



Evaluation des impacts des principales mesures de l'OCM dans le secteur de l'huile d'olive

Volume 1 - Rapport final

Décembre 2002

ADE s.a.
Rue de Clairvaux, 40
B-1348 Louvain-la-Neuve
Belgium
Tél.: +32 10 45 45 10
Tél.: +32 10 45 40 99
E-mail: ade@ade.be
Web : www.ade.be

La présente étude, financée par la Commission Européenne, a été réalisée par la Société ADE.

Elle n'engage que ses auteurs et ne reflète pas nécessairement l'opinion de la Commission Européenne.

Table des matières

1.	RÉSUMÉ DES PRINCIPALES OBSERVATIONS, CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS.....	11
	DU RÈGLEMENT N° 136/66 À LA RÉFORME DE 1998	11
	UN FORT DYNAMISME DE LA PRODUCTION ET DE LA DEMANDE.....	12
	L'AIDE À LA PRODUCTION JOUE UN RÔLE IMPORTANT DANS LA FORMATION DU REVENU DES EXPLOITATIONS AGRICOLES	13
	ENVIRONNEMENT, STRUCTURES, DÉVELOPPEMENT RURAL.....	14
	RECOMMANDATIONS	15
2.	LE MARCHÉ MONDIAL DE L'HUILE D'OLIVE ET LA PLACE DE L'UNION EUROPÉENNE.....	17
2.1	LA PRODUCTION	17
2.2	LA CONSOMMATION	19
2.3	LES STOCKS	22
2.4	LES ÉCHANGES COMMERCIAUX	23
2.5	LES PRIX	26
3.	L'ORGANISATION COMMUNE DE MARCHÉ DE L'HUILE D'OLIVE	27
3.1	L'ÉTABLISSEMENT D'UNE ORGANISATION COMMUNE DE MARCHÉ	27
3.2	LES PRINCIPALES MODIFICATIONS DE 1966 À 1998.....	31
3.3	LES MODIFICATIONS DE 1998	34
4.	LES INCIDENCES DE L'OCM SUR L'OFFRE COMMUNAUTAIRE D'HUILE D'OLIVE	39
4.1	DANS QUELLE MESURE LES INSTRUMENTS DE L'OCM, ET NOTAMMENT LE MODE DE GESTION ET DE CALCUL DE L'AIDE, ONT-ILS PERMIS UN DÉVELOPPEMENT MAÎTRISÉ DE L'OFFRE COMMUNAUTAIRE ?	39
5.	LES INCIDENCES DE L'OCM SUR LA DEMANDE INTÉRIEURE ET EXTÉRIEURE D'HUILE D'OLIVE	53
5.1	L'AIDE À LA PRODUCTION ET LE PRIX PERÇU PAR LE PRODUCTEUR ONT-ILS EU UN IMPACT SUFFISANT SUR LE NIVEAU DES PRIX À LA CONSOMMATION POUR AGIR SUR LE VOLUME DE LA DEMANDE ?.....	53
5.2	LE RÉGIME DES ÉCHANGES, EN PARTICULIER LE TPA ET LES RESTITUTIONS À L'EXPORTATION, A-T-IL PERMIS D'AMÉLIORER LA POSITION DE L'UNION EUROPÉENNE SUR LE MARCHÉ MONDIAL ?	73
5.3	L'IMPACT DES NORMES DE COMMERCIALISATION SUR LES CARACTÉRISTIQUES PAR CATÉGORIE DU PRODUIT OFFERT (Y INCLUS L'AUTHENTICITÉ DU PRODUIT) A-T-IL ÉTÉ SUFFISANT POUR AUGMENTER LA DEMANDE ?.....	80
6.	LES INCIDENCES DE L'OCM SUR L'ÉQUILIBRE DU MARCHÉ INTÉRIEUR DE L'HUILE D'OLIVE.....	91
6.1.	LES MESURES DE L'OCM ONT-ELLES PERMIS D'ATTEINDRE UN ÉQUILIBRE EN	

	VOLUME DU MARCHÉ ?	91
6.2	SI LES MESURES DE L'OCM ONT PERMIS D'ATTEINDRE UN ÉQUILIBRE EN VOLUME DU MARCHÉ, L'ONT-ELLES PERMIS À UN COÛT RAISONNABLE ?	102
7.	LES INCIDENCES DE L'OCM SUR LE REVENU DES PRODUCTEURS.....	109
7.1	LES INSTRUMENTS DE L'OCM ONT-ILS PERMIS AUX PRODUCTEURS D'OBTENIR UNE RECETTE UNITAIRE (AIDE + PRIX DE MARCHÉ) PROCHE DU PRIX INDICATIF DÉFINI PAR LA RÉGLEMENTATION ?.....	109
7.2	EN PARTICULIER, LES MESURES DE STOCKAGE ONT-ELLES CONTRIBUÉ DE MANIÈRE SIGNIFICATIVE AU SOUTIEN DES PRIX AU PRODUCTEUR ?.....	120
7.3	LA RECETTE UNITAIRE FINALEMENT PERÇUE ET LES QUANTITÉS ÉCOULÉES ONT-ELLES CONTRIBUÉ DE MANIÈRE SIGNIFICATIVE AU REVENU ÉQUITABLE DES PRODUCTEURS?.....	132
7.4	L'IMPACT DES INSTRUMENTS DE L'OCM SUR LE REVENU DES PRODUCTEURS A-T-IL ÉTÉ OBTENU À UN COÛT RAISONNABLE ?	143
8.	LES INCIDENCES DE L'OCM SUR LA STRUCTURE DU SECTEUR, SUR L'ENVIRONNEMENT ET SUR LE DÉVELOPPEMENT DES ZONES RURALES	151
8.1	LES INSTRUMENTS DE L'OCM ONT-ILS INDUIT UNE STRUCTURATION DU SECTEUR QUI A RENFORCÉ PLUS PARTICULIÈREMENT LA POSITION DES PRODUCTEURS DANS LA FILIÈRE ?	151
8.2	L'ENSEMBLE DES MESURES DE L'OCM A-T-IL CONTRIBUÉ À AMÉLIORER L'IMPACT ENVIRONNEMENTAL DE LA FILIÈRE ?.....	157
8.3	L'ENSEMBLE DES MESURES DE L'OCM A-T-IL CONTRIBUÉ DE MANIÈRE SIGNIFICATIVE AU DÉVELOPPEMENT D'UNE ACTIVITÉ RURALE DANS LES ZONES DE TRADITION OLÉICOLE?	167
9.	CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS.....	177
9.1	LES OBJECTIFS DE L'OCM HUILE D'OLIVE	177
9.2	EVALUATION GLOBALE DE L'OCM HUILE D'OLIVE.....	179
9.3	RECOMMANDATIONS.....	185

ANNEXES

ANNEXE 1 - OLÉICULTURE : SUPERFICIES, RENDEMENTS, PRODUCTION

Annexe 1.1 - Espagne - Oléiculture : Superficies, Rendements, Production

Annexe 1.2 - Grèce - Oléiculture : Superficies, Rendements, Production

Annexe 1.3 - Italie - Oléiculture : Superficies, Rendements, Production

ANNEXE 2 - UNION EUROPÉENNE – BILANS DES RESSOURCES ET UTILISATIONS D'HUILE D'OLIVE DE 1987/1988 A 2000/2001

ANNEXE 3 - UNION EUROPÉENNE – EXPORTATIONS ET IMPORTATIONS D'HUILE D'OLIVE DE 1990 À 2000

ANNEXE 4 - UNION EUROPÉENNE – PRIX DE GROS ET DE DÉTAIL DE L'HUILE D'OLIVE

ANNEXE 5 - RÉSULTATS D'EXPLOITATION DES EXPLOITATIONS OLÉICOLES SPÉCIALISÉES

ANNEXE 6 - DÉPENSES DU BUDGET COMMUNAUTAIRE AU TITRE DE L'OCM HUILE D'OLIVE

ANNEXE 7 UNION EUROPÉENNE : DISTRIBUTION PAR CLASSES DE TAILLE DES EXPLOITATIONS OLÉICOLES, DE LA SUPERFICIE CULTIVÉE EN OLIVIERS, DE LA PRODUCTION D'HUILE ET DE L'AIDE À LA PRODUCTION

1. Résumé des principales observations, conclusions et recommandations

La présente étude est une évaluation de l'Organisation Commune de Marché de l'huile d'olive sur la période 1995-2000. En conformité avec le Cahier des Charges de l'étude, elle s'efforce de répondre à une série de treize questions évaluatives portant sur les impacts de l'OCM sur l'offre d'huile d'olive dans l'Union Européenne, sur la demande intérieure et extérieure de ce produit, sur l'équilibre du marché, sur le revenu des producteurs, et sur des aspects de caractère transversal tels que l'organisation du secteur, l'environnement ou le développement des zones oléicoles.

Du Règlement n° 136/66 à la réforme de 1998

La politique communautaire de l'huile d'olive trouve son origine dans un règlement de 1966 relatif aux oléagineux. La Communauté européenne, composée alors de 6 pays, dont un seul, l'Italie, était un producteur important d'huile d'olive, était à cette date importatrice nette de ce produit. Par la suite, l'adhésion de la Grèce en 1981, puis de l'Espagne et du Portugal en 1986, ont radicalement modifié cette situation.

L'Union européenne occupe aujourd'hui sur le marché mondial de l'huile d'olive une position largement dominante. Elle assure les trois quarts de la production mondiale de ce produit, représente une proportion équivalente de la consommation mondiale, constitue le principal débouché des exportations des autres pays producteurs du bassin méditerranéen, et est elle-même un important exportateur à destination de pays qui, tels les Etats-Unis, le Brésil, l'Australie ou le Japon, s'ouvrent à la consommation d'huile d'olive (Chapitre 2).

Pourtant, malgré ce changement radical de la position de l'Union Européenne sur le marché oléicole mondial, les mécanismes de base institués par le règlement de 1966, s'ils ont été aménagés à de multiples reprises dans leurs modalités, n'ont pas été profondément modifiés jusqu'à 1998 (Chapitre 3). Ces mécanismes reposaient sur :

- la fixation d'un ensemble de prix de référence (prix indicatif, prix représentatif de marché, prix d'intervention, prix de seuil) encadrant les interventions communautaires sur le marché ;
- une aide à la production sous la forme d'une subvention à la tonne d'huile produite ;
- une aide à la consommation consistant en une subvention versée aux entreprises d'embouteillage ;
- un dispositif de stockage d'intervention fonctionnant comme une garantie de prix minimum donnée aux producteurs ;
- une protection du marché intérieur par un prélèvement sur les importations, puis par un droit de douane ;

- la possibilité pour les exportateurs de percevoir des restitutions ou subventions à l'exportation.

En 1986, ce dispositif avait été complété par l'institution d'une Quantité Maximum Garantie. S'il advenait que la production communautaire d'huile d'olive dépasse la QMG, le taux de l'aide à la production était réduit en proportion pour tous les Etats membres producteurs.

La réforme de 1998 a :

- aboli les prix de référence ;
- supprimé le stockage d'intervention, mais en maintenant la possibilité sous certaines conditions d'une aide communautaire au stockage privé ;
- éliminé les aides à la consommation, dont le taux avait été déjà graduellement abaissé au cours des années précédentes ;
- conservé dans leur principe les restitutions à l'exportation, mais à un taux qui a depuis lors été maintenu à zéro ;
- appliqué à tous les producteurs oléicoles une aide déterminée sur la base de leur production effective, alors que l'aide aux petits producteurs était jusqu'à cette date calculée par référence à une production estimée conventionnellement ;
- substitué à la QMG des Quantités Nationales Garanties propres à chaque pays producteur ;
- décidé que la production des oliveraies plantées après le 1^{er} Mai 1998 ne serait pas éligible à l'aide¹.

Un fort dynamisme de la production et de la demande

La production d'huile d'olive dans les cinq pays producteurs de l'Union Européenne, qui évoluait au cours des années 80 sur une tendance de très faible croissance de l'ordre de 0,6% l'an, s'est brusquement accélérée au cours des années 90 au cours desquelles elle a progressé sur un rythme proche de 5% l'an (Chapitre 4).

L'extension des superficies plantées en oliviers et la densification des oliveraies, mais aussi l'intensification de la culture par le recours à l'irrigation, à la fertilisation chimique, aux traitements phytosanitaires, à des soins plus attentifs données aux arbres, et l'amélioration du rendement en huile des opérations de moulinage des olives ont conjointement concouru à ce résultat.

L'aide à la production, dont le bénéfice a été graduellement étendu aux oléiculteurs espagnols et portugais, et dont le taux pour les oléiculteurs italiens et grecs a été augmenté de 85,67 Euros par 100 kg en 1987/88 à 142,20 Euros par 100 kg en 1994/95 avant d'être légèrement abaissé à 132,25 Euros par 100 kg en 1998/99, a été un des facteurs stimulants de cette croissance de la production.

¹ Une disposition analogue avait existé antérieurement, mais avait été levée après l'adhésion de l'Espagne et du Portugal.

Mais le dynamisme de la production doit aussi au soutien de la demande tant intérieure qu'extérieure. On pouvait craindre en effet que l'augmentation de l'offre ne se heurte aux limites du marché et ne provoque une forte baisse des prix. Il n'en a rien été. Au contraire, en conséquence des sévères sécheresses qui ont amputé la production espagnole en 1995 et 1996, les prix de gros de l'huile d'olive ont flambé au milieu des années 90 avant de retrouver en fin de période les niveaux qui étaient les leurs au début de la décennie.

Les analyses effectuées sur le mouvement des quantités et des prix montrent que la consommation d'huile d'olive est peu dynamique et peu sensible aux variations des prix dans les grands pays consommateurs que sont l'Italie et la Grèce, mais qu'elle est en revanche sensible au mouvement des prix et très rapidement croissante, à partir d'un niveau il est vrai très faible, dans les pays européens non-producteurs. L'Espagne présente le cas intermédiaire d'un pays gros consommateur, mais où l'élasticité-prix de la demande d'huile d'olive est relativement élevée du fait de la concurrence entre celle-ci et les huiles de graines, et où l'on observe par ailleurs un déplacement de consommation de l'huile d'olive composée vers l'huile vierge avec augmentation de la part de marché globale des huiles d'olive relativement aux autres huiles (Chapitre 5).

Le régime du Trafic de Perfectionnement Actif (TPA), qui est potentiellement un instrument d'amélioration de la compétitivité des exportations européennes d'huile d'olive vers les pays tiers, a été essentiellement utilisé pour maintenir les parts de marché des exportateurs européens lorsque la demande intérieure communautaire tendait à absorber l'intégralité de la production d'huile d'olive de l'Union Européenne.

Au total, la très rapide croissance des petits marchés que sont les pays européens non-producteurs et les pays tiers importateurs d'huile d'olive européenne, ajoutant ses effets à une croissance beaucoup plus modérée de la consommation dans les grands pays producteurs et consommateurs, l'expansion de l'offre a été absorbée sans déséquilibre manifeste du marché (Chapitre 6). Ce résultat est d'autant plus remarquable que les aménagements apportés à l'OCM Huile d'Olive dans la première moitié des années 90, puis sa réforme en 1998, ont renforcé les mécanismes de soutien de l'offre au détriment des instruments de stimulation de la demande, qui étaient, il est vrai d'une efficacité douteuse.

L'aide à la production joue un rôle important dans la formation du revenu des exploitations agricoles

Les analyses faites dans cette étude sur le revenu des exploitations oléicoles s'appuient sur les résultats du Réseau d'Information Comptable Agricole (RICA), qui seul offre les garanties de rigueur et de comparabilité que requiert ce type de travail. En contrepartie, ces résultats ne portent que sur les seules exploitations professionnelles, laissant de côté les exploitations à temps partiel extrêmement nombreuses dans le secteur oléicole.

Il ressort de ces analyses que l'aide à la production joue un rôle important dans la formation du revenu agricole. En moyenne sur les années 1995-1999 elle a contribué à la formation du produit brut par 100 kg d'huile à hauteur de 27% à 30% selon les pays, tandis que 70% à 73% de ce produit provenait de la vente de l'huile (Chapitre 7).

Pour autant, l'aide à la production n'est pas un instrument très efficace en regard de l'objectif de revenu agricole équitable assigné à la politique agricole.

Si l'on considère que le revenu des oléiculteurs peut être jugé équitable dès lors qu'il est égal ou supérieur à celui des actifs familiaux employés sur des exploitations pratiquant d'autres systèmes de production, l'analyse permet de conclure que ce résultat est atteint en Espagne et au Portugal, bien qu'à des niveaux de revenu très inégaux de l'un à l'autre de ces pays. Par contre, en Italie et surtout en Grèce, le revenu par actif agricole est inférieur dans les exploitations oléicoles à ce qu'il est en moyenne dans l'ensemble des exploitations.

Mais par delà ces résultats très globaux, on relève:

- que d'un pays à l'autre dans l'Union Européenne le revenu par actif des oléiculteurs enregistre des différences très largement supérieures aux écarts de niveau de vie entre ces pays ;
- que de même, d'une région à l'autre au sein d'un même pays, les écarts de revenu des exploitations oléicoles peuvent être de grande ampleur ;
- que l'aide à la production est sans effet délibéré sur les fluctuations de revenu des exploitations oléicoles ;
- qu'enfin, beaucoup plus que le niveau de l'aide ou même le prix de vente de l'huile, l'élément qui exerce l'influence la plus massive sur le revenu agricole est la productivité du travail, telle qu'on peut l'appréhender à travers le rapport entre la superficie cultivée en oliviers et le nombre des actifs employés sur l'exploitation.

Cette dernière observation marque les limites de l'action que l'aide directe à la production ou les interventions de l'OCM sur l'équilibre du marché peuvent avoir sur le revenu agricole. Elle a pour conséquence que dans ce secteur, comme d'ailleurs dans les autres secteurs couverts par la politique agricole commune, une proportion importante du budget total de l'aide va à un nombre limité de grandes exploitations.

Environnement, structures, développement rural

Bien que moins porteuse de dangers pour l'environnement que bien d'autres cultures, l'oléiculture, lorsqu'elle est pratiquée sous une forme intensive, peut être source de risques écologiques. Par ailleurs, le moulinage des olives s'accompagne d'une production d'eaux polluées dont le traitement et l'élimination soulèvent des problèmes délicats lorsque la production oléicole se développe et se concentre. L'aide à la production, dans la mesure où elle stimule l'intensification de la production oléicole et sa concentration dans les zones les plus favorables, a une certaine part de responsabilité dans ces problèmes.

Les organisations de producteurs créées dans le cadre de l'OCM Huile d'Olive ont pour vocation première de gérer la distribution de l'aide à la production. Cela a pour conséquence qu'elles regroupent dans une même structure un grand nombre d'oléiculteurs dont les statuts sont extrêmement divers, des exploitants à temps partiel non résidents aux gestionnaires de grandes exploitations en culture intensive, et dont par suite les préoccupations sont également très diverses, voire divergentes. La composition très hétérogène des organisations de producteurs apparaît ainsi comme un obstacle à leur

capacité d'initiative. On observe cependant des cas où des organisations de producteurs ont engagé des actions d'intérêt collectif. Mais elles l'ont fait d'autant mieux qu'elles se sont créées et développées en synergie avec des organisations agricoles préexistantes.

La production oléicole induit à son amont et à son aval une large gamme d'activités qui, pour de raisons techniques, ou pour des raisons économiques lorsque le secteur oléicole atteint une taille critique, tendent à se localiser au voisinage des oliveraies. L'oléiculture peut être ainsi, comme on peut le montrer sur l'exemple de la région de Jaen en Espagne, le moteur d'un processus de développement économique et social des régions où elle est implantée. L'OCM ne dispose pas d'instruments par lesquels elle agirait directement sur ce phénomène. Mais elle y contribue indirectement par le soutien au revenu des oléiculteurs et en assurant l'équilibre du marché.

Recommandations

Passage à une aide à l'hectare ...

La principale recommandation formulée dans cette étude est de passer d'une aide à la quantité produite à une aide à l'hectare. Un tel système aurait pour premier mérite de laisser au seul prix de marché le soin d'orienter les décisions de production des oléiculteurs, se conformant ainsi au principe affirmé dans l'Agenda 2000 et repris dans la révision de la PAC à mi-parcours² selon laquelle "les aides directes au revenu ne devraient pas influencer les décisions des agriculteurs en matière de production."

... à taux identique pour toutes les exploitations en toutes régions ...

Si l'on considère que l'aide directe a pour vocation première d'apporter aux agriculteurs, dans le souci de leur assurer un revenu équitable, un complément de revenu s'ajoutant à celui que leur fournit la vente de leurs produits, il serait logique que l'aide soit versée au même taux par hectare à tous les oléiculteurs en toutes régions de sorte que, relativement à la recette obtenue sur le marché, le taux de l'aide soit d'autant plus élevé que les conditions de production sont plus difficiles et les rendements plus faibles.

... sans modulation en fonction de la qualité ...

Les différentes catégories d'huile d'olive se vendent à des prix différents. Un nombre croissant d'oléiculteurs s'imposent les contraintes liées à la production d'huile commercialisée sous label AOP ou IGP, mais obtiennent en contrepartie un prix de vente plus élevé. En d'autres termes, les consommateurs, ou plus largement le marché, ont des préférences et les expriment à travers une différenciation des prix des huiles sur des critères de qualité. Nous ne voyons aucun besoin d'une intervention de l'institution communautaire dans ce mécanisme.

² Communication de la Commission au Conseil et au Parlement Européen, Révision à mi-parcours de la politique agricole commune, COM(2002) 394 final, Bruxelles, 10.07.2002.

En revanche, il y a nécessité que l'institution communautaire crée les conditions d'une information précise et fiable des consommateurs, homogène à travers l'ensemble de l'Union, sur la nature de l'huile qu'ils achètent et qu'elle leur garantisse que ce produit offre toutes les garanties souhaitables en matière de sécurité alimentaire. C'est au demeurant ce qu'elle fait dans la ligne des propositions de sa communication sur la politique de la qualité³.

... mais en liant le paiement de l'aide au respect de bonnes pratiques agricoles.

Les risques écologiques associés à l'oléiculture peuvent être considérablement réduits par le respect de pratiques agricoles adaptées qu'il est concevable de consigner dans des Codes de Bonnes Pratiques Oléicoles tenant compte, le cas échéant, des spécificités régionales.

L'OCM Huile d'Olive pourrait contribuer, dans un premier temps, à la formulation de ces bonnes pratiques. Dans un second temps, il pourrait être envisagé d'accorder aux oléiculteurs qui respectent ces pratiques une prime à l'hectare qui viendrait s'ajouter à l'aide à l'hectare, voire même, si les risques écologiques sont jugés sérieux, de conditionner le versement de l'aide à l'hectare au respect de ces pratiques. Cette mesure pourrait s'inscrire dans le système de modulation dynamique obligatoire que la Commission propose d'instituer, ou faire l'objet de mesures de modulation prises à l'initiative des Etats membres comme il leur est déjà loisible de le faire.

Les autres recommandations présentées dans le rapport sont :

- d'améliorer la connaissance statistique du secteur ;
- d'explicitier la stratégie poursuivie par la politique communautaire de l'huile d'olive ;
- d'étudier les impacts environnementaux du moulinage des olives et des autres activités industrielles de la filière oléicole ;
- d'inscrire dans la réglementation communautaire que l'agrément des moulins est subordonné à la mise en œuvre de dispositifs de traitement et d'élimination des eaux usées ;
- d'aider au maintien de l'activité oléicole dans les zones menacées de désertification ;
- de maintenir le régime TPA et envisager une ouverture du marché ;
- de maintenir l'aide au stockage privé dans les situations de crise manifeste ;
- de poursuivre les campagnes de promotion.

³ Commission des Communautés Européennes, Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement Européen sur la stratégie de la qualité pour l'huile d'olive, COM(2000) 855 final, Bruxelles, 21.12.2000.

2. Le marché mondial de l'huile d'olive et la place de l'Union Européenne

Dans ce chapitre, ainsi que dans le chapitre suivant, on vise à fournir au lecteur, de manière concise, les éléments de contexte nécessaires à la lecture de l'analyse des questions évaluatives qui est présentée dans la suite.

2.1 La production

L'huile d'olive représente environ 3% du marché mondial des huiles comestibles⁴. Selon les estimations du Conseil Oléicole International (COI), la production mondiale d'huile d'olive, y compris l'huile de grignons d'olive, s'est établie à 2,1 millions de tonnes en moyenne sur la décennie 1990. A titre de comparaison, la production mondiale des huiles de soja et de palme est supérieure à 20 millions de tonnes, et la production mondiale d'huile de colza de l'ordre de 12 millions de tonnes.

Cette production d'huile d'olive est très fortement concentrée géographiquement dans les pays côtiers de la Méditerranée, et plus spécifiquement dans un groupe de 6 pays, qui réalisent à eux seuls 90% de la production mondiale.

Tableau 2.1 - Principaux producteurs mondiaux d'huile d'olive

Production moyenne des campagnes 1990/91 à 1999/00 en milliers de tonnes.

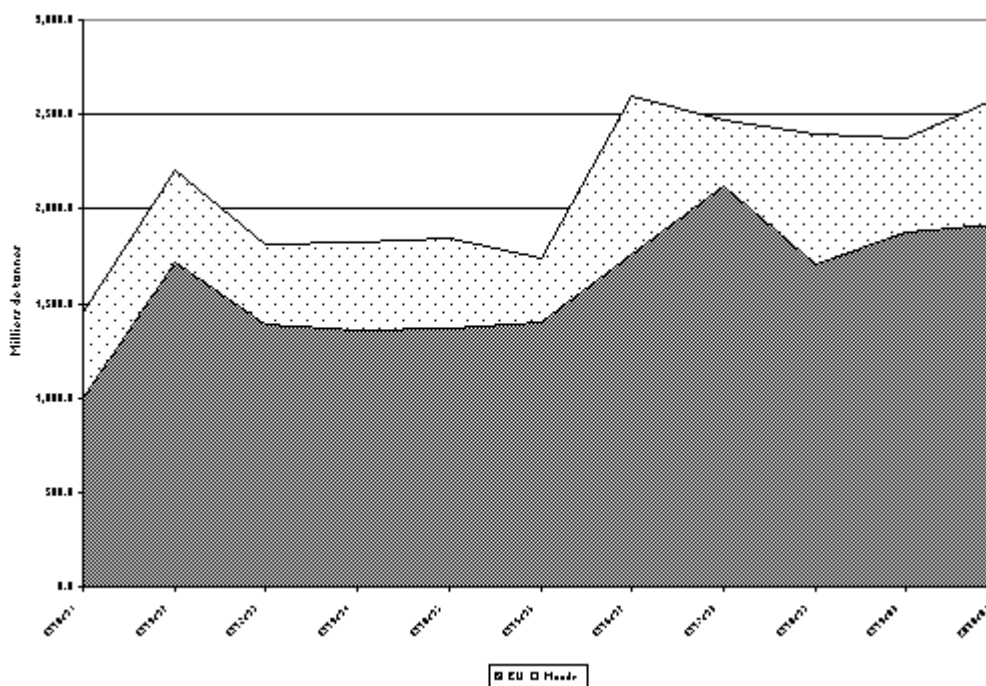
	Tonnage	En % de la production mondiale	Coefficient de variation
Espagne	676,8	32,7%	31,5%
Italie	498,9	24,1%	34,2%
Grèce	352,7	17,0%	24,9%
Tunisie	172,8	8,3%	43,0%
Turquie	92,4	4,5%	65,2%
Syrie	83,3	4,0%	28,5%
Ensemble des 6 pays	1876,9	90,6%	18,7%
Total mondial	2071,2	100,0%	18,5%

Source : Conseil Oléicole International (COI).

⁴ Rapport Spécial N°11/2000 de la Cour des Comptes concernant le régime d'aide dans le secteur de l'huile d'olive, accompagné des réponses de la Commission, JO C215 du 27.07.2000.

En longue période, la production mondiale d'huile d'olive enregistre une croissance par paliers⁵. En 1981, la production mondiale était, à 1,8 million de tonnes, supérieure de 40% au niveau enregistré quinze années plus tôt, en 1965. Est intervenue alors une phase de stagnation, qui s'est prolongée jusqu'au milieu des années 90. Dans la seconde moitié des années 90, la production mondiale a enregistré une nouvelle hausse, qui l'a portée à environ 2,5 millions de tonnes à la fin de la décennie.

Graphique 2.1 - Production d'huile d'olive – Union Européenne et Monde



Source : COI.

Ces évolutions de longue période se combinent à de fortes fluctuations de la production d'une année à l'autre, qu'expliquent tout à la fois les incidences des aléas climatiques sur le rendement de la culture et l'alternance, caractéristique de l'olivier, d'années de forte et de faible production⁶. Mesurée sur l'ensemble de la décennie 90, le coefficient de variation de la production (écart-type rapporté à la moyenne) est de 18,5% au niveau mondial, mais est beaucoup plus élevé au niveau des pays producteurs considérés isolément, de 25% en Grèce à 65% en Turquie. Lorsque points hauts et points bas de la récolte sont en opposition de phase entre les principaux pays producteurs, les flux d'exportation des pays qui ont enregistré une récolte abondante vers ceux où elle a été faible tendent à assurer l'équilibre global du marché. Par contre, les fluctuations de la récolte mondiale, sauf à provoquer de très fortes variations des prix d'une année à l'autre, imposent de reporter des stocks des années de forte production sur les années de faible récolte. La possibilité de recourir au stockage est toutefois contrainte par la perte de qualité de l'huile qu'entraîne un stockage prolongé.

⁵ Afin de gommer les effets des fluctuations inter-annuelles de la production, la production indiquée pour une année est en fait la moyenne arithmétique de l'année considérée, de l'année précédente et de l'année suivante.

⁶ Laissé à lui-même un olivier ne produit qu'une année sur deux.

On aura relevé dans le tableau ci-dessus que les trois premiers producteurs mondiaux d'huile d'olive – Espagne, Italie et Grèce – sont aujourd'hui tous trois membres de l'Union Européenne. L'Union, dont la production d'huile d'olive est encore augmentée de 40.000 tonnes par les livraisons du Portugal (environ 38.000 tonnes) et de la France (2.000 tonnes), est de ce fait, et de très loin, le premier producteur mondial d'huile d'olive. En moyenne sur la décennie 90, l'Union Européenne a fourni les trois quarts de la production mondiale d'huile d'olive, et jusqu'à 86% de celle-ci en 1997/98.

Toutefois, cette position dominante de l'Union Européenne sur le marché mondial de l'huile d'olive est relativement récente.

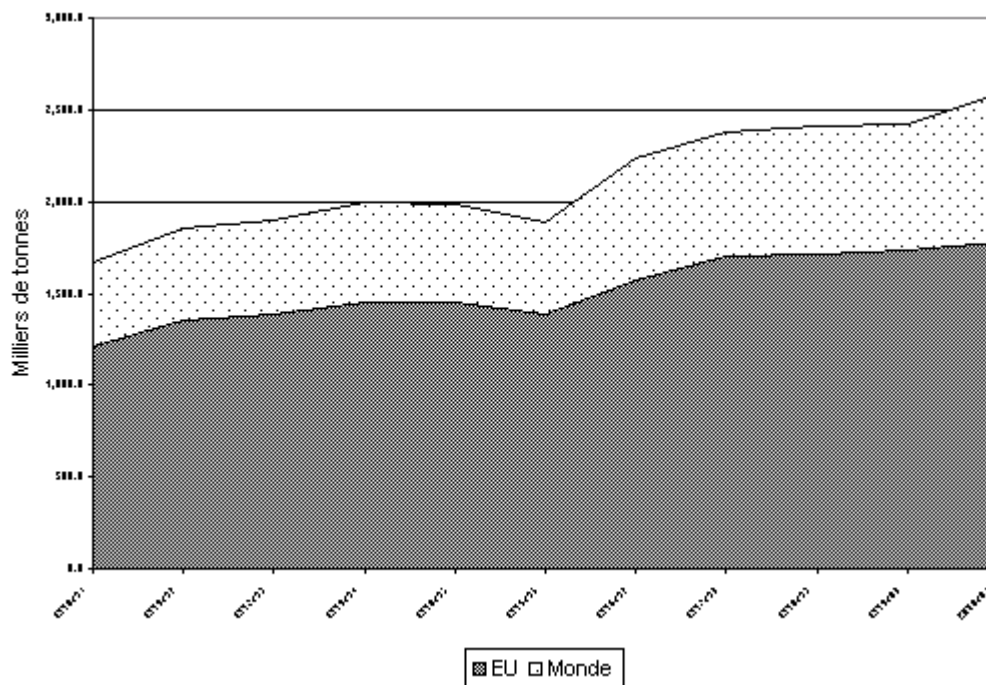
En 1966, lorsqu'a été mise en place l'organisation de marché de l'huile d'olive, seule l'Italie était membre de la Communauté Européenne. Avec une production de l'ordre de 425.000 tonnes, l'Europe communautaire ne pesait alors qu'un tiers de la production mondiale d'huile d'olive et était importatrice nette de ce produit.

Un premier changement dans la situation de l'Europe sur le marché mondial de l'huile d'olive est intervenu en 1981 avec l'adhésion de la Grèce à la Communauté Européenne. Ce pays apportant une production un peu supérieure à 300.000 tonnes, l'Europe en est venue à fournir la moitié de la production mondiale d'huile d'olive, et est passée d'une situation d'importatrice nette à un quasi équilibre entre le volume de sa production et celui de sa consommation intérieure.

La dernière étape s'est produite en 1986, lorsque l'Espagne et le Portugal sont à leur tour entrés dans l'Union Européenne. Avec l'apport de ces deux pays, l'Union Européenne est devenue l'opérateur de référence sur le marché mondial de l'huile d'olive, et est passée à une situation d'exportateur net.

2.2 La consommation

Alors que la production enregistre des évolutions heurtées, la consommation mondiale d'huile d'olive progresse de manière relativement régulière d'année en année, et ceci sur une tendance soutenue de 4% l'an au cours de la décennie 90.

Graphique 2.2 - Consommation d'huile d'olive – Union Européenne et Monde

Source : COI.

Les principaux pays consommateurs sont, sans surprise, les grands pays producteurs du bassin méditerranéen évoqués plus haut.

Cependant, les marchés de l'huile d'olive sont moins fortement concentrés que ne l'est la production. Alors que 6 pays réalisent 90% de la production mondiale, ces mêmes six pays (Espagne, Italie, Grèce, Tunisie, Turquie, Syrie) ne représentent 'que' 70% de la consommation mondiale. De surcroît, le poids de ces grands pays producteurs dans la consommation mondiale tend à régresser au fil du temps : ce poids était supérieur à 75% au début des années 90 ; il est inférieur à 70% à la fin de la décennie. Ceci est l'indicateur d'une diversification des débouchés géographiques de l'huile d'olive hors des zones traditionnelles de consommation.

On relève, en particulier, que les Etats-Unis, avec une consommation de 170.000 tonnes par an en moyenne à la fin des années 90, sont désormais au quatrième rang mondial des pays consommateurs d'huile d'olive après l'Italie (710.000 tonnes), l'Espagne (525.000 tonnes) et la Grèce (260.000 tonnes). Qui plus est, la consommation d'huile d'olive aux Etats-Unis croît sur un rythme rapide, supérieur à 8% l'an sur la décennie 90.

Cette ouverture à la consommation d'huile d'olive s'observe dans d'autres pays tels que le Brésil, l'Australie, le Japon ou le Canada, qui affichent les uns et les autres des consommations de l'ordre de 20.000 à 30.000 tonnes par an. Dans ces pays également, le taux de croissance tendanciel de la consommation est élevé. Il dépasse même 25% l'an au Japon, à partir, il est vrai, d'un niveau de consommation extrêmement faible, de moins de 5.000 tonnes, en 1990.

Considérée globalement, l'Union Européenne est le premier consommateur mondial d'huile d'olive : 1,5 million de tonnes en moyenne sur la décennie 90. La croissance globale de la consommation d'huile d'olive dans l'Union Européenne est toutefois, à 3,6% l'an sur la décennie 90, inférieure à la croissance tendancielle de la production (4,95%).

Les écarts de consommation par tête sont très fortement marqués entre les pays européens selon qu'ils sont ou non producteurs d'huile d'olive.

Les grands pays consommateurs que sont l'Italie, l'Espagne et la Grèce représentent à eux seuls 85% de la consommation totale d'huile d'olive dans l'Union. Mais la consommation d'huile d'olive dans ces pays ne progresse plus que lentement : de 2,2% en Grèce et en Espagne à 2,6% en Italie.

Tableau 2.2 - Consommation apparente d'huile l'olive par habitant

En Kg par tête.

<i>Pays</i>	<i>1990</i>	<i>2000</i>	<i>Croissance moyenne annuelle</i>
Grèce	20,2	25,0	2,2%
Espagne	10,1	12,6	2,2%
Italie	9,5	12,3	2,6%
Portugal	2,7	6,9	9,7%
France	0,5	1,4	10,8%
Pays non producteurs	0,1	0,5	16,1%
Ensemble de l'UE	3,3	4,6	3,3%

Source : COI et Eurostat.

A l'opposé, on observe une croissance très rapide de la consommation dans des pays européens où l'huile d'olive n'est pas de tradition. Au Royaume-Uni (39.500 tonnes à la fin des années 90), en Allemagne (35.000 tonnes) ou encore dans l'ensemble des autres pays européens non producteurs (26.000 tonnes), la consommation d'huile d'olive a progressé dans les années 90 à des rythmes supérieurs à 15% l'an. En France (84.500 tonnes), où la consommation d'huile d'olive n'est de tradition que dans la frange méridionale du pays, la consommation a évolué dans les années 90 sur une tendance supérieure à 10% l'an. Enfin au Portugal (67.500 tonnes), pays producteur mais où la consommation par tête demeurait relativement faible, celle-ci s'est accrue dans les années 90 à un rythme proche de 10% l'an.

Cette croissance très rapide de la consommation par tête dans les pays européens qui étaient jusqu'à présent de faibles consommateurs d'huile d'olive a pour conséquence une accélération graduelle de la croissance de la consommation dans l'Union Européenne. Si les taux de croissance de la consommation par tête observés dans les années 90 dans les pays européens non producteurs devaient se maintenir pendant les années 2000, le taux de croissance moyen de la consommation d'huile d'olive dans l'Union Européenne passerait ainsi de 3,6% à 4,4% l'an⁷.

⁷ Voir plus loin, Chapitre 6, § 6.1.4

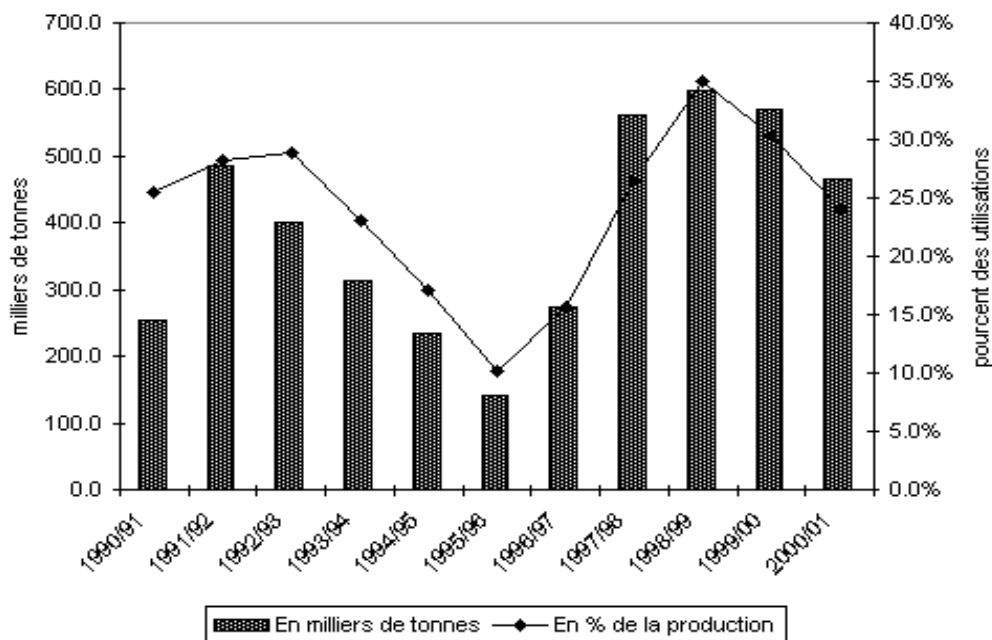
2.3 Les stocks

Comme presque toutes les productions agricoles, la production d'huile d'olive est concentrée sur quelques mois de l'année. La récolte des olives s'étale, selon les régions, les variétés et le type d'huile recherché⁸, entre octobre et février. La consommation, par contre, se répartit également sur l'ensemble de l'année. La continuité de l'approvisionnement des consommateurs suppose donc que les producteurs d'huile conservent un stock de roulement. Celui-ci est normalement à son plus bas à la jonction entre deux campagnes successives, soit à fin Octobre.

Par ailleurs, alors que la consommation évolue sur une tendance relativement régulière, la production, nous l'avons noté plus haut, est affectée de fortes variations d'année en année. Le stockage assure également la régularisation inter-annuelle de l'équilibre entre l'offre et la demande.

Le volume des stocks n'est pas connu avec précision. Le Conseil Oléicole International (COI) en fournit toutefois des estimations en fin de campagne, notamment pour l'Union Européenne.

Graphique 2.3 - Union Européenne – Niveau estimé des stocks d'huile d'olive en fin de campagne



Source : COI.

⁸ En principe, une récolte précoce affecte négativement le rendement en huile, mais permet d'obtenir une huile moins acide et de saveur plus fruitée.

Le graphique ci-dessus, construit à partir des données du COI, donne à penser que le niveau des stocks en fin de campagne dans l'Union Européenne a été, en moyenne sur la période 1990/91 à 1999/00, de l'ordre de 18% des utilisations (demande intérieure augmentée des exportations), mais avec de fortes variations entre des pointes approchant les 25%, lorsque la production s'est maintenue plusieurs années de suite à un niveau élevé, comme a été cas à la fin des années 90, et un point bas à 7,5% en 1995/96 à la suite de plusieurs années de faible récolte.

2.4 Les échanges commerciaux

On l'a noté plus haut, même si la consommation d'huile d'olive tend à s'étendre hors des régions où elle est de tradition, les principaux pays producteurs d'huile d'olive sont également les principaux pays consommateurs. Il en résulte, notamment, que les échanges extérieurs ne portent que sur une fraction relativement limitée de la production. En moyenne, sur la décennie 90, les exportations mondiales d'huile d'olive, hors échanges intra-communautaires, se sont élevées à 387.000 tonnes, soit moins de 20% de la production mondiale.

2.4.1 Les échanges mondiaux d'huile d'olive hors échanges intra-communautaires

Les exportations mondiales, hors échanges intra-CE, sont très fortement concentrées sur quatre pays – Tunisie, Italie, Espagne et Turquie – qui réalisent ensemble plus de 85% du total.

Tableau 2.3 - Principaux exportateurs mondiaux d'huile d'olive

Tonnage moyen exporté pendant les campagnes 1990/91 à 1999/00 en milliers de tonnes

	Tonnage Exporté	En % des exportations mondiales	En % de la production
Tunisie	119,6	32,0%	69,6%
Italie	111,0	29,7%	22,2%
Espagne	63,2	16,9%	9,3%
Turquie	28,7	7,7%	31,0%
Ensemble des quatre pays	322,5	86,3%	22,4%
Total mondial	373,7	100,0%	18,0%

Source : COI.

On notera que, alors que les trois autres pays cités sont des exportateurs réguliers sur la durée, les exportations d'huile d'olive de la Turquie, très faibles au début des années 90, dépassaient 80.000 tonnes à la fin de la décennie. Elles enregistrent toutefois de très fortes variations d'une année à l'autre.

On relèvera également que la Tunisie exporte plus des deux tiers de sa production. Dans ce pays, et à un moindre degré en Turquie, l'huile d'olive, produit cher, est exportée, tandis que les consommateurs locaux utilisent des huiles importées moins coûteuses.

L'Italie et l'Espagne apparaissent aux deuxième et troisième rang des exportateurs mondiaux d'huile d'olive. Or ces deux pays sont également les principaux importateurs d'huile d'olive tunisienne et turque. C'est dire que l'Union Européenne, à travers les exportateurs spécialisés italiens et espagnols, occupe une position dominante dans le commerce international de l'huile d'olive.

Le tableau des importations, toujours hors échanges intra-CE, fait apparaître, d'une part, deux gros pays importateurs, les Etats-Unis et l'Italie, et d'autre part, pour des tonnages plus modestes, l'Espagne et les pays dont nous avons noté plus haut que la consommation d'huile d'olive s'y développe rapidement : Brésil, Australie, Japon, Canada.

Tableau 2.4 - Principaux importateurs mondiaux d'huile d'olive

Tonnage moyen importé pendant les campagnes 1990/91 à 1999/00 en milliers de tonnes

	Tonnage Importé	En % des importations mondiales	En % des utilisations (consommation + exportations)
Etats-Unis	123,9	31,1%	98,9%
Italie	93,0	23,3%	8,3%
Espagne	36,9	9,3%	0,7%
Brésil	21,2	5,3%	100,0%
Australie	18,2	4,6%	100,0%
Japon	16,1	4,0%	100,0%
Canada	15,2	3,8%	100,0%
Ensemble	324,5	81,4%	21,9%
Total mondial	398,5	100,0%	16,2%

Source : COI.

Les Etats-Unis ont importé 124.000 tonnes d'huile d'olive par an en moyenne sur la décennie 90. C'est plus de 30% des importations mondiales totales et, par ailleurs, un chiffre pratiquement équivalent à celui de leur consommation. De même, au Brésil, en Australie, au Japon et au Canada, l'huile d'olive consommée est entièrement d'origine étrangère, ces quatre pays important ensemble environ 70.000 tonnes d'huile d'olive par an. Par contre, l'huile d'olive importée de pays extérieurs à l'Union Européenne en Italie (93.000 tonnes) et en Espagne (37.000 tonnes) s'ajoute à une abondante production locale, soit pour vente directe aux consommateurs, soit plus fréquemment pour entrer dans des coupages ou pour servir, après raffinage, à la production d'huile d'olive composée destinée au marché intérieur ou à l'exportation⁹.

⁹ Sur le rôle des importations en provenance des pays tiers, voir plus loin l'analyse des échanges TPA (Chapitre 5, § 5.2).

Les échanges intra-communautaires d'huile d'olive

Si les échanges des pays producteurs européens avec le reste du monde sont relativement modestes, les échanges intra-communautaires, en revanche, sont intenses, comme le montre le tableau ci-après.

