs poursuivis pour **l'amélioration de la qualité de la production d'huile d'olive et d'olives de table** :

- Professionnalisation des opérateurs
- Assistance technique des producteurs
- Développement des systèmes de défenses contre les principaux parasites

⁸⁰ En France et en Grèce, budget prévisionnel pour le programme triennal, en Italie, budget d'une campagne pour l'UNAPROL.

- Diffusion d'information sur le mouche de l'olivier et les mesures à mettre en place
- Amélioration de la récolte
- Amélioration du stockage des olives
- Monitoring des paramètres physico chimique et organoleptiques des produits
- Introduction de variétés autochtones et/ou répondant à la demande du marché
- Formation des "dégustateurs"
- Amélioration de la qualité de l'huile extravierge obtenue.

De manière opérationnelle, les programmes ont privilégié la lutte contre la mouche de l'olive et le stockage des olives avant transformation. La mesure sur l'amélioration variétale des oliviers dans les exploitations a été menée à bien par l'installation dans les exploitations de variétés autochtones, avec un appui technique pour la gestion correcte de ces variétés. Les actions portant sur l'amélioration du stockage des produits et la valorisation des résidus de production (huile et olives de table), ont été concrétisées par la fourniture de matériel de stockage aux moulins, la construction de structure de compostage des résidus, la mise en place d'un bassin d'évaporation des saumures. Des actions d'assistance technique auprès des moulins ont porté sur la réduction des temps de stockage des olives avant transformation, la modernisation des lignes de transformation pour améliorer le rendement d'huile extra vierge, l'amélioration du stockage des huiles, l'amélioration des analyses physico chimiques des produits. Des actions spécifiques en faveur des laboratoires d'analyses ont porté sur l'acquisition de matériel, la construction d'une salle de dégustation, des analyses d'huiles. Des actions de formation à la dégustation ont permis d'améliorer les compétences des opérateurs dans la recherche d'une meilleure qualité.

Sur le thème de **la traçabilité**, les objectifs poursuivis étaient :

- La sensibilisation et la formation des opérateurs
- La formation des techniciens charge de la traçabilité
- La mise en place d'une filière certifiée UNI 10939 :01
- Le maintien de la certification UNI 10939:01/ ISO 22005 dans les filières déjà constituées et l'adhésion au nouveau cadre
- Constitution de cahier des charges ISO 22005.
- Augmentation de l'offre certifiée
- Mise en place de l'étiquetage des produits en lien avec l'informatisation des données de traçabilité.

Des modèles de traçabilité suivant la norme UNI 10939:01 ou UNI 11020:2002. ont été développés. Cela permet de garantir au consommateur la provenance de l'huile achetée, facteur de confiance du consommateur dans la sécurité et la qualité des produits. Ont été élaboré divers cahiers des charges de traçabilité à appliquer selon les contextes. Ces cahiers des charges contiennent la description des méthodes et les documents d'enregistrement nécessaires à la procédure, l'analyse des points critiques et des risques de pertes d'information, les opérations de contrôles et d'autocontrôles. Des formations ont été dispensées auprès des techniciens en charge.

Les autorités nationales italiennes voient de manière positive l'impact des programmes sur la qualité. Par ailleurs, une raison déterminante pour l'adhésion des producteurs aux organisations de producteur est, selon les entretiens, l'existence ou non de programmes de travail au sein des organisations. Ces dernières notent une augmentation de l'adoption de standards de qualité et une augmentation de la traçabilité : ceci serait toutefois davantage lié à des questions de prix plutôt qu'aux programmes de travail eux-mêmes.

Par ailleurs, tous les agriculteurs interrogés participant aux programmes les jugent "très utiles".

Les transformateurs italiens observent ces 5/6 dernières années une augmentation de la qualité de la production. Pour eux, une grande part de ces progrès est due aux programmes de travail⁸¹ qui ont

⁸¹ Des programmes de travail existaient avant le nouveau régime de soutien.

favorisé l'innovation et le développement des standards de qualité, en particulier chez les petits producteurs.

Grèce

La mesure la plus fortement dotée est de loin celle de la mise en place et gestion de systèmes permettant la traçabilité des produits du champ au conditionnement et à la certification, puis l'amélioration des conditions de culture et de stockage et la mise en place ou l'amélioration de laboratoires d'analyses.

Depuis la réforme, jusqu'au début 2009, 24 organisations d'opérateurs ont été reconnues (d'après les entretiens conduits en mars et avril 2009, ce nombre aurait doublé récemment). Le détail des actions mises en place par les organisations en 2006/2007 (cf. Tableau 36) montre l'importance budgétaire et en diffusion (nombre d'organisations ayant opté pour cette action) de la :

- Fourniture aux producteurs pour l'amélioration de la culture, de la récolte, du stockage et de la livraison des olives aux moulins (fourniture de boîtes en plastiques pour livrer les olives aux moulins).
- Création et amélioration des laboratoires d'analyse d'huiles d'olive vierges
- Formation de dégustateurs pour les contrôles organoleptiques des huiles d'olive vierges
- Création et gestion de systèmes permettant la traçabilité des produits depuis l'oléiculteur jusqu'au conditionnement et à l'étiquetage, en conformité avec les spécifications établies par l'autorité nationale compétente
- Création et gestion de systèmes de certification de la qualité (principalement HACCP/ISO 22000 et dans une moindre mesure ISO 14001, IFS, ISO 9001 : 2000)

Les agriculteurs rencontrés constatent que depuis ces programmes de travail, la production intégrée a tendance à se développer (on a aussi vu le rôle des soutiens de l'article 69 sur ce point). Les produits obtenus sont de ce fait de meilleure qualité.

France

La qualité de la production est selon la profession et les autorités nationales un enjeu majeur de la filière afin d'assurer une viabilité économique des produits nationaux largement plus chers que les huiles en provenance des autres pays. L'ensemble de la stratégie du secteur est donc orientée vers l'amélioration de la qualité (sanitaire et environnementale) et le développement des débouchés commerciaux.

Dans ce cadre, le programme de l'AFIDOL est fortement orienté vers les actions des groupes c) et d) : qualité de la production et traçabilité (respectivement 37 % et 21 % du budget du premier programme triennal). Les actions menées (détail cf. Tableau 34) sont principalement dédiées à la professionnalisation des acteurs de la filière, producteurs et mouliniers : formation, diffusion de données technique et d'outils de gestion.

5.1.2.8 Jugement sur les effets des instruments sur la qualité de la production

La définition de la qualité est très complexe. Nous l'abordons ici sous l'angle des quatre caractéristiques suivantes qui ont chacun leur spécificité (technologique, image et authenticité, qualité environnementale, etc.) :

- part des huiles vierges dans la production
- AOP/IGP
- certification biologique
- autres types de certification : le cas de la production intégrée

Les effets attendus du découplage des aides à la production sur la qualité des huiles est qu'il devrait lever les effets distorsifs du régime précédent (qui était a priori incitatif à une production de volume) pour orienter la production vers une meilleure qualité dans la mesure où la rentabilité de la production de qualité est devenue meilleure dans le contexte découplé.

Les autres soutiens et les instruments du RDR viennent modifier (en l'améliorant) la rentabilité de la production de qualité.

Le contexte de prix qui accompagne la mise en place des nouveaux instruments est défavorable à la production de qualité, puisqu'il incite les producteurs à réduire les coûts de production. Nous retenons de ce contexte sa cause la plus souvent mise en avant par les acteurs qui est la nature oligopolistique de la filière dominée par l'industrie aval et les stratégies commerciales de la grande distribution. En revanche, la demande des consommateurs est, tant sur les marchés des pays producteurs que dans les nouveaux pays consommateurs, favorable à la hausse des volumes commercialisés d'huiles d'olive en général et d'huile de qualité en particulier.

L'absence de recul par rapport à la mise en place de la réforme ne permet pas de voir les effets de la réforme. Nous pouvons juste commenter les tendances générales d'évolution selon les qualités afin de voir si les conditions nécessaires à un effet de la réforme et des instruments sont réunies.

Il faut par ailleurs noter qu'en production oléicole quantité et qualité ne sont pas nécessairement opposés. En revanche, on suppose que le coût d'une production de qualité (au sens huile extra vierge, biologique, AOP ou PI) est supérieur bien que nous n'ayons pas tous les éléments chiffrés sur ce point (en particulier pour la production intégrée et les dénominations commerciales cf. règlement).

L'analyse des différentiels de prix selon la qualité disponibles, des évolutions des volumes et de la demande des consommateurs nous permet de conclure :

- pour les huiles vierges, dans les pays où il existe un différentiel de prix au producteur, on constate une dynamique d'amélioration de la qualité (Italie du Nord, Portugal). En revanche, en Espagne où l'huile extra vierge est peu valorisée par rapport aux autres huiles, la stratégie de qualité est moins dynamique. En Grèce et à Chypre, les données selon les types de qualité sont insuffisantes, ce qui ne permet pas de décrire la dynamique actuelle.

Dans le premier groupe de pays, l'abandon des aides couplées devrait inciter les producteurs et les moulins à développer davantage la production d'huiles vierges dans la mesure où cela est possible.

Dans le sud de l'Italie, la production d'huile lampante est une stratégie générale et rentable, dirigée par la maîtrise des coûts de production et la hausse des volumes. Avec le découplage des aides, et la baisse des prix, cette stratégie devrait être maintenue dans son ensemble.

- pour les AOP/IGP (présentes dans tous les Etats membres sauf à Chypre), la dynamique et la rentabilité sont variables et dépendent de chacune des AOP/IGP (davantage que des pays semble-t-il). Certaines AOP ont des stratégies commerciales dynamiques permettant des volumes et des prix de commercialisation élevés, tandis que d'autres ne commercialisent sous appellation qu'une faible partie de la production certifiée et/ou à des prix proches de ceux de l'huile standard. La mise en bouteille et la commercialisation via des circuits courts sont pour les producteurs les stratégies qui permettent de mieux valoriser leur production. En effet la structure actuelle des principales filières de commercialisation (via les GMS) permettant mal une redistribution de la valeur au producteur.
- pour la production biologique, le différentiel de rentabilité par rapport à la production conventionnelle est complexe à analyser, du fait de la diversité des systèmes de production, mais il semble d'après une étude espagnole et les données de prix en Italie que celle-ci soit positive. Le développement de la filière se heurte principalement aux difficultés de commercialisation de la production : manque de dynamisme de la part des moulins pour l'ouverture de lignes de fabrication biologiques, nécessité de développer des circuits de commercialisation courts (mise en bouteille et commercialisation par les producteurs). La production biologique bénéficie par ailleurs, dans tous les Etats membres de soutiens du second pilier qui peuvent être importants (de 335 à plus de 700 €/ha selon les Etats membres). Les montants de ces soutiens ont joué et jouent un rôle très important dans la conversion et le maintien ou non, de la production biologique. En Puglia et au Portugal les variations de superficies certifiées suivent ainsi, les changements dans les niveaux de soutien du second pilier de la PAC. Les facteurs d'évolution de la filière certifiée biologique sont donc peu liés au découplage des aides, qui ne devrait pas avoir d'influence majeure sur ce secteur.

- L'évolution de la production intégrée semble indépendante de l'abandon des aides à la production et plutôt liée à aux mesures mises en place localement dans le cadre du RDR ou de l'article 69.

Dans les deux pays où l'article 69 a été mis en œuvre au Portugal et en Grèce, les critères d'éligibilité semblent pertinents par rapport à la qualité de la production, puisqu'ils visent en priorité des pratiques permettant de garantir une production de qualité (certification biologique et/ou AOP, et/ou huiles vierges).

Au Portugal, l'aide a un double objectif de qualité et de commercialisation, elle est de ce fait ouverte sur la plus grande partie de la production (huile vierge, extra vierge et AOP). Les critères d'éligibilité ont varié au cours des premières campagnes, ce qui ne permet pas d'observer une situation stable et de juger de l'efficacité véritable des soutiens. Le montant de l'aide est favorable à la production de "meilleure qualité", en donnant la priorité aux AOP (niveau d'aide le plus élevé). Cependant, comme le montant est établi au volume, à qualité égale, les systèmes les plus productifs sont davantage soutenus. A tel point qu'un calcul simplifié sur la variation de rentabilité induite par l'aide, a montré qu'un système hyper productif (non AOP) peut bénéficier aussi largement de l'aide qu'un système AOP, mais de moindre productivité.

Malgré la différence de montants des soutiens, l'intégration des huiles extra vierges, AOP et biologique dans le même dispositif pose la question des objectifs de ce dispositif, en particulier dans le pays de la Communauté où le taux d'huile extra vierge est le plus élevé.

En Grèce, les données de mise en œuvre de l'article 69 n'ont pas été fournies par les autorités nationales ce qui ne nous permet pas de connaître l'impact du soutien. De l'avis des autorités rencontrées, ce dispositif a surtout eu pour effet d'augmenter les certifications en production intégrée (vraisemblablement sans modification profonde des pratiques déjà proches du cahier des charges). D'un point de vue théorique, contrairement au schéma portugais, l'aide étant déterminée par unité de surface, les systèmes les moins productifs et rentables seront davantage favorisés (relativement) que les plus intensifs. Ce dispositif pourrait donc être incitatif pour les exploitations de faible rentabilité, à améliorer la qualité de leur production (conversion en bio ou AOP ou plus vraisemblablement PI, dont l'intérêt qualitatif est moindre que dans les deux autres cas) pour pouvoir bénéficier de l'aide (en complément des aides du RDR). Cependant la "mise en concurrence" au sein d'une même enveloppe budgétaire de soutiens identiques à la production intégrée, AOP et biologique est peu pertinent (et préjudiciable en terme d'efficacité) si l'objectif véritable est d'augmenter la production biologique et AOP. Ainsi, le dispositif (et c'est ce qui se passe selon les autorités) a pour effet de développer le type de production le moins "coûteux", soit la production intégrée qui n'est pas la plus intéressante en terme de qualité (ni d'environnement).

Enfin, l'instrument de soutien aux programmes de travail des organisations d'opérateurs est d'une nature totalement différente. Les budgets engagés dans les programmes de travail sont alloués de manière significative à l'amélioration de la qualité et au développement de programmes de certification (bien au-delà du taux minimum réglementaire de 12 % pour ce dernier point). Ils représentent plus de la moitié des budgets totaux des programmes de travail dans les trois Etats membres ayant opté pour ce type de soutien. De l'avis général, cela a pour conséquence une amélioration générale de la qualité, un développement des demandes de certifications et une amélioration globale de la traçabilité.

5.1.3. Effets sur les prix

5.1.3.1 Compréhension de la question et approche méthodologique

Le découplage des aides doit donner la possibilité aux producteurs d'effectuer des choix en fonction de la rentabilité des productions et non plus par recherche de la maximisation de l'aide. Dans un contexte découplé, les prix de marché ne sont, en théorie pas affecté par les soutiens découplés perçus par les producteurs. C'est le passage du régime précédent au régime découplé qui peut avoir des effets transitoires sur la structure des marchés communautaires (volumes et qualité) et donc sur les prix (l'UE et en particulier l'Espagne est le principal producteur au niveau mondial et ainsi les

modifications de la structure des marchés communautaires ont des influences sur les prix mondiaux). En théorie, comme l'effet attendu du changement de régime est une baisse des volumes, éventuellement une amélioration de la qualité, on devrait observer une hausse des prix.

5.1.3.2 Critères d'évaluation et indicateurs

La réponse à la question est basée sur un critère unique.

Critère : Le passage d'une aide couplée à une aide découplée a (ou non) engendré des modifications sur le secteur de la production et de la transformation en termes de prix.

- Prix producteurs pour les différentes qualités
- Point de vue des acteurs sur le rôle des instruments (et de la réforme) sur les prix
- Autres facteurs influençant les prix

5.1.3.3 Sources de données et limites de l'analyse

Les données de prix proviennent des séries de prix de gros sur les principaux marchés (Jaén, Bari et Chania). Ces prix sont des prix producteurs, pour des volumes commercialisés en gros et en vrac. Cela ne couvre donc pas les échanges directs producteurs/consommateurs de produits emballés, ni les produits particuliers AOP/IGP, huile biologique, etc. (cf. sous-question précédente § 5.1.2.4 pour des détails sur ces prix). Cependant ce sont des séries continues de bonne fiabilité pour l'estimation des prix de références pour l'ensemble du commerce communautaire d'huile.

L'analyse des effets des instruments sur les prix reste toutefois délicate car :

- les effets directs du changement de régime sur les volumes produits (cf. § 5.1.1) et sur leur qualité (cf. § 5.1.2) sont complexes à évaluer, peu liés à l'OCM et dans tous les cas et ne peuvent être importants à court terme,
- d'autres facteurs jouent de manière importante sur les niveaux de prix :
 - en premier lieu la demande des consommateurs, qui est variable selon les marchés (différence entre les pays) et évolue au cours du temps,
 - la structure des filières, leur niveau d'intégration, le degré de spécialisation des opérateurs et les modes de négociation entre les opérateurs,
 - les variations de rendements d'une année à l'autre, les stocks, les prévisions de production,
 - la segmentation du marché selon des qualités différentes. La mise en place de « signes » de qualité ou d'origine (IGP, AOP, certification biologique, etc.) qui réduisent le manque d'information des consommateurs, permettent (même si ce n'est pas toujours le cas, comme vu précédemment) de vendre un produit à un prix supérieur (en retour de la garantie de qualité ou de mode de production, etc.).
 - le régime de protection aux frontières⁸² et le régime de perfectionnement actif.

5.1.3.4 Le passage d'une aide couplée à une aide découplée a (ou non) engendré des modifications sur le secteur de la production et de la transformation en termes de prix

Les données de prix sont présentées au § 3.1.4.2. L'observation des évolutions des prix des principaux marchés sur les dix dernières années montre :

- des tendances similaires en Espagne, Italie au Portugal et Grèce, alignées sur les évolutions espagnoles,

⁸² Le régime aux frontières pourrait jouer essentiellement sur la stabilisation du prix au travers d'effet de l'aide au stockage mais elle a été très rarement mise en œuvre et éventuellement la définition des contingents tarifaires qui représentent des quantités faibles par rapport à la production communautaire

- une baisse presque continue des prix de l'huile d'olive entre la mise en place de la réforme et février 2009. Les niveaux de prix de la campagne 2005-2006 étaient particulièrement élevés et largement au-dessus de ceux connus dans les années précédentes. Les niveaux pour la campagne 2006/2007 et 2007/2008 étaient plus conformes avec ceux qui se pratiquaient en 2003, 2004 et 2005. En revanche, lors de la campagne actuelle (2008/2009), la baisse des prix moyens se poursuit et le prix d'achat au producteur est de l'ordre de 1,90 euros/kg d'huile, ce qui est moins de la moitié du prix atteint fin 2005.

Cette dernière observation est contraire à l'hypothèse théorique faite plus haut (5.1.3.1). Selon les opérateurs rencontrés, l'évolution des prix depuis 2006, est tout à fait indépendante des politiques étudiées dans cette évaluation et relève au contraire de multiples facteurs autres :

- en termes de volumes mis sur le marché : les effets des instruments et de la réforme sur une baisse des volumes ne sont pas visibles pour l'instant et peu probables à l'avenir ; au contraire, la nature pérenne de la culture induit une grande inertie d'adaptation des volumes de production aux changements du contexte et en particulier les plantations faites depuis 10 ans en dehors du régime de soutien étudié devraient augmenter encore les volumes de production.
- ainsi, la production espagnole a été (cf. 3.1.1.2), au cours des campagnes 2006/07, 2007/08 et 2008/09 au-dessus des deux campagnes précédentes et les prévisions pour 2009/2010 indiquent des volumes élevés (COI),
- en termes de structure de la filière, on assiste à un renforcement de la concentration de l'aval de la filière entre un nombre réduit d'entreprises dominantes (SOS⁸³, Sovena, Hojiblanca principalement) qui répercuteraient sur l'amont de la filière les prix demandés par la grande distribution.
- l'achat par les consommateurs finaux se concentrant de plus en plus dans les grandes surfaces⁸⁴, le pouvoir de l'aval de la filière sur les niveaux de prix s'accroît. Les résultats des entretiens (en Espagne et en Italie) indiquent que les prix aux producteurs sont déterminés en fonction du prix d'achat par les grossistes et donc par le prix demandé par la grande distribution, et qu'ils sont peu (du moins insuffisamment différenciés selon la qualité du produit (voir sous-question précédente § 5.1.2). Des systèmes de vente sans prix seraient également en œuvre en Espagne, ce qui a pour effet de retirer aux producteurs toute marge de négociation, et de reporter sur lui les risques financiers. Ces pratiques pourraient amener à des baisses de prix aux producteurs, indépendantes des volumes ou de la qualité.

5.1.3.5 Jugement sur l'effet des instruments sur les prix

En théorie, le découplage des aides à la production devrait entraîner (du fait de la disparition de l'incitation à augmenter les volumes de production) une hausse des prix. Or, on observe depuis 2006 une baisse générale et importante des prix producteurs (-50 % en deux ans). Cette baisse est due à la nature même de la production oléicole et à la prépondérance des facteurs de marché :

- inertie d'adaptation du secteur de la production aux changements de contexte, limitant les effets des instruments et de la réforme attendus théoriquement sur les volumes,

⁸³ En 2008, le groupe SOS a racheté 3 des principales marques italiennes (Carapelli, Bertolli et Dante, cette dernière aurait été revendue en avril 2009)

⁸⁴ En Espagne, d'après les données du Ministère de l'agriculture, les 2/3 des ventes d'huile d'olive, en volume, sont réalisées par la grande distribution (super- et hypermarchés). En Italie, en 2007, cette part est de 63 % (en augmentation de 5% par rapport à la campagne précédente (Ismea-ACNielsen). Les français achètent leur huile d'olive principalement en grande et moyenne surface. En dehors des producteurs, seuls 3% d'entre eux s'approvisionnent au moulin. En volume, les marques de distributeurs possèdent une part de marché de 51% et Lesieur, de 29%. En valeur, la part de marché des marques de distributeurs s'élève à 45% et celle de Lesieur à 33% (Rapport d'activité Afidol, 2007).

- inertie sur la hausse des volumes liée aux plantations faites depuis 10 ans, hors du régime de soutien,
- structure d'oligopole de la filière et concentration des pouvoirs de négociation auprès des embouteilleurs et de la grande distribution.

Le régime de soutien au secteur est un facteur de second ordre par rapport à ces éléments de filières et marché.

5.1.4. Effets structurels

5.1.4.1 Compréhension de la question et approche méthodologique

La question d'évaluation 4 évalue le maintien des systèmes d'exploitations extensifs et traditionnels. Dans cette partie de la question 1, nous restons donc plus généraux en ce qui concerne le secteur de la production et traitons des effets « verticaux » dans la filière. Les effets structurels peuvent se comprendre à différents niveaux.

Changements structurels au stade de la production (critère 1 ci-dessous)

Le passage d'un régime couplé à un régime découplé engendre des ajustements des secteurs de production et des équilibres de marché qui peuvent s'accompagner d'effets au niveau des exploitations. D'un point de vue général, la réforme devrait avoir (en dehors des instruments couplés maintenus et du RDR) pour effet de réduire les systèmes de production et le nombre d'exploitations les moins rentables et de contribuer à la restructuration des unités de production, en lien avec les incitations du marché. Ceci pourrait se traduire à long terme par des évolutions dans la taille des exploitations, leur nombre (disparition des exploitations les moins rentables) et leur localisation. A court terme, les effets devraient être faibles, en raison du caractère permanent de l'olivier et de sa vocation patrimoniale et culturelle.

Changements structurels au stade de la transformation (critère 2)

L'analyse porte sur l'existence (ou l'accélération), au niveau régional, d'un processus de contraction (sortie du marché de certaines structures, déplacement, concentration) ou de croissance de la structure de transformation et de commercialisation, en lien avec l'évolution de la structure de l'offre. Nous avons en particulier analysé si la réforme de 2004 a engendré (voire accéléré) un processus de rationalisation du système compétitif et si ce processus s'est développé, de manière différenciée, entre les régions, favorisant une polarisation territoriale de la filière. La question est étroitement liée à l'analyse sur les volumes, les surfaces et la qualité, puisque la dynamique régionale de la structure du secteur de première transformation est influencée par la disponibilité (et la qualité / variété) de matière première dans les régions d'approvisionnement.

Changements au niveau de l'organisation du secteur de la production (critère 3)

Etant donné qu'il existe un instrument de soutien des organisations d'opérateurs (financement des programmes de travail des organisations d'opérateurs), il peut y avoir également des effets sur les organisations d'opérateurs notamment sur le rôle qu'elles jouent dans la filière (en termes d'approvisionnement de l'aval de la filière et de regroupement de l'offre).

5.1.4.2 Critères d'évaluation et indicateurs

Les critères d'évaluation suivants sont utilisés.

Critère 1 : La PAC et les changements d'instruments en 2004 ont induit (ou non) des changements structurels au stade de la production

- Taille moyenne des exploitations oléicoles
- Rentabilité des exploitations productrices d'olives selon leur dimension économique
- Evolution du nombre et de la taille (surface) des exploitations olivicoles avant/après réforme et facteurs explicatifs

Critère 2 : La PAC et les changements d'instruments en 2004 ont induit (ou non) une rationalisation du secteur de la transformation et de la commercialisation

- Nombre d'établissements de transformation, localisation et dimensions (huile et olive de table)
- Avis des opérateurs

Critère 3 : Le soutien aux programmes de travail des organisations d'opérateurs a induit (ou non) des changements structurels au niveau de l'organisation du secteur de la production

- Evolution du nombre d'organisations d'opérateurs (dans la mesure du possible).
- Avis des opérateurs

5.1.4.3 Source de données et limites de l'analyse

Les structures de production sont suivies par l'enquête communautaire sur la structure des exploitations. Cette enquête produit des résultats tous les 10 ans à partir du recensement agricole et trois fois sur cette période de dix ans à partir d'enquêtes intermédiaires réalisées par sondage. En conséquence, elle permet aujourd'hui d'avoir une analyse pour les années 2000, 2003, 2005 et 2007. L'analyse empirique des effets de la réforme sur la structure des exploitations productrices d'olives est conduite à partir de ces données et des points de vue des acteurs. Elle est complétée par l'analyse théorique présentée au § 4.4. Etant donné que les instruments évalués ont été mis en œuvre très récemment et que le secteur oléicole évolue sur du long terme, les résultats de l'analyse quantitative sont limités. De plus, les données de l'enquête structure ne permettent pas de distinguer différents systèmes de production. C'est pourquoi les résultats d'entretien ont une importance particulière dans l'analyse. Par ailleurs, nous avons noté des incohérences entre les données de superficies de l'enquête structure et les données de superficies d'autres sources (instituts statistiques nationaux et autres bases de données d'Eurostat).

En ce qui concerne le secteur de la transformation et de la commercialisation, l'évolution du nombre d'établissements permet d'en analyser la structure régionale, d'en caractériser la nature (fragmentaire, concentrée), les principales tendances et les éventuels effets de la réforme. Les entretiens ont aussi été utilisés ici.

L'impact du soutien aux organisations d'opérateurs sur leur attractivité est analysé de manière qualitative sur la base des entretiens d'étude de cas.

5.1.4.4 La PAC et les changements d'instruments en 2004 ont induit (ou non) des changements structurels au stade de la production

Excepté à Chypre, il y a une tendance de long terme à la réduction du nombre d'exploitations olivicoles et à la concentration des surfaces (moins marquée en Crète que dans les autres régions) : entre 2000 et 2007, la taille moyenne des exploitations dans les Etats membres a augmenté de 12 %, passant de 2,1 à 2,3 ha/exploitation (le § 3.1.2 décrit en détail les évolutions sur ce point). Cette tendance s'observe dans d'autres secteurs agricoles, elle est liée à des facteurs externes aux instruments étudiés (par exemple l'augmentation du coût de la main d'œuvre qui pousse à mécaniser la récolte et donc à avoir des surfaces suffisamment importantes pour amortir un tel investissement).

Rentabilité des exploitations productrices d'olives selon leur dimension économique

L'analyse de la rentabilité des exploitations olivicoles selon leur classe de dimension économique réalisée dans la question d'évaluation 2 (§ 5.2) montre que⁸⁵ :

- en **Andalucía et en Crète**, les résultats économiques (valeur ajoutée nette d'exploitation, VANE) rapportés à l'hectare des exploitations de petite dimension économique sont supérieurs à ceux des grandes exploitations. En revanche, l'ordre est inversé si on rapporte la VANE à l'unité de travail

⁸⁵ Pour Alentejo et Chypre, la taille de l'échantillon RICA est insuffisante pour réaliser de telles analyses. Cette analyse basée sur un échantillon du RICA présente plusieurs limites (voir § 5.2) dont la prise en compte des seules exploitations professionnelles, excluant une partie importante des exploitations de petites dimensions économiques.

annuel (UTA), les petites exploitations étant plus intensives en main d'œuvre que les grandes. Concernant la part des aides dans la VANE, en **Andalucía**, les exploitations de grandes dimensions dépendent un peu plus des aides que les petites (et inversement en **Crète**).

- en **Puglia**, ce sont les exploitations de grande dimension économique (plus de 40 UDE) qui ont toujours (/ha et /UTA) les meilleurs résultats économiques. Pour ce qui est de la dépendance vis-à-vis des soutiens, ceci concerne davantage les exploitations de petites dimensions que les grandes.

Ces résultats ne permettent pas d'avancer d'hypothèses sur l'évolution de la structure des exploitations en Andalucía et en Crète. En revanche, en Puglia, où le secteur de production est très fragmenté (taille moyenne des exploitations voisine de 1,7 ha, cf. § 3.1.2), on peut supposer que le changement de régime peut favoriser la sortie de petites exploitations olivicoles, car ce sont les moins rentables, et accentuer ainsi la tendance à la concentration des surfaces⁸⁶.

Evolution du nombre et de la taille (surface) des exploitations olivicoles avant/après réforme et facteurs explicatifs

La comparaison des résultats des enquêtes structure sur le nombre et la taille des exploitations entre 2005 et 2007 (tableau suivant) ne montrent pas d'effet significatif du changement de régime.

Tableau 56 : Evolution d'indicateurs de structure des exploitations olivicoles entre 2005 et 2007

	Taille moy. des exploitations	Part des exploitations < 2ha		Part des exploitations > 20ha	
		Nb exploitations	Superficies	Nb exploitations	Nb exploitations
Espagne	+1 %	-1 %	+1 %	0 %	+1 %
Andalucía	-0,8 %	0 %	+1 %	0 %	+2 %
Grèce	+0,4 %	0 %	0 %	0 %	-1 %
Crète	-1 %	0 %	0 %	0 %	-1 %
Italie	+5 %	0 %	+1 %	0 %	+2 %
Puglia	-2 %	+2 %	0 %	2 %	-3 %
Portugal	+7 %	-4 %	+1 %	-2 %	+4 %
Alentejo	+15,5 %	-3 %	+2 %	-1 %	+5 %
Chypre	-0,2 %	-1 %	0 %	-2 %	+1 %

Source : Calculs Agrosynergie à partir de données de l'enquête structure (Eurostat)

Au **Portugal**, on observe, entre 2005 et 2007, une accélération de la disparition des exploitations et des surfaces : -14 % soit -9 000 exploitations/an contre -6 000 exploitations/an en moyenne sur 2000-2005 et -12 000 ha/an contre -4 000 associée à une augmentation de la taille moyenne des exploitations de 7 %. Ces résultats ne sont pas cohérents avec les données sur les superficies de l'Institut statistique du Portugal (INE) qui ne montrent pas de forte diminution des superficies mais une stabilisation (légère augmentation de 3 000 ha). En **Alentejo**, on observe aussi une concentration accrue des surfaces : entre 2007 et 2005 la taille moyenne des exploitations olivicoles a augmenté de 15,5 % soit environ 1 ha, c'est-à-dire autant que sur les cinq années précédentes 2000-2005. Cette concentration est liée à une baisse du nombre d'exploitations associée à un maintien des surfaces après une période de baisse (-1400 exploitations/an, +265 ha/an). Les opérateurs et les autorités rencontrés lors de l'étude de cas confirment la tendance à la concentration des surfaces olivicoles dans les grandes exploitations irriguées et l'abandon des petites exploitations plus extensives (traditionnelles : faible densité de plantation, en sec) qui ne sont pas assez rentables faute de productivité suffisante. Ces éléments vont dans le sens de l'hypothèse initiale : en favorisant la disparition d'exploitations peu rentables, qui se trouvent être en Alentejo plutôt de petites exploitations traditionnelles extensives d'après les entretiens, le passage des aides couplées à l'aide découplée contribuerait à modifier la structure des exploitations (en l'occurrence il accentuerait la tendance préexistante à la concentration des surfaces). Néanmoins, les facteurs externes ont une influence majeure. Aux moteurs de la tendance de long terme, comme l'augmentation du coût de la main d'œuvre, s'ajoute la conjoncture actuelle de

⁸⁶ Nous faisons l'hypothèse ici que les exploitations de petite dimension économique sont en général des exploitations de petite surface.

forte baisse des prix qui est susceptible d'éliminer les producteurs les moins rentables. Ce facteur ressort dans les entretiens réalisés lors des études de cas, en particulier en Alentejo et en Puglia.

En **Andalucía, Puglia et en Crète**, contrairement aux effets attendus et à la tendance de long terme, on constate plutôt, une diminution de la taille moyenne des exploitations olivicoles entre 2005 et 2007 d'après les données de l'enquête structure (de 1 à 2 %). En **Andalucía**, cette baisse est en rupture avec la période 2000-2005, au cours de laquelle la taille moyenne des exploitations a augmenté de 13 % soit près de 1 ha en moyenne, avec une diminution sensible du nombre d'exploitations (-13 %) (cf. § 3.1.2). Elle est liée à une rehausse du nombre d'exploitations (+3 %) et dans une moindre mesure des surfaces (+2 %). Cette tendance n'est pas confirmée par les entretiens conduits sur le terrain. En **Puglia**, la baisse de la taille des exploitations est aussi liée à une rehausse du nombre d'exploitations (+2 %) en rupture avec la période 2000-2005 (-13 %), les surfaces restant à peu près constantes. Cette rehausse n'a pas été confirmée lors des entretiens sur le terrain, même si les opérateurs soulignent que le secteur de production d'olives est extrêmement fragmenté, encore aujourd'hui. En **Crète**, la diminution de la taille des exploitations est en continuité avec la période 2000-2005 : elle est liée à une légère augmentation du nombre d'exploitations (+1 %) et une stagnation des surfaces.

L'augmentation du nombre d'exploitations dans ces régions peut s'expliquer par l'entrée de certains opérateurs dans le secteur des olives suite au découplage de la PAC dans son ensemble (voir question d'évaluation 2 § 5.2.5). Néanmoins, le manque de recul rend toute interprétation difficile. L'absence de concentration des surfaces dans les exploitations les plus performantes sur le plan économique peut aussi s'expliquer par le fait que certaines exploitations peu rentables qui en théorie devraient disparaître continuent de produire ; ces exploitations ne répondent pas à des logiques de marché mais constituent un élément de la culture familiale et une activité secondaire. C'est notamment le cas en Puglia (mais aussi en Crète) et de façon plus générale en Italie. Selon les autorités italiennes, les effets de la baisse des prix seront surtout ressentis par les exploitations professionnelles de taille moyenne (entre 3 ha et 30-50 ha) qui devront changer leurs stratégies dans le cadre des soutiens découplés. Cependant, il n'est pas attendu de restructuration du secteur productif, mais plutôt un développement des stratégies de concentration de l'offre à travers différents types d'associations (voir le § 5.1.4.6).

5.1.4.5 La PAC et les changements d'instruments en 2004 ont induit (ou non) une rationalisation du secteur de la transformation et de la commercialisation

Une description de l'aval des filières (transformation) et commercialisation est présentée dans le § 3.1.1.1. Elle montre notamment que les secteurs de la première transformation (moulins, conserveries) et de la commercialisation (embouteilleurs pour l'huile d'olive) ont des structures complètement différentes. D'un côté le secteur de la commercialisation est marqué par une forte concentration des capitaux et est dominé par quelques grands groupes qui de plus en plus deviennent internationaux. A l'opposé, le secteur de la première transformation est très fragmenté et marqué par une implantation locale, même s'il tend à se concentrer (plus ou moins selon les régions). En **Espagne**, malgré le nombre important de moulins (1 730 dont 45 % en Andalucía), les capacités de transformation sont relativement concentrées : le tiers des volumes d'huile sont produits dans des moulins de grande capacité (1 000 à 2 500 tonnes) et la capacité moyenne des moulins est estimée à 640 t / moulin en 2007 (calculs Agrosynergie). En **Italie**, surtout dans le sud où sont localisés 70 % des moulins, et au **Portugal**, le secteur a connu une concentration importante des capacités de transformation depuis les années 1980-90, mais le nombre de moulins reste élevé et la capacité moyenne de transformation relativement faible : 120 t d'huile / moulin en Italie et 83 t / moulin au Portugal. A **Chypre**, les moulins ont une capacité similaire : autour de 114 t / moulin.

Les analyses dans la première partie de la question d'évaluation 1 (cf. § 5.1.1) ne mettent pas en évidence d'effet significatif de la réforme sur la production ou la structure des exploitations. De même, en termes de répartition géographique de la production, le changement de régime pourrait favoriser le développement déjà existant de la part des zones à avantages comparatifs (zones de plaine, irrigables, mécanisables). Néanmoins, les données ne montrent pas d'effets significatifs pour l'instant. Il est donc peu probable que la réforme ait déjà eu des effets sur la structure de l'aval de la filière puisque les

effets attendus du changement de régime sur la production ne sont pas encore visibles. De plus, l'évolution du secteur de première transformation est sans doute fortement liée à la structure oligopolistique de la filière et au développement des grands groupes d'embouteillage, par leur internationalisation et l'intégration verticale en cours de la filière. Le développement du secteur de la mise en bouteille et l'évolution des stratégies des embouteilleurs étant lui-même vraisemblablement très influencé par l'accroissement de la part de la grande distribution dans la distribution d'huile d'olive. Pour la filière d'olives de table, l'augmentation du poids de la grande distribution est aussi un facteur majeur influençant l'évolution du secteur de la transformation.

En **Espagne**, d'après les entretiens, la tendance d'évolution du secteur de la transformation devrait être à l'avenir au développement de l'intégration verticale production-transformation pour assurer des marges importantes au secteur industriel. Pour les opérateurs, l'enjeu principal du secteur de la transformation est la concentration de l'offre.

En **Italie**, le nombre d'opérateurs de 1^{ère} transformation a peu varié entre 2000/01 et 2004/05 (autour de 5 700 moulins selon Agecontrol). Néanmoins, selon un acteur d'encadrement de la filière, le nombre de moulins aurait récemment augmenté, passant à 10 000, contrairement à la tendance actuelle en Espagne et à celle des années antérieures. Ce phénomène serait lié au nombre important de petites exploitations en Italie avec de la vente directe (agro-tourisme, production de vin réputé associé à la production d'olives, etc.) qui favorise le développement de moulins de très petite capacité. Cependant, en **Puglia**, il semble, d'après les entretiens, que l'évolution du secteur soit différente. Cela peut s'expliquer par l'orientation particulière du secteur dans cette région vers la production d'huile lampante. Les autorités régionales n'observent pas d'évolution majeure, mais indiquent toutefois que certains petits moulins ont récemment cessé leur activité. Ceci est confirmé par les transformateurs qui notent en parallèle à la disparition de petits moulins en Puglia une hausse inhabituelle de la commercialisation d'olives par les entreprises de transformation du nord de l'Italie. Selon les organisations d'opérateurs rencontrées, l'enjeu principal du secteur de la transformation dans cette région porte sur la réduction des coûts via la spécialisation et la concentration de la transformation, comme en Andalucía.

D'après un opérateur de la distribution, depuis 2006 il y a eu en **Crète** une augmentation du nombre d'unités d'embouteillage associée à un accroissement des ventes d'huile d'olive conditionnées et une diversification de la gamme de conditionnement, au détriment des ventes d'huile en vrac. Il s'agit d'un changement de stratégie des moulins (privés et coopératifs) et des embouteilleurs probablement lié, en partie au moins, à la baisse importante de la demande italienne pour l'huile en vrac (confirmée par les entretiens avec les coopératives) et une volonté d'augmenter la valeur de la production exportée.

Au **Portugal**, le nombre de moulins actifs est resté constant entre 2006 et 2007, tandis que les quantités d'olives transformées ont varié selon les quantités produites (respectivement 48 et 79 t/moulin contre 57 t en moyenne sur 2002-2005). D'après les autorités régionales, en **Alentejo** le nombre de moulins est en hausse depuis 2004 (+17 % entre 2004 et 2007), contrairement à la tendance nationale. Néanmoins, cette augmentation s'accompagne d'une concentration continue des volumes d'huile produits du fait de l'augmentation des surfaces : entre 2002 et 2007, la capacité de production moyenne des moulins est ainsi passée de 87 à 141 tonnes d'huile. En parallèle, les opérateurs font part de la disparition de nombreux moulins dans leur zone de production. Ceci aurait, dans certains cas, posé des problèmes pour transformer les olives et conduit à l'abandon d'oliveraies. Outre la concentration des volumes de production d'huile, les autres tendances dans l'aval de la filière oléicole sont, d'après les entretiens, la modernisation des technologies, entre autres, grâce aux aides du programme de développement rural et aux investissements de capitaux espagnols dans la filière (production et filière intégrée).

L'article 69 au Portugal accorde une aide à la production d'huile d'olive commercialisée par les moulins et ayant fait l'objet d'analyses par un laboratoire certifié. Il pourrait donc en théorie favoriser la concentration de l'offre en huile d'olive dans les moulins et la structuration du secteur. Aucune donnée sur la part de la production commercialisée par les moulins n'a pu être identifiée. Il n'est donc pas possible d'étudier l'effet de l'article 69 sur la part des moulins dans la commercialisation d'huile d'olive.

5.1.4.6 Le soutien aux programmes de travail des organisations d'opérateurs a induit (ou non) des changements structurels au niveau de l'organisation du secteur de la production

Le soutien aux programmes de travail des organisations d'opérateurs pourrait encourager l'adhésion des producteurs à une organisation d'opérateurs et ainsi favoriser l'organisation de la filière avec un regroupement de l'offre dans ces structures (mise en œuvre du soutien détaillée dans le § 4.2.4.5).

En **France**⁸⁷, il existe une seule organisation d'opérateurs oléicoles reconnue, l'AFIDOL (Association française interprofessionnelle de l'olive, section spécialisée de l'ONIDOL⁸⁸) créée en 1999 et agréée par la Commission européenne en 2007. Elle regroupe plus de 30 000 producteurs (amateurs et professionnels), plus de 220 mouliniers, plus de 30 confiseurs et 18 pépiniéristes, soit toute la profession. L'AFIDOL est l'unique bénéficiaire de fonds communautaires et nationaux pour les programmes de travail (programme Olea 2020 de 2 135 892 euros pour la programmation 2007-2009). Ceci favorise la cohérence et les synergies dans ce secteur particulièrement mité et un travail d'ensemble sur la professionnalisation du secteur⁸⁹ et la définition d'une stratégie nationale commune⁹⁰.

En **Italie**, il semble qu'il y ait surtout des organisations de producteurs. La plus grande est l'Unaprol qui est en fait une association d'organisations de producteurs : elle regroupe 74 organisations de producteurs, soit 550 000 oliviculteurs et représente environ 50 % des surfaces olivicoles. Le nombre d'organisations de producteurs est particulièrement important en Puglia qui regroupe la moitié des organisations olivicoles italiennes (19 sur 37).

Nous n'avons pas de données sur l'évolution du nombre d'organisations, ni de la quantité d'olives ou d'huile qu'elles commercialisent mais d'après les autorités nationales le nombre d'OP et leur représentativité en termes de production commercialisée a diminué ces dernières années. Cette baisse peut être liée à l'évolution de la mission des organisations de producteurs avec la réforme : l'accompagnement des producteurs dans les tâches administratives et les demandes d'aide a été transféré des organisations vers le CAA (Centri Assistenza Agricola). Les organisations doivent donc développer leur second rôle qui est celui de la concentration de l'offre et de la commercialisation de la production. D'après les entretiens conduits en Italie, les producteurs adhérant à une organisation de producteurs sont principalement motivés par le soutien et la sécurité qu'apporte l'organisation pour la commercialisation de leur production. Toutefois, selon les autorités et les organisations d'opérateurs, de plus en plus les producteurs adhèrent pour bénéficier des actions des programmes opérationnels. Pour certains interlocuteurs, le rôle des organisations de producteurs dans la concentration de l'offre reste faible en raison de leur fragmentation. L'Unaprol considère cependant que ce rôle est en train de s'accroître rapidement.

En **Grèce**, on dénombre 24 organisations d'opérateurs reconnues mettant en œuvre un programme de travail (d'après les entretiens conduits en mars et avril 2009, ce nombre aurait doublé récemment – étude des demandes et des programmes en cours). La plupart sont des coopératives de second niveau (unions de coopératives olivicoles). Nous n'avons pas de données sur la dimension de ces organisations, ni sur l'évolution de leur nombre et dimension.

Trop peu d'éléments sont disponibles pour répondre à ce critère. Néanmoins, l'exemple de l'Italie montre que dans une certaine mesure le soutien aux programmes de travail peut encourager les producteurs à adhérer à une organisation d'opérateurs.

⁸⁷ Nous mentionnons dans cette partie la France car le rôle des programmes de travail y est intéressant.

⁸⁸ De façon précise l'ONIDOL est l'organisation nationale interprofessionnelle des oléagineux ; l'AFIDOL en fait partie pour l'instant et tend à devenir une interprofession.

⁸⁹ Le secteur olivicole est dans sa grande majorité constitué d'amateurs : selon l'ONIOI (2003) avant la réforme, 2,3 % des demandeurs d'aides produisaient plus d'une tonne d'huile par an, réalisant 42 % des volumes nationaux.

⁹⁰ Stratégie orientée vers l'amélioration de la qualité de la production et l'image du produit afin d'assurer des débouchés commerciaux à l'huile française dont les coûts de production sont très supérieurs à ceux des grands pays producteurs.

5.1.4.7 Jugement sur les effets structurels des instruments sur le secteur de production

Les effets structurels ont été analysés à plusieurs niveaux : production, aval de la filière et organisations de producteurs.

D'après l'analyse théorique, les réajustements du secteur de production engendrés par l'abandon des aides couplées pour des aides découplées peuvent se traduire au niveau des exploitations par une sortie de certains opérateurs peu performants (oliveraies les moins rentables qui auparavant étaient maintenues grâce à l'aide couplée), un développement des oliveraies dans les exploitations les plus efficaces et/ou une entrée de certaines exploitations dans le secteur. On pourrait donc constater des effets sur la structure des exploitations.

Les résultats quantitatifs (données de l'enquête structure) et qualitatifs (résultats des entretiens d'étude de cas) disponibles mettent en évidence une tendance de long terme (indépendante des instruments étudiés) à la réduction du nombre d'exploitations olivicoles et à la concentration des surfaces en oliviers traduite par un accroissement de la taille moyenne des exploitations (excepté à Chypre et de manière moins marquée en Crète que dans les autres régions). Cela étant, le secteur productif reste très fragmenté comparé au secteur de la commercialisation (embouteilleurs) et de la distribution. Les résultats de l'analyse de rentabilité des exploitations professionnelles productrices d'olives selon leur dimension économique à partir des données RICA (cf. question d'évaluation 2 § 5.2.4.4) ne permettent pas d'avancer d'hypothèses sur l'évolution de la structure des exploitations en Andalucía et en Crète sous l'effet de la réforme. En revanche, en Puglia, on peut supposer que le changement de régime favorise la sortie de petites exploitations olivicoles, car ce sont les moins rentables, et accentue ainsi la tendance à la concentration des surfaces⁹¹.

Cependant, les résultats ne montrent pas d'effet significatif du changement de régime. En **Puglia**, comme en **Andalucía** et en **Crète**, on constate, contrairement aux effets attendus, une diminution de la taille moyenne des exploitations olivicoles entre 2005 et 2007 d'après les données de l'enquête structure. En Andalucía, cette tendance n'est pas confirmée par les entretiens conduits sur le terrain, et le manque de recul rend toute interprétation difficile. L'augmentation du nombre d'exploitations dans ces régions peut s'expliquer par le fait que certaines exploitations peu rentables qui en théorie devraient disparaître continuent de produire ; ces exploitations ne répondent pas à des logiques de marché mais constituent un élément de la culture familiale et une activité secondaire. C'est notamment le cas en Puglia. Elle peut aussi s'expliquer par l'entrée de certains opérateurs dans le secteur des olives suite au découplage de la PAC dans son ensemble. Au **Portugal** mais dans une moindre mesure en **Alentejo**, on observe une accélération de la concentration des surfaces olivicoles au sein des exploitations entre 2005 et 2007 (enquête structure). Cela correspond à l'effet théorique de l'abandon des aides couplées. Néanmoins, on peut douter que cela soit la conséquence de la réforme étant donné l'inertie du secteur olivicole. De plus, cette accélération est en partie liée au coût élevé de la main d'œuvre qui favorise la disparition des petites exploitations extensives, non mécanisées.

Concernant l'aval de la filière, il se subdivise entre un secteur de la transformation qui est relativement fragmenté (moulins) et des secteurs d'embouteillage et de distribution qui sont eux très concentrés. On est dans une situation de marché oligopolistique qui détermine en grande partie les évolutions structurelles. Les instruments étudiés pourraient avoir des effets, sans doute moindres par rapport à ceux du marché, sur la structure du secteur de transformation à travers des effets sur le secteur de production. Or, ces effets sur la production ne sont pas visibles. Les éléments disponibles ne permettent pas de démontrer de lien entre la réforme et l'évolution de la structuration de l'aval.

Concernant l'organisation du secteur de la production, le soutien aux programmes de travail des organisations d'opérateurs pourrait encourager l'adhésion des producteurs à une organisation et ainsi favoriser l'organisation de la filière. Peu d'éléments sont disponibles pour analyser l'évolution de l'organisation des filières oléicoles et donc l'effet du soutien aux programmes de travail. En Italie, il

⁹¹ Nous faisons l'hypothèse ici que les exploitations de petite dimension économique sont en général des exploitations de petite surface.

semble que les programmes de travail connaissent un grand succès et soient de plus en plus un facteur motivant les producteurs à adhérer, même si ce n'est pas la raison principale (qui reste la commercialisation de la production). En France, le programme de travail unique mis en œuvre par l'AFIDOL est un véritable outil de structuration de la filière et de professionnalisation du secteur autour des enjeux spécifiques de la filière française. Ces éléments ne permettent pas de démontrer l'existence d'un lien entre la réforme et l'organisation du secteur de production. En **Grèce**, le nombre d'organisations est en forte hausse, vraisemblablement motivé par l'existence de ce soutien.

5.2. Dans quelle mesure les instruments de la PAC relatifs au secteur oléicole ont-ils contribué à une meilleure orientation des producteurs vers le marché et une amélioration de la compétitivité (QE 2) ?

5.2.1. Compréhension de la question et approche méthodologique

La meilleure orientation des producteurs vers le marché et l'amélioration de la compétitivité du secteur sont les objectifs centraux de la réforme de la PAC de 2003. Avec le découplage des aides à la production, les choix productifs des oléiculteurs devraient être principalement déterminés par les facteurs de marchés, et par conséquent davantage répondre à la demande de ce marché.

La question invite à compléter les résultats des effets des instruments sur les surfaces, les pratiques et la qualité (question d'évaluation 1) par une analyse de la rentabilité de la production oléicole pour comprendre dans quelle mesure le secteur est compétitif et estimer l'importance des soutiens de la PAC dans cette rentabilité (critère 1). Le découplage des aides à la production doit entraîner une baisse de la rentabilité de la culture au sens de marge brute dégagée à l'ha. Cette baisse de la marge brute est compensée par le versement des DPU (aides directes au revenu). Le manque de recul vis-à-vis de la réforme limite l'analyse des effets dans les temps. La comparaison entre régions, pour différents types d'exploitations et le rôle des facteurs extérieurs (prix et coûts de production en particulier) sont mis en avant. Un travail spécifique sur la vulnérabilité du secteur aux variations du facteur 'prix' est également mené pour comprendre la situation du secteur dans un contexte découplé et en prise direct avec le marché (critère 2).

Enfin, la compétitivité du secteur oléicole peut aussi s'apprécier vis-à-vis des usages alternatifs des ressources, en particulier du sol, c'est-à-dire vis-à-vis des cultures alternatives (critère 3). Une des caractéristiques de l'oliveraie est d'occuper pour partie des zones écologiques pauvres, où il n'existe parfois pas d'alternatives agronomiques. Dans les régions où les alternatives sont possibles, la transition entre oliveraies et cultures alternatives est toutefois une décision complexe et de long terme, où interviennent de nombreux facteurs autres que la rentabilité stricte des productions.

Nous terminons cette question, par une discussion, nourrie des résultats des questions d'évaluation 1 et 2, sur les liens entre les instruments en place, les évolutions quantitatives et qualitatives éventuelles de la production et la meilleure réponse ou non aux exigences du marché (Critère 4).

5.2.2. Critères d'évaluation et indicateurs

Critère 1 : La PAC a permis (ou non) une amélioration de la rentabilité de la culture d'olives

- Analyse de la rentabilité de l'oléiculture, par régions, pour les exploitations irriguées et non irriguées, et par taille économique d'exploitation : valeur ajoutée brute, valeur ajoutée nette d'exploitation
- Part des aides dans la valeur ajoutée nette d'exploitation, avec et sans DPU
- Cas des exploitations non professionnelles

Critère 2 : La rentabilité du secteur est fortement (ou non) sensible au niveau de prix

- Part de la production et des exploitations non rentables dans différents contextes de prix, selon différents indicateurs de marge
- Caractérisation des exploitations non rentables

Critère 3 : La PAC a permis (ou non) une amélioration de la compétitivité de la culture d'olives par rapport aux cultures alternatives

- Point de vue des acteurs sur les alternatives, par région
- Evolution des superficies d'oliveraies et cultures alternatives, par région
- Indice de rentabilité relative : ratio des VANE/ha et VANE/UTA entre oliveraies et cultures alternatives

Critère 4 : Les évolutions de la PAC ont permis (ou non) une meilleure orientation de la production au marché

- Evolution quantitative et qualitative de la production (QE1)

- Facteurs clés d'évolution de la production

5.2.3. Sources de données et limites de l'analyse

La limite principale de réponse à cette question est la récence de la mise en œuvre de la réforme qui ne permet pas d'observer d'effets sur les pratiques des producteurs et la structure de la filière permettant d'évaluer les effets sur la compétitivité du secteur. C'est pour cette raison que nous nous concentrons sur des indicateurs de cette compétitivité que sont la rentabilité des systèmes de production ou la comparaison avec les cultures alternatives.

Les données utilisées pour répondre sont les données du RICA (données individuelles d'un échantillon d'exploitations spécialisées en oléiculture dans les régions d'étude de cas dans les critères 1 et 2 ; résultats standards par orientation technico économique OTEX dans le critère 3) et les résultats de la question d'évaluation 1 (résultats qualitatifs et données de surfaces). Au fur et à mesure des analyses, nous présentons les éléments principaux sur la fiabilité de ces données.

Dans les données RICA, seule la campagne 2006 est disponible après la réforme. Ceci ne permet donc en aucune mesure d'analyser les évolutions de la rentabilité suite à la réforme. Les conclusions se limitent à des comparaisons de structure et de niveau de rentabilité entre régions et types d'exploitations, pour pouvoir, avec les réponses à la question d'évaluation 1, proposer une réflexion sur les effets du régime sur la compétitivité du secteur.

5.2.4. La PAC a permis (ou non) une amélioration de la rentabilité de la culture d'olives

5.2.4.1 Introduction méthodologique

Les analyses de rentabilité des exploitations possédant des oliveraies sont réalisées à partir de données provenant de la base de données comptables communautaire du RICA, dans les régions d'étude de cas. Cette base est représentative de l'ensemble des exploitations agricoles professionnelles de l'Union Européenne. Nous excluons par conséquent d'emblée toutes les exploitations olivicoles considérées comme non professionnelles, qui représentent environ 46 % de l'ensemble des exploitations productrices d'olives en 2005, d'après les données de l'Enquête structure (41 % en 2007). En termes de superficies, ces exploitations représentent 10 % des surfaces d'oliveraies en 2005, et 8 % en 2007⁹².

Le RICA ne fournissant pas séparément les coûts de chaque atelier de production, nous travaillons sur un échantillon d'exploitations relativement spécialisées : exploitations agricoles dont au moins 50 % du produit brut total correspond à la production des oliveraies⁹³. L'analyse de la rentabilité de l'oléiculture est approximée par l'analyse de la rentabilité de ces exploitations.

⁹² Détail de la représentativité des exploitations non professionnelles par rapport à la population totale des exploitations possédant des oliveraies. En Andalousie, nous éliminons des classes d'UDE supplémentaires pour des raisons d'échantillon; en conséquence, l'analyse porte sur les exploitations de plus de 8 UDE.

		2003	2005	2007
Andalousie	Exploitations	43 % (66 % si jusqu'à 8 UDE)	29 % (57 % si jusqu'à 8 UDE)	26 % (54 % si jusqu'à 8 UDE)
	Surfaces olivicoles	9 % (19,1 % si jusqu'à 8 UDE)	5 % (14,3 % si jusqu'à 8 UDE)	4 % (12,6 % si jusqu'à 8 UDE)
Puglia	Exploitations	64 %	66 %	60 %
	Surfaces olivicoles	25 %	30 %	24 %
Kriti	Exploitations	40 %	37 %	34 %
	Surfaces olivicoles	13 %	11 %	10 %
Chypre	Exploitations	38 %	34 %	30 %
	Surfaces olivicoles	4 %	18 %	14 %
Alentejo	Exploitations	46 %	49 %	52 %
	Surfaces olivicoles	11 %	11 %	12 %

Source : Enquête Structure des exploitations agricoles 2003, 2005 et 2007

⁹³ De fait, ces taux sont bien plus importants, voir Tableau 57.

Pour s'affranchir du biais lié au changement des individus suivis d'une année sur l'autre, nous travaillons avec des échantillons constants sur la période 2003-2006 (sauf pour Chypre et Alentejo où les échantillons sont insuffisants).

Afin d'obtenir des moyennes qui s'approchent au mieux de la réalité, un coefficient de pondération est calculé pour chaque exploitation, pour chaque année. En Andalucía, Puglia et Crète, ces coefficients sont recalculés sur la base des résultats des enquêtes structures 2003, 2005 et 2007 et permettent d'être représentatif dans chacune des régions de la répartition par classe d'UDE (Unité de dimension économique) des exploitations professionnelles possédant des oliveraies. A Chypre et en Alentejo, les coefficients de pondération utilisés sont ceux du RICA. Comme l'échantillon n'est pas constant, une grande prudence est nécessaire pour l'interprétation des évolutions observées d'une année sur l'autre.

Limites

L'utilisation des données du RICA dans l'analyse de la rentabilité des exploitations d'olives présente plusieurs limites :

- Comme mentionné précédemment, après la réforme, **seule l'année 2006 est disponible**.
- Comme précisé ci-dessus, le RICA ne comprend que des exploitations professionnelles⁹⁴. Les conclusions ne sont donc pas applicables à l'ensemble du secteur de production, mais uniquement aux exploitations professionnelles.
- Les échantillons sont composés d'exploitations spécialisées. Deux points méritent l'attention :
 - Seules les données concernant les exploitations ayant un produit brut oléicole de plus de 50 % sont analysées. En Andalucía et en Puglia, les exploitations spécialisées représentent une large part des exploitations ayant des oliveraies et couvrent une partie très importante de la superficie d'oliveraies. Cependant, ce choix limite la portée de l'analyse pour la Crète, Chypre et l'Alentejo, du fait de la part non négligeable de la production faite en dehors de ces exploitations (§ 3.1.2, le Tableau 9).
 - L'ensemble des coûts de production sont attribués à l'atelier olive⁹⁵. En Puglia et Chypre, ceci induit un biais lié à la présence d'autres cultures (spécialisation en oliveraies respectivement à 81 % et 83 %, en moyenne sur 2003-2006 – cf. Tableau 57).
- La diversité des systèmes de production n'est pas abordable au travers des données du RICA. Certains critères discriminant les systèmes (exploitations intensives / traditionnelles extensives) ne sont pas renseignés et, notamment, la pente des parcelles ou la densité de plantation des arbres. La pratique de l'irrigation est en revanche accessible, ainsi que la dimension économique des exploitations.
- La taille des échantillons est parfois limitante. En Alentejo et à Chypre, nous ne pouvons pas travailler à échantillon constant, ce qui induit un biais lié aux modifications de la composition de l'échantillon d'une année sur l'autre. Certaines divisions en sous-groupes ne sont pas possibles car les sous groupes seraient trop petits : dans le § 5.2.4.4, pour certains groupes d'UDE ; pas de groupe d'exploitations non irriguées en Crète (§ 5.2.4.3).
- En Andalucía, en Puglia, en Alentejo et à Chypre, la production des oliveraies est enregistrée dans le RICA en tonnage de fruits produits. Il n'y a qu'en Crète et partiellement à Chypre où la production est mesurée en tonnages d'huile d'olive. Nous appliquons un rendement d'huile de 20 %.
- Enfin, nous n'analysons pas les résultats de la production d'olives de table.

⁹⁴ Dans la mesure où les échantillons le permettent (nous avons éliminé quelques exploitations dont les coefficients de pondération étaient très supérieurs aux autres et pouvaient peser de manière disproportionnée sur la moyenne : en particulier les exploitations de moins de 8 UDE en Andalucía)

⁹⁵ Le RICA n'alloue pas les coûts aux différentes cultures. Une bonne connaissance des systèmes de production locaux est nécessaire pour pouvoir établir une clé de répartition des coûts entre les différents ateliers de l'exploitation. Pour les exploitations spécialisées, on suppose que l'ensemble des coûts est dédié à la culture.

Méthode

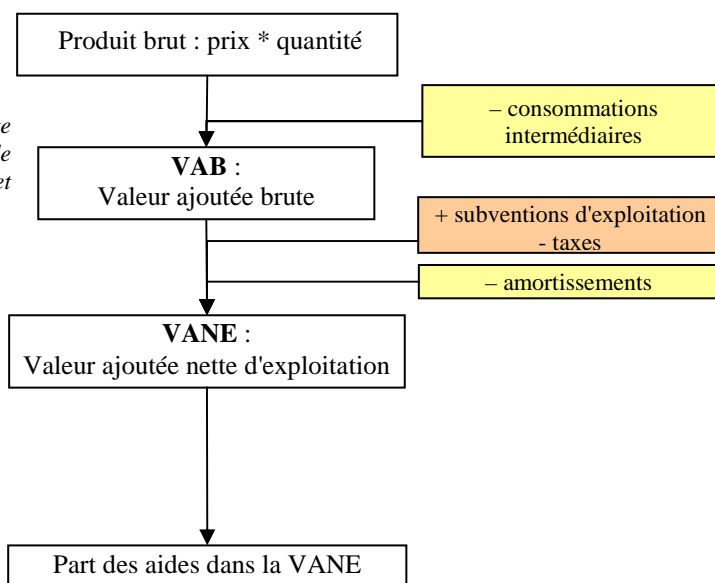
L'analyse des évolutions de la rentabilité de l'olivieraie et la contribution des aides est basée sur les indicateurs suivants :

La valeur ajoutée brute (VAB) ou marge brute représente la rémunération globale des facteurs de production : travail (familial et/ou salarié), foncier et capitaux propres ou empruntés.

La valeur ajoutée nette d'exploitation (VANE) prend en compte l'amortissement de la culture, qui est a priori un poste important dans le cas d'une culture pérenne, et les subventions. Elle permet de montrer l'évolution de la rentabilité des exploitations.

Par définition, la VANE inclut toutes les subventions d'exploitations (aides couplées et DPU notamment).
Pour 2006, nous présentons la VANE avec et sans DPU.

La part des aides dans la VANE est le ratio entre le montant des aides et la VANE.



L'oléiculture étant une activité qui requiert une main d'œuvre importante, il est intéressant de présenter l'évolution des indicateurs par Unité de travail Agricole (UTA). Les UTA comptabilisent l'ensemble de la main d'œuvre, salariée et familiale, de l'exploitation. Ceci permet de voir l'intensité en main d'œuvre de l'oléiculture. Les Unités de travail familial (UTF) représentent uniquement la main d'œuvre familiale, non salariée. Les indicateurs sont présentés également par hectare (ha).

En complément des données du RICA, les études de cas et les entretiens permettent de compléter ces résultats.

Structure

Dans un premier temps, nous nous intéressons aux résultats des régions dans leur ensemble. Puis, dans le but de comparer différents systèmes de production, nous étudions, dans la mesure permise par les échantillons, la rentabilité des cultures en fonction :

- de la pratique de l'irrigation (exploitations irriguées / exploitations en sec),
- de la classe de taille d'UDE (petites / grandes exploitations).

5.2.4.2 Rentabilité et part des aides au niveau régional

Tableau 57 : Caractéristiques des échantillons d’exploitations par région (moyennes sur la période 2003-2006)

	Andalucía	Crète	Puglia	Chypre	Alentejo
Nombre d’exploitations de l’échantillon	132	72	142	Variable	
Population représentée par l’échantillon en 2006 ⁹⁶	50 005	19 480	31 622	3206	1333
Part de l’olive dans le produit brut	97 %	89 %	81 %	83 %	87 %
SAU moyenne (ha)	24,7	3,8	9,0	2,4	62,7
SAU oliveraies (ha)	21,5	3,3	7,0	32	1,34
UTA/SAU	0,13	0,34	0,14	0,31	0,03
UTF/UTA	0,66	0,93	0,8	0,93	0,61

Source : Elaboration Agrosynergie à partir de données RICA

Ces premières caractéristiques indiquent que le profil des exploitations spécialisées en culture de l’olive varie en fonction des régions. Les exploitations d’Andalucía sont en moyenne plus grandes qu’en Puglia et en Crète et nécessitent un faible nombre d’actifs à l’hectare. La Crète, au contraire, présente des exploitations de petite superficie intensive en main d’œuvre, à 93 % familiale. Les exploitations olivicoles de Puglia sont de taille intermédiaire et fonctionnent avec peu de main d’œuvre, principalement d’origine familiale (80 %).

Valeur ajoutée brute (=volume*prix-consommations intermédiaires)

Figure 38 : Evolution de la VAB / ha, en €

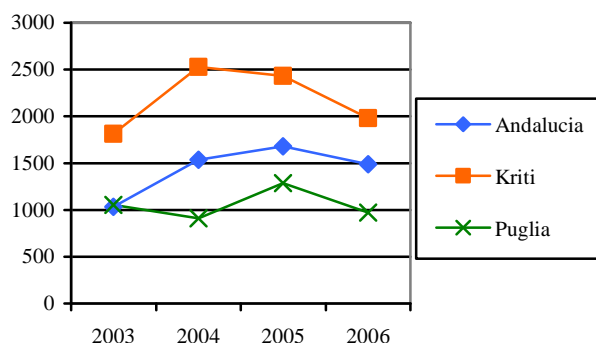
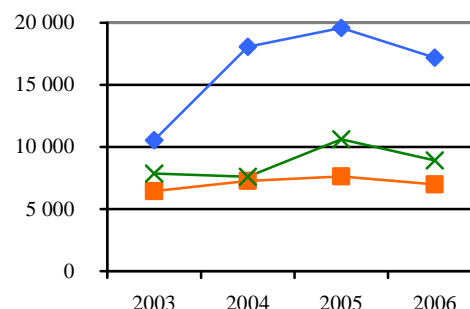


Figure 39 : Evolution de la VAB / UTA, en €



Source : Elaboration Agrosynergie à partir de données RICA

La valeur ajoutée brute des exploitations dépend des rendements, des coûts de production et des prix de vente (cf. Tableau 58) : la hausse des prix - record fin 2005 début 2006 - se répercute dans les prix calculés du RICA sur un prix maximum en 2005.

Les exploitations crétoises dégagent une meilleure marge à l’hectare que les exploitations d’Andalucía et de Puglia. Le détail des différents postes constituant la VAB montre que les consommations intermédiaires ramenées à l’hectare sont pourtant plus élevées en Crète (autour de 1000 €/ha) qu’en Puglia (environ 800 €/ha) et qu’en Andalucía (environ 400 €/ha). Les rendements sont en revanche meilleurs en Crète (autour de 5 tonnes/ha, moins de 4 en Andalucía et en Puglia) ce qui explique que le produit brut à l’hectare de la Crète soit supérieur d’un tiers à celui de l’Andalucía et d’environ le double par rapport à celui de Puglia.

⁹⁶ exploitations professionnelles spécialisées en oliviculture : exploitations de plus de 2 UDE en Crète et de plus de 4 UDE en Puglia. En Andalucía, pour une raison d’homogénéité des coefficients, nous considérons les exploitations à partir de 8 UDE sur la période 2004-2006 (voir Annexe QE2- Note méthodologique pour l’analyse de la rentabilité).

Par contre, la valeur ajoutée par UTA est faible en Crète du fait de la faible superficie par actif. Inversement, les exploitations andalouses enregistrent les meilleures marges à l'UTA du fait d'un nombre d'UTA/ha faible.

Tableau 58 : Détails de la VAB, en €

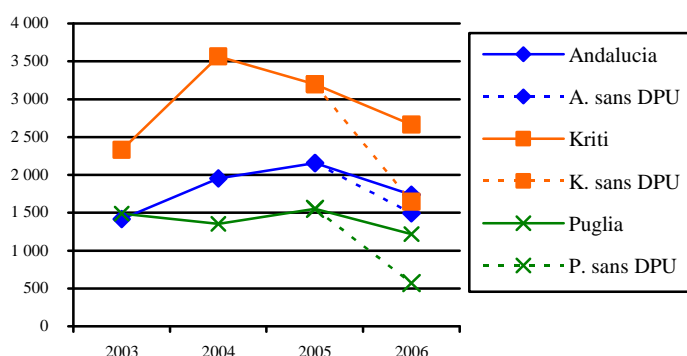
		2003	2004	2005	2006	Variation 2005/2006
Consommations intermédiaires / ha de SAU	Andalucía	423	371	414	382	-8 %
	Crète	792	1053	1239	1082	-13 %
	Puglia	757	824	829	807	-3 %
Prix euros/tonne d'olive	Andalucía	479	503	597	557	-7 %
	Crète	519	515	766	568	-26 %
	Puglia	548	474	661	565	-15 %
Rendements en tonnes d'olives/ha d'oliveraies	Andalucía	2,6	4,0	3,7	3,6	-3 %
	Crète	4,8	6,6	4,5	4,9	9 %
	Puglia	3,7	4,2	3,5	3,4	-3 %

Source : Elaboration Agrosynergie à partir de données RICA

Les évolutions de la VAB au cours du temps sont principalement liées aux variations des prix de vente, notamment en Puglia et en Andalucía et aux variations de rendements en Crète.

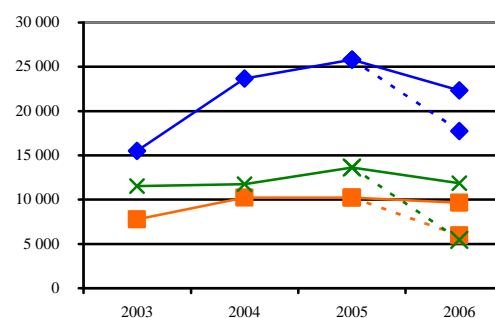
Valeur ajoutée nette d'exploitation (VAB + subventions d'exploitation – taxes - amortissements)

Figure 40 : Evolution de la VANE (avec et sans DPU) par ha, en €



Source : Elaboration Agrosynergie à partir de données RICA

Figure 41 : Evolution de la VANE (avec et sans DPU) par UTA, en €

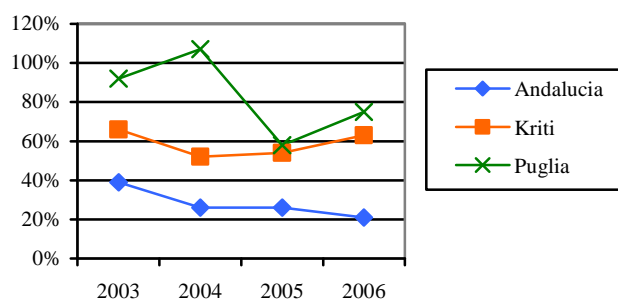


La valeur ajoutée nette inclut les amortissements et les subventions. Les valeurs très faibles du poste 'amortissements' le rendent négligeable vis-à-vis des autres postes qui composent la VANE. Celle-ci se différencie donc de la VAB principalement par les subventions.

Dans les trois régions, les évolutions des VANE/ha (Figure 40) suivent les mêmes tendances que les VAB/ha (Figure 38). La rentabilité de l'oliviculture entre 2003 et 2006, suit donc globalement l'évolution des prix et/ou des rendements moyens. Les exploitations de Crète sont les plus rentables à l'hectare et les exploitations d'Andalucía sont les plus rentables à l'unité de travail pour les mêmes raisons que mentionnées plus haut.

Les résultats des enquêtes agriculteurs menées en étude de cas valident ce point : en Andalucía, 17 des 26 agriculteurs enquêtés considèrent que la culture de l'olivier est rentable dans leur région. Par contre en Puglia et en Crète, en général, les agriculteurs ne considèrent pas cette culture rentable. Dans toutes les régions, les producteurs mentionnent les prix comme le premier facteur de rentabilité (ces prix ayant baissé de 50 % entre 2006 et 2009) ; en Andalucía et en Crète, les producteurs mentionnent aussi l'augmentation des coûts de production.

Figure 42 : Evolution de la part des aides (couplées et découplées) dans la VANE (DPU inclus), en %⁹⁷



Source : Elaboration Agrosynergie à partir de données RICA

Les aides (couplées et découplées) représentent une part importante des résultats économiques, avant la réforme et l'année de la réforme : environ 30 % de la VANE en Andalusía, 60 % en Crète et 80 % en Puglia. Il n'y a pas de baisse significative de la part des aides dans la rentabilité de la culture avec la réforme puisque le changement de régime ne modifie pas le niveau global de soutien.

De 2003 à 2005, l'évolution de la part des aides dans la VANE dépend davantage des variations de la VANE que des variations de l'aide. En Puglia, les évolutions de ce ratio sont liées aux variations du prix (baisse du prix en 2004 puis hausse en 2005). En Crète, la part des aides dans la VANE suit l'évolution des rendements (hausse des rendements en 2004 puis baisse). En Andalusía, la baisse de la part des aides de 2003 à 2005 est liée à la hausse du prix et des rendements (voir Tableau 58).

En 2006, année où le prix moyen de vente diminue nettement, la part des aides dans la VANE se renchérit en Puglia et Crète. En Andalusía, elle continue de diminuer car les aides du premier pilier diminuent de 15 % avec le passage au découplage et les autres soutiens (dont le RDR) diminuent de 60 %, tandis que la marge brute ne diminue que de 11 %.

Au niveau des régions d'étude de cas⁹⁸ la plupart des producteurs (77 sur 85 enquêtés) considèrent que les aides jouent un 'rôle important' avant 2006 (voire 'très important', en particulier en Andalusía (19 sur 26 enquêtés) et en Puglia (10 sur 20 enquêtés)) dans la rentabilité de la culture de l'olive ; ce rôle est encore plus important après 2006, ce qui est logiquement lié à la baisse des prix. Ce ressenti est en concordance avec les résultats des analyses RICA.

Chypre et Portugal

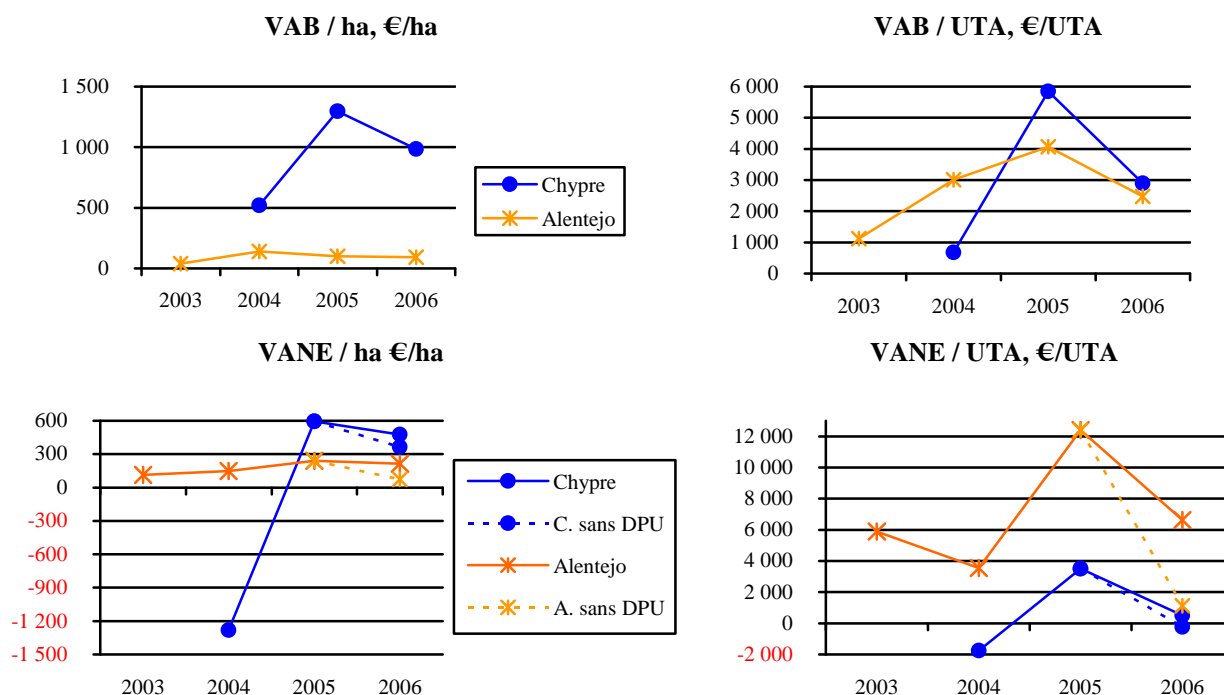
Pour Chypre⁹⁹ et Alentejo, l'analyse a été menée à partir de l'échantillon dans son intégralité (non constant). L'échantillon Alentejo est spécialisé à 87 % en oliviculture et l'échantillon chypriote à 83 %. Pourtant, la surface en oliveraies recouvre en moyenne 51 % de la SAU des exploitations de Alentejo et 56 % dans l'échantillon chypriote. Les indicateurs ramenés à l'hectare (et en particulier les valeurs ajoutées) ne doivent donc pas être interprétés comme principalement liés à l'atelier olive, mais bien comme des valeurs ajoutées de l'ensemble de l'exploitation. De plus, les échantillons n'étant pas constants, les évolutions des résultats présentés sont à interpréter avec de grandes précautions.

⁹⁷ Les exploitations présentant des VANE négatives (subventions comprises) ne sont pas considérées ici.

⁹⁸ Andalusia, Puglia, Crète et Alentejo

⁹⁹ Pour Chypre, les données RICA n'existent qu'à partir de 2004, date de son entrée dans l'UE.

Figure 43 : Evolution de la rentabilité en Alentejo et à Chypre



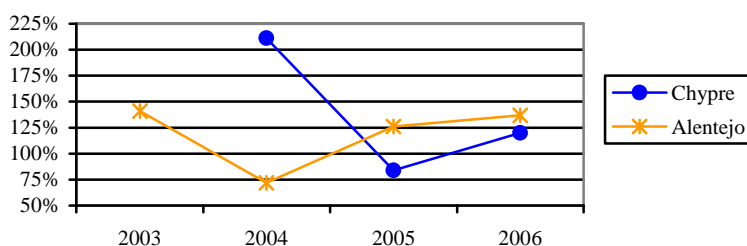
Source : Elaboration Agrosynergie à partir de données RICA

Tableau 59 : Détails de la marge à Chypre et en Alentejo, €

		2003	2004	2005	2006
Consommations intermédiaires / ha de SAU	Chypre	-	2 160	850	888
	Alentejo	141	229	132	185
	Alentejo	268	1 008	349	390
Prix euros/tonne d'olive	Chypre	-	481	525	754
	Alentejo	312	343	372	206
Rendements en tonnes d'olives/ha d'olivieraie	Chypre	-	5,7	5,3	3,3
	Alentejo	0,6	2,1	0,8	1,0
	Alentejo	0,02	0,08	0,02	0,04

Source : Elaboration Agrosynergie à partir de données RICA

Figure 44 : Evolution de la part des aides (couplées et découplées) dans la VANE (DPU inclus) en Alentejo et à Chypre, en %¹⁰⁰



Source : Elaboration Agrosynergie à partir de données RICA

Ces deux régions présentent les résultats économiques assez faibles. Des rendements élevés et des prix moyens permettent aux producteurs de **Chypre** d'afficher un produit brut à l'hectare d'olivieraie de l'ordre de ceux de Puglia. Par ailleurs, Chypre emploie une main d'œuvre importante ce qui explique

100 Les exploitations présentant des VANE négatives (subventions comprises) ne sont pas considérées ici.

les résultats économiques par UTA faibles, par rapport à la Crète, Andalucía et Puglia. En **Alentejo**, les rendements en olives sont particulièrement faibles en Alentejo (ce qui est confirmé par les données Eurostat) et induisent une VAB (/UTA ou /ha) très faible.

En termes de rentabilité (VANE), les exploitations **chypriotes** affichent des résultats très bas voire négatifs. Notons que les amortissements sont très élevés en comparaison avec les autres régions (plus de 1 000 €/ha contre moins de 100 en Andalucía et Alentejo, autour de 350 en Puglia et de 650 en Crète). La part des aides dans la VANE est importante – de l'ordre de 100 % (cf. Figure 44), mais elles sont insuffisantes pour maintenir un revenu positif dans la moitié des exploitations : les exploitations de l'échantillon avec une VANE négative (aides comprises) sur la période 2005-2006 représentent 53 % des exploitations¹⁰¹. Ce chiffre s'élève à 70 % si les aides ne sont pas prises en compte.

En **Alentejo**, la rentabilité de l'oliviculture reste très faible en comparaison avec les régions concurrentes (Andalucía, Puglia, Crète). Par UTA, on retrouve des niveaux équivalents à ceux de la Crète du fait du très faible nombre d'UTA comptabilisé. Les aides y sont comparativement aux autres régions assez faibles (197 euros/ha en moyenne sur la période 2003-2006). Les exploitations sont elles aussi fortement dépendantes des aides (entre 75 % et 140 % selon les années de la VANE). Toutefois, lors des études de cas, 14 des 19 agriculteurs rencontrés en Alentejo considèrent que l'oliviculture est rentable.

5.2.4.3 Irrigué versus non irrigué

L'irrigation est un critère déterminant dans la distinction des systèmes de production. Nous comparons les résultats économiques moyens des exploitations spécialisées en oliviculture qui pratiquent l'irrigation et ceux des exploitations non irriguées.

Notons, que les coefficients de pondération utilisés ne permettent pas une bonne représentation de ces deux sous-groupes puisqu'ils ont été calculés par classes d'UDE. En Crète, l'échantillon RICA d'exploitations non irriguées est non significatif (moins de 15 exploitations), nous ne les présentons donc pas.

Tableau 60 : Caractéristiques des échantillons d'exploitations conduites en irrigué ou sec (moyennes sur la période 2003-2006)

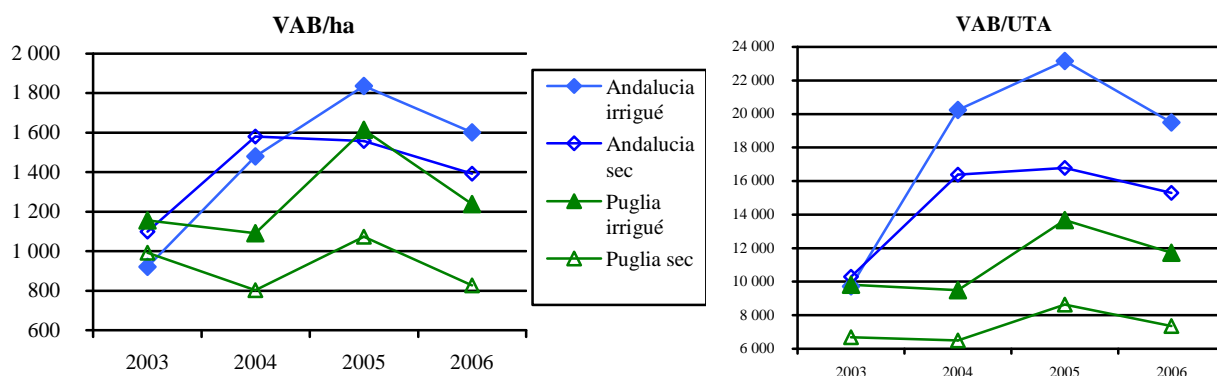
	Andalucía		Puglia	
	Irrigué	Sec	Irrigué	Sec
SAU moyenne (en ha)	28,1	21,6	12,1	7,1
UTA/SAU	0,12	0,14	0,14	0,14
UTF/UTA	0,62	0,70	0,79	0,81

Source : Elaboration Agrosynergie à partir de données RICA

Sur la base de ces premières caractéristiques, en Andalucía et en Puglia, les exploitations en sec sont plus petites que les irriguées et emploient légèrement plus de main d'œuvre familial.

¹⁰¹ Calculé par application des coefficients de pondération aux exploitations dont la VANE est négative

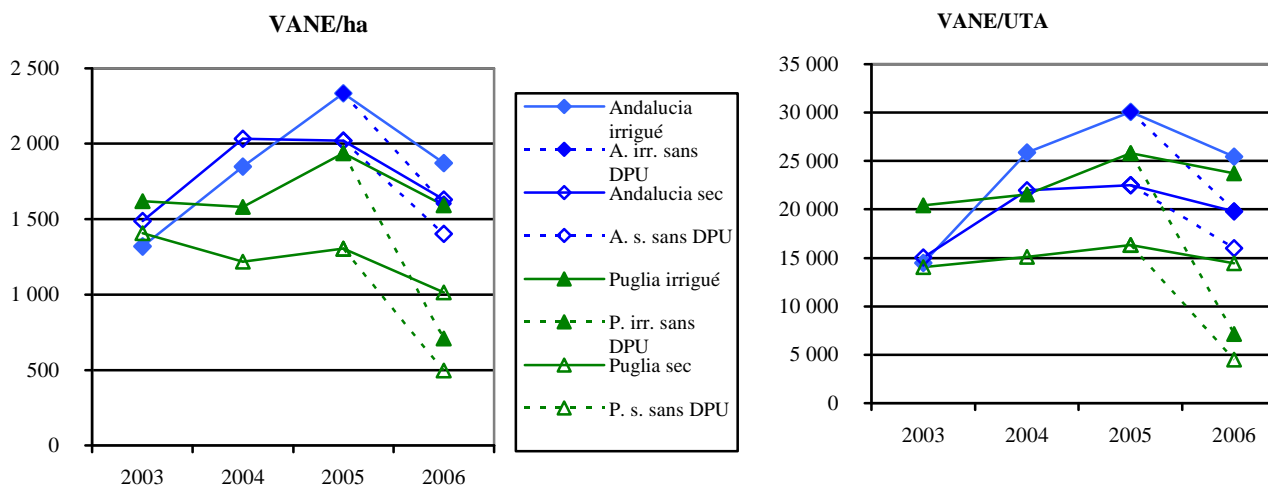
Figure 45 : Evolution des VAB/ha et VAB/UTA des exploitations à oliveraies irriguées et en sec (en €)



Source : Elaboration Agrosynergie à partir de données RICA

Les évolutions des marges brutes ont la même allure que celles de l'échantillon global. De façon générale, les exploitations irriguées présentent de meilleurs résultats que les non irriguées grâce à de meilleurs rendements (malgré une grande hétérogénéité au sein des échantillons). Par contre, les consommations intermédiaires sont plus élevées pour les oliveraies irriguées : au-delà du coût supplémentaire de l'irrigation (13 % des consommations intermédiaires en Andalusia, et 4 % en Puglia), les exploitations qui irriguent sont aussi celles qui utilisent le plus d'intrants (la part des coûts liés aux engrais dans les coûts spécifiques est plus importante en système irrigué en Andalusia et équivalente en irrigué et non irrigué en Puglia ; en ce qui concerne les frais de protection des cultures, ils sont supérieurs avec irrigation en Puglia (+54 %) et en Andalusia (+23 %)).

Figure 46 : Evolution de la VANE (avec et sans DPU) /ha et de la VANE (avec et sans DPU) /UTA des exploitations à oliveraies irriguées et en sec (en €)



Source : Elaboration Agrosynergie à partir de données RICA

Les VANE/ha et VANE/UTA suivent également les mêmes tendances que celles de l'échantillon total ; les évolutions d'une année à l'autre sont liées aux changements de prix et/ou aux variations de rendements.

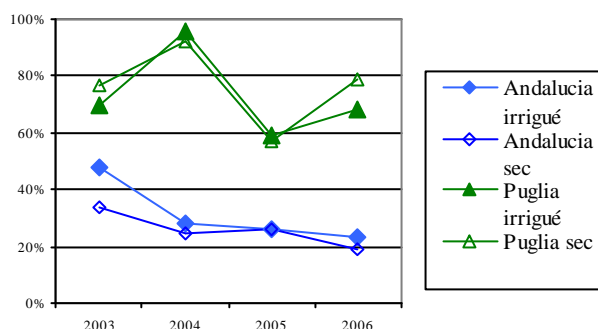
Au sein d'une même région, les exploitations irriguées sont en général plus rentables que les non irriguées, mais les deux types sont également dépendants vis-à-vis des soutiens publics.

Les exploitations irriguées de **Puglia** sont nettement plus rentables que leurs homologues en sec (en moyenne +36 % à l'hectare et +50 % à l'unité de travail).

En revanche, en **Andalucía**, l'irrigation permet moins de différencier les exploitations en termes de rentabilité ; en 2003 et 2004, la rentabilité (VANE à l'ha ou par UTA) est identique ou supérieure dans les systèmes en sec. Toujours en Andalucía, la rentabilité à l'hectare et la dépendance aux soutiens publics sont relativement proches pour les deux types d'exploitations. Ceci peut s'expliquer par le fait qu'il existe une hétérogénéité au sein des exploitations irriguées : on trouve à la fois des systèmes irrigués traditionnels et des systèmes irrigués intensifs, dont la moyenne totale des résultats se rapproche de ceux des systèmes non irrigués. En termes de rentabilité à l'unité de travail, ce sont les exploitations irriguées qui sont les plus performantes.

L'analyse des postes coûts indique que les exploitations irriguées ont des coûts d'amortissement du matériel et des cultures plus élevés que les exploitations non irriguées.

Figure 47 : Evolution de la part des aides dans la VANE (DPU inclus) des exploitations à oliveraies irriguées et en sec, en %¹⁰²



Source : Elaboration Agrosynergie à partir de données RICA

Enfin, la part des aides dans la VANE (DPU inclus) est, dans chacune des régions, identique pour les exploitations irriguées et non irriguées. Ceci correspond en Puglia à des coûts de production du litre d'huile identiques dans les exploitations en sec et en irrigué (les prix de vente et les montants d'aide étant en moyenne les mêmes dans les deux types d'exploitations¹⁰³). En Andalucía, le détail des données montre en moyenne que les coûts de production à la tonne sont plus élevés dans les systèmes irrigués que dans les secs, mais bénéficient en moyenne de soutiens à la tonne supérieurs (sur la période 2003-2006, entre 134 et 179 €/tonne en irrigué et entre 118 et 208 €/t en sec).

L'étude de Garcia Brenes (2005) permet de compléter ces résultats pour l'Andalucía. L'auteur présente des travaux sur la rentabilité des exploitations andalouses selon une typologie qu'il a déterminée. Les exploitations sont classées en fonction de deux caractéristiques : la taille (petite, moyenne et grande¹⁰⁴) et les rendements (système en sec versus irrigué¹⁰⁵), ce qui donne un total de 12 groupes. La comparaison des différents systèmes indique que, de façon globale, les améliorations de rentabilité de la production sont réduites pour la culture de l'olivier. Au sein des exploitations non irriguées, il existe des économies d'échelle dues à la mécanisation de la récolte : plus l'exploitation est grande (en termes de surface), plus les coûts unitaires diminuent. Par contre, les exploitations irriguées ne bénéficient pas

¹⁰² Les exploitations présentant des VANE négatives (subventions comprises) ne sont pas considérées ici. Les exploitations dont les aides représentaient plus de 600 % de la VANE ne sont pas non plus prises en compte dans un souci d'homogénéité.

$$\text{Part des aides pour 1 ha} = \frac{\text{Aide}_{\text{à la tonne}} * \text{rendement}}{(\text{Prix}_{\text{à la tonne}} + \text{Aide}_{\text{à la tonne}} - \text{Coûts}_{\text{à la tonne}}) * \text{rendement}}$$

A prix et niveau d'aide constants, la part des aides est identique (entre deux types d'exploitation) si et seulement si les coûts à la tonne sont identiques.

¹⁰⁴ Minifundio : exploitations de moins de 15 ha ; exploitations intermédiaires : de 15 à 100 ha ; latifundios : plus de 100 ha.
¹⁰⁵ Oliveraies en sec à rendements bas : < 1000 kg d'olives par ha ; oliveraies en sec à rendements moyens : 1 000 à 2 500 kg d'olives par ha ; oliveraies en sec à forts rendements : 2 500 à 4 000 kg d'olives par ha ; oliveraies irriguées : plus de 4 000 kg d'olives par ha.

d'amélioration de leur marge : les grandes exploitations irriguées présentent des coûts à la tonne aussi élevés que ceux des petites exploitations en raison d'investissements importants. Enfin, en ce qui concerne le revenu à l'hectare, il diffère très peu entre les petites et les grandes exploitations.

Le projet OLIVERO (Fleskens, 2005) fait une analyse de la rentabilité des systèmes de production de montagne et zones de pente dans différentes régions de production. Plus le système est productif et plus la rentabilité à l'hectare est élevée (avec ou sans aide). En particulier, les exploitations intensives irriguées dégagent de meilleures marges que les autres systèmes bien qu'elles aient des coûts totaux à l'hectare supérieurs. Contrairement aux résultats de l'analyse RICA précédente et à l'étude de Brenes, les coûts totaux de production ramenés au litre d'huile sont inférieurs dans les systèmes irrigués que dans les autres systèmes. L'étude OLIVERO est présentée au § 2.3 : les données par systèmes sont notamment des moyennes entre plusieurs régions de production et le nombre d'exploitation est très réduit.

5.2.4.4 Selon les classes de dimension économique

Nous décomposons à présent l'échantillon selon des groupes de dimension économique des exploitations (UDE : unité de dimension économique). Le découpage varie d'une région à l'autre pour pouvoir garder des échantillons significatifs (au moins 15 exploitations) et un découpage relativement homogène de la population réelle.

Tableau 61 : Caractéristiques des échantillons d'exploitations par UDE (moyenne 2003-2006)

	Andalucía		Crète		Puglia		
	8 à 40 UDE exclus	40 UDE et plus	2 à 8 UDE exclus	8 UDE et plus	4 à 8 UDE exclus	8 à 40 UDE exclus	40 UDE et plus
Population représentée en 2006¹⁰⁶ (exploitations)	38 091	11 914	15 674	3 806	18 921	7 175	5 256
SAU (ha)	11,2	76,8	3,1	7,0	3,2	9,0	65,4
UTA/SAU	0,15	0,05	0,38	0,21	0,16	0,11	0,07
UTF/UTA	0,70	0,52	0,94	0,87	0,88	0,77	0,34
Irrigation (en général)	Variable	variable	oui	oui	Non	variable	Oui

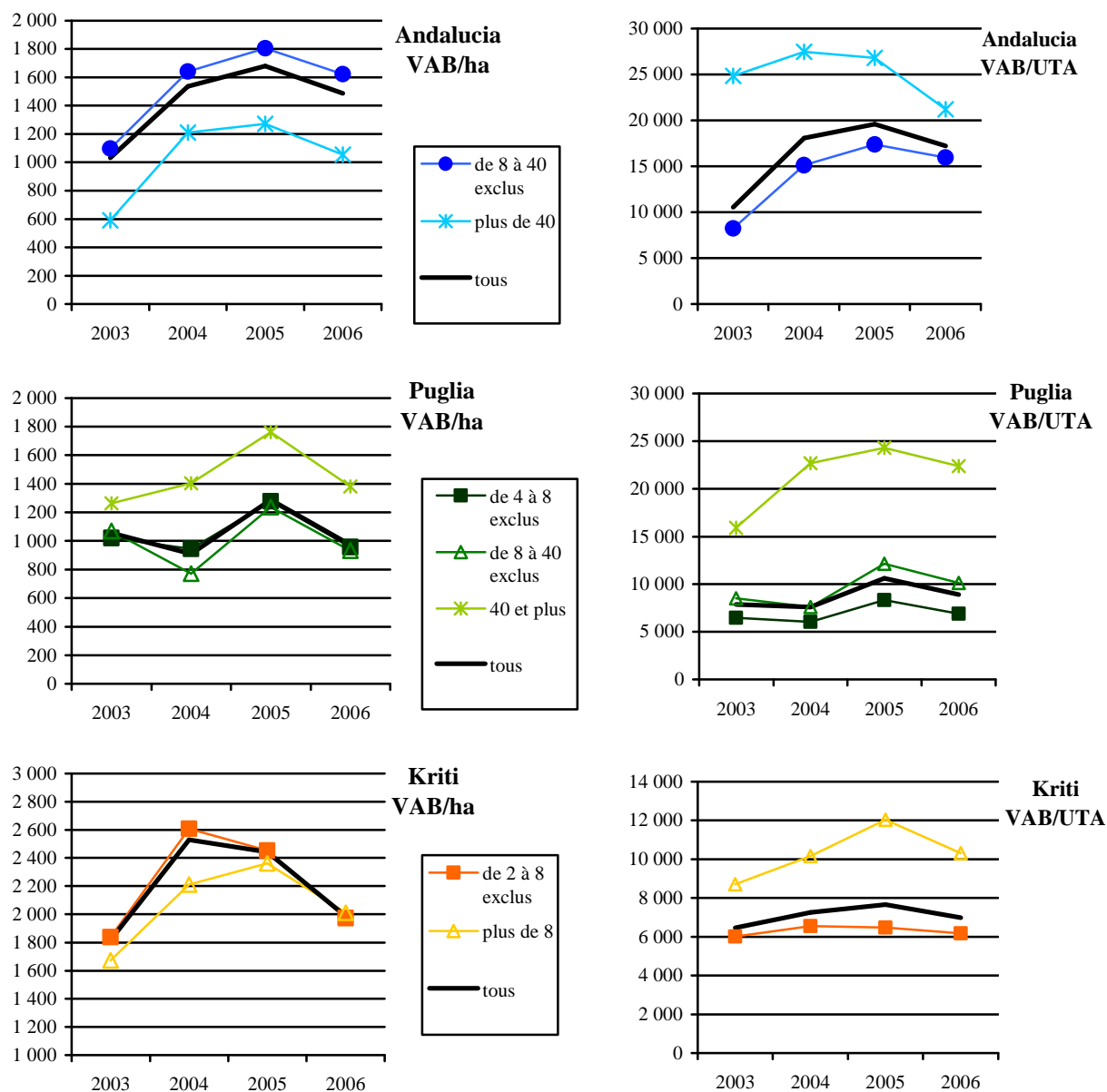
Source : Elaboration Agrosynergie à partir de données RICA

Les exploitations de petite taille économique sont aussi petites du point de vue de la surface, intensives en UTA par rapport aux autres exploitations et fonctionnent davantage et principalement avec de la main d'œuvre familiale (à 70 % pour l'Andalucía, 94 % pour la Crète et 88 % pour Puglia). L'irrigation n'est un critère discriminant qu'en Puglia, où elle est principalement pratiquée par les exploitations de plus de 40 UDE.

¹⁰⁶ Nombre d'exploitations de l'échantillon * coefficient de pondération. La distribution des exploitations par classe d'UDE obtenue est conforme à celle de la population (exploitations professionnelles) selon l'enquête structure. Cf. Annexe QE2.

Valeur ajoutée brute

Figure 48 : Evolution des VAB/ha et VAB/UTA des exploitations selon leur UDE (en €)

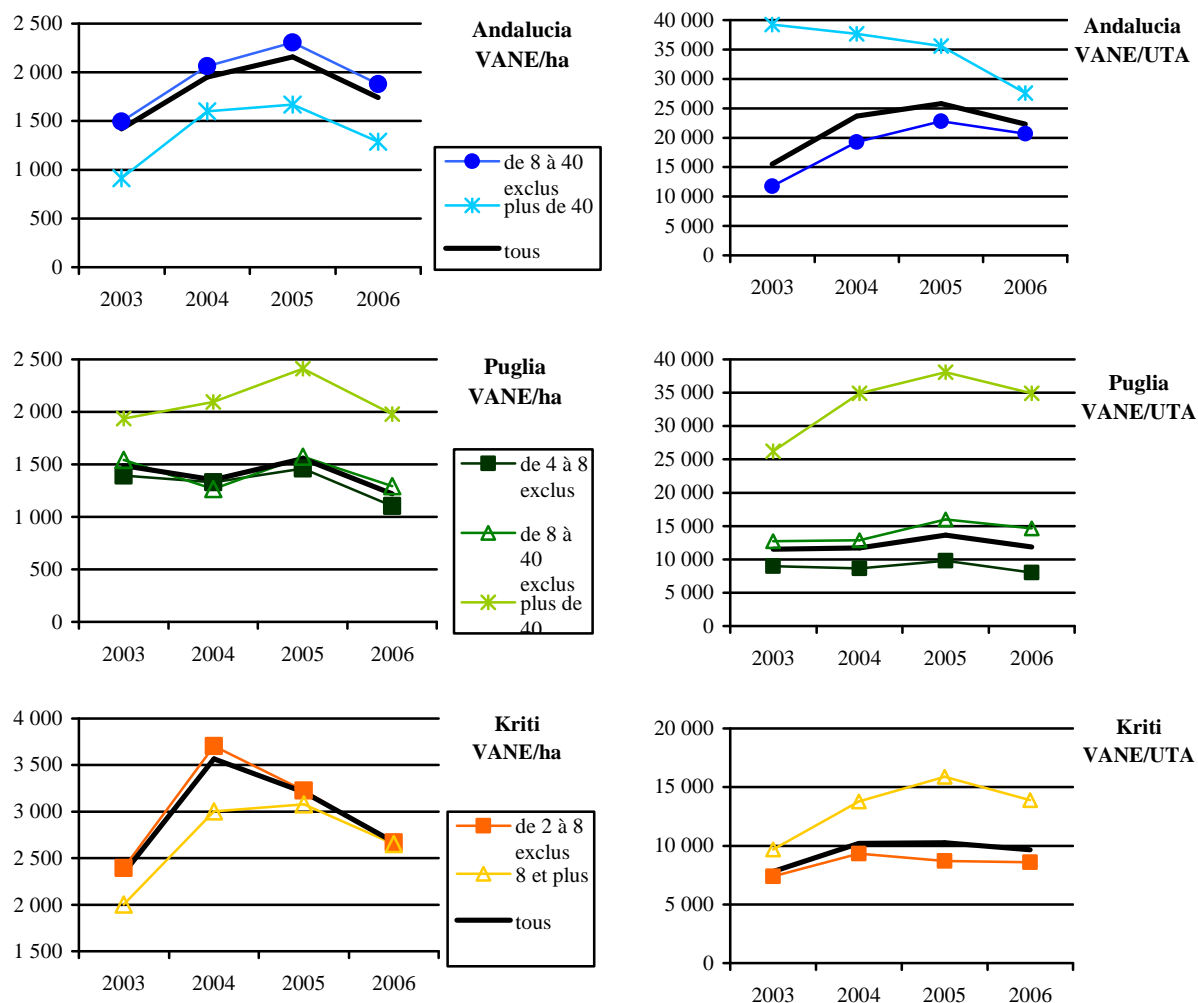


Source : Elaboration Agrosynergie à partir de données RICA

En Andalucía et en Crète, les exploitations les plus petites dégagent les marges les plus fortes à l'hectare, mais avec une main d'œuvre importante, ce qui inverse le rapport quand on observe les VAB/UTA. En Puglia, la situation est spécifique ; les exploitations de plus de 40 UDE (qui sont systématiquement irriguées) dégagent des marges par ha et par UTA supérieures à celles des petites exploitations. Les meilleures marges à l'hectare sont enregistrées en Crète pour les exploitations de petite dimension économique (plus de 2 000 €/ha sur 2004-2006). En revanche, les meilleures marges à l'unité de travail sont celles des exploitations de grande dimension économique en Andalucía (autour de 25 000 €/UTA entre 2003 et 2005).

Valeur ajoutée nette

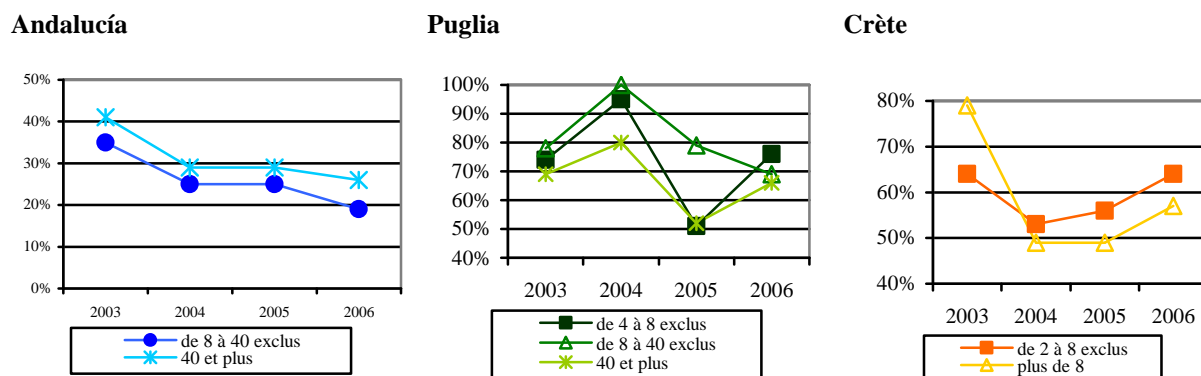
Figure 49 : Evolution des VANE/ha et VANE/UTA (DPU inclus) des exploitations selon leur UDE (en €)



Source : Elaboration Agrosynergie à partir de données RICA

De même que précédemment pour les VAB, en Crète et en Andalousie, les exploitations de petite dimension économique présentent une rentabilité (VANE) à l'hectare supérieure à celle des exploitations de grande dimension. Les résultats sont inversés si l'on compare les valeurs par unité de travail. En Puglia, les exploitations de grande dimension économique sont les plus rentables, par hectare et par UTA. De manière générale, la rentabilité à l'unité de travail des exploitations de grande dimension économique est nettement supérieure à la moyenne globale (+60 % en Andalousie, +175 % en Puglia et +40 % en Crète).

Figure 50 : Evolution de la part des aides dans la VANE (DPU inclus)



Source : Elaboration Agrosynergie à partir de données RICA

Enfin, l'importance des aides dans la VANE varie assez peu avec la dimension économique. En Andalucía, la différence est stable, de l'ordre de 5 % entre les deux systèmes, et correspond à un coût de production par tonne d'huile légèrement supérieur dans les grandes exploitations. Par ailleurs, le prix à la tonne est inférieur pour les grandes exploitations et compensé par les aides à la tonne plus élevées (sur la période 2003-2006, entre 151 et 237 €/tonne dans les exploitations de plus de 40 UDE et entre 124 et 224 €/t dans les exploitations de moins de 40 UDE).

Dans les travaux de Garcia Brenes (2005) mentionnés plus haut (§ 5.2.4.3), la comparaison des différents systèmes indique que, de façon globale, les économies d'échelle sont réduites pour la culture de l'olivier. Elles sont possibles avec la mécanisation de la récolte qui est compatible avec les exploitations de grandes surfaces (et donc grandes dimensions UDE). En ce qui concerne le revenu à l'hectare, il diffère très peu entre les petites et les grandes exploitations.

On observe l'inverse en Crète en 2004, 2005 et 2006. La plus forte dépendance des petites exploitations est due à des niveaux d'aides supérieurs (sur la période 2003-2006, entre 325 et 524 €/tonne dans les exploitations de moins de 8 UDE et entre 316 et 474 €/t dans les exploitations de plus de 8 UDE) et à un différentiel (prix-coûts) légèrement défavorable.

En Puglia, le détail des données montre que dans les petites exploitations (moins de 8 UDE) par rapport aux plus grandes (plus de 40 UDE) en général les coûts de production à la tonne sont plus faibles, les prix à la tonne plus élevés (meilleure valorisation des produits) et les aides nettement inférieures. Cependant, les multiples variations de ces paramètres d'une année à l'autre ne permettent pas de dégager un facteur principal des différences de dépendance vis-à-vis des soutiens.

5.2.4.5 Exploitations non professionnelles

En ce qui concerne les exploitations non professionnelles, nous nous référons au travail de Garcia Brenes en Andalucía (2005), dont nous avons déjà parlé à la fin du § 5.2.4.3. Ces travaux comparent la rentabilité des exploitations andalouses selon une typologie déterminée par l'auteur. En 2004, 94 % des exploitations étaient des « minifundios » : exploitations de moins de 15 hectares, fonctionnant principalement avec la main d'oeuvre familiale. Une grande partie de ces minifundios sont des exploitations non professionnelles. L'étude montre que les minifundios non irrigués et, plus généralement, les exploitations à faibles rendements sont peu ou non rentables.

Ceci est confirmé par tous les entretiens que nous avons menés au cours des études de cas en Andalucía et dans les autres régions. Dans ce type d'exploitation, la culture de l'olive constitue généralement une source de revenu secondaire, voire elle est principalement destinée à l'autoconsommation ou la vente en directe à l'entourage du propriétaire. L'orientation économique de l'olivieraie est faible par rapport à sa valeur patrimoniale ou culturelle pour l'oléiculteur.

5.2.5. La rentabilité du secteur est fortement (ou non) sensible au niveau de prix

Le contexte actuel de forte baisse des prix est source d'inquiétude pour le rentabilité des systèmes les plus fragiles. L'objectif de cette partie est de quantifier la vulnérabilité du secteur vis-à-vis du niveau de prix afin de mieux appréhender comment, dans un contexte de soutiens découplés (dépendance accrue vis-à-vis des variations des prix de marchés), le secteur peut évoluer.

Pour cela, nous cherchons à compter et caractériser les exploitations dont la marge sur coûts devient négative suite à une baisse du prix par rapport à un niveau de référence connu. La superficie oléicole associée à ces exploitations est considérée comme non rentable puisque chaque tonne produite provoque une perte de revenu pour le producteur.

L'analyse est menée à partir d'un échantillon RICA composé par des exploitations oléicoles dont plus de 50 % de la production est réalisée par l'atelier huile d'olive. Nous travaillons avec les moyennes sur 2005 et 2006 d'un échantillon constant. Les régions représentées sont l'Andalucía, la Puglia, la Crète et Chypre¹⁰⁷. Nous simulons les effets de la baisse progressive des prix sur la rentabilité des exploitations. Le prix de référence est le prix moyen 2005-2006 de chaque individu. La baisse du prix est exprimée en % par rapport à ce prix de référence.