Tableau 2.5 - Echanges intra et extra-communautaires d'huile d'olive

Tonnage moyen échangé pendant les campagnes 1990/91 à 1999/00 en milliers de tonnes

	Exportations			Importations		
	<i>Intra-CE</i>	<i>Extra-CE</i>	<i>Total</i>	<i>Intra-CE</i>	<i>Extra-CE</i>	<i>Total</i>
Espagne	220,2	63,2	283,2	15,9	36,9	52,8
Italie	58,5	111,0	169,4	239,6	93,0	332,7
Grèce	116,1	8,2	124,3	5,5	0,0	5,5
Portugal	2,2	12,0	14,2	29,2	2,6	31,8
France	1,1	7,8	8,9	54,5	4,4	58,9
Autres CE	3,3	1,3	4,6	56,7	0,4	57,2
Total CE	401,4	194,3	538,7	407,9	137,3	604,5

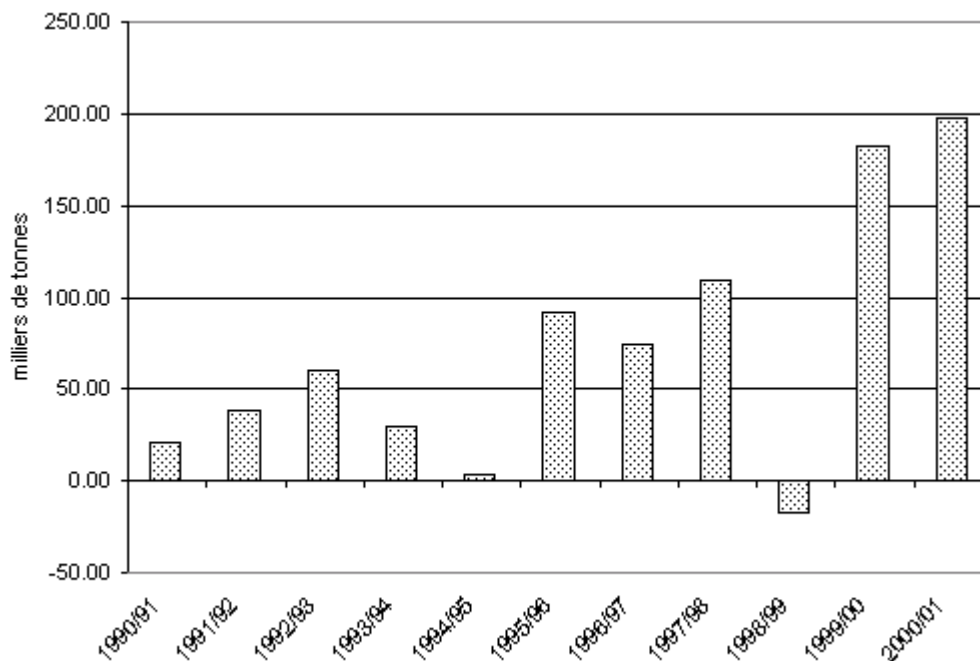
Source : COI.

On relève en particulier que l'Espagne et la Grèce, avec des exportations de respectivement 220,2 et 116,1 milliers de tonnes d'exportations intra-CE, vendent l'une et l'autre le tiers de leur production d'huile d'olive à d'autres pays de l'Union Européenne, mais sont en revanche moins fortement exportatrices vers le reste du monde. Ces deux pays n'importent que peu d'huile d'olive, que ce soit d'autres pays de l'Union ou du reste du monde.

L'Italie, à l'inverse, exporte davantage vers le reste du monde que vers l'Union Européenne. Par ailleurs elle importe des tonnages importants, pour lesquels elle s'approvisionne en large part dans l'Union, en l'occurrence en Espagne et en Grèce, d'où elle reçoit près des trois quarts de ses importations (239,6 milliers de tonnes) contre un peu plus d'un quart en provenance du reste du monde (93,0 milliers de tonnes).

Au vu de ce tableau, et en grossissant le trait, on pourrait dire qu'il y a un partage des rôles entre les trois grands pays européens producteurs d'huile d'olive : l'Espagne et la Grèce produisent pour le marché communautaire, y compris pour la demande italienne, tandis que l'Italie exporte vers le reste du monde, et le cas échéant en Europe, sa propre production et l'huile importée des pays partenaires européens.

Considérée globalement, l'Union Européenne est désormais structurellement exportatrice nette d'huile d'olive. Sur la décennie 90, le solde net des échanges extérieurs marque une nette tendance à la croissance, d'environ 30.000 tonnes par an en début de période à près de 200.000 tonnes au tournant des années 2000. Les 'accidents' des campagnes 1994/95 et 1998/99 s'expliquent, le premier par trois années de stagnation de la production qui ont conduit à un fort allègement des stocks et par suite du disponible exportable, et le second par un fort recul de la production en comparaison de la campagne précédente.

Graphique 2.4 - Union Européenne – Solde des échanges extérieurs d'huile d'olive

Source : COI.

2.5 Les prix

Une dernière remarque pour clore ce chapitre : comparativement aux autres huiles alimentaires, l'huile d'olive est un produit cher.

En moyenne sur la décennie 1990, le prix moyen de l'huile d'olive, calculé comme la moyenne des prix de gros de l'huile extra vierge dans les trois grands pays producteurs, s'est établi à plus de 2.500 Ecus/Euros par tonne. Sur la même période, les prix moyens des huiles de soja, colza et tournesol, relevés à Rotterdam, s'établissaient respectivement à 430 Ecus/Euros, 470 Ecus/Euros et 497 Ecus/Euros par tonne. Au stade de gros, le rapport des prix entre l'huile d'olive et les huiles alimentaires de consommation courante est donc de 1 à 5¹⁰.

En revanche, l'huile d'olive partage avec les autres huiles alimentaires une forte variabilité de son prix. Calculée sur la même période de 10 ans, le coefficient de variation du prix de gros de l'huile d'olive est de 19,9%, soit un chiffre identique à celui que l'on peut calculer sur le prix Rotterdam de l'huile de colza, et un peu supérieur à la variation des prix des huiles de soja (18,2%) et de tournesol (18,0%).

¹⁰ Cette disparité des prix entre l'huile d'olive et les autres huiles alimentaires peut susciter des phénomènes de substitution, en particulier dans les pays traditionnellement consommateurs d'huile d'olive (Cf. Chapitre 5, § 5.1).

3. L'organisation Commune de Marché de l'huile d'olive

3.1 L'établissement d'une organisation commune de marché

3.1.1 Définition du produit

Comme élément de la politique européenne dans le secteur des matières grasses, la politique sectorielle du marché de l'huile d'olive trouve son origine dans le Règlement du Conseil de 1966 portant établissement d'une organisation commune des marchés (OCM) dans le secteur des matières grasses¹¹. L'huile d'olive et ses dérivés y sont repris explicitement sous la catégorie « c » de l'Article 1 pour l'huile telle que définie dans l'encadré ci-après :

<i>Code NC</i>	<i>Désignation des marchandises</i>
c) 1509	Huile d'olive et ses fractions, même raffinées, mais non chimiquement modifiées.
510 00	Autres huiles et ses fractions, obtenues exclusivement à partir d'olives ou fractionnées, même raffinées, mais non chimiquement modifiées et mélanges de ces huiles ou fractions avec des huiles ou fractions de la position 1509.

La catégorie « d » du même article traite des fruits de l'olivier (« olives ») sous toutes leurs formes : fruits frais destinés à d'autres usages que la production d'huile, olives réfrigérées, en conserve, séchées, préparées, etc. Enfin la catégorie « e » couvre les « Résidus provenant des corps gras ou des cires animales ou végétales contenant de l'huile ayant les caractères de l'huile d'olive et les grignons d'olives et d'autres résidus de l'extraction de l'huile d'olive. La définition des produits couverts par les catégories « c » et « e » n'a pas été modifiée depuis 1966. Certaines modifications mineures à la catégorie « d » ont été introduites mais n'ont pas de portée dans le cadre de la présente étude.

3.1.2 Principaux objectifs de la politique dans le secteur de l'huile d'olive

Pour l'huile d'olive, l'OCM instituée par le Règlement n°136/1966 énonçait dans ses considérants les principaux objectifs généraux suivants :

- assurer un approvisionnement du marché européen, fortement importateur à l'époque ;
- favoriser l'utilisation d'huile d'olive par les utilisateurs et consommateurs européens de préférence à d'autres huiles importées ;

¹¹ Règlement N° 136/66/CE du Conseil du 22 septembre 1966 (J.O n° P 172 du 30 septembre 1966, p. 3025).

- prendre en compte l'importance relative assez grande de la production d'huile d'olive et des revenus qui en découlent pour les producteurs dans certaines régions de la Communauté ;
- prendre en compte l'importance de l'huile de l'olive par rapport à d'autres huiles pour une importante partie des consommateurs ;
- assurer un revenu satisfaisant aux producteurs.

3.1.3 Principales dispositions du Règlement n° 136/1966

Dans le domaine de l'huile d'olive, le Règlement du Conseil n°136/1966 prévoyait les principales dispositions suivantes :

- l'établissement de certificats d'importation et d'exportation, émis par tout pays de la Communauté et valables dans tout pays de la Communauté, sans restriction quantitative aucune au bénéfice de tout opérateur établi dans la Communauté ;
- l'institution (i) d'un prix indicatif à la production pour l'ensemble de la Communauté, (ii) d'un prix d'intervention, (iii) d'un prix indicatif de marché et (iv) d'un prix de seuil ;
- l'institution d'une aide à la production d'huile d'olive destinée à contribuer à l'obtention d'un revenu équitable pour les producteurs ;
- l'institution d'un tarif douanier commun pour l'ensemble de la Communauté ;
- l'institution de restitutions à l'exportation, identiques dans toute la Communauté, lorsque le prix de l'huile d'olive sur le marché mondial est inférieur au prix prévalant dans la Communauté, et l'institution d'un prélèvement variable sur les importations lorsque le prix CAF Europe de l'huile importée de pays tiers est inférieur au prix indicatif ;
- l'institution de restitutions internes lorsque l'huile d'olive est utilisée pour la fabrication de certaines conserves, de poissons et de fruits de mer principalement ;
- la possibilité de subventionner le stockage par des organismes habilités au niveau national ;
- la fixation des campagnes annuelles du 1^{er} novembre au 31 octobre.

Ces différentes dispositions sont succinctement détaillées dans les paragraphes suivants.

En résumé, les deux points originaux de cette OCM par rapport aux autres OCM organisant les grands produits agricoles à l'époque, étaient l'aide directe à la production, avec un prix représentatif du marché interne de la Communauté comme pivot de l'aide à accorder, et les restitutions à certaines industries de la Communauté utilisant de l'huile d'olive. Pour le reste, la structure de l'OCM de l'huile d'olive était parallèle à celle des autres OCM de produits agricoles.

3.1.4 Les dispositions relatives aux prix

Le ***prix indicatif à la production*** était le prix jugé approprié pour assurer un revenu équitable à chaque producteur et maintenir le niveau de production communautaire.

Le ***prix indicatif (ou représentatif) de marché***¹² était établi à un niveau qui devait permettre l'écoulement normal de la production d'huile d'olive, compte tenu des conditions et des tendances de l'offre et de la demande enregistrées sur le marché des autres matières grasses végétales.

Le ***prix d'intervention*** était le prix auquel les organismes d'intervention étaient tenus d'acheter les quantités d'huile d'olive de la qualité normale qui leur sont offertes par les producteurs. Il était égal au prix indicatif à la production diminué de l'aide à la production et d'un montant qui tenait compte des variations du marché et des frais d'acheminement de l'huile d'olive des zones de production vers les zones de consommation.

Le ***prix de seuil*** était fixé de façon que le prix de vente du produit importé soit équivalent au point d'entrée dans la Communauté au prix indicatif de marché. Il donnait lieu à l'établissement d'un prélèvement, variable suivant les prix CAF de l'huile importée, et tel que le produit importé soit écoulé dans la communauté à un prix correspondant au prix indicatif de marché.

Ces prix de référence étaient fixés annuellement par le Conseil, sur proposition de la Commission, avant le 1^{er} octobre. De plus, afin de permettre l'écoulement étalé des ventes, les prix indicatifs de marché, d'intervention et de seuil étaient relevés mensuellement d'un même montant par la Commission, à partir du 1^{er} janvier jusqu'à la fin de la campagne en cours. Ce montant mensuel d'augmentation, sensé refléter le coût additionnel de stockage pendant une période de plus en plus longue, était fixé par le Conseil en même temps que les prix mentionnés.

3.1.5 Les dispositions relatives à l'aide à la production

L'***aide à la production*** avait pour objectif d'aider les producteurs à obtenir un revenu équitable. Elle était définie comme la différence entre le prix indicatif à la production et le prix représentatif du marché.

Au niveau de l'aide à la production, il y avait lieu de distinguer entre les « petits producteurs » et les autres. Le plafond de production définissant les « petits producteurs » a varié au cours des temps. En 1966, il était fixé à 100 kg d'huile par campagne ; il a été relevé par étapes jusqu'à 500 kg par campagne.

L'aide aux oléiculteurs produisant au-dessus de ce plafond était fixée sur la base de la quantité réelle d'huile d'olive produite, à un certain montant par 100 kg produit. Ce montant était fixé annuellement par le Conseil avant le 1^{er} août.

¹² Dans son article 6, le Règlement de 1966 définit le « prix indicatif de marché » mais il y est souvent fait référence sous le vocable « prix de marché représentatif ».

L'aide aux petits producteurs produisant en dessous de ce plafond était accordée sur la base du nombre, de la production potentielle et du rendement moyen de quatre années des oliviers cultivés, le rendement étant fixé par zones de production homogène. Sur cette base, qui permet l'estimation d'une quantité produite, et pour autant que les olives produites aient été transformées dans un moulin agréé, les petits producteurs recevaient le même montant d'aide à la tonne que les autres producteurs. Lorsqu'a été introduite, en 1987, une Quantité Maximum Garantie (Cf. plus loin, § 2.4), le tonnage d'huile produit par les petits producteurs a été prise en compte dans la production communautaire et, par suite, dans un éventuel dépassement de la QMG. Mais le taux de l'aide aux petits producteurs n'était pas diminué en cas de dépassement de la QMG.

Certains pourcentages de l'aide à la production, fixés annuellement par le Conseil, étaient retenus en déduction des aides directes aux producteurs pour financer :

- l'établissement d'un casier oléicole ;
- des mesures d'amélioration de la qualité d'huile ;
- des dépenses des organisations associatives de producteurs pour la gestion et le contrôle de la mise en œuvre de l'OCM à leur niveau.

3.1.6 Les dispositions relatives à la consommation intérieure à la Communauté

L'*aide à la consommation* était égale à la différence entre le prix indicatif à la production, diminué de l'aide à la production, et le prix de marché représentatif. Elle était accordée pour l'huile comestible mise sur le marché communautaire en conteneurs de 5 litres maximum, conditionnée par un établissement agréé. Son but était de maintenir la compétitivité de l'huile d'olive pour le consommateur par rapport aux autres huiles végétales. Cette aide a été progressivement réduite, puis finalement supprimée.

Pour une partie de cette aide à la consommation, le Conseil fixait annuellement les pourcentages de l'aide à la consommation à attribuer au financement :

- des dépenses des groupements commerciaux reconnus pour la gestion des aides à la consommation ;
- des mesures de promotion de la consommation d'huile d'olive communautaire.

Dans ce domaine de l'aide à la consommation intérieure, un système de restitution avait aussi été mis en place pour faciliter l'utilisation de l'huile d'olive, plutôt que celle d'autres huiles végétales, par les conserveries de différents fruits de mer et de légumes. Ces restitutions étaient fixées tous les deux mois par la Commission, sur la base de la différence entre les prix des huiles végétales sur le marché mondial et les prix représentatifs du marché de l'huile d'olive à l'intérieur de la Communauté.

3.1.7 Les dispositions en matières de stockage

Pendant la période d'intervention de juillet à octobre, les organismes d'intervention étaient dans l'obligation d'acheter au prix d'intervention défini ci-dessus toute quantité d'huile d'olive de qualité déterminée qui leur était proposée à l'achat. Ces organismes revendaient l'huile sur le marché communautaire ou à l'exportation (voir ci-après), par adjudication, à des moments où ces ventes ne perturbaient pas l'écoulement de la production en cours. Les ventes des organismes d'intervention se faisant en dehors des périodes de production, ces ventes pouvaient en règle générale se faire à un prix supérieur au prix d'intervention auquel ces organismes s'étaient portés acheteurs.

Une autre disposition était l'attribution d'une aide au stockage privé par les unions d'associations d'oléiculteurs au cas où les prix du marché étaient proches des prix d'intervention. Cette disposition qui, à la différence de l'intervention, a été maintenue, permet un étalement de la vente sur une plus longue période ; elle n'a été employée qu'occasionnellement lors des campagnes de production abondante.

3.1.8 Les dispositions relatives au commerce international extra-communautaire

Les importations d'huile d'olive sont subordonnées à la présentation d'un certificat d'importation et au paiement, le cas échéant, d'un prélèvement mentionné plus haut.

Les exportations d'huile d'olive, également sous certificat, peuvent faire l'objet d'une restitution visant à compenser l'écart négatif, si d'aucun, entre le prix du marché (représentatif) communautaire et le prix du marché international. Le montant des restitutions est fixé mensuellement par adjudication.

D'une façon générale, les principes de base de l'organisation du marché de l'huile d'olive fixés par le Règlement n° 136/1966, et notamment l'octroi d'une aide directe aux producteurs, sont restés inchangés jusqu'en 1998. Mais avant de passer aux modifications de 1998, le paragraphe suivant récapitule les principales modifications survenues dans l'entre-temps.

3.2 Les principales modifications de 1966 à 1998

3.2.1 1975 - Etablissement d'un casier oléicole

En 1975¹³, les Etats membres producteurs d'huile d'olive sont tenus d'établir un casier oléicole portant sur toutes les exploitations oléicoles sur leur territoire. Ce document doit fournir les renseignements suivants :

- la superficie oléicole totale et les références cadastrales des parcelles la composant ;
- le nombre total d'oliviers ;

¹³ Règlement (CEE) N° 154/75 du Conseil du 21 janvier 1975 (J.O. n° L 19 du 24 janvier 1975, p.11).

- les noms des propriétaires de chaque parcelle ;
- la répartition entre superficies oléicoles spécialisées et mixtes ;
- la répartition des oliviers suivant leurs qualités ;
- le système d'élevage¹⁴ pratiqué ;
- l'âge des oliviers, l'état de culture et de production ;
- le nombre d'oliviers en culture irriguée.

La réalisation du casier oléicole devait se faire en deux temps : après deux ans, une première version partielle couvrant les deux premiers points ci-dessus devait être établie ; la version complète devait être fournie après 6 ans. Dans les deux pays concernés à l'époque (Italie, France), les casiers oléicoles complets devaient donc être réalisés en 1981. Suite à leur entrée dans la Communauté Européenne, la Grèce, d'une part, et l'Espagne et le Portugal, d'autre part, devaient avoir réalisé leurs casiers oléicoles complets respectivement en 1988 et en 1992.

Le coût de l'établissement des casiers oléicoles était à financer par déduction des aides à la production, sur base d'un pourcentage de cette aide arrêté en Conseil.

3.2.2 1984 – Règlements relatifs à l'octroi de l'aide à la production d'huile d'olive et aux organismes producteurs

En 1984¹⁵, les qualités et obligations des oléiculteurs sont définies ainsi que les organisations de producteurs, leurs membres, le nombre de ceux-ci, leurs obligations dans la mise en œuvre de l'OCM de l'huile d'olive. Les unions d'organisations de producteurs y sont également définies et leurs obligations précisées ainsi que les obligations des Etats membres et leurs relations avec ces deux types d'organisation.

A la même date, par un autre règlement¹⁶, chaque Etat membre producteur de plus de 3.000 tonnes annuellement, est tenu de créer une agence spécifique chargée de certaines activités et des contrôles des aides communautaires dans le domaine de l'huile d'olive, à l'exclusion des restitutions à l'exportation. Les autres Etats remplissent directement eux-mêmes les obligations attribuées à l'agence dans les pays producteurs de plus de 3.000 tonnes. Outre une série de missions de contrôle, ces agences mènent des enquêtes statistiques sur le secteur.

3.2.3 1986 - Approbation par la Communauté européenne de l'accord international sur l'huile d'olive et les olives de table

En 1986¹⁷, le Conseil a approuvé l'accord international sur l'huile d'olive et les olives de table établi à l'initiative de la Conférence des Nations-Unies sur le Commerce et le Développement (CNUCED). Cette approbation entraînait la participation de la

¹⁴ Pratiques culturelles appliquées aux oliviers et/ou dans l'olivieraie.

¹⁵ Règlement (CEE) N°2261/84 du Conseil du 17 juillet 1984 (J.O. n° L 208 du 3 août 1984, p.3).

¹⁶ Règlement (CEE) N° 2262/84 du Conseil du 17 juillet (J.O. n) L 208 du 3 août 1984, p.11).

¹⁷ Décision du Conseil du 8 décembre 1986 (J.O. n° L 214 du 4 août 1987).

Communauté Européenne au Conseil Oléicole International (COI), organisme créé pour assurer la mise en œuvre de l'accord et contrôler son application. Les fonctions du COI couvrent les domaines principaux suivants :

- la coopération internationale et la concertation pour le développement de l'économie oléicole ;
- la modernisation de l'oléiculture, de l'oléotechnie et de l'industrie des olives de table ;
- l'expansion des échanges internationaux des produits oléicoles ;
- la normalisation du commerce international des produits oléicoles.

3.2.4 1987 - Introduction d'une Quantité Maximale Garantie

A partir de la campagne débutant en novembre 1987, le Conseil a mis pour la première fois en vigueur la possibilité de limiter l'aide à la production à une Quantité Maximale Garantie (QMG)¹⁸. Cette quantité maximale garantie a été fixée à 1.350.000 tonnes¹⁹ pour la campagne 1987-88 et pour les trois campagnes suivantes ; elle a été reconduite jusqu'en 1998, date à laquelle des Quantités Nationales Garanties (QNG) ont été substituées à la QMG.

Si la QMG n'est pas atteinte une année, le solde peut être reporté sur l'année suivante. Si la QMG est dépassée, l'aide unitaire par 100 kg est réduite par un coefficient calculé comme le quotient du total des quantités présentées à l'aide à la production par la QMG.

3.2.5 1987 - Octroi d'un quota d'importation d'huile d'olive à droits réduits au bénéfice de la Tunisie

Bien qu'ils décroissent d'année en année en application des accords de l'OMC, les droits de douane sur les importations dans l'Union Européenne d'huile d'olive en provenance de pays tiers demeurent élevés. Au 1^{er} janvier 2000 le droit appliqué aux importations d'huile d'olive vierge lampante (code douanier 1509.10.90) s'élevait à 127,7 Euros par 100 Kg.

Toutefois, à travers un protocole additionnel à l'accord de coopération conclu en 1987 entre la Communauté Economique Européenne et la République Tunisienne, ce pays s'est alors vu allouer pour une période de deux ans un quota d'exportation à droits réduits de 46.000 tonnes d'huile d'olive vers l'Union Européenne. Cet accord a été reconduit à chacune de ses échéances, et le taux du prélèvement, puis du droit de douane sur ces importations progressivement diminué jusqu'à être ramené à zéro à compter du 1^{er} Janvier 2001. Lors de la dernière reconduction de l'accord, il a été convenu d'augmenter de 10.000 tonnes, en quatre tranches annuelles de 2.500 tonnes, le quota ouvert à la Tunisie, ce qui aura pour effet de porter celui-ci à 56.000 tonnes en 2005.

¹⁸ Règlement (CEE) N° 1915/87 du Conseil du 2 juillet 1987 (J.O. n° L 183 du 3 juillet 1987, p. 7 et 11).

¹⁹ Règlement (CEE) N° 1916/87 du Conseil du 2 juillet 1987 (J.O. n° L 183 du 3 juillet 1987, p.12).

3.3 Les modifications de 1998

3.3.1 Contexte et raisons des changements de 1998

Le Règlement n°136/1966 avait été promulgué alors que l'Italie était le seul producteur important d'huile d'olive dans la Communauté et que celle-ci était globalement importatrice nette d'huile d'olive. L'adhésion de la Grèce en 1981, et de l'Espagne et du Portugal en 1986, ont radicalement modifié cette situation. Même si les traités d'adhésion avaient prévu des périodes de transition spécifiques pour l'application de l'OCM de l'huile d'olive, cette OCM n'a pas été modifiée dans sa structure. La nécessité d'une réforme en profondeur s'est donc fait de plus en plus ressentir.

En février 1997, dans une note adressée au Conseil des Ministres et au Parlement²⁰, la Commission dressait un bilan du régime en vigueur et mettait notamment en évidence:

- qu'une aide accordée en fonction des quantités stimule considérablement la production ;
- que la tendance à la constitution d'excédents structurels est renforcée par l'extension des superficies plantées en oliviers après la suppression, en 1987, de la mesure limitant les surfaces dont la production est éligible au bénéfice de l'aide ;
- que le mécanisme en vigueur crée une multitude de problèmes insurmontables de contrôle des déclarations de production ;
- que le nombre de cas de fraudes décelés en ce qui concerne l'aide à la consommation n'a cessé d'augmenter ;
- que l'OCM ne prévoit aucune incitation économique à l'amélioration de la qualité.

En conclusion de cette note, la Commission proposait deux options centrées, l'une sur l'amélioration du régime en vigueur, l'autre sur « l'aide à l'olivier ». Ne disposant pas à ce moment-là d'informations suffisamment fiables permettant de choisir entre les options proposées, la Commission allait en définitive proposer une période transitoire avec certaines modifications de l'OCM et son application aux campagnes de 1998/99 à 2000/01. Cette période transitoire a été ultérieurement prolongée jusque, et y compris, la campagne 2003/04.

3.3.2 Les principales modifications de 1998

Au titre des deux Règlements du 20 juillet 1998²¹, les principales modifications suivantes ont été introduites par rapport à l'OCM initiale de 1966 en ce qui concerne l'huile d'olive :

- La quantité maximale garantie (QMG) est augmentée de 1,35 million de tonnes par campagne à 1,78 million de tonnes.

²⁰ COM(97) 57 du 12 février 1997.

²¹ Règlement (CE) N° 1638/98 du Conseil du 20 juillet 1998 (J.O. n° L 210 du 28 juillet 1998, p.32) et Règlement (CE) N° 1639/98 du Conseil du 20 juillet 1998 (J.O. n° L 210, p.38).

- Pour la première fois, la QMG, ainsi augmentée, est répartie entre les pays producteurs et des Quantités Nationales Garanties (QNG) sont allouées à chacun d'eux. Au cas où un pays ne ferait pas entièrement utilisation de sa QNG, 20% du solde est redistribué entre les autres pays éventuellement excédentaires, au prorata de leurs propres QNG, et 80 % sont reportés à l'année suivante, et pour un an seulement, sur la QNG de l'Etat déficitaire. Lorsque la production d'un pays excède sa QNG, éventuellement augmentée d'une fraction du reliquat de QNG non utilisé par un autre pays producteur, le taux de l'aide dans ce pays est réduit au prorata de ce dépassement.
- Le régime spécifique aux petits producteurs est supprimé, tous les oléiculteurs bénéficiant dorénavant de l'aide à la production sur base de leur production d'huile effective, traitée dans un moulin agréé ; les pénalités pour dépassement de la QNG s'appliquent identiquement à tous les producteurs.
- La production des oliveraies créées après le 1^{er} mai 1998 n'est plus éligible à l'aide à la production, sauf à résulter d'un programme de (re)plantation préalablement approuvé par la Commission. Cette exclusion des nouvelles plantations du bénéfice de l'aide avait été levée en 1987, après l'adhésion de l'Espagne et du Portugal à l'Union Européenne.
- Le stockage d'intervention est aboli et le rôle du stockage privé renforcé.
- L'aide à la consommation est supprimée.
- Les restitutions à l'exportation sont formellement maintenues, mais dans la pratique le taux de ces restitutions, dont la Commission décide périodiquement, a été constamment maintenu à zéro depuis l'entrée en application de la réforme.
- Le casier oléicole est intégré dans un système d'information géographique (SIG) à mettre en oeuvre.

Par ailleurs, en Décembre 2000, la Commission a fait rapport au Conseil et au Parlement Européen sur la stratégie de la qualité pour l'huile d'olive²². Les propositions formulées dans ce document, et qui ont été adoptées, visent à :

- rendre la classification des huiles d'olive plus discriminante et plus transparente pour le consommateur ;
- préciser les règles d'étiquetage ;
- améliorer les contrôles par analyse ;
- impliquer davantage les opérateurs de la filière dans l'amélioration de la qualité et la gestion du marché.

Le tableau ci-après indique quels ont été, au cours des dix dernières campagnes, les niveaux des différents instruments de la politique communautaire : Prix d'intervention, prix représentatif de marché, prix de seuil, taux de l'aide directe à la production, quantité maximum garantie et quantités nationales garanties, aides à la consommation.

Comme indiqué plus haut, le régime d'aide institué en 1998 pour la période 1998/99 à 2000/01, a été prorogé jusqu'à la campagne 2003/04²³.

²² COM(2000) 855 final du 21.12.2000.

²³ Règlement (CE) N° 2513/2001.

Tableau 3.1 - Niveau de référence des instruments de la politique communautaire de l'huile d'olive

Prix en Ecus/Euros par 100 Kg											
	1989/90	1990/91	1991/92	1992/93	1993/94	1994/95	1995/96	1996/97	1997/98	1998/99	1999/00
Prix indicatif	389,49	388,83	388,83	387,80	383,77	383,77	383,77	383,77	383,77	383,77	383,77
Prix d'intervention											
EU 10	261,11	260,66	260,66	243,72	231,82	191,92	186,17	180,58	175,16	166,40	166,40
Espagne	199,49	211,46	223,76	243,72	231,82	191,92	186,17	180,58	175,16	166,40	166,40
Portugal	248,59	250,26	253,15	239,04	231,82	191,92	186,17	180,58	175,16	166,40	166,40
Prix représentatif de marché	230,16	229,76	238,22	230,96	239,57	229,50	229,50	229,50	229,50	-	-
Prix de seuil	228,74	228,35	234,50	226,98	235,20	225,13	-	-	-	-	-
Taux de l'aide à la production hors ajustements pour dépassement des QMG/QNG											
EU 10	85,67	85,53	85,53	101,56	106,48	142,20	142,20	142,20	142,20	132,25	132,25
Espagne	40,28	47,83	55,36	66,92	80,11	129,01	142,20	142,20	142,20	132,25	132,25
Portugal	34,27	42,82	51,36	63,91	80,11	129,01	142,20	142,20	142,20	132,25	132,25
Taux de l'aide à la production inclus les ajustements pour dépassement des QMG/QNG											
EU 10	85,67	85,53	84,28	99,40	96,41	131,19	129,57	99,45	80,17	132,25 GRC:100, 46	ITA :101,78 FRA :130,40 GRC :118,56
Espagne	40,28	47,83	54,57	65,50	72,52	119,02	129,57	99,45	80,17	113,75	130,40
Portugal	34,27	42,82	50,61	62,55	72,52	119,02	129,57	99,45	80,17	132,25	130,40
Aide à la consommation											
EU 10	73,66	73,54	65,08	55,28	47,79	12,07	12,07	12,07	12,07	-	-
Espagne	-	51,84	55,15	55,20	47,79	12,07	12,07	12,07	12,07	-	-
Portugal	-	57,86	59,68	58,21	47,79	12,07	12,07	12,07	12,07	-	-

Source : Commission Européenne.

Tableau 3.1 - Niveau de référence des instruments de la politique communautaire de l'huile d'olive

Quantités maximales garanties en tonnes											
	1989/90	1990/91	1991/92	1992/93	1993/94	1994/95	1995/96	1996/97	1997/98	1998/99	1999/00
	1.350.000	1.350.000	1.350.000	1.350.000	1.350.000	1.350.000	1.350.000	1.350.000	1.350.000	1.777.261	1.777.261
Quantité Maximum Garantie											
Quantités Nationales Garanties											
Espagne	-	-	-	-	-	-	-	-	-	760.027	760.027
Grèce	-	-	-	-	-	-	-	-	-	419.529	419.529
France	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3.297	3.297
Italie	-	-	-	-	-	-	-	-	-	543.164	543.164
Portugal	-	-	-	-	-	-	-	-	-	51.244	51.244

Source : Commission Européenne.

4. Les incidences de l'OCM sur l'offre communautaire d'huile d'olive

Ce chapitre traite des effets de l'Organisation Commune de Marché de l'huile d'olive sur l'offre de ce produit. Il ne comporte qu'une seule question évaluative.

4.1 Dans quelle mesure les instruments de l'OCM, et notamment le mode de gestion et de calcul de l'aide, ont-ils permis un développement maîtrisé de l'offre communautaire ?

4.1.1 Compréhension de la question évaluative

En production végétale, l'offre peut s'analyser comme le produit de la superficie cultivée par le rendement de la culture :

$$\text{Production} = \text{Superficie} * \text{Rendement}$$

Sous cet aspect, la culture de l'olivier présente certaines spécificités.

La plantation d'un hectare d'olivier représente un investissement lourd. Or, dans des conditions de culture normales, il faut attendre 5 à 6 ans avant qu'un olivier n'entre en production et 8 à 9 ans avant qu'il ne fournisse une production significative. En outre, alors que le rendement potentiel des cultures annuelles bénéficie d'année en année des progrès de la sélection variétale, le potentiel de production d'une oliveraie ne peut être augmenté que par un arrachage suivi de replantation. Dans ces conditions, on peut penser que l'offre d'olives d'huilerie est inélastique à la hausse face à des variations de court terme de la rentabilité de la culture.

Par ailleurs, une fois entré en production, un olivier voit normalement son rendement augmenter tendanciellement jusqu'à sa 25^{ème} année, après quoi ce rendement tend à se stabiliser, l'arbre continuant toutefois de produire jusqu'à 100 ans et plus. Cette caractéristique peut suggérer que l'offre d'olives d'huilerie est également inélastique à la baisse.

De fait, il est peu vraisemblable qu'un agriculteur investisse dans la plantation ou le renouvellement d'une oliveraie s'il n'est pas convaincu que cette culture offre une rentabilité élevée et appelée à le rester. Symétriquement, la décision d'arracher des oliviers ne sera prise que si la rentabilité de la culture apparaît durablement compromise.

Ceci étant, par delà cette rigidité structurelle de l'offre, les agriculteurs peuvent ajuster leurs dépenses de production en fonction du produit anticipé de la culture. La perspective d'un

produit brut élevé, du fait du prix de vente de la récolte ou de l'aide directe, peut les inciter à donner à la culture des soins de nature à augmenter son rendement, ou encore à investir dans une installation d'irrigation. A l'inverse, la perspective d'une diminution du produit brut peut amener les oléiculteurs à réduire la fertilisation et à alléger les travaux. Une fraction importante des coûts de production annuels de l'oléiculture étant due aux frais de récolte, les producteurs peuvent même décider, si le produit brut attendu de la culture leur paraît insuffisant, de ne pas récolter leurs olives. Enfin à la limite, ce délaissement de la culture peut aller jusqu'à l'abandon, définitif ou temporaire, de l'oliveraie.

On relèvera enfin que la production des oliveraies est mesurée par le tonnage d'huile d'olive qu'elles produisent. Des évolutions dans les techniques de pressage, permettant d'extraire davantage d'huile d'une quantité donnée d'olive fruit, sera donc interprétée statistiquement comme une augmentation du rendement de l'oléiculture.

Face à ces spécificités de la culture de l'olivier, le système d'aide mis en place par l'OCM Huile d'Olive présente trois caractéristiques essentielles :

- L'aide est exprimée en Euros par 100 Kg d'huile produite. Elle est donc de nature à encourager l'augmentation de la production par l'extension des superficies plantées et la densification des plantations existantes, et l'accroissement des rendements (en fruits et en huile) par l'intensification de la culture jusqu'au point où le produit brut additionnel égalise le coût marginal de l'intensification.
- Cette aide est ajustée annuellement à la baisse lorsque la production d'huile d'olive dépasse au cours d'une campagne déterminée un plafond de production, dit Quantité Nationale Garantie ou QNG²⁴, fixé par la réglementation communautaire. Par suite, en cas de dépassements répétés de la QNG, l'incitation à accroître les rendements liée à l'aide à la production est amoindrie.
- Enfin, l'huile produite à partir d'arbres plantés après le 1^{er} mai 1998 n'est pas éligible à l'aide. On rappelle que cette limitation de l'aide aux seules plantations anciennes avait été abolie en 1987, consécutivement à l'entrée de l'Espagne et du Portugal dans l'Union Européenne. Elle a été rétablie par la réforme de 1998.

La question évaluative a pour objet d'apprécier dans quelle mesure ces dispositions de l'OCM permettent de maîtriser le développement de la production communautaire d'huile d'olive.

4.1.2 Critères de jugement

Compte tenu de la lourdeur de l'investissement que représente la création d'une oliveraie, l'extension des superficies cultivées en olivier à huile est indicative de ce que les agriculteurs jugent cette production rémunératrice et appelée à le rester. A l'inverse, une contraction des superficies cultivées témoignerait de que la rentabilité de la culture est jugée durablement faible comparativement à d'autres productions agricoles alternatives. La variation des superficies cultivées est donc un critère de jugement de la rentabilité fondamentale de la

²⁴ Avant la réforme de 1998 il s'agissait d'une Quantité Maximum Garantie s'appliquant à l'échelle de l'Union Européenne dans son ensemble, et non pas pays par pays (Cf. Chapitre 3, § 3.2.4).

culture, comparativement à des utilisations alternatives du sol, telle qu'elle résulte notamment du prix de vente de l'huile et de l'aide à la production.

Au-delà de cet indicateur de la rentabilité de longue période de la culture, l'évolution du rendement des oliveraies peut être considérée comme un indicateur de ce que les conditions de marché et le taux de l'aide incitent les oléiculteurs à intensifier la production de leurs cultures d'oliviers.

4.1.3 Indicateurs et sources

On commencera par examiner les évolutions en longue période de l'offre d'huile d'olive dans l'Union Européenne, puis dans les principaux pays producteurs. La source utilisée à cet égard, dans ce chapitre du rapport comme dans la suite, sera les bilans des ressources et utilisations d'huile d'olive pour l'Union Européenne et par pays établis par le Conseil Oléicole International (COI).

Il conviendra alors de se demander quels sont les déterminants des évolutions enregistrées : ce qui relève d'une variation des superficies cultivées et, par différence, ce qui reflète une variation des rendements. On utilisera pour cette analyse les statistiques de superficie fournies par les instituts de statistique des pays producteurs, les rendements étant alors obtenus comme le ratio entre la production et la superficie cultivée.

Cette analyse reposant en large part sur l'utilisation de statistiques, la qualité de ces statistiques et la vraisemblance des résultats obtenus seront discutés avant que ne soient dégagées les conclusions de l'analyse.

4.1.4 L'évolution de l'offre d'huile d'olive dans l'Union Européenne

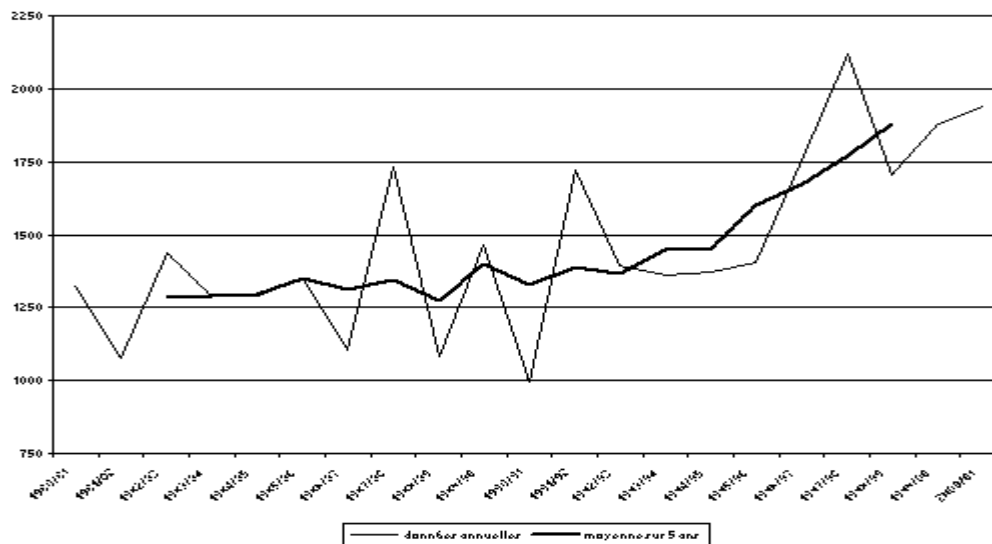
L'Union Européenne compte cinq pays producteurs d'huile d'olive, mais les trois plus importants – Espagne, Italie et Grèce – fournissent à eux seuls plus de 97% de l'offre totale. Nous concentrerons donc notre analyse sur ces trois pays.

Si les fortes fluctuations de la production d'huile d'olive d'année en année rendent difficile la perception des tendances qui affectent la production, le lissage des données de production par une moyenne mobile sur 5 ans permet de mettre en évidence des tendances assez nettes. En particulier, comme le montre le graphique 4.1.1. ci-après, la production agrégée des cinq pays européens producteurs d'huile d'olive²⁵ a évolué au cours des années 80 sur une tendance de très faible croissance, que l'on peut estimer par régression à 0,6% l'an. Une rupture se manifeste à partir du début de la décennie 90, le taux de croissance de la production s'accroissant alors à près de 5% l'an.

L'examen des évolutions enregistrées dans les trois grands pays producteurs permet de constater que cette rupture de tendance s'observe chez chacun d'entre eux, mais avec des intensités très inégales.

²⁵ On ne peut parler ici au sens strict de production d'huile d'olive de l'Union Européenne, puisque l'Espagne et le Portugal n'ont adhéré à l'UE qu'en 1986.

Graphique 4.1.1 : 5 pays producteurs de l'Union Européenne – Production d'huile d'olive en milliers de tonnes



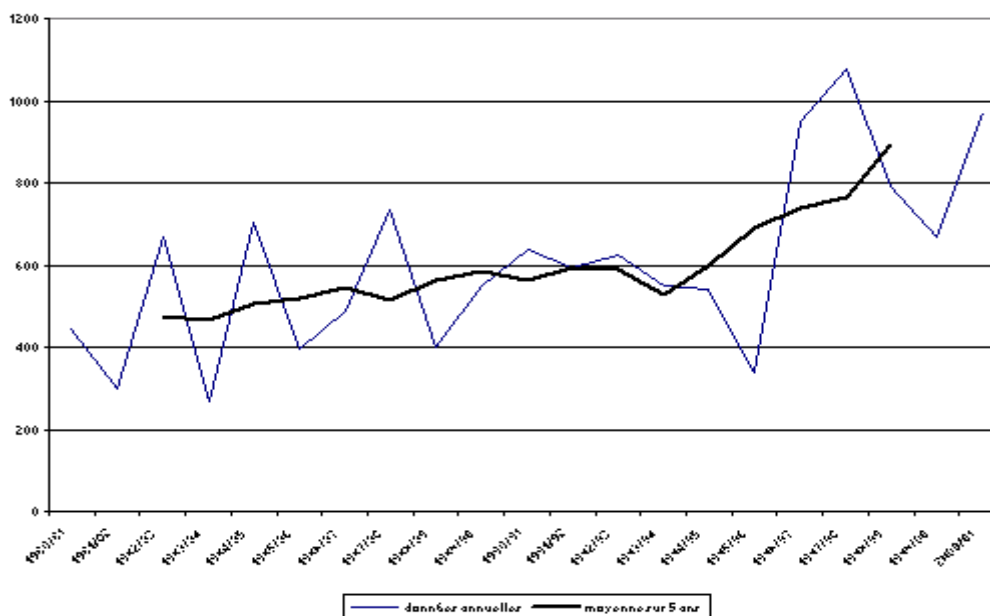
Source : COI.

Espagne

En Espagne, la production d'huile d'olive croissait dans les années 80 sur une tendance de l'ordre de 2,4% l'an ; à partir de 1992/93, le taux de croissance de la production fait un bond à 7,8% l'an (Cf. Graphique 4.1.2). Ce chiffre, obtenu par régression exponentielle sur les données de production, est toutefois à considérer avec prudence. En effet, la production oléicole espagnole a été sévèrement affectée pendant la première moitié de la décennie 90 par une succession d'années de sécheresse. Le trend apparent de croissance de la production entre le début et la fin de la décennie peut s'en trouver exagéré. Une autre approche de la croissance de la production, calculée comme le taux de croissance moyen annuel entre les productions des campagnes 1992/93 et 1999/00 estimées en moyenne mobile sur trois ans, n'est ainsi que de 4,7% l'an.

Il reste que, si son intensité exacte peut être discutée, la croissance de la production espagnole d'huile d'olive ne fait aucun doute. Cette croissance s'explique en particulier par un élargissement des superficies cultivées en oliviers. Selon les statistiques nationales²⁶, la superficie des oliveraies d'huilerie en production, qui évoluait sur une tendance lentement régressive dans les années 80, a augmenté entre 1992 et 1998 à un taux moyen annuel de 1,8%. Cette extension des superficies a été particulièrement marquée en Extramadure (+4,0% l'an), mais identique à la moyenne en Andalousie où sont concentrées plus de 60% des superficies cultivées en oliviers.

²⁶ MAPA, Anuario de Estadísticas Agraria

Graphique 4.1.2 - Espagne - Production d'huile d'olive en milliers de tonnes

Source : COI.

Cette extension des superficies en production tient pour une part à la remise en culture d'oliveraies qui avaient été laissées à l'abandon, mais aussi et surtout à de nouvelles plantations. La statistique du Ministère espagnol de l'agriculture indique qu'en moyenne 55.000 ha ont été plantés chaque année de 1995 à 1998.

Tableau 4.1.1 - Espagne - Superficies plantées en oliviers dans l'année

En hectares

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Superficie	51.101	48.903	61.486	60.270	42.176	23.906

Source : MAPA.