Tableau 62 : Prix de référence moyen (moyenne 2005-2006) par région, en €/tonne d'huile d'olive

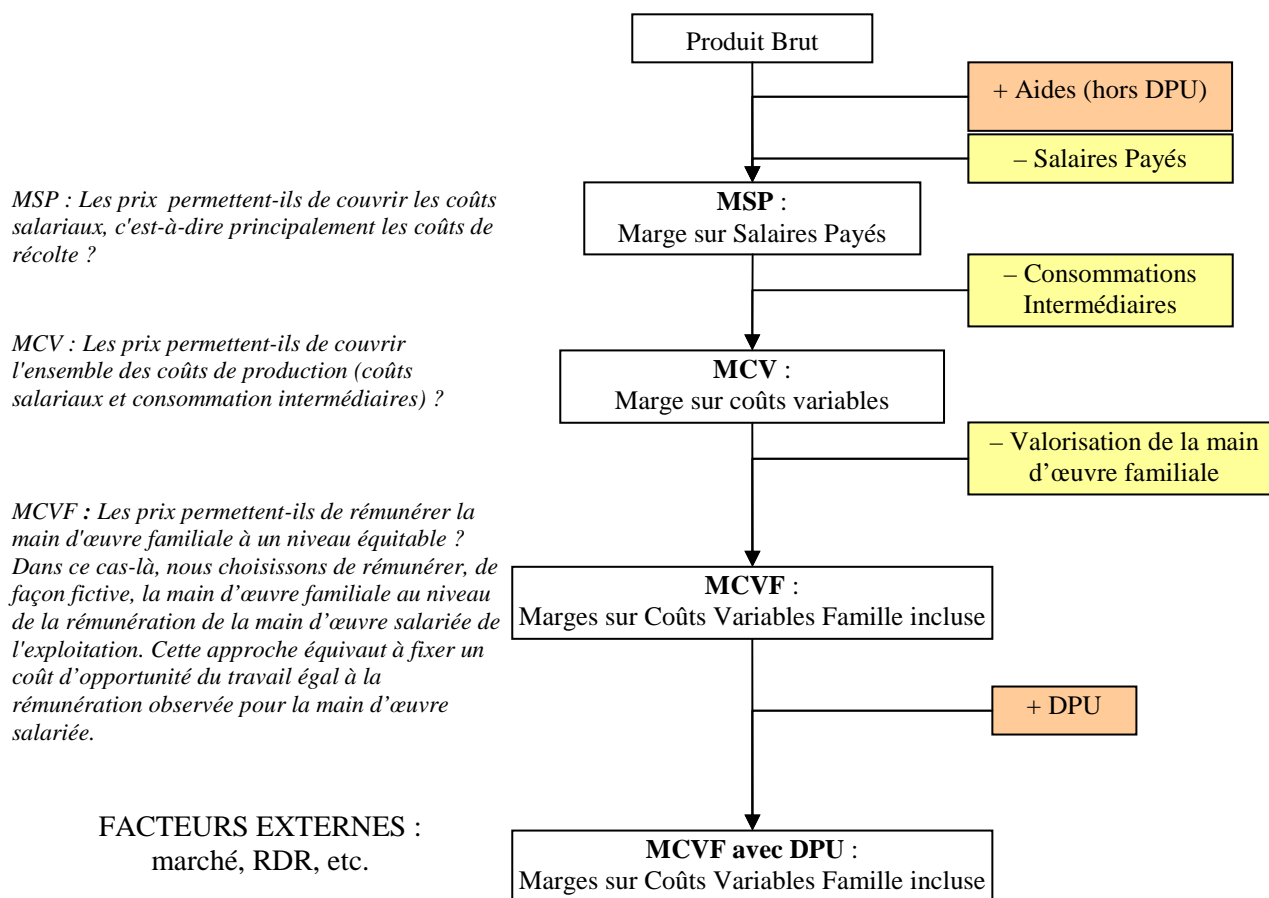
	Andalucía	Puglia	Kriti	Chypre
Prix moyen	3 094	3 082	3 343	2 937

Source : Elaboration Agrosynergie à partir de données RICA

La rentabilité des exploitations est représentée par différents indicateurs de marge qui permettent d'analyser la rentabilité à différents niveaux.

¹⁰⁷ L'échantillon constant d'Alentejo n'est pas d'une taille suffisante pour que nous puissions l'utiliser.

Figure 51 : Indicateurs étudiés



Source : Elaboration Agrosynergie

Nota bene pour Chypre : A Chypre, les aides incluses dans la MCV, MSP et MCVF sont les CNDP et les aides nationales. Dans le MCVF avec DPU, nous ajoutons les aides communautaires du RPUS (ces aides représentent un montant assez faible par rapport aux autres.)

L'analyse détermine la proportion d'exploitations oléicoles et la proportion des surfaces oléicoles qui seraient non profitables, pour chaque indicateur (MSP, MCV, MCVF et MCVF avec DPU), et leurs caractéristiques principales.

Limites

- Par l'utilisation du RICA, l'analyse est limitée aux exploitations professionnelles. C'est une limite très importante : sont exclues les exploitations non professionnelles, c'est-à-dire celles de faibles dimensions économiques. De plus, en Espagne, pour des raisons de représentativité des exploitations, les exploitations inférieures à 8 UDE sont exclues.
- Le modèle est fortement simplifié dans la mesure où les exploitations sont à système de production fixe quel que soit le prix. Les impacts des modifications de niveaux de prix ou de subvention, sur les pratiques ne sont pas pris en compte. Ceci est une limite car, face à des changements de niveaux de rentabilité importants et durables, les producteurs modifient leurs pratiques voire leur système de production.
- Les bases de données RICA ne sont pas construites pour être représentatives des superficies cultivées mais des résultats économiques des exploitations. Les coefficients de pondération permettent une représentativité du nombre d'exploitation par classes d'UDE.

- Les moyennes utilisées portent sur deux ans uniquement, et une seule année (2006) pour le montant des aides. Une moyenne sur une plus longue période serait préférable. Mais plus la période d'étude est longue, plus l'échantillon (constant) est réduit, et les données après réforme ne sont disponibles que pour 2006.
- Nous concluons sur la rentabilité de l'oléiculture à partir de la rentabilité des exploitations de l'échantillon (spécialisées à 50 % au moins), sans tenir compte des autres ateliers éventuels et autres activités possibles du ménage agricole (notamment pas de prise en compte de la pluriactivité).
- Dans la MCVF, la main d'œuvre familiale a été valorisée au niveau de la rémunération observée pour la main d'œuvre salariée. Ceci a été considéré comme une estimation plausible du coût d'opportunité du travail dans les zones olivicoles puisque cet emploi correspond à la qualification des exploitants olivicoles. Néanmoins, pour prendre en compte plus largement l'ensemble des opportunités d'emploi de la main d'œuvre familiale, on aurait pu considérer comme coût d'opportunité du travail le salaire moyen régional (ou celui d'une activité particulière accessible aux producteurs dans leur région).

Lecture des graphiques

Les résultats sont présentés sous forme de graphiques avec, en abscisses, la baisse progressive du prix (en pourcentage par rapport au prix de référence 2005/2006 de chaque exploitation ; 30 % veut dire une baisse de prix de 30 % par rapport au prix de référence), et, en ordonnées, l'un des indicateurs étudiés (pourcentage de surfaces oléicoles non rentables ou pourcentage de nombre d'exploitations mises en péril ; 15 % veut dire que 15 % les exploitations sont la marge est négative représente 15 % des superficies oléicole totales de l'échantillon).

5.2.5.1 Sensibilité du secteur au niveau de prix

La marge sur salaires payé (MSP)

Figure 52 : Evolution, en fonction de la baisse des prix, de la proportion d'exploitations présentant une MSP négative

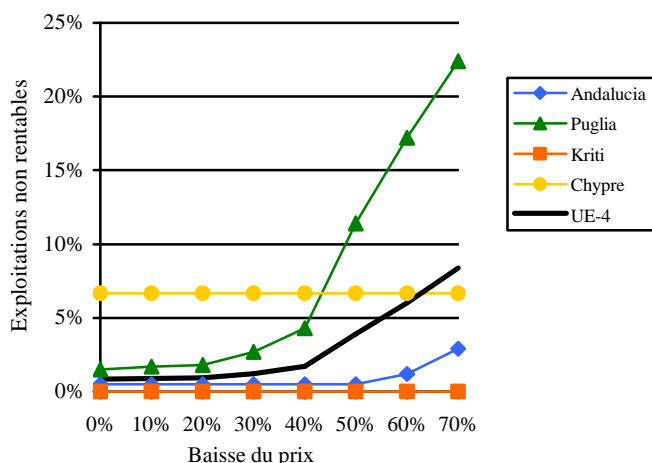
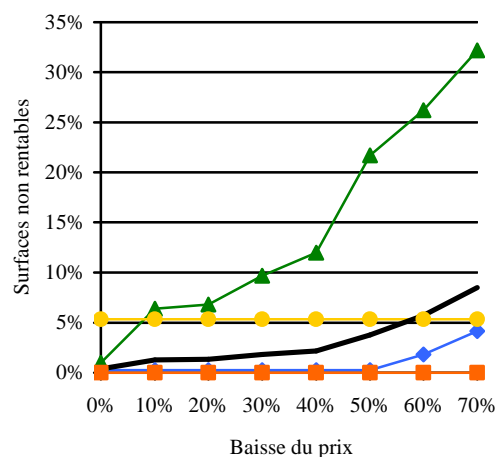


Figure 53 : Evolution, en fonction de la baisse des prix, de la proportion de surfaces présentant une MSP négative



Source : Elaboration Agrosynergie à partir de données RICA

La MSP représente la capacité des exploitations à rémunérer leurs salariés. L'activité requérant le plus de main d'œuvre étant la récolte, une MSP négative indique que l'exploitation n'est pas capable de financer la récolte des olives.

Pour les principales régions productrices, une partie très minime de la superficie oléicole présente des MSP négatives au prix moyen de 2005-2006. L'indicateur n'est pas intéressant en **Crète** et à **Chypre**, où les exploitations emploient peu de salariés. **Puglia** apparaît nettement comme la région la plus

vulnérable puisque à partir d'une baisse de 50 % des prix (ce qui est de l'ordre de la baisse observée entre 2006 et 2008) une 12 % des exploitations ne sont plus en mesure de rémunérer la main d'œuvre salariée. En comparant les deux graphiques, on conclue qu'en moyenne ces exploitations sont de dimensions supérieures à la moyenne puisque cela correspond à plus de 20 % des superficies. Cette position vulnérable des exploitations de Puglia se retrouvent avec les indicateurs suivants. Elle confirme les analyses précédentes en terme de VAB et de VANE et notamment la moindre rentabilité des exploitations de grandes dimensions.

La marge sur coûts variables (MCV)

Figure 54 : Evolution, en fonction de la baisse des prix, de la proportion d'exploitations présentant une MCV négative

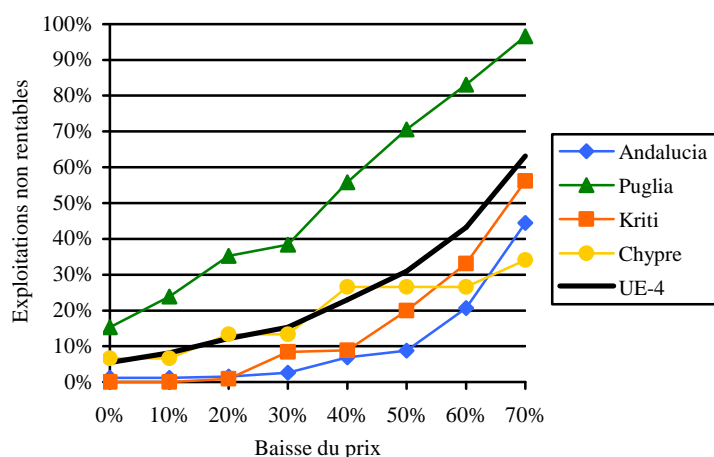
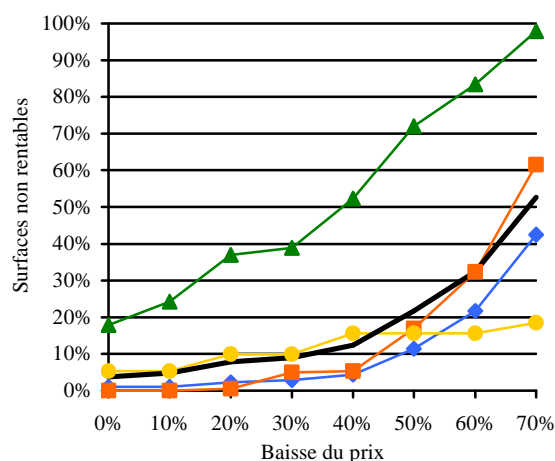


Figure 55 : Evolution, en fonction de la baisse des prix, de la proportion de surfaces présentant une MCV négative



Source : Elaboration Agrosynergie à partir de données RICA

La MCV représente la capacité des entreprises à couvrir l'ensemble des coûts de production. A MCV nulle l'exploitation couvre les coûts de production mais ne dégage pas de bénéfice permettant de rémunérer le travail familial. Nous ne prenons pas en compte les soutiens directs au revenu (DPU) qui représente un revenu assuré pour l'exploitant indépendamment des niveaux de production et de prix.

Après les exploitations de Puglia, les exploitations de Chypre sont les premières à présenter des MCV négatives à mesure que les prix proposés diminuent. Puis vient la Crète et enfin l'Espagne (en termes de superficies, l'ordre est différent à partir de -50 %). Avec un niveau de prix proche du contexte de la campagne 2008/2009 (-50 %), 70 % des exploitations de Puglia sont en déficit et dans l'impossibilité de rémunérer le travail familial, 27 % des chypriotes, 20 % des crétoises et 9 % des andalouses, soit en moyenne 1/3 des exploitations des 4 régions étudiées.

La marge sur coûts variables incluant la rémunération de la famille (MCVF)

Figure 56 : Evolution, en fonction de la baisse des prix, de la proportion d'exploitations présentant une MCVF négative

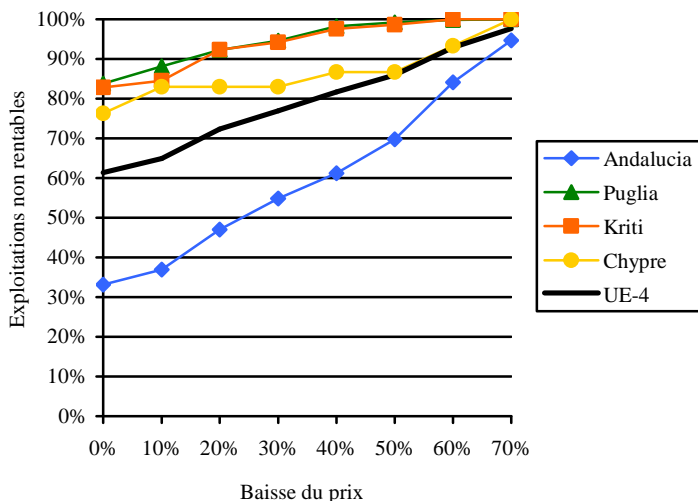
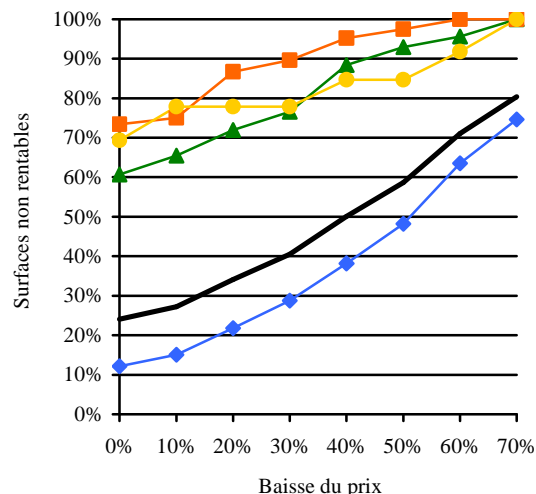


Figure 57 : Evolution, en fonction de la baisse des prix, de la proportion de surfaces présentant une MCVF négative



Source : Elaboration Agrosynergie à partir de données RICA

La MCVF permet en comparaison à la MCV de proposer un exemple de niveau de rémunération de la main d'œuvre familiale. A MCVF nulle, l'exploitation a dégagé suffisamment de bénéfices pour couvrir les coûts de production et rémunérer cette main d'œuvre non salariée à un niveau équivalent à celui des salariés de l'exploitation.

Les DPU ne sont pas pris en compte dans ce calcul. Et dans la réalité, l'exploitant agricole peut faire le choix de toucher un revenu plus ou moins élevé dans l'espoir d'une rémunération meilleure les années suivantes ou parce que d'autres revenus non pris en compte dans ces calculs économiques peuvent influencer sur leurs choix (autoconsommation, valeur de la terre, etc.) et/ou parce qu'il n'y a pas d'alternative d'emploi dans leur région.

Le nombre d'exploitations et la proportion de surfaces non rentables sont dans ce cas-ci très importants dans les quatre régions. En situation initiale (contexte de prix élevé), plus de 75 % des exploitations professionnelles spécialisées sont non rentables sauf en Andalousie. En Andalousie, cette proportion dépasse juste 30 % pour 12 % des surfaces (en moyenne, il s'agit d'exploitations de petites dimensions). En comparant ces chiffres à ceux de la MCV, en moyenne dans les 4 régions étudiées (courbe UE-4) :

- Dans un contexte de prix élevé (abscisse 0 %), hors DPU :
 - o 5 % des exploitations ont un résultat déficitaire (MCV < 0)
 - o 55 % des exploitations dégagent un bénéfice qui redistribué à la main d'œuvre familiale permet d'atteindre des niveaux de rémunération entre 0 et le salaire ouvrier agricole moyen de l'exploitation (MCV > 0 et MCVF < 0)
 - o 39 % des exploitations peuvent rémunérer la main d'œuvre familiale à un niveau supérieur que le salaire moyen (MCVF > 0).
- Dans un contexte de prix faible (abscisse – 50 %), hors DPU :
 - o 30 % des exploitations sont en déficit
 - o 55 % des exploitations dégagent un bénéfice qui redistribué à la main d'œuvre familiale permet d'atteindre des niveaux de rémunération entre 0 et le salaire ouvrier agricole moyen de l'exploitation
 - o 14 % des exploitations peuvent rémunérer la main d'œuvre familiale à un niveau supérieur que le salaire moyen.

La marge sur coûts variables incluant la rémunération de la famille avec DPU (MCVF – avec DPU)

Figure 58 : Evolution, en fonction de la baisse des prix, de la proportion d'exploitations présentant une MCVF avec DPU négative

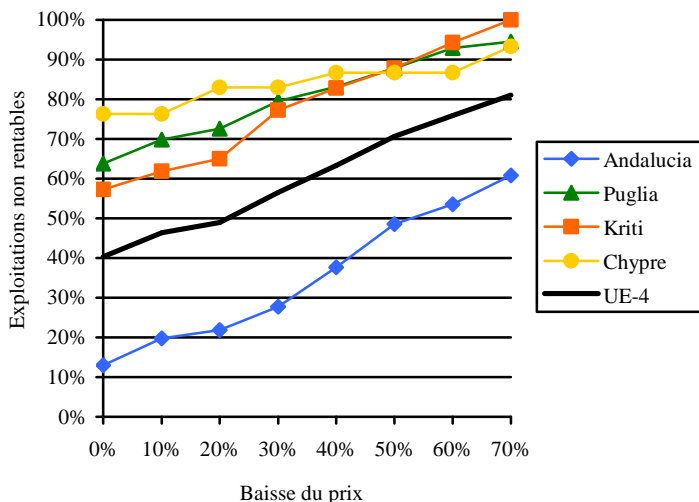
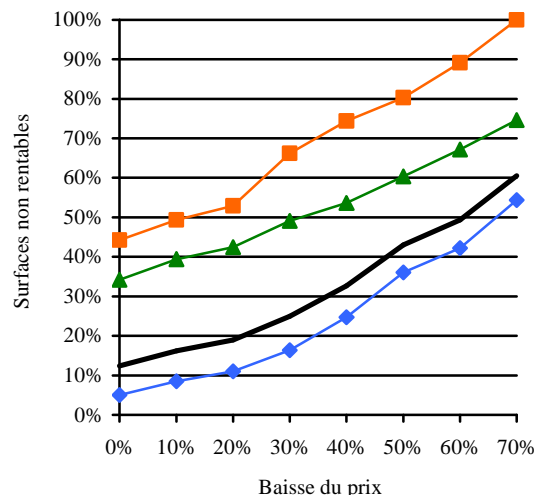


Figure 59 : Evolution, en fonction de la baisse des prix, de la proportion de surfaces présentant une MCVF avec DPU négative



Source : Elaboration Agrosynergie à partir de données RICA

Avec la prise en compte des DPU, les résultats sont moins extrêmes que dans le cas précédent, mais la part des exploitations qui ne sont pas en mesure de dégager un revenu 'moyen' pour leur main d'œuvre familiale reste importante.

Dans la suite du raisonnement précédent, on constate que les DPU permettent :

- dans un contexte de prix élevé (abscisse 0 %), la part des exploitations pouvant rémunérer la main d'œuvre familiale à un niveau supérieur au salaire 'moyen' passe de 39 % (sans DPU) à 60 % (avec DPU) en moyenne sur les 4 régions : 67 % à 87 % en Andalousie, de 16 % à 36 % en Puglia, de 17 % à plus de 43 % en Crète.
- dans un contexte de prix faible (abscisse - 50 %), la part des exploitations pouvant rémunérer la main d'œuvre familiale à un niveau supérieur au salaire moyen passe de 14 % à 29 % en moyenne au niveau des 4 régions : de 30 à 51 % en Andalousie, de 1 à 12 % en Puglia et en Crète.

5.2.5.2 Caractérisation des exploitations menacées par la baisse de prix

Les caractéristiques des exploitations non rentables dans la situation initiale et lorsque le prix baisse de 50 %, ne sont pas toujours homogènes. Nous cherchons à en voir les principales et notamment l'appartenance ou non à une zone LFA¹⁰⁸.

¹⁰⁸ La répartition des surfaces en oliveraies selon le zonage LFA est présentée Figure 10 : les zones LFA sont largement majoritaires en Grèce, Espagne et Portugal (respectivement 70 %, 78 % et 94 % de la sole oléicole), et correspondent à 47 % des oliveraies en Italie. 90 % du territoire chypriote est sous LFA.

Tableau 63 : Part des LFA avec marge sur coûts variables négative

		Part des exploitations LFA avec MCV < 0			Part des surfaces d'oliveraies LFA avec MCV < 0		
		Total LFA	Dont montagne	dont non montagne	Total LFA	dont montagne	dont non montagne
Andalucía	Prix moyen 2005-2006	0	0	0	0	0	0
	Baisse de 50 % du prix	7,6 %	7,3 %	1,1 %	8,9 %	41,9 %	0,7 %
Puglia	Prix moyen 2005-2006	12,9 %			18,3 %		
	Baisse de 50 % du prix	75,8 %			72,1 %		
Crète	Prix moyen 2005-2006	0	0	0	0	0	0
	Baisse de 50 % du prix	21,1 %	29,4 %	4,4 %	18,2 %	6,3 %	24,0 %
Chypre	Prix moyen 2005-2006	0			0		
	Baisse de 50 % du prix	21,4 %			7,4 %		

Source : Elaboration Agrosynergie à partir de données RICA

En Andalucía, Au prix moyen 2005-2006, toutes les exploitations ont une MCV positive (cf. Figure 54). Par contre, si nous prenons en compte la rémunération de la famille hors DPU (MCVF), apparaissent des exploitations à marge négative (cf. Figure 59). Ce groupe est situé majoritairement en zone non LFA (59 % hors LFA, 37 % LFA non montagne et 4 % LFA montagne). Il est constitué de 4,9 % des exploitations LFA et 8,9 % des surfaces oléicoles LFA.

Avec une baisse de 50 % des prix, un peu plus de la moitié des exploitations obtenant des MCV négatives appartiennent à une zone LFA. Elles représentent 7,6 % des exploitations oléicoles LFA et 8,9 % des surfaces LFA en oliviers (cf. Tableau 63).

En Puglia, environ la moitié des exploitations ayant une MCV négative, avant la simulation de baisse du prix, sont situées en zone LFA (représentant 13 % des exploitations LFA et 18 % des surfaces LFA – cf. Tableau 63). Ce sont en général des exploitations non irriguées. Les exploitations avec MSP négative ne sont pas situées en zone LFA. Elles ne présentent pas de profil commun.

Si les prix baissent de 50 %, les exploitations ayant des MCV négatives sont situées à 60 % dans une zone LFA. 72 % des surfaces LFA deviennent alors non rentables (75,8 % des exploitations LFA) – cf. Tableau 63.

En Crète, dans la situation initiale, toutes les exploitations crétoises ont une MCV positive (cf. Figure 54). Par contre, avec une rémunération de la main d'œuvre familiale au même niveau que les salariés (MCVF), plus de 80 % des exploitations ont une marge négative (cf. Figure 59). Ceci montre que la majorité des actifs familiaux des exploitations oléicoles crétoises touche des revenus faibles. Ces exploitations sont situées en zone LFA, souvent de montagne.

Après la baisse des prix de 50 %, toutes les exploitations non rentables en termes de MCV sont situées en zone LFA.

A Chypre, au niveau des prix 2005-2006, nous observons la même chose qu'en Crète.

Avec une baisse de 50 % des prix, les exploitations ayant une MCV négatives sont situées pour moitié en zone LFA ; elles sont plutôt de petite dimension (environ 2 UDE, environ 1 hectare d'oliviers).

5.2.6. La PAC a permis (ou non) une amélioration de la compétitivité de la culture d'olives par rapport aux cultures alternatives

Les données sur la part des surfaces olivicoles dans la SAU des Etats membres et régions d'études de cas (issues d'Eurostat) montrent une tendance au développement des oliveraies au détriment d'autres productions agricoles. C'est particulièrement visible pour Chypre où la part des oliveraies a doublé sur la période 2000-2007 passant de 5 à 10 %. Dans les autres régions, la progression est plus modérée : +1 % de part de SAU en Andalucía entre 2000 et 2006 et +2 % en Puglia et en Alentejo entre 2000 et 2007. En Alentejo, la part des oliveraies dans la SAU a augmenté entre 2006 et 2007, après la réforme. Ceci va dans le sens des résultats d'entretiens qui semblent indiquer que l'olive a accru sa rentabilité

relative vis-à-vis des cultures alternatives avec la réforme de 2003 (et notamment l'introduction des oliviers dans les cultures éligibles).

Tableau 64 : Part des surfaces en oliviers dans la SAU régionale, %

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Espagne	9 %	10 %	10 %	10 %			10 %	
Andalucía	30 %	30 %	31 %	31 %			31 %	
Grèce	20 %	20 %	20 %					
Crète	56 %	55 %	55 %					
Italie	7 %	7 %	8 %	8 %	8 %	9 %	9 %	9 %
Puglia	24 %	24 %	24 %	25 %	24 %	26 %	27 %	26 %
Portugal	10 %	10 %	10 %	10 %	10 %	10 %	10 %	10 %
Alentejo	8 %	8 %	8 %	8 %	8 %	8 %	8 %	10 %
Chypre	5 %	5 %	6 %	6 %	8 %	8 %	9 %	10 %

Source : Statistiques agricoles régionales Eurostat

La culture d'olivier est présente dans des zones marginales, où les alternatives productives sont rares ; mais pas seulement : au cours du temps, et notamment ces dernières années, l'extension des superficies d'oliviers s'est également faite sur des parties du territoire où il est possible de pratiquer d'autres cultures. En modifiant la rentabilité des systèmes oléicoles, il est possible que le changement de régime ait pu modifier la compétitivité de l'olivieraie par rapport aux alternatives agricoles possibles dans certaines régions.

Ces évolutions sont fortement dépendantes des conditions agro-climatiques locales, qui limitent les alternatives possibles. La compétitivité avec les cultures alternatives est donc d'ordre local.

Bien entendu, l'évolution des prix de marché de l'olive (et ceux des cultures alternatives) constitue un facteur externe central à cette compétitivité, de même que les soutiens éventuels aux cultures alternatives. Par ailleurs, une partie des exploitations olivicoles ne répond pas à une pure logique économique, parce qu'elle n'est pas l'activité principale de l'exploitant, ou parce que l'activité agricole est insérée dans un système d'activité plus large (agritourisme), ou parce que la production est destinée à l'autoconsommation. Enfin, en culture permanente l'analyse de la rentabilité de la culture ne se fait pas d'une année sur l'autre en comparaison directe des alternatives. Les producteurs analysent l'espérance de gain moyen à long terme ou très long terme (la plantation d'arbres étant parfois un investissement "pour les générations futures").

5.2.6.1 Les zones sans alternatives

Dans de vastes régions de production, l'oléiculture n'a pas d'alternative autre que la végétation naturelle, ou des systèmes mixte oléiculture / élevage extensif. La quantification des superficies concernées est difficile dans le cadre de cette évaluation.

Cette part est estimée (cf. § 3.1.1.4 Localisation des oliveraies) à 29 % des superficies en oliviers en Andalucía (Junta de Andalucía, 2009 -), et à moins de 7 % en Puglia (7 % étant l'estimation de 1987, elle a certainement fortement diminué depuis (Godini et Contó, 2004)). On peut aussi considérer qu'il s'agit principalement des zones où sont implantés les systèmes traditionnels extensifs (les superficies traditionnelles pourraient être estimées entre 15 et 25 % de la sole oléicole selon les régions-hors Alentejo : cf § 3.1.1.4) et certaines régions hyper spécialisées comme la Province de Jaén en Andalucía.

5.2.6.2 Les zones avec alternatives

En **Andalucía**, il y a une tendance générale à l'augmentation des superficies d'oliveraies. Ces nouvelles plantations sont des oliveraies intensives, dès que possible irriguées :

- lorsque l'eau n'est pas disponible, des amandiers, céréales sèches (blé/tournesol), oliviers traditionnels (non irrigués) peuvent être remplacés par des oliveraies intensives non irriguées,

- lorsque l'eau est "nouvellement" disponible, des cultures sèches (céréales sèches (blé/tournesol), oliviers traditionnels) peuvent être convertis en oliviers intensifs irrigués,
- pour les zones déjà irriguées, les cultures de céréales irriguées ou les cultures industrielles (principalement coton, maïs) peuvent être remplacées par de l'olivier intensif irrigué.

Les données sur les superficies confirment cela : accroissement des surfaces d'olives irriguées entre 2002 et 2006 (+76 443 ha, soit + 20 % en 4 ans), en partie au détriment des surfaces cultivées en sec (-33 982 ha, -3 %) et des autres cultures citées (céréales, amandiers, coton) dont les superficies diminuent toutes entre 2002 et 2006. Entre 2006 et 2008, cette tendance générale s'accélère même, pour la hausse des oliveraies irriguées, la baisse des oliveraies en sec, des amandiers, des céréales.

Tableau 65 : Superficies des principales cultures alternatives à l'olivier en Andalucía, 2002 et 2008, ha

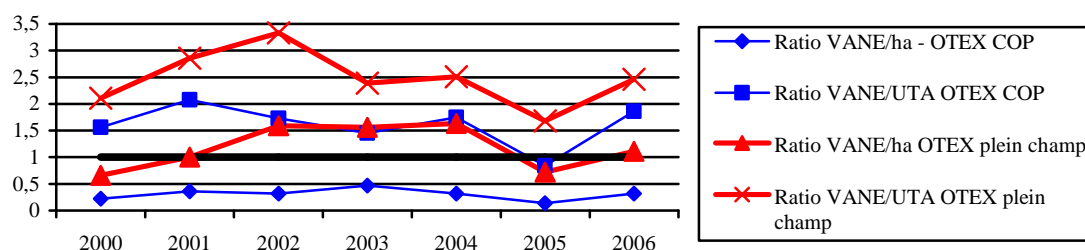
	2002	2006	2008	Différence 2006/2002	Différence 2008/2006
Céréales	874 242	869 642	837 036	-4 600	-32 606
Dont irriguées	122 558	106 143	88 223	-16 415	-17 920
Dont maïs	51 565	23 007	23 019	-28 558	+12
Coton	80 483	60 798	53 118	-19 685	-7 680
Amandiers	173 448	167 160	145 354	-6 288	-21 806
Oliviers	1 457 450	1 499 911	1 539 620	+42 461	+39 709
Dont irrigués	372 798	449 241	526 139	+76 443	+76 898
Dont non irrigués	1 084 652	1 050 670	1 013 481	-33 982	-37 189

Source : ESYRCE (Encuesta sobre superficies y rendimientos de cultivos)

Du point de vue de la rentabilité, les entretiens avec les autorités et les opérateurs indiquent que dans le contexte général du découplage, des cultures alternatives de l'olivier auparavant soutenues par des aides à la production ont vu leur rentabilité relative baisser par rapport à celle de la production d'olives, (en particulier le coton et la betterave en Andalucía). De nouvelles oliveraies ont pu ainsi ces dernières années remplacer ces cultures dont la rentabilité était plus faible (amandiers, céréales – blé ou tournesol – sèches, maïs irrigué, coton). Les opérateurs rencontrés mettent souvent en avant l'importance du prix dans la décision de réaliser de nouvelles plantations. En Alentejo, les oliveraies se sont en partie développées sur des jachères.

Les indices de rentabilité relative¹⁰⁹ des OTEX 13 (Céréales, Oléagineux, protéagineux) et 14 (cultures de plein champ) sont pourtant globalement "défavorables" à l'oliveraie. Cependant les ratios sont en diminution depuis 2002, montrant une rentabilité relative croissante de l'oléiculture.

Figure 60 : Indice de rentabilité relative des cultures alternatives (OTEX 13 et 14) en Andalucía



Source : RICA

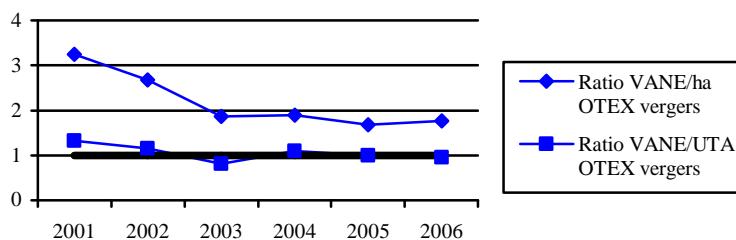
En **Puglia**, les statistiques Istat et Eurostat sur les superficies présentent des incohérences qui limitent leur fiabilité. Au niveau de la région, et dans chacune des provinces qui la constituent, les superficies oléicoles semblent avoir peu évoluées entre 2000 et 2007. D'après les entretiens, les rares substitutions

¹⁰⁹ Ces indices sont calculés à partir des données standards du RICA par OTEX (orientation technico économique des exploitations). Il s'agit du ratio des VANE/ha et VANE/UTA de l'OTEX des systèmes alternatifs sur celui des exploitations spécialisées en oléiculture (OTEX 33). **Un ratio supérieur à 1 indique que les systèmes alternatifs sont plus performants que celui oléicole.**

qui ont lieu sont en faveur de la vigne ou de l'amandier. Les effets éventuels de la réforme en Puglia sont masqués pour l'instant par la conjoncture actuelle de baisse des prix. S'il n'y avait pas eu de baisse des prix, les opérateurs rencontrés pensent que la réforme aurait eu pour effet d'inciter les producteurs à accroître leur surface en oliviers en plantant de nouvelles variétés intensives dans le but de moderniser leurs oliveraies et d'intensifier leur production et augmenter sa rentabilité. L'évolution des oliveraies est plutôt la densification des arbres sur les parcelles déjà en place.

L'indice de rentabilité relative / UTA, de l'OTEX 32 (spécialistes vergers-fruits) est proche de un ; il n'y a donc pas d'incitation forte à changer de culture.

Figure 61 : Indices de rentabilité relative des cultures alternatives (OTEX 32) en Puglia



Source : RICA

En **Alentejo**, il y a eu, dans les dernières années, un développement important de nouvelles oliveraies irriguées (très intensives et super intensives), dynamisé par le programme de plantations autorisées par la CE de 30.000 ha¹¹⁰ (dont la part importante des plantations s'est faite peu avant la réforme), et la construction du barrage de l'Alqueva. Depuis 2006, après ce programme, de grandes superficies d'oliveraies super-intensives continuent d'être implantées en Alentejo ; elles sont estimées à plus 10.000 ha. Leur mise en place bénéficie des soutiens dans le cadre du RDR.

Le passage s'est donc fait avant tout depuis les cultures alternatives et la jachère vers l'olivier. Dans les zones où l'irrigation n'est pas possible, il y a, selon les opérateurs rencontrés, peu d'alternatives à l'oliveraie. Les principaux remplacements sont :

- remplacement de céréales, jachères, par des oliveraies intensives irriguées (forte densité)
- remplacement d'oliveraies traditionnelles (faible densité) par des oliveraies intensives irriguées (dans la plupart des cas) ou de nouvelles cultures permanentes irriguées (de type pêchers, amandiers, etc.)

Les données de surface montrent bien une augmentation de celles d'oliveraies, et en particulier des oliveraies irriguées, mais pas de baisse significative de celles des cultures alternatives. Les données agrégées du RICA ne sont disponibles en Alentejo, pour l'OTEX 33 (oliviculture), qu'en 2005. Par rapport aux spécialistes vergers et grandes cultures, l'oliveraie est plus rentable :

Tableau 66 : Indice de rentabilité relative des cultures alternatives (OTEX 13 et 32) en Alentejo

	2005
Ratio VANE/ha OTEX COP (13)	0,32
Ratio VANE/UTA OTEX COP (13)	0,32
Ratio VANE/ha OTEX OTEX vergers-fruits (32)	1,85
Ratio VANE/UTA OTEX OTEX vergers-fruits (32)	0,18

Source : RICA

En **Crète**, d'après les autorités régionales et les opérateurs on observe depuis 1998 un développement des oliveraies en partie au détriment de vignes (variété Sultana) : ainsi dans la Prefecture de Heraklion les superficies viticoles ont régressé de 15 000 ha remplacées par des oliviers de la variété Koroneiki

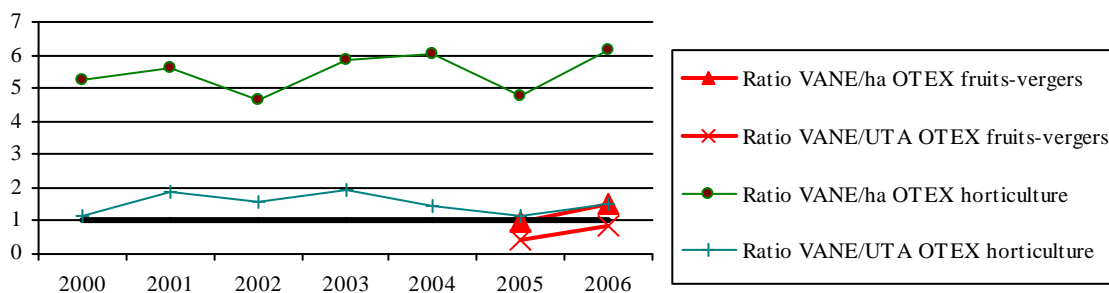
¹¹⁰ Parmi les 20 600 ha plantées en 2006, 6 % l'ont été en système intensif sans irrigation, 91 % en système intensif avec irrigation et 3% oliveraies super-intensives - Source: Direcção Regional Agricultura de l'Alentejo

principalement. Entre 30 et 40 % de ces oliveraies sont irriguées. Cette tendance se poursuit aujourd'hui. D'après les entretiens ce phénomène est vraisemblablement en partie lié à la crise du secteur viticole en Crète, aux prix attractifs de l'huile d'olive, à la demande importante notamment du marché italien, à l'aide à la production d'olives du régime précédent et au développement des infrastructures d'irrigation dans les zones de semi-montagne et montagne pour lequel les soutiens du RDR ont été largement mobilisés. Le programme (2000-2001) de plantations autorisées de 3 500 ha au niveau national, s'est décliné en 702 ha pour la Crète¹¹¹, ce qui est très faible. Certains interlocuteurs considèrent que la Crète a désormais atteint sa capacité maximum, alors que dans d'autres régions grecques, (par exemple, la région de Etoloakarnania et le nord de la Grèce), de nouvelles oliveraies sont venues, après la réforme du découplage, remplacer des cultures telles que le tabac dont la compétitivité a été largement diminué du fait de la réforme.

En zone de plaine, l'autre principale alternative serait l'horticulture (production de légumes sous serres dans les plaines irriguées). Elle demande une main d'œuvre importante et est très rentable et dynamique (donc pas de substitution avec l'olive). Pour les régions plus montagneuses, les poires, les amandes, les abricots, les noix sont les cultures dominantes. En plus des considérations agronomiques et économiques, il est important en Crète de considérer l'importance culturelle de l'olivier et l'attachement des crétois à ces arbres.

Les données statistiques sur les superficies sont insuffisantes pour analyser les évolutions. En revanche, l'indice de rentabilité relative confirme bien la rentabilité nettement supérieure de l'horticulture.

Figure 62 : Indice de rentabilité relative des cultures alternatives (OTEX 13 et 20 et 32) en Crète



Source : RICA

A **Chypre**, la superficie en oliveraie a très fortement augmenté entre 2000 et 2004 (année de l'accession à l'UE). Cette croissance continue depuis. Il s'agit principalement de nouvelles plantations d'oliveraies irriguées. Les cultures alternatives possibles sur l'île, sont, les agrumes, les vignobles, les légumes, les céréales, et dans les régions plutôt montagneuses, les pommes.

Les indices de rentabilité relative, en 2005 et 2006, sont favorables aux systèmes spécialisés en viticulture et vergers. En 2004, les données du RICA pour l'OTEX 33 présentent même une VANE négative, alors que les deux autres types d'exploitation ont des VANE positives. On constate cependant que les superficies en olives augmentent alors que celles de la vigne diminuent.

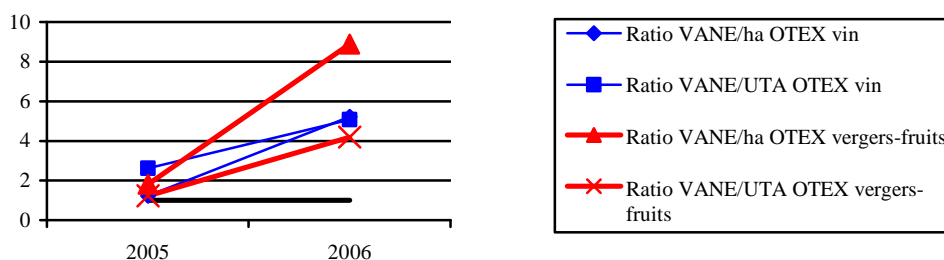
111 Lassithi, 94 ha, Heraklion, 320 ha, Rehymnon, 135 ha et Chania, 153 ha

Tableau 67 : Superficies des principales cultures alternatives à l'olivier à Chypre, 2000-2007, 1000 ha

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Différence 2007 – 2000
Céréales (y compris riz)	51,5	56	57,6	:	55,1	62,1	64,5	56,9	5,4
Arbres fruitiers (sauf olives et agrumes)	6,3	7,4	7,7	8,9	9,3	9,6	9,9	9,9	3,6
Vignes	19,2	18,2	15,1	17,5	12,1	12	9,1	9,4	- 9,8
Total olives	7,2	7,8	8,6	12,6	12,9	13,7	14,9	15,1	7,9
Dont superficie irriguées¹¹²	3,1	3,3	3,4	8,5	8,6	9,0	9,7		6,6

Source : Eurostat, services statistiques chypriote pour les superficies d'olives irriguées

Figure 63 : Indice de rentabilité relative des cultures alternatives (OTEX 31 et 32) à Chypre



Source : RICA

5.2.7. Les évolutions de la PAC ont permis (ou non) une meilleure orientation de la production au marché

Le passage du système d'aide à la production d'huile d'olive à un système d'aide directe, doit permettre de rendre au marché sa fonction de synthèse et transmission de l'information entre l'offre et la demande. Il s'ensuit que la réforme de 2004 pourrait, sous l'effet des mécanismes de marché, s'accompagner de variations dans le flux d'approvisionnement industriel, en termes de quantité et de qualité.

Du fait de la nature pérenne de la culture, une des caractéristiques structurelles des exploitations est leur manque de flexibilité. Ceci limite fortement la capacité des producteurs à adapter l'offre à la demande, en particulier réduire les quantités quand les prix sont faibles. Inversement, la décision de mettre en place de nouvelles plantations n'a d'effet qu'à long terme. A court terme, les possibilités d'adaptation de l'offre à la demande sont assez réduites (Mili, 2005).

De l'avis de l'ensemble des opérateurs rencontrés, la réforme n'a pas modifié la manière dont le secteur de la production est orienté vers la demande. Nous avons dans la question d'évaluation 1 et dans cette question-ci montré la prédominance des facteurs de marché par rapport aux instruments de soutiens sur les évolutions récentes (ou non évolutions) dans le secteur, tant en termes de volumes que de qualité, et ce avant même la mise en place du régime de soutiens découplés. De manière plus nuancée :

- En termes de volumes de production, les hausses actuelles sont liées aux plantations faites avant la réforme de 2003 dans le cadre des programmes de plantations approuvés par la Commission, le renouvellement des oliveraies anciennes (remplacées par des oliveraies intensives) et la mise en place de nouvelles oliveraies, toujours intensives (avant et suite à la réforme du découplage). Outre les plantations motivées par les soutiens importants dans le cadre des programmes de plantations agréées, les facteurs de mise en place ont surtout été la rentabilité positive de l'oliveraie prévue à long terme, la hausse continue de la demande d'huile d'olive, la dimension culturelle de l'oliviculture dans les grands bassins de production et l'absence d'alternatives

¹¹² Inclue les superficies de caroube irriguées

culturelles. Jusqu'à récemment les prix de marché et le développement de la demande justifiait cette dynamique.

- En termes de qualité, les évolutions vers une amélioration de la qualité sont plus ou moins importantes selon les pays et portent sur des critères de qualité différents selon le pays. Pour cet aspect, nous avons mis en évidence deux facteurs majeurs : l'évolution de la demande (interne aux pays producteurs et à l'export vers les nouveaux pays consommateurs) favorable à la hausse de l'offre de produits de qualité (huile extra vierge, AOP, biologique), et les interventions publiques (certification AOP mise en place par l'UE, RDR et soutiens aux programmes de travail).

Une autre caractéristique fondamentale pour comprendre la relation offre / demande dans le secteur oléicole est la structure même de la filière (cf. § 3.2), en particulier la très grande dissymétrie entre le secteur agricole et l'aval (industrie et distribution). Face à un secteur productif extrêmement morcelé (très grand nombre de producteurs – environ 2,5 millions, pour beaucoup non professionnels et/ou pluriactifs, grand nombre de moulins coopératifs ou privés), les industriels embouteilleurs (mise en bouteille des huiles vierges et mélange des huiles raffinées) sont en nombre très réduits et plus à l'aval encore, quelques grands groupes de distribution commercialisent la majorité des volumes. Cette structure d'oligopole isole le producteur de la commercialisation finale du produit, maintient le secteur de la production sous une pression de prix importante, et semble être, selon les opérateurs, la principale cause de la baisse continue des prix depuis 2006.

De fait, au sein du secteur on distingue au moins deux segments qui répondent l'un et l'autre à une partie de la demande et sont l'un et l'autre en évolution permanente :

- les volumes principaux portent sur des huiles "standards" (huiles vierges et lampantes commercialisées en vrac, en grande quantité) produites dans toutes les régions, à destination des principaux industriels du secteur pour une commercialisation finale dans la grande distribution. Les prix sont déterminés par l'industrie (elle-même fortement dépendante des négociations avec la distribution), les considérations de qualité (autre que des critères minimaux) rentrant peu en ligne. Cette offre répond à une demande croissante dans les pays producteurs et à l'extérieur.
- Les huiles de plus haute qualité (extra vierge, AOP, biologique), vendues en petites quantités, en vrac ou embouteillées. Leur commercialisation suit des circuits plus courts (en direct par les producteurs, les moulins, via des petites sociétés de mise en bouteille et/ou les réseaux de détaillants), mais se développe également via la grande distribution du fait de la demande accrue de la part des consommateurs. Les prix sont plus élevés et les critères de qualité rentrent davantage en compte dans la détermination du prix (dans les circuits courts) ; le différentiel de prix est insuffisant dans les circuits longs pour réellement motiver une croissance des volumes. Cette offre répond à la hausse de la demande dans les pays producteurs et à l'extérieur. Elle est liée à l'image positive du produit appuyée sur les bienfaits prouvés pour la santé de la consommation d'huile d'olive et une hausse du pouvoir d'achat des consommateurs. Cette évolution est indépendante de la réforme de 2004, mais les soutiens à la production de qualité sont favorables à ce secteur (article 69, MAE, aides aux investissements dans les moulins), voir tout à fait déterminante (cas de la production biologique et les soutiens à l'agriculture biologique sur la période 2000-2006 – cf. § 5.1.2.4.3).

La réforme de 2004, tout en limitant les distorsions des politiques publiques sur le secteur, n'assure toutefois pas une structure de marché libre au sein duquel les pouvoirs de négociation entre offre et demande sont équilibrés. Les outils couplés maintenus dans le cadre du premier pilier ont des effets relativement faibles (et non visibles encore) sur le secteur (et a fortiori sur sa compétitivité) ; les instruments du RDR et les aides aux investissements font partie des facteurs qui ont pour la modernisation du secteur et certaines productions spécifiques un effet positif certain. Le développement de la demande et l'évolution de la structure de la filière sont et restent les principaux moteurs de l'évolution du secteur.

5.2.8. Jugement évaluatif

La question de l'orientation par le marché et de la compétitivité nous amène à considérer les éléments qui interviennent dans les choix d'un producteur. Parmi ceux-ci, la maximisation de la rentabilité des cultures est déterminante. Par rapport à une situation de marché libre sans soutien, cette rentabilité est modifiée (améliorée) par les instruments de la PAC. La question est donc de savoir dans quelle mesure les aides actuelles et le changement de régime modifient la rentabilité de la culture par rapport à une situation théorique sans soutien et dans quelle mesure la compétitivité des oliveraies était maintenue ou non dans l'absolu et vis-à-vis des cultures alternatives.

Nous avons abordé la question en trois temps : un premier travail sur la rentabilité de l'oléiculture et la sensibilité des exploitations à la baisse des prix, une analyse de la compétitivité de la culture vis-à-vis des cultures alternatives, et de manière plus large une discussion sur les facteurs de dynamisme et compétitivité du secteur.

En théorie, la nature de la réforme des soutiens au secteur de l'olive ne devrait pas beaucoup modifier la rentabilité de la culture puisque :

- le découplage s'est fait sur des références historiques individuelles des soutiens,
- les soutiens couplés sont redistribués à une large partie des professionnels (en 2006, 86 % des DPU sur des surfaces oléicoles sont assortis du découplage partiel en Andalucía, 72 % des exploitations au Portugal bénéficient de l'article 69) et modifient donc peu la répartition des aides entre les types d'exploitations.

Analyse de la rentabilité (données RICA)

Sur la base des données d'un échantillon constant du RICA, sur la période 2003-2006, nous avons analysé la rentabilité des exploitations professionnelles spécialisées dans la production d'olives (plus de 50 % de la production brute) en Andalucía, Puglia et Crète. Ces données présentent plusieurs limites dont les principales sont l'absence de recul par rapport à la réforme (seule les données RICA 2006 sont postérieures à la réforme) et l'exclusion des exploitations non professionnelles (celles de petites dimensions économique). Pour Alentejo et Chypre, les données sont à interpréter avec plus de prudence encore que dans les trois autres régions car seul un échantillon non constant a pu être analysé introduisant un biais particulier.

La rentabilité des exploitations olivicoles (valeur ajoutée nette d'exploitation, intégrant les aides de la PAC) a globalement augmenté sur la période 2003-2005 mais décroît en 2006. Les prix et les rendements sont les facteurs qui influent le plus sur la baisse de la rentabilité. Les résultats varient d'un pays à l'autre en raison de rendements moyens et de coûts et d'amortissements différents : si la Crète affiche des valeurs élevées de rentabilité à l'hectare (valeur ajoutée nette d'exploitation autour de 3 000 €/ha sur 2003-2005, soit environ le double de Puglia et Andalucía), ce sont les exploitations d'Andalucía qui enregistrent les meilleurs niveaux à l'unité de travail (autour de 20 000 €/UTA soit environ le double de Puglia et Crète). Les résultats de Puglia, Chypre et Alentejo sont médiocres.

L'importance des aides dans la rentabilité reste en général forte, même si elle varie selon l'évolution des prix. Sur 2003-2006, les aides représentent autour de 80 % de la valeur ajoutée nette d'exploitation en Puglia, 60 % en Crète, et 30 % en Andalucía. A Chypre, 53 % des exploitations professionnelles spécialisées en olive ne sont pas rentables sur la période 2005-2006 malgré les aides.

Comme attendu, l'analyse des données RICA, qu'il convient là aussi de considérer avec précaution, montre qu'en moyenne, les exploitations irriguées ont une rentabilité (VANE) à l'hectare plus importante que celles en sec même si elles ont des coûts supérieurs (ces exploitations, en moyenne plus grandes et employant moins de main d'œuvre familiale sont plus consommatrices d'intrants et ont des coûts d'amortissements plus élevés). Cet écart est surtout visible en Puglia (VANE : +36 % à l'hectare et +50 % à l'unité de travail pour les irriguées) ; en Espagne les différences sont nettement moindres voire nulles. En distinguant les exploitations selon leur dimension économique, la rentabilité à l'unité de travail des exploitations de grande dimension est nettement supérieure à la moyenne globale dans les trois régions (+ 60 % en Andalucía, + 175 % en Puglia et + 40 % en Crète). Ramenés

à l'hectare, en Puglia, les exploitations de grande dimension économique (plus de 40 UDE) ont les meilleurs résultats économiques alors qu'en Andalucía et en Crète ce sont les exploitations de petite dimension. Les grandes exploitations ne réalisent donc pas nécessairement d'économie d'échelle, ni une meilleure valorisation de la production. Ces résultats sont confirmés par la littérature.

En moyenne, la part des aides dans la valeur ajoutée nette des exploitations est la même dans les exploitations irriguées et non irriguées. En Puglia, ceci met en évidence des coûts de production du litre d'huile identiques dans les deux types d'exploitations. En Andalucía, les coûts de production à la tonne sont plus élevés dans les systèmes irrigués que dans les secs, mais bénéficient en moyenne de soutiens à la tonne supérieurs. Ces résultats issus de l'analyse RICA ne sont pas toujours validés par la littérature. Les données du projet de recherche Olivero sur les oliveraies de pente et de montagne montrent que les coûts totaux de production ramenés au litre d'huile sont inférieurs dans les systèmes irrigués que dans les autres systèmes.

Les exploitations non professionnelles sont, selon la littérature et les entretiens conduits lors des études de cas, peu ou non rentables (selon les niveaux de prix). Ce type d'exploitation n'est pas géré dans une logique économique par les oléiculteurs souvent pluri actifs et pour lesquels l'oliveraie a avant tout une valeur patrimoniale.

Estimation de la sensibilité à la baisse des prix amorcée en 2006

Au-delà de la rentabilité des systèmes de production, la sensibilité des exploitations oléicoles à une baisse des prix permet de caractériser le degré de compétitivité du secteur. Pour analyser cela, à partir d'un échantillon constant RICA d'exploitations oléicoles sur 2005-2006, nous identifions les exploitations dont la marge sur coûts variables deviendrait négative suite à une baisse du prix.

Cette analyse présente des limites importantes du fait notamment de l'utilisation d'un échantillon RICA qui exclut les exploitations non professionnelles, de l'hypothèse de structure d'exploitation constante (ce qui n'est pas le cas dans la réalité), de la non prise en compte de toutes les activités du ménage agricole et de l'estimation du coût d'opportunité du travail au niveau du salaire moyen d'un employé oléicole. Du fait de ces limites, les résultats doivent être considérés comme un élément de réflexion parmi les autres et non indépendamment des autres indicateurs.

Le prix de référence choisi est celui de 2005-2006 (prix au plus haut). Nous nous sommes intéressés à trois types de marges : la marge sur salaires payés, qui représente l'aptitude des producteurs à rémunérer leurs salariés, la marge sur coûts variables (salaires et consommations intermédiaires) et la marge sur coûts variables main d'œuvre familiale comprise - MCVF (valorisation de la main d'œuvre familiale au niveau du salaire moyen d'un employé de l'exploitation).

Pour une baisse des prix de 50 % (ce qui correspond à la situation actuelle), 12 % des exploitations professionnelles de Puglia (soit plus de 20 % des surfaces) ne couvriraient plus les coûts salariaux. Ceci devrait se traduire par l'abandon (au moins temporaire) des oliveraies concernées, le prix de vente de l'huile ne permettant pas de couvrir les coûts de récolte. Les exploitations des autres régions seraient peu impactées. En termes de marge sur coûts variables, ce seraient 70 % des exploitations de Puglia mais seulement 9 % des andalouses, 20 % des crétoises et près de 27 % des chypriotes qui deviendraient non rentables. D'après ce calcul, le risque de sortie du secteur en cas de baisse de prix ne serait réel et inquiétant qu'en Puglia.

En revanche, l'analyse de la MCVF montre que, excepté en Andalucía, plus de 75 % des exploitations auraient une MCVF négative (sans prendre en compte les DPU), dans un contexte de prix élevé. Avec un prix dégradé (-50 %) ce taux serait de plus de 85 %. En Andalucía, le nombre d'exploitations qui parviennent à dégager un revenu pour la main d'œuvre familiale au moins égal à la main d'œuvre salariée est plus important puisque seules 32 % des exploitations auraient une MCVF négative (70 % dans un contexte de prix dégradé).

Ce calcul montre que la plupart des exploitations ne seraient plus rentables dans le contexte de baisse des prix amorcé en 2006 et dans l'hypothèse où le coût d'opportunité du travail est équivalent au salaire moyen d'un employé d'une exploitation oléicole. Dans la réalité selon les données statistiques et les entretiens la majorité des exploitations qui ont une marge négative seraient toujours en

production indiquant que sur la période actuelle la rémunération familiale de l'oliviculture serait faible dans ces exploitations professionnelles. D'autre part, ceci signifierait que le coût d'opportunité du travail dans certaines régions olivicoles serait inférieur à celui estimé du fait d'un manque d'opportunités d'emploi et d'activités alternatives dans ces régions. Enfin, certaines exploitations équilibrent les pertes de l'activité olivicole par d'autres sources de revenus (retraites, rente foncière).

Avec la prise en compte des DPU, les résultats de cette simulation sont moins extrêmes que dans le cas précédent, mais la part des exploitations qui ne sont pas en mesure de dégager un revenu 'moyen' pour leur main d'œuvre familiale reste importante. Dans un contexte de prix élevé, la part des exploitations pouvant rémunérer la main d'œuvre familiale à un niveau supérieur au salaire 'moyen' passe de 39 % à 60 % en moyenne sur les 4 régions : 67 % à 87 % en Andalucía, de 16 % à 36 % en Puglia, de 17 % à plus de 43 % en Crète. Dans un contexte de prix faible (abscisse - 50 %), la part des exploitations pouvant rémunérer la main d'œuvre familiale à un niveau supérieur au salaire moyen passe de 14 % à 29 % en moyenne au niveau des 4 régions : de 30 à 51 % en Andalucía, de 1 à 12 % en Puglia et en Crète.

A propos de ces résultats, il est important de souligner que suite à la réforme et au découplage des aides, les producteurs peuvent bénéficier des aides directes (DPU) sans récolter (en respectant les règles d'entretien minimal des BCAE), contrairement à la période précédente où les aides étaient liées à la production. Cela implique que dans certains cas (baisse de prix conjoncturelle par exemple, telle qu'elle a lieu actuellement) les producteurs peuvent ne pas récolter et ainsi réduire fortement leurs coûts variables, ce qui n'apparaît pas dans les simulations réalisées. De plus, sur une culture telle que l'olivier, contrairement à d'autres, l'absence de récolte ne pénalise pas les récoltes futures. Il est difficile de caractériser les exploitations de la simulation (échantillon RICA sur deux ans) qui seraient le plus touchées par une diminution des prix. Contrairement à ce que nous pourrions croire, les plus sensibles à une baisse des prix ne se situent pas nécessairement dans une zone défavorisée (sauf en Crète), et ne sont pas forcément les plus petites exploitations (Crète et Puglia). Nous pouvons avancer plusieurs pistes d'explication. Nous avons vu que les exploitations de petites dimensions et non irriguées étaient en général les plus vulnérables. Il conviendrait d'étudier en détail la localisation de ces systèmes par rapport aux zones LFA. En Puglia, la nature agro-écologique des zones LFA n'est pas très différentes de celles des zones de plaine, les différents systèmes de production peuvent donc être répartis dans et hors des zones LFA de la même manière.

Rentabilité de l'oliviculture par rapport aux cultures alternatives

La compétitivité du secteur se mesure à sa capacité à se maintenir par rapport aux cultures alternatives (supposant une meilleure rentabilité). Cependant l'évolution des superficies par rapport aux cultures alternatives n'est pas uniquement liée à des différences de rentabilité. A l'heure de choisir une culture alternative, le producteur prend en compte un grand nombre de variables (caractéristiques pédoclimatiques, besoins en investissements, coûts d'entrée et de sortie d'une activité, connaissance technique, existence d'une filière structurée, disponibilité de main d'œuvre) au même titre que la rentabilité moyenne attendue.

Au niveau européen, de nombreuses oliveraies sont localisées dans des zones marginales où il n'y a pas de véritables alternatives agricoles. Il n'y a donc pas de compétition entre cultures.

Dans les zones où d'autres cultures sont possibles, de manière globale, l'oliveraie s'est étendue dans l'ensemble des Etats membres producteurs (sauf en Crète et en Puglia, où les surfaces sont stables), empiétant sur les cultures alternatives. Ceci montre, à la réserve près évoquée plus haut, une rentabilité moyenne escomptée à long terme au moins égale à celle des cultures alternatives (même si les indices de rentabilité relative par rapport aux systèmes alternatifs sont souvent défavorables à l'oliveraie – Andalucía, Chypre). La conjoncture des prix à la hausse avant 2006, les perspectives de demande croissante, les soutiens du RDR et les programmes de plantation autorisés par la CE ont contribué à cette tendance. Ces nouvelles cultures sont majoritairement à forte densité et irriguées. Elles remplacent des cultures en sec (oliveraies traditionnelles, céréales, arboriculture), ou déjà irriguées (cultures de plein champ, vignes, etc.).

Facteurs de compétitivité

Le passage du système d'aide à la production d'huile d'olive à un système d'aide directe, doit permettre de rendre au marché sa fonction de synthèse et transmission de l'information entre l'offre et la demande. Du fait de la nature pérenne de la culture, une des caractéristiques structurelles des exploitations est leur manque de flexibilité. Ceci limite fortement la capacité des producteurs à adapter, à court terme l'offre à la demande. De l'avis de l'ensemble des opérateurs rencontrés, la réforme n'a pas modifié la manière dont le secteur de la production est orienté vis-à-vis de la demande. L'offre actuelle est conditionnée par de nombreux facteurs autres que les instruments en place depuis la réforme : les plantations faites par le passé (lointain et proche), l'intensification de la production et l'évolution de l'outil de transformation, la rentabilité positive de l'olivieraie dans les dernières décennies, la hausse continue de la demande d'huile, la dimension culturelle de l'oliviculture dans les grands bassins de production et l'absence d'alternatives culturelles, les interventions publiques (certification AOP/IGP mise en place par l'UE, RDR), la structure de la filière (en particulier la très grande dissymétrie entre le secteur agricole et l'aval).

5.3. Dans quelle mesure les instruments de la PAC applicables au secteur oléicole ont-ils contribué à maintenir ou accroître le revenu des agriculteurs (QE 3) ?

5.3.1. Compréhension de la question

En termes d'effet sur le revenu, l'objectif principal du RPU est celui défini par le Traité de Rome qui consiste à « assurer un niveau de vie équitable à la population agricole » auquel s'ajoute celui de « stabiliser les revenus » qui est propre au RPU.

Cette question est une suite directe de l'analyse précédente sur la rentabilité de la culture. Logiquement, en cas de passage d'une aide couplée, à une aide découplée, on devrait observer :

- immédiatement une baisse de la rentabilité des cultures, mais un maintien du revenu des producteurs (plus ou moins à l'identique, selon les modalités d'application du RPU)
- à moyen terme, une meilleure stabilité des revenus (par rapport au régime de soutien précédent où les soutiens étaient fonction des volumes de production, et bien sûr par rapport à la situation contrefactuelle sans soutien).

Selon la taille et la localisation des exploitations, les niveaux de revenu sont hétérogènes ; la question invite à voir également dans quelle mesure, le changement de régime peut avoir contribué à réduire cette hétérogénéité.

Enfin, la question de l'équité appelle à comparer le revenu des oléiculteurs à celui du reste de la population (agricole, et dans son ensemble) dans les régions productrices, afin d'indiquer dans quelle mesure les aides ont constitué ou non un rattrapage ou une rente vis à vis des revenus moyens locaux.

Comme pour la question précédente, nous détaillons l'analyse par région, afin de considérer la disparité de l'application des instruments et des modes de production. Nous prenons également en compte les autres instruments qui s'appliquent dans ces régions, notamment le maintien de soutien de type couplage partiel et les aides du RDR.

5.3.2. Critères d'évaluation et indicateurs

Critère 1 : Les instruments ont permis (ou non) de maintenir ou d'accroître le revenu des producteurs

- Evolution du Revenu d'Exploitation Familial (REF)¹¹³ par ha, par UTF, dans les exploitations spécialisées
- Part des aides dans le REF
- Part des DPU dans le REF

Critère 2 : Les instruments ont permis (ou non) de stabiliser le revenu des producteurs

- Composition des subventions d'exploitation

Critère 3 : Les instruments ont permis (ou non) de réduire les hétérogénéités entre les exploitations

- Effet de l'article 69
- Effet du découplage partiel

Critère 4 : Les instruments ont permis (ou non) d'assurer un niveau de vie équitable aux oléiculteurs

- Comparaison des REF par UTF des principales orientations technico-économiques
- Point de vue des opérateurs sur le niveau de revenu des oléiculteurs par rapport aux autres secteurs d'activité

¹¹³ Le revenu est la valeur ajoutée brute des cultures, déduite de la rémunération de la main d'œuvre extérieure, du paiement des intérêts, de la balance des taxes et des subventions, des rentes foncières. Le REF représente la rémunération du travail familial (main d'œuvre et travail de gestion).

5.3.3. Sources de données et limites de l'analyse

Les données utilisées sont les mêmes que dans la QE2 : l'analyse est basée sur des données RICA, avant et après réforme, avec les limites déjà évoquées sur la taille des échantillons, la représentativité de l'échantillon RICA (exploitations professionnelles uniquement), etc. ; se reporter à cette question pour la méthode d'échantillonnage et les limites.

L'indicateur principal utilisé (calculé à partir du RICA) est le revenu d'exploitation familial (REF). Ce REF est constitué de la manière suivante :

$$\text{REF} = \text{VANE} + \text{Balance subventions et taxes sur investissement} - \text{Facteurs extérieurs},$$

où Facteurs extérieurs = salaires payés + fermage payé + intérêts payés.

Le REF est présenté par ha ou par unité de travail familiale (UTF). Il inclut l'ensemble des soutiens (premier et deuxième piliers de la PAC). Quand le nombre d'UTF est très faible (ce qui est souvent le cas dans les exploitations pluriactives, mais aussi dans certaines exploitations "non familiales"), les valeurs REF/UTF sont très élevées (en négatif comme en positif).

Dans les données présentées ci-dessous, la valeur moyenne du REF/UTF pour l'Andalucía en 2004 et 2005 paraît largement surévaluée sans que nous puissions clairement en comprendre la cause, et appelle une interprétation prudente des résultats.

La composante variabilité du revenu ne peut pas être étudiée d'un point de vue statistique étant donné le faible recul depuis la mise en place des instruments. Nous proposons une approche théorique de l'effet des instruments.

Pour la dernière partie sur la comparaison des revenus oléicole aux autres revenus, nous limitons la comparaison aux revenus agricoles à l'échelle régionale.

5.3.4. Les instruments ont permis (ou non) de maintenir ou d'accroître le revenu des producteurs

Figure 64 : Evolution du REF / ha en Andalusia, Puglia et Crète, en euros

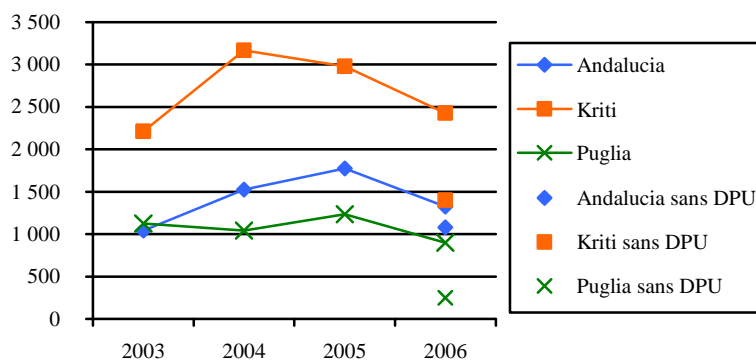
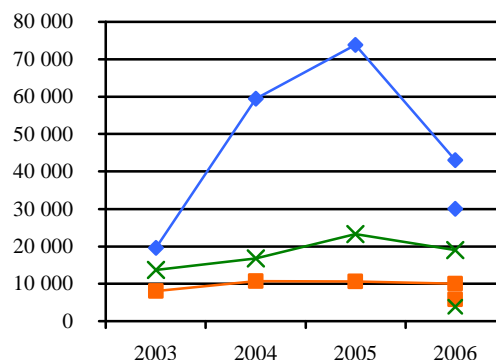


Figure 65 : Evolution du REF / UTF en Andalusia, Puglia et Crète, en euros



Source : Elaboration Agrosynergie à partir de données RICA

Figure 66 : Evolution du REF / ha en Alentejo et à Chypre, €/ha

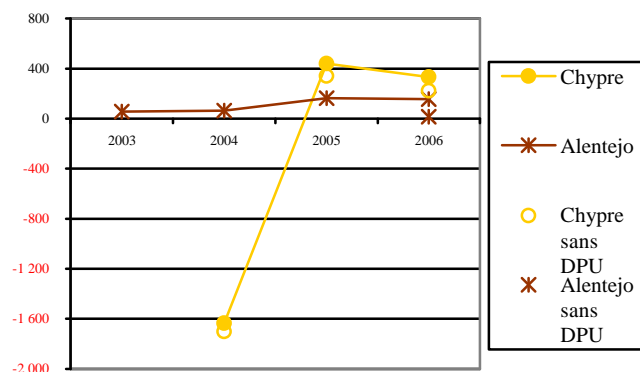
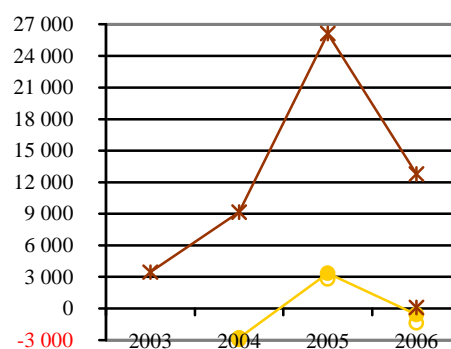


Figure 67 : Evolution du REF / UTF en Alentejo et à Chypre, €/UTF



Source : Elaboration Agrosynergie à partir de données RICA

Le revenu à l'hectare est élevé en **Crète** ; il diffère très peu de la VANE car les frais salariaux sont très faibles. En effet la main d'œuvre est principalement familiale. Ceci explique pourquoi le revenu par actif familial est faible, autour de 10 000 euros/an (cf. Figure 65)

Le REF/UTF est particulièrement élevé en **Andalucía** en 2004 et en 2005. Sans nier que l'oléiculture ait été bien rémunérée sur cette période, les valeurs apparaissent excessives lorsqu'on les compare à la moyenne de l'OTEX33 (issue des résultats standards du RICA) : 16 430 €/UTF en 2005 pour plus de 70 000 €/UTF dans nos calculs, sans qu'aucun élément¹¹⁴ n'explique une telle différence.

La part des aides dans le REF varie en fonction des prix et des rendements ; elle oscille entre 71 et 143 % en Puglia, entre 60 et 68 % en Crète et entre 29 et 55 % en Andalucía.

Tableau 68 : Evolution de la part des aides (couplées et découplées) dans le REF (DPU inclus) en Andalucía, Crète et Puglia, en %¹¹⁵

	2003	2004	2005	2006
Andalucia	55%	34%	52%	29%
Kriti	67%	60%	68%	68%
Puglia	93%	143%	71%	86%

Source : Elaboration Agrosynergie à partir de données RICA

La baisse de revenu observée entre 2005 et 2006 dans toutes les régions est due à la baisse des prix (observable dans les données RICA entre les campagnes 2005 et 2006, sauf à Chypre – cf. Tableau 58 et Tableau 59) et aux variations de rendements. Les DPU ont permis de lisser la baisse du revenu en Alentejo, en Puglia, et en Crète, et dans une bien moindre mesure à Chypre et en Andalucía.

¹¹⁴ Ces valeurs illustrent les limites de la base de données du RICA et nous amène à rappeler les éléments suivants :

- Certaines exploitations fonctionnent avec un très faible nombre d'UTF (moins de 0,1 UTF) ce qui peut donner un équivalent revenu pour une UTF très élevé.
- Notre échantillon est composé d'exploitations de plus de 8 UDE, alors que le seuil pour être classée en exploitation professionnelle est de 4 UDE. Ceci pourrait expliquer une moyenne un peu supérieure à celle de l'OTE33.
- Le ratio REF/UTF est donné individuellement par le RICA. Les moyennes que nous présentons sont des moyennes de ratios, et non le ratio du REF moyen sur le nombre d'UTF moyen (voir en Annexe QE3, l'évolution du REF par exploitation et l'évolution du nombre d'UTF par exploitation).
- Bien que notre échantillon soit constitué d'exploitations spécialisées à plus de 50 %, il n'en demeure pas moins que certaines possèdent des activités connexes qui peuvent, le cas échéant, augmenter le niveau du revenu.

¹¹⁵ Les exploitations présentant des REF négatifs (subventions comprises) ne sont pas considérées ici. Les exploitations dont les aides représentaient plus de 600 % du REF ne sont pas non plus prises en compte dans un souci d'homogénéité.

Tableau 69 : Effets des DPU sur la perte de revenu entre 2005 et 2006, par régions

	REF/UTF		Perte de revenu entre 2005 et 2006	
	2005	2006	avec DPU	sans DPU
Andalucía	73 861	42 970	-42 %	-59 %
Kriti	10 661	10 013	-6 %	-45 %
Puglia	23 331	19 028	-18 %	-84 %
Chypre	3 327	-575	-117 %	-141 %
Alentejo	26 108	12 759	-51 %	-100 %

Source : *Elaboration Agrosynergie à partir de données RICA*

En 2004 à **Chypre** plus de 90 % des exploitations étudiées ont un REF négatif (en 2005, elles sont 51 %, et en 2006 50 %), malgré la présence de subventions. Les DPU sont insuffisants pour maintenir un revenu positif.

En **Alentejo**, le REF/UTF moyen est positif mais les subventions comptent de façon générale pour 100 à 150 % du REF. Néanmoins, 60 % des producteurs enquêtés en Alentejo (total de 13 enquêtés) estiment que les DPU ne contribuent pas à la survie de l'exploitation.

Pour compléter ces éléments, l'étude menée par Fleskens (2005), dans le cadre du programme OLIVERO, montre que les SMOPS (systèmes de culture de l'olivier en pente ou en montagne) dégagent des revenus très faibles, en particulier au Portugal et en Italie. Sans les subventions, la majorité des SMOPS devient non rentable (seuls les systèmes intensifs irrigués gardent des résultats positifs). L'une des raisons du maintien de ces exploitations en production pourrait être la forte proportion d'exploitants qui acceptent une rémunération faible (retraités par exemple).

Points de vue des acteurs de la filière

Entre 2000 et 2006, les résultats des enquêtes agriculteurs dans les 4 régions (total de 87 interviewés) montrent qu'une partie des producteurs a vu son revenu augmenter (15 % des interviewés) et que la majorité avait un revenu stable (45 % des interviewés). En revanche, à partir de 2006, 70 % des enquêtés ont un revenu en baisse. La raison principale est la baisse des prix depuis 2006, mais également parfois aussi l'augmentation des coûts de production. En Puglia, au-delà d'une crise conjoncturelle (baisse des prix), la filière souffre d'une crise structurelle : mauvaise organisation, baisse de compétitivité face à l'Espagne. D'après les résultats des entretiens auprès des producteurs, le revenu oléicole est en baisse depuis 2003-2004.

En Puglia, 60 % des interviewés (total de 20 enquêtés) estiment que les DPU contribuent fortement à la survie de l'exploitation. Ils sont 57 % en Andalucía (total de 28 enquêtés) mais seulement 32 % en Crète (total de 22 enquêtés). Le revenu oléicole compte pour plus de 2/3 du revenu agricole pour 75 % des producteurs enquêtés en Andalucía (sur un total de 28 individus), 65 % en Puglia (sur un total de 20 individus), 29 % en Crète (sur un total de 7 individus) et 44 % en Alentejo (sur un total de 18 individus). Il représente moins de 1/3 du revenu pour la moitié des exploitations enquêtées en Alentejo.

Les oliveraies les plus menacées sont celles qui ont les coûts de production les plus élevés. Selon les opérateurs, ce sont, en Andalucía, les oliveraies en pente ou en montagne, en Alentejo, les oliveraies non irriguées à faible densité de plantation, en Puglia, les producteurs d'huile de basse qualité (même si actuellement, les producteurs de qualité souffrent aussi de la baisse des prix). Nous avons vu dans la QE précédente (5.2.5.2) que d'après les données du RICA, les exploitations les plus menacées par une baisse des prix était pour partie situées en zone LFA (mais seulement à 50 – 60 % en Andalucía, Chypre et Crète), que ce sont de petites structures (en Andalucía et à Chypre) mais pas toujours.

5.3.5. Les instruments ont permis (ou non) de stabiliser le revenu des producteurs

Nous analysons ici l'ensemble des aides perçues par les producteurs, selon les regroupements disponibles dans le RICA : aides couplées à la production, DPU, autres aides (principalement des aides à la surface, comme les soutiens pour les zones défavorisées, ou à l'exploitation, ou comme les aides aux investissements).

L'effet de stabilisation du revenu par les aides sera d'autant plus marqué que, d'une part, la part des aides dans le revenu est importante, et, d'autre part, la part des aides découplées est importante. Les aides couplées à la production ont pour effet d'amplifier les variations du revenu dues à l'alternance biologique de l'olivier et aux variations de prix, alors que les aides découplées assurent un revenu fixe. Avant 2006, en Andalucía et en Puglia, les aides étaient principalement liées à la production et dépendaient donc des variations de rendements des oliveraies, ce qui induit une faible stabilisation du revenu. En Crète, et à Chypre, en revanche, respectivement 22 % et 17 % des aides étaient versées indépendamment du niveau de production de l'exploitation.

A partir de 2006, les aides à la production sont découplées. Indépendantes du niveau et du type de production, elles sont un outil efficace pour stabiliser le revenu des agriculteurs. En Puglia et en Crète et en Alentejo, il n'y a plus d'aide couplée à la production, l'effet stabilisateur est maximum (en particulier en Puglia où la part des aides couplées dans le revenu est maximum). En Andalucía, 15 % des aides restent couplées à la production en 2006. Le revenu est stabilisé de façon moindre que dans les trois régions précédentes (d'autant plus que les aides interviennent pour une moindre part dans le revenu de l'exploitation). Enfin, à Chypre, les aides sont intégrées au RPUS de manière progressive. Ainsi, en 2006, les DPU ne représentaient que 21 % de l'ensemble des subventions d'exploitation, le reste étant constitué des CNDP, aides d'Etat et soutiens LFA. Ces trois derniers types d'aides sont versés par ha, ce qui, en particulier dans le cas d'une culture pérenne, constitue un fort gage de stabilité du revenu.

Tableau 70 : Composition des subventions d'exploitation de l'échantillon RICA, en Andalucía, Crète et Puglia, en 2005 et 2006

	2005			2006			
	Part des aides dans le revenu	Dont Aides à la production	Dont Autres aides	Part des aides dans le revenu	Dont Aides à la production	Dont RPU	Dont Autres aides
Andalucía	34 %	89 %	11 %	52 %	15 %	79 %	6 %
Crète	68 %	78 %	22 %	68 %	0 %	77 %	23 %
Puglia	71 %	93 %	7 %	86 %	0 %	92 %	8 %

Source : Elaboration Agrosynergie à partir de données RICA

Tableau 71 : Composition des subventions d'exploitation de l'échantillon RICA, à Chypre et en Alentejo en 2005 et 2006

	2005				2006			
	Aides à la production	RPUS	LFA	Autres aides	Aides à la production	RPUS (RPUS pour Chypre)	LFA	Autres aides
Chypre	-	17 %	14 %	68 %	-	21 %	18 %	61 % ¹¹⁶
Alentejo	85 %	-	3 %	12 %	0 %	70 %	3 %	27 %

Source : Elaboration Agrosynergie à partir de données RICA

5.3.6. Les instruments ont permis (ou non) de réduire les hétérogénéités entre les exploitations

Dans les Etats membres concernés par l'oliviculture, les DPU ont été attribués sur des références historiques et dépendent donc des soutiens individuels perçus lors de la période de référence. De ce point de vue, la réforme ne permet pas une redistribution massive des soutiens, ni une diminution des hétérogénéités.

L'article 69 offre l'opportunité aux Etats Membres de redistribuer une partie des soutiens du secteur vers certaines exploitations selon des critères au choix des Etats. En théorie, cet outil pourrait avoir

¹¹⁶ CNDP et aides d'Etat, versées à la surface

permis de lisser les soutiens entre différentes catégories d'exploitations, au profit d'objectifs environnementaux, commerciaux ou de qualité. Dans la pratique, nous ne sommes pas en mesure de vérifier cet effet :

- au Portugal, le manque de stabilité des règles d'attribution sur la période ne permet pas de prévoir, sur du long terme les exploitations qui seront bénéficiaires. Cependant, les critères choisis ne visent pas des exploitations particulières mais des types de production (AOP, extra vierge) qui peuvent être accessibles à tous types d'exploitations (traditionnelles, intensives, super-intensives), ce qui, a priori ne présage pas d'effet probable de réduction des hétérogénéités de revenu. Au contraire, le montant étant lié au volume, les soutiens sont plus favorables aux exploitations produisant de forts volumes, à coûts réduits.
- En Grèce, les critères choisis rendent éligibles les exploitations AOP, certifiées biologique et en production intégrée. Ce dernier critère n'est pas fortement discriminant (la certification AGRO2 est relativement facile à adopter, et la mise en place de ce soutien a d'ailleurs suscité une forte hausse des demandes de certifications AGRO2), mais nous n'avons pas de données de mise en œuvre qui nous permette de connaître précisément le nombre et types de bénéficiaires. Comme les montants d'aide sont identiques pour tous les types de production, il est vraisemblable que l'effet redistributif de l'aide sera faible. Etant déterminé à la surface, ce soutien est favorable aux exploitations de grande superficie, et pas nécessairement aux producteurs intensifs (contrairement à la mise en œuvre de l'article 69 au Portugal).

En Espagne, pour bénéficier du **découplage partiel** les exploitations doivent satisfaire à certains critères. Ce pourrait donc être un soutien redistributif si les critères ciblaient certains types d'exploitations. Par ailleurs, l'aide est couplée à l'hectare d'oliveraie et non à la tonne d'huile produite, ce qui doit permettre une certaine équité entre les producteurs. Dans la réalité, 80 % des surfaces oléicoles sont éligibles à ce dispositif ce qui le rend non redistributif (effet de 'saupoudrage'), et ne permet donc pas de réduire les hétérogénéités de revenu entre type d'exploitant.

5.3.7. Les instruments ont permis (ou non) d'assurer un niveau de vie équitable aux oléiculteurs

Nous présentons dans le Tableau 72 la comparaison du revenu moyen par actif familial sur 2003-2006 de l'OTE33 olives (résultats standards du RICA) avec ceux d'autres secteurs agricoles. Les situations sont différentes selon les régions. Le revenu moyen des oléiculteurs est inférieur au revenu moyen agricole régional (toutes OTE) en Andalucía, en Puglia et à Chypre. En revanche, en Crète, les exploitations d'oliveraies semblent dégager un revenu supérieur à la moyenne agricole régionale. En Alentejo, les résultats de 2005 montrent que les prix élevés ont bénéficié aux producteurs oléicoles, qui affichent un REF/UTF supérieur (de plus du double) à l'ensemble de la profession agricole (voir aussi la Figure 64 : montrant que l'année 2005 est particulièrement bénéficiaire).

En Andalucía, l'OTE33 dégage le plus faible REF/UTF de toutes les activités agricoles. Par contre, en Puglia, les oléiculteurs sont mieux rémunérés que les céréaliers et les producteurs de fruits. Enfin, à Chypre, où le REF/UTF moyen est négatif, les producteurs d'olive affichent un revenu moyen supérieur uniquement à celui des céréaliers.

Tableau 72 : REF/UTF moyen par OTE et par région, moyenne sur 2003-2006 (sauf Alentejo et Chypre)

	Olives (OTE33)	Toutes OTE	Céréales (OTE13)	Polyculture (OTE14)	Horticulture (OTE20)	Vigne (OTE31)	Fruits (OTE32)	Lait (OTE41)	Autres herbivores (OTE44 et 45)	Polyculture élevage (OTE70 et 80)
Andalucía	13 401	18 441	16 907	36 476	29 871	-	21 076	51 672	19 986	26 849
Kriti	14 014	10 339	12 646	24 920	18 110	11 604	14 121	-	13 149	11 364
Puglia	9 349	14 707	4 361	12 290	29 513	12 295	7 743	14 437	14 374	11 880
Chypre *	- 331	4 554	- 6 398	5 567	-	3 366	2 362	-	11 266	11 031
Alentejo e do Algarve**	26 207	12 239	6 245	10 011	-	6 188	4 347	-	2 285	7 861

* moyenne 2004-06 **2005

Source : Données RICA

D'après les entretiens, en Alentejo, les opérateurs considèrent que la culture de l'olivier (en irrigué, avec une densité de plus de 100 arbres/ha) génère un revenu supérieur aux autres productions agricoles et aux autres activités non agricoles.

5.3.8. Jugement évaluatif

En termes d'effet sur le revenu, l'objectif principal du RPU est celui défini par le Traité de Rome qui consiste à « assurer un niveau de vie équitable à la population agricole » auquel s'ajoute celui de « stabiliser les revenus » propre au RPU.

En théorie, le passage d'une aide couplée, à une aide découplée devrait assurer, d'une part le maintien du revenu des producteurs (du fait du modèle de calculs des DPU sur références historiques choisi dans tous les pays oléicoles) et une meilleure stabilité de celui-ci (par rapport au régime de soutien précédent ou les soutiens étaient fonction des volumes de production).

Du fait de la récence de la réforme, il n'est pas possible d'évaluer véritablement l'efficacité des instruments sur les niveaux et la stabilité des revenus. De plus, la conjoncture particulière des prix depuis 2006 masque les éventuels effets des instruments.

Le revenu des oléiculteurs est difficile à estimer du fait de la diversité des systèmes de production, de l'importance des producteurs non professionnels et/ou pluriactifs. Selon les sources les niveaux varient de manière importante.

Les analyses menées à partir de l'échantillon RICA sur les seules exploitations professionnelles, permettent de constater que les **niveaux de revenus** par UTF sont élevés en Andalucía et en Alentejo (de l'ordre de 20 000 euros/an/UTF et plus) par rapport à Puglia, Crète et Chypre (où les revenus sont mêmes négatifs). Dans tous les Etats membres, les revenus ont baissé parfois fortement entre 2005 et 2006 (mais en particulier en Alentejo, de moitié, et à Chypre de 117 %) du fait de la baisse des prix et/ou des rendements. La part des aides dans les revenus familiaux est variable selon les régions : modérée en Andalucía (40 %), elle représente plus de 100 % du revenu des oléiculteurs portugais.

En termes de **stabilisation**, les aides découplées ont, par construction, un effet très positif puisqu'elles sont versées en soutien direct au revenu indépendamment des niveaux de production. L'importance de cet effet dépend de la part des aides et en particulier des aides découplées dans le revenu. Sur cette base nous pouvons conclure que l'effet stabilisateur potentiel est maximum en Puglia, et à Chypre, intermédiaire en Crète et en Alentejo et moindre (quoique toujours important – 41 %¹¹⁷ du revenu est constitué par les DPU) en Andalucía. A Chypre, du fait la mise en œuvre progressive du RPUS, les DPU contribuent pour une part limitée dans le revenu. Les CNDP et aides d'Etat sont versés à la

¹¹⁷ 52 % * 79 % dans le Tableau 70

surface, on peut donc considérer que l'effet stabilisateur du revenu est déjà maximum, même s'il est inefficace à assurer un revenu positif.

Ces résultats sont limités aux seules exploitations professionnelles et spécialisées, les données utilisées étant celles du RICA.

En revanche, les modalités de mise en œuvre par les Etats membres tant au niveau du découplage (modèle historique) que des exceptions au découplage (large assiette de redistribution des aides couplées en Espagne, Grèce et Portugal) ne permettent pas **un effet ciblé** des soutiens vers un groupe défini d'exploitations.

Enfin, **par rapport au revenu agricole moyen**, la comparaison des REF/UTF des OTEX dans les différentes régions d'étude de cas, en moyenne sur 2003-2006, permet de constater que le revenu des oléiculteurs est supérieur au revenu moyen de toutes les OTEX en Crète et Alentejo (où l'activité olivicole est celle qui permet de dégager, de loin le meilleur revenu familial), et inférieur au revenu moyen de toutes les OTEX étudiées dans les autres régions (et même négatif à Chypre).

6. THEME 2 : ENVIRONNEMENT ET COHERENCE AVEC LE DEVELOPPEMENT RURAL

6.1. Dans quelle mesure les instruments de la PAC applicables au secteur oléicole ont-ils contribué : au maintien des systèmes de production oléicoles traditionnels et extensifs, au maintien d'une occupation des sols par les oliveraies et des caractéristiques du paysage, à la protection de l'environnement dans les zones de production (QE 4) ?

Rappel : Le RDR ne fait pas partie des instruments étudiés dans cette évaluation, bien qu'il intervienne de façon importante dans le thème de cette question d'évaluation. Nous l'étudions en tant que facteur externe.

6.1.1. Compréhension de la question et approche méthodologique

La réforme de 2004 a pour objectif de rétablir le rôle central du marché dans la synthèse et la transmission des informations entre l'offre et la demande. Or, comme nous l'avons expliqué dans l'analyse économique théorique (cf. § 4.4), le marché présente des imperfections, et en dehors de toute régulation, l'optimum économique n'est pas nécessairement l'optimum social. En particulier, la régulation des échanges par le marché seul, pose des problèmes en matière d'utilisation de ressources communes, et de sous production de certains biens comme le paysage et l'environnement. Ainsi, dans le secteur des olives l'abandon des paiements couplés à la tonne pour des paiements découplés peut contribuer à la disparition d'oliveraies peu rentables. En effet, en supprimant l'incitation à produire liée au régime d'aide couplée précédent, qui a pu encourager le maintien d'oliveraies/d'exploitations non rentables sans l'aide, le passage à un paiement découplé devrait favoriser le remplacement d'oliveraies par des cultures plus rentables dans les zones avec alternatives¹¹⁸ (cf. question d'évaluation 2) et l'abandon des oliveraies les moins rentables dans les zones sans alternatives (voir questions d'évaluation du thème 1). Or, certaines de ces oliveraies peuvent avoir une grande valeur sociale, culturelle et environnementale et/ou des impacts environnementaux moindres que des systèmes de production alternatifs : c'est notamment le cas des systèmes de production olivicoles traditionnels extensifs qu'il est demandé de considérer ici. Dans les exploitations intensives, l'abandon des aides couplées pourrait lever l'incitation à intensifier la production, si tant est que les signaux de marché ne fassent pas le contraire.

Pour pallier les imperfections du marché, l'octroi des paiements découplés est soumis au respect de la conditionnalité (dont les BCAE) ce qui devrait permettre au nouveau régime d'être plus favorable à l'environnement que le précédent et aussi qu'une situation sans soutien. Par ailleurs, au travers du principe de modulation, le RPU contribue au financement de mesures du RDR, les MAE par exemple, qui, devraient contribuer à rémunérer la préservation ou la création de biens publics.

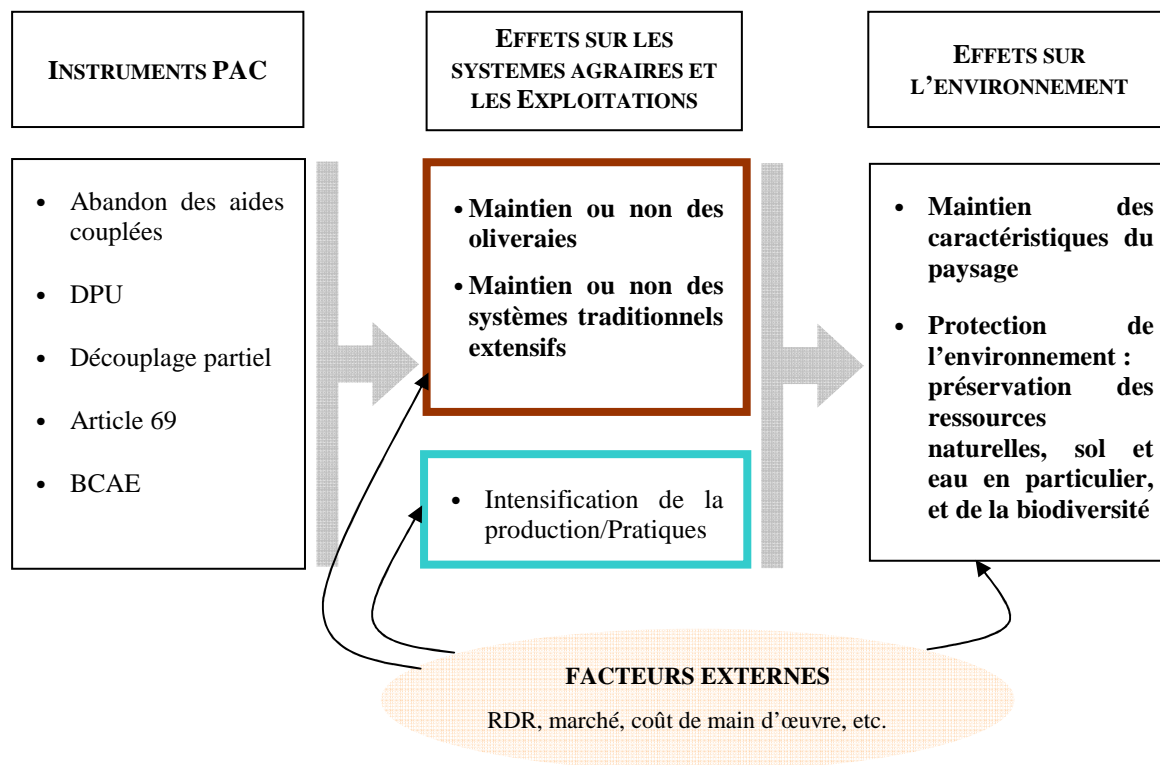
De plus, parallèlement au découplage des aides, la réforme introduit deux instruments, le découplage partiel et l'article 69, qui pourraient permettre la redistribution d'une partie des aides, vers les oliveraies de haute valeur environnementale et sociale (Beaufoy, 2005), ou vers les systèmes de production respectueux de l'environnement et ainsi favoriser le maintien des oliveraies de haute valeur environnementale et le développement de systèmes de production respectueuses de l'environnement.

En fait, la question intègre deux approches : d'une part une approche au niveau des "systèmes agraires" qui étudie les effets des instruments sur les surfaces en oliveraies et sur l'abandon ou le

¹¹⁸ A condition notamment que les coûts de sortie de l'oliviculture et les coûts d'entrée dans les autres secteurs de production ne soient pas limitants.

maintien des oliveraies traditionnelles extensives et les effets environnementaux induits, et d'autre part une approche plus ciblée sur l'exploitation/les systèmes de production qui considère les effets des instruments sur les pratiques culturelles et les effets environnementaux. On peut schématiser la demande et l'approche méthodologique adoptée dans la réponse à la question ainsi :

Figure 68 : Schéma de compréhension de la demande et de l'approche adoptée



Légende :

: Niveau système agricole : Niveau exploitation en gras : éléments à étudier

Les principaux facteurs externes aux instruments que nous avons considérés sont les suivants :

- les aides du RDR qui devraient avoir des effets positifs sur le maintien des oliveraies avec les aides aux zones défavorisées (LFA), et sur l'environnement, à travers les mesures agro-environnementales (MAE) en particulier. Cependant, elles pourraient aussi avoir des effets négatifs, par exemple l'aide à l'investissement dans de nouveaux systèmes d'irrigation,
- les dynamiques de marché et de coûts de production,
- les politiques nationales : par exemple les aides d'Etat à Chypre qui pourraient favoriser le maintien des oliveraies en général,
- l'importance culturelle et sociale de l'olivier.

En préalable à la réponse à la question, il nous paraît important d'identifier les caractéristiques des systèmes traditionnels et extensifs et leur importance, et de balayer les effets de l'oliviculture sur l'environnement pour cadrer la réponse.

6.1.1.1 Caractéristiques des systèmes traditionnels extensifs

Une définition des systèmes traditionnels extensifs dans les Etats membres producteurs et dans les régions d'études de cas est proposée ci-après, ainsi qu'une analyse de leurs "fonctions écologique et socio-économique" pour reprendre l'expression des chercheurs du projet Olivero (Metzidakis et al. 2004 a. et b.). Les deux paragraphes sont basés sur l'analyse des systèmes de production d'olives issue des études de cas et de la bibliographie (en particulier Beaufoy, 2001 ; Fleskens, 2007 et Metzidakis et al., 2004 a. et b.)

Dans les Etats membres producteurs, les systèmes traditionnels extensifs sont plutôt associés à des pentes modérées (>15 %) à élevées (>25 %) (Duarte et al., 2007 in Fleskens, 2007), dans des zones de collines ou de montagne, et parfois dans des zones de plaine marginales et autour des villages (Beaufoy, 2001). Ces zones présentent en général des contraintes importantes à l'irrigation et à la mécanisation et parfois des difficultés d'accès aux marchés. Elles n'offrent souvent pas d'autres alternatives de production agricole que les systèmes de production d'olives traditionnels extensifs. Ces systèmes sont caractérisés par :

- des arbres âgés (parfois pluricentenaires) en général hauts et larges car peu souvent taillés (parfois pas de taille pendant plusieurs années) et plantés en faible densité, parfois de façon irrégulière,
- productivité faible et irrégulière : rendements moyens inférieurs à 1,5 t/ha,
- faible utilisation d'intrants chimiques,
- rarement irrigués,
- non mécanisés ou peu : récolte manuelle ou avec des filets, travail du sol, s'il y en a un, utilisant de petits engins (motoculteur, débroussailleuse),
- utilisation de main d'œuvre importante, principalement d'origine familiale,
- taille peu fréquente,
- oliviers parfois associés à d'autres cultures et à du pâturage. C'est notamment le cas en Alentejo où la moitié des oliveraies traditionnelles sont cultivées en association avec d'autres cultures (selon notre étude de cas) et à Chypre,
- un attachement souvent fort des producteurs à leurs oliveraies (héritage familial, éléments important de la culture et de la qualité de vie locale).

Au sein de ces systèmes, on peut distinguer des systèmes marginaux très extensifs qui ne sont pas du tout mécanisés et n'utilisent pas du tout d'intrants chimiques, que l'on retrouve essentiellement en zone de montagne.

En raison de leur productivité faible et irrégulière et de leurs besoins importants en main d'œuvre qui engendrent des coûts de récolte élevés, les systèmes traditionnels extensifs sont les plus vulnérables d'un point de vue économique et les plus dépendants des aides (Beaufoy, 2001 ; Metzidakis, 2004 a. et b.; Fleskens, 2007). Ils sont donc particulièrement sensibles au risque d'abandon, même si leur devenir n'est pas uniquement lié à des choix économiques (de Graaff, 2005).

6.1.1.2 Importance des systèmes traditionnels extensifs dans les régions d'études de cas

Les systèmes traditionnels extensifs correspondent aux systèmes traditionnels à faibles rendements que nous avons décrits dans le § 3.1.1.1. D'après Beaufoy (2001), on retrouve ce type de systèmes :

- en Espagne et au Portugal : dans toutes les régions olivicoles dans des zones de collines marginales, des zones de montagne et dans quelques zones de plaine et autour des villages,
- en Italie : dans les régions Liguria, Toscana, Marche, Umbria, Lazio, Abruzzo, Molise, Campania, Basilicata, Calabria, Sardegna, auxquelles on peut ajouter la Sicile,
- en Grèce : dans des zones de montagne marginales et dans certaines petites îles,

Dans les cinq zones d'étude du projet Olivero : Córdoba, Granada-Jaén, Trás-os-Montes, Basilicata, Crète occidentale, les systèmes traditionnels extensifs représentent environ 23 % des surfaces totales en oliviers. Cette part varie toutefois de façon importante selon les régions : près de 60 % dans la région de Trás-os-Montes, environ 30 % dans la province de Córdoba contre 7 % seulement dans la région de Granada-Jaén, 50 % dans la région de Basilicata (au sud de Puglia) et 18 % dans la région Ouest de la Crète (Fleskens, 2005).

En **Andalucía**, les données de la Junta (Consejería de agricultura y pesca, 2008) montrent la prédominance des systèmes traditionnels en sec (67 % des exploitations et 60 % des surfaces), qui regroupent des systèmes traditionnels à bas rendement et à rendement modéré, mais ne permettent pas de distinguer les systèmes traditionnels extensifs (à bas rendement). García Brenes (2006 a) a réalisé une typologie des exploitations andalouses, d'une part selon la taille : petite (minifundios), moyenne et grande (latifundios), et d'autre part selon le type de système de production : oliveraies en sec à bas rendements, oliveraies en sec à rendement moyen, oliveraies en sec à haut rendement et oliveraies

irriguées, et il a estimé à dire d'experts et de producteurs l'importance relative de chacun des douze types d'exploitations formées. Les résultats sont présentés dans le tableau ci-dessous.

Tableau 73 : Importance relative de chaque type de système de production d'olives en Andalucía, 1997-98

	<i>Explot. (%)</i>	<i>Superf. (%)</i>	<i>Prod. (%)</i>
Minifundio de secano de rendimientos bajos	20.65	11.1	3.6
Explotaciones intermedias de rendimientos bajos	1.32	8.5	2.7
Latifundios de rendimientos bajos	0.10	3.6	1.2
Minifundio de secano de rendimientos medios	27.39	14.9	10.9
Explotaciones intermedias de rendimientos medios	1.80	11.5	8.4
Latifundios de rendimientos medios	0.13	4.7	3.4
Minifundio de secano de rendimientos altos	20.26	11.1	11.9
Explotaciones intermedias de rendimientos altos	1.36	8.6	8.3
Latifundios de rendimientos altos	0.09	3.2	2.8
Minifundio de regadío	25.7	14.0	30.0
Explotaciones intermedias de regadío	1.10	7.0	13.6
Latifundios de regadíos	0.04	1.8	3.2
Total	100.0	100.0	100.0

Source : García Brenes, 2006 b) à partir de données de la Consejería de agricultura y pesca (2000)

En 1997/98, les systèmes traditionnels à bas rendement représentaient environ 22 % des exploitations, 23 % des surfaces soit plus de 300 000 ha et 7 % de la production. Ce sont en majorité de petites exploitations (minifundios). En 2005, Arriaza et al. (2005) estiment à 200 000 ha la superficie des oliveraies marginales dans les zones montagneuses d'Andalucía qui risquent d'être abandonnées suite au découplage.

Dans la province de **Jaén**, qui s'est fortement spécialisée dans la culture des oliviers, la mécanisation partielle et l'utilisation d'intrants chimiques se sont généralisées y compris dans les systèmes traditionnels extensifs. Les oliveraies marginales, pas du tout mécanisées, ni fertilisées ou traitées chimiquement, ont fortement régressé et ne se rencontrent que dans les zones de montagne en forte pente ("olivar de sierra") (Sanchez Martínez et al., 2008 a)).

En **Crète**, on a estimé la part des systèmes traditionnels extensifs ,dans la région occidentale (Préfectures de Chania et Rethymnon) par Metzidakis et al. (2004 a, 2006) dans le cadre du projet Olivero en 2004 à environ 8 000 exploitations (44 %) et 11 700 ha (18 % des surfaces).

En **Alentejo**, les systèmes traditionnels représentent 81 % des surfaces et 78 % de la production d'olives à huile (chiffres relatifs aux exploitations bénéficiaires d'aides - source : Agrogas à partir de données INE, INGA et IFAP). Les systèmes traditionnels au Portugal ne sont pas irrigués et leurs rendements sont compris en moyenne entre 0,5 et 0,6 t/ha sur la période 2002-2004. On peut donc considérer que ce sont des systèmes traditionnels extensifs.

Concernant la région de **Puglia**, aucune donnée n'est disponible sur les systèmes traditionnels extensifs. D'après Beaufoy (2001), les systèmes traditionnels extensifs ne sont pas significatifs en Puglia, où un processus important d'intensification s'est produit notamment par le remplacement d'oliveraies anciennes par des nouvelles variétés plus productives, à la fin des années 1980, dans les zones de plaine. La plupart des exploitations enquêtées entrent plutôt dans la catégorie des systèmes traditionnels à rendements élevés, ou des systèmes intensifs (tous utilisent l'irrigation excepté un producteur, et tous utilisent des engrais et produits phytosanitaires excepté les bio). Néanmoins, la région de Puglia est aussi caractérisée par ses oliviers monumentaux centenaires, protégés par une loi de 2007 (loi n°14 du 04/06/2007 de sauvegarde et valorisation du paysage des oliviers monumentaux de Puglia¹¹⁹). D'après le projet de loi n°39 du 03/10/2006 on compte 3 à 5 millions d'oliviers pluricentenaires en 2006, entre 5 et 8 % du nombre total d'oliviers (60 millions). En 2003 Fiume et Argentiére dénombraient 15 millions d'oliviers monumentaux (Fiume, Argentiére, 2003). On peut

¹¹⁹ Tutela e valorizzazione del paesaggio degli ulivi monumentali delle Puglia

supposer que les producteurs qui cultivent des oliviers monumentaux sont dans des systèmes traditionnels extensifs. Godini et Contó (2004) indiquent qu'en plus des oliveraies marginales, dont une grande partie a vraisemblablement disparu, il existe en **Puglia** des oliveraies qui pourraient le devenir et qui ont une valeur esthétique et historique majeure et une fonction paysagère de première importance qu'il convient de préserver. On peut considérer qu'il s'agit d'oliveraies traditionnelles extensives telles que nous l'entendons dans cette question. En approximation basse on peut limiter ces oliveraies aux collines de Foggia qui d'après Godini et Contó (2004) est la seule zone où les oliveraies ont de façon certaine un rôle de préservation des sols (contre le ruissellement hydrique et l'érosion des sols) et d'ouverture/d'accessibilité des terrains. Cela représente 21 678 ha soit 6 % des surfaces en oliviers régionales (données Istat, 2008). En approximation haute on peut considérer les collines de la province de Foggia (Gargano, Daunia - 21 678 ha), 30 % des surfaces olivicoles de Bari (bande centrale transversale de la province - environ 33 200 ha), le littoral septentrional de Brindisi (collines – 22 100 ha) et 26 % de Taranto (zones de collines de Castellaneta et Martina Franca - environ 8 500 ha) (estimations Istat) soit au total environ 85 000 ha..

A **Chypre**, les systèmes traditionnels sont caractérisés par des oliveraies relativement anciennes (depuis 1975 toutes les oliveraies implantées sont des oliveraies intensives irriguées) et des arbres isolés issus de la variété locale traditionnelle Ladoelia. Elles ont une densité de plantation faible (environ 10-15m entre les arbres), sont sans irrigation ou en semi-irrigation. Les oliviers sont en général localisés en bord de parcelles et associés à des cultures annuelles (céréales principalement, légumineuses et fourrages). D'après le COI (L'oléiculture à Chypre), 15 % des surfaces en oliveraies sont occupées par des oliveraies anciennes. On peut les considérer comme des oliveraies traditionnelles extensives.

Tableau 74 : Synthèse sur l'importance estimée des systèmes traditionnels extensifs dans les régions d'études de cas, en % du nombre total d'exploitations olivicoles, % des superficies en oliviers, et % de la production d'olives

	% exploitations olivicoles	% superficies en oliviers	% production d'olives
Andalucía	22 %	23 %	7 %
Puglia		entre 6 et 25 %	
Crète occidentale	44 %	18 %	n.d
Alentejo		81 %	78 %
Chypre		15 %	

Sources : García Brenes, 2006 b) (Andalucía), Metzidakis et al. 2004 a) (Crète), INE, INGA et IFAP (Alentejo) et COI (Chypre)

Note : Il n'existe pas d'estimation officielle de la part des systèmes traditionnels extensifs dans l'ensemble des systèmes olivicoles. Les estimations proposées ont été réalisées à partir de l'analyse des caractéristiques des oliveraies traditionnelles et des éléments disponibles dans les régions d'étude de cas. Elles peuvent contenir des approximations haute et basse. Le lecteur est invité à considérer ces résultats avec une grande prudence et à se référer au texte précédant le tableau. En Alentejo, nous avons utilisé les données sur les oliveraies non irriguées qui au Portugal sont généralement des oliveraies traditionnelles extensives : cette approximation y surestime vraisemblablement la part des systèmes traditionnels extensifs

6.1.1.3 Aperçu des effets environnementaux de la production d'olives

D'après la littérature, le principal enjeu environnemental lié à la culture d'oliviers est la lutte contre l'érosion des sols, d'origine hydrique essentiellement (Tombesi, Michelakis et Pastor, 1996 in Beaufoy, 2001 ; de Graaff et Eppink, 1999). Les oliveraies sont en effet souvent localisées dans des zones sensibles au risque d'érosion : sols en pentes, à forte érodabilité, climat méditerranéen sec voire aride en été marqué par de rares mais fortes précipitations très érosives (Fleskens, 2007). Un autre enjeu majeur est la préservation des paysages : les oliviers ont en effet une forte valeur identitaire et sont des éléments culturels majeurs des paysages méditerranéens. Les autres enjeux majeurs sont la préservation des ressources quantitatives en eau, la prévention du risque d'incendie, la préservation de la biodiversité, de qualité des eaux, de la qualité de l'air (brûlage des résidus de culture, pulvérisation de pesticides) et l'enjeu global de lutte contre le changement climatique (impacts négatifs du brûlage

des résidus de culture¹²⁰, de l'apport d'engrais azoté, de l'utilisation de carburant fossile pour la mécanisation, mais rôle positif de puits de carbone).

Systèmes traditionnels extensifs

Les systèmes traditionnels extensifs sont particulièrement associés à des zones en pente élevée et donc sensibles au risque d'érosion des sols. Néanmoins, ils sont généralement associés à des pratiques respectueuses des sols : maintien des terrasses, travail du sol limité voire absent, (excepté dans quelques cas où un travail du sol excessif est réalisé), pas de mécanisation lourde, faible usage d'herbicides (voir § 6.1.1.1).

Les zones de localisation de ces systèmes sont aussi souvent sensibles au risque d'incendie et de fermeture des paysages, car délaissées par les autres activités d'entretien de l'espace. Les oliveraies y jouent un rôle de coupure contre les incendies ainsi qu'un rôle paysager (diversité et typicité) importants. De plus, les oliveraies traditionnelles extensives sont caractérisées par des arbres anciens parfois qualifiés de monuments et par des éléments de structure des paysages typiques des régions méditerranéennes : les terrasses et les murets. L'abandon des systèmes traditionnels extensifs, qui est la principale menace pesant sur eux (résultat du projet Olivero), peut avoir des effets positifs ou négatifs. Positifs, si les oliveraies sont remplacées par de la forêt entretenue (pour éviter les incendies). Négatif si l'abandon de ces oliveraies entraîne une dégradation des terrasses, et/ou une augmentation du risque d'incendie et donc consécutivement du risque d'érosion des sols laissés nus, et/ou s'il est suivi d'un pâturage intensif comme cela a été noté en Grèce et en Liguria (Fleskens, 2007 ; Beaufoy, 2001). Plusieurs études scientifiques montrent que les systèmes traditionnels extensifs sont souvent associés à une biodiversité importante, entre autres parce que leurs pratiques culturelles exercent peu de pression sur les espèces (traitements pesticides, fertilisants, passage de machines).

En termes de préservation des ressources en eau, les systèmes traditionnels extensifs exercent peu de pression sur l'environnement, que ce soit sur le plan qualitatif (très faible utilisation d'intrants chimiques) ou quantitatif (pas d'irrigation).

Concernant le changement climatique, ces systèmes ont aussi des impacts négatifs réduits a priori car ils ne sont pas mécanisés, ou très peu et utilisent très peu d'engrais azotés, même s'ils peuvent être associés à des dégagements de dioxyde de carbone importants liés au brûlage des résidus de culture.

Par ailleurs, les systèmes olivicoles traditionnels jouent un rôle socio-économique significatif en fournissant une source de revenu et des emplois et en maintenant une activité économique, dans des régions où il n'existe pas ou peu d'alternatives économiques et qui peuvent être marginalisées (contraintes de relief notamment et de climat). Ils contribuent à maintenir un tissu social rural ainsi que certaines traditions culturelles.

Systèmes plus intensifs

Si les systèmes traditionnels extensifs sont souvent associés à des effets positifs sur l'environnement, les systèmes intensifs peuvent générer des effets négatifs.

Les oliveraies intensives sont souvent associées à un travail du sol important et parfois inapproprié, l'utilisation d'herbicides, d'engrais chimiques, et/ou une mécanisation lourde (passage d'engins agricoles tassant le sol) qui ont des impacts négatifs sur le ruissellement, la qualité des eaux et l'érosion des sols, d'autant plus dramatiques dans les zones en pente. De plus, la mise en place de l'irrigation et de la mécanisation s'accompagne souvent d'une destruction des terrasses qui réduisent les pertes en sol liées à l'érosion hydrique. Bien que l'olivier, en tant que culture permanente et arboricole puisse avoir un effet positif sur la structure des sols, en l'absence de bonnes pratiques les oliveraies intensives peuvent donc avoir des effets négatifs sur les sols.