Bien que le mouvement se soit nettement ralenti à partir de 1999, cette tendance à l'extension des oliveraies s'est poursuivie bien que les superficies plantées après Mai 1998 ne soient pas éligibles à l'aide à la production. Il se pourrait même que le ralentissement des plantations soit moins marqué que la statistique ne le laisse paraître. Les agriculteurs n'ont en effet aucun intérêt, au contraire, à déclarer comme telles des plantations nouvelles, les excluant ainsi du bénéfice de l'aide à la production. Les nouvelles plantations sont principalement localisées en Andalousie (26.377 ha sur les deux années 1999 et 2000) et en Castilla-La Mancha (24.569 ha). Nos informateurs en Espagne soulignent que ces plantations sont principalement le fait de grandes exploitations pratiquant une culture

intensive, hautement mécanisée et recourant à l'irrigation. La disponibilité de ressources en eau permettant l'irrigation semble être, en particulier, un facteur déterminant. Les exploitants considèrent que leurs plantations d'oliviers resteront rentables, comparativement à d'autres cultures, même en l'absence d'aide. Certains, de surcroît, mettent en doute la capacité de l'Agence de Contrôle à mettre pratiquement en application la réglementation excluant les nouvelles plantations du bénéfice de l'aide.

Il reste que l'accroissement des superficies cultivées ne suffit pas seul à expliquer la croissance de la production, même dans l'estimation basse de 4,7% l'an. Il y aurait donc eu, parallèlement, une augmentation du rendement moyen de l'ordre de 2,8% l'an.

Cela tient pour une part à l'irrigation des vergers. On a en effet observé en Espagne une très vive progression de la superficie des oliveraies irriguées. Celle-ci a augmenté entre 1994 et 1998 de plus de 20% l'an. 80% des superficies irriguées (300.481 ha) sont localisées en Andalousie, région particulièrement sensible aux phénomènes de sécheresse. Dès lors qu'une ressource en eau est disponible, l'irrigation est pratiquée par les petites et moyennes exploitations aussi bien que par les plus grandes.

Tableau 4.1.2 - Espagne - Superficies des oliveraies irriguées

En hectares

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Superficie	109.633	102.902	173.748	191.710	222.736	295.586	372.259

Source : MAPA.

Or, le rendement moyen en huile obtenu en culture irriguée a été dans les années 90 le double de celui qu'ont fourni les oliveraies cultivées en sec : 6,2 quintaux d'huile par hectare contre 3,2 quintaux. Compte tenu de la croissance des superficies irriguées, ce phénomène expliquerait à hauteur d'environ 0,6% la croissance annuelle de la production espagnole d'huile d'olive.

Il reste à expliquer 2,2% à 2,3% de croissance annuelle du rendement des oliveraies. Selon les informations recueillies de nos informateurs en Espagne, les facteurs sous-jacents à cette progression du rendement sont multiples sans qu'il soit possible, faute de données statistiques, d'apprécier la contribution de chacun :

- augmentation du nombre d'arbres par hectare à l'occasion des replantations ou par plantation d'arbres additionnels dans des oliveraies anciennes ; en règle générale ceci suppose toutefois le passage à l'irrigation, et est donc inclus dans les 0,6% de croissance du rendement notés plus haut ;
- remise en culture permanente de plantations abandonnées ou exploitées irrégulièrement ;
- replantation des vergers anciens avec des variétés plus productives ;
- élimination des cultures adventices par le travail du sol ou le recours aux herbicides ;

- augmentation des apports d'engrais ;
- recours plus fréquent aux traitements phytosanitaires ;
- intensification des soins donnés aux arbres et notamment de la taille.

Ces mêmes informateurs soulignent toutefois que, dans le souci d'améliorer la qualité de l'huile d'olive produite, les producteurs tendent à récolter les fruits plus précocement, ce qui se traduit par une diminution de leur rendement en huile.

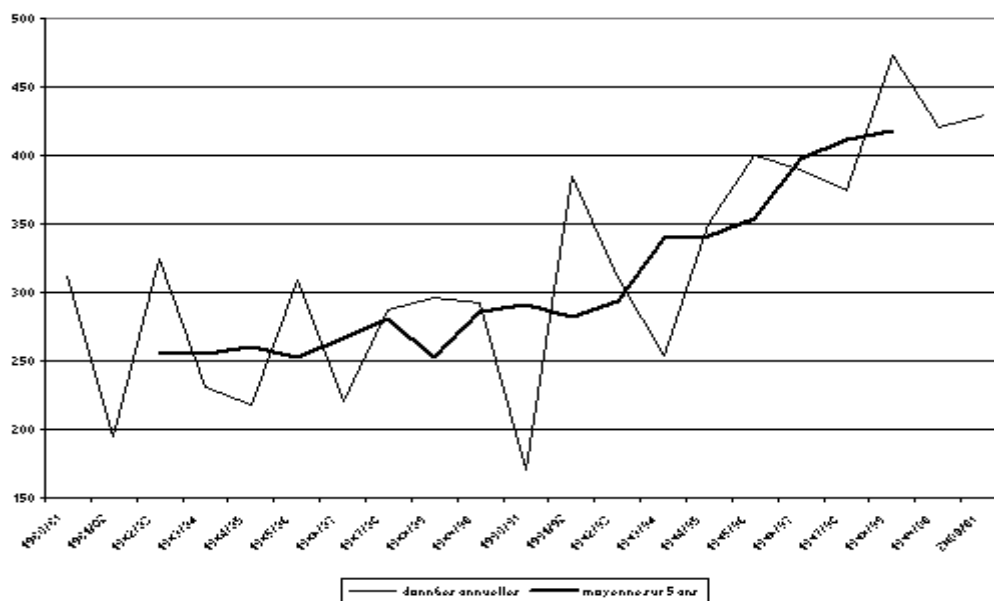
Enfin, au stade de la transformation, la technique du repassage, qui consiste à extraire par centrifugation à température élevée une partie de l'huile contenue dans les grignons issus d'une première centrifugation à deux phases, permet d'augmenter le tonnage total d'huile obtenu. Dès lors que leur production n'implique pas l'utilisation de solvants, ces huiles de repassage, bien que produites à partir de grignons, n'étaient pas jusqu'à présent commercialisées comme huiles de grignons, mais comme huiles vierges lampantes. La nouvelle réglementation relative à la catégorisation des huiles (Règlement n° 1513/2001), qui est entrée en application le 1^{er} Novembre 2001, introduit dans la distinction entre huiles lampantes et huiles de grignons des paramètres chimiques qui, s'ajoutant aux critères relatifs aux techniques de production, devraient mettre fin à cette pratique.

A la question de savoir si les variations d'année en année du prix de l'huile ou du taux de l'aide à la production amènent les oléiculteurs à accroître ou au contraire à diminuer les dépenses engagées pour cette culture, la réponse fournie par nos informateurs est unanimement négative. Ceux-ci font notamment valoir que les dépenses engagées pour la culture le sont plusieurs mois avant que ne soient connus le prix de vente de l'huile et le taux de l'aide. Dans ces conditions, c'est seulement sous l'hypothèse d'une diminution forte et durable des prix et/ou de l'aide que les producteurs pourraient être amenés à reconsidérer leurs systèmes de culture. Cette situation ne s'est pas présentée au cours de la période sous revue. Si les oléiculteurs espagnols ont subi presque chaque année depuis 1994/95 des amputations du taux d'aide dues à des dépassements de la QMG au niveau européen, puis de la QNG qui leur a été allouée, les prix de gros ne se sont pas effondrés et le produit brut par hectare, somme de la recette et de l'aide, est resté largement supérieur à ce qu'il était avant l'adhésion de l'Espagne à l'Union Européenne.

Grèce

Comme en Espagne, on observe en Grèce une inflexion du rythme de croissance de la production d'huile d'olive au tournant des années 90. Ce changement est toutefois moins ample qu'en Espagne : le taux de croissance de la production passe de 3,3% l'an dans les années 80 à 5,1% dans les années 90.

Dans ce cas également, la croissance de la production s'explique pour partie par une augmentation des superficies cultivées en oliviers. Selon les statistiques nationales, les superficies en oliveraies ont augmenté au cours des années 90 à un taux moyen de 1,0% l'an avec peu de différenciation entre les principales régions productrices, puisque ce taux de croissance de 1% est observé en Crète et dans la région Sterea Ellada, le Peloponnèse affichant un taux à peine plus élevé de 1,3% l'an.

Graphique 4.1.3 - Grèce - Production d'huile d'olive en milliers de tonnes

Source : COI.

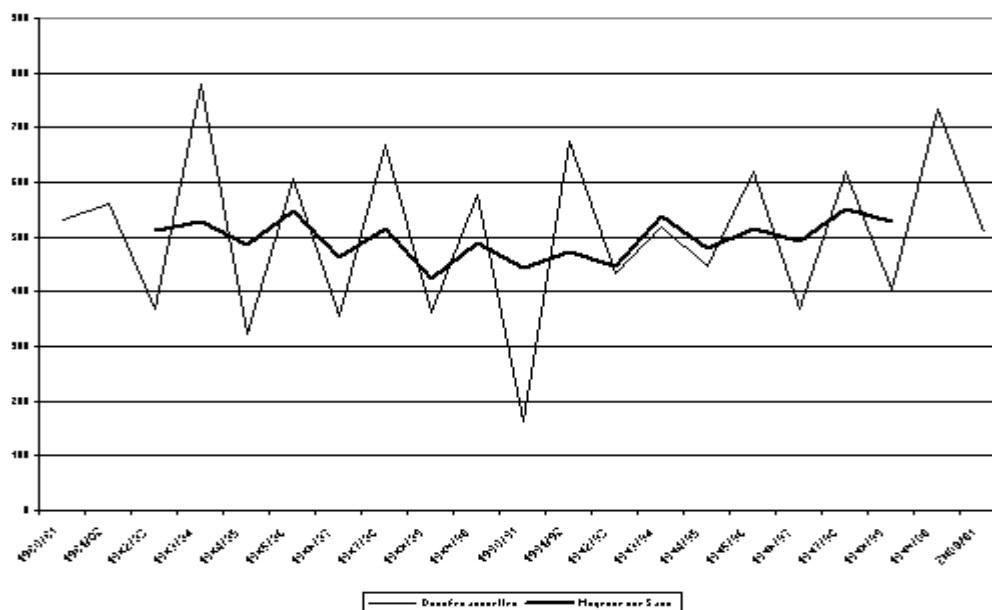
Il reste que la progression de la superficie cultivée ne peut expliquer seule la croissance de la production. C'est dire qu'en Grèce, comme déjà en Espagne, l'augmentation de la production d'huile d'olive proviendrait également, et pour la plus large part, de l'amélioration des rendements.

Italie

En Italie, enfin, par delà de fortes oscillations de la production d'année en année, on discerne une inflexion entre une phase de déclin de la production à $-1,9\%$ l'an jusqu'en 1988/89 et une reprise modérée à $2,2\%$ l'an depuis 1992/93.

A la différence de ce que l'on a pu observer en Espagne et en Grèce, la superficie plantée en oliviers, telle que la reflète la statistique officielle, aurait très peu varié au cours des années 90. En moyenne sur la décennie, la superficie cultivée en oliviers ne se serait accrue que de $0,1\%$ l'an. La croissance de la superficie cultivée est à peine supérieure à ce chiffre dans les Pouilles et en Calabre ; on enregistre même un recul en Sicile. Parmi les grandes régions de production, seule la Toscane se distingue avec une croissance des superficies cultivées de $3,4\%$ l'an. Sur la base de ces chiffres, la croissance modérée de la production d'huile d'olive en Italie serait donc presque entièrement imputable à la progression des rendements.

Pourtant, s'il faut en croire les statistiques officielles, les oléiculteurs italiens ne feraient que rarement recours à l'irrigation. Selon l'ISTAT, sur plus d'un million d'hectares cultivés en oliviers, moins de 50.000 hectares seraient irrigués.

Graphique 4.1.4 - Italie - Production d'huile d'olive en milliers de tonnes

Source : COI.

Vraisemblance des résultats et incertitudes statistiques

Les observations quantitatives présentées plus haut peuvent être rassemblées dans le tableau 4.1.3 ci-après, qui indique pour chacun des trois grands pays producteurs quels auraient été, pendant les années 90, les taux de croissance annuels de la production d'huile et de la superficie cultivée en oliviers ainsi que, par différence, la croissance estimée du rendement moyen.

Tableau 4.1.3 - Taux de croissance moyen annuels de la production d'huile d'olive, des superficies cultivées et du rendement moyen pendant la décennie 1990

	Production	Superficie	Rendement
Espagne	4,7%	1,8%	2,9%
Italie (*)	2,2%	0,1%	2,1%
Grèce	5,1%	1,0%	4,1%
Union Européenne	4,1%	1,2%	2,9%

(*) Estimation sur base de la statistique officielle des superficies cultivées.

Ces chiffres donnent à penser que la croissance de la production d'huile d'olive dans l'Union Européenne pendant les années 90, telle qu'on peut l'évaluer sur la base des statistiques du Conseil Oléicole International, tient principalement à la progression des rendements de la culture, de 2,1% l'an en Italie à près de 3% en Espagne et plus de 4% l'an en Grèce.

Une croissance aussi rapide des rendements de l'oléiculture est-elle vraisemblable ?

Certes, tous les observateurs s'accordent sur le fait qu'il y a eu dans les trois pays considérés une nette tendance à l'intensification de la culture des oliviers. Par ailleurs, il y a des précédents historiques de croissance de cet ordre de grandeur de certains rendements agricoles, notamment de rendements céréaliers. Mais précisément, des croissances aussi soutenues des rendements sur une décennie ou davantage n'ont été observées que pour des cultures annuelles et résultaient de la conjugaison de deux mécanismes : d'une part, une intensification de la culture accompagnant un perfectionnement des pratiques culturales et, d'autre part, une amélioration du potentiel génétique des variétés cultivées. Or, dans le cas de l'olivier, où le renouvellement des plants ne s'opère, dans les exploitations les plus intensives, qu'après au moins 25 ans, la contribution du progrès génétique à l'amélioration des rendements ne peut être que marginale. Dans ces conditions, la possibilité que les rendements de l'oléiculture aient augmenté à l'échelle de tout un pays de 3% ou 4% par an pendant 10 ans sous l'effet de la seule intensification de la culture paraît extrêmement douteuse.

On est donc amené à conclure à une très probable surestimation de la croissance des rendements. Ceux-ci ayant été calculés à partir des statistiques de production et de surfaces, cela revient à dire que la croissance de la production a été moins rapide que ne le suggèrent les chiffres du COI, et/ou que la progression des superficies cultivées a été plus forte que ne l'indiquent les statistiques nationales.

De fait, la connaissance statistique des superficies plantées en oliviers est très imparfaite, comme en témoigne le tableau ci-après, qui compare pour la campagne 1998/99 les superficies cultivées en oliviers estimées par une enquête (Oliarea) commanditée par la Commission Européenne et spécialement consacrée à cet objet, avec les superficies affichées par les offices statistiques nationaux et par Eurostat.

Tableau 4.1.4 - Evaluations des superficies cultivées en oliviers en 1998/99

En hectares

	Espagne	France	Grèce	Italie	Portugal	U.E.
Oliarea (central)	2.423.841	39.421	1.025.748	1.430.589	529.436	5.449.035
Oliarea (minimum)	2.307.497	34.139	966.255	1.376.227	496.611	5.180.727
Oliarea (maximum)	2.540.185	44.703	1.085.241	1.484.951	562.261	5.717.343
Eurostat 1997	2.239.000	13.000	729.000	1.147.951	320.000	4.448.000
Déclarations Etats Membres	2.330.000	12.000	1.083.000	1.147.000	380.000 à 460.000	
Autres sources	2.300.000 MAPA 1998	17.358 TER- UTI 1998	902.000 MA 1997	1.303.578 AGRIT 1998	340.523 INE 1997 595.000 Loussert/Brousse	4.863.459

Commission Européenne

En comparaison des chiffres Oliarea, les données Eurostat, en général proches des sources officielles nationales, sous-estiment les superficies en oliviers de 40% au Portugal, de 30% en Grèce, de 25% en Italie. Globalement la statistique Eurostat sous-estime de 1 million d'hectares (22,5%) la superficie cultivée en oliviers dans l'Union Européenne. Cette sous-estimation des superficies cultivées en oliviers à un moment donné n'implique pas nécessairement qu'Eurostat ou les statistiques officielles aient sous-estimé la croissance de ces superficies pendant les années 90. On ne peut donc en conclure que cette sous-estimation des surfaces explique à elle seule la croissance apparente des rendements pendant cette période ; mais on ne peut pas davantage exclure qu'elle l'explique en partie. On peut notamment se demander si les 300.000 hectares d'oliveraies comptabilisées en Italie par l'enquête Oliarea, mais absentes de la statistique officielle, ne correspondent pas, au moins pour une part, à de nouvelles plantations.

La statistique de la production d'huile d'olive est également sujette à caution. L'aide perçue par les producteurs et par les organisations de producteurs étant proportionnelle au tonnage produit, les uns et les autres ont intérêt à déclarer un volume de production supérieur à la réalité. Le Rapport publié en juillet 2000 par la Cour des Comptes et les réponses de la Commission²⁷ soulignent que les mécanismes de contrôle mis en place pour s'opposer à cette fraude ne peuvent prétendre à une efficacité totale, particulièrement dans les cas où une fraction importante de la production est auto-consommée ou commercialisée directement par les oléiculteurs eux-mêmes. Ceci étant, pour probable qu'elle soit, cette surestimation de la production ne peut expliquer à elle seule la croissance de la production enregistrée par la statistique au cours des années 90. Cela supposerait en effet que la fraude s'est considérablement aggravée au cours de cette période, alors même que les contrôles tendaient à se renforcer.

4.1.5 Conclusions

En dépit des très sérieuses incertitudes qui affectent les statistiques relatives à la production oléicole, il ne fait guère de doute que celle-ci a enregistré à la fin des années 80 une accélération de sa croissance qui s'est confirmée tout au long des années 90. Ce dynamisme de la production a résulté, dans des proportions que les incertitudes statistiques ne permettent pas de chiffrer précisément, d'une extension des superficies cultivées et d'une amélioration des rendements.

Nous avons suggéré dans l'introduction à ce chapitre qu'une extension des superficies cultivées en oliviers peut être interprétée comme une indication de ce que les agriculteurs considèrent l'oléiculture, comparée à d'autres productions agricoles, comme une activité profitable et appelée à le rester à horizon prévisible. Les statistiques disponibles indiquent que c'est le cas en Espagne, et à un moindre degré en Grèce. Bien que les statistiques officielles ne le confirment pas, sinon en Toscane, ce phénomène pourrait également s'être manifesté en Italie.

²⁷ Cour des Comptes, Rapport spécial n° 11/2000 concernant le régime d'aide dans le secteur de l'huile d'olive, accompagné des réponses de la Commission ; JOCE, C215 du 27/07/2000.

Ainsi, les conditions économiques de la production d'huile d'olive qui prévalaient au cours des années 90 ont donné aux oléiculteurs espagnols et grecs, ainsi qu'à leurs confrères toscans, une assurance de rentabilité assez forte sur la durée pour qu'ils décident d'investir dans la création de nouvelles plantations.

Il reste à se demander quel a été à cet égard le rôle joué par l'aide à la production. On observe à cet égard que les oléiculteurs espagnols ont vu le taux de l'aide à la production qui leur est versée augmenter d'année en année de 16,60 Euros par 100 Kg d'huile en 1987/88 à 129,57 Euros en 1995/96. Moins forte, l'augmentation du taux de l'aide n'en a pas moins été importante pour les oléiculteurs grecs et italiens, de 58,90 Euros par 100 Kg en 1987/88 à 131,19 Euros en 1994/95. Il ne fait guère de doute que cette augmentation de l'aide directe a été un incitant à l'extension de la culture de l'olivier. Cette appréciation est corroborée par le fait que la décision de ne pas verser d'aide aux surfaces plantées après le 1^{er} mai 1998 a entraîné en Espagne, si l'on en croit la statistique, un net ralentissement des nouvelles plantations.

Mais précisément, si l'extension des superficies cultivées en Espagne s'est nettement ralentie après la réforme de 1998, ce mouvement ne s'est pour autant pas totalement interrompu. C'est une indication de ce que l'aide n'est pas seule en cause. De fait, outre l'augmentation de l'aide, les oléiculteurs espagnols ont bénéficié, après l'entrée de l'Espagne dans l'Union Européenne, d'une hausse des prix de vente de l'huile résultant d'un rapprochement des niveaux de prix en l'Espagne de ceux qui prévalaient en Italie et en Grèce²⁸.

On peut donc avancer que l'aide à la production a conforté, mais non pas créé, une situation économique de l'oléiculture suffisamment favorable pour inciter les agriculteurs à investir dans de nouvelles plantations ou la densification de leurs oliveraies. La suppression de l'aide à l'huile provenant d'arbres plantés après Mai 1998 ne devrait pas mettre fin à ce mouvement. Mais elle est de nature à freiner l'extension et la densification des oliveraies et à concentrer celles-ci dans les régions où les conditions de marché sont les plus favorables et/ou dans les grandes exploitations où la productivité du travail est la plus élevée.

Ceci étant, l'extension des superficies cultivées et l'augmentation du nombre d'arbres n'expliquent sans doute pas seules la croissance de la production européenne d'huile d'olive. Celle-ci tient également pour une part à l'amélioration des rendements. De fait, les informations recueillies auprès des professionnels confirment que les oléiculteurs sont engagés dans un mouvement d'intensification de la production qui prend notamment la forme, particulièrement en Espagne et en Grèce, d'une irrigation des oliveraies, mais qui passe également par la remise en culture d'oliveraies abandonnées ou exploitées irrégulièrement, ainsi que par un usage croissant des engrais, la lutte contre les adventices, des soins plus attentifs donnés aux arbres.

Ici encore la question se pose de savoir quel a été le rôle de l'aide à la production dans ce mouvement d'intensification.

²⁸ Voir chapitre 7.

Le seul moyen rigoureux de répondre à cette question serait de comparer l'aide à la production pour 100 Kg d'huile au surcroît de dépenses que les oléiculteurs doivent engager pour accroître de 100 kg le rendement de leurs oliveraies. Mais cette information n'est pas disponible. Une approche indirecte peut toutefois être tentée.

Des calculs ont été effectués sur la base des comptabilités d'exploitations pour les années 1995-1999 collectées par le Réseau d'Information Comptable Agricole (RICA) afin d'évaluer le nombre des exploitations oléicoles spécialisées qui cesseraient d'être rentables si le produit brut de la culture de l'olivier diminuait d'un pourcentage déterminé. Un résultat de ces calculs est que, dans l'hypothèse d'une diminution de 25% du produit brut par hectare de cette culture, 18% de la superficie totale cultivée en oliviers dans l'ensemble des quatre grands pays producteurs par des oléiculteurs spécialisés cesserait d'être rentable. Or, on le verra plus loin, la contribution de l'aide à la formation du produit brut de l'oléiculture est précisément de l'ordre de 25% de celui-ci.

On ne peut pas pour autant en conclure que si l'aide à la production venait à disparaître, 18% des superficies cultivées en oliviers dans l'Union Européenne par des agriculteurs spécialisés seraient abandonnées. Les calculs effectués par les services du RICA révèlent en effet que, en dépit de l'aide, un pourcentage de l'ordre de 8% des superficies cultivées en oliviers, mais qui atteint 20% au Portugal, affiche d'ores et déjà une rentabilité négative. Ces vergers continuent cependant d'être cultivés, mais ne permettent pas à leurs exploitants de couvrir l'ensemble de leurs charges, notamment les charges dites calculées, telles que l'amortissement des plantations ou des équipements.

Les simulations réalisées par l'équipe du RICA révèlent encore que la superficie qui cesserait d'être rentable si le produit de l'oléiculture venait à baisser augmente très rapidement avec la baisse du produit brut en Espagne, alors qu'en Grèce, à l'inverse, il faudrait que la baisse du produit soit extrêmement forte pour qu'une proportion importante des superficies soit affectée. Cette différence tient à un niveau de charges de production nettement plus élevé en Espagne qu'en Grèce.

Ces observations suggèrent que l'aide communautaire ait une contribution très significative à la rentabilité de la culture oléicole et par suite au maintien ou à la remise en culture de superficies qui, en l'absence de cette aide ou sous l'hypothèse d'une forte baisse de celle-ci, seraient délaissées.

En résumé, on peut répondre à la question évaluative :

- Que l'aide à la production oléicole, amplifiant les effets de conditions de marché de l'huile d'olive qui sont demeurées favorables²⁹, a incité les agriculteurs, pendant les années 90, à étendre leurs oliveraies et à intensifier leurs systèmes de production.
- La suppression à partir de 1998 de l'aide à l'huile d'olive issue de nouvelles plantations, pour autant qu'elle puisse être effectivement mise en application, devrait faire disparaître l'incitation à l'extension et à la densification des oliveraies induite par l'aide. Si les conditions de marché restent favorables, ce mouvement devrait toutefois se

²⁹ Voir chapitre 6.

- poursuivre, quoique à un rythme ralenti ; il devrait par ailleurs se restreindre aux régions et aux types d'exploitation qui bénéficient des conditions les plus favorables.
- En revanche, l'incitation à intensifier la production demeure. Elle ne disparaîtrait que si la production d'huile d'olive en venait à dépasser très largement et durablement les Quantités Nationales Garanties provoquant une baisse durable et forte du taux de l'aide.

5. Les incidences de l'OCM sur la demande intérieure et extérieure d'huile d'olive

Ce chapitre vise à évaluer les effets de l'Organisation Commune de Marché de l'huile d'olive sur la demande tant extérieure qu'intérieure de ce produit. On examinera successivement, les effets de l'aide et du prix au producteur sur le prix au détail et, à travers celui-ci, sur la demande des consommateurs ; la contribution des restitutions à l'exportation et du régime TPA sur la position de l'Union Européenne sur le marché mondial de l'huile d'olive ; l'impact des normes de qualité sur la demande.

5.1 L'aide à la production et le prix perçu par le producteur ont-ils eu un impact suffisant sur le niveau des prix à la consommation pour agir sur le volume de la demande ?

5.1.1 Compréhension de la question évaluative

Comparativement aux huiles dérivées des graines oléagineuses, l'huile d'olive est un produit coûteux. Par delà les traditions culinaires, qui font que l'huile d'olive est un composant essentiel des cuisines nationales dans les pays méditerranéens producteurs, les consommateurs acceptent de payer ce supplément de prix en raison des qualités, gustatives et/ou nutritionnelles, qu'ils reconnaissent à ce produit.

On peut toutefois supposer que pour l'huile d'olive, comme pour tout autre produit, le niveau de prix influe sur le volume de la demande. En particulier, des substitutions peuvent se produire entre l'huile d'olive et les huiles dérivées des graines oléagineuses en fonction de l'évolution du rapport de prix entre celles-ci et celle-là.

La réglementation communautaire n'est pas insensible à cet aspect. Le règlement relatif à l'OCM oléagineux soulignait ainsi que le prix représentatif de marché fixé par le Conseil devait être déterminé de telle manière qu'il permette une commercialisation normale de l'huile d'olive, 'compte tenu des prix des produits concurrents et en particulier de l'évolution probable des ces prix pendant la campagne de commercialisation'.

Dans ce contexte, la question évaluative invite à s'interroger sur les incidences que les aides à la production et le prix perçu par les oléiculteurs ont sur le prix de l'huile d'olive au stade de la consommation finale, et par suite sur le volume de la demande de ce produit.

On pourrait s'étonner de voir l'aide directe aux producteurs mentionnée au côté du prix à la production parmi les facteurs susceptibles d'influer sur le niveau des prix de l'huile d'olive à la consommation. L'aide aux producteurs est en effet financée par le budget communautaire et n'est donc pas un élément de coût pour les huiliers. En fait, la question

évaluative postule implicitement que l'existence d'une aide directe aux oléiculteurs a une incidence sur le niveau de prix perçu par l'oléiculteur et, par conséquent, influe indirectement sur le coût de la matière première acquise par les huiliers. Il conviendra de vérifier si tel est le cas.

On devra également s'interroger sur les effets sur le prix de l'huile d'olive à la consommation des diminutions successives à partir de 1988/89 de l'aide à la consommation jusqu'à sa suppression en 1998/99 et de l'affectation des ressources budgétaires ainsi libérées à l'aide à la production.

5.1.2 Critères de jugement

Le traitement de la question évaluative implique de répondre à deux questions plus ciblées :

1. Comment se forme le prix de l'huile d'olive au stade de la consommation finale et, en particulier, quelle relation y-a-t-il entre le prix payé au producteur d'olive et l'aide à la production, d'une part, le prix de détail de l'huile, d'autre part ?
2. Quelle est la réaction de la demande finale à des variations du prix de détail de l'huile d'olive et à des variations du ratio entre ce prix et celui des huiles dérivées de graines oléagineuses ?

S'agissant de la première question, deux schémas, opposés l'un à l'autre, peuvent être théoriquement envisagés entre lesquels toute une gamme de situations intermédiaires est possible :

- Un schéma ascendant, selon lequel le prix payé au producteur d'olives se forme sur le marché du fruit par confrontation entre l'offre des oléiculteurs et la demande des huiliers ; ce prix producteur, augmenté des frais de pressage, détermine le coût de l'huile sortie-usine qui, à son tour, détermine le prix de vente sortie-usine ; enfin, le prix sortie-usine, augmenté des frais de commercialisation et des marges de distribution, détermine le prix de l'huile au détail.
- Un schéma descendant, où c'est au contraire le prix au détail qui, par déduction à chaque stade des coûts et des marges des intermédiaires industriels et commerciaux, fixe le prix perçu par le producteur d'olives.

Pour ce qui est de la relation entre le prix de l'huile au détail et le volume de la consommation, son étude relève de l'analyse, classique en économie, des élasticités directes et croisées de la demande d'un produit par rapport à son prix et par rapport au prix de produits substituables.

5.1.3 Indicateurs

Les divers modes de formation des prix de l'huile d'olive seront décrits sur la base d'entretiens avec des représentants des différentes professions intéressées : organisations de producteurs, huiliers, distributeurs.

S'agissant des prix, la Commission Européenne a mis à notre disposition des séries mensuelles de prix de gros par catégories d'huile sur les principaux marchés en Espagne, Grèce et Italie sur la période 1988-2000. L'obtention de séries de prix de détail s'est avérée beaucoup plus problématique. En définitive, nous avons pu obtenir des séries historiques des prix de détail en unités monétaires pour l'Espagne (Ministère de l'Economie) et pour la France (Institut National de la Statistique), une série des prix de détail de l'huile d'olive à Athènes pour la période 1990-1997 (Institut National de la Statistique), enfin, pour l'Italie, une série historique de l'indice des prix de l'huile d'olive au stade du détail.

5.1.4 Les structures de consommation et la formation des prix

Des structures de consommation différenciées

Les pays européens ont des structures de consommation d'huile très différenciées de la Grèce, où l'on consomme 25 Kg l'huile d'olive par habitant et par an, aux pays européens non producteurs où la consommation d'huile d'olive n'atteint pas 1,0 Kg par an.

Tableau 5.1.1 - Consommation d'huiles alimentaires

En Kg par habitant en 2000

	Toutes huiles	Huile d'olive	Huile d'olive en % du total
Grèce	43,5	25,1	57,9 %
Italie	30,8	12,4	40,2 %
Espagne	37,7	12,8	33,9 %
Portugal	29,2	7,0	24,0 %
France	24,5	1,4	5,7 %
Pays européens non producteurs	35,1	0,5	1,4 %

Source : COI et FEDIOL.

Les disparités sont également marquées entre les grands pays producteurs. Ainsi, la consommation d'huile d'olive par tête est deux fois plus élevée en Grèce qu'elle ne l'est en Italie ou en Espagne. Alors que l'huile d'olive représente 40% de la consommation totale d'huiles alimentaires du consommateur italien, cette proportion tombe à 34% en Espagne. La différenciation entre les modèles de consommation italien et espagnol s'accroît encore si l'on considère les caractéristiques de l'huile d'olive consommée. En Espagne 80% de l'huile d'olive consommée relève de la catégorie 'huile d'olive', coupage d'huile raffinée et d'huile vierge. En Italie, ce type d'huile ne constitue que 30% de l'huile d'olive consommée contre 70% pour l'huile vierge. Ce trait rapproche l'Italie de la Grèce, où plus de 80% de l'huile d'olive consommée est de l'huile vierge. Ces caractéristiques de la consommation, qui se sont formées historiquement, n'évoluent que lentement.

Enfin, les modes de distribution différencient encore les grands pays producteurs. La Grèce présente de ce point de vue un modèle très particulier. On estime que dans ce pays 40% de

la consommation d'huile d'olive relève de l'auto-consommation des producteurs³⁰; de fait, outre les oléiculteurs eux-mêmes, de nombreuses familles grecques installées à Athènes ou dans les autres centres urbains ont conservé dans leur patrimoine quelques ares d'oliviers dont elles confient le soin à un agriculteur, mais dont elles conservent une partie de la production pour leur consommation propre. Un tiers environ de l'huile d'olive est vendue en vrac par les producteurs eux-mêmes ou par des négociants-collecteurs ruraux. Enfin, seuls les 25% restant sont embouteillés et vendus par le commerce de détail organisé.

Ce modèle se retrouve pour partie en Italie, où une proportion importante de la production est vendue aux consommateurs par les producteurs eux-mêmes. En Espagne, en revanche, quand bien même la propriété des oliveraies reste dispersée, la commercialisation de l'huile est dominée par de grandes unités coopératives ou privées. La vente directe en vrac est interdite, comme elle l'est également au Portugal. Certaines coopératives espagnoles ont entrepris de développer des ventes directes aux consommateurs, mais cela reste marginal.

La formation des prix

Les entretiens menés avec les professionnels du secteur suggèrent que dans les trois grands pays producteurs la liaison soit étroite entre les prix observés sur les marchés de gros et les prix perçus par les oléiculteurs.

C'est tout spécialement le cas en Grèce et en Italie, où les moulins n'interviennent le plus souvent que comme des prestataires de service rémunérés par les oléiculteurs sur une base forfaitaire pour le pressage des olives, ainsi éventuellement que pour le stockage de l'huile. Quand bien même l'huile d'olive reste en dépôt dans les installations de stockage du moulin, l'oléiculteur en demeure propriétaire et décide seul du moment et du prix auquel elle est vendue. Les services du moulin sont généralement rémunérés par une fraction de l'huile produite, un chiffre communément avancé en Italie étant 5% de l'huile produite laissée au moulin pour couvrir les frais de moulinage. Une partie de la production d'huile appartenant aux producteurs est vendue directement aux consommateurs. Le reste de l'huile appartenant aux producteurs, ainsi que l'huile reçue par les moulins en rémunération de leurs services, est vendue à des collecteurs-grossistes, qui fournissent eux-mêmes les entreprises qui procèdent aux coupages, à l'embouteillage, à la commercialisation par la distribution organisée et à l'exportation. Le prix de l'huile vendue directement par les producteurs tend à s'aligner sur les prix de détail, et peut même être supérieure à ceux-ci lorsque le producteur est parvenu à attacher à sa production une image particulière de qualité. Par contre, les cotations des prix de gros publiées par les journaux spécialisés servent de référence pour la vente aux collecteurs-grossistes.

³⁰ On compte en Grèce 845.000 oléiculteurs pour une production d'huile d'olive évaluée par le COI à 400.000 tonnes. Un taux d'auto-consommation de 40% implique que les ménages d'oléiculteurs grecs conservent pour leur propre consommation et pour des dons à des parents et amis 190 Kg d'huile, soit 45 Kg par personne et par an. Ce chiffre est assurément très élevé, mais pas totalement invraisemblable. Dans l'échantillon d'exploitations oléicoles grecques suivies par le Réseau d'Information Comptable Agricole la proportion de la production déclarée auto-consommée s'établissait à 20% au début des années 90 et à 16% à la fin de la décennie. Mais cet échantillon n'est représentatif que des seules exploitations dites professionnelles, soit 60% des exploitations oléicoles grecques.

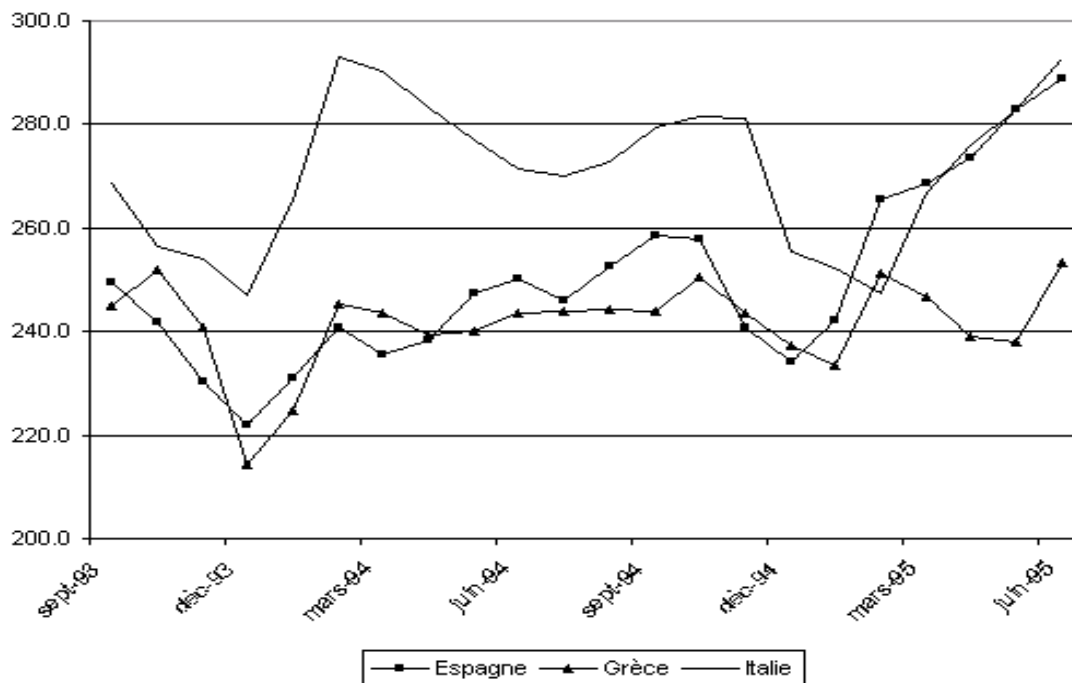
En Espagne, les oléiculteurs livrent leurs olives aux moulins qui deviennent propriétaires de l'huile produite. La recette de l'oléiculteur est fonction de la quantité d'huile produite à partir des olives qu'il a livrées. Le prix qui lui est payé fait ici encore référence aux cotations sur le marché de gros.

Lors des entretiens que nous avons eus avec des professionnels du secteur en Espagne, Grèce et Italie, nous avons demandé si la diminution progressive, puis la suppression à partir de la campagne 1998/99 de l'aide à la consommation (subvention à l'embouteillage) et le transfert des ressources budgétaires ainsi libérés vers l'aide à la production, avait eu une incidence sur le prix payé aux producteurs. Certains informateurs ont fait observer que toute mesure qui tend à modifier l'équilibre entre l'offre et la demande, soit en stimulant l'offre, soit en renchérissant le prix final du produit, a inévitablement des conséquences à terme sur le prix de marché. Mais l'hypothèse selon laquelle les grossistes auraient pu abaisser le prix auxquels ils achètent l'huile aux oléiculteurs et aux moulins sous l'argument que la rémunération des producteurs était augmentée par le relèvement du taux de l'aide, a été unanimement rejetée, tant par les organisations de producteurs que par les grossistes.

Il toutefois semblé utile de vérifier cette assertion sur la base d'un examen des séries mensuelles de prix de gros. Une attention particulière a été portée à la période de passage entre les campagnes 1992/93 et 1993/94, puis de nouveau au passage entre les campagnes 1993/94 et 1994/95. En effet, à ces dates le taux de l'aide à la production a fait l'objet d'augmentations financées par la baisse corrélative des aides à la consommation, encore amplifiées dans le cas de l'Espagne par l'alignement graduel du taux de l'aide sur celui qui prévalait dans l'Europe des 10.

Le graphique 5.1.1 ci-après montre que des baisses du prix de marché de l'huile d'olive se sont produites tant en novembre/décembre 1993, que de nouveau en novembre/ décembre 1994. Cette observation pourrait suggérer que l'augmentation du taux de l'aide a suscité une diminution du prix de l'huile à la production de sorte que les producteurs n'ont bénéficié que partiellement, voire pas du tout, de cette augmentation de l'aide communautaire. Si tel a été le cas, le coût net d'approvisionnement en huile des entreprises d'embouteillage n'a pas augmenté en proportion de la diminution des subventions qui leur étaient versées.

**Graphique 5.1.1 - Evolution du prix moyen de gros de l'huile extra vierge –
Septembre 1993 à Juin 1995**



Source : Commission Européenne.

En fait, des baisses du prix à la production de l'huile d'olive sont très fréquentes à cette période de l'année, qui correspond à l'arrivée sur le marché de la nouvelle récolte.

Comme le montre le tableau 5.1.2 ci-après dans sa dernière colonne, les prix observés en décembre ont été, en moyenne sur la décennie 90, inférieurs de 5% à 6% aux prix observés en octobre. Les baisses de prix enregistrées fin 1993 et fin 1994, si elles sont un peu supérieures à ces chiffres (mais pas dans tous les cas), ne s'en écartent pas très significativement. Surtout, l'écart entre les baisses observées fin 1993 et fin 1994 et les baisses moyennes des prix sont sans rapport avec la variation du taux de l'aide.

L'observation du mouvement des prix tend donc à corroborer l'opinion des professionnels selon laquelle les variations du taux de l'aide à la production n'ont pas eu d'impact sur le prix de marché de l'huile d'olive.

Tableau 5.1.2 - Modifications du taux de l'aide et variations du prix de gros de l'huile extra vierge

En pour-cents du prix observé en octobre

	Novembre-Décembre 1993		Novembre-Décembre 1994		1990-1999
	<i>Taux de l'aide</i>	<i>Variation de prix</i>	<i>Taux de l'aide</i>	<i>Variation de prix</i>	<i>Variation de prix</i>
Espagne	+5,5%	-8,3%	+19,0%	-9,1%	-5,9%
Grèce	+2,0%	-15,0%	+14,3%	-5,3%	-5,7%
Italie	+1,9%	-3,6%	+12,7%	-9,3%	-5,2%

Source : Commission Européenne .

S'agissant par ailleurs des effets de la suppression graduelle des aides à la consommation sur le prix de l'huile au stade du détail, on peut noter les subventions aux entreprises d'embouteillage n'offraient aucune garantie de ce que les dépenses consenties à ce titre par le budget communautaire bénéficiaient en définitive au consommateur. Comme on le verra dans la suite de ce chapitre, la marge entre le prix de gros de l'huile et son prix au détail varie d'année en année dans des proportions considérables et sans aucune commune mesure avec le taux des aides à la consommation.

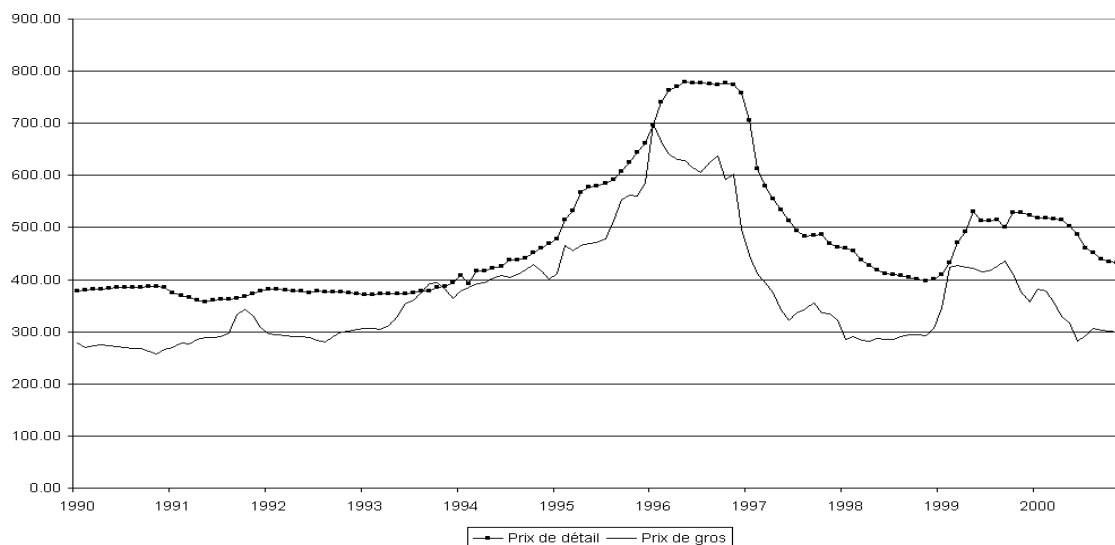
Des prix de gros aux prix de détail

Comme indiqué plus haut, nous avons pu disposer de séries représentatives des prix de détail de l'huile d'olive pour l'Espagne, la France et la Grèce. Ces prix, en unités monétaires par litre, ont été aux fins de comparaison avec les prix de gros, convertis en prix au Kg par application du coefficient : 1 litre = 0,92 Kg d'huile. Dans le cas de l'Italie, nous n'avons pu disposer que d'un indice du prix de vente au détail de l'huile d'olive et non d'un prix en unités monétaires.

Espagne

En Espagne, la série de prix de détail utilisée est celle du prix moyen de détail de l'huile dite "Puro", huile composée qui est la plus consommée dans ce pays. La comparaison graphique entre le prix de gros de l'huile raffinée et le prix au détail met en évidence une forte relation entre ces deux séries (Cf. Graphique 5.1.2). En particulier, la forte poussée des prix de gros pendant les années 1994 à 1996, qu'explique l'impact de la sécheresse sur le volume de la production, s'est répercutée sur les prix de détail. De même, la baisse des prix de gros des années 1997 et 1998, a été suivie d'un mouvement de même sens au stade du détail. Enfin, le léger redressement des prix de 1999 a suscité une remontée des prix de détail.

Graphique 5.1.2 - Espagne – Prix de gros de l’huile raffinée et prix de détail de l’huile “Puro” en Pesetas par Kg



Sources : Commission Européenne, Ministère de l'Economie.

Pour autant la relation entre prix de gros et prix de détail n'est ni immédiate, ni mécanique. Outre le prix auquel ils se procurent l'huile sur le marché de gros, les intermédiaires du commerce déterminent leur prix de vente en considération d'autres facteurs, notamment le souci de maintenir leur part de marché face à la concurrence des huiles végétales et, en sens opposé, le souci de maintenir leur chiffre d'affaires lorsque les volumes traités diminuent. Par ailleurs, le coût de production de l'huile livrée au détail inclut, en addition au prix de la matière première, d'autres coûts, de transport, de stockage, d'embouteillage, de distribution, qui ne varient pas comme le prix de l'huile.

De ce point de vue, il est intéressant d'examiner, sur les données mises en moyenne annuelle, comment a évolué l'écart entre le prix de gros de l'huile raffinée et le prix de détail de l'huile "Puro".

Tableau 5.1.2 - Espagne - Prix de gros de l’huile raffinée et prix au détail de l’huile “Puro”

En Pesetas par Kg

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Puro	383,8	366,3	377,7	377,8	431,5	580,5	763,5	531,6	419,7	496,8	475,9
Raffinée	269,5	299,1	292,8	348,5	403,0	499,3	619,9	359,9	289,6	406,6	320,1
Ecart	114,3	67,3	84,9	29,3	28,5	81,2	143,6	171,7	130,0	90,2	155,8

Sources : Ministère de l'Economie, Commission Européenne.

Cette comparaison permet de constater que la marge entre prix de gros de l'huile raffinée et prix de détail de l'huile "Puro" varie dans des proportions énormes, entre un minimum de 28,5 Pesetas par Kg en 1994 et un maximum de 171,7 Pesetas par Kg en 1997 pour une valeur moyenne sur la période très proche de 100 pesetas par Kg.

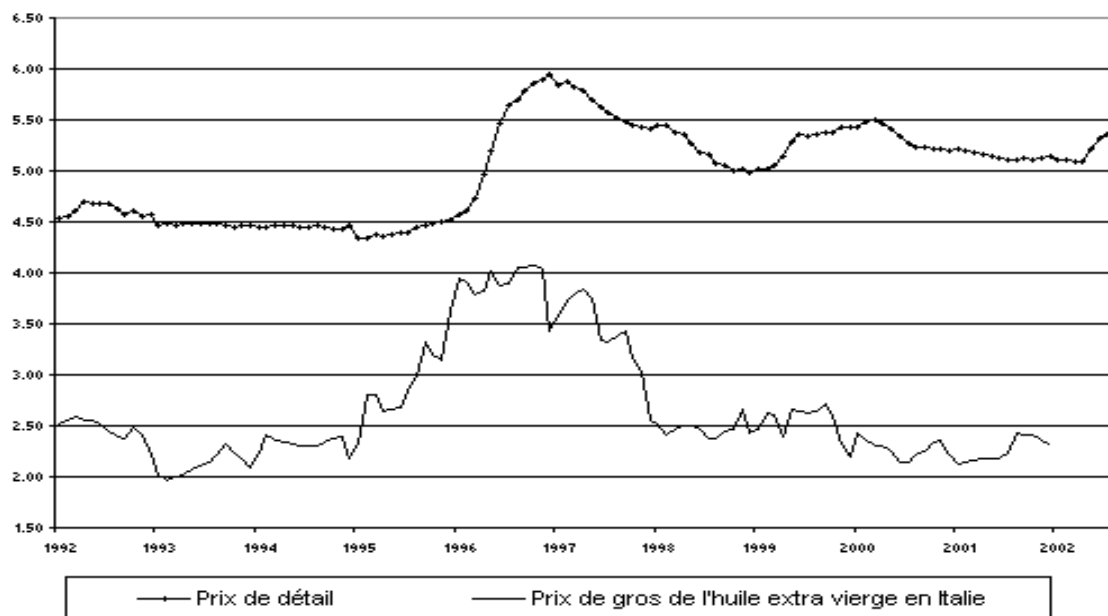
Plus précisément, lorsque le prix de gros de l'huile raffinée s'oriente à la hausse, en 1993 et 1994, les intermédiaires du commerce compriment leurs marges, ce qui a pour effet de contenir la hausse du prix de détail. Alors qu'entre 1990 et 1994 le prix de gros de l'huile raffinée a augmenté de près de 50%, le prix de détail de l'huile composée n'a augmenté que de 7,7%.

Cependant, la hausse du prix de gros se poursuivant et s'accéléralant en 1995 et 1996, les distributeurs entreprennent alors de reconstituer leurs marges, de sorte que, le prix de gros de l'huile raffinée augmentant de 54% entre 1994 et 1996, le prix de détail de l'huile composée augmente sur les mêmes deux années de plus de 80%. Cette reconstitution des marges se poursuit en 1997 et 1998, années au cours desquelles la distribution ne répercute que très partiellement sur les consommateurs la forte baisse de prix de ses approvisionnements en huile. En 1999, à l'inverse, les intermédiaires absorbent dans leurs marges une partie de la hausse du prix de gros de l'huile, sacrifice qu'ils compensent dès l'année suivante en pratiquant une baisse du prix de détail très limitée en comparaison de la baisse du prix de gros.

France

La série de prix de détail fournie par l'Institut National de la Statistique est un des éléments constitutifs de l'indice des prix à la consommation. Elle est représentative du prix moyen de vente au détail d'huiles d'olives de toutes types et de toutes origines dans l'ensemble de la France.

L'essentiel de l'huile d'olive vendue en France étant importée, il n'est pas possible dans ce cas de comparer un prix de gros sur le marché intérieur et le prix de détail. A titre purement indicatif on présente dans le graphique 5.1.3 une mise en perspective du prix détail de l'huile d'olive en France avec le prix de gros de l'huile extra vierge en Italie. Ici encore, on observe un certain synchronisme entre le mouvement du prix de gros et celui du prix de détail avec, notamment, répercussion sur le prix de détail de la hausse du prix de gros en 1995 et 1996, puis diminution des deux prix en 1997 et 1998. Mais logiquement le synchronisme est beaucoup plus lâche ici que dans le cas espagnol.

Graphique 5.1.3 - Prix de gros de l'huile d'olive extra vierge en Italie et prix de vente au détail de l'huile d'olive en France en Euros par Kg

Sources : Commission Européenne, INSEE.

Sur données mises en moyenne annuelle, on peut par ailleurs comparer au prix de détail le prix moyen des importations en France d'huile d'olive de toutes origines.

Tableau 5.1.3 - France - Prix de l'huile d'olive importée et prix de détail de l'huile d'olive

Euros par Kg

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Prix au détail	5,01	4,86	4,84	4,80	5,83	6,12	5,65	5,72	5,80
Prix à l'importation	2,44	2,38	2,63	3,11	4,14	2,69	2,18	2,73	2,33
Ecart	2,57	2,48	2,21	1,69	1,69	3,43	3,46	2,99	3,47

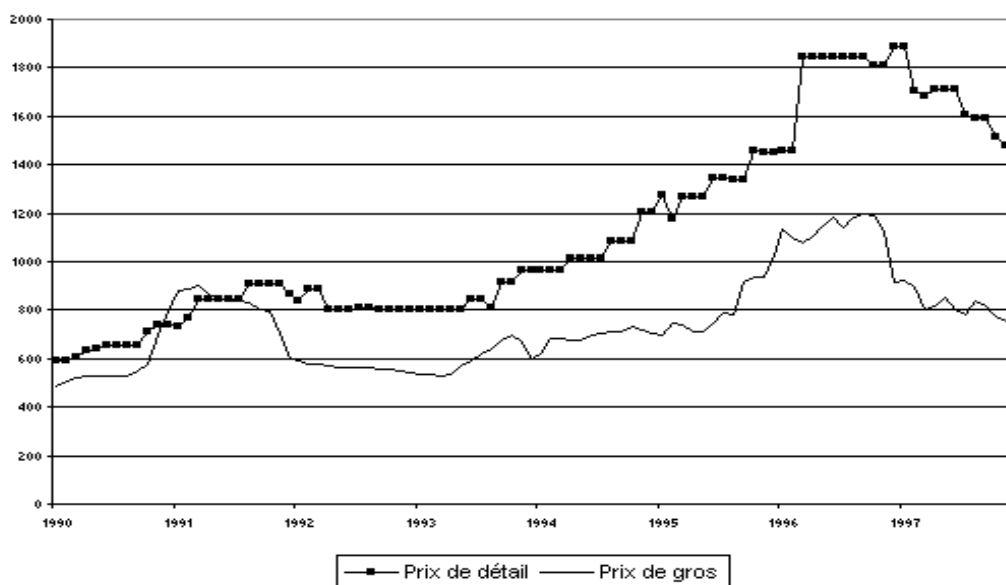
Sources : Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques, Commission Européenne.

Ici encore, on observe que l'écart entre le prix de la matière première et le prix au détail de l'huile d'olive varie dans de très larges proportions, entre un minimum de 1,69 Euros par Kg en 1995 et 1996, et un maximum de 3,46 Euros en 1998. Il apparaît que, comme en Espagne, les intermédiaires du commerce pratiquent en France une politique de "lissage" du prix de vente au détail, réduisant leurs marges lorsque la matière première se renchérit, pour autant du moins que cette hausse du coût de leurs approvisionnements ne soit pas trop durable, et gonflant leurs marges lorsque leur coût d'approvisionnement en huile est orienté à la baisse.

Grèce

La série de prix de détail communiquée par l'Institut National de la Statistique est représentative du prix de vente au détail de l'huile d'olive dans l'agglomération d'Athènes–Le Pirée exprimé en drachmes par litre. Cette série ne nous a toutefois été fournie que pour la période 1990-1997. Nous avons converti le prix au litre en prix au Kg par application du coefficient d'ajustement : 1 litre = 0,92 Kg.

Graphique 5.1.4 - Grèce : Prix de gros de l'huile d'olive extra vierge et prix de vente de l'huile d'olive au détail dans l'agglomération d'Athènes en Drachmes par Kg



Sources : Commission Européenne, Institut National de Statistique.

Les évolutions des deux séries de prix de gros et de prix de détail présentent des similitudes (Cf. Graphique 5.1.4), en particulier une montée régulière du milieu de l'année 1993 à la seconde moitié de l'année 1996, suivie d'un mouvement de baisse pendant l'année 1997. Cependant, contrairement à ce que l'on a constaté en Espagne et en France, il n'apparaît pas dans ce cas que les intermédiaires du commerce aient comprimé leurs marges dans la période initiale de hausse du prix de gros. Tout au contraire, l'écart entre le prix de détail et le prix de gros était beaucoup plus faible, en valeur absolue mais également en pourcentage, en 1990 et 1991, alors que les prix de gros étaient bas, que pendant les années 1994 et 1995 où se sont produites de forte hausse du prix, ou en 1996, année où le prix de gros a atteint un sommet.

Ces observations suscitent des doutes quant à la fiabilité de la série des prix de détail, dont on peut s'étonner également qu'elle affiche une hausse de plus de 25% d'un mois sur l'autre en début d'année 1996.

Tableau 5.1.4 - Grèce - Prix de gros de l'huile extra vierge et prix de détail de l'huile d'olive

En Drachmes par Kg

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Prix au détail	656,1	851,6	821,0	856,2	1049,2	1332,0	1776,6	1638,4
Prix de gros	565,0	815,5	565,0	600,1	692,2	811,4	1125,3	814,2
Ecart	91,0	36,1	256,0	256,1	357,0	520,6	651,4	824,2
Ecart en %	16,6%	4,1%	45,3%	42,7%	51,5%	64,1%	57,9%	101,2%

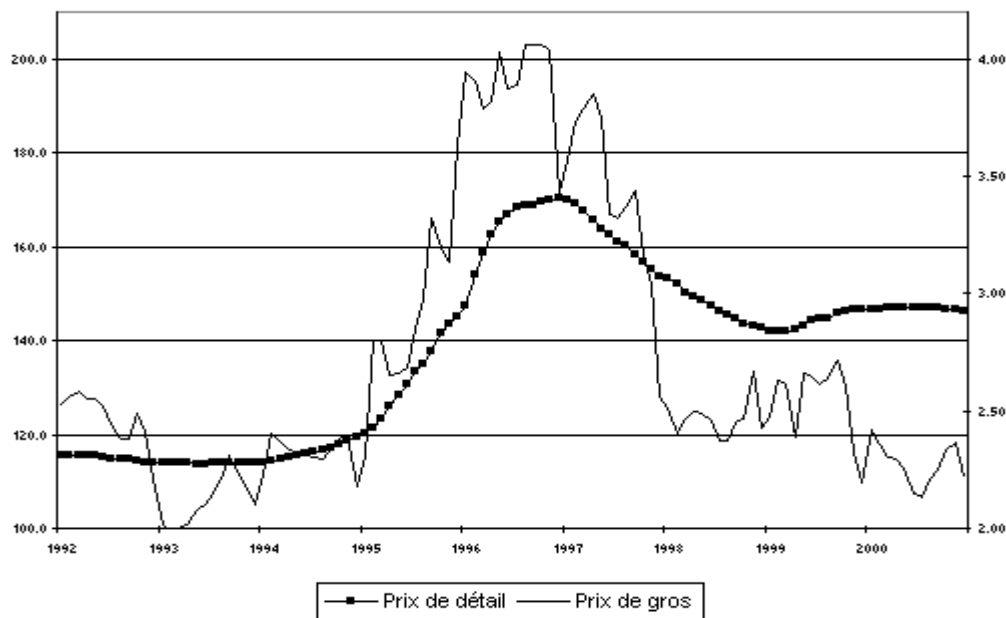
Sources : Institut National de Statistique, Commission Européenne.

Italie

Comme indiqué plus haut, l'Institut Italien de la Statistique (ISTAT) n'a pu nous fournir que l'indice de prix de détail de l'huile d'olive et non pas le niveau de ce prix. Le graphique 5.1.5 s'efforce cependant d'établir un parallèle entre cet indice et le prix de gros de l'huile extra-vierge en recourant à une représentation à deux échelles, l'une (échelle de gauche) pour l'indice de prix de détail, l'autre (échelle de droite) pour le prix de gros. Nous avons par ailleurs retenu la même amplitude relative pour les deux échelles (de 100 à 220 pour l'indice de prix et de 2,00 à 4,20 pour le prix de gros) de telle manière que le graphique visualise aussi précisément que possible l'amplitude relative des variations de l'une et l'autre grandeur.

Graphique 5.1.5 - Italie : Prix de gros de l'huile d'olive extra vierge et indice de prix de l'huile d'olive au stade du détail

Prix de gros en Ecus par Kg (échelle de droite) ; Indice de prix base 100 en 1990 (échelle de gauche).



Sources : Commission Européenne, ISTAT.

Le graphique suggère qu'en Italie, comme en Espagne et en France, le prix de détail de l'huile d'olive évolue dans le même sens que le prix de gros, mais en lissant les variations de celui-ci à la hausse comme à la baisse. C'est ce que confirment les pourcentages de variations des uns et des autres calculés sur moyennes annuelles. Entre 1993 et 1996, alors que le prix de gros de l'huile d'olive vierge augmente de 84,8%, la hausse de l'indice de prix de détail est limitée à 41,4%. A l'opposé, alors que le prix de gros baisse de 41,8% entre 1996 et 2000, l'indice de prix de détail ne diminue que de 10,6%.

Tableau 5.1.5 - Italie - Prix de gros de l'huile extra vierge et indice de prix de détail de l'huile d'olive - indice base 100 en 1990

Prix en Ecus par Kg

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Indice du prix de détail	114,9	113,8	116,1	132,2	164,2	162,0	147,1	144,2	146,8
Variation en %		-1,0%	+2,0%	+13,8%	+24,2%	-1,3%	-9,2%	-2,0%	+1,8%
Prix de gros	2,47	2,11	2,31	2,92	3,91	3,41	2,47	2,54	2,27
Variation en %		-14,3%	+9,0%	+26,6%	+33,9%	-12,8%	-27,7%	+3,1%	-10,6%

Sources : ISTAT, Commission Européenne.

5.1.5 L'élasticité prix de la demande d'huile d'olive

Nous disposons pour la période 1989/90 à 2000/01 de séries de demande intérieure (source : COI) et de prix de gros (source : Commission Européenne) de l'huile d'olive dans les trois principaux pays producteurs de l'Union Européenne : Espagne, Italie et Grèce. Il est possible, sur la base de cette information, de tester par régression économétrique l'élasticité par rapport au prix de gros de la demande intérieure d'huile d'olive dans ces trois pays, qui sont les trois plus importants pays producteurs et consommateurs de l'Union Européenne.

Par ailleurs, les statistiques de commerce extérieur en volume et en valeur permettent de calculer sur la même période les tonnages d'huile d'olive exportés par les pays producteurs européens vers les pays non producteurs de l'Union Européenne et le prix moyen de ces exportations. Ici encore, on peut tenter d'approcher par régression économétrique l'élasticité prix de ces exportations. Les pays européens non producteurs se fournissant presque exclusivement dans les pays producteurs de l'Union, l'élasticité-prix des exportations des grands pays producteurs vers ces pays consommateurs est représentative de l'élasticité-prix de la demande dans ces derniers.

En pratique, nous avons testé sur les données disponibles des équations de type :

$$\text{Log (Demande intérieure)} = a * \text{Log (Temps)} + b * \text{Log (Prix)} + C$$

La variable temps permet de rendre compte de la croissance tendancielle de la demande. Le coefficient b représente l'élasticité-prix de la demande intérieure, c'est-à-dire le pourcentage de variation de la demande intérieure induit par une variation de 1% du prix de l'huile d'olive. En toute logique, ce coefficient doit être négatif : une hausse de prix suscite normalement une diminution de la demande et réciproquement. Le coefficient T de Student indique si le coefficient 'b' peut être considéré comme significativement différent de zéro³¹.

Les résultats de ces calculs sont présentés ci-après.

Espagne

Le calcul a été mené en utilisant alternativement le prix de gros de l'huile extra vierge et le prix de gros de l'huile raffinée. Dans les deux cas, les résultats obtenus sont significatifs et par ailleurs très voisins. La qualité de la régression, qu'il s'agisse du R² ou du T de Student associé à l'élasticité-prix, est toutefois légèrement meilleure lorsque l'on retient comme variable explicative le prix de l'huile raffinée. De fait, comme noté plus haut, les espagnols consomment principalement de l'huile d'olive composée, dont l'huile raffinée est un composant essentiel³².

³¹ Compte tenu de la taille des échantillons, le T de Student doit être supérieur à 2,2 pour que l'on puisse affirmer que le coefficient 'b' est différent de zéro avec un risque d'erreur inférieur à 5%.

³² Sur la structure de la consommation d'huile d'olive en Espagne, voir plus loin le § 5.3.

Espagne : Élasticité-prix de la demande d'huile d'olive par rapport au prix de gros de l'huile d'olive raffinée	
Elasticité-prix de la demande (coefficient b)	-0,44
T de Student du coefficient b	5,53
R ² de la régression	0.878

L'élasticité-prix de la demande intérieure d'huile d'olive ressort à $-0,44$. En d'autres termes, une augmentation de 10% du prix de gros de l'huile raffinée induit, toutes choses égales par ailleurs, une diminution de 4,4% de la demande intérieure.

Ce calcul a été mené en considérant le seul prix de l'huile d'olive. Les enquêtes menées en Espagne suggèrent toutefois que, plus encore que le niveau de prix de l'huile d'olive, le facteur déterminant du comportement des consommateurs est le rapport de prix entre l'huile d'olive et les autres huiles alimentaires, notamment l'huile de tournesol. Pour tester cette hypothèse, nous avons donc repris le calcul d'estimation de l'élasticité-prix de la demande intérieure, mais en substituant au prix de l'huile raffinée le rapport de prix entre l'huile d'olive raffinée et l'huile de tournesol.

Espagne : Elasticité de la demande d'huile d'olive par rapport au ratio entre les prix de gros de l'huile d'olive raffinée et de l'huile de tournesol	
Elasticité-prix de la demande (coefficient b)	-0,30
T de Student du coefficient b	4,01
R ² de la régression	0.808

La qualité de la régression est un peu moins bonne que dans le cas précédent, mais reste acceptable. En particulier, le coefficient 'b' demeure significativement différent de zéro. L'élasticité-prix ainsi calculée est toutefois, à $-0,30$, inférieure à celle qui avait été obtenue dans l'estimation précédente.

On peut conclure de ces observations :

- Que la demande intérieure d'huile d'olive en Espagne est sensible aux variations du prix de gros de l'huile raffinée avec une élasticité-prix de la demande de l'ordre de $-0,44$;
- Qu'il y a concurrence entre l'huile d'olive et les huiles de graines, notamment de tournesol, de sorte que les phénomènes de substitution entre ces deux catégories d'huiles expliquent, sinon totalement du moins en large part, les réactions de la demande aux variations de prix de l'huile d'olive.

Italie

S'agissant de l'Italie, un calcul analogue au précédent a été mené sur la base du prix de gros de l'huile d'olive extra vierge.

Italie : Elasticité-prix de la demande d'huile d'olive par rapport au prix de gros de l'huile d'olive extra vierge	
Elasticité-prix de la demande (coefficient b)	-0,16
T de Student du coefficient b	3,17
R ² de la régression	0.823

L'élasticité-prix de la demande intérieure d'huile d'olive apparaît, à -0,16, nettement plus faible en Italie qu'elle ne l'est en Espagne.

Ici encore les phénomènes de substitution entre huile d'olive et autres huiles alimentaires expliquent pour une large part les réactions de la demande d'huile d'olive aux variations de son prix. En effet, l'élasticité-prix de la demande par rapport au ratio de prix entre huile d'olive extra vierge et huiles végétales est, à -0,13, inférieure à l'élasticité-prix estimée ci-dessus, mais proche de celle-ci.

Italie : Elasticité de la demande d'huile d'olive par rapport au ratio entre les prix de gros de l'huile d'olive extra vierge et de l'huile végétale	
Elasticité-prix de la demande (coefficient b)	-0,13
T de Student du coefficient b	3,14
R ² de la régression	0.822

Les conclusions que l'on peut tirer de ces observations sont :

- Que la demande intérieure d'huile d'olive en Italie n'est que faiblement sensible aux variations du prix de gros avec une élasticité-prix de la demande de l'ordre de -0,16 ;
- Que les phénomènes de substitution entre huile d'olive et huiles végétales expliquent, sinon totalement du moins en large part, les réactions de la demande aux variations de prix de l'huile d'olive.

Grèce

A la différence des cas de l'Espagne et de l'Italie, le calcul économétrique ne donne pour la Grèce aucun résultat. Contrairement à la logique, le coefficient 'b' est positif. Mais il est très

proche de zéro et, au demeurant, non significativement différent de zéro. Le R^2 de la régression est faible.

Grèce : Elasticité-prix de la demande d'huile d'olive par rapport au prix de gros de l'huile d'olive extra vierge	
Elasticité-prix de la demande (coefficient b)	0,03
T de Student du coefficient b	0,25
R^2 de la régression	0.594

Ces résultats ne permettent pas de tirer de conclusions. Ils peuvent traduire le fait que la consommation d'huile d'olive en Grèce est pratiquement insensible aux variations de prix. Cette situation serait plausible. L'huile d'olive est en effet de très loin l'huile alimentaire la plus consommée en Grèce, de sorte que la concurrence des huiles de graines y est moins forte qu'en Espagne ou en Italie. Surtout, l'auto-consommation, qui échappe aux mécanismes de marché, représente en Grèce une fraction très importante de la demande intérieure totale.

Mais l'incapacité du calcul économétrique à fournir des résultats acceptables pourrait également tenir aux incertitudes qui, notamment du fait du poids important de l'auto-consommation et des ventes directes par les oléiculteurs, affectent la mesure de la demande intérieure dans ce pays.

Pays européens non producteurs

On a enfin procédé à l'estimation économétrique de l'élasticité-prix de la demande pour l'ensemble constitué par les pays de l'Union Européenne non producteurs. Comme indiqué plus haut la demande intérieure de ces pays a été estimée sur la base des exportations des pays producteurs d'huile d'olive, y compris le Portugal et la France, vers les pays non producteurs de l'Union Européenne. L'indicateur de prix retenu a été le prix moyen des exportations d'huile d'olive des pays européens producteurs vers les pays européens consommateurs, dérivé des statistiques de commerce extérieur en valeur et tonnage.

Pays européens non producteurs : Elasticité-prix de la demande d'huile d'olive par rapport au prix de gros de l'huile importée	
Elasticité-prix de la demande (coefficient b)	-0,47
T de Student du coefficient b	2,09
R^2 de la régression	0.918

Le R^2 de la régression est relativement élevé, mais le T de Student est légèrement inférieur au seuil en-deçà duquel la signification du coefficient 'b' peut être mise en doute.

Sous cette réserve, l'élasticité-prix de la demande s'établit pour ce groupe de pays à $-0,47$. Elle est la plus forte que l'on ait estimée jusqu'ici, quoique peu supérieure à l'élasticité calculée pour l'Espagne. S'agissant de pays où la consommation d'huile d'olive n'est pas de tradition et où ce produit conserve l'image d'une consommation de luxe et est soumis à une forte concurrence par les prix du fait des huiles végétales, on aurait pu s'attendre à une plus grande sensibilité de la demande par rapport au prix.

De l'élasticité relativement au prix de gros à l'élasticité par rapport au prix de détail

Le coût de l'huile d'olive, représenté par le prix de gros, ne représente qu'une fraction du prix de cette même huile vendue au consommateur. Dans le cas de l'Espagne, la comparaison présentée plus haut entre prix de gros de l'huile raffinée et prix de détail de l'huile 'Puro', indique que, en moyenne sur les années 90, le coût de l'huile raffinée représentait un peu moins de 80% du prix de l'huile 'Puro'. S'agissant de la France, si l'on considère que le prix de l'huile importée est un indicateur représentatif du coût d'accès à la matière première, celle-ci ne représentait que la moitié, en moyenne sur la période, du prix de l'huile vendue au consommateur.

Dès lors, si les variations du coût d'accès à la matière première étaient répercutées immédiatement et intégralement dans le prix de détail, une augmentation de 10% du prix de gros de l'huile se traduirait en Espagne par une augmentation de 7,8% de son prix de détail, mais en France par une augmentation de 5,0% seulement. Dans ces conditions, une élasticité de $-0,45$ calculée au stade du gros (diminution de la demande de 4,5% suite à une augmentation de prix de 10%) serait le reflet d'une élasticité par rapport au prix de détail de $-0,58$ en Espagne (diminution de la demande de 4,5% suite à une augmentation de prix de 7,8%, mais de $-0,90$ en France (diminution de la demande de 4,5% suite à une augmentation de prix de 5,0%).

Mais précisément les intermédiaires, comme nous l'avons montré plus haut, ne répercutent pas immédiatement et intégralement dans le prix de vente au détail les variations de leur coût d'accès à la matière première, mais s'efforcent au contraire de 'lisser' ces variations. On peut penser que ce lissage des variations de prix les rend moins sensibles aux consommateurs et, par suite, tend à amoindrir l'élasticité prix de la demande.

En pratique, nous avons effectué sur les données dont nous disposons pour l'Italie, la Grèce et la France un calcul d'estimation de l'élasticité de la demande relativement aux variations du prix de détail analogue à celui qui a été présenté plus haut sur le cas des prix de gros.

Pour l'Espagne, les résultats du calcul sont les suivants :

Espagne : Elasticité-prix de la demande d'huile d'olive par rapport à son prix de détail	
Elasticité-prix de la demande (coefficient b)	-0,45
T de Student du coefficient b	-3,59
R ² de la régression	0.768

Les résultats obtenus sont statistiquement significatifs. Ils indiquent que l'élasticité-prix de la demande d'huile d'olive relativement à son prix de vente au détail est en Espagne, à -0,45, pratiquement identique à l'élasticité calculée par rapport au prix de gros.

Le même calcul mené sur données italiennes conduit également à une élasticité de la demande par rapport au prix de détail (-0,19) proche de l'élasticité par rapport au prix de gros (-0,16). Mais le test de Student relatif à ce coefficient est dans ce cas trop faible pour que l'on puisse tirer de ce calcul une conclusion ferme.

Italie : Elasticité-prix de la demande d'huile d'olive par rapport à son prix de détail	
Elasticité-prix de la demande (coefficient b)	-0,19
T de Student du coefficient b	-1,02
R ² de la régression	0.666

Enfin, dans le cas de la France, le calcul mène paradoxalement à une élasticité-prix positive, mais avec un test de Student très faible qui signifie que, en réalité, le calcul échoue à mettre en évidence une influence du prix de détail de l'huile d'olive sur le volume de la consommation de ce produit.

France : Elasticité-prix de la demande d'huile d'olive par rapport à son prix détail	
Elasticité-prix de la demande (coefficient b)	0,47
T de Student du coefficient b	0,59
R ² de la régression	0.828

5.1.6 Les aides à la conserverie

Dès l'origine, en 1966, l'organisation commune de marché de l'huile d'olive a institué un dispositif d'aide aux conserveries. Alors que la Communauté Européenne était importatrice nette d'huile d'olive et que les importations d'huile subissaient un prélèvement, ce dispositif, qui revêtait la forme d'une restitution à l'importation, avait pour objet de permettre aux conserveurs européens qui utilisaient de l'huile d'olive dans leurs préparations de rester compétitifs par rapport à leurs concurrents des pays tiers qui se fournissaient en huile d'olive au prix du marché mondial³³.

Le dispositif a été maintenu depuis lors au prix de certaines adaptations.

Les ressources budgétaires consacrées à ces aides sont de l'ordre de 25 millions d'Euros par an, soit 1% du budget total des aides à l'oléiculture, et vont pour l'essentiel aux conserveurs espagnols et italiens.

De fait, les tonnages d'huile d'olive concernés sont très limités, environ 50.000 tonnes d'huile par an, soit 3% de la demande intérieure totale, et sont stables sur la durée. Ce dispositif n'a donc qu'une incidence marginale sur le volume global de la demande et ne contribue pas à la croissance du marché.

5.1.7 Conclusions

Les observations présentées dans les paragraphes précédents permettent d'avancer un certain nombre d'éléments de réponse à la question évaluative.

- Les transferts opérés au cours des années 90 des aides à la consommation vers les aides à la production ne semblent avoir eu d'impact sur les prix de l'huile d'olive à la production ;
- Le prix perçu par le producteur ne représentant qu'une fraction du prix de vente de l'huile au détail, qui va de 80% en Espagne à 50% en France, l'impact des variations des prix à la production sur les prix au détail s'en trouve atténué. Il l'est d'autant plus que les intermédiaires du commerce mettent en oeuvre des politiques de prix qui visent, précisément, à "lisser" les répercussions sur le prix de vente au détail de l'huile des mouvements de prix enregistrés au stade de gros ;
- Les variations du prix de gros de l'huile d'olive ont une incidence sur le volume de la demande. Cette incidence, mesurée par l'élasticité de la demande par rapport au prix de gros, est extrêmement faible en Grèce et faible en Italie ; elle est d'ampleur significative en Espagne et plus encore dans les pays non producteurs de l'Union Européenne ;
- S'agissant de l'élasticité de la demande relativement aux prix de détail, elle est en Espagne très proche de l'élasticité par rapport aux prix de gros. Ce pourrait être également le cas en Italie.
- Les aides à la conserverie ne portent que sur des tonnages très limités et ne jouent en conséquence qu'un rôle marginal dans la formation de la demande globale.

³³ Voir les considérants du Règlement n° 136/66.

5.2 Le régime des échanges, en particulier le TPA et les restitutions à l'exportation, a-t-il permis d'améliorer la position de l'Union Européenne sur le marché mondial ?

5.2.1 Compréhension de la question évaluative

Les restitutions sont des subventions aux exportateurs, qui permettent à ceux-ci d'exporter de l'huile d'olive vers des pays tiers à un prix inférieur à celui qui prévaut sur le marché intérieur européen. Il faut noter que les restitutions, si elles n'ont pas été formellement abolies, sont à taux zéro depuis octobre 1998. Quant au régime dit Trafic de Perfectionnement Actif (TPA), il permet à des industriels d'importer dans l'Union de l'huile d'olive provenant de pays tiers, en franchise de droits de douane, mais sous la condition d'exporter hors de l'Union des tonnages d'huile équivalents.

La question évaluative vise à apprécier dans quelle mesure ces dispositifs ont permis à l'huile d'olive originaire de l'Union Européenne de conserver ou d'étendre ses débouchés à l'exportation.

5.2.2 Critères de jugement

On considérera que les restitutions et le TPA ont contribué à améliorer la position de l'Union Européenne sur le marché mondial s'il apparaît que le recours à ces instruments a suscité un élargissement du marché extra-communautaire de l'huile d'olive originaire de l'Union Européenne.

5.2.3 Indicateurs et sources

Les restitutions à l'exportation étaient versées aux exportateurs, au cas par cas, pour des ventes d'un volume déterminé destiné à un marché spécifié. Il devrait donc être théoriquement possible d'identifier les marchés vers lesquels les exportations communautaires d'huile d'olive se sont développées avec l'aide de restitutions. En pratique, les informations qui nous ont été communiquées ne portent que sur le tonnage global des exportations ayant bénéficié de restitutions et pour les seules campagnes 1995/96 à 1997/98. Compte tenu de ce que ce dispositif n'a plus d'intérêt qu'historique³⁴, on se limitera à quelques commentaires et à rapporter les opinions recueillies auprès des professionnels en Italie et en Espagne.

S'agissant du régime TPA, on a pu au contraire disposer d'une information relativement abondante portant sur les tonnages et valeurs importés par origine et par pays importateur, et sur les tonnages et valeurs exportés par destination et par pays exportateur. On exploitera ces données pour mettre en évidence la manière dont ce dispositif est utilisé par les opérateurs du marché de l'huile d'olive et tenter d'en dégager les effets sur le développement des exportations communautaires d'huile d'olive.

³⁴ On rappelle que les restitutions continuent d'exister et que la Commission décide régulièrement de leur taux. Mais depuis la réforme de 1998 ce taux est invariablement fixé à zéro.

Les exportations TPA n'étant que la contrepartie d'un volume d'importations équivalent, un indicateur essentiel sera le volume des exportations sous régime normal comparé au volume des exportations sous régime TPA.

5.2.4 Observations

Pendant les campagnes 1995/96 et 1996/97, les exportations avec restitutions ont représenté, avec 136.410 tonnes et 139.912 tonnes respectivement, environ les deux-tiers des tonnages d'huile d'olive exportés par l'Union Européenne vers des pays tiers et la quasi totalité des tonnages exportés hors régime TPA. Cette proportion est tombée à un tiers du total (et 50% du tonnage hors TPA) lors de la campagne 1997/98. A partir de la campagne 1999/00, les restitutions sont formellement maintenues, mais disparaissent en pratique puisque leur taux est maintenu à zéro.

Tableau 5.2.1 - Certificats d'exportation d'huile d'olive avec et sans restitutions et selon le régime douanier

En tonnes

Campagnes	Exportations avec restitutions	Exportations sans restitutions		Total
		En régime TPA	En régime normal	
1995/96	136.410	40.040	5.631	182.081
1996/97	139.912	84.787	8.797	233.496
1997/98	94.593	62.455	93.929	250.977
1998/99	-	148.220	72.560	220.780
1999/2000	-	75.813	264.770	340.583
2000/01	-	56.417	247.547	303.964

Source : Commission Européenne.

Les exportateurs interrogés en Italie et en Espagne regrettent la disparition de ce dispositif. Ils ne relèvent pas pour autant que leur capacité d'exportation hors de l'Union Européenne en aurait été sérieusement affectée. Et de fait, les tonnages d'huile d'olive exportés par l'Union Européenne vers des pays tiers, après avoir marqué le pas en 1998 et 1999, ont repris leur progression en 2000.

Au demeurant, le dispositif des restitutions n'offrait aucune garantie de ce que les dépenses consenties par le budget communautaire bénéficiaient en dernier ressort aux consommateurs des pays importateurs d'huile d'olive européenne. On observe notamment que le ratio entre le prix moyen des exportations d'huile d'olive européenne vers les pays tiers et le prix de gros de l'huile raffinée en Italie, pris ici comme indicateur du coût de l'huile exportée, a été en 1999, non pas supérieur à son niveau des années 1997 et 1998 comme on aurait pu s'y attendre du fait de la disparition des restitutions, mais au contraire inférieur à ce niveau. Cette évolution paradoxale du ratio prix à l'exportation / prix intérieur est encore plus marquée lorsque, pour tenir compte de la forte appréciation du

dollar, passé de 1,143 dollars pour un Euro en 1997 à 1,072 dollars pour un Euro en 1999, on calcule ce ratio sur la base des prix convertis en dollars³⁵.

Les importations d'huile d'olive sous régime TPA dans l'Union Européenne ont enregistré au cours des années 90 d'amples variations, entre des minima de moins de 45.000 tonnes et des maxima de plus de 100.000 tonnes, mais sans que se manifeste aucune tendance nette à l'accroissement ou à la diminution de ces volumes. Le maximum absolu au cours de la période considérée a été atteint, à 177.966 tonnes, lors de la campagne 1998/99. Sur l'ensemble de la période 1992/93 à 2000/01, le tonnage moyen importé sous ce régime s'est établi à 88.723 tonnes par campagne.

Tableau 5.2.2 - Importations d'huile d'olive sous régime TPA -moyenne des campagnes 1992/93 à 2000/01

En tonnes

Italie	Espagne	Portugal	Autres UE	Total UE
59.580	26.380	2.724	40	88.723

Source : Commission Européenne

Deux pays concentrent l'essentiel des importations sous régime TPA : l'Italie, dont les importations sous ce régime se sont élevées à 59.580 tonnes en moyenne sur la période considérée, soit les deux-tiers du total, et l'Espagne, dont les importations sous régime TPA se sont établies en moyenne à 26.380 tonnes, soit 30% du total. Des importations sous régime TPA sont également enregistrées au Portugal, mais pour un volume limité de 2.724 tonnes par an en moyenne. Les autres pays de l'Union, y compris la Grèce, n'importent tous ensemble que quelques centaines de tonnes d'huile d'olive par an en provenance de pays tiers et ne font pas recours au dispositif TPA.

Les importations sous régime TPA représentent une proportion importante des importations d'huile d'olive dans l'Union Européenne en provenance de pays tiers : 64,9% des importations totales en moyenne sur la période étudiée avec un minima à 43,3% en 1992/93 et un maximum à 79,4% en 1998/99. En pratique, la quasi totalité des tonnages d'huile d'olive importés au Portugal en provenance des pays tiers l'est sous le régime TPA. Cette proportion est supérieure à 80% en Espagne, et a dépassé 95% lors de plusieurs campagnes au cours de la période étudiée. Il n'y a guère que l'Italie pour importer de pays tiers des tonnages relativement importants d'huile d'olive hors régime TPA et par suite sans obligation d'exporter des tonnages équivalents ; en moyenne sur la période étudiée, les tonnages importés en Italie sous régime TPA ont représenté 61,7% des importations

³⁵ En fait, les prix de l'huile d'olive sur le marché intérieur européen ayant nettement augmenté en 1999 par rapport aux deux années précédentes, il semble que les exportateurs aient comprimé leurs marges pour atténuer la répercussion de cette hausse sur leurs clients étrangers. Ceci confirme l'appréciation selon laquelle les restitutions étaient un élément parmi d'autres dans la politique de prix et de marge des exportateurs, et non pas un facteur systématique de baisse des prix à l'exportation.

italiennes d'huile d'olive en provenance de pays tiers, contre 38,3% entrant en Italie sous le régime normal³⁶.

Cette différence de comportement entre l'Italie et l'Espagne s'explique aisément. La production italienne d'huile d'olive ne suffit pas à satisfaire la seule demande intérieure dans ce pays. Or l'Italie, de surcroît, exporte de l'huile d'olive vers les pays non producteurs de l'Union Européenne et hors de l'Union Européenne. Ce pays est donc dans l'obligation d'importer des tonnages importants d'huile d'olive pour satisfaire sa demande intérieure et ses marchés d'exportation. Elle peut le faire sous le régime TPA à hauteur de ses volumes d'exportation vers les pays tiers, mais il lui faut aussi, pour satisfaire la demande d'importation des pays non producteurs de l'Union Européenne, importer de l'huile d'olive d'Espagne et de Grèce, ou encore en provenance de pays tiers, mais dans ce cas sans obligation d'exportation extra-communautaire, donc en régime normal. L'Espagne, au contraire, produit plus d'huile d'olive qu'elle n'en consomme. Les importations en provenance de pays tiers doivent donc, dans son cas, être équilibrées par un volume équivalent d'exportations. Dans ces conditions, il n'est guère surprenant que l'Espagne importe beaucoup moins d'huile d'olive que l'Italie en provenance de pays tiers et qu'elle le fasse très majoritairement sous régime TPA.

L'huile d'olive importée sous régime TPA par l'Italie et l'Espagne provient principalement de Tunisie, avec 62.304 tonnes importées en moyenne sur la période 1992/93 à 2000/01, soit 70% du total des tonnages importés sous TPA dans l'Union Européenne, et de la Turquie, avec 18.901 tonnes, soit 21% du total. Hormis le Maroc, qui a fourni en moyenne par an 6.326 tonnes d'huile d'olive sous régime TPA au cours de la période considérée, mais avec des variations extrêmement fortes d'une année à l'autre, les autres origines (Syrie, Liban, Albanie, Slovénie) ne sont que des fournisseurs très occasionnels et pour des tonnages très limités.

**Tableau 5.2.3 - Origine des importations d'huile d'olive sous régime TPA
Moyenne des campagnes 1992/93 à 2000/01**

En tonnes

Tunisie	Turquie	Maroc	Toutes autres origines	Total
62.304	18.901	6.326	1192	88.723

Source : Commission Européenne.

Le prix moyen des importations TPA d'huile d'olive est sensiblement inférieur au prix moyen des importations en régime normal. En moyenne sur la période 1990-2000, l'écart de prix entre importations TPA et importations en régime normal est de 15% : 173,6 Euros par 100 kg pour les importations TPA contre 202,5 Euros par 100 Kg pour les importations en provenance de pays tiers en régime normal. Surtout, le prix des importations sous régime TPA est moins élevé, à qualité donnée, que le prix de l'huile

³⁶ Ce dernier chiffre inclut l'huile d'olive importée de Tunisie hors droits de douane.

d'olive d'origine européenne. On en veut pour preuve que, sur la période 1990/2000, le prix de l'huile importée sous régime TPA, essentiellement destinée au raffinage, est inférieur de 20% au prix de l'huile lampante sur le marché intérieur italien (176,3 Euros par 100 Kg contre 216,2 Euros par 100 kg).

Les tonnages exportés au titre du régime TPA sont logiquement voisins, pays par pays, des tonnages importés. En moyenne, sur la période 1993-2000, ils représentent 38,5% des exportations totales d'huile d'olive de l'Union Européenne vers des pays tiers. Les écarts autour de ce taux moyen sont relativement limités d'une destination à l'autre, de 32,3% pour le Brésil à 43,5% pour les Etats-Unis.

Tableau 5.2.4 - Tonnages exportés au titre du régime TPA par destinations

Moyenne des années 1993 à 2000, en tonnes et en % des exportations totales vers ces destinations.

	Etats-Unis	Japon	Australie	Brésil	Canada	Autres destinations	Total
Tonnes	41.171	6.995	6.668	5.726	4.421	16.811	81.792
% du total	43,5%	38,4%	37,8%	32,3%	35,3%	31,2%	38,5%

Source : Commission Européenne.

De fait, la règle de l'équivalence fait que la destination géographique des exportations au titre du régime TPA n'a qu'une signification très limitée. Pour bénéficier définitivement de l'exonération des droits sur les tonnages d'huile d'olive qu'ils ont importés d'un pays tiers, les importateurs sont tenus d'exporter vers des pays extérieurs à l'Union Européenne un tonnage d'huile équivalent à celui qu'ils ont importé. Mais le produit exporté peut être entièrement différent de celui qui a été importé. Ainsi, par exemple, un opérateur espagnol peut importer de l'huile vierge tunisienne ou turque, la raffiner et la couper par de l'huile vierge espagnole pour fournir le marché domestique en huile composée et, parallèlement, exporter vers les Etats-Unis ou le Brésil un tonnage d'huile vierge espagnole équivalent au tonnage d'huile tunisienne qu'il a importé. Dans ces conditions, il n'est pas surprenant que la distribution géographique des tonnages exportés au titre du régime TPA soit proche de la distribution des exportations totales vers les pays tiers.

Pour la même raison, on ne peut comparer les prix moyens à l'importation et à l'exportation en régime TPA. Certes, les premiers sont nettement plus faibles que les seconds, 176,8 Euros par tonne en moyenne sur la période 1993 à 2000 pour les prix à l'importation et 259,4 Euros pour les prix à l'exportation. Mais cet écart, plutôt qu'une marge commerciale des opérateurs européens sur les produits importés en régime TPA, reflète avant tout le fait que les produits exportés en régime TPA sont autres que les produits importés sous ce régime.

En revanche, il pourrait être significatif que, sur la même période, le prix moyen de l'huile exportée en régime TPA se soit établi à 266,0 Euros par 100 Kg contre un prix moyen de 304,5 Euros pour les exportations extra-communautaires en régime normal. Cet écart de

prix peut refléter des structures par qualité différentes pour l'un et l'autre type d'exportation. Mais l'importation hors droits de douane d'huile d'olive bon marché offre aux opérateurs européens la possibilité de serrer leurs prix à l'exportation. Ainsi, pour reprendre l'exemple évoqué plus haut d'un opérateur espagnol qui utilise de l'huile tunisienne ou turque pour alimenter son marché domestique en huile composée, la marge bénéficiaire additionnelle réalisée grâce à cette matière première bon marché peut rendre possible une concession sur le prix auquel ce même opérateur vend de l'huile vierge espagnole à ses clients aux Etats-Unis ou au Brésil.

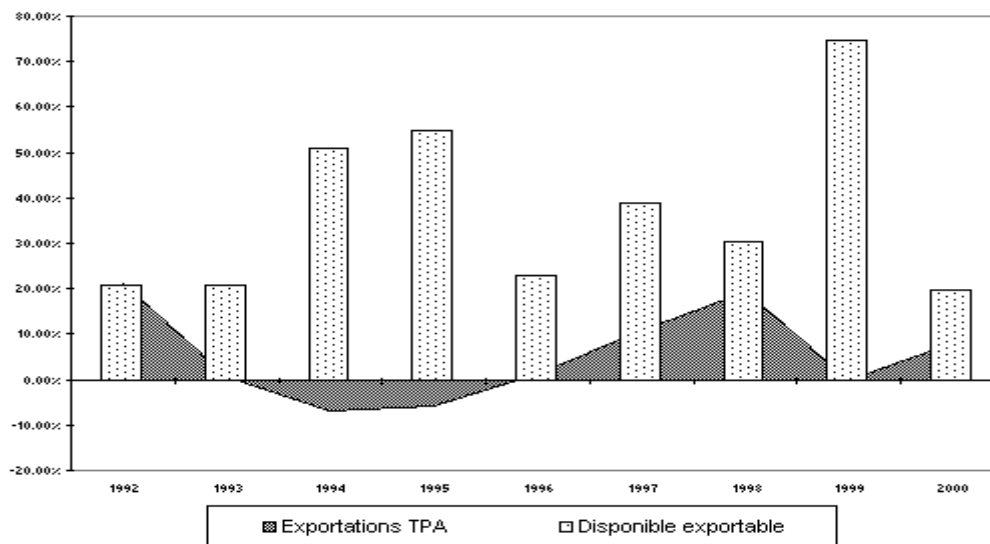
La part des exportations TPA dans le total des exportations extra-communautaires d'huile d'olive dont on a noté plus haut qu'elle s'est établie en moyenne à 38,5% sur la période 1993-2000, est en fait très variable d'une année à l'autre. Au cours des années 90, elle a oscillé entre des points bas, de l'ordre de 20%, en 1992, 1993, 1996 et 2000, et des points haut à plus de 50% en 1994 et 1995, allant jusqu'à atteindre 75% en 1999.