¹²⁰ Notons toutefois que des efforts importants sont faits dans ce domaine dans le cadre de la conditionnalité des aides (cf. § 4.2.3.2 sur les BCAE), allant, en Espagne ou à Chypre, jusqu'à l'interdiction du brûlage des résidus de taille.

Sur le plan paysager, la destruction des terrasses (et d'autres éléments structurels du paysage) est préjudiciable. De plus, l'oliviculture intensive s'est parfois développée dans des zones où l'olivier n'était pas la culture traditionnelle sous la forme de monocultures remplaçant des systèmes plus diversifiés. Cela a pu entraîner dans ces zones une perte de typicité et de diversité paysagère, ainsi qu'une perte de biodiversité. Néanmoins, les oliveraies, y compris les oliveraies intensives, restent un élément fort d'identité paysagère. De plus, la diversité des pratiques individuelles caractérisant les oliveraies, en général introduit une diversité paysagère y compris dans les zones de monoculture (Cohen et al., 2008).

Le développement de systèmes irrigués dans des zones sèches, voire semi-arides, a des impacts importants sur les ressources quantitatives en eau. Les oliveraies intensives, souvent irriguées, peuvent contribuer aux problèmes de déficit hydriques voire de salinisation des aquifères observés dans de nombreuses régions de production, en particulier Andalucía, Puglia et Crète.

Concernant la biodiversité, plusieurs études scientifiques montrent d'une part que le développement de techniques intensives de production, en particulier le travail du sol très fréquent et l'utilisation importante d'herbicides et d'insecticides, a un effet destructeur sur la flore au sol et la population d'insectes et que, d'autre part, l'abondance et la diversité des oiseaux diminuent, avec l'intensification de la culture d'oliviers.

L'oliviculture intensive utilise des engrais chimiques et des pesticides (certes en quantité souvent moindres que les cultures alternatives). Elle peut donc contribuer à une pollution des milieux sols, eaux et air par les molécules actives des pesticides. Elle peut aussi engendrer une contamination des eaux superficielles et souterraines par des nitrates et contribuer aux émissions de protoxyde d'azote qui est un gaz à effet de serre ; cependant les apports d'engrais azotés en oliviculture sont limités comparés à d'autres cultures et la pollution par les nitrates ou l'émission de protoxyde d'azote ne constituent pas des enjeux majeurs liés à l'oliviculture. Par la mécanisation et l'utilisation de carburant fossile, les systèmes intensifs de production d'olives ont des effets négatifs sur le changement climatique.

6.1.2. Critères d'évaluation et indicateurs

PARTIE I / Effet des instruments sur le maintien des systèmes de production traditionnels et extensifs, et le maintien des oliveraies et des caractéristiques du paysage

Critère 1 : Le changement de régime a un effet (ou non) sur le maintien des systèmes de production traditionnels et extensifs, et le maintien des oliveraies et des caractéristiques du paysage

- Estimation de la rentabilité relative des oliveraies traditionnelles extensives à partir de données du RICA sur la rentabilité des exploitations irriguées/non irriguées et des exploitations selon leur classe de dimension économique en Puglia
- Estimation de la rentabilité relative des oliveraies traditionnelles extensives à partir de données techniques et de la littérature
- Estimation de l'évolution des superficies des oliveraies traditionnelles extensives à partir des analyses menées dans la question d'évaluation 1.1, § 5.1.1.4.5)
- Avis des autorités et des opérateurs sur les effets du changement de régime sur les systèmes de production traditionnels et extensifs (en particulier sur l'abandon), et le maintien des oliveraies et des caractéristiques du paysage
- Résultats des enquêtes producteurs
- Analyse des facteurs externes

Critère 2 : Le découplage partiel des aides (Espagne) a (ou non) un effet positif sur le maintien des systèmes de production traditionnels et le maintien d'oliveraies et des caractéristiques du paysage

- Données de mise en œuvre sur les surfaces bénéficiaires en Andalucía
- Calcul de la part des aides reçues (€) dans la rentabilité des oliveraies (VANE) à partir des données RICA sur les exploitations entièrement spécialisées en production d'olives
- Avis des autorités et des opérateurs sur les effets du découplage partiel sur le maintien des systèmes de production traditionnels et extensifs, et le maintien des oliveraies et des caractéristiques du paysage

Critère 3 : La mise en œuvre de l'article 69 en Grèce et Portugal a (ou non) un effet positif sur le maintien des systèmes de production traditionnels et le maintien d'oliveraies et des caractéristiques du paysage

- Résultats de la question d'évaluation 1.2
- Avis des autorités et des opérateurs sur les effets du découplage partiel sur le maintien des systèmes de production traditionnels et extensifs, et le maintien des oliveraies et des caractéristiques du paysage

Critère 4 : La mise en œuvre des BCAE a (ou non) des effets sur le maintien des oliveraies traditionnelles et des caractéristiques du paysage

- Contenu des BCAE
- Avis des autorités et des opérateurs sur les effets des BCAE sur le maintien des oliveraies et des caractéristiques du paysage

Critère 5 : Les programmes de travail ont (ou non) un effet positif sur le maintien des systèmes de production traditionnels et le maintien d'oliveraies et des caractéristiques du paysage en Italie et en Grèce (par la mesure i) les opérations collectives de maintien des oliveraies à haute valeur environnementale et courant un risque d'abandon)

- Mise en œuvre, en particulier sur la mesure "opérations collectives de maintien des oliveraies à haute valeur environnementale et courant un risque d'abandon"
- Avis des autorités et des opérateurs sur les effets des programmes de travail

PARTIE II / Effets sur l'environnement

Critère 6 : Les effets des instruments sur les systèmes traditionnels extensifs ont des impacts sur le paysage et l'environnement

- Résultats du critère 1
- Analyse de la littérature scientifique, et notamment des résultats du projet OLIVERO

Critère 7 : Les instruments sont favorables (ou non) à l'oléiculture, au détriment de cultures alternatives plus (ou moins) préjudiciables à l'environnement.

- Résultats de la question d'évaluation 2 : Analyse de l'évolution de la rentabilité relative de l'oléiculture comparé aux cultures alternatives à partir du RICA, analyse de l'évolution des superficies et des éventuels phénomènes de substitution, analyse des autres facteurs et avis des autorités et des opérateurs
- Avis d'expert sur les effets environnementaux des substitutions observés

Critère 8 : Les instruments ont (ou non) un effet sur la modification des pratiques culturelles qui engendrent des impacts sur l'environnement

Sous critère 8.1 : Le changement de régime a (ou non) un effet sur la réduction de l'intensification des pratiques culturelles

- Résultat de la question d'évaluation 1.1

Sous critère 8.2 : Les BCAE ont (ou non) un effet sur le développement de pratiques respectueuses de l'environnement

- Contenu des BCAE
- Avis des autorités et des opérateurs sur l'effet des BCAE sur le développement de pratiques respectueuses de l'environnement
- Analyse des facteurs externes

Sous critère 8.3 : L'article 69 en Grèce a (ou non) un effet sur le développement de pratiques respectueuses de l'environnement

- Résultat de la question d'évaluation 1.2

Sous critère 8.4 : Les aides aux programmes de travail des organisations d'opérateurs en Italie, en Grèce et en France ont (ou non) un effet sur le développement des pratiques respectueuses de l'environnement

- Données de mise en œuvre
- Avis des autorités et des opérateurs sur l'effet des programmes de travail sur le développement de pratiques respectueuses de l'environnement
- Analyse des facteurs externes

6.1.3. Sources de données et limites de l'analyse

Concernant la première partie sur le maintien des systèmes traditionnels extensifs d'oliveraies et des caractéristiques du paysage, la principale limite de l'analyse est liée à l'identification de ces oliveraies et au manque de données statistiques relatives à ces oliveraies. Nous avons essayé de définir au mieux leurs caractéristiques à partir de la bibliographie et des études de cas pour analyser leur évolution quantitativement à l'aide d'indicateurs, reprenant largement les analyses des questions précédentes.

Ainsi, pour analyser la rentabilité de ces oliveraies par rapport aux autres systèmes, nous avons utilisé les résultats de l'analyse RICA sur les systèmes irrigués/non irrigués (§ 5.2.4.3) car l'une des

caractéristiques des systèmes traditionnels extensifs est en général l'absence d'irrigation, et pour Puglia nous avons aussi utilisé les résultats de l'analyse sur les classes d'UDE (5.2.4.4) car les systèmes traditionnels extensifs sont souvent de petite dimension économique. Pour analyser l'évolution des surfaces de ces oliveraies, nous avons aussi utilisé l'évolution des surfaces irriguées/non irriguées (§ 3.1.1.3).

Concernant la partie consacrée aux effets environnementaux, la principale difficulté est liée au fait qu'il est en effet difficile d'observer directement sur le terrain les effets environnementaux d'une pratique ou d'un système de production. Nous avons cherché à démontrer des effets sur des indicateurs de pression environnementale (p.ex. utilisation d'intrants, substitution entre cultures) et nous sommes appuyés sur la bibliographie scientifique, et notamment l'analyse présentée dans le chapitre précédent, pour analyser les effets sur l'environnement. Les indicateurs de pression sont souvent qualitatifs, faute de données quantitatives. Les entretiens auprès des autorités et des opérateurs (dont les producteurs) constituent une source d'informations importante.

6.1.4. Effet des instruments sur le maintien des systèmes de production traditionnels et extensifs, et le maintien des oliveraies et des caractéristiques du paysage

6.1.4.1 Le changement de régime a un effet (ou non) sur la disparition des systèmes de production traditionnels et extensifs, et des oliveraies caractéristiques du paysage

Comme vu au § sur les effets théoriques le changement régime peut, dans des cas extrêmes entraîner le remplacement des oliveraies peu rentables sans aide, par d'autres cultures plus rentables, ou l'abandon de ces oliveraies dans les zones où il n'y a pas de culture alternative. Ce dernier phénomène devrait être limité car les oliveraies traditionnelles sont souvent situées dans des zones où il existe peu d'alternatives de production. Concernant le maintien des exploitations, le DPU constitue une aide au revenu des producteurs, de même niveau que l'aide précédente (références historiques) donc le changement de régime n'a pas d'effet sur le revenu des exploitations et le nouveau régime devrait contribuer au maintien des exploitations à travers l'aide au revenu qu'il apporte.

6.1.4.1.1 Analyse de la rentabilité des systèmes traditionnels extensifs

L'analyse RICA menée dans la question 2 ne permet pas d'analyser la rentabilité des systèmes traditionnels extensifs, tels que définis dans le § 6.1.1.1 qui sont peu représentés dans l'échantillon RICA¹²¹ et difficilement identifiables par les variables RICA. Néanmoins, l'une des caractéristiques de ces systèmes est l'absence d'irrigation. L'analyse comparée de la rentabilité des oliveraies irriguées/non irriguées est donc intéressante pour étudier la rentabilité des oliveraies traditionnelles extensives. Cette analyse comparée a été réalisée dans la question 2 sur les VANE /ha et /UTA des exploitations d'**Andalucía** et de **Puglia** sur la période 2003-2006. Elle montre qu'en Puglia les systèmes irrigués ont effectivement une rentabilité plus élevée que les systèmes non irrigués, conformément à l'hypothèse émise. En revanche en Andalucía ce n'est pas le cas pour toutes les années : en 2003 la rentabilité des oliveraies irriguées est ainsi inférieure (VANE/ha) ou égale (VANE/UTA) à celle des oliveraies en sec, et en 2004, si la VANE/UTA des systèmes irrigués est supérieure à celle des systèmes secs, la VANE/ha des oliveraies irriguées est au contraire inférieure à celle des oliveraies en sec (voir Question 2, § 5.2.4.3).

Par ailleurs, en **Puglia**, étant donné la quasi-absence de contraintes de relief, on peut considérer que les systèmes traditionnels extensifs sont plutôt des exploitations de petite dimension économique, qui n'ont pas eu les moyens d'intensifier leur production. Or, les résultats de l'analyse de la rentabilité des exploitations selon leur dimension économique à partir des données RICA dans la question 2 montre

¹²¹ Par exemple dans l'échantillon complet Andalucía 2006, seules 12 exploitations avaient des rendements inférieurs à 1,5 t/ha. De façon générale, l'échantillon RICA n'est constitué que d'exploitations professionnelles (de dimension économique supérieure à 2 UDE en Espagne, en Grèce, au Portugal et à Chypre et supérieure à 4 UDE en Italie) ; or, une partie non négligeable des systèmes traditionnels extensifs est vraisemblablement classée comme "non professionnelle".

qu'en Puglia, les exploitations de petite dimension économique (entre 4 et 8 UDE, les exploitations non professionnelles étant exclues de l'échantillon RICA) sont toujours moins rentables que les exploitations de grande taille et plus dépendantes vis-à-vis des aides (voir Question 2, § 5.2.4.4). Enfin, certains producteurs rencontrés lors de l'étude de cas déclarent que la production d'olives n'est rentable que si elle est intensive.

Les analyses RICA réalisées dans la question 2 tendent donc à prouver qu'en Puglia, les systèmes traditionnels extensifs, non irrigués et de petite dimension économique a priori, ont des rentabilités inférieures aux systèmes irrigués et de grande dimension. En Andalucía, les résultats de l'analyse ne permettent pas de tirer de telles conclusions.

De plus, en **Andalucía**, des données de la Consejería de agricultura y pesca de la **Junta de Andalucía** (2008) montrent qu'à rendement égal, les exploitations traditionnelles non irriguées situées sur des zones en forte pente (>15 %) ont des coûts directs 27 à 31 % plus élevés que ceux des exploitations traditionnelles non irriguées situées en zone de pente modérée. Si l'on considère que les systèmes traditionnels extensifs sont surtout localisés en zone de forte pente, on peut supposer qu'ils ont des coûts plus élevés que les autres systèmes. Néanmoins, les données de la Junta indiquent que ce sont entre autres les coûts des traitements phytosanitaires qui augmentent, alors qu'on a posé l'hypothèse que les oliveraies traditionnelles extensives recevaient peu de traitements chimiques. Par ailleurs, les données de la Consejería montrent que les oliveraies en pente forte ont des coûts de travail du sol plus faibles que les oliveraies en pente modérée en raison de l'application des BCAE. Reste que les coûts de récolte sont plus élevés dans les oliveraies en forte pente, et qu'il s'agit du premier poste de coûts : il représente entre 45 et 49 % du coût de production total des oliveraies en pente modérée et entre 58 et 62 % pour les oliveraies en pente supérieure à 15 %.

Dans le cadre du **projet Olivero** sur les systèmes de production d'olives situées dans des zones de montagne ou en pente, des enquêtes ont été réalisées dans les régions d'étude de cas en **Espagne, Italie, Grèce et Portugal** sur la rentabilité des oliveraies, parfois complétées par des données techniques ou statistiques. Les résultats montrent que les systèmes traditionnels ont des rendements faibles comparés aux autres types (1,3 t/ha en moyenne contre 2,7 à 4,7 t/ha en moyenne pour les autres systèmes). Même si leurs coûts de production sont plus faibles que les systèmes semi-intensifs ou intensifs irrigués, cela ne suffit pas à compenser leur faible productivité. Ainsi, les oliveraies traditionnelles ont des marges brutes à l'hectare sensiblement inférieures à celle des oliveraies plus intensives. Les résultats montrent d'ailleurs que globalement la marge brute des oliveraies intensives irriguées est quatre fois plus élevée que celle des oliveraies traditionnelles extensives. En termes de revenus, les oliveraies traditionnelles extensives ont presque toujours des revenus nets négatifs si on rémunère la main d'œuvre familiale au même niveau que la main d'œuvre salariée. Ceci est aussi démontré par García Brenes (2006 et 2007) en **Andalucía**. Si elles sont toujours exploitées, c'est parce que les exploitants et la main d'œuvre familiale acceptent une rémunération de leur travail inférieure aux niveaux de salaires moyens (Fleskens, 2005), d'autant plus qu'ils ont souvent d'autres ateliers (cultures permanentes, élevage) (Fleskens, 2007) et/ou une autre source de revenu non agricole (études de cas ; Roselli et al., 2008 ; García Brenes, 2006 ; Duarte, 2005 in Fleskens, 2007). De plus, une part significative de leur production est autoconsommée. Les systèmes traditionnels extensifs sont donc souvent assez éloignés des logiques de marché.

Les informations disponibles, issues de l'analyse RICA en Puglia ou des analyses réalisées par la Junta de Andalucía en Andalucía et par les chercheurs du projet Olivero (notamment Fleskens, 2005) en Espagne (Cordoba, Jaén-Granada), Italie (Basilicata-Campania), Grèce (Crète occidentale) et Portugal (Tras-ós-Montes) tendent à prouver que, conformément à l'hypothèse initiale, les systèmes traditionnels extensifs sont peu rentables, voire pas du tout, et dans tous les cas moins rentables que des systèmes plus intensifs, avec irrigation notamment. Pour Chypre aucune donnée n'est disponible.

6.1.4.1.2 Evolution des surfaces d'oliveraies traditionnelles extensives

Il n'est pas possible de suivre l'évolution des surfaces des oliveraies traditionnelles extensives en tant de telles (les statistiques n'existant pas). Néanmoins, connaissant certaines caractéristiques majeures de ces oliveraies (non irriguées, faible densité de plantation, variétés traditionnelles) on peut avoir une

idée de cette évolution. En effet, les éléments analysés dans la question 1.1 (§ 5.1.1.4.5) montrent une tendance de long terme à l'intensification de la production et donc un recul relatif (au moins) des systèmes extensifs avec :

- un développement plus important des surfaces irriguées que des surfaces en sec dans toutes les régions d'études de cas et même une régression des surfaces en sec en **Andalucía**,
- une augmentation des densités de plantation,
- un remplacement de variétés traditionnelles par une variété plus productive et mieux adaptée aux systèmes de production intensifs (Koroneiki) en **Crète**.

Cette tendance est engendrée essentiellement par des facteurs externes au 1^{er} pilier de la PAC : contexte de marché (prix), aides du RDR (à l'investissement dans les systèmes d'irrigation en particulier) sur la période 2000-2006¹²², caractéristiques intrinsèques des oliviers (excellente valorisation de l'eau) / de certaines variétés (qualité d'huile produite), etc. (cf. § 5.1.1.4.5). Toutefois les aides à la production ont pu contribuer à cette tendance de fond.

Si on observe dans toutes les régions d'études de cas un développement prépondérant des systèmes olivicoles intensifs irrigués parfois au détriment des oliveraies traditionnelles extensives, l'analyse de l'évolution des surfaces en oliveraies par rapport aux cultures alternatives montre qu'il n'y a pas de phénomène d'arrachage d'oliviers (y compris dans les systèmes traditionnels extensifs) au profit d'une autre culture. Les principales raisons à cela sont d'une part la bonne rentabilité relative des oliveraies en général, et d'autre part l'absence de cultures alternatives dans certaines zones (cf. question d'évaluation 2 § 5.2.6). Ceci est particulièrement vrai dans les zones où sont localisées les oliveraies traditionnelles extensives.

6.1.4.1.3 Analyse du phénomène de non récolte / d'abandon des oliveraies traditionnelles extensives

D'après la littérature, en particulier les résultats du projet Olivero (de Graaff, 2005) la principale menace pesant sur les systèmes traditionnels extensifs est l'abandon.

Dans la question 1.1 (§ 5.1.1.4.3), nous avons montré que si le contexte défavorable du marché se poursuivait la réforme pouvait favoriser l'absence de récolte voire à plus long terme l'abandon de la production d'olives, en particulier dans les exploitations traditionnelles extensives, car ce sont les moins productives et ont donc d'une part une rentabilité faible et d'autre part des montants de DPU faibles (modèle historique). Néanmoins, pour l'instant peu d'effets de non-récolte des oliveraies ont été constatés et même pour ces cas, on ne peut pas encore parler d'abandon total de la production. Ces cas de non-récolte semblent liés à la baisse des prix et à l'augmentation des coûts de main d'œuvre. Le contexte de marché joue donc un rôle majeur dans les décisions des producteurs, renforcé par le changement de régime.

Cependant, comme le découplage maintient le revenu des producteurs (les aides découplées constituent une aide au revenu du producteur de même montant que ces aides précédentes ou presque), il est important de considérer les coûts d'opportunité de la production d'olives. Or, les systèmes traditionnels extensifs sont souvent localisés dans des zones où il y a peu ou même pas du tout d'alternatives productives. Les coûts d'opportunité de la production d'olives peuvent donc être très faibles voire nuls. Dans ce cas, le DPU permet le maintien des oliveraies.

De plus, une partie non négligeable de ces exploitations ne se place pas sur des logiques de rentabilité et continuera à produire des olives malgré une marge négative pour des raisons culturelles ou sentimentales (Fleskens, 2007). Dans de nombreuses régions où sont localisées ces oliveraies traditionnelles extensives, l'oléiculture est fortement ancrée dans les traditions socioculturelles. Cela a été confirmé en Puglia et en Crète par les entretiens. Les résultats des enquêtes réalisées dans le cadre

¹²² Sur la période de programmation 2007-2013, dans la plupart des Etats membres, excepté le Portugal, les aides du RDR ne serviront pas à financer l'équipement de nouvelles parcelles en systèmes d'irrigation, mais uniquement le remplacement d'équipements existants par des systèmes plus économes.

du projet Olivero indiquent que 90 % des exploitants rencontrés¹²³ auraient un repreneur. Néanmoins, les résultats du projet montrent aussi que, dans les régions les plus isolées (zones de montagne en particulier), il est fréquent que les exploitants, souvent âgés, n'aient pas de successeur, les oliveraies étant alors vouées à l'abandon. Les chercheurs du projet Olivero identifient le risque d'abandon comme l'une des principales menaces des systèmes traditionnels extensifs (notamment de Graaff, 2005). En Alentejo aussi les entretiens avec les autorités indiquent que si les systèmes traditionnels extensifs dépendent effectivement peu des facteurs extérieurs (et sont donc peu sensibles aux conditions de marché), la plupart d'entre eux sont exploités par des producteurs âgés qui tôt ou tard finiront par abandonner la production.

6.1.4.1.4 Résultats des enquêtes auprès des producteurs sur les effets du découplage sur le maintien des oliveraies et des systèmes de production

En **Puglia** et en **Andalucía**, la majorité de producteurs interrogés considèrent que les DPU contribuent fortement à la survie des exploitations, au maintien du mode de production et au maintien des oliveraies, y compris des oliveraies traditionnelles. En **Crète**, une majorité de répondants pensent aussi que les DPU contribuent, de façon plus ou moins importante, à la survie des exploitations et au maintien du mode de production, mais peu considèrent qu'il contribue au maintien des oliveraies. Étonnamment, au **Portugal**, la majorité des producteurs estiment que les DPU sont sans effet sur la survie des exploitations, sur le maintien du mode de production et celui des oliveraies.

6.1.4.2 La mise en œuvre des BCAE a (ou non) des effets sur le maintien des oliveraies traditionnelles et des caractéristiques du paysage

Dans le cadre de l'objectif de maintien des habitats et des particularités topographiques, les BCAE interdisent l'arrachage des oliveraies dans certaines zones en **Espagne**, partout en **Italie** (interdiction déjà présente dans une loi de 1951) et au **Portugal** avec de nombreuses exceptions. Ces interdictions d'arrachage pourraient constituer une contrainte à l'adaptation des oliveraies au contexte de marché. En effet, en conditionnant l'activation des DPU à l'obligation de maintien des oliveraies, ces BCAE devraient avoir, en théorie, des effets sur le maintien de certaines oliveraies qui auraient disparu sans BCAE, et donc le maintien des caractéristiques paysagères. De plus, dans le cadre de l'objectif de maintien des cultures en bonnes conditions végétatives, des BCAE d'entretien minimal des terres ont été définies de façon générale en **Espagne**, spécifiquement pour les cultures permanentes en **Grèce** et à **Chypre** et spécifiquement pour les oliveraies en **Italie** et au **Portugal**. En conditionnant l'activation des DPU à l'obligation d'entretien des oliveraies, ces BCAE peuvent théoriquement limiter les abandons d'oliveraies.

L'analyse du contenu des BCAE dans la question d'évaluation 1 – partie sur les surfaces (cf. § 5.1.1.7) montre d'une part que les interdictions d'arrachage en Espagne, en Italie et au Portugal constituent un obstacle (au moins partiel) à l'arrachage, et d'autre part que les règles d'entretien minimal devraient constituer un facteur limitant l'abandon complet des oliveraies, si tant est que les contrôles permettent de faire respecter ces BCAE. Dans les deux cas cela devrait contribuer au maintien des caractéristiques des paysages.

Toutefois, de façon théorique on peut considérer que les oliviculteurs qui ont une production très faible, avec des oliveraies situées dans des zones marginales notamment et reçoivent donc des montants de DPU faibles, renonceraient "facilement" à leur DPU, si les facteurs externes les poussaient à abandonner la production d'olives.

Les entretiens avec les autorités et les opérateurs dans les régions d'étude de cas indiquent que l'arrachage des oliviers n'est généralement pas une option envisagée par les producteurs (absence d'alternative de production, coût, facilité de remise en culture après abandon, attachement culturel, etc.). Parmi les producteurs rencontrés, la plupart n'aurait pas arraché d'oliviers même si l'arrachage

¹²³ Echantillon de 60 exploitations dans les principaux pays producteurs

était autorisé partout. Toutefois, plusieurs trouvent l'interdiction contraignante pour des raisons administratives. Pour les oliveraies qui ne seraient pas assez rentables, l'option serait plutôt de les abandonner. Mais il semble que ce ne soit pas encore un sujet d'actualité, car jusqu'il y a peu les prix de l'huile d'olive étaient très attractifs (c'est en revanche une crainte pour les années à venir). De plus, d'autres facteurs limitent l'abandon, en particulier le fait que l'oléiculture est parfois considérée comme un hobby, une tradition familiale, culturelle à laquelle les producteurs et leur famille sont très attachés. Les effets potentiels des BCAE d'entretien minimal des oliveraies sur la réduction des abandons ne sont donc pas visibles pour l'instant.

6.1.4.3 Le découplage partiel des aides en Espagne a (ou non) un effet positif sur le maintien des systèmes de production traditionnels et le maintien d'oliveraies et des caractéristiques du paysage

En théorie, le découplage partiel peut permettre la redistribution d'une partie des aides vers les oliveraies de haute valeur environnementale et sociale (Beaufoy, 2005), et ainsi favoriser le maintien de ces oliveraies.

6.1.4.3.1 Identification des exploitations visées par l'aide et lien avec les oliveraies traditionnelles extensives

La mise en œuvre du découplage partiel est décrite dans le § 4.2.4.3 (cadre réglementaire). Le découplage partiel est mis en œuvre au niveau régional sous la forme d'une aide couplée à l'hectare. L'enveloppe globale pour cette aide est de 6 % du montant national alloué au secteur oléicole. En théorie, une aide à l'hectare devrait avoir pour effet à long terme le maintien voire l'extension des surfaces des oliveraies bénéficiaires. Les catégories exploitations bénéficiaires sont définies par les régions parmi les cinq proposés dans le règlement (CE) n°864/2004. Nous avons considéré les effets du découplage partiel dans le cadre de sa mise en œuvre en **Andalucía**.

En Andalucía, les deux catégories de bénéficiaires choisies (zones fortement dépendantes de la culture d'oliviers où 80 % de la SAU est représentée par des oliviers (catégorie 1) et zones de tradition oléicole (catégorie 5)) représentent la majeure partie des surfaces en oliviers andalouses. Ainsi, les surfaces pour lesquelles l'aide était demandée en 2006 et 2007 représentaient environ 76 % et 71 % des surfaces olivicoles (Junta de Andalucía et Esyrce). De plus, 86 % des DPU étaient assortis d'une aide couplée en 2006 et 80 % en 2007. L'aide à l'hectare, telle que mise en œuvre en Andalucía, ne cible donc pas des zones ou des types de production très spécifique : en particulier elle ne permet pas d'accorder un soutien particulier aux systèmes traditionnels extensifs et aux oliveraies qui ont une valeur paysagère importante. De plus, la règle d'exclusion des demandes d'aide inférieures à 50 € exclut les exploitations les plus petites (< 1 ha environ ou un peu moins). Cette aide couplée sera supprimée à partir de 2010. Il est donc possible que dans leurs décisions, les producteurs prennent déjà en compte l'abandon total de l'aide couplée pour une aide découplée.

6.1.4.3.2 Part de l'aide dans la rentabilité/le revenu des exploitations

L'aide couplée permet d'une part de soutenir la rentabilité des oliveraies bénéficiaires et d'autre part d'accorder un revenu supplémentaire aux exploitations bénéficiaires.

Depuis 2006, les montants d'aide ont varié, en Andalucía, entre 75 et 83 €/ha pour les oliveraies situées dans des municipalités où la SAU est représentée par des oliviers (catégorie 1) et 50 et 55 €/ha pour les oliveraies situées dans des zones de tradition oléicole. L'effet incitatif théorique de l'aide sur le maintien d'oliveraies qui auraient disparu en cas de découplage total est vraisemblablement réduit en raison du niveau d'aide peu élevé, même si pour certaines exploitations cela peut représenter beaucoup. Sur l'échantillon RICA des exploitations professionnelles andalouses spécialisées à 100 % dans la production d'olives (159 exploitations), nous avons calculé pour 2006 la part des aides couplées dans la VANE (valeur ajoutée nette d'exploitation). Pour les exploitations bénéficiaires, les aides ne représentent en moyenne que 4,0 % de la VANE ; ces pourcentages variant entre 0,5 % et 46 % selon les exploitations de l'échantillon, les ¾ des exploitations étant à moins de 4,8 %. Cette aide est donc peu intervenue dans les décisions des producteurs et va être de plus abandonnée en 2010.

6.1.4.3 Résultats des entretiens et des enquêtes

D'après les entretiens, de nombreux producteurs ne font pas de demande d'aide, alors qu'ils pourraient en bénéficier, car la charge administrative est trop élevée. Les producteurs rencontrés indiquent que l'aide couplée a eu moins d'effets que le DPU sur le maintien des systèmes traditionnels extensifs, et le maintien d'une occupation du sol par des oliveraies et des caractéristiques du paysage, car le montant d'aide est nettement plus faible. 8 producteurs sur 22 considèrent que le paiement couplé favorise le maintien des oliveraies contre 17 pour le DPU. 6 producteurs estiment que le paiement couplé favorise le maintien du mode de production et la survie de l'exploitation contre respectivement 16 et 20 pour le DPU.

6.1.4.4 La mise en œuvre de l'article 69 en Grèce et Portugal a (ou non) un effet positif sur le maintien des systèmes de production traditionnels et le maintien d'oliveraies et des caractéristiques du paysage

De façon générale, l'article 69 introduit un soutien couplé pour certains types de production qui sont importants pour la protection ou l'amélioration de l'environnement, ou pour l'amélioration de la qualité et de la commercialisation des produits agricoles. Son application dans le secteur de l'olive pourrait donc avoir un effet positif sur le maintien des systèmes de production traditionnels extensifs qui sont importants pour la préservation de l'environnement et des paysages.

Les deux Etats membres qui ont mis en œuvre l'article 69 ont choisi des modalités différentes qu'il convient de distinguer dans l'analyse.

6.1.4.4.1 Effet de l'article 69 au Portugal

Au Portugal, l'article 69 a été mis en œuvre sous la forme d'une aide à la tonne, avec pour objectif premier d'améliorer la commercialisation des produits, puis d'encourager la concentration de l'offre dans les moulins et les unités de transformation et soutenir préférentiellement la production de qualité avec une aide plus élevée pour la production d'huile d'olive vierge et AOP/IGP. Dans la mesure où les productions AOP/IGP sont liés (ou non) à des systèmes traditionnels extensifs, ou à des oliveraies ayant une valeur paysagère, l'aide peut indirectement favoriser leur maintien. Néanmoins, étant donné que l'aide est versée à la tonne d'huile d'olive produite, elle devrait être plus avantageuse pour les systèmes les plus productifs c'est-à-dire les systèmes intensifs.

Part des aides dans le revenu/la rentabilité

Rappelons tout d'abord que la mise en œuvre de l'article 69 au cours des premières campagnes a subi d'importantes modifications, tant dans la définition des objectifs, les critères d'attribution que le nombre de bénéficiaires et le montant unitaire des aides effectivement versées. Cette instabilité du dispositif entraîne un manque de visibilité pour les producteurs qui ont donc pu difficilement adapter leur stratégie productive à l'existence de l'aide.

Dans la question d'évaluation 1 – sous question qualité (cf. § 5.1.2.6), nous avons réalisé un calcul schématique et théorique basé sur plusieurs hypothèses¹²⁴ comparant l'amélioration des résultats économiques de la production conventionnelle, super-intensive et AOP intensive avec les niveaux de soutiens de 2007.

Cette analyse montre que l'aide ne favorise pas particulièrement la production AOP, par rapport à la production conventionnelle, et que le type d'aide désavantage les systèmes de production traditionnels extensifs, car ils sont peu productifs. Sous certaines conditions de productivité, les systèmes les plus intensifs peuvent être davantage soutenus que les systèmes à plus faibles rendements, même s'ils sont AOP et ont un montant d'aide unitaire supérieur.

¹²⁴ Nous supposons que la production AOP intensive a un rendement de production moindre que les autres systèmes, des coûts de production équivalents à ceux de la production conventionnelle intensive et un meilleur prix de rémunération. Dans les deux systèmes non AOP, nous supposons que la production est composée à 80 % d'huile extra vierge et 20 % d'huile vierge, et calculons le montant de l'aide suivant ce prorata.

Résultat des entretiens et des enquêtes

Les résultats des entretiens à propos de l'effet de l'article 69 sur les oliveraies traditionnelles sont plutôt négatifs. Il semble que le dispositif ne soit pas adapté aux oliveraies traditionnelles. La plupart des producteurs en système traditionnel extensif ne demandent pas cette aide :

- parce qu'elles ne sont pas éligibles : les exigences relatives à la réalisation d'analyses dans des laboratoires externes, à la commercialisation des olives sont contraignantes et ne peuvent être respectées par la majorité des oléiculteurs d'après une organisation d'opérateurs,
- ou parce que la complexité et la charge administrative du dispositif sont trop élevées,
- ou parce qu'ils en ignorent l'existence.

De plus, pour certains interlocuteurs le montant d'aide est trop faible pour avoir un effet. En revanche, les entretiens mettent en évidence un effet positif de la MAE de soutien aux oliveraies traditionnelles du plan de développement rural 2000-2006 sur le maintien des systèmes de production oléicole traditionnels et extensifs, et le maintien d'une occupation des sols par les oliveraies et des caractéristiques du paysage. Plusieurs interlocuteurs, dont les autorités nationales et régionales, craignent que sa disparition dans la nouvelle programmation ait un effet négatif.

Parmi les douze producteurs qui ont exprimé leur avis sur l'effet de l'article 69, sur le maintien des oliveraies, du mode de production ou de la survie de l'exploitation, la plupart considèrent que l'article 69 n'a pas d'effet sur ce maintien.

6.1.4.4.2 Effet de l'article 69 en Grèce

L'article 69, en Grèce, a été mis en œuvre sous la forme d'une aide à l'hectare pour les oliveraies associées à des productions de qualité : production sous AOP/IGP, production biologique, production intégrée certifiée AGRO2 (§ 4.2.4.4 cadre réglementaire). En théorie, cela devrait inciter les producteurs d'olives à passer en production AOP/IGP, biologique et intégrée. On peut ajouter que contrairement au schéma portugais, l'aide étant déterminée par unité de surface, les systèmes les moins productifs et rentables seront davantage favorisés que les plus intensifs. Dans la mesure où les types de production visés sont liés (ou non) à des systèmes traditionnels extensifs, l'aide peut indirectement favoriser le maintien des systèmes traditionnels extensifs. De même, dans la mesure où ces types de production sont liés (ou non) à des oliveraies ayant une valeur paysagère, l'aide peut indirectement favoriser le maintien de ces oliveraies et des caractéristiques paysagères associées.

Identification des exploitations visées par l'aide et lien avec les oliveraies traditionnelles extensives

Les surfaces bénéficiaires de l'article 69 en Grèce sont les surfaces en production AOP/IGP, biologique et intégrée.

Il n'existe pas de lien évident entre les productions biologique et intégrée et les systèmes de production traditionnels extensifs. Dans le projet Olivero, les chercheurs ont étudié les systèmes biologiques comme une catégorie à part, au même titre que les systèmes traditionnels, semi-intensifs et intensifs. Ils montrent qu'il s'agit d'une catégorie hétérogène en termes d'âge, de productivité, etc. puisque à la fois des systèmes traditionnels et des systèmes récemment implantés (modernes) se sont convertis à la production biologique (de Graaff, 2005). On peut supposer qu'il en est de même pour la production intégrée. Concernant les AOP, la plupart utilisent la variété Koroneiki qui est plutôt caractéristique des systèmes intensifs ou semi-intensifs. Une seule impose la production d'une variété traditionnelle, Throumba (ou Throuba). Si bien que dans les zones de production AOP, on trouve tout aussi bien des oliveraies intensives que des oliveraies extensives. En fait, l'application de l'article 69 relève d'une démarche d'amélioration de la qualité en adaptation avec la demande du marché, et non pas d'une démarche de maintien des oliveraies dans les paysages et de maintien des systèmes traditionnels extensifs (cf. question d'évaluation 1.2).

L'article 69 n'a donc a priori pas d'effet direct sur le maintien des oliveraies traditionnelles extensives. Néanmoins, la labellisation agriculture biologique ou AOP/IGP peut permettre aux oliveraies traditionnelles extensives d'obtenir de meilleurs prix et d'améliorer leur rentabilité et de se maintenir (ce qui semble moins vrai pour la PI). Il s'agit d'une solution envisagée par plusieurs équipes de

recherche ayant travaillé sur les systèmes olivicoles traditionnels extensifs, ou les oliveraies marginales en Crète (équipe du projet Olivero en particulier : Metzidakis dans de Graaff (ed.), 2005 ; Fleskens, 2007), ou dans les autres régions productrices (Gomez, 2004 ; Godini et Contó, 2004 ; Duarte et al. dans de Graff (ed), 2005). D'autant plus, pour la production biologique que les systèmes traditionnels extensifs en sont proches (utilisation d'intrants chimiques faible voire nulle). En soutenant la production labellisée agriculture biologique et AOP/IGP, l'article 69 peut inciter les oliviculteurs à entrer dans ces systèmes de labellisation et contribuer ainsi à leur offrir des perspectives d'avenir. Toutefois en soutenant au même niveau la production intégrée, il y a de forte chance pour que la majorité des producteurs choisissent la solution la moins contraignante qu'est la production intégrée (c'est d'ailleurs ce qui s'est passé).

La réponse à la question 1 sur la qualité (§5.1.2) indique, à partir des résultats d'entretiens essentiellement, que l'article 69 a surtout contribué au développement de la production intégrée (et pas tant de la production biologique). Néanmoins, d'après les entretiens, la MAE relative à l'agriculture biologique joue le rôle prépondérant, dans le développement de la production biologique.

Parmi les producteurs interviewés, peu ont un avis sur l'effet de l'article 69 sur le maintien des oliveraies, du mode de production ou de la survie de l'exploitation. Sur les sept répondants, plusieurs jugent l'effet de l'article 69 positif sur le maintien des oliveraies, du mode de production ou de la survie de l'exploitation, et les autres considèrent qu'il n'a pas d'effet.

6.1.4.5 Les programmes de travail ont (ou non) un effet positif sur le maintien des systèmes de production traditionnels et le maintien d'oliveraies et des caractéristiques du paysage en Italie et en Grèce

Seuls l'Italie, la Grèce et la France ont choisi d'allouer une partie du budget des aides directes au financement de programmes de travail conduits par des organisations d'opérateurs.

Parmi les actions éligibles des programmes de travail listées dans les règlements communautaires (cf § 4.2.4.5) figure la mise en place d'*opérations collectives de maintien des oliveraies à haute valeur environnementale et courant un risque d'abandon, [...]*. Cette action a été choisie dans les programmes de travail des organisations d'opérateurs en **Grèce** et en **Italie** (pas en France). L'analyse se concentre sur les effets de cette mesure en particulier. Les autres actions environnementales sont plutôt axées sur les techniques culturales ; les effets de l'ensemble des actions environnementales¹²⁵ des programmes sur l'amélioration de l'impact environnemental de l'oliviculture sont traités dans la 2^{ème} partie de la réponse (§ 6.1.5).

En **Grèce**, en 2006/2007 douze organisations d'opérateurs prévoyaient de mettre en œuvre des opérations collectives de maintien des oliveraies à haute valeur environnementale et courant un risque d'abandon, pour un montant total de 1,7 millions d'euros (budget approuvé pour l'ensemble des actions de ce type sur les trois années d'exécution du programme).

En **Italie**, les données budgétaires relatives au programme de l'Unaprol ne sont pas désagrégées par action. Les opérations de maintien des oliveraies à haute valeur environnementale ont été adaptées aux besoins des différentes régions où elles ont été menées. Elles ont consisté à restaurer des murs de pierre sèche, des terrasses, à réaliser une taille extraordinaire pour récupérer des oliviers en état d'abandon manifeste ou en risque d'abandon et à améliorer la gestion de l'eau. D'après une communication de l'Italie à la Commission européenne, ces interventions ont sans doute contribué à faciliter le maintien des exploitations dans les zones rurales, en particulier dans les zones marginales.

¹²⁵ On peut déjà noter que ces actions environnementales devaient représenter au moins 20 % du budget total du programme, et plus de 25 % pour les programmes mis en œuvre à partir 2009 (règlement (CE) de la Commission n°867/2008)

Tableau 75 : Montant des budgets de la mesure "Opérations collectives de maintien des oliveraies à haute valeur environnementale et courant un risque d'abandon" en Grèce (total sur l'ensemble des programmes de travail) et en Italie (programme de travail de l'Unaprol¹²⁶)

Actions	Montants en euros	% du budget total
Grèce (tous programmes, rapport annuel du Ministère à la CE 2006/2007)		
Ensemble des mesures d'amélioration des impacts environnementaux de la culture d'olives	15 339 427	39 %
Opérations collectives de maintien des oliveraies à haute valeur environnementale et courant un risque d'abandon	1 679 970	4 %
Italie (Unaprol, 2nde année d'application du programme, 2007/2008)		
Ensemble des mesures d'amélioration des impacts environnementaux de la culture d'olives	3 012 213	23 %

Sources : Unaprol (Italie), MRDF, Annual Report 2006/2007 to the European Commission (Grèce)

Note: La durée des programmes de travail est de trois ans (règlement 2080/2005). En Grèce, les données correspondent au budget total approuvé pour l'ensemble des programmes pour les trois années de mise en œuvre. Les données d'Italie sont relatives à la 2^{ème} année de mise en œuvre du programme de l'UNAPROL.

Par ailleurs, en **Italie** une autre mesure peut avoir un effet indirect sur le maintien des oliveraies traditionnelles extensives : il s'agit de l'adjonction au système d'information géographique oléicole visé à l'article 20 du règlement (CE) no 1782/2003 de données à caractère environnemental, par exemple : la localisation des oliviers centenaires, de grande valeur historique, naturelle et paysagère, avec des murets de pierre sèche ou des bordures. Le renseignement de ces informations peut contribuer à une meilleure prise en compte des oliveraies de valeur environnementale et paysagère (dont les oliveraies traditionnelles extensives).

D'autres mesures, du RDR en particulier, peuvent avoir des effets sur les oliveraies traditionnelles semblables à ceux des programmes de travail. D'après les entretiens en **Italie** c'est le cas pour les mesures d'aides aux investissements du précédent programme de développement rural (2000-2006) telles que : aides à la réhabilitation de murs de pierre sèche, de terrasses, à la construction d'un réseau d'accès, etc., qui ont eu des effets importants sur les oliveraies.

6.1.4.6 Avis des opérateurs sur les effets des mesures du RDR sur le maintien des oliveraies traditionnelles extensives

En **Alentejo**, les entretiens montrent que la mesure agro-environnementale du plan de développement rural 2000-2006 sur le soutien aux oliveraies traditionnelles avait des effets positifs sur le maintien des systèmes de production oléicole traditionnels et extensifs, et le maintien d'une occupation des sols par les oliveraies et des caractéristiques du paysage. Plusieurs interlocuteurs dont les autorités nationales et régionales craignent que sa disparition dans la nouvelle programmation ait un effet négatif. Cependant, les organisations d'opérateurs considèrent que les autres mesures, en particulier les MAE ne sont pas adaptées au maintien des oliveraies traditionnelles.

En **Andalucía**, selon les organisations d'opérateurs, les aides LFA n'ont pas eu d'effets sur le maintien des systèmes traditionnels et des oliveraies, car les montants d'aide sont relativement faibles et les conditions d'éligibilité contraignantes.

Les résultats des enquêtes auprès des producteurs montrent que contrairement aux DPU, le soutien aux LFA et les MAE semblent peu considérés par les producteurs comme contribuant à la survie des exploitations, au maintien du mode de production et au maintien des oliveraies, même si en Andalucía toutefois plusieurs oliviculteurs ont mis en avant le rôle certain des soutiens LFA et MAE dans le maintien des oliveraies.

¹²⁶ L'Unaprol est une association d'organisation de producteurs qui est l'organisation la plus représentative du secteur, elle représente 50 % des surfaces en oliviers et son programme capte 30 % du financement national pour les programmes de travail.

6.1.5. Effets sur l'environnement

Nous avons décomposé l'analyse des effets des instruments sur l'environnement en trois parties. Nous avons d'abord étudié les impacts environnementaux découlant des effets des instruments sur les systèmes traditionnels extensifs analysés dans le § 6.1.4. Puis nous avons analysé les effets environnementaux liés aux évolutions d'assolement engendrés par les instruments (analyse comparative des impacts environnementaux de l'oliviculture et d'autres productions). Enfin, nous avons évalué les effets environnementaux liés aux modifications de pratiques engendrées par les instruments.

6.1.5.1 Les effets des instruments sur les systèmes traditionnels extensifs ont des impacts sur le paysage et l'environnement

Même si ses effets ne sont pas observables actuellement, il est probable que la réforme accentue la tendance à la concentration des superficies en oliviers dans les exploitations les plus efficaces qui préexistait sous l'effet de facteurs externes (prix, coûts de la main d'œuvre et progrès technique en particulier) et qu'elle peut contribuer à long terme à la régression des systèmes traditionnels extensifs au profit notamment des systèmes intensifs irrigués en favorisant l'abandon des oliveraies traditionnelles extensives dans les zones où il n'y a pas d'autre alternative. Les effets du développement des systèmes intensifs sont analysés dans le § 6.1.5.3.

Or, ces systèmes sont porteurs d'externalités positives importantes, notamment en termes environnemental et paysager (mais aussi social voir § 6.1.1.1) :

- ils ont un rôle important dans le paysage méditerranéen lui conférant sa typicité et participant à la diversité paysagère (Metzidakis et al., 2004 a et b. ; Beaufoy, 2001) et ont souvent des niveaux de biodiversité élevés (Lomou et Giourga 2003, in Fleskens, 2007). Plusieurs publications montrent d'ailleurs que la valeur des paysages et de la biodiversité ont été significativement réduites dans les zones où le paysage de mosaïque traditionnel comportant des systèmes olivicoles traditionnels extensifs a été remplacé par des monocultures d'oliveraies intensives (Fleskens, 2007).
- ils ont un rôle de coupures à incendie dans les zones marginales de forêt ou broussaille méditerranéennes qui est fondamental dans ces régions où les incendies sont fréquents et ont des effets environnementaux et paysagers (et sociaux) destructeurs,
- ils ont en général moins d'impacts sur le risque d'érosion que d'autres systèmes agricoles car ils sont peu mécanisés (ce qui limite aussi l'émission de gaz à effet de serre),
- ils utilisent peu d'intrants chimiques, limitant ainsi la contamination des sols, la pollution de l'eau et de l'air et l'émission de gaz à effet de serre.

Les conséquences de l'abandon des oliveraies traditionnelles ont été étudiées dans le cadre du projet OLIVERO entre autres. Elles sont relativement complexes. Les principaux impacts environnementaux de l'abandon sont :

- l'augmentation du risque d'incendie (Beaufoy, 2001 ; Fleskens, 2007)
- l'augmentation du risque d'érosion des sols à cause de la dégradation des terrasses, des incendies ou du surpâturage si l'oliveraie est reconvertie en pâturage (ces oliveraies sont souvent localisés en forte pente),
- modification de la biodiversité : cela peut avoir des effets positifs et négatifs,
- fermeture et homogénéisation du paysage (Viana, 2003 dans Fleskens, 2007).

6.1.5.2 Les instruments sont favorables (ou non) à l'oléiculture, au détriment de cultures alternatives plus (ou moins) préjudiciables à l'environnement

6.1.5.2.1 Les instruments ont modifié (ou non) la rentabilité et les superficies relatives de l'oliviculture par rapport aux productions alternatives

D'un point de vue théorique, le découplage devrait conduire les producteurs à choisir les productions les plus rentables hors toute aide et ceci pourrait donc les conduire à abandonner l'oliviculture pour d'autres productions.

Les résultats de l'analyse menée dans la question 2 sur la rentabilité comparée des oliveraies et des cultures alternatives (comparaison de la rentabilité de l'OTEX oliviculture à celle des OTEX alternatifs possibles) montrent que les ratios de rentabilité sont favorables à l'oliviculture en **Alentejo** et en **Crète**, proches de 1 en **Puglia** et défavorables en **Andalucía** et à **Chypre**. Ces résultats sont contradictoires avec les résultats d'entretien qui indiquent que l'oliviculture est souvent plus rentable sans aide que les cultures alternatives possibles. De plus, les choix de production ne sont pas uniquement fonction de ces indicateurs de rentabilité mais dépendent aussi d'autres paramètres (conditions pédoclimatiques, disponibilité de main d'œuvre, coûts d'entrée et de sortie d'un secteur, etc.). L'analyse des données de superficie (question 1.1) et les entretiens indiquent une tendance de long terme au développement des surfaces en oliviers dans tous les Etats membres producteurs, qui ralentit en **Italie** où les surfaces restent constantes depuis 2002 et en **Crète** où elles régressent depuis 2000 d'après les données d'Eurostat. Cette tendance en **Crète** n'est pas confirmée par les entretiens, au contraire dans la préfecture d'Heraklion notamment les oliveraies progressent. Néanmoins, il semble que certaines oliveraies aient été remplacées par des constructions touristiques (entretien à la préfecture de Rethymon).

Comme vu à la question d'évaluation 1, en **Andalucía** et en **Alentejo**, les nouvelles oliveraies sont en grande partie des oliveraies intensives irriguées qui sont implantées dans des zones de plaine, où elles peuvent remplacer des cultures en sec (oliveraies traditionnelles, céréales, arboriculture), ou déjà irriguées (cultures de plein champ, vignes, etc.). En **Crète**, d'après les autorités régionales et les opérateurs on observe depuis 1998 un développement des oliveraies en partie au détriment de vignes de la variété Sultana : ainsi dans la Préfecture de Heraklion les superficies viticoles ont régressé de 15 000 ha remplacés par des oliviers de la variété Koroneiki principalement. Entre 30 et 40 % de ces oliveraies sont irriguées. Cette tendance se poursuit aujourd'hui. De plus, les nouvelles oliveraies peuvent remplacer d'anciennes oliveraies traditionnelles, même si aucune donnée quantitative n'est disponible sur ce phénomène. En **Crète**, d'après les autorités régionales depuis le programme de restructuration 1992-1996 on constate un remplacement de certaines variétés traditionnelles d'oliviers (Hondriola ou Throumba) par la variété Koroneiki caractéristique des systèmes plus intensifs. Dans d'autres régions en Grèce (p.ex. la Préfecture de Etoloakarnania et les Préfectures septentrionales), les autorités nationales ont constaté depuis la réforme le développement de nouvelles oliveraies à la place de cultures de tabac. En **Puglia**, les surfaces d'oliviers progressent peu mais les enquêtes producteurs montrent qu'une grande partie des oliviculteurs interrogés densifient leurs plantations.

Les principaux facteurs qui expliquent le développement de l'oliviculture sont la conjoncture des prix à la hausse jusqu'en 2006, les perspectives de demande croissante, et dans certains Etats membres les programmes de plantation autorisés par la CE. Aucun effet de la réforme n'est observable ni sur les ratios de rentabilité, ni sur les superficies. En revanche la baisse des prix actuelle aurait gelé les décisions de certains producteurs de planter des oliviers en **Puglia** au moins d'après les entretiens. A Chypre les CNDP et l'aide d'Etat aux oliveraies ont sans doute un effet bien plus important étant donné leur niveau élevé.

6.1.5.2.2 Analyse des substitutions culturelles et de leurs conséquences en termes d'impact environnemental

Cette partie concerne les substitutions entre l'olivier et d'autres cultures. L'impact environnemental de l'intensification de la culture d'oliviers avec notamment le remplacement des systèmes traditionnels extensifs par des systèmes intensifs irrigués est étudié dans le critère suivant. L'impact environnemental de l'abandon des systèmes traditionnels extensifs a été analysé dans le critère précédent.

Les phénomènes de substitution observés en **Andalucía** et en **Alentejo** concernent le remplacement de cultures sèches ou irriguées par des oliveraies intensives irriguées en plaine, et en **Crète** le remplacement de vignes par des oliveraies dont 30 à 40 % sont irriguées. Ils ne sont pas liés à la réforme mais surtout au contexte des prix élevés ces dernières années, jusqu'il y a peu. Le découplage des aides peut favoriser cette tendance en libérant les choix de production.

Remplacement de cultures sèches par des oliviers non irrigués

Les deux principaux types de culture remplacés sont les vignes en **Crète** et les amandiers en **Espagne**. Les effets environnementaux de cette substitution sont vraisemblablement limités, il s'agit dans les deux cas de la substitution de cultures permanentes non irriguées. On peut considérer que dans le cas du remplacement des vignes, la substitution est favorable à l'environnement car la viticulture utilise souvent plus de traitements phytosanitaires que l'oliviculture.

Remplacement de cultures sèches par des oliviers irrigués

Les deux principaux types de culture remplacés sont les céréales en **Andalucía** et en **Alentejo** et les vignes en **Crète**.

Dans les deux cas une culture sèche est remplacée par des oliviers irrigués, ce qui entraîne un accroissement de la consommation d'eau. Or, dans des régions méditerranéennes comme l'Andalucía et la Crète l'eau est rare : selon Beaufoy (2001), les régions d'Andalucía en particulier dans le bassin de Guadalquivir et la Crète ont de sérieux problèmes de déficit hydriques. Le développement de systèmes irrigués dans des zones sèches voire semi-arides a des impacts importants sur les ressources quantitatives en eau : épuisement des nappes souterraines et problèmes possibles de salinisation des aquifères associés. Néanmoins, les résultats de l'étude de Beaufoy semblent indiquer qu'il n'y a pas de données sur la consommation en eau des oliveraies et leur effet propre sur l'épuisement des ressources.

Concernant le remplacement des vignes, comme indiqué précédemment il peut se traduire par une moindre consommation de produits phytosanitaires réduisant ainsi l'impact de la culture sur la biodiversité, la pollution des sols, des eaux, de l'air. On peut considérer que c'est aussi le cas dans le cas des céréales, avec en plus une réduction probable de la consommation en engrais chimiques ce qui limite les risques de lessivage des nitrates et contamination des eaux souterraines, ainsi que la pollution de l'air et l'émission de gaz à effet de serre. De plus, les céréales sont des cultures annuelles, avec un travail du sol intensif. Il est vraisemblable que le remplacement des céréales par une culture permanente ait des effets positifs sur la structure du sol, qui sont d'autant plus importants que le travail du sol est approprié. Même si la substitution se réalise dans les plaines, cela peut avoir un impact positif important en termes de réduction de l'érosion des sols qui est un problème majeur dans ces régions.

Remplacement de cultures irriguées par des oliviers irrigués

Il s'agit en particulier du remplacement de surfaces en maïs ou en coton irrigué par des oliviers irrigués en **Andalucía**. Cette substitution est a priori bénéfique en termes environnemental car le maïs et le coton sont des cultures intensives qui utilisent beaucoup d'engrais (surtout le maïs), de produits phytosanitaires et d'eau. En comparaison les oliveraies sont relativement peu consommatrices d'intrants chimiques et valorisent mieux l'eau. Cela est susceptible de réduire les effets négatifs sur la biodiversité, la pollution des sols, de l'eau et de l'air et les ressources quantitatives en eau. De plus, le développement dans ces zones, en particulier dans les zones de production de coton ou de maïs qui sont souvent des zones de monoculture peut apporter une certaine diversité paysagère. Enfin, comme indiqué précédemment le remplacement de cultures annuelles, même s'il a lieu en plaine, a probablement des effets positifs de limitation de l'érosion des sols, d'autant plus si l'oliviculteur respecte de bonnes pratiques agricoles (gestion du couvert végétale et travail du sol).

Résultats des enquêtes

Le tableau ci-dessous présente les résultats des enquêtes auprès des producteurs sur les effets environnementaux des substitutions culturelles en Andalucía. En Puglia et en Alentejo, les producteurs n'ont évoqué que le remplacement d'oliveraies extensives par des oliveraies intensives irriguées.

Tableau 76 : Avis des producteurs sur l'effet environnemental de la substitution entre oliveraies et cultures alternatives en Andalucía

	Effets sur					commentaires
	Ressource en eau	Structure du sol	Paysage	Environnement - global	Effet "social" et culturel	
Céréales sèches → Olivier irrigué	-	+	0	0	++	
Amandiers → Oliviers	0	0	0	0	+	
Maïs et coton irrigué → Olivier irrigué	+	+	0	+	++	Réduction de l'utilisation d'intrants chimiques et d'eau par hectare

Source : Enquête auprès des producteurs

6.1.5.3 Les instruments ont (ou non) des effets sur la modification des pratiques culturelles qui engendrent des impacts sur l'environnement

6.1.5.3.1 Le changement de régime a (ou non) un effet sur la réduction de l'intensification des pratiques culturelles dans les systèmes intensifs qui est bénéfique pour l'environnement

Les analyses réalisées dans la question 1.1 (§ 5.1.1.4) montrent que la tendance de long terme à l'intensification de la culture d'oliviers portée par des facteurs externes (prix attractifs, coûts de main d'œuvre élevés) semble se poursuivre même après la réforme. Cette tendance a des effets négatifs sur l'environnement, qui ont été notamment mis en évidence par Beaufoy (2001). Le développement de l'irrigation a des impacts négatifs sur les ressources quantitatives en eau et accroît le déficit hydrique des régions de production. L'augmentation de l'utilisation de produits chimiques, engrais et phytosanitaires, a des effets négatifs sur la qualité des milieux (sol, eau et air) et la biodiversité. L'accroissement de la mécanisation a des effets négatifs sur qualité des sols, la consommation d'énergie fossile et l'émission de gaz à effet de serre. De plus, les oliveraies modernes intensives ont une valeur paysagère inférieure aux oliveraies traditionnelles extensives.

Cependant, en **Crète** il ressort des entretiens qu'il y a eu une baisse significative de la fertilisation cette année en lien avec la hausse importante du coût des engrais et de la baisse des prix. En **Puglia** les producteurs interviewés prévoient de réduire leur consommation d'intrants chimiques afin d'abaisser leurs coûts de production, à cause là aussi de la baisse des prix des olives et de l'augmentation des prix des engrais. En **Andalucía** aussi la hausse du prix des engrais a été notée par les producteurs rencontrés mais aucune conséquence sur l'utilisation d'engrais n'a été identifiée.

Globalement, on n'observe pas d'effet du changement de régime sur l'intensité des pratiques culturelles. En revanche, en **Crète** et en **Puglia** il semble que la hausse du prix des engrais associée à la baisse des prix pousse les producteurs à réduire leur consommation d'engrais. On peut supposer que le changement de régime joue aussi un rôle, certes mineur, dans cette évolution en rendant les oliviculteurs plus sensibles à la baisse des prix.

6.1.5.3.2 Les BCAE ont (ou non) un effet sur le développement de pratiques respectueuses de l'environnement

Les BCAE qui s'appliquent aux oliveraies ont été définies pour l'ensemble des cultures, les cultures permanentes ou les oliveraies spécifiquement. Outre des règles sur l'arrachage des oliveraies et sur l'entretien minimal des terres analysées précédemment, elles contiennent des bonnes pratiques agricoles relatives à la gestion du sol, à la gestion des résidus ligneux, et des mesures relatives au maintien des terrasses, murets et autres éléments caractéristiques du paysage. En conditionnant l'activation des DPU à l'application de ces BCAE, la réforme devrait avoir, en théorie, des effets positifs sur l'environnement, en particulier sur la réduction de l'érosion des sols et le maintien de la qualité des sols, sur la réduction du risque d'incendie et sur le maintien des caractéristiques du

paysage. Les seules sources d'information disponibles sur les effets observés liés à l'application des BCAE sont les entretiens.

Contenu des BCAE

Le contenu des BCAE est décrit dans le § 4.2.4.2.2 sur la mise en œuvre de la réforme dans les Etats membres. Les BCAE analysées dans cette question contiennent :

- en Espagne, en Grèce, au Portugal et à Chypre des mesures de maintien d'un couvert végétal minimal dans un objectif de protection des sols,
- en Espagne, Grèce, au Portugal et à Chypre des mesures de gestion des résidus ligneux : incorporation des résidus de taille dans le sol (Espagne), incorporation ou dépôt des résidus ligneux à l'extérieur des parcelles où leur accumulation ne suscite aucun danger d'incendie (Grèce, Portugal) ou interdiction de brûler ces résidus sauf exception (Chypre),
- en Espagne, Grèce, Italie et à Chypre des mesures sur le travail du sol pour limiter le tassement et la compaction du sol lié à la mécanisation (adapter la machinerie utilisée, ou ne pas réaliser d'opérations mécaniques sur un sol gelé ou engorgé), et des mesures d'interdiction ou de limitation relatives à l'élimination ou l'altération significative des terrasses, murets et autres éléments caractéristiques du paysage qui concernent une partie significative des oliveraies,
- et dans tous les Etats membres des mesures sur le maintien des oliveraies en bonnes conditions végétatives dans un objectif principal de réduction du risque d'incendie.

Résultats des entretiens

D'après les autorités régionales en **Andalucía**, les BCAE ont amélioré les pratiques olivicoles. Néanmoins, une organisation d'opérateurs considère que les BCAE n'affectent pas l'intensification des oliveraies car elles sont surtout contraignantes pour les oliveraies en pente, où on ne peut pas intensifier et concernent peu les zones de plaine où le processus d'intensification est localisé, notamment dans la vallée de Guadalquivir. De plus, les oliviculteurs rencontrés soulignent que les pratiques de maintien d'un couvert végétal et de non travail du sol étaient déjà mises en œuvre dans les zones de pente avec les aides agro-environnementales du PDR 2000-2006. Les BCAE ont en revanche amélioré les pratiques de gestion des résidus de taille.

En **Italie**, selon les autorités et les opérateurs, la plupart des BCAE correspondent à des pratiques courantes déjà appliquées par les oliviculteurs avant 2004. Aucune évolution significative des pratiques n'a été observée depuis la réforme.

En **Crète** aussi les autorités régionales considèrent que la plupart des mesures imposées par les BCAE étaient en fait déjà appliquées par les oliviculteurs depuis 2000 surtout, excepté pour : le travail du sol en diagonale ou selon les courbes de niveau et la construction et l'entretien de terrasses qui est, d'après les autorités et les opérateurs, l'exigence la plus coûteuse.

Au **Portugal** l'avis des autorités et des opérateurs sur les BCAE est plutôt favorable : selon eux, elles contribuent à la préservation de l'environnement.

Globalement, les BCAE définies apparaissent relativement bien adaptées aux grands enjeux environnementaux de l'oliviculture : la lutte contre l'érosion des sols et le maintien de la qualité des sols, la préservation des paysages (protection des terrasses), lutte contre les incendies. Même s'il ressort des entretiens qu'une grande partie de ces mesures étaient en fait déjà appliquées par les oliviculteurs, on peut supposer que les BCAE ont quand même des effets positifs sur les points précités.

6.1.5.3.3 L'article 69 en Grèce a (ou non) un effet sur le développement de pratiques respectueuses de l'environnement

La mise en œuvre de l'article 69 en **Grèce** accorde une aide à l'hectare pour des types de production identifiés comme étant de qualité, notamment la production biologique, les AOP-IGP et la production intégrée, qui sont a priori des modes de production respectueux de l'environnement.

Nous avons montré que l'aide accordée dans le cadre de l'article 69 constitue une incitation à passer en production intégrée ou biologique. Malgré l'absence de données quantitatives, il semble d'après les entretiens avec les autorités régionales et des opérateurs que la mise en œuvre de l'article 69 ait conduit à une augmentation significative des surfaces en production biologique et en production intégrée (certification AGRO2). Toutefois, d'autres facteurs ont des effets similaires peut-être prépondérants : le prix de vente des olives, les MAE pour la production biologique et les programmes de travail pour la production intégrée.

Le cahier des charges de l'agriculture biologique, défini dans le règlement (CE) n°2092/91, interdit entre autres toute utilisation d'engrais et de produits phytosanitaires chimiques. Les bénéfices environnementaux de la production biologique sont largement reconnus. L'oliviculture biologique a donc des impacts environnementaux faibles voire des effets positifs, en particulier sur la biodiversité et la pollution des milieux liés aux pesticides. Toutefois, selon le type de systèmes dans lequel elle est développée, les impacts environnementaux peuvent être sensiblement différents. Les oliveraies traditionnelles biologiques ont ainsi une valeur environnementale supérieure aux oliveraies intensives irriguées biologiques, qui réduisent les ressources en eau et peuvent dégrader la structure du sol par un travail du sol intensif, etc.

La production intégrée n'est pas définie au niveau communautaire et les exigences des cahiers des charges varient de façon importante. Elle devrait néanmoins conduire, a minima, à une réduction de l'utilisation de produits phytosanitaires. Le cahier des charges de la production intégrée AGRO 2 correspond à un programme national de certification de la production intégrée, dont il faudrait analyser le contenu et les règles de contrôle¹²⁷ pour en connaître les effets environnementaux réels.

6.1.5.3.4 Les aides aux programmes de travail des organisations d'opérateurs en Italie, en Grèce et en France ont (ou non) un effet sur le développement des pratiques respectueuses de l'environnement

Les programmes de travail, financés par une partie du budget des aides directes en **Italie**, **Grèce** et **France**, comportent des actions relatives à l'amélioration des impacts environnementaux de la culture d'olives. Il s'agit d'une obligation réglementaire : 20 % (25 % à partir de 2009) du montant du financement communautaire doit être consacré aux actions d'amélioration de l'incidence environnementale de l'oléiculture. Nous avons analysé les effets des opérations collectives de maintien des oliveraies à haute valeur environnementale et courant un risque d'abandon dans la partie précédente § 6.1.4.5. A présent nous évaluons les actions relatives au développement des pratiques et des techniques culturales respectueuses de l'environnement.

Liste et budgets des actions des programmes de travail

Le budget consacré à l'amélioration des impacts environnementaux de la culture d'olives est relativement important. En Grèce, il représente plus d'un tiers du budget total des programmes de travail, soit 15 millions d'euros. En Italie, environ un quart du budget du programme de l'Unaprol est consacré aux actions environnementales (soit un peu plus du minimum de 20 %). De même pour le programme de l'Afidol en France (le seul programme de travail dans l'Etat membre).

Les actions mises en œuvre, outre les opérations de maintien des oliveraies à haute valeur environnementale, portent essentiellement sur le développement et la démonstration pratique de techniques plus respectueuses de l'environnement : techniques de lutte biologique contre la mouche de l'olivier, techniques à faible consommation d'intrants et production intégrée en **Grèce** et en **Italie** ; plantation de haies et de bandes enherbées adaptées aux oliveraies ou l'installation de zones refuge pour la faune auxiliaire en **France**. Il est probable que dans les exploitations qui bénéficient de ces

¹²⁷ Dans le cadre de l'évaluation sur les organisations de producteurs dans le secteur des fruits et légumes (Agrosynergie, 2008) l'étude de cas avait fait apparaître que plusieurs sources mettent en doute le respect du cahier des charges AGRO par les producteurs non certifiés Global Gap (entretiens ; Panagos, 2008 ; Briskolas, 2008) en raison d'un déficit de contrôles sur cette certification.

programmes de travail, ces actions vont inciter les producteurs à adopter des pratiques plus respectueuses de l'environnement, en particulier en termes de traitements phytosanitaires. Par ailleurs, en **Italie** une autre mesure peut avoir un effet indirect sur l'amélioration de l'impact environnemental de l'oliviculture : il s'agit de l'adjonction au système d'information géographique oléicole visé à l'article 20 du règlement (CE) n° 1782/2003 de données à caractère environnemental, en particulier la localisation des oliviers centenaires, de grande valeur historique, naturelle et paysagère, avec des murets de pierre sèche ou des bordures, de variétés menacées de disparition, vulnérables à l'érosion ou situés dans des zones très polluées. Cette action peut permettre une meilleure adaptation des actions aux enjeux environnementaux liés à l'oliviculture.

Tableau 77 : Données de mise en œuvre des actions environnementales mises en place dans les programmes de travail en Grèce, en Italie et en France

Principales actions environnementales mises en place	Montants en euros	% du budget total
Grèce (ensemble des programmes des 24 organisations d'opérateurs) – budget prévisionnel triennal		
Amélioration des impacts environnementaux de la culture d'olives	15 339 427	39 %
- Opérations collectives de maintien des oliveraies à haute valeur environnementale et courant un risque d'abandon [...]	1 679 970	4 %
- Développement de Bonnes Pratiques Agricoles en oliviculture sur la base de critères environnementaux adaptés aux conditions locales, diffusion parmi les oléiculteurs et suivi de leur mise en œuvre - Démonstration pratique de techniques d'oléiculture ayant pour but la protection de l'environnement et l'entretien du paysage, telles que l'agriculture biologique, l'agriculture à faible consommation d'intrants et l'agriculture intégrée	3 639 500	9 %
- Démonstrations pratiques d'alternatives aux produits chimiques de lutte contre la mouche de l'olive	636 000	2 %
Italie (Unaprol, principale organisation reconnue) – budget réalisé 2007		
- Opérations collectives de maintien des oliveraies à haute valeur environnementale et courant un risque d'abandon [...] - Développement de bonnes pratiques agricoles pour la culture de l'olivier [...]; - Démonstration pratique de techniques permettant de remplacer les produits chimiques pour la lutte contre la mouche de l'olivier; - Démonstration pratique de techniques d'oléiculture ayant pour but la protection de l'environnement et l'entretien du paysage [...]; - Adjonction au système d'information géographique oléicole visé à l'article 20 du règlement (CE) n°1782/2003 de données à caractère environnemental.	3 012 213	23 %
France (Afidol, seule organisation reconnue) – budget réalisé triennal 2007-2009		
- Diffusion d'informations techniques ; - Bonnes pratiques agricoles ; - Plantation de haies et de bandes enherbées adaptées à l'olivier, - Installation de zones refuge pour la faune auxiliaire	438 928	21 %

Sources : Unaprol (Italie), MRDF, Annual Report 2006/2007 to the European Commission (Grèce) et AFIDOL (France)

Analyse du développement des pratiques respectueuses de l'environnement

Les données utilisées concernent l'évolution des superficies d'oliviers en production biologique et en production intégrée. Elles ont été analysées dans la question d'évaluation 1 partie sur la qualité (cf. § 5.1.2.7). L'analyse ne montre pas de lien évident entre l'évolution de la production biologique ou intégrée et la réforme ni la mise en œuvre des programmes de travail. On ne constate pas d'évolution différenciée entre les groupes d'Etats membres qui ont des programmes de travail et ceux qui n'en ont pas. La production biologique suit une tendance de fond à la hausse, assez lente mais fortement dépendante des soutiens du second pilier de la PAC (exemples de l'Italie et du Portugal) et se heurte à des difficultés de commercialisation. L'évolution de la production intégrée semble indépendante de la réforme du secteur et plutôt liée à des facteurs nationaux puisque chaque pays évolue différemment.

Si localement, c'est-à-dire dans les exploitations qui participent aux programmes de travail, les actions environnementales favorisent sans doute l'adoption de techniques plus respectueuses de l'environnement, au niveau de l'ensemble des exploitations olivicoles les programmes de travail ont

relativement peu d'effets sur l'amélioration de l'impact environnemental. L'effet des MAE relatives à la production biologique et à la production intégrée semble être nettement plus important.

Résultat des entretiens et des enquêtes

Les résultats des entretiens sur l'effet des programmes de travail sur l'amélioration des impacts environnementaux de l'oliviculture sont positifs.

En **Italie**, les autorités et les opérateurs citent surtout des effets sur la traçabilité et la qualité des produits mais pas sur le développement de pratiques respectueuses de l'environnement. Néanmoins selon l'Unaprol les actions de démonstrations ont eu de bons résultats sur l'adoption de nouvelles méthodes et d'équipements plus respectueux de l'environnement. Les producteurs rencontrés en Puglia citent "l'amélioration de l'impact environnemental" comme effet des programmes.

En **Grèce**, les producteurs déclarent que le programme leur a surtout apporté des connaissances techniques essentiellement sur la production intégrée (par ailleurs soutenue dans le cadre de l'article 69).

En **France**, les autorités nationales considèrent que les programmes de travail ont permis un meilleur respect de l'environnement. La valorisation des grignons, les bonnes pratiques de lutte contre la mouche et le développement de la R&D sur des techniques compatibles avec la production biologique (par exemple la pulvérisation d'argile) ont permis d'avancer sur les problématiques environnementales. L'AFIDOL estime que grâce aux programmes de travail en partie, la production raisonnée s'est développée ainsi que la valorisation des sous-produits issus de l'oliviculture. Ceci sont des enjeux fondamentaux pour la production française dont la stratégie est d'assurer une image de très haute qualité.

Effets du RDR

Les MAE du RDR participent de façon importante au développement de la production intégrée et de la production biologique (cf. Tableau 39). D'importants moyens financiers ont en effet été mis en place dans le cadre du RDR pour promouvoir des pratiques respectueuses de l'environnement. Les trois Etats membres, Italie, Grèce et France ont mis en place une MAE Agriculture biologique dans le cadre de leurs programmes de développement rural.

6.1.6. Jugement évaluatif

D'un point de vue micro-économique, le **passage de l'aide couplée** à la production d'olives à **une aide découplée** peut théoriquement avoir des effets sur les choix de production des oliviculteurs en les libérant leurs choix de production de l'objectif de maximiser l'aide publique. Cela peut entraîner à long terme le remplacement des oliveraies peu rentables par d'autres cultures plus rentables ou, dans les zones où il n'existe pas d'alternative productive, l'abandon des oliveraies. Dans l'hypothèse où les systèmes traditionnels extensifs sont les moins rentables et les plus sensibles au risque d'abandon, le changement de régime peut favoriser leur disparition, leurs oliveraies étant soit remplacées par d'autres cultures, soit abandonnées. Les BCAE, en imposant comme condition à l'activation des DPU le respect de règles d'interdiction d'arrachage dans certains Etats membres et d'entretien minimal des terres dans tous les Etats membres devraient limiter les arrachages et les abandons. Par ailleurs, les instruments couplés de la réforme : découplage partiel, article 69, et programmes de travail peuvent en théorie contrebalancer ces effets en accordant un soutien préférentiel aux oliveraies à haute valeur environnementale, paysagère et sociale (dont les oliveraies traditionnelles extensives font partie) ou à des actions de préservation de ce type d'oliveraies.

Effets sur le maintien des systèmes de production oléicoles traditionnels et extensifs et effets induits sur l'environnement

L'analyse empirique montre d'une part que les systèmes traditionnels extensifs sont effectivement les moins rentables, à cause de leur productivité très faible surtout.

D'autre part elle fait apparaître que suite à la réforme, la principale menace pesant sur les systèmes traditionnels extensifs n'est pas leur arrachage ni leur remplacement par d'autres systèmes de culture

mais leur abandon car ils sont souvent localisés dans des zones où il n'existe pas d'alternative culturale plus rentable (difficulté d'accès, terres pauvres, en forte pente, etc.). Mais elle ne met pas en évidence de phénomène d'abandon de ces oliveraies, même si on observe des cas de non récolte en lien avec la baisse des prix actuelle, dont l'ampleur est difficile à estimer (question 1.1). Il faut rappeler que la réforme est récente et que le secteur olivicole a une inertie importante. De plus, d'autres facteurs jouent sur le maintien, ou non des oliveraies traditionnelles extensives. Ainsi, nous avons vu que la non récolte (et donc potentiellement à terme l'abandon) des oliveraies est avant tout induit par la récente baisse des prix de l'huile d'olive. De plus, des facteurs structurels tels que la moyenne d'âge élevée des producteurs peuvent aussi favoriser l'abandon car ils n'ont souvent pas de successeur. Cependant, nous avons vu aussi que d'autres facteurs l'abandon des oliveraies. D'une part l'importance de l'oléiculture dans la tradition culturelle des régions de production : les oliviers ne sont pas uniquement cultivés dans une logique de rentabilité et peuvent continuer à être cultivés pour des raisons culturelles, sentimentales (tradition familiale). Cela est particulièrement vrai pour les oliveraies traditionnelles extensives. D'autre part les BCAE devraient contribuer à limiter les abandons, car elles imposent un entretien minimal des terres, même si on peut supposer que les oliveraies traditionnelles extensives, très peu productives, sont associées à des montants de DPU faibles (modèle historique) auxquels il est facile de renoncer. Les oliveraies traditionnelles extensives ont une valeur environnementale, paysagère et sociale reconnue. Leur abandon aurait des effets environnementaux : en particulier l'accroissement du risque d'incendie et du risque d'érosion des sols, et socioculturels négatifs.

Les autres instruments de la réforme : découplage partiel, article 69, programmes de travail ont en pratique des effets limités sur le maintien des systèmes traditionnels extensifs et des oliveraies caractéristiques du paysage, comparés aux effets des facteurs extérieurs (prix, coûts élevés de la main d'œuvre, aides du RDR, etc.) en grande partie parce qu'ils ne ciblent pas les aides sur ces oliveraies.

Effets sur une occupation des sols par les oliveraies et des caractéristiques du paysage et effets environnementaux induits

L'analyse des données disponibles indique d'une part que les oliveraies traditionnelles extensives ne sont pas menacées d'arrachage et d'autre part qu'il existe une tendance de long terme à la progression des surfaces en oliviers intensifs au détriment d'autres cultures (y compris des oliviers traditionnels) sous l'effet de facteurs externes (prix de l'huile d'olive attractifs et coûts de main d'œuvre élevés notamment – cf. question 1.1). Cette tendance semble se poursuivre après la réforme. Les réformes de 2003 et de 2004 ont pu favoriser l'expansion des oliveraies, en libérant les choix de production d'agriculteurs d'autres secteurs qui sont devenus oliviculteurs. Or, le développement des oliveraies intensives a des effets environnementaux différents selon si elles sont irriguées ou non et selon les cultures qu'elles remplacent. Dans le cas de substitutions de cultures permanentes sèches - amandiers en Andalousie et vignes en Crète - par des oliviers en sec, il n'y a priori pas d'effets environnementaux significatifs. En revanche, la substitution de vignes sèches par des oliviers irrigués observée en Crète, a, a priori, des effets négatifs sur les ressources quantitatives en eau. On peut considérer que le remplacement de vignes par des oliveraies (irriguées ou non) a des effets positifs liés à une moindre consommation de produits phytosanitaires (en termes de biodiversité et de pollution des milieux). Le remplacement de céréales sèches par des oliviers irrigués observé en Andalousie et en Alentejo peut avoir des effets positifs et négatifs. Positifs a priori sur la structure et la qualité des sols (remplacement d'une culture annuelle par une culture permanente) à condition que les bonnes pratiques olivicoles sont respectées, et sur la biodiversité et la pollution des milieux (sols, eau, air) si l'on considère que les oliviers sont moins fertilisés et moins traités que les céréales. Négatifs sur les ressources quantitatives en eau. Enfin, la substitution de cultures annuelles irriguées – maïs et coton – par des oliviers irrigués en Andalousie a, a priori, des effets positifs sur l'ensemble des domaines environnementaux : l'olivier est plus efficace dans l'utilisation de l'eau, il est moins fertilisé et moins traité, c'est une culture permanente et il a un impact positif sur le paysage.

Effets environnementaux liés à une modification des pratiques

En supprimant l'incitation à produire générée par l'aide couplée, le changement de régime peut entraîner une baisse de **l'intensification de la production d'olives dans les systèmes intensifs.**

L'analyse des données disponibles n'a cependant pas constaté de telle évolution. Les facteurs externes ont globalement eu des effets contraires prépondérants. Les analyses menées dans la question 1.1 § 5.1.1.4.5 montrent que les systèmes traditionnels extensifs sont en partie remplacés par des systèmes intensifs irrigués en Andalucía (régression des surfaces non irriguées) et en Crète (remplacement de variétés traditionnelles par Koroneiki). Cette tendance existait avant la réforme, elle est générée par plusieurs facteurs : les aides à la production jusqu'en 2006, les prix de vente élevés jusqu'à récemment, l'augmentation du coût de la main d'œuvre (cf. question). Toutefois, très récemment on constate d'après les entretiens des exemples de réduction de l'utilisation d'engrais en Crète et Puglia, liée à la hausse du coût des engrais et à la baisse des prix.

D'autres instruments de la réforme peuvent théoriquement encourager le **développement des pratiques respectueuses de l'environnement** et donc avoir des effets environnementaux positifs. Les BCAE semblent être bien adaptées à la lutte contre l'érosion des sols notamment, enjeu majeur de l'oléiculture, mais il semble d'après les entretiens qu'elles modifient peu les pratiques existantes. L'article 69 en Grèce et les programmes de travail en Italie, en Grèce et en France ont des effets positifs sur le développement de la production biologique et intégrée notamment, dont les effets environnementaux a priori positifs doivent être nuancés selon les systèmes de production. Les aides du 2nd pilier (MAE) apparaissent comme le facteur majeur de développement des pratiques respectueuses de l'environnement.

6.2. Dans quelle mesure les instruments du développement rural (« second pilier ») sont-ils bien coordonnés avec les mesures de la PAC concernant le marché et le soutien direct au revenu (« premier pilier ») et dans quelle mesure les instruments des deux piliers sont-ils complémentaires dans les régions concernées (QE 5) ?

6.2.1. Compréhension de la question et approche méthodologique

La réforme de 2003 s'appuie sur une articulation entre des instruments de soutien des revenus et d'organisation des marchés (1^{er} pilier) et des instruments de développement rural (2nd pilier) (cf. Figure 33). Les deux types d'intervention doivent permettre d'atteindre un ensemble d'objectifs communs : libéraliser les échanges, diminuer les distorsions du marché, soutenir une agriculture durable et protéger l'environnement, le paysage et le patrimoine culturel. La question d'évaluation vise à analyser en quoi, dans le secteur oléicole, les deux piliers, dans leur conception et dans leur mise en œuvre, sont, ou non, correctement coordonnés et complémentaires, c'est-à-dire :

- Au niveau de la logique globale des piliers, voir si les objectifs et instruments des deux dispositifs sont cohérents et complémentaires entre eux (critère 1),
- Au niveau de la mise en œuvre dans les Etats membres, voir s'il y a également une logique cohérente et complémentaire autour d'objectifs communs (critère 2).

Dans les Etats membres, les deux piliers sont mis en œuvre de manière assez différente, du fait d'une certaine subsidiarité aux niveaux nationaux et régionaux.

Le premier pilier est centré autour des aides découplées dans l'objectif premier d'orienter les choix productifs vers la satisfaction du marché et libéraliser les échanges. En complément des aides directes découplées, il propose aux Etats membres diverses dispositions pour mettre en œuvre des mesures "correctives" des éventuels effets indésirables ou pour limiter les effets de transition (BCAE, découplage partiel adopté en Espagne, article 69 mis en œuvre en Grèce et au Portugal). Ces dispositifs réintroduisent des incitations en faveur de certains types de production ou d'exploitations : principalement la qualité, la commercialisation et l'environnement.

Le second pilier, mis en œuvre régionalement au travers d'un plan de développement rural (cf. § 4.2.5), permet un ajustement des interventions, aux particularités régionales. Le secteur oléicole (production) bénéficie ainsi d'aides au titre de différentes mesures du RDR : les zones défavorisées, l'agroenvironnement, la modernisation des exploitations, l'amélioration de la compétitivité de l'aval de la filière et/ou le développement d'alternatives économiques à l'agriculture dans les fermes (ex : tourisme), etc. Quelques mesures spécifiques pour les oliviers ont, par ailleurs, été adoptées.

C'est la cohérence et la coordination entre ces dispositifs après la réforme qui sont examinées ici.

6.2.2. Critères d'évaluation et indicateurs

La réponse sera structurée à deux niveaux, communautaire et national, selon les critères et indicateurs suivants.

Critère 1 : Au niveau de la réglementation européenne, les mesures du RDR sont (ou non) cohérentes et complémentaires aux mesures du premier pilier pour le secteur oléicole

- Logiques d'intervention des dispositifs
- Matrice des relations entre premier et second pilier par thématique

Critère 2 : Au niveau des Etats membres, la mise en œuvre du RDR et des instruments étudiés sont (ou non) cohérentes et complémentaires.

- Soutiens du RDR mobilisés par les oléiculteurs, par région
- Analyse de la cohérence des instruments, par région et thématique

6.2.3. Source de données et limites de l'analyse

Concernant le RDR, la difficulté (habituelle) est l'identification et la quantification des mesures du second pilier qui ont été utilisées par un secteur particulier, alors que les statistiques des autorités de gestion ne font pas cette distinction. De plus, malgré l'importance du secteur, aucun Etat membre n'a de stratégie officielle de développement rural, pour le secteur oléicole. Enfin, les informations qualitatives rassemblées par le biais des études de cas ne nous ont pas véritablement permis de pallier ce problème. D'où la difficulté d'étudier les complémentarités et les risques de double-financement entre les aides des deux piliers bénéficiant au secteur de l'olive. La réponse à la question est donc basée avant tout, sur la comparaison des logiques d'action des instruments au niveau de leur conception initiale et de leur mise en œuvre dans les Etats membres.

6.2.4. Au niveau de la réglementation européenne, les mesures du RDR sont (ou non) cohérentes et complémentaires aux mesures du premier pilier pour le secteur oléicole

Dans la programmation actuelle (2007-2013), les mesures du RDR sont orientées autour de trois axes (auxquels est ajoutée l'approche Leader – axe 4) :

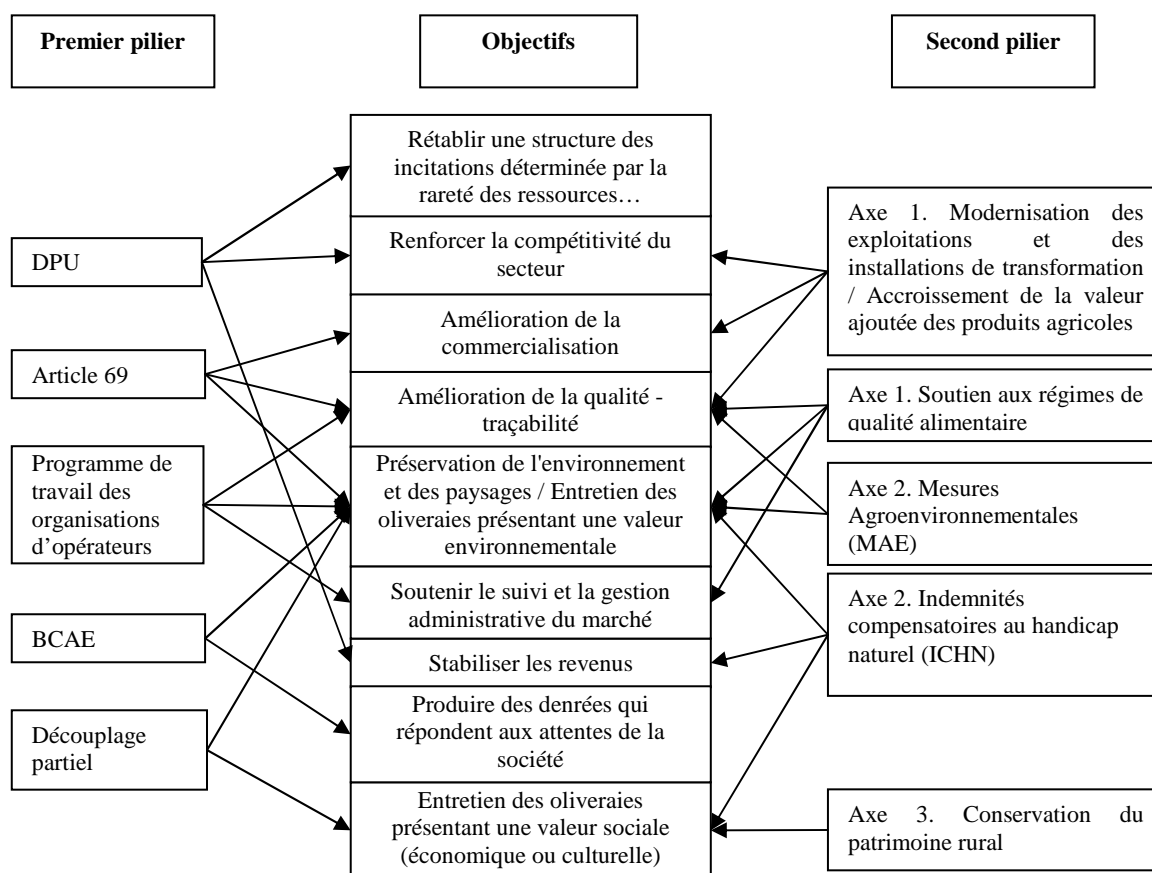
- Axe 1 : Amélioration de la compétitivité des secteurs agricole et forestier ;
- Axe 2 : Amélioration de l'environnement et du paysage rural ;
- Axe 3 : Amélioration de la qualité de vie en milieu rural et encouragement de la diversification de l'économie rurale.

Sur cette base les Etats membres constituent au niveau national et/ ou régional, à partir d'un diagnostic des secteurs et d'une stratégie nationale de développement, des programmes de développement rural dont l'ossature est la liste des mesures (ouvertes aux agriculteurs et autres acteurs du monde rural), les conditions d'attribution et les budgets prévus pour chaque mesure.

La logique de la réforme de la PAC 2003 (2004 pour l'olive), et particulièrement du découplage des aides à la production du premier pilier, est de supprimer les effets de distorsion du marché, induits auparavant par les aides à la production d'olives, en découplant les soutiens. L'objectif principal est de rétablir une structure des incitations économiques déterminée par la rareté des ressources, les conditions technologiques et les préférences des consommateurs, tout en assurant de manière stable, un certain niveau de revenu aux producteurs. En complément des aides directes découplées, le règlement européen prévoit diverses dispositions pour mettre en œuvre des mesures "correctives" des éventuels effets indésirables ou pour limiter les effets de transition : les BCAE obligatoires, le découplage partiel, l'article 69.

Le schéma ci-dessus présente les objectifs de chacun des instruments, et permet d'identifier les associations d'instruments susceptibles d'avoir des objectifs communs.

Figure 69 : Objectifs partagés des instruments de soutiens des premier et second piliers de la PAC



Source : élaboration Agrosynergie

Compétitivité

Les aides à la modernisation des exploitations et les mesures d'accroissement de la valeur ajoutée des produits agricoles (second pilier – axe 1) sont des mesures de soutien aux investissements (matériels ou immatériels) dans les exploitations et les entreprises de transformation : irrigation, matériel de récolte ou de transport, ligne de transformation, la mise au point de nouveaux produits, procédés, commercialisation, etc. L'objectif est dans les deux cas d'améliorer le niveau global des résultats de l'entreprise.

Des soutiens par l'aide à l'investissement n'existent pas dans le premier pilier. En aidant à la modernisation des exploitations et des usines de transformation, ils devraient compléter les soutiens directs (DPU), voire les soutiens spécifiques à l'amélioration de la qualité (article 69), et même la diffusion dans les exploitations des actions ou techniques élaborées dans le cadre des programmes de travail. Sur ce thème, les instruments du second pilier viennent donc compléter les instruments évalués.

Les ICHN (second pilier – axe 2) sont des aides directes versées aux producteurs des zones présentant des handicaps naturels afin de compenser le manque de compétitivité des oléiculteurs du fait de ces handicaps. Ces soutiens poursuivent donc les mêmes objectifs que les soutiens du premier pilier d'amélioration de la compétitivité de l'agriculture et de soutien au revenu des producteurs, mais en renforçant l'appui sur certaines zones géographiques sur la base de critères agronomiques, environnementaux et économiques.

Qualité (AOP, biologique, PI)

Le thème de la qualité est plus complexe ; les instruments intervenant sont plus nombreux et de logiques différentes.

Les mesures de soutien aux régimes de qualité alimentaire (second pilier – axe 1) sont accordées sous la forme d'une incitation financière annuelle (pour une durée maximale de 5 ans) pour réduire les charges fixes résultant de la participation à des régimes de qualité bénéficiant d'une aide, dans le but d'encourager les producteurs à participer à ces régimes de qualité.

Les MAE (second pilier – axe 2) peuvent être orientées vers des productions d'une qualité particulière (cela a été le choix de certains Etats membres : production biologique et protection/production intégrée), sous la forme également de soutiens annuels, à l'hectare, établis par culture et différenciés ou non pour la période de conversion.

Du côté du premier pilier, figurent le découplage partiel, dans la mesure où il viserait des productions ayant une double vertu de qualité et d'environnement (en particulier la certification biologique), et l'article 69 dont l'un des objectifs explicite est le soutien visant l'amélioration de la qualité.

De manière secondaire, tout soutien à la modernisation des exploitations et des installations de transformation (second pilier axe 1) a souvent pour effet d'améliorer la qualité (en plus d'améliorer la compétitivité), et devrait permettre une complémentarité avec les soutiens du premier pilier, soutenant la production de qualité.

Sur ce thème, plusieurs instruments potentiellement complémentaires ou redondants sont donc à disposition des Etats membres. Les choix de mise en œuvre au niveau national seront donc déterminants sur la cohérence entre les deux piliers.

Environnement

Sur la thématique environnementale, une palette d'instruments est également proposée dans les deux piliers.

Tout d'abord, les BCAE (premier pilier) sont des pratiques d'entretien minimum obligatoire attachées au versement des DPU, l'objectif premier étant de maintenir les terres en bonnes conditions agricoles et environnementales. Les MAE, par ailleurs, vont au-delà de ces pratiques minimum et doivent donc être cohérentes avec les BCAE et porter sur des cahiers des charges plus exigeants. Les MAE proposent sous forme contractuelle le soutien de systèmes productifs particuliers (exploitations traditionnelles) ou la rémunération (compensation du surcoût) de l'adoption de pratiques bénéfiques pour l'environnement (par exemple MAE amélioration du sol ou maintien de la biodiversité).

Du côté du premier pilier, le découplage partiel offre la possibilité de maintenir des aides couplées en faveur de l'entretien des oliveraies présentant une valeur environnementale. De même, l'article 69 et les programmes de travail des OP ont comme objectif explicite la protection de l'environnement.

Sur ce thème également plusieurs instruments potentiellement complémentaires ou redondants sont donc à disposition des Etats membres. Les choix de mise en œuvre au niveau national seront donc déterminants sur la cohérence entre les deux piliers.

Social

Le découplage partiel (choisi en Espagne) et les ICHN partagent un objectif commun d'entretien des oliveraies présentant une valeur sociale. Alors que les zones défavorisées (LFA) donnant droit aux ICHN sont déterminées sur des critères généraux d'ordre agro-écologique (indépendants du secteur productif), le découplage partiel vise uniquement les exploitations oléicoles. Ce sont donc deux logiques différentes ; cependant la détermination des bénéficiaires du découplage partiel (en particulier si une approche géographique est adoptée) pourrait être coordonnée avec les zonages LFA.

Le tableau ci-dessous synthétise les relations des mesures du premier et du second pilier dans le secteur de l'olive communautaire, tels que détaillés ci-dessus.

Tableau 78 : Synthèse des relations des mesures du premier et du second pilier dans le secteur de l'olive communautaire

	Modernisation des exploitations agricoles Et Accroissement de la valeur ajoutée des produits	Soutien aux régimes de qualité alimentaire	ICHN	MAE
DPU	COMPETITIVITE : complémentarité		COMPETITIVITE : complémentarité	
BCAE				ENVIRONNEMENT : obligation de dépassement
Découplage partiel	QUALITE : complémentarité	QUALITE : besoin de coordination	SOCIAL : coordination	QUALITE : besoin de coordination ENVIRONNEMENT : besoin de coordination
Article 69		QUALITE : besoin de coordination		QUALITE : besoin de coordination ENVIRONNEMENT : besoin de coordination
Programmes de travail	COMPETITIVITE : complémentarité et besoin de coordination	COMPETITIVITE / QUALITE : complémentarité		

Source : élaboration propre

6.2.5. Au niveau des Etats membres, la mise en œuvre du RDR et des instruments étudiés sont (ou non) cohérentes et complémentaires.

Lors des études des cas, les mesures du RDR étudiées sont celles qui sont citées comme importantes pour le secteur oléicole dans la plupart des régions, à savoir : les aides à la production biologique, les mesures agro-environnementales (MAE autres que les MAE relatives à l'agriculture biologique), les aides aux AOP/IGP, les aides aux LFA (ICHN), les aides à la production de qualité et les aides à l'investissement pour la modernisation des exploitations agricoles. La mise en œuvre de ces mesures dans les régions est présentée dans le § 4.2.5.

Sur la base de ces éléments et des points identifiés dans le § précédent comme fortement dépendant de la mise en œuvre nationale, nous présentons par Etat membre les éléments sur la cohérence ou non entre les mesures des premier et second piliers dans le secteur.

6.2.5.1 Andalucía

ENVIRONNEMENT : MAE et BCAE

Les principales MAE qui concernent le secteur¹²⁸ sont articulées autour de la certification biologique et de la production intégrée. Ces cahiers des charges vont au-delà des BCAE et permettent d'amplifier l'adoption de pratiques respectueuses de l'environnement. Les deux instruments sont donc a priori complémentaires.

¹²⁸ La priorité des MAE en Andalucía étant la lutte contre l'érosion, elle s'était traduite, dans le secteur de l'olive, par l'introduction d'un couvert végétal sur les parcelles d'oliveraies avec la MAE oliviers en pente ou en terrasses du PDR 2000-2006. A présent l'obligation de couvert végétal étant introduite dans les BCAE, cette MAE a disparue. Elle avait permis de préparer de nombreux producteurs à la future obligation de couvert végétal. Dans le PDR 2007-2013, seule une MAE est spécifique à l'oliveraie : Production intégrée de l'olivier dans des bassins versants avec des retenues pour l'approvisionnement en eau pour la consommation humaine, ou dans des zones Natura 2000. Le paiement de base est : de 203,75 à 286 €/ha (variable notamment selon le couvert végétal). Ensuite sont proposées des MAE pour l'Agriculture biologique, la Gestion durable en dehesa (parmi les conditions d'éligibilité principales : être certifié production intégrée ou biologique).

QUALITE ET ENVIRONNEMENT : MAE et découplage partiel

Il n'y a aucune coordination ou recherche de cohérence entre les exploitations bénéficiaires des aides couplées du RPU et les MAE proposées, ni sur le thème de l'environnement, ni sur celui de la qualité.

SOCIAL : ICHN et découplage partiel

Aucun lien n'est fait entre les zonages du découplage partiel et celui des zones défavorisées.

6.2.5.2 Puglia

En Italie, il n'existe pas d'aide pour les oliveraies situées en zones défavorisées. On note une très grande cohérence interne du RDR autour du soutien de la production de qualité représentée par les AOP/IGP et la production biologique.

COMPETITIVITE : DPU, programmes de travail et aides aux investissements

Les investissements qui bénéficient des soutiens du second pilier portent sur l'achat et l'installation de matériel de transformation et de commercialisation de l'huile de qualité (sous système qualité), permettant d'améliorer la compétitivité des filières courtes. Certains investissements sont également faits sur l'achat d'équipement de valorisation de la biomasse qui permet de réduire les coûts de production en utilisant l'énergie produite.

Ces investissements sont cohérents et complémentaires avec le développement de la compétitivité du secteur et on peut donc considérer que les soutiens du second pilier sont cohérents et complémentaires des DPU sur cette thématique.

Par ailleurs, les aides aux investissements du RDR sont globalement cohérentes avec l'objectif double compétitivité et qualité et sont complémentaires sur ce point des programmes de travail, qui sont plus tournés vers l'amélioration de conditions de culture (y compris l'amélioration variétale) et de stockage des olives, l'assistance technique et la formation. Toutefois, les aides aux investissements du RDR peuvent aussi présenter des risques de chevauchement avec des aides des programmes de travail, en particulier l'achat d'équipement de valorisation de la biomasse (RDR) et les actions de valorisation des résidus de la production d'huile d'olive et d'olives de table (programmes de travail). Les informations disponibles ne permettent pas d'évaluer comment ce risque de chevauchement est géré par les autorités italiennes.

COMPETITIVITE : programmes de travail et soutien aux régimes de qualité

Dans le cadre des soutiens aux régimes de qualité, une aide spécifique est proposée aux producteurs AOP. D'après les actions mises en place jusqu'à présent dans les programmes de travail, il n'y pas de lien spécifique avec les AOP, même si plusieurs actions portent sur la valorisation de la qualité (panels de dégustations, équipements de laboratoires d'analyses). Les soutiens du second pilier ne viennent donc pas renforcer de manière ciblée les actions menées dans le cadre des programmes de travail des organisations d'opérateurs. Les instruments ne sont pas incohérents pour autant. Ils participent de deux manières parallèles à un objectif commun.

ENVIRONNEMENT : MAE et BCAE, MAE et programmes de travail

Les MAE mises en place s'articulent autour de la certification biologique ou de l'utilisation de techniques relevant de la production biologique. Elles sont donc complémentaires de la conditionnalité.

Les actions environnementales mises en place dans le cadre des programmes de travail des organisations d'opérateurs¹²⁹ par les producteurs membres et volontaires sont des opérations de maintien des oliveraies à haute valeur environnementale, le développement et la démonstration

¹²⁹ Rappelons que les programmes de travail doivent allouer au moins 20 % (25 % à partir de 2009) de leur budget à des actions d'amélioration de l'impact environnemental de l'oliviculture.

pratique de techniques plus respectueuses de l'environnement et l'ajout de données environnementales au SIG oléicole (cf. § 6.1.5.3.4). Les MAE apportent un soutien aux producteurs pour compenser les éventuelles pertes de revenu liées à l'adoption de pratiques respectueuses de l'environnement. Les programmes de travail apportent un soutien technique à l'adoption de ces techniques. MAE et programmes de travail apparaissent donc comme complémentaires.

6.2.5.3 Crète

QUALITE / ENVIRONNEMENT : un faisceau d'aides

Les producteurs d'huile biologique et sous certification production intégrée peuvent bénéficier de la mesure 132 (aide aux agriculteurs participant à des régimes de qualité alimentaire) et d'un paiement couplé par le biais de l'article 69. Ces deux types d'aides sont cohérents mais présentent des risques de chevauchement. Les informations disponibles ne permettent pas d'évaluer comment ce risque de chevauchement est géré par les autorités grecques.

Les programmes de travail contribuent aussi au développement de productions de qualité / respectueuses de l'environnement – production intégrée et biologique – en finançant des actions de démonstration de techniques de lutte alternatives à l'utilisation de produits chimiques et d'autres techniques de culture respectueuses de l'environnement. Ainsi, les agriculteurs rencontrés constatent que depuis la mise en place de ces programmes de travail, la production intégrée a tendance à se développer. Cette évolution est aussi probablement liée aux aides de la mesure 132 et de l'article 69. Les aides du RDR en soutenant les productions de qualité se situent dans la continuité du soutien aux programmes de travail qui aide la conversion. Les deux soutiens sont donc complémentaires

Les producteurs qui souhaitent se convertir à la production biologique ou qui sont déjà certifiés peuvent aussi bénéficier de la MAE Agriculture biologique avec des niveaux de soutien importants (756 €/ha en période de reconversion et 415 €/ha ensuite). Cette mesure est cohérente avec les instruments du 1^{er} pilier. Elle est complémentaire des programmes de travail qui informent et aident les producteurs membres des organisations d'opérateurs à mettre en place de nouvelles techniques plus respectueuses de l'environnement. En revanche, l'aide liée à cette MAE peut être redondante avec l'aide liée à l'article 69. Les informations disponibles ne permettent pas d'évaluer comment ce risque de chevauchement est géré par les autorités grecques.

Enfin, une aide en faveur de la transformation concerne directement les moulins à huile (dans le cadre de la mesure 123 du RDR) : les nouvelles presses à olives sous production biologique dans les zones de montagne et les îles sont éligibles au soutien.

Il y a donc un faisceau de soutiens complémentaires mais peut-être redondants parfois en faveur de la production de qualité (biologique et intégrée), montrant une volonté politique de soutenir ces types de production.

On ne retrouve pas la même concordance de soutiens pour la production AOP/IGP (pourtant incluse dans l'article 69). Pour la production AOP/IGP, seul l'article 69 est accessible.

Par ailleurs, le soutien des productions biologique, AOP/IGP et intégrée au sein du même outil (article 69) est défavorable aux certifications biologique et AOP/IGP et favorise au contraire le développement de la production intégrée car est moins contraignante (et donc moins coûteuse à mettre en place) pour un niveau d'aide identique.

COMPETITIVITE : DPU et ICHN

En ce qui concerne les soutiens aux zones défavorisées, les mesures du RDR (211 et 212) sont accessibles aux oliveraies d'une superficie minimale de 2 ha, ce qui va dans le sens d'un renforcement de la compétitivité de ces zones, sachant toutefois que la taille moyenne des exploitations en Crète est de 1,75 ha.

6.2.5.4 Alentejo

ENVIRONNEMENT : MAE et BCAE

La mise en place des BCAE s'est accompagnée de la disparition des MAE auparavant orientées vers l'adoption de pratiques respectueuses de l'environnement¹³⁰. La principale MAE restante concerne la certification (Agriculture biologique et Protection Intégrée) et son cahier des charges va, bien sûr, au-delà des BCAE.

QUALITE : article 69, MAE et soutien aux régimes de qualité

Une diversité de soutiens en faveur de la qualité souligne l'importance accordée à cet aspect de la production au Portugal.

La production intégrée peut bénéficier de l'aide aux régimes de qualité et de la MAE "modification des modes de production" destinée à soutenir à la fois l'agriculture biologique et la production intégrée.

La production biologique peut bénéficier des mêmes aides que la production intégrée, et en plus du soutien de l'article 69.

Les AOP/IGP bénéficient des mêmes soutiens que la production biologique sauf la MAE.

Enfin la production d'huile vierge est soutenue dans le cadre de l'article 69. Ce dernier soutien à la qualité est un peu surprenant, la part des huiles vierges dans la production totale étant déjà très élevée au Portugal.

COMPETITIVITE : DPU et ICHN

Les aides en faveur des zones défavorisées compensent les handicaps dans les zones de montagne et les zones Natura 2000 pour en améliorer la compétitivité, en complément des DPU. Il n'y a pas de lien particulier avec les autres instruments du secteur et en particulier l'article 69.

6.2.5.5 Chypre

COMPETITIVITE : DPU/CNDP/aides nationales et aides à la modernisation du secteur

Chypre encourage la modernisation des exploitations (amélioration des systèmes d'irrigation, mécanisation) et la commercialisation des produits au travers des soutiens aux investissements largement disponibles dans le cadre du RDR. Ces soutiens sont complémentaires des soutiens couplés à la production d'huile (paiements complémentaires et aides nationales) dans la recherche de l'amélioration de la compétitivité du secteur via l'amélioration de la production.

Par ailleurs, on remarque une forte volonté pour le soutien de l'agriculture biologique, dans le cadre du RDR, toujours dans une optique de modernisation et de compétitivité : MAE Agriculture biologique, soutien à l'investissement en agriculture biologique dans le cadre de l'aide aux régimes de qualité, mesure 123 « Création et modernisation d'unités de transformation et commercialisation » pour la production d'huile biologique.

ENVIRONNEMENT : MAE et BCAE

Les MAE sont complémentaires des BCAE en ce qu'elles encouragent des pratiques qui vont au-delà des exigences de la conditionnalité.

¹³⁰ La mesure 9 (Réduction de la lixiviation des aquifères), la mesure 11 (Lutte chimique recommandée) et la mesure 16 (Techniques d'ameublissement minimum). La mesure 15 (Semis direct et/ou ameublissement sur la zone ou sur la ligne) est incluse à celle concernant la conservation du sol.

6.2.6. Jugement évaluatif

La réforme 2003 s'appuie sur une articulation entre des instruments de soutien des revenus et d'organisation des marchés (1^{er} pilier) et des instruments de développement rural (2nd pilier). Les deux types d'intervention doivent permettre d'atteindre un ensemble d'objectifs communs. Se pose alors la question de la coordination et de la cohérence entre les instruments de ces deux piliers. Cette question doit être abordée à deux niveaux : au niveau de la réglementation communautaire pour voir si le cadre proposé est cohérent, et au niveau de la mise en œuvre dans les Etats membres, voire dans les régions.

Sur la base de l'analyse des logiques d'intervention des instruments à ces deux niveaux, de manière générale, on ne constate pas de contradiction ou d'incohérence entre 1^{er} et 2^{ème} piliers dans le secteur oléicole.

Concernant la coordination entre les DPU et des mesures du RDR, il n'existe pas de risque de redondance ou de contradiction. En revanche, les exceptions au découplage posent parfois des questions de coordination et de cohérence, en particulier sur les thèmes de l'environnement et de la qualité.

Cohérence entre les deux piliers au niveau de la réglementation communautaire

Les aides à l'investissement sont complémentaires du 1^{er} pilier pour favoriser la compétitivité du secteur.

Les aides en faveur des zones défavorisées poursuivent également cet objectif (amélioration de la compétitivité de l'agriculture et de soutien au revenu des producteurs), mais elles renforcent l'appui sur certaines zones géographiques pour compenser les handicaps à la compétitivité.

Pour ce qui est de la qualité et de l'environnement, il existe un risque de redondance entre les différents soutiens du premier et du deuxième pilier du fait d'un faisceau d'instruments possibles : MAE, aides aux investissements, article 69, programmes de travail. La cohérence entre les deux piliers dépendra des choix de mise en œuvre des Etats membres.

Enfin, au niveau social, les principaux instruments sont l'ICHN et le découplage partiel. Leur coordination dépend la aussi des choix de l'Etat membre de ciblage du découplage partiel.

Cohérence entre les deux piliers au niveau des Etats membres

La mise en œuvre du RDR dans les différents Etats membres ne pose pas de problème d'incohérence. Globalement, les 1^{er} et 2nd piliers sont cohérents et complémentaires. Toutefois, sur les thématiques environnement et qualité, dans les Etats ayant appliqué l'article 69, on relève plusieurs instruments ayant des objectifs et des cibles similaires :

- en Grèce, sur le thème de l'environnement, en ce qui concerne la production biologique : soutien par l'article 69, aides pour les régimes de qualité alimentaire et MAE agriculture biologique,
- au Portugal, sur le thème de la qualité, en ce qui concerne la production AOP et biologique : soutien de l'article 69 et aides pour les régimes de qualité alimentaire en faveur, ainsi qu'une MAE pour la production biologique.

De plus, sur les thématiques compétitivité et qualité, en Grèce et en Italie qui ont mis en place un soutien aux programmes de travail, il peut y avoir un risque de chevauchement entre les aides à l'investissement et certaines actions des programmes de travail (amélioration des conditions de stockage, mise en place de laboratoires d'analyses). Par exemple en Italie, le RDR soutien l'achat d'équipement de valorisation de la biomasse et les programmes de travail peuvent soutenir des actions de valorisation des résidus de la production d'huile d'olive et d'olives de table.

Ces ensembles de mesures sur une même thématique (compétitivité, qualité, environnement) peut soit traduire une volonté politique cohérente de mobiliser différents moyens sur un même objectif, soit laisser transparaître un manque de coordination entre différentes mesures. En l'absence de stratégie officielle pour le secteur oléicole, il n'est pas possible de conclure sur l'une ou l'autre des possibilités.

7. THEME 3 : EFFICIENCE ET COHERENCE

7.1. Dans quelle mesure les instruments de la PAC applicables au secteur oléicole après la réforme de 2004 ont-ils été efficaces dans l'atteinte des objectifs de ces instruments (QE 6) ?