Les variations du prix de l'huile d'olive sur le marché intérieur européen ne sont pas pleinement explicatives de ces fluctuations de la part des exportations TPA. S'il y a concomitance entre les hausses de prix de l'huile d'olive en 1994, 1995 et 1999 et des points hauts dans le ratio exportations TPA/exportations totales, ce n'est pas le cas en 1996, année où les prix intérieurs de l'huile d'olive ont été extrêmement élevés tandis que la part des exportations TPA dans le total exporté retombait au voisinage de 20%. En fait, les flux et reflux des exportations TPA semblent davantage liés à l'équilibre de l'offre et de la demande d'huile d'olive dans l'Union Européenne, qu'aux seules variations des prix.

Le graphique 5.2.1 ci-après présente en histogramme la part des exportations TPA dans le tonnage total d'huile d'olive exporté vers des pays tiers, et en arrière plan le disponible exportable sur le marché intérieur européen, c'est-à-dire l'écart entre l'offre et la demande intérieures d'huile d'olive, exprimé en pourcentage de la production. Ce graphique suggère que la part des exportations TPA s'accroît lorsque l'offre d'huile d'olive ne suffit pas à satisfaire pleinement la demande intérieure, ou la satisfait tout juste, mais se rétracte lorsque l'Union Européenne dispose d'un disponible exportable.

Ces observations suggèrent que le régime TPA permet avant tout aux exportateurs européens d'huile d'olive de maintenir leur volume d'activité sur les marchés tiers dans les périodes où se manifeste sur le marché intérieur européen un déficit de l'offre en regard de la demande, que ce déficit de l'offre s'accompagne ou non d'une hausse des prix.

Graphique 5.2.1 - Part des exportations TPA dans le total des tonnages exportés et disponible exportable de l'UE en % de la production



Source : Commission Européenne.

5.2.5 Conclusions

Les observations présentées dans le paragraphe précédent permettent d'avancer les conclusions suivantes :

- Le régime d'importation TPA est utilisé par les opérateurs italiens et espagnols du marché de l'huile d'olive ainsi que, à petite échelle, par les opérateurs portugais.
- L'importation sous régime TPA fait obligation aux opérateurs qui y recourent d'exporter vers des pays tiers des tonnages d'huile équivalents au volume de leurs importations TPA. D'un point de vue étroitement arithmétique, le régime TPA est donc sans effet sur l'offre d'huile d'olive dans l'Union Européenne.
- Cet approvisionnement à bon marché donne aux importateurs la possibilité d'accroître la marge bénéficiaire qu'ils réalisent sur la vente, dans l'Union Européenne ou à l'exportation, de produits dans la fabrication desquels entre cette huile importée en régime TPA.
- Dès lors qu'ils réalisent potentiellement des marges bénéficiaires supérieures à celles des autres opérateurs, les opérateurs du marché de l'huile d'olive qui recourent aux importations TPA ont la possibilité de 'serrer' les prix auxquels ils vendent leurs produits sur les marchés tiers. A ce titre, le régime TPA est potentiellement un outil donné aux exportateurs européens pour améliorer leur compétitivité-prix sur les marchés tiers. Le fait que les exportations TPA ont représenté, sur l'ensemble des années 90, près de 40% du volume total des exportations d'huile d'olive de l'Union Européenne vers les pays tiers donne à cet outil une dimension tout à fait significative.

- Ceci étant, les observations faites sur la répartition année par année des tonnages d'huile d'olive exportés vers des pays tiers au titre du régime TPA et en régime normal suggèrent que les opérateurs ont principalement recours au régime TPA lorsque se manifeste sur le marché intérieur européen un déficit entre l'offre et la demande d'huile d'olive. Plutôt que sa contribution possible à l'amélioration de la compétitivité-prix des exportations européennes d'huile d'olive, le régime TPA apparaît ainsi avant tout comme un moyen de maintenir les flux d'exportation d'huile d'olive vers les pays tiers lorsque l'offre est insuffisante pour servir à la fois la demande intérieure et les marchés d'exportation.

On peut donc répondre à la question évaluative que le régime TPA permet de consolider, sinon directement la position de l'huile d'olive originaire de l'Union Européenne sur le marché mondial de l'huile d'olive, du moins les parts de marché des exportateurs européens d'huile d'olive. Dans la mesure où ces exportateurs commercialisent de l'huile européenne sur les marchés tiers lorsqu'un disponible exportable se manifeste sur le marché intérieur européen, cette consolidation de la part de marché des exportateurs est indirectement favorable à l'huile européenne. En particulier, les exportations d'huile d'olive d'origine européenne se substituent à des exportations en régime TPA, qui ne sont que la contrepartie d'importations de volume équivalent, dès que l'offre d'huile d'olive excède la demande du marché intérieur européen. Or ces périodes d'abondance de l'offre sont précisément celles où un accroissement des débouchés est indispensable pour prévenir la formation de stocks et une baisse des prix.

5.3 L'impact des normes de commercialisation sur les caractéristiques par catégorie du produit offert (y inclus l'authenticité du produit) a-t-il été suffisant pour augmenter la demande ?

5.3.1 Compréhension de la question évaluative

La réglementation communautaire la plus récente³⁷ distingue dans les productions de l'industrie oléicole huit catégories d'huiles, soit :

- les huiles d'olive vierges, elles-mêmes subdivisées en 3 catégories : huile d'olive vierge extra, huile d'olive vierge³⁸ et huile d'olive lampante ;
- l'huile d'olive raffinée, obtenue par raffinage de l'huile d'olive vierge ;
- l'huile d'olive – Composée d'huiles d'olives raffinées et d'huiles d'olive vierges ;
- trois catégories d'huiles de grignons : huile de grignons d'olive brute, huile de grignons d'olive raffinée et huile de grignons d'olive, cette dernière étant un coupage d'huiles de grignons d'olive raffinées et d'huiles d'olive vierges.

³⁷ Règlement (CE) n° 1513/2001 du Conseil du 23 juillet 2001, Annexe. Ce texte entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2003.

³⁸ Antérieurement au Règlement n° 1513/2001 la catégorie huile vierge était elle-même subdivisée en huile vierge fine et huile vierge courante.

Parmi ces huit catégories d'huile d'olive, quatre seulement correspondent à des produits directement commercialisables pour l'alimentation humaine : l'huile d'olive vierge extra, l'huile d'olive vierge, l'huile d'olive composée d'huiles d'olives raffinées et d'huiles d'olive vierges et l'huile de grignons d'olive. L'huile d'olive lampante et l'huile de grignons brute sont destinées au raffinage. L'huile d'olive raffinée et l'huile de grignons d'olive raffinée sont sans goût et sans couleur et ne sont mises à la consommation que coupées par des huiles vierges.

Ces catégories d'huile se différencient les unes des autres par le procédé de production, par leurs caractéristiques physico-chimiques et par leurs propriétés organoleptiques.

Ainsi, les huiles d'olive vierges ont pour première caractéristique d'être 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'une autre nature". Cette définition fonde la séparation entre, d'une part, les huiles d'olive vierges et, d'autre part, les huiles raffinées et les huiles de grignon, qui ne satisfont pas à l'une ou l'autre de ces conditions.

Au sein de la catégorie des huiles vierges, les subdivisions reposent en particulier sur la teneur de l'huile en acides gras libres et sur ses propriétés organoleptiques. La dénomination huile d'olive extra vierge est ainsi conditionnée par une teneur en acides gras libres qui est au maximum de 0,8 gramme pour 100 grammes. Le Règlement (CEE) n° 2568/91 de la Commission définit avec un grand détail les méthodes d'analyse et d'évaluation à mettre en œuvre pour spécifier les caractéristiques d'une huile.

Cette classification des huiles d'olive vise à garantir au consommateur, qui va devoir payer l'huile d'olive un prix élevé comparativement aux huiles alimentaires produites à partir de graines, l'authenticité du produit qui lui est offert. Elle l'assure en particulier que l'huile qu'il acquiert est exclusivement composée d'huile d'olive et n'est en aucun cas un mélange entre de l'huile d'olive et des huiles de graines. Par ailleurs, elle établit de fait une hiérarchie de qualité entre les huiles d'olive mises sur le marché et offertes aux consommateurs.

Outre cette classification, les Règlements n° 2815/98 puis n° 1019/2002 de la Commission ont ouvert la possibilité de commercialiser des huiles d'olive des catégories vierge extra et vierge sous "Appellation d'Origine Protégée" ou sous "Indication Géographique Protégée". Les conditions imposées aux opérateurs désireux de faire usage de cette possibilité sont celles qui s'appliquent aux autres produits agricoles commercialisés sous dénomination d'origine protégée telles que les fixe le Règlement n° 2081/92 du Conseil.

La question évaluative vise à examiner si cette classification a un impact réel sur la demande et si, en particulier, elle contribue à la croissance de la demande.

5.3.2 Critères de jugement

Si la classification des différentes huiles d'olive est clairement perçue par les consommateurs – ce qui suppose en particulier que les politiques commerciales des producteurs et les campagnes de promotion du produit y fassent explicitement référence – cela devrait se traduire par des croissances différenciées de la demande d'une catégorie à l'autre, de même que par des développements différenciés des prix. En segmentant l'offre afin de cibler des classes de consommateurs distinctes les unes des autres par leurs attentes et leurs pouvoirs d'achat, l'objectif final est d'accroître la demande globale d'huile d'olive en volume et le chiffre d'affaires du secteur.

La question peut être abordée selon une double approche. D'une part, on peut interroger les opérateurs du secteur sur la place qu'ils donnent à cet aspect dans leurs politiques commerciales. D'autre part, on peut étudier sur base statistique les développements de la demande et des prix par catégorie d'huile et s'efforcer d'apprécier dans quelle mesure la segmentation de l'offre permet d'accroître la demande globale et le prix moyen de vente.

5.3.3 Indicateurs

Un indicateur est constitué par les réponses faites par les organisations de producteurs, les moulins et les grossistes quant au rôle qu'ils attribuent à la classification du produit dans leur politique commerciale, ainsi que la place donnée à cet aspect dans les campagnes de promotion de l'huile d'olive.

Par ailleurs, le traitement statistique de la question évaluative supposerait idéalement de disposer de séries de demande finale de l'huile d'olive segmentée par catégories. Cette information n'est disponible qu'en Espagne. En revanche, on dispose de séries mensuelles et annuelles de prix de différentes catégories d'huile d'olive sur les principaux marchés de gros en Espagne, Grèce et Italie. L'évolution dans le temps du rapport des prix entre différentes catégories d'huile peut être indicative d'éventuels déséquilibres de marché pour l'une ou l'autre catégorie.

5.3.4 Observations

L'Espagne est le seul pays pour lequel nous avons pu obtenir en série chronologique une segmentation de la consommation d'huile d'olive par catégories sur la base d'une distinction entre huiles vierges, huile d'olive (coupage d'huile d'olive raffinée et d'huile vierge) et huile de grignons.

Tableau 5.3.1 - Consommation d'huile en Espagne en pourcentage du total

	Huiles d'olive				Autres huiles	Total
	Huiles vierges	Huile d'olive (composée)	Huile de grignons	Total huiles d'olive		
1990	1,5%	45,3%	4,7%	51,5%	48,5%	100,0%
1991	3,1%	42,2%	4,2%	49,5%	50,5%	100,0%
1992	4,3%	43,1%	5,5%	52,9%	47,1%	100,0%
1993	5,2%	41,5%	7,9%	54,6%	45,4%	100,0%
1994	6,1%	42,7%	8,4%	57,2%	42,8%	100,0%
1995	5,6%	40,4%	8,1%	54,1%	45,9%	100,0%
1996	5,2%	29,3%	9,7%	44,2%	55,8%	100,0%
1997	6,2%	40,8%	7,9%	54,9%	45,1%	100,0%
1998	7,6%	44,0%	7,9%	59,5%	40,5%	100,0%
1999	7,7%	39,5%	8,7%	55,9%	44,1%	100,0%
2000	9,2%	39,2%	7,6%	56,0%	44,0%	100,0%

Source : ANIERAC.

Dans une consommation d'huile d'olive qui représente plus de la moitié de la consommation totale d'huiles alimentaires, ces chiffres mettent en évidence une forte augmentation de la consommation d'huiles vierges, qui passe de 1,5% de la consommation totale d'huiles alimentaires en 1990 à plus de 9% en 2000. La consommation d'huile de grignons, après avoir augmenté en tout début de période, s'est stabilisée à partir de 1993 au voisinage de 8%³⁹. La montée de la consommation d'huiles vierges s'est faite pour partie au détriment de la consommation d'huile d'olive composée, dont la part a régressé de plus de 45% en 1990 à moins de 40% à la fin de la décennie. Mais elle s'est également accompagnée d'un accroissement de la part des huiles d'olive dans la consommation totale d'huiles alimentaires ; la part des autres huiles, constituées principalement d'huile de tournesol, qui était voisine de 50% au début de la décennie, est tombée en-deçà de 45% en fin de période.

Cette tendance à la progression de l'huile d'olive dans la consommation des ménages espagnols a toutefois connu un net revers en 1996, année où sa part de marché a brutalement reculé de 10 points. L'explication de ce phénomène est la flambée du prix de l'huile d'olive cette année là, le prix de vente au détail de l'huile composée, dite "puro", étant passé d'environ 350 pesetas le litre dans les années 1990-1994 à plus de 700 pesetas le litre en 1996. Deux aspects remarquables doivent être toutefois notés ici. D'une part, le recul de la consommation d'huile d'olive en 1995 et 1996 a été relativement beaucoup plus prononcé pour l'huile composée (de 42,7% à 29,3%) que pour les huiles vierges (de 6,1% à 5,2%). D'autre part, dès 1997, alors que le prix de l'huile d'olive se maintenait à des niveaux relativement élevés, proches de 500 pesetas le litre, la consommation avait pratiquement retrouvé son niveau antérieur.

³⁹ La consommation d'huile de grignons a brutalement régressé suite à l'alerte alimentaire due à la découverte, en juillet 2001, de substances réputées cancérigènes dans des échantillons d'huile de grignon.

En Italie, selon l'ISMEA, l'huile extra vierge représentait 78,5% de la consommation totale d'huile d'olive en 1998 (dont les deux-tiers vendus en bouteille), et les autres catégories d'huile les 21,5% restant. Ces proportions seraient relativement stables. En Grèce également, l'huile d'olive extra vierge représente la plus large part de la consommation totale, avec une part importante de cette consommation sous la forme d'auto-consommation par les exploitants et/ou les propriétaires des oliveraies et de ventes à la ferme.

On a examiné sur la période 1990-2000, en données mensuelles et annuelles, l'évolution des rapports de prix entre les différentes catégories d'huiles (extra vierge, vierge fine, vierge courante, vierge lampante, raffinée, huile de grignons) au stade de gros en Espagne, Grèce et Italie. Si au cours de cette période la demande pour une catégorie d'huile a augmenté plus rapidement que l'offre d'huile de cette même catégorie, cela aura entraîné une augmentation du prix de cette catégorie d'huile comparativement aux prix des autres catégories lesquelles, corrélativement, auront connu la situation inverse d'une demande progressant moins rapidement que l'offre.

En fait, il n'apparaît aucune évolution significative des rapports de prix entre les différentes catégories d'huile. D'année en année, ces rapports de prix enregistrent de fortes variations. C'est ainsi par exemple qu'en Italie, le rapport de prix entre huile d'olive extra vierge et huile vierge fine, qui s'établit à 1,219 en moyenne sur l'ensemble de la période, a enregistré un sommet à 1,604 en 1991 et un creux à 1,060 en 1995. Les rapports de prix entre les autres catégories d'huile ont également enregistré de fortes variations. Ce phénomène s'observe en Espagne et en Grèce tout autant qu'en Italie. Mais les tests statistiques ne permettent de déceler sous ces variations, pour aucun rapport de prix et pour aucun pays, une tendance à l'augmentation ou à la diminution de ces rapports de prix. Par delà des variations parfois fortes d'année en année, les rapports de prix entre les différentes catégories d'huiles d'olive sont restés stables en tendance dans les trois pays étudiés.

Cette observation suggère que, par delà des désajustements temporaires, l'offre et la demande des différentes catégories d'huile ont évolué en parallèle.

Les entretiens avec les opérateurs du secteur sur le rôle que joue la classification des huiles dans leur politique commerciale n'ont apporté que peu d'informations utiles. Tous les opérateurs, dans les trois pays étudiés, se flattent de placer la qualité au centre de leurs préoccupations et de poursuivre un effort constant d'amélioration de la qualité de l'huile livrée aux consommateurs. De fait, la plupart des observateurs s'accordent pour juger qu'il y a une tendance générale à l'amélioration de la qualité des huiles d'olive produites dans l'Union Européenne. Cette tendance a d'ailleurs permis à la Commission, lorsqu'elle a révisé la définition des catégories d'huile en 2001, de relever les conditions requises pour le classement d'une huile d'olive dans la catégorie vierge extra⁴⁰, d'éliminer la catégorie huile courante et d'abaisser à 2 grammes le seuil d'acidité à partir duquel une huile vierge est classée huile lampante.

⁴⁰ Le teneur maximum en acides gras libres, en particulier, a été ramenée de 1g pour 100 g dans le Règlement précédent à 0,8 g dans le Règlement 1513/2001.

Mais il est vrai que la différenciation des prix des huiles par catégorie sur les marchés de gros est un incitant puissant à l'amélioration de la qualité, au moins en Italie et en Grèce.

Tableau 5.3.2 - Prix de gros de l'huile par catégories⁴¹ – Moyenne des années 1990-2000

En Euros par 100 Kg

	Espagne	Grèce	Italie
Vierge Extra	220,0	246,3	292,9
Vierge Fine	210,1	217,9	240,2
Vierge courante	207,4	203,4	Nd
Vierge lampante	203,5	188,0	212,6
Huile raffinée	224,3	Nd	236,1
Huile de grignons raffinée	143,2	Nd	143,3

Source : Commission Européenne.

Comme le montre le tableau ci-dessus, en moyenne sur les années 1990-2000, l'écart des prix de gros entre l'huile d'olive extra vierge et l'huile lampante, s'est établi en Italie à 80,3 Euros par 100Kg, soit un différentiel de 37,7%. En Grèce, sur la même période, l'huile d'olive vierge extra s'est vendue en moyenne 58,3 Euros plus cher que l'huile lampante, soit un écart de 31,0% entre ces deux catégories. La différenciation des prix est moins forte en Espagne (16,5 Euros et 8,1%), où l'on constate même que l'huile raffinée s'est vendue en moyenne sur la période à un prix très légèrement supérieur à celui de l'huile extra vierge. Cette particularité du marché espagnol tient à ce que les consommateurs espagnols, comme on l'a vu un peu plus haut, sont davantage demandeurs d'huile d'olive composée que d'huile vierge, même si cette situation évolue au profit de cette dernière. Elle s'explique également par le fait que les professionnels italiens importent d'Espagne de l'huile lampante et de l'huile raffinée plutôt que de l'huile extra vierge.

Ceci étant, au-delà de l'intérêt qu'ils ont tous à accroître la part dans leur production des produits les mieux valorisés, et donc à augmenter leurs ventes d'huile extra vierge autant que le marché le leur permet, les opérateurs du secteur sont animés du souci de se différencier les uns des autres pour développer leurs ventes et accroître leur part de marché.

Cela passe par des politiques de promotion de la marque et par l'offre d'une gamme de produits susceptible de satisfaire les différents groupes de consommateurs auxquels ces entreprises s'adressent. C'est ainsi, par exemple, qu'un grand groupe italien spécialisé commercialise sur le marché italien 8 types différents d'huile d'olive extra vierge. Traditionnellement ces produits sont obtenus par coupage en proportions variables entre des huiles extra vierge de diverses origines de manière à obtenir à tout moment une huile présentant des caractéristiques organoleptiques bien déterminées. A l'opposé de ce produit standardisé, mais qui peut être d'excellent qualité, une tendance se dessine depuis quelques

⁴¹ Ce tableau fait référence aux catégories d'huiles d'olive telles que les distinguait la réglementation communautaire antérieure au Règlement n° 1513/2001, avec notamment la distinction au sein des huiles vierges des catégories fine et courante et des seuils d'acidité par catégorie plus élevés qu'aujourd'hui.

années vers une diversification de l'offre en direction de produits AOP ou IGP, qui privilégient la spécificité régionale du produit. La commercialisation de ces huiles "de terroir" est le fait de groupements de producteurs, de moulins, d'oléiculteurs individuels, mais aussi de groupes spécialisés dans le commerce de l'huile d'olive, voire même de grands groupes de la distribution qui passent accord avec des groupements de producteurs d'une huile AOP ou IGP et la commercialisent sous marque de distributeur. La diversification des types d'huile d'olive commercialisés s'accroît encore avec l'apparition d'huiles biologiques, obtenues d'olives récoltées dans des oliveraies qui n'utilisent ni engrais, ni pesticides, ainsi que d'huiles d'olive aromatisées aux herbes ou épices.

On notera encore que plusieurs informateurs consultés dans les trois grands pays producteurs ont regretté que le nom générique du produit, huile d'olive, soit utilisé par la classification des huiles pour désigner un produit particulier, en l'occurrence le produit d'un coupage entre huiles raffinées et huile(s) vierge(s). Il y a là, selon ces informateurs, une source de confusion. La nouvelle définition des catégories d'huile d'olive par le Règlement n°1513/2001, en recommandant de préciser que la catégorie huile d'olive correspond à un produit composé d'huiles d'olive raffinées et d'huiles d'olive vierges, n'a pas véritablement levé cette difficulté.

La Commission Européenne finance depuis une vingtaine d'année des campagnes de promotion de l'huile d'olive. Ces campagnes ont été développées dans trois groupes de pays avec des objectifs distincts :

- dans les pays européens producteurs, avec l'objectif de stabiliser la consommation par tête, qui tendait à s'effriter, et si possible de l'accroître ;
- dans les pays européens non-producteurs, avec l'objectif d'y introduire et développer la consommation d'huile d'olive ;
- dans des pays tiers susceptibles d'importer des huiles d'olive d'origine communautaire (Etats-Unis, Australie, Japon, Canada, Argentine, Brésil, Thaïlande, Taïwan), avec l'objectif d'y faire connaître l'huile d'olive, ses propriétés et ses usages. L'organisation des campagnes de promotion de l'huile d'olive est dans ce cas délégué au Conseil Oléicole International.

Dans les pays européens producteurs, les campagnes de promotion mettaient essentiellement en avant la multiplicité des utilisations de l'huile d'olive, ceci afin d'en élargir les emplois.

Dans les pays européens non-producteurs comme dans les pays tiers, les campagnes de promotion visaient à valoriser l'image de l'huile d'olive et à initier les consommateurs à son emploi. Etaient soulignés :

- que l'huile d'olive est un produit naturel ;
- ses qualités nutritionnelles ;
- ses effets positifs sur la santé ;
- sa saveur ;
- la possibilité de l'utiliser dans des emplois multiples, tant en assaisonnement à froid que comme huile de cuisson. Selon les pays, les campagnes de promotion proposaient des

recettes caractéristiques de la cuisine méditerranéenne ou, au contraire, mettaient en évidence la possibilité d'utiliser l'huile d'olive dans la cuisine locale.

Les catégories d'huile d'olive au sens de la réglementation communautaire sont fréquemment mentionnées dans les divers supports utilisés pour ces campagnes de promotion. Mais cette classification des huiles n'est pas un élément-clef des campagnes de promotion. Elle intervient en arrière-plan, comme une assurance donnée aux consommateurs que les propriétés de l'huile d'olive, notamment son caractère naturel, sont garanties par des normes de production précises et dont le respect est contrôlé.

Les campagnes de promotion de l'huile d'olive financées par la Commission Européenne ont été parfois complétées par des campagnes organisées et financées par les gouvernements des pays européens producteurs ou par des instances régionales ayant pour objet de promouvoir l'huile d'olive originaire des pays ou régions concernés. Par ailleurs, elles ont pu fournir un effet de levier aux campagnes de publicité engagées sur leur marché domestique ou à l'étranger par les entreprises spécialisées dans la commercialisation de l'huile d'olive.

Les campagnes communautaires de promotion de l'huile d'olive ont fait l'objet, en même temps que les campagnes de promotion d'autres produits agricoles, d'une évaluation.⁴² Les conclusions en sont largement positives.

S'agissant des pays tiers, les évaluateurs estiment que "l'objectif d'amélioration de la position du produit sur les marchés tiers a été globalement atteint, comme le prouve l'accroissement de la demande réelle (augmentation de la fréquence et des occasions de consommation du produit) et l'intérêt croissant de la distribution à offrir le produit en question. Sur la base des données et informations analysées, on peut affirmer que les campagnes de promotion ont joué un rôle direct et prééminent dans la mise en place de ces dynamismes." Les évaluateurs notent en outre que "l'objectif de la hausse de la connaissance des avantages liés au produit ont été globalement atteint, ce qui se traduit par une augmentation de l'attention portée aux bienfaits sur la santé, aux aspects qualitatifs, aux modes d'utilisation".

L'appréciation des évaluateurs n'est pas moins positive à l'endroit des campagnes de promotion menées dans les Etats membres producteurs et non producteurs. D'une enquête effectuée auprès d'un échantillon de 12.000 consommateurs, il ressort une "amélioration généralisée de la connaissance des avantages de l'huile d'olive. Le plus fort impact des campagnes communautaires s'observe dans les pays du Nord de l'Europe où la connaissance du produit a augmenté de manière importante aussi bien pour ce qui concerne les thèmes Bénéfice-Santé que pour ceux liés à l'usage en cuisine".

⁴² COGEA, UBM, International Research Associates, Evaluation ex-post de la politique communautaire de promotion des produits agricoles, novembre 2002.

5.3.5 Conclusions

La nouvelle classification des huiles d'olive, qui entrera en vigueur en 2003, distingue quatre produits susceptibles d'être offerts aux consommateurs : l'huile d'olive vierge extra ; l'huile d'olive vierge ; l'huile d'olive – composée d'huiles d'olive raffinées et d'huiles d'olive vierges ; et l'huile de grignons.

A ces catégories définies par la réglementation communautaire se superposent, dans la catégorie des huiles vierges extra et vierges, des dénominations d'origine, et par ailleurs, pour les quatre catégories d'huiles d'olive alimentaires, les marques des principales entreprises de commercialisation d'huile d'olive ou des marques de distributeurs.

Bien que l'on ne dispose pas de statistiques en séries chronologiques sur la segmentation de la production d'huile d'olive par catégories, les observateurs du secteur s'accordent pour considérer qu'il y a une tendance générale dans tous les pays producteurs à l'amélioration de la qualité.

Dès lors on aurait pu s'attendre à ce que la croissance plus rapide de l'offre d'huile d'olive de haute qualité entraîne un resserrement des écarts entre les prix des différentes catégories d'huiles. L'examen des séries de prix de gros par catégorie sur la période 1990-2000 dans les trois grands pays européens producteurs infirme cette hypothèse. Cela suggère que la demande s'est elle-même déplacée vers des huiles de plus haute qualité.

Ce phénomène est attesté en Espagne, où la part des huiles d'olive vierges dans la consommation totale d'huiles alimentaires est passée de moins de 2% en 1990 à près de 10% à la fin de la décennie. Fait remarquable, si cette augmentation de la consommation d'huiles vierges s'est faite pour partie aux dépens des huiles d'olive composées, elle s'est également opérée au détriment des huiles de graines, de sorte que, globalement, la part de l'huile d'olive dans la consommation des ménages, déjà importante, s'est encore accrue. Le moteur de ce changement a été l'apparition sur le marché, à l'initiative des coopératives, d'une offre d'huile d'olive vierge venant concurrencer les huiles composées traditionnellement offertes par les industriels du secteur.

Cet exemple suggère que la diversification de l'offre, par la distinction des catégories d'huile d'olive au sens de la réglementation communautaire, mais aussi sur la base de désignations d'origine, par les politiques de promotion de marques pratiquées par les grandes entreprises, ou encore par la différenciation des conditionnements peut contribuer à accroître la demande totale d'huile d'olive dans les pays producteurs, qui sont aussi les principaux pays consommateurs. Ayant à leur disposition différents types d'huile distincts par leur saveur, leur parfum, leur couleur, leur prix, les consommateurs tendent à utiliser plusieurs huiles d'olive de types différentes, chacun pour un usage particulier, et pour certain d'entre ces usages en substitution d'huiles de graines.

La nécessité de diversifier l'offre pour augmenter la demande globale est certainement beaucoup moins forte dans les pays européens non producteurs, et dans les pays tiers destinataires des exportations européennes où le niveau de la demande n'est pas tel qu'il puisse y avoir utilisation de plusieurs types d'huile selon l'usage à laquelle elle est destinée. Il

était donc logique que les campagnes de promotion développées dans ces pays sur financement de la Commission Européenne mettent l'accent sur les propriétés du produit et sur ses conditions d'utilisation plutôt que sur la classification des différents types d'huile d'olive. Cette classification n'en est pas moins importante en ce qu'elle apporte à des consommateurs nouveaux la garantie que les propriétés de l'huile d'olive qui lui sont vantées, notamment le fait d'être un produit naturel, ont leur fondement dans des normes de production rigoureuses, codifiées et contrôlées.

6. Les incidences de l'OCM sur l'équilibre du marché intérieur de l'huile d'olive

6.1. Les mesures de l'OCM ont-elles permis d'atteindre un équilibre en volume du marché ?

6.1.1 Compréhension de la question évaluative

La question 4.1 interrogeait l'efficacité des instruments de régulation de l'offre d'huile d'olive : aide directe aux oléiculteurs, QMG puis QNG, sanctions pour dépassement de ces dernières.

Cette nouvelle question évaluative en constitue le prolongement en portant le questionnement sur le dosage de ces instruments de régulation de l'offre. On peut en effet concevoir que ces instruments, bien qu'efficaces, n'assurent pas l'équilibre du marché en raison d'un taux de l'aide excessif ou insuffisant, de QNG fixées à un niveau trop élevé ou trop faible, de pénalités pour dépassement des QNG (de la QMG avant 1998) trop bénignes ou trop brutales, de restitutions trop généreuses ou trop chiches.

On pourrait donc imaginer de reformuler la question dans les termes suivants : le taux de l'aide directe, le niveau des QNG et l'intensité des pénalités, le taux des restitutions sont-ils appropriés au niveau de production d'huile d'olive que l'Union Européenne se propose de réaliser pour atteindre l'équilibre de son marché pour un niveau donné de la demande en volume ?

Encore faut-il s'entendre sur ce qu'est un marché en équilibre ... ou, plus exactement, sur ce qu'il n'est pas.

On considérera que le marché communautaire de l'huile d'olive est en déséquilibre par excès de l'offre, s'il y a tendance à l'accumulation durable de stocks publics (avant 1999) ou privés, qui ne trouvent pas preneur sur le marché intérieur ou à l'exportation aux prix courants de ces marchés, et ne peuvent en conséquence être éliminés que par des exportations subventionnées par des restitutions d'un niveau élevé⁴³.

On considérera à l'inverse que le marché communautaire des huiles est en déséquilibre par insuffisance de l'offre, si la satisfaction de la demande intérieure est pour une part significative sous la dépendance d'une offre étrangère concentrée sur un petit nombre de fournisseurs, et donc vulnérable face aux décisions de ces offreurs.

⁴³ Situation d'autant plus problématique que l'accord OMC plafonne les subventions à l'exportation que l'Union Européenne peut allouer à ce secteur.

6.1.2 Critères de jugement

Les critères de jugement quant au caractère équilibré ou non du marché communautaire de l'huile d'olive ont été définis dans le paragraphe précédent.

L'unification du marché intérieur européen, dont témoigne le rapprochement des prix de gros de l'huile d'olive en Espagne des niveaux de prix observés en Italie et en Grèce après l'entrée de l'Espagne dans l'Union, permet de supposer qu'un équilibre du marché à l'échelle de l'Union a pour corollaire des marchés équilibrés dans chacun des grands pays producteurs. On vérifiera que tel est bien le cas.

6.1.3 Indicateurs

Les indicateurs utilisés seront les bilans offre-demande de l'huile d'olive au niveau de l'Union Européenne et dans les grands pays producteurs – Espagne, Italie, Grèce – tels qu'ils sont établis par le Conseil Oléicole International.

Il faut toutefois rappeler ici les incertitudes qui affectent la connaissance statistique du secteur. Ce point a été mentionné plus haut (Cf. Chapitre 4, § 4.1.4). On a relevé, en particulier, le risque d'une surestimation de la production.

6.1.4 Observations

Perspectives globales

On a relevé au chapitre 4 que la croissance de la production européenne d'huile d'olive avait enregistré au tournant des années 90 une nette accélération. De fait, si l'on en croit les statistiques, cette production a crû tendanciellement au cours de la période 1990/91 à 2000/2001 sur un rythme très soutenu proche de 5% l'an⁴⁴.

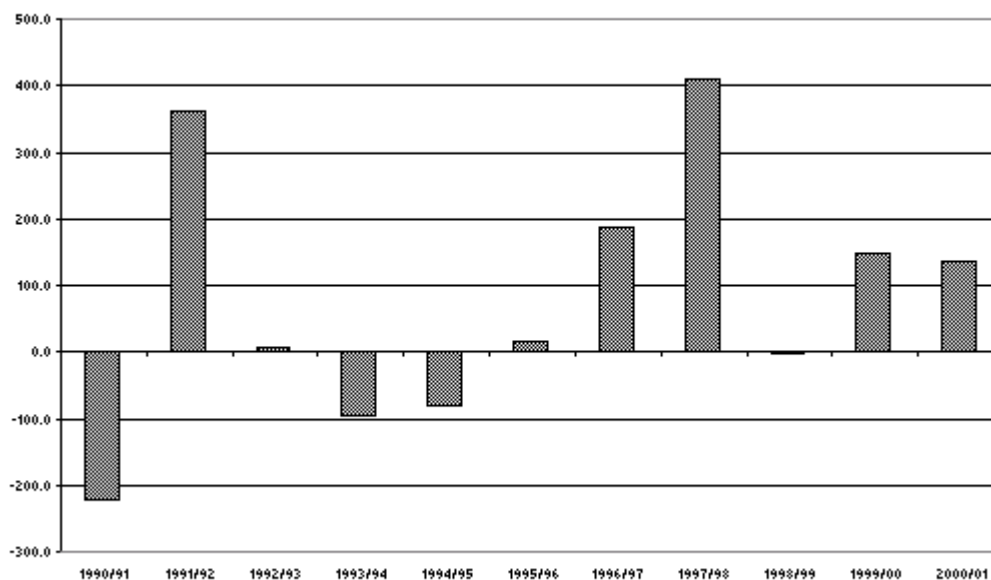
Pendant la même période, la consommation d'huile d'olive dans l'Union Européenne a elle-même progressé, mais à rythme sensiblement moins rapide de 3,6% l'an.

Le marché intérieur étant de très loin le principal débouché de l'huile d'olive produite dans l'Union Européenne, on pourrait craindre, au vu de ces chiffres, que l'Union ne soit confrontée au risque d'une production d'huile d'olive structurellement excédentaire en regard de la demande intérieure. De fait, la représentation graphique des écarts entre la production et la demande intérieure d'huile d'olive dans l'Union Européenne suggère que, dans la seconde moitié des années 90, la production a été constamment égale ou supérieure à la demande, alors qu'au cours de la première moitié de la décennie les campagnes excédentaires alternaient avec des campagnes déficitaires.

⁴⁴ Taux calculé par régression de la production (source : COI) sur le temps. D'une manière générale, tous les taux de croissance auxquels il est fait référence dans ce chapitre ont été estimés par régression sur le temps des données de la période 1990/91 à 2000/01.

Graphique 6.2.1 - Ecart entre la production et la demande intérieure d'huile d'olive dans l'Union Européenne

En milliers de tonnes



Source : COI.

On peut, pour tenter d'apprécier la gravité de ce risque, extrapoler à la fin de la décennie 2000 les tendances enregistrées au cours de la décennie 90 et estimer ainsi quel serait, sous l'hypothèse de maintien de ces tendances, l'écart entre la production et la demande intérieure à l'échéance de la campagne 2009/2010.

Tableau 6.1.1 - Extrapolation de l'écart entre la production et la demande intérieure d'huile d'olive dans l'Union Européenne⁴⁵

Volumes en milliers de tonnes ; taux de croissance annuels en %

	1999/2000	Taux de croissance	2009/2010
Production	1.841,3	4,95%	2.985,0
Demande intérieure	1.747,4	3,60%	2.488,8
Ecart entre Production et D.I.	94,0		496,2

⁴⁵ Compte tenu de l'ampleur des fluctuations d'année en année de la production d'huile d'olive, les données indiquées pour la campagne 1999/2000 soit en fait la moyenne des données des trois campagnes 1998/99 à 2000/01.

Cet exercice mécanique semble justifier les craintes évoquées plus haut puisque l'écart entre la production et la demande serait multiplié par 5 et pourrait représenter 16,6% de la production à l'horizon 2010 contre 5,1% en 2000.

Ce calcul doit être toutefois nuancé. Nous avons en effet considéré ici que la croissance de la demande intérieure d'huile d'olive se poursuivrait tout au long des années 2000 au rythme observé au cours des années 90. Or nous avons relevé plus haut (Cf. Chapitre 2, § 2.3) qu'il existe dans l'Union Européenne une nette différenciation entre les grands pays producteurs et consommateurs (Espagne, Italie, Grèce), où la consommation par tête ne progresse plus que lentement, et les autres pays de l'Union Européenne, notamment les pays non-producteurs, où la consommation d'huile d'olive, beaucoup plus faible en termes absolus, croît en revanche beaucoup plus rapidement. En conséquence de cette divergence des taux de croissance, le poids des pays non-producteurs dans la demande intérieure d'huile d'olive tend à s'accroître au fil du temps, avec pour résultat une accélération du taux de croissance moyen de la consommation d'huile d'olive dans l'Union.

Compte tenu de cet élément, le tableau 6.1.2 ci-après reprend le même calcul que le précédent, mais en différenciant la demande intérieure des trois grands pays consommateurs de celle des autres pays européens.

Tableau 6.1.2 - Extrapolation de l'écart entre la production et la demande intérieure d'huile d'olive dans l'Union Européenne

Volumes en milliers de tonnes ; taux de croissance annuels en %

	1999/2000	Taux de croissance	2009/2010
Production	1.841,3	4,95%	2.985,0
Demande intérieure 3 grands pays	1.501,3	2,70%	1.959,6
Demande intérieure autres pays	246,1	11,30%	717,9
Demande intérieure totale	1.747,4	4,40%	2.677,5
Ecart entre Production et D.I.	94,0		307,5

On constate que la prise en compte de la différence des rythmes de croissance de la consommation entre l'Espagne, l'Italie et la Grèce, d'une part, le reste de l'Union Européenne, de l'autre, a des conséquences tout à fait significatives sur les perspectives de marché de l'huile d'olive dans l'Union. Le taux de croissance de la demande intérieure, estimé à 3,60% pendant la décennie 90, s'élèverait à 4,40% pendant les années 2000. L'écart entre production et demande intérieure continuerait d'augmenter, mais représenterait en 2010 à peine plus de 10% de la production.

Il reste alors à se demander si les marchés d'exportation ont, au cours de la décennie 90, absorbé, sans recours à des subventions, l'écart entre production d'huile d'olive et demande intérieure, et s'ils sont susceptibles de continuer à le faire à horizon prévisible.

La régression sur le temps des chiffres d'exportations extra-communautaires d'huile d'olive révèle que celles-ci ont progressé au cours des années 90 sur un rythme moyen annuel de 6,45%. Or, si ces exportations ont pu bénéficier jusqu'en 1998 de restitutions à l'exportation, le budget affecté à ces subventions a diminué d'année en année jusqu'à son annulation en 1999, sans que cela affecte la croissance des tonnages exportés. En reprenant dans le calcul d'extrapolation le taux de croissance de 6,45% des exportations, on aboutit aux résultats suivants :

Tableau 6.1.3 - Extrapolation de la production et de la demande intérieure et extérieure d'huile d'olive

Volumes en milliers de tonnes ; taux de croissance annuels en %

	1999/2000	Taux de croissance	2009/2010
Production	1.841,3	4,95%	2.985,0
Demande intérieure	1.747,4	4,40%	2.677,5
Ecart entre Production et D.I.	94,0		307,5
Exportations extra-communautaires	268,6	6,45%	501,8
Bilan global	- 174,7		-194,3

On constate qu'à la fin des années 90 l'Union Européenne ne pouvait prétendre satisfaire par sa seule production la demande cumulée des consommateurs européens et des clients extra-communautaires. Importer de l'huile d'olive était donc une nécessité pour équilibrer le marché global. Cela justifie l'ouverture d'un quota d'importation d'huile d'olive tunisienne hors droits de douane, et par ailleurs l'existence du régime TPA, dont on a montré qu'il permet aux exportateurs européens de préserver leurs parts de marché sur les pays tiers lorsque des tensions sur le marché intérieur européen menacent de peser sur les exportations extra-communautaires d'huile d'olive.

L'extrapolation permet de constater que, sous réserve du maintien dans les prochaines années des rythmes de croissance de la demande intérieure et de la demande extra-communautaire, la production d'huile d'olive pourrait continuer à croître au rythme très soutenu de 4,95% l'an sans pour autant que l'Union Européenne soit sous la menace d'excédents structurels.

Le déficit entre l'offre et la demande totale, qui était de 175.000 tonnes en 1999/2000, se creuserait même encore d'ici 2009/2010 pour atteindre 195.000 tonnes. En termes relatifs, ce déficit s'amenuiserait toutefois quelque peu, de 9,5% de la production en 1999/2000 à 6,5% en 2009/2010. La conclusion qui se dégage de cet exercice d'extrapolation est que, sous réserve de prolongation pendant la décennie en cours des tendances d'évolution de l'offre et de la demande intérieure et extérieure observées au cours des années 90, l'Union Européenne n'est pas à horizon prévisible sous la menace d'un déséquilibre de marché susceptible de provoquer la formation de stocks permanents ou une forte baisse de prix.

Le Conseil Oléicole International (COI) a pour sa part réalisé un exercice de projection de la production et de la consommation d'huile d'olive à l'échelle mondiale à l'horizon 2008⁴⁶. Cet exercice diffère de celui qui a été présenté ci-dessus sur trois points :

- les projections de l'offre et de la demande ont été faites sur la base d'un ajustement linéaire, et non pas exponentiel (taux de croissance), des tendances passées. Cela se traduit par des évolutions beaucoup plus modérées de l'une et l'autre grandeur ;
- au-delà de l'Union Européenne et des principaux pays tiers importateurs, la projection réalisée par le COI prend en compte l'offre et la demande dans les pays tiers producteurs d'huile d'olive ;
- enfin, le COI a ajusté les résultats bruts de la projection sur la base d'avis d'experts.

Afin de permettre la comparaison avec notre propre exercice de projection, nous avons prolongé jusqu'à l'horizon 2010 les tendances retenues par le COI pour la période 1998-2008.

Les résultats de cette projection peuvent être synthétisés dans le tableau 6.1.4 ci-après.

Bien qu'issus d'une méthode de projection très différente, ces résultats ne remettent pas fondamentalement en cause ceux que nous avons présentés plus haut. En particulier, le solde à l'horizon 2010 entre la production et la consommation communautaires, solde dont le débouché devra être trouvé dans des pays tiers, est du même ordre de grandeur dans les deux exercices : 307,5 milliers de tonnes dans notre extrapolation, de 302,8 à 332,8 milliers de tonnes dans la projection du COI.

L'exercice mené par le COI met par ailleurs en évidence que la consommation dans le reste du monde est supérieure à la production. Ce déficit, qui s'établissait à 92.000 tonnes en 1998 augmenterait dans les prochaines années pour atteindre 120.000 à 135.000 tonnes à l'horizon 2010.

Enfin, la projection du COI révèle l'existence au niveau mondial d'un excédent de l'offre sur la demande. Cet excédent était déjà présent à la fin des années 90 et représentait alors 4,3% de la production mondiale. Il augmenterait au cours des années 2000, pour avoisiner 200.000 tonnes et 6% de la production mondiale en 2010.

⁴⁶ Conseil International de l'Huile d'Olive, Projection de la Production et de la Consommation d'Huile d'Olive, CE. R.54.Doc n°3, 2 avril 2001.

Tableau 6.1.4 - Projection de la production et de la consommation d'huile d'olive. Prolongation à l'horizon 2010 de la projection 1998-2008 réalisée par le COI

Volumes en milliers de tonnes

	Campagne 1997/98	Projection campagne 2009/2010	
		<i>Projection brute</i>	<i>Projection corrigée de l'avis des experts</i>
<i>Union Européenne à 15</i>			
Production	1.859,4	2.329,0	2.429,0
Consommation	1.660,3	2.026,2	2.096,2
Solde	+ 199,1	+302,8	+332,8
<i>Reste du Monde</i>			
Production	626,7	792,9	862,9
Consommation	719,7	926,7	984,7
Solde	- 92,1	-133,8	-121,8
<i>Total Monde</i>			
Production	2.487,0	3.121,9	3.291,9
Consommation	2.380,0	2.952,9	3.080,9
Solde	+ 107,0	+173,7	+211,0

Source : COI.

Cette projection suggère que les conditions d'écoulement sur le marché international des excédents de l'offre communautaire pourraient connaître à l'avenir une légère tendance à la détérioration. Compte tenu des positions acquises par les exportateurs européens, il ne fait guère de doute que ceux-ci sont en meilleure position que leurs concurrents tunisiens, turcs ou syriens pour tirer parti de la croissance des débouchés dans les principaux pays importateurs. Mais le gonflement tendanciel de l'excédent mondial pourrait influencer négativement sur le niveau des prix.