7.1.1. Compréhension de la question et approche méthodologique

L'efficacité est selon le règlement financier de l'UE (règlement (CE, Euratom) n°1605/2002 du Conseil), le meilleur rapport entre les ressources employées et les résultats obtenus vis-à-vis des objectifs des instruments.

Les budgets directs consacrés au soutien du secteur avant la réforme sont très importants ; cette question de l'efficacité est donc tout à fait pertinente. L'aide à la filière oléicole représentait en 2006 2 365 millions €, dont la majeure part est intégrée dans le RPU (donc n'est plus spécifiquement dédiée aux oliveraies) et représente entre 12 % et 27 % du RPU selon les Etats membres.

Tableau 79 : Budget des soutiens couplés et découplés au secteur oléicole en 2006, par Etat membre, en k€

	Italie	Espagne	Grèce	Portugal
DPU oléicole	683 837	930 913	521 607	50 921
Découplage partiel	non applicable	103 140	non applicable	
Article 69	non applicable		22 196	5 658
Programme de travail	35 991	N/AP	11 098	non applicable
Total	719 928	1 034 053	554 901	56 579
Contribution au RPU total	19 %	27 %	25 %	12 %

Source : CE

Les ressources employées sont de deux types :

- les coûts directs constitués des budgets transférés aux producteurs sous forme de soutien et les coûts induits pour les producteurs par le respect des BCAE
- et les coûts indirects de gestion et de contrôle qui incombent aux autorités et aux producteurs.

Dans le cas des soutiens au secteur de l'olive, les objectifs des instruments sont :

1. stabiliser le revenu des producteurs et assurer un niveau de vie équitable
2. améliorer la compétitivité du secteur
3. simplifier la gestion de la PAC.

L'efficacité des instruments vis-à-vis des deux premiers objectifs a été analysée aux questions d'évaluation 2 et 3. Vis-à-vis de ces objectifs, la question invite à comparer les coûts directs des instruments par rapport au revenu des producteurs et au dynamisme du secteur.

Pour le troisième objectif, la réponse est centrée sur l'efficacité de la réforme à simplifier la gestion du dispositif selon les options prises par les Etats membres, en particulier la complexité des dispositifs et les coûts indirects.

Le jugement de l'efficacité d'un instrument (dans la mesure où l'on parvient à établir un niveau d'efficacité) n'est pas possible sans un référentiel. A défaut d'un référentiel absolu, nous comparons les mesures d'efficacité (et les niveaux de complexité) entre avant et après la réforme, et entre Etats membres. Toutefois, la comparaison à la période avant réforme pose une difficulté méthodologique importante. Cette difficulté est liée au fait qu'avant la réforme, les soutiens répondaient à des objectifs plus larges que les instruments étudiés. Il est donc normal que l'efficacité par rapport aux objectifs de la nouvelle PAC soit améliorée aujourd'hui par rapport à hier.

7.1.2. Critères d'évaluation et indicateurs

La réponse à la question est structurée suivant les critères et indicateurs suivants :

Critère 1 : Le soutien au secteur olive est (ou non) efficient vis-à-vis de l'objectif de stabiliser les revenus des producteurs et d'assurer un niveau de vie équitable aux producteurs

- Logique d'action des soutiens découplés sur le revenu des producteurs
- Ratio par Etat membre, avant après réforme : REF / budget des aides perçues

Critère 2 : Le soutien au secteur olive est (ou non) efficient vis-à-vis de l'objectif d'améliorer la compétitivité du secteur

- Comparaison de la logique d'action des soutiens découplés par rapport aux aides couplées
- Ratio par Etat membre, avant après réforme : valeur de la production oléicole nationale / budget des soutiens

Critère 3 : Le soutien au secteur olive est (ou non) efficient en terme de gestion des soutiens vis-à-vis de l'objectif de simplification de la PAC

- Temps passé par les oléiculteurs et les administrations et autres coûts de gestion
- Avis des producteurs et des administrations sur la complexité du dispositif

7.1.3. Sources des données et limites de l'analyse

Les limites principales de réponse à cette question sont le manque de recul vis-à-vis de la réforme et la difficulté à estimer les coûts, en particulier les coûts indirects.

D'un point de vue général, on cherche à mettre en rapport les effets des instruments et le coût que cela implique. Pour cela, nous devons utiliser divers proxy car il n'existe pas d'indicateur global d'efficacité ni de coût.

Pour vérifier l'amélioration de l'efficacité des soutiens vis-à-vis de l'objectif de stabilisation des revenus des producteurs (critère 1), les calculs ont été faits à partir des données RICA présentées aux QE 2 et 3. Basée sur un échantillon RICA (échantillon constant 2003 et 2006 pour la Crète, Andalucía et Puglia; pour l'Alentejo l'échantillon n'est pas constant, ce qui induit un biais particulier dans les évolutions observées d'une année sur l'autre) d'exploitations spécialisées en oléiculture, cette analyse présente plusieurs limites dont les principales sont (voir les questions d'évaluation 2 et 3 pour plus de détail, § 5.3) : échantillon limité aux exploitations professionnelles dans les principales régions de production, et disponibilité des données de la seule première année de la réforme, qui de plus, est marquée par des niveaux de prix très élevés.

Nous rapportons les données de revenu d'exploitation familial (REF) au montant d'aides perçues sur l'exploitation. Cet indicateur est l'équivalent de celui de la QE3 de la part des aides dans le revenu. Il permet d'avoir une appréciation du revenu attaché à un euro de soutien public au cours du temps et selon les Etats membres. Toutefois cet indicateur est très discutable car il est avant tout dépendant des prix de marché et non pas de l'efficacité du soutien.

Pour vérifier l'amélioration de l'efficacité des soutiens vis-à-vis de l'objectif de compétitivité, nous analysons au niveau du secteur dans son ensemble (par Etat membre), sur la base des données issues des Comptes Economiques de l'Agriculture (Eurostat), la valeur de la production oléicole attachée à un euro de soutien public, et son évolution avant/après réforme. Ici encore, les conclusions sont discutables car les facteurs intervenant dans la compétitivité du secteur sont multiples et complexes, et l'indicateur présenté ici ne saurait être représentatif de cette complexité.

Enfin, pour ce qui concerne le troisième objectif de simplification de la PAC, l'analyse est basée sur les informations collectées au cours des études de cas sur les coûts indirects des dispositifs de soutien, et l'appréciation par les producteurs et gestionnaires du dispositif de sa complexité (comparaison avant/après réforme). Les coûts indirects sont approximés par l'estimation des temps passés par les différents acteurs.

Les réponses quantitatives pour les coûts indirects sont incomplètes et hétérogènes par leur nature (temps passé par l'agriculteur, facture pour prestation de service, dimension d'un service

administratif) ; elles sont donc difficilement cumulables ou attribuables à un montant d'aide ou un volume de production. L'interprétation possible de ces données est donc limitée. De plus, pour les coûts indirects, il est impossible de distinguer ces coûts par type d'instruments.

7.1.4. Le soutien au secteur olive est (ou non) efficient vis-à-vis de l'objectif de stabiliser les revenus des producteurs et d'assurer un niveau de vie équitable aux producteurs

Maintien des revenus

La première réponse de l'efficience vis-à-vis de cet objectif est très simple. 1 euro de DPU versé au producteur sans obligation de production a une efficacité totale sur le maintien de son revenu. L'efficience de ce soutien dépend du coût induit par la gestion de ce dispositif au niveau des autorités et des producteurs (cf. 7.1.6), mais elle est a priori élevée puisque l'efficacité est maximale et les règles d'attribution sont simples.

Dans la QE3, les données permettent de constater que les **niveaux de revenu** par UTF sont élevés en Andalucía et en Alentejo (de l'ordre de 20 000 euros/an/UTF et plus) par rapport à Puglia, Crète et Chypre (où les revenus sont mêmes négatifs en 2004 et 2006). Dans tous les Etats membres, les revenus ont baissé, parfois fortement, entre 2005 et 2006, du fait de la baisse des prix et des rendements. Enfin, la part des aides dans les revenus familiaux est variable selon les régions : modérée en Andalucía (40 %), elle représente plus de 100 % du revenu des oléiculteurs portugais. En revanche, ces aides ne permettent pas d'assurer un revenu positif à Chypre

Sur la base des mêmes données RICA que dans la QE3, nous présentons dans le tableau suivant le ratio entre le REF et les aides reçues (sauf pour Chypre car les revenus sont négatifs). On constate :

- sur la période 2003-2005, dans les trois régions, une augmentation de ce ratio. Cette augmentation est liée à l'augmentation continue du prix entre 2003 et 2005 (cf. Tableau 58).
- entre 2006 et la période avant réforme, en tenant en compte l'ensemble des aides (première partie du tableau), la hausse du ratio se poursuit en Espagne. Il y a une baisse dans les deux autres pays. Toutefois, cela n'est pas suffisant pour conclure sur l'évolution de l'efficience après la réforme.
- un ratio deux fois plus élevé en Andalucía qu'en Puglia (et intermédiaire en Crète) qui pourrait montrer une meilleure efficience de l'aide en Andalucía (alors que les prix y sont plus faibles que dans les deux autres régions (cf. Tableau 58).

Tableau 80 : Ratio REF / montant d'aides perçues, par région de production, de 2003 à 2006

	2003	2004	2005	2006
Andalucía	2,1	2,8	3	3,2
Crète	1,7	1,9	2,2	1,8
Puglia	1,2	1,2	1,6	1,3
Alentejo	0,3	1,2	0,8	0,7

Source : Elaboration Agrosynergie à partir de données RICA

Stabilisation des revenus

L'analyse de la QE3 permet de conclure qu'en termes de **stabilisation des revenus**, les aides découplées devraient avoir un effet très positif puisque le soutien est versé directement au producteur sans lien avec la production. De plus la gestion des aides découplées est plus simple (cf. 7.1.6 plus bas) et donc a priori moins coûteuse que celles des soutiens à la production avant la réforme. Ainsi les aides découplées sont par construction plus efficaces que les soutiens couplés pour la stabilisation des revenus.

Equité des revenus

En revanche, les choix de mise en œuvre tant au niveau du découplage (modèle historique) que des exceptions au découplage (découplage partiel en Espagne, article 69 en Grèce et au Portugal) ne permettent pas **un effet redistributif** des soutiens vers un groupe défini d'exploitations, et donc la réduction des hétérogénéités entre exploitations et/ou entre régions par rapport à la période avant réforme. Les nouveaux instruments n'étant pas plus efficaces que les anciens en termes de redistribution, on ne peut pas conclure sur leur efficacité (ils sont toutefois vraisemblablement moins coûteux car la gestion des soutiens découplés est plus simple – cf. 7.1.6).

Enfin, en termes **d'équité par rapport au revenu agricole moyen**, la comparaison des REF/UTF des OTEX dans les différentes régions d'étude de cas, en moyenne sur 2003-2006, faite dans la question d'évaluation 3 (cf. § 5.3.7) permet de constater que les revenus des oléiculteurs sont supérieurs au revenu moyen de toutes les OTEX en Crète et Alentejo (où l'activité olivicole est celle qui permet de dégager, de loin le meilleur revenu familial), et inférieurs au revenu moyen de toutes les OTEX dans les autres régions (et même négatif à Chypre). Il est là aussi difficile de conclure en terme d'efficacité mais le coût des soutiens actuels étant plus faible que précédemment (cf. 7.1.6), il est probable que l'efficacité vis-à-vis de l'objectif d'équité des revenus agricoles ait été améliorée.

7.1.5. Le soutien au secteur olive est (ou non) efficace vis-à-vis de l'objectif d'améliorer la compétitivité du secteur

Les effets des soutiens sur la compétitivité d'un secteur dépendent en partie de l'utilisation faite par la profession agricole de ce soutien. A montant équivalent, la forme de versement du soutien peut avoir des effets redistributifs différents qui modifient fortement son efficacité en termes de compétitivité et donc son efficacité.

Dans le régime de soutien précédent la réforme, l'incitation à maintenir et développer la production encourageait les producteurs à investir les soutiens perçus dans l'activité agricole elle-même puisque le montant de l'aide dépendait des performances agricoles de l'exploitant.

Dans un contexte découplé cette incitation disparaît. Les agriculteurs sont davantage incités à envisager les autres utilisations possibles des montants reçus : investis dans l'activité agricole non oléicole, investis dans d'autres activités économiques, épargnés ou dépensés via la consommation du ménage. Les choix dépendent des conditions de marchés, des ressources du ménage agricole, des opportunités de placement accessibles aux producteurs, etc. Selon l'utilisation faite des soutiens versés, l'effet sur la compétitivité du secteur oléicole peut être nul ou important, et n'est pas observable à court terme.

Malgré cette remarque générale sur la difficulté d'analyser l'efficacité (et l'efficacité) des instruments vis-à-vis de la compétitivité du secteur, nous proposons un indicateur quantitatif basé sur les données des Comptes de l'Agriculture 2000-2008. Il s'agit du ratio entre la valeur de la production oléicole et les subventions couplées versées à ce secteur (tableau ci-dessous). On constate :

- avant comme après la réforme, des disparités importantes entre pays. En Espagne et au Portugal, avant la réforme 1 euro de soutien était "corrélé" à 1,6 ou 1,7 euros de valeur. Alors qu'en Grèce et au Portugal, la valeur associée est de 2,6-2,8 euros. Les différences entre les pays sont du même ordre après la réforme. Dans une première approche, ces différences peuvent être interprétées comme des différences d'efficacité. Plus précisément elle reflète des différences de valeur du secteur ; le lien avec les dispositifs de soutien étant difficile à établir.
- entre avant et après la réforme le ratio est multiplié par 10 à 20 selon les Etats membres, du fait du découplage des aides et donc de la réduction des aides directes au secteur de l'olive. Ceci n'est pas indicatif d'un changement d'efficacité, mais de la modification de logique du soutien au secteur agricole dans la PAC réformée de 2003.

Tableau 81 : Valeur de la production d'huile d'olive à prix producteurs (millions €), des subventions au secteur (millions €) et ratio, au niveau national, 2000-2008

		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008		
Subventions	Espagne	830	892	1065	991	969	915	92	96	100		
	Grèce	532	507	522	457	538	176	14	21	21		
	Italie	663	608	619	569	617	709	158	43	33		
	Portugal	40*	54*	33*	43*	nd	57**	6**	Nd	nd		
Valeur de la production	Espagne	825	1 089	1 737	1 169	2 207	1 930	1 746	1 693	1 868		
	Grèce	826	734	886	758	1 044	1 235	1 271	910	899		
	Italie	1 345	1 678	1 557	1 777	2 181	1 917	1 999	1 606	1 700		
	Portugal	88	43	59	57	86	144	124	135	92		
											Moyennes	
											00-05	06-08
Ratio valeur/ subvention	Espagne	1,0	1,2	1,6	1,2	2,3	2,1	19,0	17,6	18,6	1,6	18,4
	Grèce	1,6	1,4	1,7	1,7	1,9	7,0	88,5	43,5	42,7	2,6	58,2
	Italie	2,0	2,8	2,5	3,1	3,5	2,7	12,7	37,4	51,4	2,8	33,8
	Portugal	2,2	0,8	1,8	1,3		2,5	22,0			1,7	22,0

nd : non disponible

Source : Comptes de l'Agriculture (Eurostat); * données budgétaires de la CE overview B01-12 (Agriview); ** données CE sur la mise en œuvre du découplage (budget RPU et art. 69)

7.1.6. Le soutien au secteur olive est (ou non) efficient en terme de gestion des soutiens vis-à-vis de l'objectif de simplification de la PAC

Avant la réforme de 2006, le régime de soutien était particulièrement compliqué du fait du versement des soutiens aux volumes et de l'exclusion des superficies implantées après 1998.

Le nouveau régime de soutien est, par sa logique, plus simple. Les DPU, attribués à chaque producteurs ayant droit, sont versés de manière directe à ceux-ci, sans obligation de production (activation des superficies éligibles). Ces aides sont toutefois assorties de l'obligation des respecter les BCAE ce qui peut engendrer des coûts directs pour les producteurs et des coûts de gestion (coûts indirects) pour l'administration et pour les agriculteurs (demande d'aide, contrôle). L'amélioration ou non de l'efficacité des soutiens mis en place après la réforme dépend notamment de ces coûts indirects, puisque les budgets (coûts directs) sont à peu près inchangés (la modulation des aides diminuera chaque année le budget du premier pilier).

7.1.6.1 Du côté des producteurs

Coûts des BCAE pour les agriculteurs

La protection des sols (lutte contre l'érosion, maintien de la structure et de la matière organique) et l'entretien et le maintien des habitats sont les principaux objectifs des BCAE. Certaines mesures sont générales, d'autres sont particulières aux oliveraies. Chaque Etat membre adapte les objectifs européens et définit des mesures propres à son contexte (cf. 4.2.4.2).

Lors des études de cas, il a été demandé l'avis des acteurs de la filière à propos des coûts qu'entraînent ces BCAE pour les agriculteurs. Pour 60 % des producteurs interrogés, la mesure la plus contraignante est celle inhérente à la suppression des mauvaises herbes et des ronces. Les BCAE sont toutefois considérées, de manière générale, comme non contraignantes car appropriées en termes de santé et d'environnement. Elles sont également peu coûteuses en charges administratives pour les producteurs.

En **Espagne**, près de la moitié des oléiculteurs rencontrés énoncent les méthodes de travail en terrain pentu (pente > 15 %) imposées par les BCAE comme les plus coûteuses. Il est important ici de rappeler que la majorité de la production d'olives espagnoles provient d'Andalucía (82 %, cf. tableau 4), région où les seuls systèmes traditionnels sec en pente >15 % représentent 36 % des exploitations et 31 % des surfaces. Toutefois, plus de 50 % des agriculteurs interrogés estiment que ces BCAE ne représentent pas de surcoût particulier. De plus leur mise en place a été préparée par les MAE oliveraies en pente dans la programmation 2000-2006. En **Grèce** et au **Portugal**, la grande majorité

des producteurs estiment que l'application de ces BCAE ne représente pas non plus un surcoût supplémentaire.

En **Grèce**, on peut toutefois se poser la question de leur application étant donné que la plupart des agriculteurs interrogés ne sont "pas au courant" des BCAE.

Coûts indirects

Lors des études de cas, nous avons demandé aux agriculteurs rencontrés leur point de vue sur la complexité du dispositif de soutien, dans l'absolu et par rapport au régime précédent, en distinguant les DPU, les BCAE et les paiements partiellement découplés.

Les points de vue sont assez différents selon les Etats membres. En **Espagne** et en **Italie**, les agriculteurs estiment en majorité que le régime de soutien est complexe, alors qu'en **Grèce** et au **Portugal**, il est considéré comme simple par la majorité des personnes rencontrées. En **Italie**, en **Grèce** les agriculteurs estiment qu'il n'y a pas eu simplification du régime, en **Espagne**, la complexité aurait même accrue. Au **Portugal**, les avis sont partagés entre simplification et complexification.

Les contrôles sont l'élément de mise en œuvre mis en avant dans la complexité du régime. En aucun cas les BCAE ne sont des éléments de complexité, ni les soutiens couplés mis en place en Espagne, en Grèce et au Portugal.

Nous avons également tenté d'estimer le coût en termes de temps passé pour la gestion des dispositifs de soutien : demandes d'aides et contrôles. Pour les agriculteurs, les résultats sont synthétisés dans le tableau ci-dessous.

Tableau 82 : Résultats des enquêtes agriculteurs sur le temps de gestion des soutiens, en jours/an

	Espagne	Grèce	Portugal
Données brutes	30+10+10+1+1+1+30+3.5+ 4+1+ 2.5+1+1+1+1+1+1	1+1.5+1+1+1+1+0+1.5+1.5 +1+1+1+2	1000€+2jours+15jrs+2h+1h +1h+1jr+0.5h+1h+0.5h+1h +0.5h+1h+1.5h+15min
Approximation	5 à 6	1 à 2	1

Note : les exploitations ayant répondues sont très diverses en taille. Certaines ont des ateliers très variés et ont indiqué des temps globaux pour la gestion des DPU de toute l'exploitation.

Source : enquêtes agriculteurs

En **Italie**, même si il n'a pas été précisément quantifié, l'essentiel du temps passé est dévolu à la préparation des contrôles. En **Espagne**, ce sont les déclarations de surfaces qui selon 70 % des agriculteurs interrogés prennent le plus de temps. En **Grèce** et au **Portugal**, les oléiculteurs trouvent le temps imparti à ces actions négligeable et non coûteux.

7.1.6.2 Du côté des autorités de gestion et de contrôle

Les mêmes questions ont été posées lors des entretiens avec les autorités de gestion. Les réponses ont été très partielles.

En **Italie**, a priori la simplification globale du dispositif de soutien (pas de maintien d'aides couplées) a permis de réduire les coûts de gestion. Sur la complexité du dispositif, les autorités de gestion nationales, régionales et les structures d'encadrement de la filière sont unanimes pour parler d'une simplification par rapport au régime précédent et pour souligner le caractère non compliqué des instruments mis en place (les agriculteurs étaient moins positifs sur ce point).

Par contre, les autorités **espagnoles** interrogées parlent d'un système davantage complexe et le qualifient de très complexe (comme les agriculteurs plus haut). Cela devrait être lié au maintien du découplage partiel dans ce pays qui entraîne une charge supplémentaire vis-à-vis d'un régime totalement découplé. En particulier, l'existence de deux types de surfaces éligibles pour les deux paiements, à savoir l'hectare SIG-Olive pour le paiement couplé et l'hectare SIG-PAC (correspondant à 10 000 m²) pour le paiement découplé complique fortement la gestion du découplage partiel. Le

coût d'un contrôle pour une exploitation oléicole est estimé pour la campagne 2008-2009 en **Espagne** à 2,25 homme-jour (source : AAO)¹³¹.

Au **Portugal**, selon les autorités nationales et régionales, le régime reste complexe, en particulier du fait du maintien des aides couplées (avis contraire à celui des agriculteurs). Cependant l'informatisation des déclarations a permis de faciliter les démarches.

7.1.7. Jugement évaluatif

Les soutiens au secteur olive engagent des budgets considérables dans les Etats membres producteurs : en 2007, environ 2 200 millions €, représentant entre 12 % et 27 % du RPU selon les Etats membres.

Ces soutiens sont depuis la réforme majoritairement intégrés au RPU (ils ne sont donc plus liés par construction à une production particulière) mais étant donnée la nature pérenne de la culture, il reste un lien fort entre les budgets initiaux de soutien au secteur et les oliveraies.

La question de l'efficacité des ces soutiens (rapport entre le coût et l'efficacité des mesures) est donc tout à fait pertinente, mais elle est très difficile à étudier pour plusieurs raisons :

- La quantification des coûts (directs et indirects des soutiens) et celle des réalisations (efficacité), pour les rapporter l'une à l'autre, n'est pas possible.
- La construction de référentiels auxquels comparer un calcul d'efficacité pose le problème des objectifs des instruments. L'efficacité d'instruments n'ayant pas les mêmes objectifs n'est pas juste. Ceci ne permet notamment pas de comparer l'efficacité des mesures avant et après réforme.

En termes de soutien et de stabilisation du revenu des producteurs, les paiements découplés sont, par construction, très efficaces, puisque le soutien est direct, sans obligation de production. En revanche ce type de soutien donne au producteur une plus grande marge de manœuvre quant à son utilisation (investissement, épargne, consommation), qu'un soutien couplé à la production qui contient une incitation plus forte à investir dans l'outil de production.

A défaut de quantification de l'efficacité, nous avons analysé la simplification du régime de soutien au secteur par rapport à la période précédente. Il en ressort que la réforme n'a pas toujours eu un effet de simplification : le maintien de soutiens couplés peut, mais pas toujours, constituer une source de complexité. En ce sens l'abandon du découplage partiel des aides en Espagne en 2010 devrait permettre une simplification des soutiens et une meilleure efficacité (nous avons vu, en question d'évaluation 4, que les aides couplées n'étaient pas efficaces sur le maintien des oliveraies traditionnelles extensives et caractéristiques des paysages). Toutefois, si l'on tient compte de la période d'adaptation nécessaire à la mise en place de tout nouveau régime, on peut s'attendre à ce que les points de vue négatifs s'apaisent avec le temps.

¹³¹ AAO : Agence oléicole andalouse. En 2007-2008, le programme d'inspection de l'AAO est de 50 contrôles producteurs, et 500 contrôles croisés. En 2004-2005, l'Agence avait réalisé 1752 contrôles auprès des agriculteurs. Selon les rapports de ressources humaines de l'AAO, l'agence a employé un nombre constant de personnes de la campagne 2001/2002 jusqu'à celle de 2006/2007 cependant ses fonctions ont fortement évolué depuis. Comme indiqué dans le rapport d'activité de l'AAO 2007/2008, parmi les autres rôles incombant à l'AAO, on relève en particulier la gestion du système d'information sur le secteur auquel contribuent l'ensemble des acteurs de la filière (moulins, embouteilleurs, industriels, etc.) afin de disposer de données de suivi des marchés de l'huile d'olive et des olives de table. Cette activité sous forme de contrôles des données auprès des opérateurs représente la majeure partie du temps dédié au secteur (en 2007/2008, près de 10 000 homme – jour pour quelques centaines auprès des producteurs eux-mêmes), a été renforcé du fait de la réforme. Ce suivi était possible auparavant au travers de la gestion des aides couplées ; il nous semble important de les mentionner du fait de l'importance (et du coût) pour disposer d'information sur un secteur, en particulier dans le nouveau régime, où il n'y a plus de soutien à la production.

7.2. Dans quelle mesure les instruments de la PAC applicables au secteur oléicole après la réforme de 2004 sont-ils cohérents avec les principes de la réforme de 2003 et les objectifs globaux de l'UE (QE 7) ?

7.2.1. Compréhension de la question et approche méthodologique

La cohérence est définie comme la mesure du degré de contradiction et de complémentarité entre des interventions ayant des objectifs ou des objets similaires. Il s'agit ici d'analyser dans quelle mesure les instruments sont en ligne avec des objectifs généraux : les objectifs globaux de l'UE en termes de politique agricole commune (article 33 du Traité de Rome), les objectifs de la réforme de 2003, les enjeux définis dans la Stratégie de Développement durable et les enjeux définis dans la stratégie de Lisbonne pour la Croissance et l'Emploi.

Sur la base des logiques d'intervention des instruments en place après la réforme de 2004, et des résultats empiriques des QE précédentes, nous jugerons de la cohérence des instruments dans les domaines de la compétitivité, de l'environnement, de l'emploi et de la cohésion sociale.

7.2.2. Critères d'évaluation et indicateurs

Nous présentons la réponse à cette question sous forme de courtes discussions de la cohérence des instruments avec les objectifs identifiés dans les quatre thèmes étudiés (compétitivité, environnement, emploi et cohésion sociale).

Critère : Les instruments de la PAC sont-ils (ou non) cohérents avec les principes de la réforme de 2003 et les objectifs globaux de l'UE ?

- Objectifs globaux de l'UE et les principes de la réforme de 2003 dans les domaines de la compétitivité, l'environnement, l'emploi et la cohésion sociale
- Analyse comparative des objectifs identifiés et des instruments par domaine

7.2.3. Sources de données et limites de l'analyse

Les données utilisées ici sont celles présentées dans l'évaluation. Les thèmes d'emploi et de cohésion sociale n'ayant pas été analysés de manière approfondie dans les QE, nous ferons avant tout des remarques générales pour ces thèmes.

7.2.4. Les objectifs globaux de l'UE et les principes de la réforme de 2003

Sur la base du traité de Rome instituant la communauté européenne, de la stratégie de Lisbonne pour la Croissance et l'Emploi qui a été établie la première fois en 2000 et des enjeux définis dans la Stratégie de Développement durable, le Tableau 83 présente les objectifs globaux dans les domaines de l'environnement, la compétitivité, l'emploi et la cohésion sociale.

7.2.5. Cohérence dans le domaine de la compétitivité du secteur

En termes de compétitivité, le principe central de la réforme de 2003 (appliquée en 2004 à l'oléiculture) est de rétablir une structure des incitations déterminée par la rareté des ressources, les conditions technologiques et les préférences des consommateurs, et laisser les producteurs libres de leurs choix productifs. Vis-à-vis de ces aspects, le découplage des aides à la production est en cohérence avec ces principes. La maintien de soutiens couplés (découplage partiel en Espagne, article 69) ne s'inscrit pas directement dans cette logique, mais permet (de manière marginale – les budgets et les effets de ces dispositifs sont limités) de limiter les effets de transition entre les régimes de soutiens (risque d'arrachage des oliveraies) et de maintenir dans un contexte découplé des incitations répondant à des objectifs que le marché ne prend pas ou mal en compte (environnement, cohésion social, emploi,

etc.) et qui parfois concerne directement la compétitivité à long terme du secteur. Sur ce dernier point, la possibilité de maintenir des soutiens couplés à la qualité et le financement des programmes de travail des organisations de producteurs ont comme objectifs (du moins théorique) d'améliorer la qualité de la production, ce qui est une stratégie importante à long terme au vue de l'évolution de la demande dans les pays anciennement et nouvellement consommateurs (voir QE1).

Tableau 83 : Synthèse des et objectifs globaux de l'UE et de la réforme de 2003 pour les thèmes : compétitivité, environnement, emploi et cohésion social

	Compétitivité	Environnement	Emploi	Cohésion sociale
Réforme de 2003	<ul style="list-style-type: none"> . rétablir une structure des incitations déterminée par la rareté des ressources, les conditions technologiques et les préférences des consommateurs . laisser les producteurs libres de leurs choix productifs . renforcer la compétitivité de l'UE d'une agriculture durable et orientée vers le marché 	<p>préserver l'environnement le paysage et le patrimoine culture rural</p>	<p>assurer la viabilité économique des exploitations, stabiliser les revenus des populations agricoles</p>	<p>favoriser le développement rural</p>
Art. 33 traité de Rome	<p>accroître la productivité de l'agriculture en développant le progrès technique, en assurant le développement rationnel de la production agricole ainsi qu'un emploi optimal des facteurs de production, notamment de la main-d'œuvre</p>			<ul style="list-style-type: none"> . assurer ainsi un niveau de vie équitable à la population agricole, notamment par le relèvement du revenu individuel de ceux qui travaillent dans l'agriculture . assurer des prix raisonnables dans les livraisons aux consommateurs . prendre en compte le caractère particulier de l'activité agricole, découlant de la structure sociale de l'agriculture et des disparités structurelles et naturelles entre les diverses régions agricoles
Stratégie de développement durable		<p>conserver et gérer des ressources naturelles</p>		<p>inclure les préoccupations sociales, la démographie et la migration</p>
Stratégie de Lisbonne pour la Croissance et l'Emploi			<p>atteindre un taux d'emploi (la proportion de la population européenne en âge de travailler qui occupe un emploi) de 70 %</p>	<p>atteindre, d'ici à 2010, un taux d'investissement (public et privé) total dans la recherche et le développement égal à 3 % du PIB européen</p>

Les instruments en place sont, du point de vue des logiques d'actions, cohérents également avec l'objectif de renforcement de la compétitivité de l'UE et en particulier d'une agriculture durable et orientée vers le marché. La mise en place de soutiens découplés laissant les producteurs en interface directe avec le marché (et plus précisément l'abandon des aides couplées) a en théorie pour effet de faire disparaître les exploitations non compétitives sans soutiens couplés ou de les obliger à adapter leur système de production au contexte de marché. Cependant dans le cas de l'oléiculture, culture pérenne, occupant pour une large part des zones marginales sans alternatives de production, où une part importante des producteurs ne sont pas dans une pure logique économique (autoconsommation, tradition, tourisme rural, etc.) l'adaptation du secteur aux évolutions du contexte (prix de marché, soutiens publics, nouvelles technologie) est lente et d'une grande inertie. Ainsi la prise directe du secteur avec le marché peut-elle ne pas être compatible avec une oléiculture qui dure dans le temps. L'exemple actuel d'une baisse importante des prix (qui peut être due à une augmentation plus rapide de l'offre que de la demande), s'il devait déboucher sur un arrachage massif d'oliviers (un abandon des arbres ne serait pas problématique), ne pourrait pas être rattrapé quand les prix seront à nouveau à un niveau plus élevé. Et il est possible qu'à terme la baisse des capacités de production communautaires ait été remplacée par des pays tiers, ce qui est l'effet inverse de celui recherché initialement.

En revanche, le développement du progrès technique en assurant le développement rationnel de la production agricole comme moyen d'accroître la compétitivité (objectif du traité de Rome) est assez peu pris en compte dans les instruments actuels. Seuls les soutiens aux programmes de travail de organisations de producteurs, et de manière indirecte le soutien à la production de qualité dans le cadre des aides couplées ont une certaine cohérence avec cet objectif.

7.2.6. Cohérence dans le domaine de l'environnement

L'oléiculture bénéficie d'un statut particulier en termes d'environnement, de paysage et de patrimoine culture rural.

Elle occupe de très vastes territoires, souvent des zones fragiles écologiquement (climat sec, sol fragile, zones en pentes, soumises au risque d'incendie, etc.). C'est un élément caractéristique des paysages du pourtour méditerranéen, et dans les régions traditionnelles de production d'olives son exploitation constitue un pilier du patrimoine culturel (voir la question d'évaluation 4).

Le maintien des oliveraies dans les zones marginales et les exploitations traditionnelles est donc tout à fait fondamental pour répondre aux enjeux environnementaux et culturels des régions du Sud de l'UE. Dans ce cadre, le découplage des aides à la production selon un modèle de référence historique n'est pas cohérent avec cet objectif multiple. De manière plus large, on peut dire que l'objectif de compétitivité n'est pas, dans le cas particulier de l'oliveraie, directement compatible avec celui de maintenir les systèmes traditionnels et les oliveraies dans les zones marginales.

Les systèmes les plus compétitifs sont les systèmes intensifs (c'est-à-dire irrigués, utilisant de plus grandes quantités d'intrants et surtout mécanisés ce qui suppose des exploitations de grande taille), localisés en zone de faible pente, utilisant les variétés les plus productives (voir question d'évaluation 2, § 5.2). Or, un contexte de marché libre favorise les systèmes les plus compétitifs et menace de disparition ceux qui le sont moins. Pour gagner en compétitivité, les systèmes moins productifs doivent différencier leur offre (qualité, patrimoine, agrotourisme, etc.).

Les BCAE accompagnant les aides découplées sont, en revanche, cohérentes avec la protection de l'environnement en imposant des pratiques culturales minimales en faveur de la fertilité des sols, de la protection de la ressource en eau, etc.

Le couplage partiel adopté en Espagne est a priori cohérent dans la mesure où il impose le maintien des oliveraies et vise des zones traditionnelles de production ou à faible rendement ou ayant un intérêt environnementale, paysager. Toutefois, le faible taux de couplage partiel choisi au niveau national et, en Andalucía, la très grande base de répartition du soutien (plus de 70 % des exploitations) limitent fortement son efficacité, et n'est pas en cohérence avec les enjeux pour cette région.

L'article 69 est en théorie cohérent avec les objectifs étudiés ici. La mise en œuvre en Grèce et au Portugal en faveur des productions de qualité est cohérente, à différents niveaux selon les types de production visée :

- Production intégrée : objectif de limiter les effets négatifs de la production sur l'environnement, mais pas de manière très ambitieuse
- Production biologique : objectif environnemental très ambitieux
- AOP : soutien à des zones et production traditionnelles qui correspondent souvent (mais pas toujours) à des zones marginales, peuvent permettre de maintenir des variétés traditionnelles, et défendre un patrimoine culturel local.

Dans la mise en œuvre qui en a été faite, la répartition entre ces productions n'est toutefois pas complètement satisfaisante car la production intégrée a représenté l'essentiel des surfaces, alors qu'elle est le mode de production le moins ambitieux.

7.2.7. Cohérence dans le domaine de l'emploi

L'activité oléicole est dans les régions spécialisées souvent une activité importante dans la SAU qu'elle occupe, mais également dans les emplois qu'elle génère.

Pour exemple, en Andalucía, le secteur oléicole représente plus de 30 % de l'emploi régional et 30 % du chiffre d'affaire agricole.

Au-delà du nombre d'emploi, la période de récolte en contre saison par rapport aux d'autres activités agricoles (horticulture notamment) est un élément intéressant en faveur de l'oléiculture, car cela permet pour les ouvriers agricoles d'étaler la période d'activité tout au long de l'année.

La Stratégie de Lisbonne pour la Croissance et l'Emploi fixe comme objectif d'atteindre un taux d'emploi de 70 %. En contribuant à l'emploi dans les pays du Sud de l'Europe, dans des régions de l'objectif Convergence (ex-objectif I) comme le sont l'Andalucía, Puglia, l'Alentejo ou la Crète, les soutiens au secteur oléicole sont cohérents avec cet objectif. Toutes les régions d'étude de cas répondent à cet objectif de taux d'emploi minimum et la situation s'est améliorée depuis la fin des années 90, dans toutes les régions sauf en Alentejo.

Tableau 84 : Taux de chômage dans les régions de production, tous secteurs d'activité, %

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Kriti	8,5	7,4	7,2	8,7	7,4	7,7	7,1	7	5,3
Andalucía	26,5	24,1	18,7	19,7	18,6	17,1	13,8	12,7	12,8
Puglia	19	17,1	14,7	14	13,8	15,5	14,6	12,8	11,2
Chypre	:	5	4	3,3	4,1	4,3	5,3	4,5	3,9
Alentejo	6,5	5,5	6,9	7,5	8,2	8,8	9,1	9,2	8,4

Source : Eurostat

Le maintien des emplois n'est possible que dans la mesure où la viabilité économique des exploitations est assurée, or parmi les objectifs de la réforme de 2003 figure ceux d'assurer la viabilité économique des exploitations et de stabiliser les revenus des populations agricoles.

Du point de vue de la logique d'action, les instruments en place permettent de soutenir et de stabiliser les revenus des agriculteurs. Par rapport au régime de soutien qui prévalait avant la réforme, les nouveaux instruments sont stabilisateurs de revenus :

- les DPU sont des soutiens directs au revenu, fonction d'un nombre de droit acquis et d'une superficie éligible.
- les paiements au bénéfice du couplage partiel en Espagne et de l'article 69 en Grèce sont couplés à la surface, et donc indépendant
- seuls les paiements au bénéfice de l'article 69 au Portugal varient en fonction des rendements obtenus.

L'analyse menée dans la QE2 sur la compétitivité montre dans quelle mesure les instruments en place sont efficaces ou non à maintenir la viabilité économique des exploitations, selon les régions, et l'importance du facteur prix. De même dans la QE 3 sur le revenu des producteurs, nous répondons à la question de l'efficacité des instruments sur le maintien des revenus. Cette efficacité est très variable selon les régions.

Dans tous les cas, il y a bien cohérence entre les soutiens en place et l'emploi (maintien des exploitations et emploi salariés, au niveau de la production et de l'aval de la transformation).

7.2.8. Cohérence dans le domaine de la cohésion sociale

L'objectif de la réforme de 2003 de renforcer le soutien en faveur du développement rural est avant tout mis en place par le second pilier de la PAC (et la modulation des aides du premier pilier). Toutefois tout instrument permettant le maintien de l'activité oléicole et le soutien de l'emploi (agricole et dans les industries aval) est cohérent avec le développement économique des zones rurales, le maintien des populations, etc. Dans ce sens, on peut estimer que les instruments évalués incluent les préoccupations sociales (recommandations de la Stratégie de développement durable) ; d'autant plus dans le découplage partiel espagnol (même si les moyens sont insuffisants) quand les zones bénéficiaires sont définies en fonction de l'importance sociale et économique de la culture.

Les instruments en place et la réforme de 2004 n'incluent pas les préoccupations démographiques et sur la migration qui sont pourtant centraux dans le secteur du fait de la pyramide des âges des producteurs, de la structure très morcelée des exploitations, et des forts besoins en main d'œuvre (problème de coûts et de disponibilité de la main d'œuvre). Ils ne sont toutefois ni cohérents ni incohérents avec ces aspects, également inscrits dans la Stratégie de développement durable.

De même l'objectif d'atteindre, d'ici à 2010, un taux d'investissement dans la recherche et le développement égal à 3 % du PIB européen (Stratégie de Lisbonne pour la Croissance et l'Emploi) n'est pas adressé par la politique de soutien au secteur oléicole.

La problématique des disparités structurelles et naturelles entre les diverses régions agricoles est importante dans le secteur oléicole et devrait l'être davantage encore à l'avenir dans un contexte de soutien découplé, avec le développement des oliveraies, en dehors des zones traditionnelles. Les oliveraies traditionnelles (extensives et intensives) sont localisées dans des zones à avantages comparatifs faibles (zone de montagne, zone de pente, absence de ressources hydriques pour l'irrigation, grand morcellement des parcelles, etc.). Or ces zones ont pour une grande partie d'entre elles, peu d'alternatives agronomiques et économiques en dehors de l'oléiculture. Les nouvelles oliveraies (outre la modernisation des oliveraies traditionnelles) sont implantées dans des zones à fort avantage comparatif (zone plane, irrigation, parcelles de grandes dimensions permettant la mécanisation de la culture) sur des parcelles où précédemment étaient cultivées des céréales et autres cultures de plein champ. La mise en concurrence directe sur un marché libre de ces deux secteurs de production, le découplage sur référence historique (qui maintient les niveaux de DPU sur la base des rendements obtenus par le passé) et la faiblesse des instruments "redistributifs" (article 69, couplage partiel – faiblement mobilisés dans les Etats membres, malgré des possibilités larges offertes par la réglementation européenne) ne sont pas cohérents avec les disparités structurelles et naturelles qui existent entre les diverses régions de production.

Le dernier thème de la cohésion sociale que nous nous proposons d'aborder brièvement est celui du prix des livraisons aux consommateurs qui se doit d'être raisonnable, selon le Traité de Rome. Le soutien de la production agricole est a priori cohérent avec un tel objectif. Toutefois il convient de rappeler que le consommateur est également contribuable, et l'efficacité des instruments et les effets d'aubaine rendent l'analyse du véritable coût des livraisons complexe. En diminuant les distorsions sur l'offre agricole et en remplaçant la demande comme signal fort pour les producteurs, la réforme de 2004 devrait permettre une meilleure adéquation entre offre et demande. Toutefois, nous avons vu à quel point le marché de l'huile d'olive est loin d'un marché parfait, où offre et demande s'équilibreraient dans un contexte de transparence et de fluidité. Les évolutions récentes de prix semblent indiquer que ceux-ci sont largement maîtrisés par l'aval de la filière (industriels et distributeurs) qui est très

concentrée, face à une offre extrêmement morcelée. C'est donc davantage la structure de la filière que le régime de soutien qui détermine les prix des livraisons aux consommateurs.

7.2.9. Jugement évaluatif

La cohérence est définie comme la mesure du degré de contradiction et de complémentarité entre des interventions ayant des objectifs ou des objets similaires. Les objectifs définis dans les différents textes structurants l'action de l'UE sont multiples (dont la Stratégie de Lisbonne pour la Croissance et l'Emploi, la Stratégie de développement durable, et pour l'agriculture le Traité de Rome et la réforme de 2003) et portent sur des aspects très variés. Nous avons centré notre discussion sur les thèmes de la compétitivité, de l'emploi, de la cohésion sociale et de l'environnement.

Les instruments en place depuis la réforme de 2004 et la réforme de 2004 sont, d'après leurs logiques d'action, cohérents avec un grand nombre d'objectifs. Le soutien au secteur est cohérent avec le maintien des emplois, des exploitations et des revenus agricole. En cela, c'est un facteur de cohésion sociale. Le découplage des aides et les instruments complémentaires mis en place sont cohérents avec la mise en place d'une structure des incitations basées sur la demande du marché, qui amène une restructuration du secteur favorable à une meilleure compétitivité des exploitations. Le soutien aux programmes de travail est facteur de progrès technique. Les BCAE et les soutiens couplés (article 69 et découplage partiel) sont cohérents avec les objectifs de protection de l'environnement. Toutefois, l'évaluation montre que l'article 69 et le découplage partiel ne ciblent pas suffisamment les oliveraies à haute valeur environnementale (et sociale) pour être efficaces vis-à-vis de la protection de l'environnement.

Cependant, dans deux domaines, les instruments en place nous semblent poser problème face aux objectifs de cohésion sociale et de compétitivité à long terme : la non prise en compte des disparités structurelles et naturelles, à l'heure de l'adoption par les Etats membres des instruments, et la non prise en compte des spécificités de l'oléiculture, en particulier l'inertie très lente d'adaptation du secteur aux évolutions de marché dans le sens de la diminution comme de l'expansion de la production. La poursuite d'une compétitivité élevée pour chacune des exploitations oléicoles et chacun des territoires oléicoles est une ambition élevée, mais peu ou difficilement compatible avec un maintien des exploitations traditionnelles dans un contexte de soutien découplé, peu compatible avec l'occupation des zones marginales par des acteurs économiques (enjeu environnemental, social et territorial), et peu compatible une adaptabilité rapide du secteur aux évolutions de la demande et à long terme un maintien des parts de marchés, face à la concurrence des pays tiers.

D'où l'importance que les instruments existants destinés à soutenir le développement rural et les types d'agriculture de grande valeur sociale et environnementale, tels que le RDR et l'article 69 (68 après le bilan de santé) soient utilisés efficacement pour résoudre ces problèmes.

8. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

8.1. Conclusions

Le secteur de l'olive a été introduit dans le RPU en 2006. En conséquence, l'OCM olive a été profondément modifiée et une diversité d'instruments est à présent appliquée au secteur :

- En Espagne, en Italie, en Grèce, au Portugal, en France, à Malte et en Slovénie : le versement de soutien direct au producteur découplé de la production dans le cadre du Régime de Paiement Unique (règlement (CE) n°1782/2003) ;
- En Espagne, le maintien d'aide partiellement couplée aux oliveraies sous la forme d'une aide spéciale pour l'entretien des oliveraies ayant une valeur sociale et /ou environnementale ;
- Au Portugal et en Grèce, le versement d'une aide couplée selon les principes établis par l'article 69 du règlement (CE) n°1782/2003.
- En Italie, en Grèce et en France, une aide au financement des programmes de travail d'organisations d'opérateurs (telle que définie par les règlements (CE) n°1782/2003 et n°865/2004 du Conseil) ;
- A Chypre, le régime de paiement unique à la surface (RPUS) (articles 143 (a) à 143 (c) du règlement (CE) n°1782/2003), et les paiements directs nationaux complémentaires appliqués dans le secteur de l'huile d'olive.

L'objectif de l'évaluation était d'étudier les effets propres des mesures listées ci-dessus (différenciés de ceux des facteurs externes : autres instruments du RDR, marchés, etc.) dans les principaux producteurs d'olives que sont l'Espagne, la Grèce, l'Italie, le Portugal, la France, et Chypre. La période d'évaluation était la période suivant la mise en œuvre de la réforme de la PAC dans le secteur de l'olive c'est-à-dire 2006 à 2008, avec comme référence la période précédente 2000-2005.

L'évaluation a porté sur :

- l'efficacité des instruments, définie comme la mesure dans laquelle les objectifs d'une intervention sont atteints,
- leur efficacité, définie comme la mesure dans laquelle les ressources employées sont optimales par rapport aux résultats atteints lors de la poursuite d'un objectif dans le cadre d'une intervention donnée,
- les effets non attendus de ces instruments,
- la cohérence de ces mesures avec le second pilier de la PAC d'une part, d'autre part, avec le principe général de la PAC, tel que défini par la réforme de 2003, et avec les objectifs globaux de l'UE : la cohérence est définie comme la mesure dans laquelle une intervention n'est pas en contradiction avec des interventions ayant des objectifs similaires.

Les principales conclusions de l'évaluation sont présentées par thématique puis des recommandations sont proposées.

Effets des instruments sur la production d'olives : quantités, surfaces et localisation

D'un point de vue microéconomique, on s'attend à ce que l'abandon du régime couplé pour un régime découplé entraîne des modifications de la production d'olive. A court ou moyen terme il devrait s'agir d'un ralentissement ou d'une réduction de l'intensification de la production dans les systèmes intensifs et d'un abandon de la production (non récolte ou abandon total) dans les systèmes qui ne sont pas rentables sans aide. A long terme, les effets devraient être une diminution des surfaces (les oliveraies non rentables sans aide sortant du secteur productif) et une localisation renforcée de la production dans les zones à avantages comparatifs. Les évolutions de surfaces se font dans ce secteur sur une longue période en raison de la nature pérenne de l'olivier qui induit des coûts d'entrée et de sortie du secteur

importants et de l'attachement culturel pour cet arbre dans les régions de production. Le maintien d'aides couplées à la surface (découplage partiel en Espagne, article 69 en Grèce) ou à la production (article 69 au Portugal) peut permettre de maintenir le niveau de production ou les surfaces des oliveraies qui en bénéficient.

Concernant les quantités et les rendements de production d'olives, aucun changement significatif n'a été observé depuis la réforme. L'analyse des évolutions de la production et des changements attribuables au nouveau régime de soutien est toutefois limitée par le manque de recul vis-à-vis de la réforme. L'évaluation met en évidence une tendance à l'intensification de la production au cours de ces dernières décennies (irrigation, augmentation des densités de plantation, mécanisation, remplacement de variétés traditionnelles) sous l'effet des mesures avant réforme (aide à la production et soutiens du RDR par exemple dans les systèmes d'irrigation) et de facteurs externes (comme l'augmentation du coût de la main d'œuvre, les prix de vente, etc.). Contrairement aux hypothèses, cette tendance à l'intensification semble globalement se poursuivre après la réforme.

Toutefois, on observe en fin de période dans l'**ensemble des régions**, des phénomènes de non récolte, dont l'ampleur est difficile à estimer, et de baisse de l'usage des engrais en **Puglia** et en **Crète**. Ces phénomènes sont liés au niveau bas des prix en 2009, et à l'augmentation du coût des engrais. Le découplage des aides amplifie ce phénomène par rapport au régime de soutien précédent. La réduction des interventions culturales et la non-récolte, ou dans les cas extrêmes l'abandon de la production, pourraient s'amplifier à plus long terme si les conditions de marché restent dégradées. Il est trop tôt pour observer d'éventuels phénomènes d'abandon total des oliveraies. Les systèmes les plus sensibles à la non récolte et à l'abandon sont a priori les systèmes traditionnels extensifs, car ce sont les moins rentables (essentiellement en raison de leur faible productivité) et ils sont souvent situés dans des zones où les contraintes de relief sont fortes et l'accès aux parcelles difficiles. Le découplage des aides amplifie ce phénomène par rapport au régime de soutien précédent. L'abandon devrait être cependant limité par plusieurs facteurs : dans les zones à risque l'olivier est parfois cultivé hors logique économique (attachement culturel fort, autoconsommation) et l'activation des DPU est soumise au respect de règles d'entretien minimal des terres (BCAE).

De façon générale, depuis la réforme, les prix de marché, le coût des intrants et de la main d'œuvre ont constitué les principaux facteurs dans les décisions des agriculteurs sur l'intensification de la production, davantage que les aides de la PAC.

Concernant les surfaces et la relocalisation de la production, l'inertie liée au caractère permanent de la culture et le manque de recul vis-à-vis de la réforme ne permettent pas d'observer les éventuels effets de la réforme. Les données disponibles ont mis en évidence depuis les années 1980 une tendance à la hausse des surfaces en oliviers (en particulier en Espagne/Andalucía) portée par le marché et les aides à la production, excepté en **Italie** depuis 2002. Dans les autres régions d'étude (**Andalucía**, **Alentejo** et **Crète**), la progression semble se poursuivre après la réforme, au détriment d'autres cultures. Ce sont essentiellement les oliveraies intensives et irriguées qui se sont développées sous l'effet des facteurs décrits précédemment. Les dynamiques de surface sont d'ailleurs davantage liées aux systèmes de production (intensifs versus extensifs) qu'aux bassins de production, même si le secteur olivicole apparaît peu dynamique (en termes d'évolution des surfaces) en Puglia (et en Italie en général) comparé aux autres régions, alors que les systèmes de production sont majoritairement intensifs. Ceci pourrait être en partie lié au morcellement de la structure foncière de cette région (étude de cas).

Le développement de l'oliveraie intensive induit, sur le long terme, une concentration de la production dans les zones à avantages comparatifs. En effet, pour des facilités de mécanisation et d'irrigation, et la meilleure qualité des sols, les nouvelles oliveraies sont implantées préférentiellement dans des zones de plaine où l'eau est disponible (en particulier à proximité de la Valle de Guadalquivir en Andalucía et du lac de l'Alqueva en Alentejo). L'abandon des aides couplées pourrait accentuer cette tendance en favorisant l'abandon des oliveraies dans des zones où la production ne suffit pas à couvrir les coûts, même si ce phénomène n'a pu être observé sur le terrain par l'évaluation (voir ci-dessus).

L'analyse de la répartition des oliveraies selon le zonage LFA entre 2005 et 2007 par rapport à la période 2000-2005 n'a pas permis de montrer un effet de la réforme.

Les Bonnes Conditions Agricoles et Environnementales (BCAE) conditionnent le paiement des DPU au respect de règles d'entretien minimal des terres dans **tous les Etats membres** et incluent l'interdiction d'arrachage en **Espagne** (sur les pentes > 15 %), en **Italie** et au **Portugal** (avec de nombreuses exceptions). Ainsi, elles peuvent limiter les arrachages et les abandons d'oliveraies. Il ressort de l'analyse des effets du changement de régime sur la production olivicole que l'arrachage n'apparaît pas être un risque réel pour les oliveraies ; en revanche, l'abandon temporaire peut en être un, même si, pour l'instant, le phénomène semble être de faible ampleur. Les BCAE pourraient limiter ce phénomène d'abandon. Néanmoins, si les niveaux de soutien dont bénéficient les exploitations les moins rentables sont trop faibles, ces exploitations pourraient y renoncer et abandonner les oliviers.

En ce qui concerne les exceptions au découplage (découplage partiel en Espagne et article 69 en Grèce et Portugal), les effets sur les surfaces et les niveaux de production ont semblé limités du fait des choix de mise en œuvre fait dans les trois Etats membres. En **Espagne**, le découplage partiel, dirigé vers les oliveraies à forte valeur environnementale et sociale aurait pu constituer un apport significatif dans la rentabilité des oliveraies traditionnelles et ainsi favoriser leur maintien. Cependant, la partie des aides couplées ne représente que 6,4 % du budget des paiements directs (sur les 40 % possibles) et les critères d'éligibilité choisis en **Andalucía** n'ont pas été du tout sélectifs et les montants d'aide relativement faibles (entre 75 et 83 €/ha). Cette aide est donc jugé peu efficace pour maintenir les oliveraies les moins rentables. De plus, elle va être complètement intégrée au RPU en 2010. Au **Portugal**, les règles de mise en œuvre de l'article 69 sous la forme d'une aide à la tonne visant l'amélioration de la qualité, ont été variables durant les trois premières campagnes, d'où un manque de visibilité pour les producteurs. Toutefois, comme le soutien est accessible aux huiles vierges (plus de 90 % de la production), il a été complètement dilué. Enfin, une aide à la tonne favorise les systèmes les plus productifs. En **Grèce**, la mise en œuvre de l'article 69 visait à soutenir les productions de qualité (production biologique, AOP/IGP, et production intégrée). Du fait de l'adjonction de la production intégrée, cette aide a concerné la quasi-totalité des producteurs de Crète (conversion massive à la production intégrée) et il n'y a donc eu aucun effet sur les surfaces totales ou les volumes.

Effets des instruments sur la qualité de la production

La définition de la qualité est très complexe. Nous l'avons abordé sous l'angle des quatre caractéristiques suivantes qui ont chacun leur spécificité (qualité technologique, image et authenticité, qualité environnementale, etc.) :

- importance des huiles vierges dans la production,
- AOP/IGP,
- certification biologique,
- autres types de certification : le cas de la production intégrée

Les effets attendus du découplage des aides à la production sur la qualité des huiles est qu'il devrait lever les effets distorsifs du régime précédent (qui était a priori incitatif à une production de volume) pour orienter la production vers une meilleure qualité dans la mesure où la rentabilité relative de la production de qualité est devenue meilleure dans le contexte découplé. Toutefois, en oléiculture qualité et quantité ne sont pas toujours antagonistes. Par exemple, les exploitations intensives à forte productivité produisent des huiles à faible taux d'acidité.

De plus, le marché n'intervient pas seul sur la rentabilité de la production de qualité, les autres soutiens et les instruments du RDR viennent la modifier (en l'améliorant).

Le contexte de prix qui accompagne la mise en place des nouveaux instruments est défavorable à la production de qualité, puisqu'il incite les producteurs à réduire les coûts de production. La raison la plus souvent mise en avant pour expliquer le faible niveau de prix ces deux dernières années est la nature oligopolistique de la filière dominée par l'industrie aval et les stratégies commerciales de la grande distribution. En revanche, la demande des consommateurs est, tant sur les marchés des pays producteurs que dans les nouveaux pays consommateurs, favorable à la hausse des volumes commercialisés d'huile d'olive en général et d'huile de qualité en particulier.

L'absence de recul par rapport à la mise en place de la réforme n'a pas permis pas d'en voir les effets. Nous avons en revanche commenté les tendances générales d'évolution selon les qualités afin de voir si les conditions nécessaires à un effet de la réforme et des instruments étaient réunies.

L'analyse des différentiels de prix selon la qualité disponibles, des évolutions des volumes et de la demande des consommateurs nous ont permis de conclure que :

- pour les huiles vierges, dans les pays où il existe un différentiel de prix au producteur, on constate une dynamique d'amélioration de la qualité (**Italie du Nord, Portugal**). En revanche, en **Espagne** où l'huile extra vierge est peu valorisée par rapport aux autres huiles, la stratégie de qualité est moins dynamique. En **Grèce** et à **Chypre**, les données selon les types de qualité sont insuffisantes, ce qui ne permet pas de décrire la dynamique actuelle.

Dans le premier groupe de pays, l'abandon des aides couplées devrait inciter les producteurs et les moulins à développer davantage la production d'huiles vierges dans la mesure où cela est possible.

Dans le **sud de l'Italie**, la production d'huile lampante est une stratégie courante (36 % de la production dans les provinces de Brindisi, Lecce et Taranto) et rentable, dirigée par la maîtrise des coûts de production et la hausse des volumes. Avec le découplage des aides, et la baisse des prix, cette stratégie devrait être maintenue dans son ensemble.

- pour les AOP/IGP (présentes dans tous les Etats membres sauf à Chypre), la dynamique et la rentabilité sont variables et dépendent de chacune des AOP/IGP (davantage que des pays semble-t-il). Certaines AOP ont des stratégies commerciales dynamiques permettant des volumes et des prix de commercialisation élevés (par exemple Laghi Lombardi ou Brisighella en Italie, Azeite do Moura au Portugal), tandis que d'autre ne commercialisent sous appellation qu'une faible partie de la production certifiée et/ou à des prix proches de ceux de l'huile standard (par exemple, l'IGP Toscane en Italie, l'AOP Baena en Espagne). La mise en bouteille et la commercialisation via des circuits courts sont pour les producteurs les stratégies qui permettent de mieux valoriser leur production. En effet la structure actuelle des principales filières de commercialisation (via les grandes et moyennes surfaces) permettant mal une redistribution de la valeur au producteur.
- pour la production biologique, le différentiel de rentabilité par rapport à la production conventionnelle est complexe à analyser, du fait de la diversité des systèmes de production. D'après une étude espagnole et les données de prix en Italie il semble qu'elle soit positive. Le développement de la filière se heurte principalement aux difficultés de commercialisation de la production : manque de dynamisme de la part des moulins pour l'ouverture de lignes de fabrication biologiques, nécessité de développer des circuits de commercialisation courts (mise en bouteille et commercialisation par les producteurs). La production biologique bénéficie par ailleurs, dans tous les Etats membres de soutiens du second pilier qui peuvent être élevés (de 335 à plus de 700 €/ha selon les Etats membres) : ce sont des facteurs très importants dans la conversion et le maintien ou non, de la production biologique. Nous avons montré en **Puglia** et au **Portugal** comment les variations de superficies certifiées suivent les changements dans les niveaux de soutien du second pilier de la PAC. Les facteurs d'évolution de la filière certifiée biologique sont donc peu liés au découplage des aides, qui ne devrait pas avoir d'influence majeur sur ce secteur.
- L'évolution de la production intégrée semble indépendante de l'abandon des aides à la production et plutôt liée à aux mesures mises en place localement dans le cadre du RDR ou de l'article 69.

Dans les deux pays où l'article 69 a été mis en œuvre au Portugal et en Grèce, les critères d'éligibilité semblent pertinents par rapport à l'enjeu de la qualité de la production (certification biologique et/ou AOP et/ou huiles vierges).

Toutefois au **Portugal**, l'aide a un double objectif de qualité et de commercialisation, et le soutien est couplé au volume, ce qui limite sa cohérence avec l'objectif de soutenir la qualité. D'une part, elle est ouverte sur la plus grande partie de la production avec le soutien des huiles vierges qui ont constitué en 2007 94% de la production nationale. D'autre part, bien que le niveau d'aide soit plus élevé pour les AOP que pour les huiles "vierges" et "extra vierges"), comme le montant est établi au volume, à qualité égale, les systèmes les plus productifs sont davantage soutenus, et, un calcul simplifié montre

qu'un système hyper productif (non AOP) bénéficie autant de l'aide qu'une production AOP de moindre productivité.

En **Grèce**, les données de mise en œuvre de l'article 69 n'ont pas été fournies par les autorités nationales ce qui ne nous a pas permis de connaître l'impact du soutien. Les aides visent à soutenir les productions de qualité au travers d'une aide à l'ha (dont le montant est unique) en faveur de la production biologique, AOP/IGP et de la production intégrée. D'un point de vue théorique, contrairement au schéma portugais, l'aide étant déterminée par unité de surface, les systèmes les moins productifs et rentables sont davantage favorisés (relativement) que les plus intensifs. Ce dispositif pourrait donc être incitatif pour les exploitations de faible rentabilité, à améliorer la qualité en se convertissant dans un des systèmes soutenus. Cependant la "mise en concurrence" au sein d'une même enveloppe budgétaire et via des soutiens identiques, de la production intégrée, AOP et biologique est peu pertinent si l'objectif véritable était d'augmenter la production biologique et AOP. Ainsi, le dispositif (selon les entretiens avec les autorités) a eu pour effet de développer le type de production le moins "coûteux", c'est-à-dire la production intégrée qui n'est malheureusement pas la plus intéressante en terme de qualité (ni d'environnement).

Enfin, l'instrument de soutien aux programmes de travail des organisations d'opérateurs appliqué en **Italie**, en **Grèce** et en **France** est d'une nature totalement différente. Les budgets engagés dans les programmes de travail sont alloués de manière significative à l'amélioration de la qualité et au développement de programmes de certification (bien au-delà du taux minimum réglementaire de 12 % pour ce dernier point). Ils représentent plus de la moitié des budgets totaux des programmes de travail dans les trois Etats membres. De l'avis général, cela a pour conséquence une amélioration générale de la qualité, un développement des demandes de certifications et une amélioration globale de la traçabilité.

Effet des instruments sur les prix

En théorie, le découplage des aides à la production devrait entraîner (du fait de la disparition de l'incitation à augmenter les volumes de production) une hausse des prix. Or, on observe depuis 2006 une baisse générale et importante des prix producteurs (jusqu'à -50 % en deux ans). Cette baisse est due à la nature même de la production oléicole et à la prépondérance des facteurs de marché :

- inertie d'adaptation du secteur de la production aux changements de contexte, limitant les effets des instruments et de la réforme attendus théoriquement sur les volumes (aucun effet n'a été constaté),
- inertie sur la hausse des volumes liée aux plantations faites depuis 10 ans sous l'effet du marché et non pas du régime de soutien de l'époque,
- structure d'oligopsonie de la filière et concentration des pouvoirs de négociation auprès des embouteilleurs et de la grande distribution.

Le **régime de soutien au secteur est un facteur de second ordre** par rapport à ces éléments de filières et marché.

Effets structurels des instruments sur le secteur de production, l'aval et sur l'organisation de la filière

Les effets structurels ont été analysés à plusieurs niveaux : production, aval de la filière et organisations de producteurs.

D'après l'analyse théorique, les réajustements du secteur de production engendrés par l'abandon des aides couplées pour des aides découplées peuvent se traduire au niveau des exploitations par une sortie des opérateurs les moins performants, un développement des oliveraies dans les exploitations les plus efficaces et/ou une entrée de certaines exploitations dans le secteur.

Les résultats de l'enquête structure et des entretiens d'étude de cas montrent une tendance de long terme à la concentration des surfaces (non observée à Chypre et peu marquée en Crète). Mais ils ne mettent pas en évidence d'effet significatif du changement de régime sur la structure des exploitations.

En **Puglia, Andalucía et Crète** on constate une augmentation du nombre d'exploitations après la réforme qui peut être liée à une entrée dans le secteur de nouveaux producteurs favorisée par le découplage. L'analyse de la rentabilité des exploitations professionnelles oléicoles (données RICA), permet de prévoir que le changement de régime favorise en **Puglia** (pas de conclusions possibles en Andalucía et en Crète) la sortie de petites exploitations olivicoles, car ce sont les moins rentables. En **Alentejo** on observe au contraire une concentration encore plus importante des surfaces qui peut s'expliquer par la disparition d'exploitations peu rentables.

Du fait de l'absence d'impact démontré des instruments sur la structure du secteur amont, on n'observe pas d'effet sur le secteur de la transformation et l'aval de la filière.

Concernant l'organisation du secteur de la production, le soutien aux programmes de travail des organisations d'opérateurs pourrait encourager l'adhésion des producteurs à une organisation et ainsi favoriser l'organisation de la filière. Peu d'éléments ont été disponibles pour valider cette hypothèse. Toutefois, en **Italie**, il semble que les programmes de travail connaissent un grand succès et soient de plus en plus un facteur motivant les producteurs à adhérer, même si ce n'est pas la raison principale (qui reste la commercialisation de la production). En **France**, le programme de travail unique mis en œuvre par l'AFIDOL est un véritable outil de structuration de la filière et de professionnalisation du secteur autour des enjeux spécifiques de la filière française. En **Grèce**, le nombre d'organisations bénéficiaires est en forte hausse, vraisemblablement motivée par l'existence du soutien aux programmes de travail.

Effets des instruments sur une meilleure orientation des producteurs vers le marché et une amélioration de la compétitivité

La question de l'orientation par le marché et de la compétitivité nous a amené à la rentabilité exploitations, leur sensibilité aux prix, leur compétitivité par rapport aux cultures alternatives et les facteurs de dynamisme des filières.

Analyse de la rentabilité (données RICA)

L'analyse est basée sur les données du RICA 2003 à 2006, ce qui ne permet pas **d'analyser les évolutions de la rentabilité suite à la réforme (seule les données 2006 sont postérieures à la réforme)**. De plus, le RICA exclut les exploitations non professionnelles qui sont très nombreuses dans le secteur olivicole. Les prix de marché élevés sont visibles sur les données RICA 2005. Les résultats suivants portent sur un échantillon constant 2003-2006 d'exploitations professionnelles spécialisées à plus de 50 % en **Andalucía, Puglia et Crète**, et un échantillon non constant pour **Alentejo et Chypre**. Ces résultats sont, pour toutes les raisons précédentes, à interpréter avec une grande précaution.

Avec aide la **Crète** affiche des valeurs élevées de rentabilité à l'hectare (valeur ajoutée nette d'exploitation - VANE), autour de 3 000 €/ha sur 2003-2005, soit environ le double de Puglia et Andalucía. En revanche, ce sont les exploitations d'**Andalucía** qui enregistrent la meilleure rentabilité à l'unité de travail (autour de 20 000 €/UTA soit environ le double de Puglia et Crète). Les résultats de **Puglia, Chypre et Alentejo** sont médiocres.

L'importance des aides dans la rentabilité reste en général forte, même si elle varie selon l'évolution des prix. Sur la période 2003-2005, les aides représentent entre 58 et 92 % de la valeur ajoutée nette d'exploitation en Puglia (la valeur 2004 est aberrante), entre 54 et 66 % en Crète, et entre 26 et 39 % en Andalucía. En 2006, cette part s'élève à 75 % en Italie, 63 % en Crète et 21 % en Andalucía. A Chypre, 53 % des exploitations professionnelles spécialisées en olive ne sont pas rentables sur la période 2005-2006.

Nos analyses RICA et la littérature montrent que les écarts de rentabilité entre les productions irriguée et non irriguée ne sont pas toujours clairs : en Puglia, les oliveraies irriguées sont nettement plus rentables alors qu'en Andalucía ce n'est pas le cas pour toutes les années (en 2003 et en 2004 les systèmes en sec sont aussi voire plus rentables que les systèmes irrigués). De même, la rentabilité à l'unité de travail des exploitations de grande dimension économique est nettement supérieure à la moyenne globale (+60 % en **Andalucía**, +175 % en **Puglia** et +40 % en **Crète**). Cependant, si l'on

considère la rentabilité à l'hectare, en Andalucía et en Crète ce sont les exploitations de petite dimension qui ont la meilleure rentabilité à l'hectare. Par ailleurs, d'après nos analyses, les coûts de production du litre d'huile sont identiques dans les exploitations en sec et en irrigué en **Puglia**, et ils sont même plus élevés dans les systèmes irrigués que dans les secs en **Andalucía**. Ce dernier résultat n'est pas toujours validé par la littérature (notamment les résultats du projet de recherche européen Olivero sur les oliveraies de pente et de montagne).

Les exploitations non professionnelles sont, selon la littérature et les entretiens conduits lors des études de cas, peu ou non rentables (selon les niveaux de prix). Ce type d'exploitation n'est pas géré dans une logique économique par les oléiculteurs souvent pluriactifs et pour lesquels l'oliveraie a avant tout une valeur patrimoniale.

Estimation de la sensibilité à la baisse des prix amorcée en 2006

Au-delà de la rentabilité des systèmes de production, la sensibilité des exploitations oléicoles à une baisse des prix permet de caractériser le degré de compétitivité du secteur. Pour analyser cela, à partir d'un échantillon constant RICA d'exploitations oléicoles sur 2005-2006, nous avons identifié les exploitations dont la marge sur coûts variables deviendrait négative suite à une baisse du prix.

Cette analyse présente des limites importantes du fait notamment de l'utilisation d'un échantillon RICA qui exclut les exploitations non professionnelles, de l'hypothèse de structure d'exploitation constante (ce qui n'est pas le cas dans la réalité), de l'absence de prise en compte de toutes les activités du ménage agricole et de l'estimation du coût d'opportunité du travail au niveau du salaire moyen d'un employé olivicole. Du fait de ces limites, les résultats doivent être considérés comme un élément de réflexion parmi les autres et non indépendamment des autres indicateurs.

Le prix de référence choisi est celui de 2005-2006 (prix au plus haut). Nous nous sommes intéressés à trois types de marges : la marge sur salaires payés, qui représente l'aptitude des producteurs à rémunérer leurs salariés, la marge sur coûts variables (salaires et consommations intermédiaires) et la marge sur coûts variables main d'œuvre familiale comprise - MCVF (valorisation de la main d'œuvre familiale au niveau du salaire moyen d'un employé de l'exploitation).

Pour une baisse des prix de 50 % (ce qui correspond à la situation actuelle), 12 % des exploitations professionnelles de Puglia (soit plus de 20 % des surfaces) ne couvriraient plus les coûts salariaux. Ceci devrait se traduire par l'abandon (au moins temporaire) des oliveraies concernées, le prix de vente de l'huile ne permettant pas de couvrir les coûts de récolte. Les exploitations des autres régions seraient peu impactées. En termes de marge sur coûts variables, ce seraient 70 % des exploitations de Puglia mais seulement 9 % des andalouses, 20 % des crétoises et près de 27 % des chypriotes qui deviendraient non rentables. D'après ce calcul, le risque de sortie du secteur en cas de baisse de prix ne serait réel et inquiétant qu'en Puglia.

En revanche, l'analyse de la MCVF montre que, excepté en Andalucía, plus de 75 % des exploitations auraient une MCVF négative (sans prendre en compte les DPU), dans un contexte de prix élevé. Avec un prix dégradé (-50 %) ce taux serait de plus de 85 %. En Andalucía, le nombre d'exploitations qui parviennent à dégager un revenu pour la main d'œuvre familiale au moins égal à la main d'œuvre salariée est plus important puisque seules 32 % des exploitations auraient une MCVF négative (70 % dans un contexte de prix dégradé).

Ce calcul montre que la plupart des exploitations ne seraient plus rentables dans le contexte de baisse des prix amorcé en 2006 et dans l'hypothèse où le coût d'opportunité du travail est équivalent au salaire moyen d'un employé d'une exploitation olivicole. Dans la réalité selon les données statistiques et les entretiens, la majorité des exploitations qui ont une marge négative sont toujours en production indiquant que sur la période actuelle la rémunération familiale de l'oliviculture serait très faible dans ces exploitations professionnelles. D'autre part, ceci signifierait que le coût d'opportunité du travail dans certaines régions olivicoles serait inférieur à celui estimé du fait d'un manque d'opportunités d'emploi et d'activités alternatives dans ces régions. Enfin, certaines exploitations équilibrent les pertes de l'activité olivicole par d'autres sources de revenus (retraites, rente foncière).

Avec la prise en compte des DPU, les résultats de cette simulation sont moins extrêmes que dans le cas précédent, mais la part des exploitations qui ne sont pas en mesure de dégager un revenu familial équivalent à celui de la main d'œuvre salariée reste importante. Dans un contexte de prix élevé, la part des exploitations pouvant rémunérer la main d'œuvre familiale à un niveau supérieur au salaire 'moyen' passe de 39 % à 60 % en moyenne sur les quatre régions : 67 % à 87 % en Andalucía, de 16 % à 36 % en Puglia, de 17 % à plus de 43 % en Crète. Dans un contexte de prix faible (abscisse - 50 %), la part des exploitations pouvant rémunérer la main d'œuvre familiale à un niveau supérieur au salaire moyen passe de 14 % à 29 % en moyenne au niveau des 4 régions : de 30 à 51 % en Andalucía, de 1 à 12 % en Puglia et en Crète.

A propos de ces résultats, il est important de souligner que suite à la réforme et au découplage des aides, les producteurs peuvent bénéficier des aides directes (DPU) sans récolter (en respectant les règles d'entretien minimal des BCAA), contrairement à la période précédente où les aides étaient liées à la production. Cela implique que dans certains cas (baisse de prix conjoncturelle par exemple, telle qu'elle a lieu actuellement) les producteurs peuvent ne pas récolter et ainsi réduire fortement leurs coûts variables, ce qui n'apparaît pas dans les simulations réalisées. De plus, sur une culture telle que l'olivier, contrairement à d'autres, l'absence de récolte ne pénalise pas les récoltes futures.

Il est difficile de caractériser les exploitations de la simulation (échantillon RICA sur deux ans) qui seraient le plus touchées par une diminution des prix. Étonnamment, les plus sensibles à une baisse des prix ne se situent pas nécessairement dans une zone défavorisée (sauf en Crète), et ne sont pas forcément les plus petites exploitations (Crète et Puglia). Nous pouvons avancer plusieurs pistes d'explication. Nous avons vu que les exploitations de petites dimensions et non irriguées étaient en général les plus vulnérables. Il conviendrait d'étudier en détail la localisation de ces systèmes par rapport aux zones LFA. Par exemple en Puglia, la nature agro-écologique des zones LFA n'est pas très différente de celles des zones de plaine, les différents systèmes de production peuvent donc être répartis dans et hors des zones LFA de la même manière.

Rentabilité de l'oliviculture par rapport aux cultures alternatives

La compétitivité du secteur se mesure à sa capacité à se maintenir par rapport aux cultures alternatives (supposant une meilleure rentabilité). Cependant, l'évolution des superficies par rapport aux cultures alternatives n'est pas uniquement liée à des différences de rentabilité. À l'heure de choisir une culture alternative, le producteur prend en compte un grand nombre de variables (caractéristiques pédoclimatiques, besoins en investissements, coûts d'entrée et de sortie d'une activité, connaissance technique, existence d'une filière structurée, disponibilité de main d'œuvre) au même titre que la rentabilité moyenne attendue.

Au niveau européen, de nombreuses oliveraies sont localisées dans des zones marginales où il n'y a pas de véritables alternatives agricoles. Il n'y a donc pas de compétition entre cultures.

Dans les zones où d'autres cultures sont possibles, de manière globale, l'oliveraie s'est étendue dans l'ensemble des États membres producteurs (sauf en Crète et en Puglia, où les surfaces sont stables), empiétant sur les cultures alternatives. Ceci montre, à la réserve près évoquée plus haut, une rentabilité moyenne escomptée à long terme au moins égale à celle des cultures alternatives (même si les indices RICA de rentabilité relative par rapport aux systèmes alternatifs sont souvent défavorables à l'oliveraie – Andalucía, Chypre). La conjoncture des prix à la hausse avant 2006, les perspectives de demande croissante, les soutiens du RDR et les programmes de plantation autorisés par la CE ont contribué à cette tendance. Ces nouvelles cultures sont majoritairement à forte densité et irriguées. Elles remplacent des cultures en sec (oliveraies traditionnelles, céréales, arboriculture), ou déjà irriguées (cultures de plein champ, vignes, etc.).

Facteurs de compétitivité

Le passage du système d'aide à la production d'huile d'olive à un système d'aide directe, doit permettre de rendre au marché sa fonction de synthèse et transmission de l'information entre l'offre et la demande. Du fait de la nature pérenne de la culture, une des caractéristiques structurelles des exploitations est leur manque de flexibilité. Ceci limite fortement la capacité des producteurs à adapter, à court terme l'offre à la demande. De l'avis de l'ensemble des opérateurs rencontrés, la

réforme n'a pas modifié la manière dont le secteur de la production est orienté vis-à-vis la demande. L'offre actuelle est conditionnée par de nombreux facteurs autres que les instruments en place depuis la réforme : les plantations faites par le passé (lointain et proche), l'intensification de la production et l'évolution de l'outil de transformation, la rentabilité positive de l'olivieraie dans les dernières décennies, la hausse continue de la demande d'huile, la dimension culturelle de l'oliviculture dans les grands bassins de production et l'absence d'alternatives culturelles, les interventions publiques (certification AOP/IGP mise en place par l'UE et RDR), la structure de la filière (en particulier la très grande dissymétrie entre le secteur agricole et l'aval).

Effets des instruments sur le revenu des producteurs

En termes d'effet sur le revenu, l'objectif principal du RPU est celui défini par le Traité de Rome qui consiste à « assurer un niveau de vie équitable à la population agricole » auquel s'ajoute celui de « stabiliser les revenus » propre au RPU.

En théorie, le passage d'une aide couplée, à une aide découplée devrait assurer, d'une part le maintien du revenu des producteurs (du fait du modèle de calculs des DPU sur références historiques choisi dans tous les pays oléicoles) et une meilleure stabilité de celui-ci (par rapport au régime de soutien précédent ou les soutiens étaient fonction des volumes de production).

Du fait de la récence de la réforme, il n'a pas été possible d'évaluer véritablement l'efficacité des instruments sur les niveaux et la stabilité des revenus. De plus, la conjoncture particulière des prix depuis 2006 masque les éventuels effets des instruments.

Le revenu des oléiculteurs est difficile à estimer du fait de la diversité des systèmes de production, de l'importance des producteurs non professionnels et/ou pluriactifs. Selon les sources les niveaux varient de manière importante.

Les analyses menées à partir de l'échantillon RICA sur les seules exploitations professionnelles, ont permis de constater que les **niveaux de revenus** par UTF sont élevés en Andalousie et en Alentejo (de l'ordre de 20 000 euros/an/UTF et plus) par rapport à Puglia, Crète et Chypre (où les revenus sont même négatifs). Dans tous les Etats membres, les revenus ont baissé parfois fortement entre 2005 et 2006 (mais en particulier en Alentejo, de moitié, et à Chypre de 117 %) du fait de la baisse des prix et des rendements. La part des aides dans les revenus familiaux est variable selon les régions : modérée en Andalousie (40 %), elle représente plus de 100 % du revenu des oléiculteurs portugais.

En termes de **stabilisation**, les aides découplées ont, par construction, un effet très positif puisqu'elles sont versées en soutien direct au revenu indépendamment des niveaux de production. L'importance de cet effet dépend de la part des aides et en particulier des aides découplées dans le revenu. Sur cette base, nous pouvons conclure que l'effet stabilisateur potentiel est maximum en Puglia, et à Chypre, intermédiaire en Crète et en Alentejo et moindre (quoique toujours important – 41 % du revenu est constitué par les DPU) en Andalousie. A Chypre, du fait la mise en œuvre progressive du RPUS, les DPU contribue pour une part limitée dans le revenu. Les compléments nationaux aux paiements directs et aides d'Etat sont versés à la surface, on peut donc considérer que l'effet stabilisateur du revenu est déjà maximum, même s'il est inefficace à assurer un revenu positif.

Ces résultats sont limités aux seules exploitations professionnelles et spécialisées, les données utilisées étant celles du RICA.

En revanche, les modalités de mise en œuvre par les Etats membres, tant au niveau du découplage (modèle historique) que des exceptions au découplage (large assiette de redistribution des aides couplées en Espagne – découplage partiel, en Grèce et au Portugal – article 69), ne permettent pas **un effet ciblé** des soutiens vers un groupe défini d'exploitations.

Enfin, **par rapport au revenu agricole moyen**, la comparaison des revenus familiaux dans les exploitations de différentes spécialisations (sur la base des résultats standards du RICA) dans les différentes régions d'étude de cas, en moyenne sur 2003-2006, ont permis de constater que le revenu des oléiculteurs est supérieur au revenu moyen en Crète et Alentejo (où l'activité oléicole est celle qui permet de dégager, de loin, le meilleur revenu familial), et inférieurs au revenu moyen dans les autres régions (et même négatif à Chypre).

Effets des instruments sur le maintien des systèmes de production oléicoles traditionnels et extensifs, au maintien d'une occupation des sols par les oliveraies et des caractéristiques du paysage, à la protection de l'environnement dans les zones de production

D'un point de vue micro-économique, le **passage de l'aide couplée** à la production d'olives à **une aide découplée** peut théoriquement avoir des effets sur les choix de production des oliviculteurs en les libérant leurs choix de production de l'objectif de maximiser l'aide publique. Cela peut entraîner à long terme le remplacement des oliveraies peu rentables par d'autres cultures plus rentables ou, dans les zones où il n'existe pas d'alternative productive, l'abandon des oliveraies. Dans l'hypothèse où les systèmes traditionnels extensifs sont les moins rentables et les plus sensibles au risque d'abandon, le changement de régime peut favoriser leur disparition (remplacement ou abandon). Les BCAE, en imposant comme condition à l'activation des DPU le respect de règles d'interdiction d'arrachage dans certains Etats membres et d'entretien minimal des terres dans tous les Etats membres devraient limiter les arrachages et les abandons. Par ailleurs, les instruments couplés de la réforme : découplage partiel, article 69, et programmes de travail peuvent en théorie contrebalancer ces effets en accordant un soutien préférentiel aux oliveraies à haute valeur environnementale, paysagère et sociale (dont les oliveraies traditionnelles extensives font partie) ou à des actions de préservation de ce type d'oliveraies.

Effets sur le maintien des systèmes de production oléicoles traditionnels et extensifs et effets induits sur l'environnement

L'analyse empirique montre qu'**en général** les systèmes traditionnels extensifs sont effectivement les moins rentables, surtout à cause de leur productivité très faible.

D'autre part elle fait apparaître que suite à la réforme, la **principale menace pesant sur les systèmes traditionnels extensifs** n'est pas leur arrachage ni leur remplacement par d'autres systèmes de culture mais leur **abandon** car ils sont souvent localisés dans des zones où il n'existe pas d'alternative culturelle plus rentable (difficulté d'accès, terres pauvres, en forte pente, etc.).

Cependant, aucun phénomène d'abandon de ces oliveraies n'est mis en évidence, même si des cas de non récolte sont rapportés dans l'**ensemble des régions** étudiées, dont l'ampleur est difficile à estimer (question 1.1). Il faut rappeler que la réforme est récente et que le secteur oléicole a une inertie importante. De plus, d'autres facteurs jouent sur le maintien, ou non des oliveraies traditionnelles extensives. La récente baisse des prix de l'huile d'olive favorise l'abandon des oliveraies, et est même le principal moteur du phénomène de non récolte actuel. La moyenne d'âge élevée des producteurs peut aussi favoriser l'abandon, faute de successeur. A contrario, certains facteurs limitent l'abandon des oliveraies. Le principal est l'importance de l'oléiculture dans la tradition culturelle des régions de production : les oliviers ne sont pas uniquement cultivés dans une logique de rentabilité et peuvent continuer à être cultivés pour des raisons culturelles, sentimentales (tradition familiale). Cela est particulièrement vrai pour les oliveraies traditionnelles extensives. De plus, **les BCAE devraient contribuer à limiter l'abandon**, car elles imposent un entretien minimal des terres. Cependant, cela suppose des contrôles efficaces. De plus, on peut supposer que les oliveraies traditionnelles extensives, très peu productives, sont associées à des montants de DPU faibles (modèle historique) auxquels il est facile de renoncer. Les **oliveraies traditionnelles extensives ont une valeur environnementale, paysagère et sociale reconnue**. Leur abandon aurait des effets environnementaux - en particulier l'accroissement du risque d'incendie et du risque d'érosion des sols – et socioculturels négatifs.

Les autres instruments de la réforme : découplage partiel (**Espagne**), article 69 (**Grèce et Portugal**), programmes de travail (**Italie, Grèce et France**) ont en pratique des effets limités sur le maintien des systèmes traditionnels extensifs et des oliveraies caractéristiques du paysage, comparés aux effets des facteurs extérieurs (prix, coûts élevés de la main d'œuvre, aides du RDR, etc.) en grande partie parce qu'ils ne ciblent pas les aides sur ces oliveraies.

Effets sur une occupation des sols par les oliveraies et des caractéristiques du paysage et effets environnementaux induits

L'analyse des données disponibles indique d'une part que les oliveraies traditionnelles extensives ne sont pas menacées d'arrachage et d'autre part qu'il existe, depuis de nombreuses années une tendance

à la **progression des surfaces en oliviers intensifs au détriment d'autres cultures** (y compris des oliviers traditionnels) sous l'effet des aides à la production et de facteurs externes (prix de l'huile d'olive attractifs et coûts de main d'œuvre élevés notamment – cf. question 1.1).

Cette tendance semble se poursuivre après réforme, excepté en **Italie** où les surfaces olivicoles stagnent depuis 2002. Les réformes de 2003 et de 2004 ont pu favoriser l'expansion des oliveraies, en libérant les choix de production d'agriculteurs d'autres secteurs qui sont devenus oliviculteurs.

Le développement des oliveraies intensives a des **effets environnementaux variables** selon leur mode de production – irrigué ou non – et **selon les cultures qu'elles remplacent**. Dans le cas de substitutions de cultures permanentes sèches - amandiers en **Andalucía** et vignes en **Crète** - par des oliviers en sec, il n'y a priori pas d'effets environnementaux significatifs. En revanche, la substitution de vignes sèches par des oliviers irrigués observée en **Crète**, a a priori des effets négatifs sur les ressources quantitatives en eau. On peut considérer que le remplacement de vignes par des oliveraies (irriguées ou non) a des effets positifs liés à une moindre consommation de produits phytosanitaires (en termes de biodiversité et de pollution des milieux). Le remplacement de céréales sèches par des oliviers irrigués observé en **Andalucía** et en **Alentejo** peut avoir des effets positifs et négatifs. Positifs a priori sur la structure et la qualité des sols (remplacement d'une culture annuelle par une culture permanente) à condition que les bonnes pratiques olivicoles sont respectées, et sur la biodiversité et la pollution des milieux (sols, eau, air) si l'on considère que les oliviers sont moins fertilisés et moins traités que les céréales. Négatifs sur les ressources quantitatives en eau. Enfin, la substitution de cultures annuelles irriguées – maïs et coton – par des oliviers irrigués en **Andalucía** a a priori des effets positifs sur l'ensemble des domaines environnementaux : l'olivier est plus efficace dans l'utilisation de l'eau, il est moins fertilisé et moins traité, c'est une culture permanente et il a un impact positif sur le paysage.

Effets environnementaux liés à une modification des pratiques

En supprimant l'incitation à produire générée par l'aide couplée, le changement de régime peut entraîner une baisse de **l'intensification de la production d'olives** dans les systèmes intensifs. L'analyse des données disponibles n'a cependant pas constaté de telle évolution. Les facteurs externes ont globalement eu des effets contraires prépondérants. Les analyses menées dans la question 1.1 § 5.1.1.4.5 montrent que les systèmes traditionnels extensifs sont en partie remplacés par des systèmes intensifs irrigués en **Andalucía** (régression des surfaces non irriguées) et en **Crète** (remplacement de variétés traditionnelles par Koroneiki). Cette tendance existait avant la réforme, elle est générée par plusieurs facteurs : les aides à la production jusqu'en 2006, les prix de vente élevés jusque récemment, l'augmentation du coût de la main d'œuvre (cf. question). Toutefois, très récemment on constate d'après les entretiens des exemples de réduction de l'utilisation d'engrais en **Crète** et **Puglia**, liée à la hausse du coût des engrais et à la baisse des prix.

D'**autres instruments** de la réforme peuvent théoriquement encourager le **développement des pratiques respectueuses de l'environnement** et donc avoir des effets environnementaux positifs. Les BCAE semblent être bien adaptées à la lutte contre l'érosion des sols notamment, enjeu majeur de l'oliviculture. L'article 69 en Grèce et les programmes de travail en Italie, en Grèce et en France ont des effets positifs sur le développement de la production biologique et intégrée notamment, dont les effets environnementaux a priori positifs doivent être nuancés selon les systèmes de production. Néanmoins, d'autres facteurs semblent avoir un rôle prépondérant dans le développement des pratiques respectueuses de l'environnement, en particulier les aides du 2nd pilier (mesures agro-environnementales - MAE).

Cohérence entre les instruments et le second pilier de la PAC

La réforme 2003 s'appuie sur une articulation entre des instruments de soutien des revenus et d'organisation des marchés (1^{er} pilier) et des instruments de développement rural (2nd pilier). Les deux types d'intervention doivent permettre d'atteindre un ensemble d'objectifs communs. Se pose alors la question de la coordination et de la cohérence entre les instruments de ces deux piliers au niveau de la réglementation communautaire pour voir si le cadre proposé est cohérent, et au niveau de la mise en œuvre dans les Etats membres, voire dans les régions.

Sur la base de l'analyse des logiques d'intervention des instruments à ces deux niveaux, de manière générale, nous n'avons pas constaté de contradiction ou d'incohérence entre les DPU et les mesures du RDR. En revanche, les exceptions au découplage posent parfois des questions de coordination et de cohérence, en particulier sur les thèmes de l'environnement et de la qualité.

Au niveau de la réglementation communautaire :

- il y a cohérence des politiques pour la compétitivité du secteur (aides à l'investissement et soutien en faveur des zones défavorisées du second pilier et DPU poursuivent le même objectif d'amélioration de la compétitivité),
- pour ce qui est de la qualité et de l'environnement, il existe un risque de redondance entre les différents soutiens du premier et du deuxième pilier du fait d'un faisceau d'instruments possibles : MAE, aides aux investissements, article 69, programmes de travail. La cohérence entre les deux piliers dépendra des choix de mise en œuvre des Etats membres,
- enfin, au niveau social, les principaux instruments sont l'ICHN et le découplage partiel. Leur coordination dépend aussi des choix de l'Etat membre de ciblage du découplage partiel.

Au niveau de la mise en œuvre dans les Etats membres :

- nous n'avons pas relevé d'incohérence majeure (globalement, les 1^{er} et 2nd piliers sont complémentaires),
- toutefois, sur les thématiques environnement et qualité, dans les pays ayant appliqué l'article 69, on relève plusieurs instruments ayant des objectifs et des cibles similaires :
 - en **Grèce**, en ce qui concerne la production biologique : soutien par l'article 69, aides pour les régimes de qualité alimentaire et MAE agriculture biologique,
 - au **Portugal**, sur le thème de la qualité, en ce qui concerne la production AOP et biologique : soutien de l'article 69 et aides pour les régimes de qualité alimentaire en faveur, ainsi qu'une MAE pour la production biologique,
- de même, sur les thématiques compétitivité et qualité, en Grèce et en Italie qui ont mis en place un soutien aux programmes de travail des organisations d'opérateurs, il pourrait y avoir un risque de chevauchement entre les aides à l'investissement du RDR et le soutien à certaines actions des programmes de travail.

Ces ensembles de mesures sur une même thématique (compétitivité, qualité et/ou environnement) peut soit traduire une volonté politique cohérente de mobiliser différents moyens sur un même objectif, soit laisser transparaître un manque de coordination entre différentes mesures. En l'absence de stratégie officielle pour le secteur oléicole, il n'est pas possible de conclure sur l'une ou l'autre des possibilités.

Efficiences des instruments

Les soutiens au secteur olive engagent des budgets considérables dans les Etats membres producteurs : en 2007, environ 2 200 millions €, représentant entre 12 % et 27 % du RPU selon les Etats membres.

La question de l'efficacité des ces soutiens (rapport entre le coût et l'efficacité des mesures) était donc tout à fait pertinente, mais elle est très difficile à étudier pour plusieurs raisons :

- La quantification des coûts (directs et indirects des soutiens) et celle des réalisations (efficacité), pour les rapporter l'une à l'autre, n'est pas possible.
- La construction de référentiels auxquels comparer un calcul d'efficacité pose le problème des objectifs des instruments. L'efficacité d'instruments n'ayant pas les mêmes objectifs n'est pas juste. Ceci ne permet notamment pas de comparer l'efficacité des mesures avant et après réforme.

En termes de soutien et de stabilisation du revenu des producteurs, les paiements découplés sont, par construction, très efficaces, puisque le soutien est direct, sans obligation de production. Seuls les coûts de gestion et le niveau d'exigence de la conditionnalité peuvent réduire l'efficacité.

A défaut de quantification de l'efficacité, nous avons analysé la simplification du régime de soutien au secteur par rapport à la période précédente. Il en ressort que la réforme n'a pas toujours eu un effet de

simplification : le maintien de soutiens couplés peut, mais pas toujours, constituer une source de complexité. En particulier, dans le cas du découplage partiel en Espagne, l'existence de deux types de surfaces éligibles pour les paiements, à savoir l'hectare SIG-Olive pour le paiement couplé et l'hectare SIG-PAC (correspondant à 10 000 m²) pour le paiement découplé complique fortement la gestion du découplage partiel : l'abandon de ce régime en 2010 devrait permettre une simplification des soutiens et une meilleure efficacité (nous avons vu, en question d'évaluation 4, que le paiement couplé, tel qu'il a été mis en œuvre, n'était pas efficace sur le maintien des oliveraies traditionnelles extensives et caractéristiques des paysages). Toutefois, si l'on tient compte de la période d'adaptation nécessaire à la mise en place de tout nouveau régime, on peut s'attendre à ce que les points de vue négatifs s'apaisent avec le temps.

Cohérence des instruments avec les principes de la réforme de 2003 et les objectifs globaux de l'UE

La cohérence est définie comme la mesure du degré de contradiction et de complémentarité entre des interventions ayant des objectifs ou des objets similaires. Les objectifs définis dans les différents textes structurants l'action de l'UE sont multiples (dont la Stratégie de Lisbonne pour la Croissance et l'Emploi, la Stratégie de développement durable, et pour l'agriculture le Traité de Rome et la réforme de 2003) et portent sur des aspects très variés. Nous avons centré notre discussion sur les thèmes de la compétitivité, de l'emploi, de la cohésion sociale et de l'environnement.

Les instruments en place depuis la réforme de 2003 et la réforme de 2004 sont, d'après leurs logiques d'action, cohérents avec un grand nombre d'objectifs. Le soutien au secteur est cohérent avec le maintien des emplois, des exploitations et des revenus agricole. En cela, c'est un facteur de cohésion sociale. Le découplage des aides et les instruments complémentaires mis en place sont cohérents avec la mise en place d'une structure des incitations basées sur la demande du marché, qui amène une restructuration du secteur favorable à une meilleure compétitivité des exploitations. Le soutien aux programmes de travail est facteur de progrès technique. Les BCAE et les soutiens couplés (article 69 et découplage partiel) sont cohérents avec les objectifs de protection de l'environnement. Toutefois, l'évaluation montre que l'article 69 et le découplage partiel ne ciblent pas suffisamment les oliveraies à haute valeur environnementale (et sociale) pour être efficaces vis-à-vis de la protection de l'environnement.

Cependant dans deux domaines les instruments en place nous ont semblé poser problème face aux objectifs de cohésion sociale et de compétitivité à long terme : la non prise en compte des disparités structurelles et naturelles, à l'heure de l'adoption par les Etats membres des instruments, et la non prise en compte des spécificités de l'oléiculture, en particulier l'inertie très lente d'adaptation du secteur aux évolutions de marché dans le sens de la diminution comme de l'expansion de la production. La poursuite d'une compétitivité élevée pour chacune des exploitations oléicoles et chacun des territoires oléicoles est une ambition élevée, mais peu ou difficilement compatible avec un maintien des exploitations traditionnelles dans un contexte de soutien découplé, peu compatible avec l'occupation des zones marginales par des acteurs économiques (enjeu environnemental, social et territorial).

D'où l'importance que les instruments existants destinés à soutenir le développement rural et les types d'agriculture de grande valeur sociale et environnementale, tels que le RDR et l'article 69 (68 après le bilan de santé) soient utilisés efficacement pour résoudre ces problèmes.

Les conclusions énoncées ci-dessus, nous amènent à formuler les recommandations suivantes.

8.2. Recommandations

Soutien aux programmes de travail des organisations d'opérateurs

Les effets des programmes de travail semblent positifs et prometteurs dans les Etats membres où ils ont été mis en œuvre. Par exemple, les résultats des entretiens suggèrent que dans ces Etats membres, où une part significative des budgets des programmes a été allouée à des actions de qualité, ces actions ont eu des effets sur l'amélioration de la qualité. Le cas de la France est particulièrement intéressant. Outre de progresser dans des thématiques collectives telles que la qualité, les techniques de production, la connaissance des marchés, la promotion, etc. (thématiques que nous identifions comme importante pour les filières) ce financement peut constituer un facteur de structuration de la filière (cela semble être le cas en Italie) autour des organisations d'opérateurs. Nous recommandons donc de conserver les soutiens aux programmes de travail.

Article 69

Malgré une pertinence certaine de l'instrument par rapport aux enjeux des secteurs olivicoles européens (environnement, qualité, commercialisation), sa mise en œuvre, au Portugal et en Grèce n'est, à ce stade, pas convaincante en termes de résultats. Ceci est dû à une absence de ciblage qui a conduit à un saupoudrage de l'aide sur un grand nombre de producteurs et la majeure partie de la production, au lieu de les orienter, comme prévu, sur types d'oliviculture particuliers *qui sont importants pour la protection ou l'amélioration de l'environnement ou pour l'amélioration de la qualité et de la commercialisation des produits.*

Malgré cette expérience peu convaincante en termes de résultats, nous recommandons néanmoins de conserver les soutiens de l'article 69 au secteur, sous certaines conditions :

- formulation d'objectifs clairs, ambitieux et quantitatifs,
- définition de mesures concrètes de mise en œuvre et de critères de sélection (ex : densité, non irrigation, en lien si possible avec les LFA)
- ciblage autant que possible sur les systèmes traditionnels extensifs dont la valeur environnementale et sociale est largement reconnue,
- renforcement de la coordination avec le RDR.

Une révision du texte communautaire, pour transformer ces conditions en exigences serait souhaitable, si l'on veut donner à cet instrument un vrai sens.

Qualité

La qualité est le premier attribut de la production oléicole. C'est son principal atout compétitif par rapport aux autres huiles végétales produites à coûts bien moindres. Pour la poursuite du développement de la production oléicole, la préservation et la poursuite de la promotion de cette qualité (et de l'image de la production au sens large) sont des priorités importantes. Nous recommandons donc sur ce thème :

- de s'assurer que toutes les AOP/IGP proposées par les groupes de producteurs expriment un véritable lien à un territoire spécifique et doter ainsi les producteurs d'un outil marketing fort permettant de promouvoir la qualité liée à l'origine,
- de lancer une réflexion sur les avantages et les inconvénients des certifications ou dispositifs de labellisation englobant des territoires vastes, tels que les régions Andalous et Crète, en tant qu'outils pour le développement de la consommation dans les nouveaux pays consommateurs,
- d'apporter un soutien financier à des mesures d'accompagnement (formations sur les stratégies marketing pour les gérants de coopératives, participation / organisation de foires commerciales

dans les nouveaux pays consommateurs, études de marché, etc.) dans le cadre des programmes de travail des organisations d'opérateurs mais aussi pour d'autres types d'organisations tels que les groupes de producteurs gérant les AOP/IGP, les coopératives impliquées dans la production biologique, etc.,

- le développement des débouchés par la promotion de la production, notamment dans les nouveaux pays consommateurs, et le développement d'utilisations variées de l'huile (les actions des programmes de travail et les campagnes de promotion devraient être maintenues, voire développées),
- la poursuite des recherches et innovation sur les caractéristiques de l'huile d'olive et leur diffusion Ici aussi les programmes de travail, mais également la recherche fondamentale doivent intervenir.

Compétitivité

Plus largement sur la compétitivité, il est ressorti de l'évaluation des écarts de compétitivité de l'oliviculture entre régions pour des systèmes de production relativement similaires. L'un des facteurs explicatifs identifiés est le morcellement de la structure foncière (taille moyenne des exploitations en Puglia de 1,7 ha contre respectivement 8 et 7,2 ha en Andalucía et Alentejo) qui limite les investissements sur l'exploitation. On peut donc recommander une restructuration foncière dans les zones où les exploitations sont très morcelées, notamment dans les zones où une mécanisation de la récolte serait possible.

Systèmes traditionnels et extensifs et environnement

La production oléicole occupe de larges parties du territoire des pays producteurs. Souvent les espaces où sont implantées les oliveraies sont des zones de montagne, en pente, à sols fragiles dans des régions sèches (des zones défavorisées), alors que le développement actuel de l'oléiculture est exclusivement celui des systèmes modernes intensifs localisés en plaine. Dans les territoires marginaux, les systèmes de culture sont souvent des systèmes traditionnels extensifs, dont les externalités positives environnementales, sociales et culturelles sont reconnues (formation de paysage, lutte contre l'érosion des sols, maintien de la biodiversité, lutte contre les incendies, maintien d'activité, etc.). Or, une partie de ces oliveraies est menacée d'abandon ou de conversion du fait principalement de rendements faibles, de l'accès difficile au marché, de pentes fortes qui limitent les possibilités de mécaniser, de la dimension insuffisante des exploitations. Le maintien de ces oliveraies traditionnelles est donc une priorité. Des aides spécifiques pour ces systèmes sont nécessaires. C'est pourquoi nous proposons de cibler les soutiens liés à l'article 69 (nouvellement article 68) sur ces exploitations, en accordant un soin particulier à la définition des critères de sélection (importance de la subsidiarité).

Il existe certes déjà un dispositif destiné à soutenir les exploitations agricoles dans les zones défavorisées : les aides LFA. Néanmoins, pour répondre à l'objectif de maintien des oliveraies traditionnelles extensives il nous semble important de compléter ce dispositif pour plusieurs raisons. La première est que dans certaines régions en Italie (comme Puglia), les exploitations olivicoles ne peuvent pas bénéficier des aides LFA. De plus, nous avons vu que le zonage LFA ne recoupe pas complètement les zones de localisation des oliveraies traditionnelles extensives : c'est le cas pour les LFA de montagne, où la majorité des oliveraies sont a priori des systèmes traditionnels extensifs, mais cela n'est pas vrai pour les LFA intermédiaires dans lesquelles il y a des oliveraies intensives. On peut signaler à ce propos qu'une redéfinition des critères de zonage LFA est en discussion et pourra apporter des éléments nouveaux. C'est pourquoi nous proposons d'utiliser l'article 69 pour répondre à cet objectif dans le secteur oléicole, à condition qu'il soit amélioré, avec en complément des mesures du RDR.

Cohérence avec le RDR

Les soutiens du premier pilier de la PAC au secteur oléicole et ceux du RDR sont globalement cohérents. Toutefois, compte tenu des attributs du secteur (localisation dans des zones marginales, nature pérenne, importance des systèmes de production traditionnels, rentabilité de long terme, etc.), l'oléiculture participe fortement au maintien des paysages, à la préservation de l'environnement et au

développement socio-économique des zones rurales, qui sont bien les préoccupations du RDR. Pour cette raison, la mise en cohérence du RDR et des soutiens du 1^{er} pilier doit continuer à être une préoccupation permanente dans tous les territoires, pour assurer une meilleure synergie des soutiens (par exemple entre art. 69 et zonage LFA, entre art 69 et MAE, entre aides aux investissements du RDR et soutiens aux programmes de travail des organisations d'opérateurs, etc.).

9. BIBLIOGRAPHIE

- ADE. *Evaluation des impacts des principales mesures de l'OCM dans le secteur de l'huile d'olive*. s.l. : s.n., 2002, 192 p.
- ADE. *Evaluation de la politique communautaire des oléagineux*. s.l. : s.n., 2001, 225 p.
- Agencia para el Aceite de oliva. *Informe de gestion de la campana 2007/08 : Agencia para el aceite de oliva*. Centro de Publicaciones, Madrid : Ministerio de Agricultura Pesca y Alimentacion, 2008, 2007/08, 82 p.
- Araque Jiménez E., Gallego Simón V., Sánchez Martínez J. «El olivar regado en la provincia de Jaén». *Investigaciones geográficas*, 2002, (28), pp. 5-32.
- Arriaza M, Guzman J R, Nekhay O, Gomez-Limon J A. *Marginality and Restoration of Olive Plantations in Andalusia*. In : the XIth Congress of the EAAE, Copenhagen, Denmark, 24/08/2005, 8 p.
- Baldock D, Dwyer J, Vinas J. *Environmental integration and the CAP : A report to the European Commission, DG Agriculture*. s.l. : IEEP, 2002, 113 p.
- Baldock D., Caraveli H., Dwyer J., Einschütz S., Petersen J.E., Sumpsi-Vinas J., Varela-Ortega C. *The environmental impacts of irrigation in the European Union : A report to the Environment Directorate of the European Commission*. s.l. : IEEP, 2003, 147 p.
- Beaufoy G. «Reflections from external evaluators on the future of olive production systems on sloping land». *Journal of Environmental Management*, 2008, (89), pp. 140-142.
- Beaufoy G. «Olives in Spain - an update». *La Cañada*, 2005, (19), p 8.
- Beaufoy G. «Possible implications of the latest CAP reforms for HNV olive groves». *La Cañada*, 2004, (18), pp 11-12.
- Beaufoy G. *The environmental impact of olive oil production in the European Union : practical option for improving the environmental impact*. s.l. : CE, 2001, 74 p.
- Brandeis A. *L'olivier, un arbre millénaire pour une production d'avenir*. s.l. : Agreste, 4 p.
- Chimi H. «Technologies d'extraction de l'huile d'olive et de gestion de sa qualité». *Transfert de technologie en agriculture - Bulletin mensuel d'information et de liaison du PNTTA*, 2006, (141),
- Cohen M., Godron M., Angles S., Marquez C. *The paradox of the olive-tree landscape A case study in Sierra Magina (Andalucía)*. In : PECSRL The Permanent European Conference for the study of the rural landscape-23rd session "Landscapes, identities and development", Lisbon et Obidos, Portugal, 01/09/2008, 6 p.
- Commission Européenne. *Communication from the commission to the council and the european parliament accomplishing a sustainable agricultural model for Europe through the reformed CAP – the tobacco, olive oil, cotton and sugar sectors*. s.l. : s.n., 2003, 24 p.
- Consejería de agricultura y pesca. *El sector del aceite de oliva y de la aceituna de mesa en Andalucía*. s.l. : Junta de Andalucía, 2008, 102 p.
- Cáceres Clavero F, Riccioli C, Martinez Navarro E, Garcia Collado R. *Case study : "Baena" PDO extra virgin olive oil*. s.l. : European Commission DG IRC-IPTS, Junta de Andalucía, 2006, 57 p.
- Dekhili S, D'hauteville F. *Place de l'origine dans la qualité et dimensions de l'image: perceptions des experts Français et Tunisiens, cas de l'huile d'olive*. Séries MOISA en ligne : ENSAM UMR MOISA Marchés, Organisations, Institutions et Stratégies d'Acteurs, 2006, session 3, 19 p.
- Direction Générale de l'Agriculture. *Le secteur de l'huile d'olive et des olives de table*. s.l. : Commission européenne, 2003, 50 p.

Dosba F. «En quoi la culture de l'olivier peut-elle contribuer au développement durable en France?». *OCL Oléagineux Corps Gras Lipides*, 2004, 11 (3), pp. 223-224.

Fleskens L. *Conservation scenarios for olive farming on sloping land in de Mediterranean : PhD Thesis*. Thèse, Production Ecology and Resource Conservation, Wageningen University, 2007, 219 p.

Fleskens L. *Overview of production costs for Sloping and Mountainous olive Plantation Systems (SMOPS) under different circumstances : OLIVERO Working Paper No 3*. s.l. : Wageningen University, Erosion and Soil & Water Conservation Group, 2005, 3, 91 p.

García Brenes D. *La rentabilidad economica del cultivo del olivar en Andalucía: la rentas de capital y del trabajo familiar*. In : Foro economico y social, 8 p.

García Brenes D. «El olivar en Andalucía y el sistema de protección de la Unión europea». *Problemas del desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, 2006 a), 37 (145), pp. 153-176.

García Brenes D. «Reestructuración, explotaciones unifamiliares y el cultivo del olivar en Andalucía». *Economía, Sociedad y Territorio*, 2006 b), 6 (21), pp. 119-150.

García Brenes M.D. «Repercusiones sociales y económicas del sector de la aceituna de mesa». *Grasas y aceites*, 2007, 1 (58), pp. 56-63.

García Brenes M.D. *El olivar de regadío en andalucía. un cultivo insostenible y con un marco institucional favorable*. In : IV Congreso Iberico de Gestión y Planificación del Agua, Tortosa, Catalogne, 09/12/2004, 9 p.

Gomez J A. *Olive production on mountainous areas in Andalusia: a case study*. In : Atti Convegno Europeo, Matera, 12/10/2004, pp. 27-34.

Massoli B. (coord.). *Le infrastrutture delle aziende agricole : 5° Censimento generale dell'agricoltura*. s.l. : Istituto nazionale di statistica (Istat), 2000,

Metzidakis I. (ed.). *Recommendation for olive orchards that will be abandoned : OLIVERO Project Communication No. 9*. s.l. : s.n., 2006, 21 p.

Mili S., Mahlau M. *Characterization of European Olive Oil Production and Markets*. s.l. : CISC - Consejo Superior de Investigaciones Científicas (Madrid), 2005, 75p.

Mili S. *Market dynamics and policy reforms in the EU olive oil industry : and exploratory assessment*. In : 98th EAAE Seminar "Marketing dynamics within the global trading system : New perspectives", Chania, Crete, Grèce, 29/06/2006, 19 p.

Oréade-Brèche. *Évaluation de l'impact environnemental des organisations communes de marché (OCM) des cultures permanentes*. s.l. : s.n., 2005, 300 p.

Pupo d'Andrea M R. «Il mercato mondiale dell'olio d'oliva: attori, dinamiche, prospettive e bisogni di ricerca» *agrireregionieuropa*, 2007, (anno 3, numero 10),
http://agrireregionieuropa.univpm.it/dettart.php?id_articolo=266, 15/07/2009.

Roselli L., de Gennaro B., Cimino O., Medicamento U. *The effects of the CAP reform process on Italian olive tree farming*. In : 109th EAAE Seminar "The CAP after the Fischler reform: national implementations, impact assessment and the agenda for future reforms, Viterbo, Italy, 20/11/2008, 20 p.

Sánchez Martínez J.D., Gallego Simón V.J., Araque Jiménez E. «El monocultivo olivarero jiennense: ¿del productivismo a la sostenibilidad?». *Boletín de la A.G.E. (Asociación de Geógrafos Españoles)*, 2008, (47), pp 245-270.

Sánchez Martínez J.D., Gallego Simón V.J., Araque Jiménez E. *The new olive grove landscape of Andalusia*. In : PECSRL The Permanent European Conference for the study of the rural landscape-23rd session "Landscapes, identities and development", Lisbon et Obidos, Portugal, 01/09/2008, 10 p.

de Graaff J, Eppink LAJ. «Olive oil production and soil conservation in southern Spain, in relation to EU subsidy policies». *Land Use Policy*, 1999, (16 (1999)), pp. 259-267.

de Graaff, J. (Ed.). *Perspectives of Different Types of Sloping and Mountainous Olive Plantation Systems (SMOPS)*. : *OLIVERO Working Paper No. 4*. s.l. : Wageningen University, Erosion and Soil & Water conservation group, 2005, 4, 234 p.