On conclura cette analyse statistique par un certain nombre de remarques.

La première est pour rappeler que la projection d'un solde entre offre et demande est extrêmement sensible aux hypothèses faites sur l'une et l'autre de ces grandeurs. Ainsi, dans le cas de la projection du COI, il suffirait que le taux de croissance de la production mondiale soit inférieur de 0,1% au chiffre retenu pour que l'excédent mondial de l'offre sur la demande, plutôt que d'augmenter, se stabilise à son niveau de 1997/98. Or, nous l'avons rappelé, les statistiques relatives au secteur sont extrêmement fragiles et les risques de surestimation de la production particulièrement importants.

La seconde remarque est pour souligner que les deux projections discutées ici reposent l'une et l'autre sur l'hypothèse que les tendances observées pendant les années 90 se poursuivront pendant la décennie 2000. Or, dans le cas au moins de l'Union Européenne, on peut penser que ces tendances marqueront au contraire une inflexion. Ce pourrait être le cas pour la croissance de la consommation d'huile d'olive dans les pays européens non producteurs. Les taux de croissance très élevés enregistrés dans ces pays au cours des années 90 s'appliquaient à des niveaux de consommation par tête extrêmement faibles.

Bien que la consommation dans ces pays reste encore aujourd'hui très faible, de l'ordre de 0,5 Kg par habitant et par an, il est plausible que son rythme de croissance s'infléchisse à l'avenir. Mais la production pourrait elle-même prendre un rythme de croissance plus modéré. La réglementation excluant du bénéfice de l'aide la production provenant des nouvelles plantations, si elle n'a pas totalement interrompu le mouvement d'extension des oliveraies, semble l'avoir ralenti. Par ailleurs, les dépassements répétés de la QNG, notamment en Espagne, et l'amputation du taux de l'aide qui les sanctionne, devraient amoindrir l'incitation à planter des oliviers et à intensifier leur culture.

Il reste que l'expansion des superficies cultivées en oliviers jusqu'en 1998, et même au-delà, témoigne de ce que les professionnels du secteur anticipent quant à eux le maintien d'un équilibre de marché sur le moyen et long terme. On ne comprendrait pas autrement qu'ils engagent des investissements lourds dont la durée d'amortissement s'étend normalement sur 25 ans.

Malgré la très rapide augmentation de la production au cours des années 90, les prix de l'huile d'olive sont restés fermes. En 2001, au terme d'une période de cinq années pendant lesquelles la production s'est établie en moyenne à 1,88 million de tonnes, le prix de l'huile extra vierge sur les marchés de gros italiens était de 225 Euros par 100 Kg. Un niveau de prix comparable (211 Euros par 100 Kg) avait été enregistré huit ans plus tôt, en 1993, mais c'était alors au terme d'un quinquennat pendant lequel le niveau moyen de production n'avait été que de 1,33 million de tonnes.

On notera enfin que les projections de l'offre sont faites par référence au niveau de production d'une année "moyenne". Or la production d'huile d'olive enregistre d'année en année de fortes variations, même si l'intensification de la culture tend à les amoindrir. Dès lors, quand bien même le marché serait en équilibre sur la base d'une récolte "moyenne", on ne peut exclure qu'à la suite de plusieurs années successives de forte récolte les stocks d'huile d'olive dans l'Union Européenne ne s'alourdissent gravement et ne provoquent temporairement une chute des prix, ni qu'à l'inverse deux années successives de maigre récolte n'entraînent des tensions sur le marché et une flambée des prix.

Situation des marchés nationaux

Les graphiques 6.1.2 à 6.1.4 ci-après retracent l'évolution au cours des années 90 du solde intérieur (écart entre production et demande intérieure), du solde des échanges intra-communautaires et du solde global de l'huile d'olive pour l'Espagne, l'Italie et la Grèce. Un chiffre positif pour le solde intérieur indique que la production est supérieure à la demande intérieure. Un chiffre positif pour le solde des échanges intra-communautaires reflète un volume d'importations supérieur au volume des exportations. Le solde global, somme du solde intérieur et du solde des échanges intra-communautaires, représente les tonnages qui, faute de débouché sur le marché domestique ou sur celui de l'Union Européenne, doivent être exportés vers un pays tiers.

Ces graphiques confirment l'opposition bien connue entre l'Espagne et la Grèce, d'une part, dont la production excède la demande intérieure et qui exportent largement vers les autres pays de l'Union, notamment l'Italie, et ce dernier pays, dont la production ne satisfait

pas pleinement la demande intérieure et qui est importateur net d'huile d'olive en provenance des deux autres grands pays producteurs.

Mais ces graphiques montrent également qu'il n'y a eu sur cette période, dans aucun des trois grands pays producteurs, aucune tendance au gonflement du solde global qui pourrait être préoccupante. L'Espagne a alterné les valeurs positives (exportations nettes) et négatives (importations nettes). Le solde global a évolué en Italie sur une tendance à la hausse, mais avec alternance de soldes positifs et négatifs. Au demeurant, l'Italie étant importatrice d'huile d'olive espagnole et grecque, et les opérateurs italiens du secteur faisant preuve d'une grande maîtrise des circuits d'exportation, un gonflement en Italie des tonnages nets exportables vers les pays tiers n'aurait pas avant longtemps un caractère préoccupant. Enfin, si la Grèce affiche chaque année depuis 1994/95 un solde global positif, celui-ci est d'ampleur modérée (moins de 50.000 tonnes) et semble stabilisé.

L'absence de données quantitatives sur les volumes produits et commercialisés par catégorie d'huile ne permet pas de juger si l'équilibre global du marché de l'huile d'olive recouvre des déséquilibres par excès ou insuffisance pour certaines catégories. Le constat fait dans le chapitre précédent d'une stabilité en longue période des rapports de prix entre les différentes catégories d'huiles d'olive suggère qu'il n'en est rien.

6.1.5 Conclusions

Les observations présentées ci-dessus permettent de dégager les conclusions suivantes :

- La production d'huile d'olive dans l'Union Européenne a progressé au cours des années 90 sur un rythme très soutenu, proche de 5% l'an.
- La croissance de la demande intérieure dans l'Union a été sensiblement moins rapide, de sorte que le disponible exportable vers des pays tiers a eu tendance à augmenter ;
- Le dynamisme de la demande d'huile d'olive dans les pays européens non producteurs exerce toutefois un effet positif sur la demande intérieure globale, limitant les risques d'un gonflement rapide du disponible exportable.
- Par ailleurs, la demande des pays tiers a elle-même progressé à un rythme très vif, et ceci alors même que le budget des restitutions à l'exportation diminuait d'année en année jusqu'à revenir à zéro en 1999.
- Résultat de ces mouvements de l'offre et de la demande, la production d'huile d'olive de l'Union Européenne, malgré sa rapide croissance, n'a pas suffi à satisfaire la demande intérieure et extérieure, le déficit étant couvert par des importations en provenance de pays tiers, principalement la Tunisie et la Turquie.
- Si les tendances observées au cours des années 90 en matière de production et de demande intérieure et extérieure se maintiennent au cours de la présente décennie, l'Union Européenne ne devrait pas faire face à des difficultés majeures pour équilibrer son marché de l'huile d'olive.
- Toutefois, toujours sous l'hypothèse de prolongation des tendances passées, la production mondiale d'huile d'olive serait un peu supérieure à la demande et cet excédent structurel tendrait à s'alourdir. Cette évolution ne constitue pas une menace directe sur la capacité de l'Union Européenne à trouver des débouchés pour ses exportations d'huile, mais pourrait peser sur le prix auquel se réalisent ces exportations.

On a souligné dans le chapitre 4 ci-devant que l'aide à la production, dont le taux a augmenté au cours des années 90, conjuguant ses effets à un niveau de prix de l'huile rémunérateur, a contribué au dynamisme de la production d'huile d'olive en incitant les producteurs à intensifier leur production et, dans une proportion moindre, à investir dans de nouvelles oliveraies.

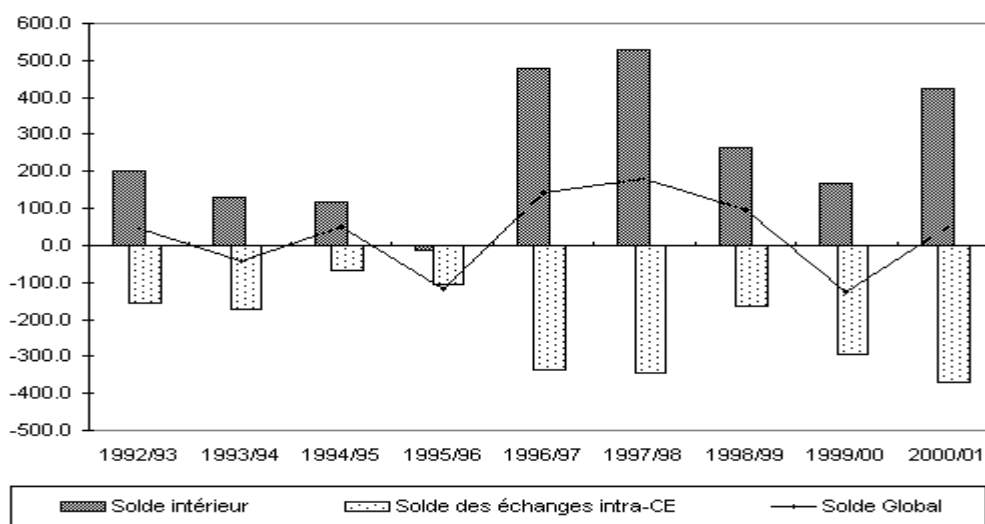
Malgré un faible dynamisme de la demande d'huile d'olive dans les grands pays producteurs et consommateurs européens, cette production en rapide croissance a trouvé des débouchés suffisants pour que soit préservé l'équilibre du marché. Cela tient principalement à la rapide croissance de la consommation d'huile d'olive dans les pays européens non producteurs et dans les pays tiers importateurs d'huile d'olive européenne. Les campagnes de promotion de l'huile d'olive organisées avec le soutien financier de la Commission Européenne ont incontestablement joué un rôle positif à cet égard.

Dans les prochaines années, l'inéligibilité des nouvelles plantations au bénéfice de l'aide et la diminution du taux de l'aide provoquée par les dépassements répétés des QNG pourraient susciter un infléchissement de la croissance de la production d'huile d'olive dans l'Union.

Mais la croissance de la demande intérieure pourrait elle-même connaître un infléchissement, notamment du fait des pays non-producteurs où des taux de croissance à deux chiffres de la consommation d'huile d'olive ont été enregistrés pendant les années 90.

Graphique 6.1.2 - Espagne – Equilibre du marché de l'huile d'olive

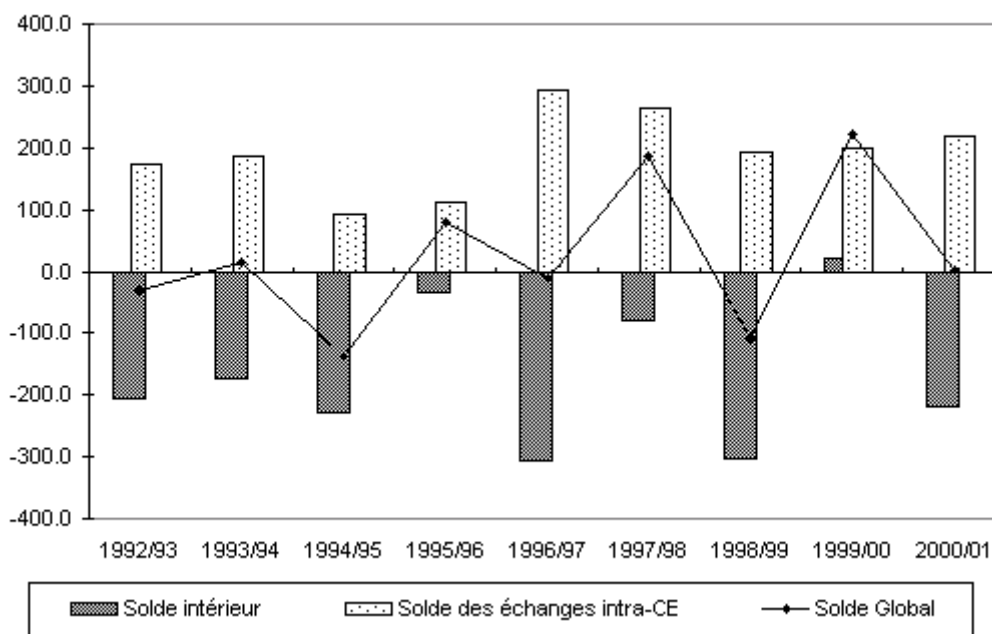
En milliers de tonnes



Source : COI.

Graphique 6.1.3 - Italie – Equilibre du marché de l'huile d'olive

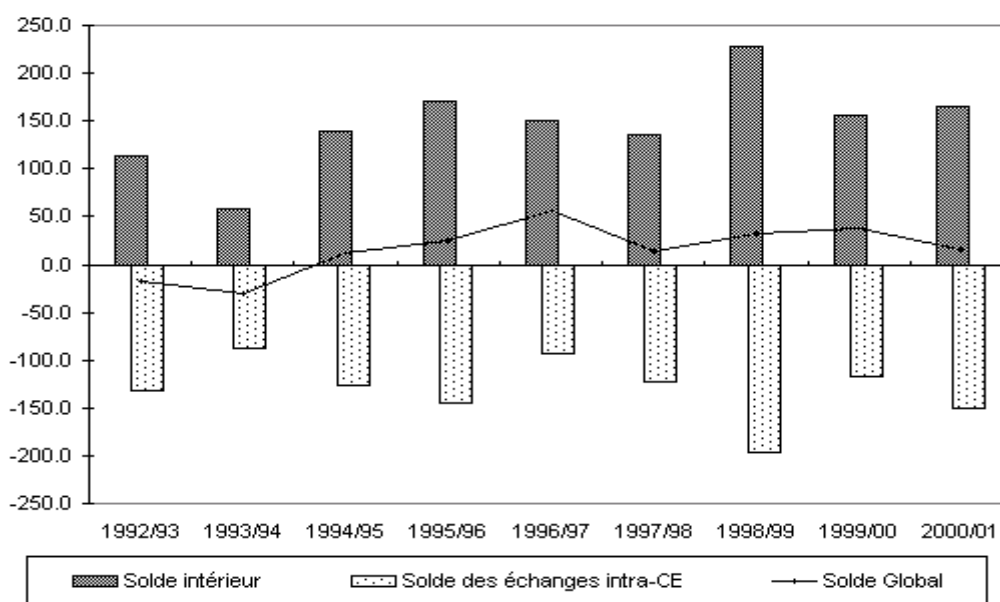
En milliers de tonnes



Source : COI.

Graphique 6.1.4 - Grèce – Equilibre du marché de l'huile d'olive

En milliers de tonnes



Source : COI

6.2 Si les mesures de l'OCM ont permis d'atteindre un équilibre en volume du marché, l'ont-elles permis à un coût raisonnable ?

6.2.1 Compréhension de la question évaluative

La question précédente a permis de constater que le marché communautaire de l'huile d'olive est équilibré. Les questions évaluatives traitées dans les chapitres 4 et 5 ont permis d'explicitier la contribution des instruments de l'OCM à cette situation.

Cette nouvelle question invite à analyser ce que l'on appelle communément, dans le vocabulaire de l'évaluation, l'efficacité de cette politique. Des résultats ayant été obtenus par rapport à certains objectifs, ici l'objectif d'équilibre en volume du marché de l'huile d'olive, ces résultats sont-ils satisfaisants en regard des moyens financiers engagés ? Aurait-il été possible, en utilisant d'autres instruments ou en adoptant un autre 'dosage' des mêmes instruments, d'obtenir des résultats équivalents à moindre coût, ou d'obtenir pour le même niveau de coût des résultats plus conformes aux objectifs poursuivis.

En particulier, la politique communautaire dans le secteur de l'huile d'olive ayant connu au cours des années 90 des modifications importantes, la question évaluative conduit à se demander si ces modifications ont contribué à améliorer l'efficacité de cette politique en regard de l'objectif d'équilibre du marché.

6.2.2 Critères de jugement

Le traitement de cette question évaluative suppose, dans un premier temps, d'examiner l'évolution du coût budgétaire de la politique communautaire de l'huile d'olive au cours de la période analysée.

On constatera ce faisant :

- que le coût budgétaire de la politique communautaire de l'huile d'olive, après avoir augmenté en début de période, s'est stabilisé dans les dernières années de la décennie, et que, surtout ;
- la composition de cette aide s'est profondément transformée.

Il conviendra alors de se demander dans quelle mesure ces modifications de la structure de l'aide ont affecté l'offre et la demande d'huile d'olive et contribué à améliorer l'efficacité de cette aide.

6.2.3 Indicateurs

On commencera par examiner l'évolution globale du budget d'aide à l'oléiculture, puis la manière dont ce budget global est réparti entre les divers types d'interventions : aides à la production, aides à la consommation, aides aux exportations, aide au stockage.

Sur cette base, on s'interrogera sur les effets de ces modifications dans le volume et la structure de l'aide sur l'offre d'huile d'olive d'une part, sur la demande d'autre part. Compte tenu des analyses présentées précédemment sur la dynamique de l'offre et sur celle de la demande, on sera alors en mesure d'indiquer si l'évolution globale du budget et les modifications intervenues dans sa structure ont contribué à améliorer la performance de cette aide en regard de l'objectif d'équilibre du marché.

6.2.4 Observations

Au cours de la décennie 1990, le budget des aides à l'oléiculture a augmenté jusqu'à un maximum de 2.457,4 millions d'Euros en 1993, puis s'est stabilisé dans la seconde moitié de la décennie autour de 2.200 millions d'Euros. La chute des dépenses à 807,1 millions d'Euros en 1995 tient à ce que la date de paiement des avances sur l'aide à la production ayant été retardée, les dépenses correspondantes au titre de la campagne 1995/96 ont été reportées sur le budget de l'année suivante.

Ces évolutions s'accompagnent d'amples modifications de la structure de ces aides. Les aides à la production, qui ne constituaient en début de période que la moitié du total, en représentent la quasi totalité en fin de période. Cette croissance de la part des aides à la production s'est faite aux dépens des aides à la consommation, qui, représentant 40% du total en début de période, disparaissent en fin de période, et des restitutions, qui passent de près de 12% du total des aides à zéro. Les interventions sous forme de stockage, public et privé jusqu'en 1998, puis uniquement privé à partir de la campagne 1998/99, ont alterné les valeurs positives et négatives tout au long de la période. Les autres aides, principalement à destination des conserveries, ne représentent qu'un pourcentage limité de la dépense totale et tendent à décroître en valeur absolue, de plus de 50 millions d'Euros en début de période à moins de 25 millions d'Euros dans les dernières années.

Ces évolutions s'expliquent essentiellement par les modifications apportées au système des aides au cours de cette période.

La disparition des dépenses au titre des restitutions s'explique ainsi par le fait que, si les restitutions ont été maintenues dans leur principe, leur taux a été constamment fixé à zéro depuis la campagne 1998/99.

De même, la disparition du poste budgétaire relatif aux aides à la consommation s'explique par la diminution graduelle du taux de ces aides et le transfert des ressources budgétaires correspondantes vers les aides à la production.

En raison de ce transfert de ressources, le taux des aides à la production, avant abattement éventuel pour cause de dépassement de QMG/QNG, a augmenté, pour les pays de l'Union Européenne à 10, de 85,67 Euros par 100 kg pour la campagne 1987/88 à 142,20 Euros par 100 Kg à partir de 1994/95. Dans le même temps, le régime de transition appliqué à l'Espagne et au Portugal a eu pour conséquence que le taux des aides à la production versées aux oléiculteurs de ces deux pays, très faible en 1986/87 à 25,15 et 17,13 Euros par 100 Kg respectivement, a été progressivement aligné sur celui des autres pays producteurs qu'il a rejoint en 1995/96. Enfin, à compter de la campagne 1998/99, la Quantité

Maximum Garantie, c'est-à-dire le tonnage total d'huile d'olive susceptible de bénéficier d'une aide à la production à taux plein, a été relevée de 1,35 million de tonnes à 1,78 million de tonnes (+31,6%) et subdivisée en Quantités Nationales Garanties allouées à chaque Etat Membre, mais dans le même temps le taux de l'aide à la production a été abaissé de 142,20 Euros à 132,25 Euros par 100 Kg (-5,7%). Cet ensemble de mesures explique que le budget allant aux aides à la production ait eu tendance à augmenter pendant la période sous revue.

Depuis 1998/99, la production oléicole éligible à l'aide à taux plein étant plafonnée à 1,78 million de tonnes à travers les Quantités Nationales Garanties, et le taux de l'aide à taux plein étant stabilisé à 132,25 Euros par 100 Kg, le budget maximum de l'aide à la production est lui même plafonné à 2.250 millions d'Euros (1.777.261 tonnes * 13,225 Euros par tonne)⁴⁷.

Les aides à la production constituant désormais la quasi totalité des aides communautaires à l'oléiculture, le plafonnement du budget de ces aides entraîne ipso facto un plafonnement du budget global des aides à l'oléiculture.

Ces modifications du budget des aides à l'oléiculture peuvent être synthétisées dans le tableau ci-après, qui indique en outre quel a été l'impact vraisemblable de chaque mesure sur l'offre d'huile d'olive d'une part, sur la demande d'autre part.

Type d'aide	Evolution enregistrée	Impact sur l'offre	Impact sur la demande
Aide à la production	Augmentation du taux ⁴⁸	+	=
	Elargissement de la QMG	+	=
Aide à la consommation	Elimination	=	-
Aide à l'exportation	Elimination	=	-
Aide à la conserverie	Maintien	=	+
Aide au stockage	Restreinte au stockage privé	=	=

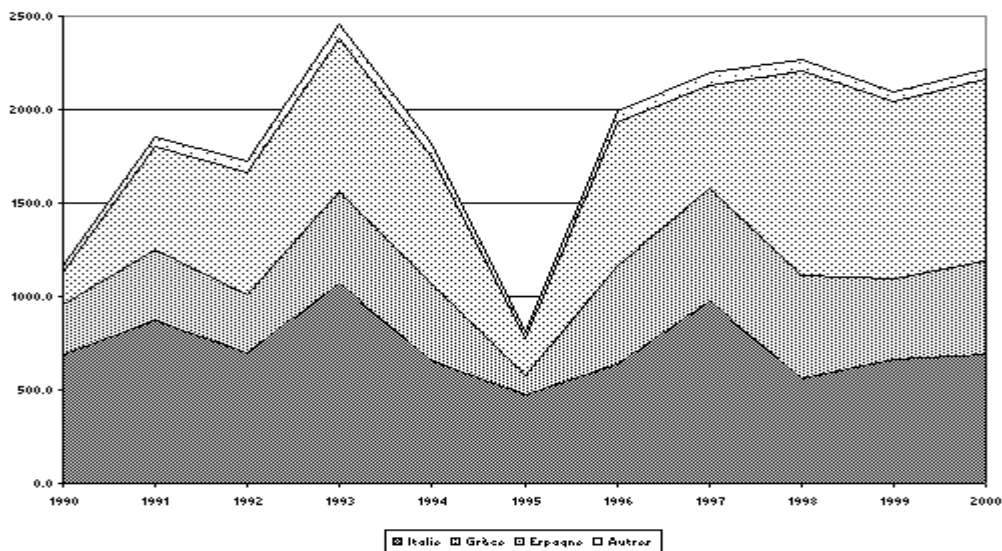
Ce tableau met clairement en évidence que les évolutions intervenues dans la structure de l'aide à l'oléiculture ont été nettement orientées vers un renforcement de l'offre, alors qu'à l'inverse les mesures destinées à soutenir la demande ont été éliminées à la seule exception des aides à la conserverie, dont le budget est allé cependant en s'amenuisant.

⁴⁷ En fait, ce plafond budgétaire pourrait être occasionnellement dépassé. La réglementation prévoit en effet que, lorsqu'un Etat membre ne sature pas sa QNG, 80% de l'écart entre cette QNG et la production effective vient s'ajouter à la QNG pour l'année suivante.

⁴⁸ Malgré la légère baisse du taux de l'aide à la production intervenue en 1998/99, celui-ci a augmenté de plus de 50% entre le début et la fin des années 90.

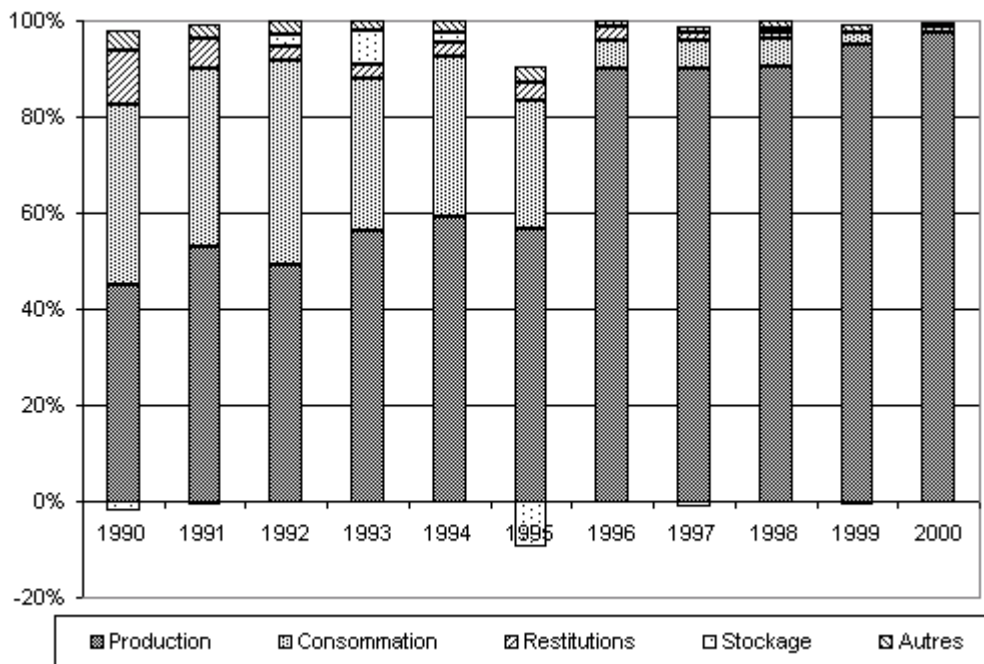
Graphique 6.2.1 - Aides à l'oléiculture

En millions d'Euros



Source : Commission Européenne.

Graphique 6.2.2 - Part des différents types d'aides dans le budget d'aide au secteur oléicole



Source : Commission Européenne

Pour autant, on l'a montré dans le paragraphe 6.1 précédent, cette réorientation du système d'aide à l'avantage de la production n'a pas provoqué de déséquilibre du marché. L'explication de cet apparent paradoxe et que la demande d'huile d'olive a fait preuve d'une très grand dynamisme dans les pays européens non producteurs et dans un certain nombre de pays tiers de sorte que, en dépit de l'essoufflement de la consommation dans les marchés principaux que constituent les trois grands pays producteurs, Espagne, Italie et Grèce, la production européenne d'huile d'olive a trouvé des débouchés à la mesure de sa croissance.

Etait-il pour autant légitime d'éliminer, comme cela a été fait, les mesures de nature à soutenir la demande ?

S'agissant des aides à la consommation, les estimations de l'élasticité-prix de la demande suggèrent que, dans les pays non producteurs ainsi qu'en Espagne, le volume de la demande est sensible au niveau de prix de l'huile. Mais on a également relevé (Cf. Chapitre 5, § 5.1) que les subventions aux entreprises d'embouteillage ne donnaient aucune garantie de ce que les aides versées à ces entreprises aboutissaient effectivement à une diminution du prix facturé au consommateur. En conséquence, l'efficacité de cette mesure était pour le moins douteuse.

De la même manière, et pour les mêmes raisons, le dispositif des restitutions à l'exportation n'offrait aucune garantie de ce que les sommes dépensées à cet effet se traduisaient en dernier ressort par une baisse du prix de l'huile d'origine européenne pour le consommateur américain, australien ou japonais, plutôt que par une augmentation des marges bénéficiaires de l'exportateur et de l'importateur (Cf. Chapitre 5, § 5.2). En outre, le versement de subventions à l'exportation peut être justifié lorsque les exportations européennes sont confrontées sur le marché mondial à des concurrents puissants qui bénéficient eux-mêmes, sous une forme ou sous une autre, de l'aide de leur gouvernement. Elles le sont beaucoup moins s'agissant d'un produit pour lequel l'Union Européenne jouit d'une position dominante sur le marché mondial et ne rencontre de concurrence que du fait de pays en développement, qui seraient bien en peine d'apporter une aide financière à leurs exportateurs.

Du point de vue de l'efficacité des moyens budgétaires, l'élimination des aides à la consommation et des restitutions à l'exportation apparaît ainsi justifiée. Il reste à se demander s'il était opportun de réallouer à l'aide à la production les ressources libérées par l'élimination des aides à la consommation.

La réponse à cette question ne relève sans doute pas principalement de ce chapitre. Davantage que le souci de stimuler la production, le relèvement des aides à la production visait en effet à améliorer le revenu des oléiculteurs. C'est donc en regard de cet objectif de revenu qu'il conviendra, dans le chapitre 7 ci-après, de s'interroger sur l'efficacité de cette mesure.

Du point de vue de l'équilibre entre l'offre et la demande, on peut toutefois se demander s'il est opportun de dispenser cette aide sous une forme, celle d'une aide proportionnelle à la quantité produite, qui constitue un stimulant à l'intensification de la production.

Dès lors que l'aide au stockage public a été abandonnée, le budget communautaire n'est plus soumis au risque de devoir financer durablement des stocks d'huile d'olive que les conditions de marché ne permettraient pas d'écouler sur le marché intérieur ou à l'exportation, si ce n'est à perte. Si la stimulation de la production par les aides venait à susciter un déséquilibre structurel du marché, celui-ci entraînerait inévitablement un effondrement des prix et non pas, comme par le passé, un gonflement des stocks publics. Mais on sait que pour les grandes productions végétales, céréales et oléagineux, la réforme de la politique agricole de 1992 a substitué aux aides indexées sur la production des aides dites "découplées", indexées sur le potentiel de production, et qui laissent aux mécanismes de marché le soin de dicter aux producteurs le degré d'intensification qu'il convient d'appliquer à ces productions. Un dispositif analogue aurait pu être appliqué à l'huile d'olive.

6.2.5 Conclusions

Les modifications apportées au cours des années 90 au système des aides communautaires à l'oléiculture ont eu pour effet :

- de plafonner le budget global de ces aides, et
- de les réorienter vers une aide quasi exclusive à la production.

Le plafonnement du budget répondait au souci des gouvernements européens de contenir le budget global des aides à l'agriculture.

Les aides à la consommation et à l'exportation ont été éliminées. En revanche, les aides à la production ont augmenté, en conséquence de l'alignement progressif des aides aux oléiculteurs espagnols et portugais sur celles versées aux oléiculteurs des autres pays producteurs, et en raison de la réaffectation à ces aides à la production, sous la forme d'une augmentation du taux de l'aide et du volume de la production éligible à l'aide à taux plein (QMG), des ressources libérées par la disparition des aides à la consommation.

Dans la mesure où les subventions à la consommation et à l'exportation n'offraient aucune garantie de ce que les ressources budgétaires qui leur étaient consacrées contribuaient effectivement à stimuler la demande, l'abandon de ces mesures est de nature à avoir amélioré l'efficacité des ressources affectées à la politique communautaire de l'oléiculture.

En outre, du point de vue de l'efficacité en regard de l'équilibre du marché des ressources budgétaires consacrées au secteur oléicole, il était en effet peu rationnel de soutenir tout à la fois l'offre et la demande.

Mais on peut s'étonner que la politique communautaire ait privilégié le soutien à la production dans un moment où, à en croire les considérants du Règlement de 1998, le marché européen de l'huile d'olive était jugé excédentaire⁴⁹.

⁴⁹ Règlement (CE) n° 1638/98 : "considérant que les options envisagées pour la réforme peuvent inciter les producteurs à établir de nouvelles plantations d'oliviers ; que ces plantations nouvelles mettraient en péril grave l'équilibre futur du marché qui, actuellement, est déjà excédentaire ..." (Souligné par nous)

En fait, cette augmentation du budget de l'aide à la production avait sans doute pour raison première de soutenir le revenu des oléiculteurs. On sera donc amené à réexaminer cette mesure lorsque l'on traitera des effets de l'aide sur le revenu des producteurs. Du point de vue retenu dans ce chapitre, celui de l'efficacité des mesures en regard de l'objectif d'équilibre du marché, on peut toutefois regretter que cette aide ait été maintenue sous la forme d'une subvention à la tonne d'huile produite, et ait continué de ce fait à encourager l'intensification de la production oléicole. Comme noté plus haut, cela était contradictoire avec l'analyse qui était faite alors de la situation du marché. En outre, c'était maintenir en place un dispositif qui influe sur les décisions de production des agriculteurs en interférence avec les mécanismes de marché. Les principes qui, depuis 1992, tendent à s'imposer en matière de politique agricole visent au contraire à concentrer les effets de l'aide sur le soutien au revenu et à laisser aux prix de marché le soin d'indiquer aux producteurs s'ils doivent ou non intensifier leur production.

Au début des années 2000, de nouvelles mesures ont été adoptées, dans le cadre de la Stratégie de la Qualité, dont les promoteurs espèrent qu'elles auront des effets positifs sur la demande⁵⁰. Le souci de donner aux consommateurs de meilleures garanties quant à l'authenticité et la qualité des produits qui leur sont offerts n'est pas contestable. Ces mesures ont en outre le mérite de n'entraîner aucune dépense budgétaire supplémentaire. Mais on ne peut que maintenir l'interrogation présentée plus haut sur la rationalité, en regard de l'objectif d'équilibre de marché, d'une politique qui tend à stimuler tout à la fois l'offre et la demande d'un même produit.

⁵⁰ Il est encore trop tôt pour tenter d'évaluer l'impact de ces mesures. Au demeurant, le cahier des charges de cette étude précise que "l'évaluation s'intéresse essentiellement à la période comprenant les campagnes 1995/96 à 2000/01".

7. Les incidences de l'OCM sur le revenu des producteurs

Cette rubrique regroupe quatre questions évaluatives relatives respectivement à l'impact de l'Organisation Commune de Marché et de ses instruments sur le produit brut de l'oléiculture, au rôle spécifique de l'aide au stockage, à la contribution de l'OCM et de ses instruments à la formation du revenu des producteurs, enfin à l'efficacité de cette politique en regard de l'objectif assigné à la Politique Agricole Commune d'assurer aux agriculteurs un revenu équitable.

7.1 Les instruments de l'OCM ont-ils permis aux producteurs d'obtenir une recette unitaire (aide + prix de marché) proche du prix indicatif défini par la réglementation ?

7.1.1 Compréhension de la question évaluative

Le produit brut obtenu de leur production par les oléiculteurs se compose de trois éléments :

- la recette provenant de la vente de leur production, qui est égale au rendement multiplié par le prix de vente ;
- l'auto-consommation, valorisée au prix de vente des quantités commercialisées ;
- l'aide directe financée par le budget communautaire.

La question évaluative vise tout d'abord à vérifier si ces éléments assurent aux oléiculteurs un produit brut par tonne d'huile produite proche du prix indicatif fixé par la réglementation communautaire. Mais elle vise surtout à apprécier dans quelle mesure les différents instruments de l'OCM Huile d'Olive contribuent à ce résultat.

Les instruments de politique à considérer ici sont bien évidemment l'aide directe elle-même, en tant qu'elle est une des composantes du produit brut, mais également à travers ses effets sur le volume de l'offre et de la demande d'huile, et donc sur le prix de marché perçu par les producteurs. Ce sont également les autres instruments influant directement ou indirectement sur le prix perçu par les oléiculteurs : les QMG/QNG et les pénalités associées à leur dépassement, l'intervention publique (jusqu'en 1997/98) et l'aide au stockage privé, l'aide à la consommation (jusqu'à sa suppression fin 1998), le droit de douane sur l'huile importée.

7.1.2 Critères de jugement

Le premier critère de jugement sera de l'ordre du constat. Il s'agira de vérifier, en moyenne sur plusieurs années, si le produit brut par tonne d'huile d'olive produite obtenu par les oléiculteurs est proche ou non du prix indicatif fixé par la réglementation communautaire. A l'occasion de ce constat, on relèvera la part, dans le produit brut, de la recette de marché et de l'auto-consommation, d'une part, et de l'aide directe d'autre part.

Ce constat devra être différencié par pays producteur, et dans chaque pays entre les principales régions de production. Par contre, dès lors qu'il s'agit de mesurer un produit brut par tonne d'huile produite, le caractère plus ou moins intensif de la production et le niveau des rendements, ou encore la taille des exploitations, ne sont pas ici des critères de différenciation.

Il conviendra alors de prendre en compte les effets des instruments de l'OCM Huile d'Olive sur l'équilibre de marché, et par suite sur le prix de vente de l'huile, tels que ceux-ci ont été analysés dans les chapitres 4 et 5.

7.1.3 Indicateurs et sources

Les indicateurs de constat sont le produit brut perçu par les oléiculteurs par tonne d'huile produite, et la part dans ce produit brut de la recette de marché et de l'auto-consommation, d'une part, de l'aide directe communautaire, d'autre part.

La source la mieux à même de fournir ces données est, en dépit de ses limites, le Réseau d'Information Comptable Agricole (RICA). Les autres sources potentielles d'information sur les recettes et les coûts des exploitations oléicoles n'offrent aucun garantie de représentativité et sont le plus souvent élaborées par des institutions qui, n'étant pas indépendantes des opérateurs du secteur, sont enclines à publier les données qui servent au mieux les intérêts de leurs mandants.

Le taux de l'aide directe aux oléiculteurs, taux initial et taux après éventuel ajustement pour dépassement de la QMG/QNG, est connu à travers les règlements communautaires. Complémentairement, les statistiques communautaires de prix fournissent des éléments d'information, sinon sur les prix moyens perçus par les oléiculteurs, du moins sur le prix de l'huile d'olive au stade du marché de gros.

7.1.4 Le constat

Le Réseau d'Information Comptable Agricole (RICA) fournit, sur la base de comptabilités d'exploitations agricoles des différents Etats membres de l'Union Européenne, des données sur les recettes des exploitations agricoles, les aides reçues, les charges d'exploitation.

Certaines limites du RICA doivent être notées :

- Le RICA n'inclut que les exploitations considérées comme professionnelles, définies comme des "exploitations suffisamment grandes pour fournir une activité principale à l'exploitant et un niveau de revenu suffisant pour subvenir aux besoins de sa famille."⁵¹ Dans le secteur oléicole, où de très nombreuses oliveraies de petite taille appartiennent à des propriétaires non-résidents, cela a pour conséquence que le RICA ne représente que 53% des exploitations oléicoles italiennes, 60% des exploitations grecques et 65% des exploitations espagnoles, mais une proportion de la production oléicole du pays comprise entre 75% et 80% .
- Les gestionnaires du RICA considèrent que l'on ne peut en extraire de données représentatives que sur la base d'un échantillon d'au moins 30 exploitations.
- Si les informations recueillies par le RICA sont en général considérées comme fiables, ce n'est toutefois pas le cas des données relatives aux aides communautaires, qui sont fréquemment sous-estimées.
- Enfin, en Espagne, en Italie et au Portugal, la production des oliveraies est enregistrée dans le RICA en tonnage de fruits produit. Il n'y a qu'en Grèce où la production des oliveraies est mesurée en tonnage d'huile d'olive.

En pratique, les gestionnaires du RICA à la Commission Européenne, nous ont fourni, pour les années 1995 à 1999, les données comptables relatives aux exploitations oléicoles spécialisées :

- Au niveau national pour l'Espagne, la Grèce, l'Italie et le Portugal : la taille des échantillons correspondants va de 34 exploitations pour le Portugal à plus de 250 exploitations pour l'Espagne et la Grèce, et à 412 exploitations pour l'Italie.
- Au niveau régional pour 4 régions italiennes, 2 régions grecques, 3 régions espagnoles et 2 régions portugaises : dans un certain nombre de cas, la taille de ces échantillons est inférieure à 30 exploitations, voire même à 20 exploitations au Portugal ; dans de tels cas, les résultats doivent être considérés avec beaucoup de prudence.

On précisera encore que :

- Compte tenu de la forte fluctuation des rendements, des prix et des revenus d'année en année, on a préféré travailler sur les données moyennes des années 1995 à 1999, plutôt que sur des données annuelles ; ainsi, en Espagne, la production de la campagne 1995/96, affectée par une sécheresse d'une sévérité exceptionnelle, a été extrêmement faible ; en revanche, la production d'huile a été nettement supérieure à la tendance de longue période lors des deux campagnes suivantes.
- Pour l'Espagne et l'Italie, on a estimé la production d'huile des exploitations en faisant l'hypothèse que 500 Kg d'olives sont nécessaires pour produire 100 Kg d'huile ; pour le Portugal, l'avis d'experts du secteur nous a conduit à retenir un ratio de 650 Kg de fruits pour 100 Kg d'huile.
- Enfin, année par année, on a remplacé l'aide à la production fournie par les données RICA par une aide calculée sur la base de la production d'huile d'olive et du taux de

⁵¹ Commission des Communautés Européennes, Réseau d'Information Comptable Agricole, Guide Méthodologique, Bruxelles, 1989.

l'aide en vigueur, compte tenu des éventuels ajustements du taux de l'aide dus à des dépassements des QMG/QNG.

Compte tenu de ces précisions de méthode, la recette unitaire⁵², l'aide communautaire et le produit brut moyens au niveau national des exploitations oléicoles spécialisées sont présentés dans le tableau ci-après⁵³ en comparaison avec le prix indicatif.

Tableau 7.1.1 - Formation du Produit brut de la culture de l'olivier et prix indicatif – Moyenne des années 1995-1999 – Niveau national

En Euros par 100 Kg d'huile d'olive

	Espagne	Grèce	Italie	Portugal
Recette unitaire	236,1	262,3	315,9	294,5
Aide à la production	100,8	104,1	114,6	113,2
Produit Brut	337,0	366,4	430,6	407,7
Aide en % du produit	29,9%	28,4%	26,6%	27,8%
Prix indicatif	383,8	383,8	383,8	383,8
Ecart en % entre Produit Brut et Prix Indicatif	-12,2%	-4,5%	+12,2%	+6,2%

Source : RICA ; calculs ADE.

L'aide communautaire représente de 26,6% du produit brut par 100 Kg d'huile d'olive en Italie, où la recette unitaire est la plus élevée, à environ 30% du produit brut en Espagne, où la recette unitaire est plus faible.

L'aide à la production, s'ajoutant à la recette provenant de la vente et de l'auto-consommation (assimilée ici à une recette en nature), a assuré aux producteurs d'huile d'olive, sur la période de 5 ans considérée, un produit brut par 100 Kg inférieur au prix indicatif en Espagne et en Grèce, mais supérieur à ce prix de référence au Portugal, et surtout en Italie où la recette unitaire est la plus élevée.

L'examen des mêmes indicateurs au niveau régional révèle l'existence de fortes disparités d'une région à l'autre au sein d'un même pays. Celles-ci sont dues à la différenciation de la recette unitaire, et non pas au taux de l'aide qui est pratiquement identique entre les régions au sein d'un même pays⁵⁴.

⁵² La recette unitaire est la valeur totale de la production oléicole (y compris l'auto-consommation valorisée au prix de vente des quantités commercialisées) divisée par le tonnage produit.

⁵³ Des données plus détaillées sont fournies dans le tableau 5.1 en annexe.

⁵⁴ Le taux de l'aide n'étant pas différencié d'une région à l'autre au sein d'un même pays, on pourrait s'attendre à trouver le même montant d'aide par 100 Kg d'huile dans toutes les régions. En fait, comme nous travaillons sur des résultats moyens de 5 années, il apparaît de légères différences selon que les exploitations d'une région ont bénéficié de l'aide à taux plein une année où elles enregistraient un rendement élevé ou à l'inverse enregistré leurs meilleurs rendements les années où le taux d'aide subissait un abattement pour dépassement de la QMG/QNG.

C'est particulièrement le cas en Italie où la recette unitaire approche 650 Euros par 100 Kg en Toscane contre à peine 250 Euros dans les Pouilles. Il en résulte que le Produit Brut par 100 Kg est inférieur de quelque 6,5% au prix indicatif dans les Pouilles, mais est près de deux fois supérieur au prix indicatif en Toscane.

Tableau 7.1.2 - Formation du Produit brut de la culture de l'olivier et prix indicatif - Moyenne des années 1995-1999 – Régions italiennes

En Euros par 100 Kg d'huile d'olive

	Calabria	Puglia	Toscana	Sicilia
Recette unitaire	276,1	249,0	647,7	380,9
Aide à la production	116,7	115,8	115,2	110,6
Produit Brut	392,7	364,8	762,8	491,5
Aide en % du produit	29,7%	31,7%	15,1%	22,5%
Prix indicatif	383,8	383,8	383,8	383,8
Ecart en % entre Produit Brut et Prix Indicatif	+1,0%	-6,4%	+95,2%	+25,4%

Source : RICA ; calculs ADE.

Bien que moins marquées qu'en Italie, les disparités régionales du produit brut unitaire sont également importantes en Espagne, de 440 Euros par 100 Kg en Catalogne à 332 Euros par 100 Kg en Andalousie. Il en résulte que ce produit brut est supérieur de 14% au prix indicatif en Catalogne, mais inférieur de 13,6% à ce prix en Andalousie. Le poids de cette dernière région dans la production espagnole d'huile d'olive explique qu'au niveau national le produit brut soit largement inférieur au prix indicatif.

Tableau 7.1.3 - Formation du Produit brut de la culture de l'olivier et prix indicatif - Moyenne des années 1995-1999 – Régions espagnoles

En Euros par 100 Kg d'huile d'olive

	Andalucia	Castilla-La Mancha	Cataluna
Recette unitaire	231,5	267,2	334,0
Aide à la production	100,2	106,1	106,1
Produit Brut	331,7	373,3	440,2
Aide en % du produit	30,2%	28,4%	24,1%
Prix indicatif	383,8	383,8	383,8
Ecart en % entre Produit Brut et Prix Indicatif	-13,6%	-3,0%	+14,1%

Source : RICA ; calculs ADE.

Les disparités sont encore importantes au Portugal avec un produit brut par 100 kg très proche du prix indicatif dans l'Alentejo, mais supérieur de près de 20% à ce prix de référence dans la région de Tras os Montes – Beira Interior.

Tableau 7.1.4 - Formation du Produit brut de la culture de l'olivier et prix indicatif - Moyenne des années 1995-1999 – Régions portugaises

En Euros par 100 Kg d'huile d'olive

	Tras os Montes – Beira interior	Alentejo e do Algarve
Recette unitaire	279,6	356,5
Aide à la production	112,4	112,3
Produit Brut	392,1	468,6
Aide en % du produit	28,7%	24,0%
Prix indicatif	383,8	383,8
Ecart en % entre Produit Brut et Prix Indicatif	-0,2%	+19,0%

Source : RICA ; calculs ADE.

Les disparités sont moins fortes en Grèce pour les deux régions pour lesquelles nous disposons de données. L'une et l'autre affichent un produit brut par 100 Kg inférieur au prix indicatif.

Tableau 7.1.5 - Formation du Produit brut de la culture de l'olivier et prix indicatif - Moyenne des années 1995-1999 – Régions grecques

En Euros par 100 Kg d'huile d'olive

	Ipiros-Peloponissos- Nissi Ioaniou	Stereia Ellas-Nissi Egaeou-Kriti
Recette unitaire	266,1	255,1
Aide à la production	104,7	103,8
Produit Brut	370,8	358,9
Aide en % du produit	28,2%	28,9%
Prix indicatif	383,8	383,8
Ecart en % entre Produit Brut et Prix Indicatif	-4,1%	-7,5%

Source : RICA ; calculs ADE

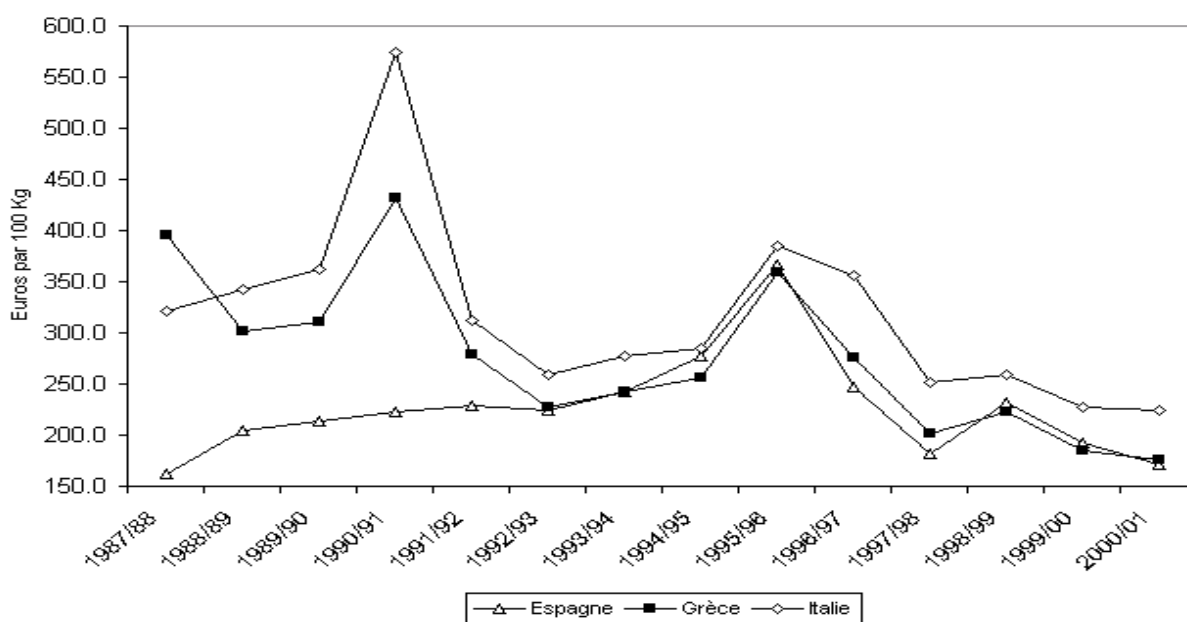
7.1.5 Evolution des prix, de l'aide et du produit brut

Une faiblesse majeure du constat présenté ci-dessus est qu'il s'appuie sur des données moyennes regroupant plusieurs années. Pour entrer plus avant dans la compréhension des mécanismes de formation du produit brut de l'oléiculture, il est nécessaire d'affiner l'analyse sur la base de données annuelles.

La difficulté à cet égard vient de ce que l'on ne dispose pas, hors du RICA, de données sur la recette unitaire perçue par les oléiculteurs pour la vente de leur production. On sera donc amené, pour les besoins de l'analyse, à utiliser les prix au stade du marché de gros, dont on considérera que les variations reflètent celles de la recette unitaire des oléiculteurs.

Un premier pas dans l'analyse consiste à examiner comment ont évolué en moyenne nationale les prix de gros de l'huile d'olive, en l'occurrence de l'huile extra-vierge, en Espagne, Grèce et Italie, entre les campagnes 1987/88 et 2000/01. Les données correspondantes nous ont été fournies par la Commission Européenne⁵⁵.

Graphique 7.1.1 - Prix de l'huile d'olive extra-vierge



Source : Commission Européenne.

⁵⁵ Plutôt que le prix de l'huile extra vierge, on aurait pu choisir de retenir pour chaque pays la catégorie d'huile la plus représentative ou une moyenne pondérée des différentes catégories d'huile reflétant leur poids relatif dans la production. Les prix des différentes catégories d'huile variant de manière étroitement parallèle, les conclusions de l'analyse n'en auraient pas été modifiées.

Le graphique ci-dessus retrace cette évolution. Il met en évidence que si les prix de l'huile en Italie et en Grèce ont évolué sur l'ensemble de la période de manière étroitement parallèle, le prix de l'huile en Espagne a connu une évolution distincte de celle des deux autres marchés entre 1987/88 et 1992/93, avant d'accompagner à son tour le mouvement des prix en Italie et en Grèce à partir de cette date. La statistique confirme ce que suggère l'observation du graphique : sur la période 1992/93 à 2000/01, le coefficient de corrélation entre les variations des prix en Espagne et en Grèce atteint 0,90 quand le coefficient de corrélation entre les variations des prix en Italie et en Grèce est de 0,95. Cette observation donne à penser que le marché espagnol de l'huile, encore relativement autonome dans les premières années qui ont suivi l'adhésion de l'Espagne à l'Union Européenne, s'est progressivement intégré dans un marché communautaire unifié.

On note également que, sauf en 1987/88, le prix moyen de gros de l'huile d'olive extra-vierge est constamment supérieur en Italie à ce qu'il est en Espagne et en Grèce.

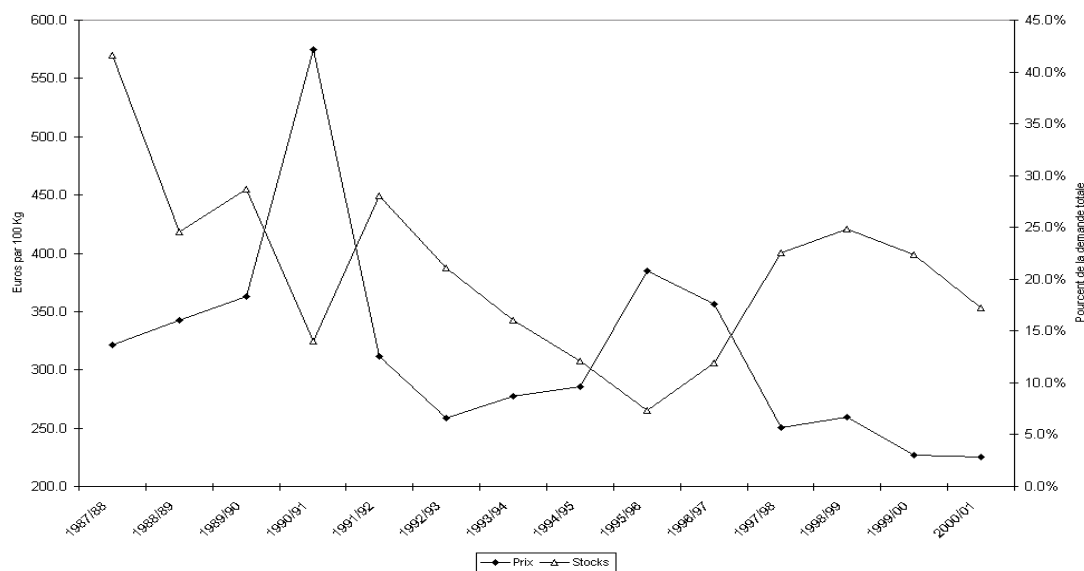
La représentation sur un même graphique des productions et des prix ne mettrait pas en évidence une claire opposition de phase entre ces deux grandeurs, ce que confirment des corrélations faibles, ou même de signe positif, entre séries de production et de prix, ou entre les variations des unes et des autres.

Deux raisons peuvent expliquer qu'une augmentation de la production n'induit pas nécessairement une baisse de prix, et qu'à l'inverse une diminution de la production ne suscite pas automatiquement une hausse de prix.

Les trois grands marchés européens de l'huile d'olive sont, on vient de le voir, étroitement interconnectés. Par suite, une baisse de la production dans un pays producteur peut être compensée par une augmentation de la production dans un autre, et réciproquement. Dans ce cas, le mouvement des prix devrait être lié, non pas aux variations de la production dans chaque pays considéré isolément, mais aux variations de la production européenne totale d'huile d'olive. Pourtant, si la prise en compte de la production communautaire plutôt que des productions nationales améliore la relation entre prix et quantités, les corrélations restent faibles entre les uns et les autres.

La raison principale de ce phénomène semble être le stockage. En permettant de reporter un éventuel surplus de production d'une campagne sur l'autre, celui-ci a pour effet de lisser les variations inter-annuelles de prix. Le graphique ci-après, qui met en parallèle le niveau des stocks d'huile d'olive dans l'ensemble de l'UE⁵⁶, exprimé en pourcentage de la demande totale (demande intérieure dans l'UE et exportations hors UE) et le niveau des prix de l'huile d'olive extra-vierge en Italie, donne consistance à cette hypothèse. Il révèle en effet que la montée des prix entre 1992/93 et 1995/96 a été concomitante à un dégonflement des stocks, et que, à l'inverse, la chute des prix à partir de 1995/96 et leur maintien à bas niveau jusqu'en 2000/01 a accompagné un alourdissement des stocks entre 1995/96 et 1998/99. Le calcul confirme au moins partiellement cette hypothèse : le coefficient de corrélation entre le niveau des stocks et la variation des prix est de $-0,7$.

⁵⁶ Source : Conseil Oléicole International (COI).

Graphique 7.1.2 - Prix de l'huile d'olive extra vierge en Italie et niveau des stocks

Sources : Commission Européenne (Prix) et COI (Stocks).

Ce phénomène a une conséquence importante pour le produit brut de l'oléiculture : les variations de prix ne se faisant pas, année après année, en sens opposé des variations de la production, elles ne compensent pas l'impact d'une faible récolte sur le chiffre d'affaires du secteur. De fait, comme l'indique le tableau suivant, le coefficient de variation⁵⁷ du chiffre d'affaires du secteur, estimé pour chacun des trois pays comme le produit du tonnage total d'huile d'olive par le prix de l'huile extra-vierge, est du même ordre de grandeur que le coefficient de variation de la production ou des prix. S'il y avait compensation, fut-elle partielle, entre effet volume et effet prix, le coefficient de variation du chiffre d'affaires s'en trouverait diminué.

Tableau 7.1.6 - Coefficients de variation de la production, du prix et du produit brut

	Espagne	Grèce	Italie
Production	31,7%	23,5%	30,7%
Prix	22,6%	28,2%	28,4%
Chiffre d'affaires	25,9%	24,1%	30,7%

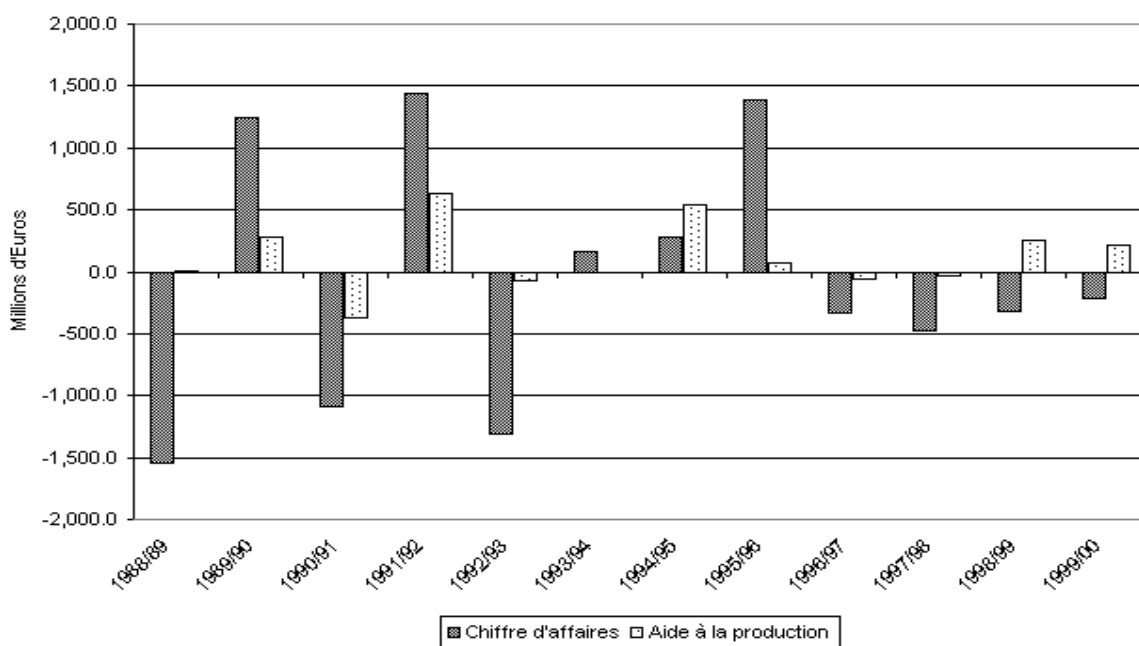
Sources : COI (Production) et Commission Européenne (Prix) ; calculs ADE.

⁵⁷ Ecart-type rapporté à la moyenne.

Le dernier élément qui intervient dans la formation du produit brut des oléiculteurs et du chiffre d'affaires du secteur est l'aide à la production. Les taux appliqués en Espagne et au Portugal ont été progressivement alignés entre 1985/86 et 1995/96 sur le taux applicable aux autres Etats membres. Le taux de l'aide a par ailleurs fait l'objet depuis 1986 de fréquents ajustements pour dépassement de la QMG - en 1987/88, puis lors de chaque campagne de 1991/92 à 1997/98 – ou des QNG – en Grèce et en Espagne en 1998/99, dans les cinq pays producteurs en 1999/00. Pour un taux d'aide donné, le montant global de l'aide est proportionnel au volume de la production et varie donc avec celui-ci. Les prix n'exerçant pas d'effet de lissage du chiffre d'affaires, on peut craindre que l'aide ne varie souvent dans le même sens que le chiffre d'affaires du secteur, et ne contribue donc pas à soutenir le revenu des oléiculteurs lorsqu'ils en auraient le plus besoin.

Le graphique ci-après permet de tester cette hypothèse. Il met en parallèle la variation d'année en année du chiffre d'affaires du secteur, tel que calculé ci-dessus, et la variation du montant global de l'aide, calculé comme le produit de la production par le taux de l'aide, ces variations étant exprimées en millions d'Euros.

Graphique 7.1.3 - Variations du chiffre d'affaires du secteur oléicole et de l'aide à la production



On constate en effet que, hormis en 1998/99 et 1999/00, le montant global de l'aide versée aux oléiculteurs dans l'ensemble des trois pays a varié dans le même sens que le chiffre d'affaires du secteur oléicole ou n'a pratiquement pas varié. Ce phénomène s'observe également dans chacun des trois pays considérés isolément.

La Commission Européenne souligne toutefois que l'aide à la production est versée aux agriculteurs avec un délai proche d'un an. Dans ces conditions, même s'il est vrai que l'aide varie le plus souvent dans le même sens que le revenu de la campagne à laquelle elle s'applique, ce délai dans le paiement de l'aide a pour conséquence qu'elle varie fréquemment en sens opposé du revenu de la campagne au cours de laquelle elle est versée et exerce de fait un effet modérateur des variations du revenu.

En outre, l'ajustement en baisse du taux de l'aide lorsqu'il y a dépassement de la QNG devrait également contribuer à faire varier le montant global de l'aide en sens opposé de la recette.

7.1.6 Conclusions

Des observations présentées dans les paragraphes précédents se dégagent un certain nombre de conclusions en rapport avec la question évaluative :

- l'aide à la production représente selon les pays de 27% à 30% du produit brut unitaire perçu par les oléiculteurs contre 70% à 73% provenant de la vente de leur production.
- mais d'un pays à l'autre, les écarts entre le produit brut et le prix indicatif sont importants ; ainsi, sur la moyenne des années 1995-1999, le produit brut par 100 Kg d'huile est supérieur de 12% au prix indicatif en Italie, mais inférieur de 12% à ce prix de référence en Espagne ;
- les écarts entre produit brut et prix indicatif sont plus importants encore entre régions d'un même pays, comme on le voit en Italie où, toujours sur la moyenne des années 1995-1999, cet écart va de +95% en Toscane à -6,5% dans les Pouilles.

On est donc amené à répondre à la question évaluative que l'aide à la production, bien qu'elle ait une part significative à la formation du produit brut unitaire, ne conduit pas à un alignement du produit brut unitaire de l'huile d'olive sur son prix indicatif. L'écart entre produit brut et prix indicatif dépasse 10% au niveau national, mais peut être beaucoup plus élevé au niveau régional.

Mais cette conclusion, plutôt que l'aide elle-même, met en question la pertinence du prix indicatif en tant qu'objectif intermédiaire vers l'obtention d'un revenu équitable. En effet, comme on le verra dans la suite de ce chapitre, un produit brut unitaire proche du prix indicatif ou même supérieur à ce prix de référence n'entraîne pas nécessairement un revenu élevé, tandis qu'à l'inverse un produit brut unitaire faible en regard du prix indicatif ne conduit pas inéluctablement à un faible revenu.

7.2 En particulier, les mesures de stockage ont-elles contribué de manière significative au soutien des prix au producteur ?

7.2.1 Compréhension de la question évaluative

Jusqu'en 1998/99 les instruments de l'OCM de l'huile d'olive incluaient un mécanisme d'intervention. Un prix de référence, dit d'intervention, était fixé annuellement par le Conseil sur proposition de la Commission. S'il advenait que le prix de marché de l'huile d'olive menace de s'abaisser en-deçà de ce prix d'intervention, les moulins avaient la possibilité, pendant les quatre derniers mois de la campagne⁵⁸, de livrer leur huile aux agences publiques d'intervention, qui avaient obligation de la leur acheter à un prix égal à 95% de ce prix de référence, sans limitation de tonnage, mais sous réserve que l'huile livrée à l'intervention respecte certains critères de qualité. Le prix d'intervention jouait ainsi le rôle d'un prix minimum garanti de l'huile d'olive. Le budget communautaire prenait à sa charge le coût de ces achats et les frais de stockage, mais percevait en contrepartie le produit de la vente de l'huile précédemment stockée lorsque, les conditions de marché s'étant améliorées, il devenait possible de remettre sur le marché l'huile d'olive acquise par les agences d'intervention.

A ce stockage public s'ajoutait la possibilité de constitution de stocks d'huile d'olive par les opérateurs privés, le budget communautaire prenant en charge les coûts associés à ce stockage.

Depuis la campagne 1998/99, l'intervention publique a été abolie. Seule demeure l'aide au stockage privé dont les conditions de mise en œuvre ont été modifiées⁵⁹. En particulier, l'aide communautaire, accordée selon un processus d'adjudication, ne peut être accordée que pour des contrats de stockage d'une durée d'un an.

La question évaluative vise à apprécier dans quelles mesures ces mécanismes de régulation de l'offre par le moyen du stockage ont contribué à soutenir le niveau des prix à la production perçus par les oléiculteurs.

7.2.2 Critères de jugement

Les opérations de stockage, qu'elles soient publiques ou privées, visent à atténuer l'ampleur des variations de prix de l'huile d'olive et, en particulier, à prévenir de fortes baisses de prix.

On commencera par se demander dans quelle mesure les opérations de stockage d'huile d'olive ont effectivement permis de réduire l'ampleur des variations de prix de ce produit.

On s'interrogera ensuite sur l'intérêt économique de cette opération et on s'efforcera d'apprécier qui, parmi les opérateurs de la filière oléicole, en sont les bénéficiaires.

On se demandera enfin en quoi le stockage d'intervention et le stockage privé aidé diffèrent du stockage privé non aidé.

⁵⁸ Soit de juillet à octobre, la campagne oléicole s'étendant du 1^{er} novembre au 31 octobre.

⁵⁹ Règlement n° 2768/98 de la Commission relatif au régime d'aide pour le stockage privé d'huile d'olive.

7.2.3 Indicateurs

L'impact du stockage sur la formation des prix de l'huile peut être analysé en examinant l'évolution des prix de l'huile en relation avec le volume de la production selon qu'il y a ou non stockage au cours de la campagne considérée.

S'agissant des incidences du stockage sur la recette unitaire de l'oléiculteur, elles dépendent sans doute dans une très large mesure des mécanismes de formation des prix, et donc de la nature des relations entre oléiculteurs et moulins d'une part, entre ceux-ci et les opérateurs intervenant aux stades ultérieurs de la filière (grossistes, raffineurs, conditionneurs) d'autre part. Ces mécanismes ont été explicités dans le cadre du traitement de la question 5.1 ci-dessus.

7.2.4 Les conséquences du stockage sur le revenu des opérateurs de la filière huile d'olive

L'examen mené précédemment (Cf. § 7.1.5.) des variations du prix moyen annuel de l'huile d'olive dans les trois principaux pays producteurs européens nous a conduit au constat :

- que les variations de prix ne sont que peu ou pas corrélées aux variations de la production ;
- qu'elles sont en revanche mieux expliquées par le volume des stocks ;
- que le stockage, en particulier, semble exercer un effet de "lissage" des prix.

De fait, la constitution de stocks peut s'interpréter comme une manière de soustraire une fraction de la production annuelle du marché sur lequel la confrontation de l'offre et de la demande détermine le prix. Ainsi, dans une situation où la production est plus abondante qu'en année "normale", et en l'absence de stockage, seule une baisse des prix, en suscitant un accroissement de la demande, parviendra à assurer l'équilibre du marché. Dans une telle situation, la constitution de stocks chez les producteurs ou dans les moulins réduit la quantité d'huile offerte sur le marché de gros et permet ainsi un équilibrage de ce marché à un prix plus élevé.

Mais les tonnages entrés en stocks ont vocation à être remis sur le marché à plus ou moins brève échéance. Ainsi, dans l'hypothèse où la production serait l'année suivante inférieure à son niveau moyen, les tonnages entrés précédemment en stock seront remis sur le marché. Ce gonflement de l'offre pèsera sur les prix qui s'établiront alors à un niveau inférieur à celui qui aurait prévalu en l'absence de déstockage.

Il y a bien, comme nous l'avons observé au paragraphe 7.1.5, lissage des prix et disjonction entre les variations, d'une campagne à l'autre, du niveau des prix et de la production. Les opérations de stockage et de déstockage auront eu pour effet, dans une première période, d'augmenter le prix au-dessus du niveau auquel il se serait établi spontanément, puis à l'inverse, dans une deuxième période, d'abaisser le prix en-deçà de son niveau d'équilibre spontané.

Est-ce à dire que le stockage est un jeu à somme nulle, les gains réalisés dans un premier temps étant perdus à la période suivante ?

On peut répondre à cette question sur la base du modèle de simulation ci-après, bâti sur les hypothèses suivantes :

- niveau de la production en année “normale” : 1,650,000 tonnes d’huile d’olive,
- prix d’équilibre de marché en année “normale” : 280 Euros par 100 Kg,
- élasticité prix de la demande⁶⁰ : -0,45.

Les colonnes de gauche correspondent à une situation sans stockage et les colonnes de droite à une situation avec stockage.

Tableau 7.2.1 - Modèle d'impact du stockage

	Sans Stockage		Avec Stockage		
<i>Année 1 : Situation d'équilibre de référence</i>					
	Production	Ventes	Production	Ventes	Stocks
Quantité	1.650.000	1.650.000	1.650.000	1.650.000	
Prix		280,0		280,0	
Recette		4.620.000		4.620.000	
<i>Année 2 : Augmentation de la production de 20%</i>					
	Production	Ventes	Production	Ventes	Stocks
Quantité	1.980.000	1.980.000	1.980.000	1.650.000	+330.000
Prix		155,6		280,0	
Recette		3.080.000		4.620.000	
<i>Année 3 : Diminution de la production de 20%</i>					
	Production	Ventes	Production	Ventes	Stocks
Quantité	1.320.000	1.320.000	1.320.000	1.650.000	-330.000
Prix		404,4		280,0	
Recette		5.338.667		4.620.000	
<i>Moyenne des trois années</i>					
	Production	Ventes	Production	Ventes	Stocks
Quantité	1.650.000	1.650.000	1.650.000	1.650.000	0
Prix		263,4		280,0	
Recette		4.346.222		4.620.000	

⁶⁰ L'élasticité prix de la demande est un coefficient sans dimension qui indique qu'elle variation relative de la demande est induite par une variation relative du prix. $Elasticité = (dQ/Q) / (dP/P)$. L'élasticité de -0,45 retenue est proche des élasticités estimées en Espagne et dans les pays non producteurs de l'Union Européenne (Cf. chapitre 5, § 5.1.5).

En année 1, la production est égale à son niveau moyen de longue période, soit 1.650.000 tonnes. La demande s'y ajuste à un prix d'équilibre de marché de 280 Euros par 100 Kg.

En année 2, par contre, la production est supérieure de 20% à son niveau moyen de longue période. Compte tenu de l'élasticité-prix de $-0,45$, et en l'absence de stockage, la demande n'absorbe ce supplément d'offre qu'à la suite d'une baisse du prix de 44% à 155,6 Euros par 100 Kg. Malgré la forte augmentation de la production, le chiffre d'affaires du secteur diminue d'un tiers.

Par contre, si les 330.000 tonnes de production additionnelle sont entrées en stock, et donc soustraites au mécanisme de marché, le prix de l'huile sur le marché reste à 280 Euros par 100 Kg. Le chiffre d'affaires du secteur est inchangé par rapport à l'année 1.

En année 3 enfin, la production est inférieure de 20% à celle d'une année "normale". En l'absence de stockage le prix de marché s'inscrit en hausse de 44% à 404,4 Euros par 100 Kg. Malgré la contraction de la production, le chiffre d'affaires du secteur est supérieur de 15,5% à celui d'une année "normale".

Toutefois, si des stocks ont été constitués en année 2, ceux-ci peuvent être remis sur le marché en année 3. L'offre présente sur le marché est alors de 1,65 million de tonnes, le prix de marché de 280 Euros par tonne et le chiffre d'affaires du secteur est celui d'une année normale.

En définitive, sur l'ensemble des trois années, le stockage permet de stabiliser le prix de vente et le chiffre d'affaires du secteur. En l'absence de stockage, le prix de l'huile et le chiffre d'affaires du secteur enregistrent des variations à la hausse et à la baisse. Surtout, le chiffre d'affaires moyen sur les trois années est, à 4.346,2 millions d'Euros, inférieur de 5,9% à ce qu'il est lorsqu'il y a stockage. Ce dernier résultat tient à ce que les tonnages vendus à prix bas sont plus importants que les tonnages vendus à prix élevé, et qu'il n'y a donc pas compensation intégrale entre les baisses et les hausses du chiffre d'affaires.

Cet impact négatif de l'absence de stockage sur le chiffre d'affaires du secteur est d'autant plus fort que l'élasticité-prix de la demande est faible et que les variations de la production sont importantes. Le tableau ci-après illustre ce phénomène.

Tableau 7.2.2 - Impact de l'absence de stockage sur le chiffre d'affaires du secteur selon l'élasticité-prix de la demande d'huile d'olive et l'ampleur des variations de la production

En % du revenu d'une année normale

		Elasticité prix de la demande d'huile d'olive				
		-0,25	-0,50	-0,75	-1,00	-1,25
Diminution de la production	-50%			+22,2%	+16,7%	+13,3%
	-40%		+21,3%	+14,2%	+10,7%	+8,5%
	-30%		+12,0%	+8,0%	+6,0%	+4,8%
	-20%	+10,7%	+5,3%	+3,6%	+2,7%	+2,1%
	-10%	+2,7%	+1,3%	+0,9%	+0,7%	+0,5%
Augmentatio n de la production	+10%	-2,7%	-1,3%	-0,9%	-0,7%	-0,5%
	+20%	-10,7%	-5,3%	-3,6%	-2,7%	-2,1%
	+30%		-12,0%	-8,0%	-6,0%	-4,8%
	+40%		-21,3%	-14,2%	-10,7%	-8,5%
	+50%			-22,2%	-16,7%	-13,3%

Avec une élasticité-prix de la demande égale ou inférieure à -0,25 des variations de l'offre dépassant 25% de part et d'autre le niveau de production en année normale ne sont tout simplement pas absorbables par le marché. C'est encore le cas avec une élasticité-prix de la demande de -0,50 pour des variations de l'offre dépassant 40%.

Or l'élasticité-prix de la demande d'huile d'olive, comme on l'a relevé plus haut (Cf. Chapitre 5, § 5.1.5) est faible, comme c'est généralement le cas pour les produits agricoles. Même dans les pays non-producteurs, où l'huile d'olive est à certains égards un produit de luxe, l'élasticité de la demande par rapport au prix de gros est inférieure à -0,5. Le coefficient de variation de la production est quant à lui légèrement supérieur à 20%, mais avec des variations qui peuvent certaines années dépasser 35%. Dans ces conditions, on peut estimer que la mise en œuvre d'un mécanisme de stockage permet d'éviter au secteur des pertes de chiffre d'affaires de l'ordre de 6% en moyenne de longue période, mais qui peuvent atteindre 18% certaines années.

Pour un chiffre d'affaires du secteur de 100 Euros, la perte évitée grâce au stockage est en moyenne de l'ordre de 6 Euros. Mais ce stockage a un coût : le coût financier de l'immobilisation et des coûts techniques, en particulier l'amortissement et l'entretien des capacités de stockage. Sur la base d'un coefficient de variation de la production de 20%, l'immobilisation moyenne est de l'ordre de 10% de la valeur du chiffre d'affaires, soit 10 Euros, et le coût du stockage inférieur à 1 Euro. L'intérêt économique du stockage dans le secteur oléicole n'est donc pas contestable.

Il reste à s'interroger sur l'identité des bénéficiaires de cette opération. Deux cas de figure peuvent être ici envisagés :

- Le stockage prend place au stade primaire de la production : dans le moulin ou éventuellement chez l'oléiculteur lui-même, lorsque celui-ci reste propriétaire de son huile jusqu'au moment où il donne ordre au moulin de la vendre.

- Le stockage prend place au stade final de la filière de production-commercialisation de l'huile, chez le grossiste ou le conditionneur fournisseurs de la distribution finale du produit.

Dans la première hypothèse, le schéma d'analyse est celui du modèle présenté plus haut. Les gains, ou plus exactement l'évitement de pertes, bénéficient à l'oléiculteur.

Dans la seconde hypothèse, par contre, on peut concevoir qu'il y ait deux marchés distincts: un marché primaire sur lequel se confrontent l'offre des moulins et la demande des grossistes, raffineurs et conditionneurs, et un marché secondaire où l'offre de ces derniers se confronte à la demande de la distribution. La transmission de l'un à l'autre de ces marchés des variations de prix peut être imparfaite. Dans ces conditions, les gains liés au stockage peuvent être appropriés par les grossistes et ne bénéficier que très partiellement aux oléiculteurs.

Le modèle présenté à la page suivante (Cf. Tableau 7.2.3.) décrit une situation de ce type. Les hypothèses de base restent celles du modèle précédent :

- niveau de la production en année "normale" : 1,650,000 tonnes d'huile d'olive,
- prix d'équilibre de marché en année "normale" : 280 Euros par 100 Kg,
- élasticité prix de la demande : -0,45.

Par souci de simplification nous avons ignoré les coûts et la marge du grossiste. Les prendre en compte ne modifierait pas le raisonnement.

Tableau 7.2.3 - Modèle d'impact du stockage avec deux marchés distincts**Sans stockage****Avec stockage chez le grossiste****Année 1 : Situation d'équilibre de référence**

	<i>Oléiculteur</i>		<i>Grossiste</i>	
	Production	Ventes	Achats	Ventes
Quantité	1.650.000	1.650.000	1.650.000	1.650.000
Prix		280,0	280,0	280,0
Recette		4,620,000	4.620.000	4.620.000

	<i>Oléiculteur</i>		<i>Grossiste</i>		
	Production	Ventes	Achats	Ventes	Stocks
Quantité	1.650.000	1.650.000	1.650.000	1.650.000	
Prix		280,0	280,0	280,0	
Recette		4,620,000	4,620,000	4,620,000	

Année 2 : Augmentation de la production de 20%

	<i>Oléiculteur</i>		<i>Grossiste</i>	
	Production	Ventes	Achats	Ventes
Quantité	1.980.000	1.980.000	1.980.000	1.980.000
Prix		155,6	155,6	155,6
Recette		3.080 .000	3.080 .000	3.080 .000

	<i>Oléiculteur</i>		<i>Grossiste</i>		
	Production	Ventes	Achats	Ventes	Stocks
Quantité	1.980.000	1.980.000	1.980.000	1.650.000	+330.000
Prix		155,6	155,6	280,0	
Recette		3.080 .000	3.080 .000	4,620,000	

Année 3 : Diminution de la production de 20%

	<i>Oléiculteur</i>		<i>Grossiste</i>	
	Production	Ventes	Achats	Ventes
Quantité	1.320.000	1.320.000	1.320.000	1.320.000
Prix		404,4	404,4	404,4
Recette		5.338.667	5.338.667	5.338.667

	<i>Oléiculteur</i>		<i>Grossiste</i>		
	Production	Ventes	Achats	Ventes	Stocks
Quantité	1.320.000	1.320.000	1.320.000	1.650.000	-330.000
Prix		404,4	404,4	280,0	
Recette		5.338.667	5.338.667	4,620,000	

Moyenne des 3 années

	<i>Oléiculteur</i>		<i>Grossiste</i>	
	Production	Ventes	Achats	Ventes
Quantité	1.650.000	1.650.000	1.650.000	1.650.000
Prix		263,4	263,4	263,4
Recette		4.346.222	4.346.222	4.346.222

	<i>Oléiculteur</i>		<i>Grossiste</i>		
	Production	Ventes	Achats	Ventes	Stocks
Quantité	1.650.000	1.650.000	1.650.000	1.650.000	
Prix		263,4	263,4	280,0	
Recette		4.346.222	4.346.222	4,620,000	

On constate que dans ce cas, qui suppose une étanchéité totale entre le marché primaire et le marché secondaire, l'oléiculteur subit entièrement les effets sur ses recettes des variations de la production et du prix comme s'il n'y avait pas de stockage. Par contre, les gains du stockage sont appropriés par le grossiste et sont augmentés d'une plus-value sur stocks⁶¹, égale à la perte subie par l'oléiculteur, qui vient augmenter la marge bénéficiaire du grossiste.

Ce schéma est sans doute peu réaliste. Le stockage n'est pas le fait des seuls grossistes et conditionneurs ; les moulins y ont une part importante. Par ailleurs, il n'y a pas de raison de penser que les marchés primaire et secondaire de l'huile d'olive sont totalement imperméables l'un à l'autre. L'intérêt de l'analyse est de montrer que le lieu où se situe le stockage, et la capacité qu'ont les oléiculteurs d'obtenir que les effets du stockage sur le prix du marché secondaire soient répercutés sur le prix auquel eux-mêmes vendent leur huile, peuvent avoir des incidences importantes sur le bénéfice que les oléiculteurs retirent de cette opération.

L'analyse présentée ici des effets du stockage sur le chiffre d'affaires du secteur oléicole, et sur la recette (et donc le revenu) des oléiculteurs, vaut quelles que soient les modalités de ce stockage : stockage d'intervention, stockage privé aidé ou stockage privé sans aide communautaire. Toutefois, dans la mesure où le stockage d'intervention, aujourd'hui disparu, et l'aide au stockage privé bénéficient au stockage par les moulins, donc au premier stade de la filière de production, ils correspondent au premier schéma présenté plus haut et contribuent à la stabilisation du revenu des oléiculteurs.

7.2.5 L'impact du stockage aidé sur le prix de l'huile

Comme indiqué dans l'introduction, le mécanisme de l'intervention par lequel des organismes de stockage se portaient acheteurs, sur ressources du budget communautaire, d'huile d'olive à un prix convenu a été aboli par la réforme de 1998. Dès avant cette date, le prix d'intervention, par référence auquel s'effectuaient ces achats, avait été fortement abaissé de 260,66 Euros par 100 Kg en 1991/92 à 175,16 Euros par 100 Kg en 1997/98.

La seule intervention communautaire en matière de stockage qui demeure aujourd'hui est l'aide au stockage privé d'huiles vierges. Cette aide ne peut toutefois intervenir que si le prix de marché tombe pendant une période d'au moins deux semaines au-dessous d'un seuil de déclenchement qui va actuellement de 177,88 Euros par 100 Kg pour l'huile extra vierge à 148,73 Euros par 100 Kg pour l'huile lampante. Compte tenu des niveaux des prix de l'huile d'olive observés dans l'Union Européenne au cours des années 90, de l'ordre de 250 Euros par 100 Kg en moyenne, ce seuil de déclenchement correspond à une situation de crise grave du marché. L'intervention communautaire devrait donc revêtir un caractère exceptionnel.

Peuvent bénéficier de l'aide au stockage privé des organisations de producteurs, des moulins ou des entreprises de conditionnement. Le taux de l'aide par jour de stockage est fixé par adjudication pour des contrats de stockage d'une durée d'un an.

⁶¹ Différence entre le prix moyen d'achat et le prix moyen de vente, soit dans l'exemple retenu 16,6 Euros par 100 Kg.

Le tableau 7.2.4. ci-après indique comment a évolué au cours des années 90 le volume des stocks en fin de campagne, en distinguant les stocks totaux, les stocks d'intervention et les stocks privés aidés.

La dernière colonne de ce tableau est donnée à titre indicatif. Si les stocks d'intervention et les stocks aidés sont connus avec précision sur la base des informations communiquées par la Commission Européenne, les stocks totaux, fournis par le Conseil Oléicole International (COI), sont des estimations relativement fragiles. Sous cette réserve, on observe que le stockage aidé a représenté un tonnage important au cours de la campagne 1991/92, sous forme de stockage privé aidé, puis au cours de la campagne suivante 1992/93, avec gonflement cette fois des quantités absorbées par les stocks publics. Ces stocks ont été progressivement résorbés dans les années suivantes.

Tableau 7.2.4 - Stocks d'huile d'olive en fin de campagne dans l'Union Européenne

En milliers de tonnes

	Stocks totaux	Stocks d'intervention	Stocks privés aidés	Intervention et stocks privés aidés en % du total
1990/91	252,8	29,7	0,0	11,7%
1991/92	486,1	59,0	200,0	53,3%
1992/93	400,7	196,7	180,0	94,0%
1993/94	313,0	98,3	0,0	31,4%
1994/95	235,3	31,9	0,0	13,5%
1995/96	141,7	19,8	0,0	14,0%
1996/97	273,4	9,8	0,0	3,6%
1997/98	561,4	0,0	0,0	0,0%
1998/99	597,2	-	0,0	0,0%
1999/00	570,6	-	0,0	0,0%
2000/01	466,1	-	40,5	8,7%

Sources : COI et Commission Européenne.

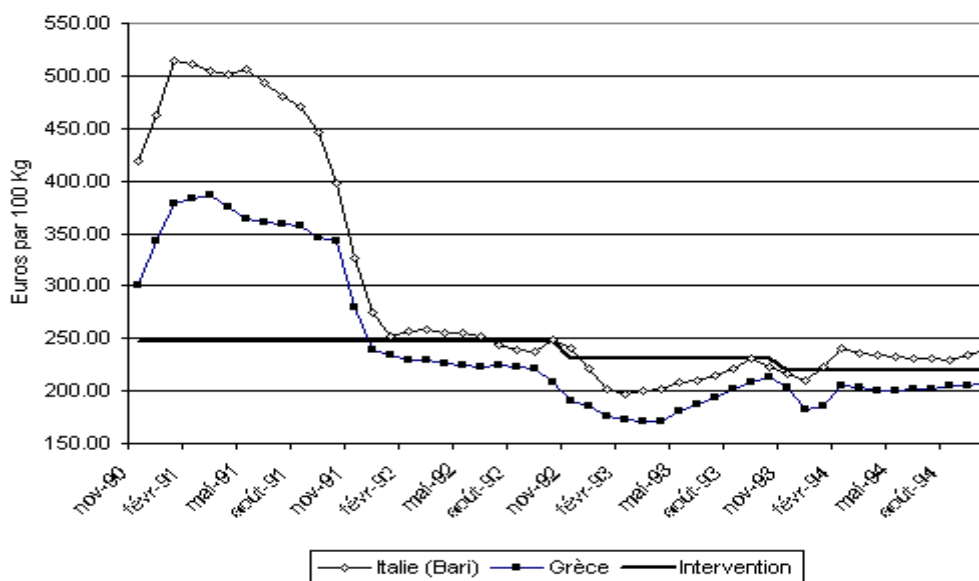
On peut se demander si ces interventions sur le marché ont effectivement joué le rôle de stabilisation des prix que leur prête le modèle théorique présenté plus haut. Afin de le vérifier, nous avons retracé sur les graphiques 7.2.1 et 7.2.2 ci-après l'évolution mensuelle des prix de gros de l'huile d'olive extra vierge en Italie et en Grèce d'une part, en Espagne d'autre part, ainsi que le niveau des prix auquel s'effectuaient les achats d'intervention au cours de la période 1990/91 à 1993/94.

S'agissant de l'Italie, on observe que le prix de gros de l'huile d'olive extra vierge, qui était supérieur à 500 Euros par 100 Kg à l'été 1991, a chuté très brutalement dans les mois suivants, passant de 446 Euros par 100 kg en Septembre 1991 à 275 Euros par 100 Kg en Décembre. Le prix de gros s'est alors stabilisé jusqu'en octobre 1992 au voisinage de 250 Euros, soit le prix auquel des achats d'intervention pouvaient être effectués pendant les

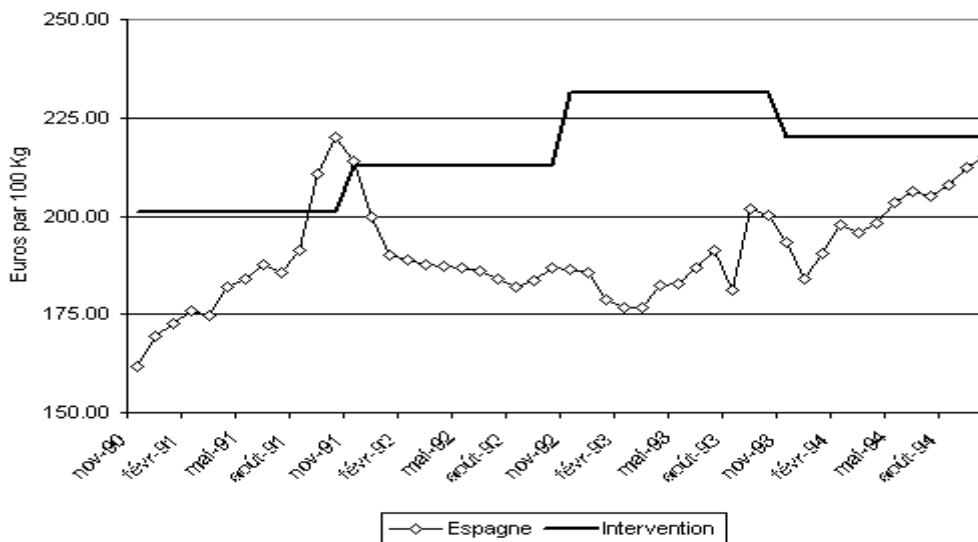
quatre derniers mois de la campagne 1991/92. En fin d'année 1992, alors que le prix d'intervention pour la nouvelle campagne 1992/93 était abaissé de 6,5% à 243,72 Euros, le prix de gros de l'huile extra vierge a enregistré une nouvelle baisse, qui l'a amené à moins de 200 Euros par 100 Kg en février 1993. Mais il s'est redressé ensuite lentement pour atteindre en fin de campagne 1992/93 un niveau légèrement supérieur à celui des achats d'intervention. Au cours de la campagne 1993/94, le prix de gros de l'huile extra vierge en Italie a poursuivi le lent mouvement de redressement entamé l'année précédente et est demeuré constamment supérieur au prix des achats à l'intervention ; c'est également la période au cours de laquelle les opérateurs privés ont remis sur le marché les stocks qu'ils avaient constitués avec l'aide financière de la Commission, et où s'est amorcé un dégonflement des stocks détenus par les organismes d'intervention.

Les évolutions enregistrées par le prix de l'huile d'olive extra vierge en Grèce au cours de cette période sont parallèles à celles observées en Italie, mais avec un écart de prix de l'ordre de 25 Euros par 100 kg au détriment du marché grec.

Graphique 7.2.1 - Prix de gros de l'huile d'olive extra-vierge et prix d'intervention en Italie et en Grèce



Graphique 7.2.2 - Prix de gros de l'huile d'olive extra-vierge et prix d'intervention en Espagne



Ces observations suggèrent que le stockage d'huile d'olive, en retirant temporairement du marché une partie des tonnages disponibles à un moment donné, a bien pour effet de stabiliser le prix lorsque celui-ci menace de s'effondrer sous l'effet d'une offre surabondante. Elles suggèrent également que la remise sur le marché des tonnages précédemment stockés tempère la remontée des prix lorsque, suite à une récolte moins abondante, l'équilibre se rétablit entre l'offre et la demande. Enfin, ces observations donnent à penser que le soutien des prix peut être assuré par le stockage privé, comme cela a été principalement le cas en 1991/92, aussi bien que par le stockage public, qui a joué un rôle majeur à cet égard en 1992/93.

Les évolutions observées en Espagne semblent toutefois invalider cette analyse. La raison en est sans doute que le marché de l'huile espagnole, comme nous l'avons relevé plus haut (Cf. § 7.1.5), n'était encore, dans la première moitié des années 90, qu'imparfaitement intégré dans le marché européen de ce produit.

7.2.6 Conclusions

La production européenne d'huile d'olive enregistre d'année en année d'amples variations qu'expliquent, en particulier, les irrégularités du climat dans les grandes régions de production. La demande d'huile d'olive, à l'opposé, évolue sur une tendance de croissance relativement régulière. Enfin, l'élasticité de la demande d'huile d'olive relativement aux prix de gros est relativement faible, inférieure à $-0,50$.

Cet ensemble de caractéristiques a pour conséquence, au moins potentiellement, une extrême variabilité du prix de l'huile d'olive. Outre qu'elle expose les oléiculteurs à une grave instabilité de leur revenu, cette situation a potentiellement pour effet que l'obtention

d'une récolte abondante entraîne une diminution de la recette des producteurs que ne compense pas pleinement la remontée des prix lors des années de moindre production.

En retirant temporairement du marché les quantités produites en excès du niveau normal de la demande, le stockage permet théoriquement de lisser ces fluctuations de prix, de régulariser le revenu des producteurs, mais aussi d'assurer à ceux-ci, en moyenne période, un revenu supérieur à celui qu'ils enregistreraient en l'absence de ce mécanisme régulateur.

L'observation du mouvement des prix de l'huile d'olive en Italie et en Grèce pendant les campagnes 1991/92 et 1992/93 au cours desquelles des stocks importants ont été constitués avec l'aide financière de la Commission Européenne, confirme qu'en effet, au cours de ces deux campagnes, la constitution de stocks relativement importants, dans un premier temps sous la forme de stocks privés aidés, puis à travers le mécanisme de l'intervention, a permis d'interrompre une brutale chute des cours de l'huile d'olive.

Les effets positifs du stockage sur le mouvement des prix et sur le revenu des producteurs s'expliquent entièrement par le fait que des tonnages produits en excès de la demande "normale" sont temporairement retirés du marché. Les modalités de financement de cette intervention sur l'équilibre du marché - stockage public, stockage privé aidé ou stockage privé non aidé - ne jouent à cet égard aucun rôle. Mais l'analyse théorique suggère que le stockage génère des gains, ou à tout le moins prévient l'occurrence de pertes, supérieurs à son coût de sorte que les opérateurs du secteur ont un incitant à y recourir.

On relève enfin que les gains liés au stockage ont d'autant plus de chance de profiter aux oléiculteurs que ce stockage s'opère à un stade de la chaîne de production-transformation-distribution aussi proche que possible de la production oléicole.

Ces conclusions s'appliquent à un stockage temporaire destiné à régulariser, dans un contexte de fortes fluctuations inter-annuelles de la production, les quantités d'huile mises sur le marché. Ce stockage de courte et moyenne durée serait impuissant à porter remède à un déséquilibre structurel du marché que pourraient provoquer plusieurs années d'une production exceptionnellement abondante, ceci d'autant moins que la qualité de l'huile tend à se détériorer avec la durée du stockage. C'est ici qu'intervient le dispositif d'aide au stockage privé, qui n'intervient que lorsque les prix sont tombés à un niveau anormalement bas, et auquel ne sont éligibles que les seules opérations de stockage d'une durée d'au moins 365 jours.

7.3 La recette unitaire finalement perçue et les quantités écoulées ont-elles contribué de manière significative au revenu équitable des producteurs?

7.3.1 Compréhension de la question évaluative

Le revenu des oléiculteurs est égal au produit brut (recette, auto-consommation et aide directe) obtenu par tonne d'huile produite sur leur exploitation multiplié par la production totale d'huile de leur exploitation et diminué des coûts de production engagés pour cette production. La question évaluative invite à porter un jugement sur le niveau de ce revenu par référence à l'objectif de la politique agricole commune d'assurer aux agriculteurs un revenu équitable.

Une première précision à apporter est ce que l'on entend par revenu. Dans le cas des cultures pérennes, on identifie communément le revenu avec la valeur ajoutée brute par hectare fournie par cette culture, c'est-à-dire la différence entre le produit brut et les charges d'exploitation directement attribuables à la culture considérée. Ceci se justifie par le fait que les charges fixes ne peuvent être ventilées sans arbitraire entre les différentes cultures et autres productions. La même approche peut être adoptée ici. Toutefois, lorsque l'oléiculture est pratiquée en mono-production, ce qui peut être le cas pour les producteurs professionnels, il est souhaitable de prendre également en compte les charges fixes de l'exploitation qui, dans ce cas, correspondent à des équipements spécifiques à l'oléiculture.

Mais la question la plus délicate est assurément de définir ce qu'est un revenu équitable. La Commission Européenne, dans sa réponse au Rapport de Mai 2000 de la Cour des Comptes sur l'OCM Huile d'Olive, notait à cet égard que : « L'objectif de contribution à un revenu équitable est politique par nature et on doute qu'un accord puisse être atteint pour le quantifier de manière précise pour un secteur donné de l'organisation des marchés ».

7.3.2 Critères de jugement

S'agissant de formuler un jugement sur le revenu des exploitations oléicoles, la première étape du travail sera d'estimer ce revenu. Le traitement de la question 7.1 a permis d'évaluer le produit brut pour 100 Kg d'huile d'olive produite. Il faut ici prendre en compte deux nouveaux éléments pour calculer le produit brut par exploitation: le rendement de la production, exprimé en quintaux d'huile produits par hectare en moyenne sur une série d'années, et la superficie cultivée en oliviers dans l'exploitation. Il faut par ailleurs évaluer les coûts de production associés.

L'aspect rendement devrait conduire à différencier les exploitations oléicoles selon leur système de production plus ou moins intensif et le rendement moyen correspondant, et à associer un niveau de charges variables par hectare à chaque système de production. Par ailleurs, nombre d'exploitations oléicoles sont exploitées à temps partiel, soit directement par leur propriétaire qui leur consacre le temps que lui laissent leurs autres activités, soit encore par l'intermédiaire d'une coopérative ou d'une exploitation permanente du

voisinage. Faute d'information, cette différenciation des exploitations selon leur système de production ne pourra être prise en compte dans l'analyse du revenu.

En revanche, on introduira une différenciation régionale, particulièrement importante en Italie où sont présents deux types d'oléicultures assez nettement distincts, l'un dans les provinces du Centre, reposant sur des petites exploitations pratiquant des systèmes intensifs et associant fréquemment oléiculture et viticulture, l'autre dans les provinces du Sud, plus extensif et plus spécialisé.

Le revenu étant estimé, en moyenne pour l'ensemble des exploitations oléicoles aux niveaux national et régional, il faut enfin porter un jugement sur son niveau, donc choisir un critère de jugement. En accord avec le Groupe de Suivi de l'étude, on est convenu de juger que le revenu des oléiculteurs est équitable s'il est voisin, pays par pays, de celui des agriculteurs pratiquant des systèmes de production différents.

7.3.3 Sources et Indicateurs

La source d'information utilisée ici sera, comme déjà pour la question 7.1, le Réseau d'Information Comptable Agricole (RICA). L'intérêt de cette source, ses limites et la consistance des informations qui ont été mises à la disposition des évaluateurs ont déjà été précisés à propos de la question 7.1. Il est toutefois opportun de rappeler ici que le RICA ne prend en compte que les seules exploitations dites "professionnelles", excluant les oliveraies exploitées à temps partiel ou par l'intermédiaire de tiers, lesquelles représentent selon les pays de 35% à 50% des exploitations oléicoles. A défaut d'exclure de l'échantillon ces exploitations à temps partiel, on comparerait abusivement d'un pays à l'autre des exploitations agricoles qui sont gérées selon des logiques différentes.

En outre, aux limites du RICA déjà indiquées (Cf. § 7.1.4), il faut ici en ajouter une autre : Le RICA a pour objet de fournir des résultats d'exploitation au niveau national ou régional selon l'Orientation Technico-Economique des exploitations dont, parmi une quinzaine d'autres, une OTE oléiculture spécialisée. Les coûts de production, en particulier, sont comptabilisés pour l'ensemble de l'exploitation agricole et non pas culture par culture. Afin d'obtenir des résultats par culture, ces coûts de production sont, dans un second temps, répartis entre les différentes cultures au prorata de la recette de chacune dans la recette agricole totale de l'exploitation. Compte tenu de ce mode d'estimation des coûts de production par culture, on ne peut prétendre obtenir des données fiables à cet égard que pour des cultures représentant une fraction majoritaire de la recette totale de l'exploitation.

En pratique, cette condition a été globalement remplie puisque le degré moyen de spécialisation (c'est-à-dire la part de leurs recettes provenant de l'oléiculture) des exploitations constitutives des échantillons mis à notre disposition par le RICA est de 95% pour l'Espagne, de 90% pour l'Italie et de 86% pour la Grèce, mais de 70% seulement pour le Portugal, pays pour lequel il a fallu abaisser à 50% le seuil minimum de spécialisation afin que l'échantillon ait une taille suffisante. S'agissant des échantillons régionaux, le degré de spécialisation moyen des exploitations est supérieur ou égal à 75% pour toutes les régions, sauf une des deux régions portugaises.

Deux indicateurs de revenu seront calculés : la valeur ajoutée brute par actif et le revenu agricole par actif familial. L'un et l'autre seront calculés hors aide à la production et aide à la production incluse.

Valeur ajoutée brute et revenu agricole sont définis comme suit :

Valeur ajoutée brute = Recette ou Produit Brut – Consommations intermédiaires – Autres charges directes.

La valeur ajoutée indique quel est le montant des ressources disponibles pour rémunérer le travail consacré à la culture des oliviers, que ce travail soit familial ou salarié, et pour couvrir les charges fixes de l'exploitation (fermage, amortissements, intérêts).

Revenu agricole = Recette ou Produit Brut – Consommations intermédiaires – Autres charges directes – Salaires – Fermages – Intérêts – Amortissements.

Le revenu agricole indique quel montant reste disponible pour rémunérer le travail familial après que toutes les autres charges de l'exploitation ont été couvertes.

Le choix de retenir la valeur ajoutée brute par actif plutôt que la marge brute tient à ce que l'on a affaire d'un pays à l'autre et même d'une région à l'autre au sein d'un même pays producteur à des systèmes de production très différents, dont les uns emploient largement de la main d'œuvre salariée, alors que d'autres recourent presque exclusivement à de la main d'œuvre familiale. La valeur ajoutée brute, qui n'opère pas de distinction entre la nature familiale ou salariée du travail, est de ce point de vue mieux appropriée aux comparaisons entre pays et régions que la marge brute, qui comptabilise en charge le travail salarié.

En revanche, lorsque l'on en viendra à calculer le revenu de l'exploitation, il y aura bien évidemment lieu de comptabiliser en charges les salaires payés à la main d'œuvre salariée.

7.3.4 Le revenu de la culture de l'olivier selon le RICA, résultats nationaux

Les échantillons RICA révèlent de fortes différences entre les exploitations oléicoles spécialisées des quatre pays (Cf. Tableau 5.1 en annexe).

La superficie totale des exploitations et leur superficie en oliviers est nettement plus grande en Espagne (16,6 ha, dont 13,5 en oliviers) et au Portugal (23,3 ha, dont 9,4 en oliviers), qu'en Italie (5,3 ha, dont 4,0 en oliviers) et en Grèce (4,1 ha, dont 3,2 en oliviers).

Bien que les exploitations grecques soient les plus petites, ce sont les plus chargées en main d'œuvre (1,6 actif par exploitation). La superficie en oliviers par actif s'étage ainsi de 2,0 ha pour la Grèce à 4,5 ha pour l'Italie, 7,2 ha pour le Portugal et 8,9 ha pour l'Espagne. Par ailleurs, si le recours à de la main d'œuvre salarié est pratiquement inexistant en Grèce, et ne représente que 15% de l'emploi total en Italie, cette proportion atteint 25% au Portugal et plus de 50% en Espagne.

Les rendements moyens en huile varient considérablement d'un pays à l'autre, de 170 Kg par hectare au Portugal à 590 Kg en Espagne, 810 Kg en Italie et 860 Kg en Grèce.

S'agissant de la recette unitaire des ventes d'huile, on observe une gradation, de l'Espagne, où elle s'établit à 236 Euros par 100 Kg, à l'Italie, où elle atteint 316 Euros par 100 Kg. Ceci confirme une observation faite au paragraphe 7.1, mais alors au niveau des prix de gros de l'huile extra-vierge.

Résultat de ces disparités de rendement et de recette unitaire, la recette par hectare d'olivieraie varie de 1 à 5 entre les quatre pays étudiés. Les exploitations oléicoles italiennes, grâce à une forte recette unitaire et un rendement élevé, obtiennent une recette moyenne de 2.548 Euros par hectare. Malgré une recette unitaire moyenne, le rendement élevé des exploitations grecques porte leur recette par hectare à 2.263 Euros. On notera, dans le cas de la Grèce, la part importante (16%) de l'auto-consommation dans la recette totale. A l'opposé, le faible rendement des exploitations portugaises conjugué à une recette unitaire moyenne, se reflète dans une recette de la culture de 495 Euros par hectare. Les exploitations oléicoles espagnoles occupent une position intermédiaire avec une recette par hectare d'olivieraie de 1.401 Euros qu'expliquent un rendement et une recette unitaire moyens.

Comme déjà indiqué au titre de la question 7.1, l'aide à la production, qui dépend de la quantité d'huile produite, reflète en conséquence la hiérarchie des rendements, de 190 Euros par hectare au Portugal à 600 Euros en Espagne, et 900 Euros et plus en Grèce et en Italie.

Nous avons comptabilisé en charges spécifiques de la culture les charges variables (engrais, produits phytosanitaires, eau d'irrigation) et les autres charges directes (principalement l'entretien des machines et équipements). Le total des charges spécifiques à la culture de l'olivier varie d'un maximum de plus de 560 Euros par hectare en Italie à peine plus de 100 Euros au Portugal.

Hors aide à la production, la valeur ajoutée brute par hectare est très faible au Portugal (390 Euros) et peu élevée en Espagne (1.189 Euros) comparativement aux valeurs proches de 2.000 Euros par hectare enregistrées en Grèce et en Italie. La prise en compte de l'aide à la production ne modifie pas cette hiérarchie entre le Portugal (580 Euros) à une extrémité et l'Italie (2.909 Euros) à l'autre.

**Tableau 7.3.1 - Produit brut et valeur ajoutée par hectare –
Moyenne des années 1995-1999**

En Euros par hectare

	Espagne	Grèce	Italie	Portugal
Recette des ventes	1.401	1.905	2.310	410
Auto-consommation	0	358	238	85
Recette totale	1401	2.263	2.548	495
Aide	599	898	925	191
Produit Brut	2.000	3.161	3.473	686
Charges spécifiques	212	294	564	105
Valeur ajoutée	1.788	2.867	2.909	580

Source : RICA ; Calculs ADE.

La faible valeur ajoutée brute par hectare entraîne au Portugal une valeur ajoutée par actif (familial et salarié) également très faible de 4.189 Euros. La valeur ajoutée brute par actif est également faible en Grèce (5.602 Euros), l'explication étant ici la faible superficie par actif, qui contrebalance le niveau élevé de la valeur ajoutée par hectare d'oliveraie. Le même phénomène joue, quoique de manière beaucoup moins forte, en Italie, aboutissant à une valeur ajoutée par actif de 12.998 Euros. C'est en définitive en Espagne que les oléiculteurs obtiennent la valeur ajoutée brute par actif la plus élevée (15.909 Euros) à travers une valeur ajoutée par hectare d'un niveau moyen, mais une superficie cultivée par actif largement supérieure à ce qu'elle est en Grèce ou en Italie.

**Tableau 7.3.2 - Produit brut et résultats d'exploitation aide incluse –
Moyenne des années 1995-1999**

En Euros par hectare ou par actif

	Espagne	Grèce	Italie	Portugal
Produit Brut/ha	2.000	3.161	3.473	686
Valeur ajoutée brute/ha	1.788	2.867	2.909	580
Revenu/ha	1.048	2.407	2.213	289
Ha d'oliviers par actif	8,9	2,0	4,5	7,2
Ha d'oliviers par UTAF	19,2	2,1	5,3	9,6
Produit Brut/actif	17.795	6.176	15.517	4.950
Valeur ajoutée brute/actif	15.909	5.602	12.998	4.189
Revenu/UTA familial	20.062	5.075	11.728	2.775

Source : RICA ; Calculs ADE.

La hiérarchie des pays reste la même pour le revenu agricole par hectare et par actif familial. Mais, s'agissant de ce dernier indicateur, l'emploi de main d'œuvre salariée, dont les salaires sont inférieurs à la valeur ajoutée que génère leur travail, accentue les disparités entre pays à

l'avantage de ceux qui, tels l'Espagne, recourent le plus largement à la main d'œuvre salariée.

La variabilité des rendements, et par suite de l'aide, bien qu'elle soit parfois compensée par des variations des prix de sens opposé, induit d'année en année des variations du produit brut. Au niveau de la valeur ajoutée brute par actif ces variations sont importantes au Portugal et en Grèce ; elles sont un peu moins marquées en Italie et en Espagne. Le tableau ci-après illustre cette variabilité de la valeur ajoutée brute par actif à travers quatre indicateurs : le coefficient de variation de ce résultat sur les années 1995-1999 et les valeurs moyenne, maximum et minimum sur cette période.

Tableau 7.3.3 - Variabilité de la valeur ajoutée brute par actif sur la période 1995-1999

Coefficient de variation en % ; Moyenne, maximum et minimum en Euros

	Espagne	Grèce	Italie	Portugal
Coefficient de variation	8,9%	13,9%	12,2%	16,6 %
Moyenne	15.909	5.602	12.998	4.189
Maximum	16.960	6.878	14.513	5.143
Minimum	13.308	4.975	10.710	3.209

Source : RICA ; Calculs ADE.

Il convient enfin de relever que le calcul de la valeur ajoutée brute par actif et du revenu agricole par actif familial a consisté à rapporter la valeur ajoutée brute et le revenu de la seule culture des oliviers à la totalité de l'emploi des exploitations oléicoles. Or ces exploitations, à côté de la culture de l'olivier, pratiquent d'autres activités agricoles qui leur assurent de 4,5% de leurs recettes en Espagne à 10% en Italie, 15% en Grèce et même 30% au Portugal. La valeur ajoutée brute par actif et le revenu par actif familial calculés ici sont donc des estimations par défaut.

7.3.5 Le revenu de la culture de l'olivier selon le RICA, résultats régionaux

Un trait frappant que révèlent les données régionales RICA relatives à l'Italie est l'existence de considérables écarts de recette unitaire entre l'Italie du Centre et l'Italie du Sud⁶². En Toscane, les oléiculteurs enregistrent une recette unitaire proche de 650 Euros par 100 Kg d'huile. A l'opposé, la recette unitaire n'est que de 249 Euros par 100 Kg dans les Pouilles, de 276 Euros en Calabre, et de 381 Euros en Sicile⁶³.

⁶² Résultats détaillés dans l'annexe 5.2

⁶³ La très faible taille de l'échantillon des exploitations en Toscane invite toutefois à considérer avec beaucoup de prudence la recette unitaire indiquée pour cette région.

Des rendements élevés, et par suite une aide à la production également élevée, compensent ce handicap en Calabre et en Sicile, où les oléiculteurs obtiennent un produit brut par hectare de plus de 4.000 Euros, supérieur à celui des oléiculteurs toscans. Mais ce n'est pas le cas dans les Pouilles (2.572 Euros). Cette différenciation s'observe également au niveau de la valeur ajoutée brute par hectare (aide incluse) pour laquelle la Toscane, la Calabre et la Sicile, avec une marge par hectare égale ou supérieure à 3.000 Euros, s'opposent aux Pouilles, où la valeur ajoutée brute par hectare n'est que de peu supérieure à 2.000 Euros.

Pourtant, si l'on s'attache à la valeur ajoutée brute par actif, cette disparité s'estompe. Les oléiculteurs des Pouilles obtiennent même la valeur ajoutée la plus élevée, à 15.517 Euros par actif, devançant les trois autres régions, qui affichent une valeur ajoutée par actif de l'ordre de 12.000 Euros. L'explication est à rechercher dans la superficie des oliveraies cultivées par actif : 7,4 ha dans les Pouilles, contre 3,9 ha en Toscane, 3,3 en Calabre et 3,2 en Sicile.

On relève enfin que les exploitations de Toscane, alors qu'elles affichent une valeur ajoutée par actif de même niveau qu'en Calabre ou en Sicile, obtiennent en définitive un revenu par actif familial bien inférieur. L'explication tient à des charges, notamment de salaires et d'amortissement, bien supérieures en Toscane à ce qu'elles sont dans les deux autres régions.

Tableau 7.3.4 - Régions Italiennes : Résultats d'exploitation par hectare et par actif, aide incluse – Moyenne des années 1995-1999.

En Euros par hectare ou par actif

	Calabria	Puglia	Toscana	Sicilia
Produit Brut/ha	4.176	2.572	3.781	4.617
Valeur ajoutée brute/ha	3.644	2.088	3.063	3.760
Revenu/ha	2.780	1.452	1.824	3.260
Ha d'oliviers par actif	3,3	7,4	3,9	3,2
Ha d'oliviers par UTAF	4,2	9,9	4,6	3,4
Produit Brut/actif	13.763	19.115	14.852	14.794
Valeur ajoutée brute/actif	11.977	15.517	12.031	12.048
Revenu/UTA familiale	11.693	14.335	8.445	11.057

Source : RICA ; Calculs ADE.

Les résultats des deux régions grecques n'appellent pas de commentaire particulier. Les valeurs ajoutées par hectare sont relativement proches entre les deux régions, tandis que les valeurs ajoutées par actif et les revenus par actif familial encadrent les moyennes enregistrées au niveau national.

Tableau 7.3.5 - Régions Grecques : Résultats d'exploitation par hectare et par actif, aide incluse – Moyenne des années 1995-1999.

En Euros par hectare ou par actif

	Ipiros-Peloponissos- Nissi Ioniou	Stereia Ellas – Nissi Egeaou – Kriti
Produit Brut/ha	2.899	3.160
Valeur ajoutée brute/ha	2.621	2.866
Revenu/ha	2.258	2.384
Ha d'oliviers par actif	1,8	2.1
Ha d'oliviers par UTAF	2.0	2.2
Produit Brut/actif	5.232	6.496
Valeur ajoutée brute/actif	4.730	5.891
Revenu/UTA familiale	4.508	5.142

Source : RICA ; Calculs ADE.

S'agissant des trois régions espagnoles, le revenu par hectare est voisin de l'une à l'autre à un peu plus de 1.000 Euros. Par contre, les valeurs ajoutées par actif sont très fortement différenciées : 8.555 Euros par actif en Castilla-La Mancha, 13.481 Euros en Catalogne, 16.964 Euros en Andalousie. C'est encore plus vrai du revenu par actif familial, qui s'étage de 8.508 Euros en Castilla-La Mancha à 24.250 Euros en Andalousie. L'explication de ces disparités est à rechercher dans la superficie des oliveraies par actif familial, de 8,4 ha en Castilla-la Mancha à 10,5 ha en Catalogne et 23,2 ha en Andalousie.

On relève encore que la recette unitaire de l'huile d'olive est faible en Espagne comparativement aux niveaux observés dans les trois autres pays. C'est particulièrement le cas en Andalousie, où la recette unitaire s'établit à 232 Euros par 100 Kg, ce handicap étant toutefois compensé par un rendement par hectare supérieur à celui des deux autres régions.

Tableau 7.3.6 - Régions Espagnoles : Résultats d'exploitation par hectare et par actif familial, aide incluse – Moyenne des années 1995-1999.

En Euros par hectare ou par actif

	Andalusia	Castilla- La Mancha	Cataluna
Produit Brut/ha	2.077	1.354	1.649
Valeur ajoutée brute/ha	1.858	1.229	1.454
Revenu/ha	1.044	1.012	1.136
Ha d'oliviers par actif	9,1	7,0	9,3
Ha d'oliviers par UTAF	23,2	8,4	10,5
Produit Brut/actif	18.961	9.431	15.289
Valeur ajoutée brute/actif	16.964	8.555	13.481
Revenu/UTA familiale	24.250	8.508	11.947

Source : RICA ; Calculs ADE.

Au Portugal enfin, l'Alentejo, avec une valeur ajoutée brute par hectare d'oliviers de 542 Euros, contre 631 Euros dans la région Tras os Montes, obtient une valeur ajoutée par actif et un revenu par actif familial beaucoup plus élevés que cette dernière : 7.463 Euros et 6.159 Euros respectivement, contre 2.998 Euros et 1.785 Euros. L'explication tient une fois encore à la disparité des superficies cultivées en oliviers par actif entre les deux régions: 13,8 ha contre 4,8 ha.

Tableau 7.3.7 - Régions Portugaises : Résultats d'exploitation par hectare et par actif, aide incluse – Moyenne des années 1995-1999

En Euros par hectare ou par actif

	Alentejo e do Algarve	Tras os Montes-Beira interior
Produit Brut/ha	644	731
Valeur ajoutée brute/ha	542	631
Revenu/ha	286	302
Ha d'oliviers par actif	13,8	4,8
Ha d'oliviers par UTAF	21,5	5,9
Produit Brut/actif	8.867	3.475
Valeur ajoutée brute/actif	7.463	2.998
Revenu/UTA familiale	6.159	1.785

Source : RICA ; Calculs ADE.

7.3.6 Les oléiculteurs bénéficient ils d'un revenu équitable ?

On est convenu de répondre à cette question en comparant le revenu par actif familial des oléiculteurs à celui d'agriculteurs pratiquant d'autres systèmes de culture ou d'élevage.

Le RICA fournit au niveau national, en fonction de l'Orientation Technico-Economique des exploitations, une mesure du revenu agricole par actif familial. Une réponse possible à la question évaluative est de comparer ce revenu agricole par actif pour toutes les OTE, au revenu agricole par actif agricole familial calculé sur les échantillons d'exploitations oléicoles spécialisées retenus pour cette étude.

Tableau 7.3.8 - Revenu agricole par actif familial – Moyenne des années 1995-1999

En Euros par UTA familial

	Revenu agricole familial moyen Toutes OTE	Revenu agricole par actif familial des exploitations oléicoles spécialisées
Espagne	16.908	20.062
Grèce	5.699	5.075
Italie	12.216	11.728
Portugal	2.788	2.775

Source : RICA.

On observe que le revenu agricole par actif familial des exploitations oléicoles spécialisées est en Espagne supérieur de près de 20% au revenu agricole moyen toutes OTE confondues, et identique à celui-ci au Portugal. En revanche, le revenu par actif familial des exploitations oléicoles est inférieur au revenu agricole toutes OTE confondues de 4% en Italie et d'un peu plus de 10% en Grèce.

Le tableau 7.3.9 ci-après permet une comparaison du revenu agricole par actif familial des exploitations oléicoles spécialisées avec celui d'exploitations relevant des principales autres OTE.

Ce tableau confirme que l'oléiculture est en Espagne une orientation particulièrement rémunératrice. Seules les exploitations pratiquant un système d'élevage hors sol de porcs ou de volailles obtiennent un revenu par actif familial plus élevé.

Au Portugal, par contre, si le revenu par actif familial des exploitations oléicoles spécialisées est identique à ce qu'il est en moyenne pour l'ensemble des autres OTE, d'autres systèmes de production permettent d'obtenir un revenu par actif familial plus élevé. C'est le cas, ici encore, des élevages hors sols de porcs et de volailles, mais également de l'horticulture et de la viticulture, de l'élevage des ruminants et de la céréaliculture. La rémunération élevée que permet d'obtenir cette dernière orientation s'explique par la présence, notamment dans l'Alentejo, de grandes exploitations qui pratiquent un système de production céréalier relativement extensif avec une forte mécanisation et une productivité du travail élevée.

En Italie, l'oléiculture fournit un revenu par actif familial supérieur à celui de la culture céréalière, de la polyculture ou même de l'arboriculture fruitière, mais sensiblement inférieur au revenu procuré par l'horticulture, la viticulture, l'élevage des ruminants, la polyculture-élevage ainsi que, comme dans les autres pays, l'élevage de porcs et de volailles.

En Grèce enfin, l'oléiculture procure un revenu par actif familial supérieur à celui que fournit la céréaliculture et voisin de celui des exploitations en polyculture. Mais les autres orientations technico-économiques fournissent un revenu plus élevé. C'est particulièrement le cas de l'horticulture et la viticulture, mais aussi de l'élevage.

Tableau 7.3.9 - Revenu agricole par actif familial – Moyenne des années 1995-1999

En Euros par UTA familial

	Céréales	Polyculture	Horticulture	Vigne	Fruits et autres cultures pérennes	Lait	Autres élevages de ruminants	Porcs et volailles	Polyculture et élevage	Toutes OTE	Exploitations oléicoles spécialisées
Espagne	19.231	18.042	19035	15.125	16.351	12.153	15.649	25.528	18.022	16.908	20.062
Grèce	3.418	5.220	7.558	7.520	5.596	6.920	7.504	9.036	6.489	5.699	5.075
Italie	8.875	9.589	16.481	14.254	10.805	23.123	14.154	37.778	13.514	12.216	11.728
Portugal	7.002	2.078	3.725	4.873	2.634	5.135	3.222	3.624	2.126	2.788	2.775

Source : RICA.

7.3.7 Conclusions

La valeur ajoutée brute par actif ou le revenu par actif familial que permettent d'obtenir la culture de l'olivier dépendent bien évidemment pour une part des résultats de cette culture rapportés à l'hectare, et par suite du rendement de la culture, du prix de vente de l'huile et du taux de l'aide. Mais ils dépendent bien davantage encore du rapport entre la superficie en oliviers des exploitations agricoles et le volume de la main d'œuvre qu'elles emploient.

Il est caractéristique à cet égard que les exploitations oléicoles espagnoles, avec un revenu par hectare inférieur de moitié à celui que dégagent les exploitations grecques et italiennes, obtiennent un revenu par actif familial double de celui des exploitations italiennes et quatre fois plus élevé que celui des exploitations grecques. Cette situation s'explique par une productivité du travail beaucoup plus forte dans les exploitations espagnoles, que reflète la superficie en oliviers par actif employé : 19,2 hectares en Espagne, contre 5,3 ha en Italie et 2,1 ha en Grèce.

Or si l'aide à la production agit sur le produit brut, la valeur ajoutée et le revenu par hectare, elle est sans effet sur la taille des exploitations et sur le ratio : superficie cultivée en oliviers / actifs employés. Dans ces conditions, même si l'aide à la production a une contribution importante – entre 27% et 30% - à la formation du produit brut des exploitations oléicoles, on est amené à conclure que, agissant sur un seul des deux facteurs qui déterminent le revenu, et de surcroît sur le moins important, elle n'est pas un instrument très efficace de soutien du revenu des oléiculteurs.

7.4 L'impact des instruments de l'OCM sur le revenu des producteurs a-t-il été obtenu à un coût raisonnable ?

7.4.1 Compréhension de la question évaluative

La question évaluative 6.2 ci-dessus avait pour objet d'apprécier l'efficacité de la politique communautaire de l'huile d'olive en regard de l'objectif d'équilibre de marché. Cette nouvelle question évaluative reprend la même interrogation, mais cette fois en regard de l'autre grand objectif de la Politique Agricole Commune, assurer aux producteurs agricoles un revenu équitable.

Ainsi, de même que l'on a examiné s'il serait possible d'atteindre à moindre coût les mêmes résultats en termes d'équilibre de marché, ou des résultats plus satisfaisants à moindre coût, on se demandera ici s'il serait possible d'atteindre l'objectif de revenu équitable à moindre coût que celui qui est actuellement encouru par le budget communautaire ou d'assurer aux oléiculteurs un revenu plus élevé avec la même enveloppe budgétaire.

7.4.2 Critères de jugement

Les instruments de l'OCM Huile d'Olive influent de deux manières sur le revenu des oléiculteurs. D'une part, l'aide directe est un élément constitutif du produit brut de leur activité. D'autre part, ces instruments agissent sur l'équilibre du marché et par suite sur la formation du prix de marché de l'huile d'olive, qui est, pour un niveau de rendement donné, le second élément qui intervient dans la formation du produit brut de l'oléiculture.

Si ce n'est le jeu des pénalités pour dépassement des QNG, qui peut conduire à des taux d'aide différents d'un pays à l'autre, ces instruments agissent de manière indifférenciée d'une région à l'autre et d'une catégorie d'exploitation à l'autre. Mais dans le même temps, la recette des exploitations oléicoles et leur revenu aide déduite, sont très inégaux d'une région à l'autre et d'une catégorie d'exploitation à l'autre. Dans ces conditions, on peut craindre que la politique communautaire, n'aboutisse à des résultats très disparates d'une région à l'autre et d'une catégorie d'exploitation à l'autre en regard de l'objectif de revenu équitable qui lui est assigné.

On s'efforcera donc d'apprécier dans quelle mesure l'aide communautaire à l'oléiculture, en tant qu'instrument de soutien au revenu des producteurs, atteint effectivement la cible qui lui est assignée, à savoir les oléiculteurs qui en l'absence de cette aide ne percevraient pas un revenu que l'on puisse considérer comme équitable.

Du point de vue de l'efficacité de la politique communautaire, on pourrait également considérer les modalités de mise en application de cette politique et de gestion de l'aide, notamment les dispositions prises par la Commission pour éviter les fraudes. Cet aspect a été traité par la Cour des Comptes dans son rapport de mai 2000. Il ne nous paraît donc pas nécessaire d'y revenir.

7.4.3 Indicateurs

Le traitement des questions 7.1 et 7.2 ci-dessus a permis de préciser quelle est la contribution des instruments de l'OCM Huile d'Olive à la formation du revenu des producteurs, en différenciant les principaux pays producteurs et les différentes régions productrices.

Si l'on dispose par ailleurs d'informations sur la structure des exploitations oléicoles dans les différentes régions, il devient possible d'analyser comment le budget global de l'aide directe aux oléiculteurs se partage entre les différentes régions et catégories d'exploitations et les résultats qu'elle permet d'atteindre en termes de revenu dans ces différentes régions et catégories d'exploitations.

7.4.4 L'efficacité des instruments de l'OCM Huile d'Olive en regard de l'objectif de revenu

Si l'on considère que les oléiculteurs bénéficient d'un revenu équitable dès lors que le revenu par actif familial des exploitations oléicoles est, dans un pays donné, comparable à celui de l'ensemble des agriculteurs du pays considéré, quel que soit le système de cultures et d'élevages qu'ils pratiquent, les résultats obtenus à la question précédente permettent de conclure que cet objectif a été sinon parfaitement atteint, du moins approché. Aurait-il été possible de faire aussi bien à moindre coût ?

L'évolution des dépenses du budget communautaire au titre de l'OCM Huile d'Olive et leur composition ont été examinées plus haut (Cf. § 6.2). On a constaté, en particulier, que depuis 1995 l'aide directe à la production représente 95% du total des dépenses totales en faveur du secteur oléicole. C'est donc essentiellement par rapport à ce poste de dépenses que se pose la question de l'efficacité de ces dépenses.

On a observé antérieurement (Cf. § 7.1.4) que l'aide à la production oléicole représente selon les pays de 27% à 30% du produit brut de cette culture. Pour une autre culture méditerranéenne, le blé dur, l'aide aux producteurs, versée dans ce cas sous la forme d'une aide à l'hectare, représente de 44,6% du produit brut en Italie à 57,3% de ce produit en Grèce⁶⁴. La Commission Européenne, il est vrai, considère que cette aide a été fixée en 1992 à un niveau trop élevé en regard de ce qui aurait été justifié pour compenser l'abaissement du prix d'intervention. Mais les aides directes aux cultures de graines oléagineuses, versées sous la forme d'une aide à l'hectare, représentent également des pourcentages du produit brut de ces cultures largement supérieurs à ce que l'on observe pour la production oléicole : de 40% à 45% selon les pays pour le colza, et jusqu'à 66% pour le tournesol⁶⁵. Par comparaison, on est enclin à considérer comme raisonnable le coût encouru par le budget communautaire pour assurer un revenu équitable aux oléiculteurs.

Cette conclusion doit être cependant nuancée sur deux points.

D'une part, comme on a pu le voir dans le chapitre précédent, le revenu par actif familial des exploitations oléicoles, s'il est proche, pays par pays, du revenu agricole moyen, est en revanche très inégal d'un pays à l'autre : de 2.775 Euros au Portugal à 20.060 Euros en Espagne. Cette disparité de revenu de 1 à 7 entre le Portugal et l'Espagne est sans commune mesure avec l'écart global de niveau de vie entre les deux pays.

D'autre part, la distribution de l'aide à la production entre les exploitations oléicoles est elle-même très inégale, au moins dans certains pays, avec pour résultat qu'une fraction importante de l'aide va à des exploitants dont le revenu serait élevé même en l'absence d'aide.

⁶⁴ Commission Européenne - ADE : Evaluation de la politique communautaire du blé dur. Décembre 1999.

⁶⁵ Commission Européenne - ADE : Evaluation de la politique communautaire des oléagineux, Septembre 2001.

Pour approcher cet aspect de l'aide, nous nous sommes appuyés sur la distribution par classes de Superficie Agricole Utile des exploitations cultivant des oliviers et des superficies cultivées en olives pour l'huile dans les cinq pays producteurs en 1997⁶⁶. Nous avons fait l'hypothèse simplificatrice que le rendement moyen en quintaux d'huile par hectare calculé sur la période 1995-1999 sur la base des chiffres de production COI et de la superficie cultivée en oliviers à huile, était le même, pays par pays, dans toutes les exploitations, quelle que soit la superficie qu'elles cultivent en oliviers. Nous avons obtenu de cette manière une estimation de la distribution de la production d'huile d'olive par pays et par classes de taille des exploitations. En appliquant à ces productions par classes de superficie le taux d'aide moyen 1995-1999 par 100 Kg d'huile propre à chaque pays producteur, compte tenu en particulier des ajustements pour dépassement des QMG et QNG, nous avons obtenu une estimation de la distribution de l'aide par pays et classes de taille des exploitations.

On notera tout d'abord que le budget total de l'aide à la production estimé de cette manière sur la période 1995-1999 est supérieur de 8,9% aux données fournies par le FEOGA. Pays par pays, l'écart est inférieur à 5% pour la Grèce, la France et l'Italie, mais dépasse 25% pour l'Espagne et le Portugal. Des explications possibles de cette divergence sont une surestimation par la statistique Eurostat des superficies cultivées en oliviers à huile dans ces deux pays, une surestimation par le COI de la production et donc des rendements, le fait que certaines exploitations ne demandent pas à bénéficier de l'aide à laquelle elles auraient droit.

La distribution des exploitations oléicoles par classes de superficie révèle de nets contrastes entre l'Espagne et le Portugal d'une part, la Grèce et la France d'autre part, enfin l'Italie. En Grèce et en France, la superficie moyenne des oliveraies n'augmente que faiblement avec la taille des exploitations. En Grèce, elle atteint un maximum de 4,9 ha dans les 1.190 exploitations de 50 à 100 ha de SAU, et retombe même à 2,2 ha dans les 210 exploitations de plus de 100 ha. En France, les plus grandes oliveraies se trouvent dans les exploitations de 30 à 50 ha et ont une dimension moyenne de 2,9 ha. En Espagne et au Portugal, à l'opposé, la superficie moyenne des oliveraies augmente parallèlement à la SAU des exploitations pour atteindre 39,5 ha dans les 11.440 exploitations espagnoles de plus de 100 ha et 25,4 ha dans les 2.880 exploitations portugaises du même groupe. L'Italie présente une situation intermédiaire avec des superficies en oliviers qui augmentent en même temps que la SAU des exploitations, mais moins fortement qu'en Espagne ou au Portugal, et culminent à 16,6 ha d'oliviers dans les 4.030 exploitations de plus de 100 ha de SAU.

⁶⁶ Source : Eurostat. Voir tableau 1.4 en annexe.

Tableau 7.4.1 - Superficie moyenne cultivée en oliviers à huile par classes de SAU - Année 1997

En hectares

SAU	Espagne	France	Grèce	Italie	Portugal	Ensemble
0 à 1,99	0,9	0,6	0,6	0,6	0,5	0,6
2 à 4,99	1,8	1,0	1,8	1,2	1,2	1,5
5 à 9,99	3,5	1,3	3,0	1,7	2,2	2,5
10-19,99	6,0	1,6	3,8	2,3	3,5	4,0
20-29,99	8,6	1,5	3,7	3,3	5,2	5,7
30-49,99	12,4	2,9	2,9	4,2	7,4	8,2
50-99,99	17,0	2,5	4,9	7,6	11,2	13,0
100 et +	39,5	1,9	2,2	16,6	25,4	31,7
Moyenne	5,1	1,1	1,5	1,2	2,1	2,1

Source : Eurostat ; Calculs ADE.

Sous l'hypothèse, indiquée plus haut, de rendements identiques quelle que soit la superficie de l'exploitation ou la taille de l'olivieraie, les grandes exploitations oléicoles espagnoles, portugaises ou italiennes réalisent une production d'huile nettement plus importante que les petites exploitations. L'aide à la production étant allouée pour 100 Kg d'huile, ces exploitations reçoivent également une aide considérablement plus élevée que celle qui va aux exploitations plus petites.

Le tableau 7.4.2. ci-dessous présente ainsi, pour la moyenne des années 1995-1999, une estimation de l'aide à la production par classes de SAU des exploitations.

Tableau 7.4.2 - Aide moyenne à la production d'huile d'olive par exploitation oléicole selon la taille SAU de ces exploitations - Moyenne des années 1995-1999

En Euros par exploitation

SAU	Espagne	France	Grèce	Italie	Portugal	Ensemble
0 à 1,99	378	221	424	284	76	313
2 à 4,99	759	375	1.198	619	171	758
5 à 9,99	1.462	530	1.966	857	326	1.234
10-19,99	2.493	627	2.542	1.159	524	1.800
20-29,99	3.593	579	2.478	1.674	773	2.491
30-49,99	5.173	1.124	1.921	2.168	1.088	3.460
50-99,99	7.102	974	3.246	3.891	1.659	5.480
100 et +	16.470	751	1.451	8.486	3.758	12.524
Moyenne	2.122	431	996	590	313	963

Source : Eurostat ; Calculs ADE.

On constate ainsi qu'en Espagne, l'aide par exploitation, qui est de 760 Euros pour les exploitations de 2 à 5 ha, est en moyenne de 16.470 Euros pour les exploitations de plus de 100 ha de Superficie Agricole Utile, soit près de 22 fois plus. Bien qu'à un niveau moins élevé en termes monétaires, la disparité des aides entre petites et grandes exploitations est du même ordre de grandeur au Portugal, de 76 Euros pour les plus petites exploitations à 3.758 Euros pour les plus grandes. En Italie, l'aide par exploitation s'étage sur une échelle de 1 à 14 entre les plus petites exploitations et les plus grandes.

Or, comme on l'a souligné plus haut (Cf. § 7.3) le revenu par actif dans les exploitations oléicoles croît avec le rapport entre la superficie en oliviers et le nombre d'actifs employé dans ces exploitations. Les petites exploitations, qui sont très chargées en main d'œuvre relativement à la taille de leurs oliveraies, peuvent s'efforcer de compenser ce handicap par des soins plus attentifs et plus fréquents donnés à leurs oliveraies, ce qui peut leur permettre d'obtenir un rendement plus élevé. Il n'en reste pas moins que les grandes exploitations sont mieux à même d'obtenir une productivité élevée de la main d'œuvre familiale et salariée qu'elles emploient, et par suite, d'obtenir un revenu plus élevé. La distribution de l'aide en proportion de la production conduit ainsi à allouer une fraction significative de cette aide à des exploitations dont le revenu pourrait être jugé "équitable" même en l'absence d'aide.

7.4.5 Conclusions

Nous avons relevé plus haut (Cf. § 7.1.5), que l'aide à la production tend à varier dans le même sens que le revenu et n'exerce d'effet correcteur des fluctuations inter-annuelles du revenu oléicole que parce qu'elle est payée après un long délai.

Nous avons également noté (Cf. § 7.3.7), que l'aide à la production, parce qu'elle n'agit que sur l'un des deux facteurs déterminants du revenu des exploitations, le produit brut par hectare, qui est au demeurant le moins important, n'est pas un outil très efficace de soutien du revenu.

L'analyse présentée ici révèle que dans les pays, tels que l'Espagne, le Portugal et à un moindre degré l'Italie, où il y a une concentration de la production oléicole dans un nombre limité de grandes exploitations, une fraction importante de l'aide va à ces exploitations alors même que celles-ci, qui jouissent d'un ratio de superficie cultivée en oliviers par actif élevé, bénéficient d'un niveau de revenu satisfaisant.

On peut donc conclure qu'en tant qu'instrument de soutien du revenu des producteurs oléicoles, l'aide à la production souffre de sérieux défauts :

- elle est sans effet délibéré sur les fluctuations de revenu des exploitations oléicoles ;
- elle ne cible pas le facteur déterminant de la formation du revenu ;
- elle va pour une proportion importante à des exploitations de grande taille, dont le revenu pourrait être considéré comme équitable en l'absence même de cette aide.

La réforme de l'OCM Huile d'Olive de 1998 n'a pas corrigé ces défauts, qui étaient déjà présents antérieurement.

Ceci étant, le reproche adressé à l'OCM d'huile d'olive de bénéficier en majeure part aux grandes exploitations pourrait être soulevé à l'encontre de la quasi totalité des autres OCM qui, de la même manière que l'OCM Huile d'Olive, aboutissent à distribuer une fraction importante de l'aide communautaire à un nombre limité d'exploitations de grande taille. Par ailleurs, la politique communautaire de l'huile d'olive est relativement moins coûteuse que d'autres politiques sectorielles : comme on l'a relevé plus haut, le soutien apporté aux producteurs d'huile d'olive est moins important, rapporté à leur produit brut, que ce n'est le cas pour d'autres cultures.

8. Les incidences de l'OCM sur la structure du secteur, sur l'environnement et sur le développement des zones rurales

Ce chapitre inclut trois questions évaluatives relatives respectivement aux effets de l'OCM Huile d'Olive sur la structure de la filière de production oléicole, à ses incidences sur l'environnement, et à sa contribution au développement économique des zones de tradition oléicole.

8.1 Les instruments de l'OCM ont-ils induit une structuration du secteur qui a renforcé plus particulièrement la position des producteurs dans la filière ?

8.1.1 Compréhension de la question évaluative

La question évaluative vise à apprécier si l'OCM Huile d'Olive a contribué à un renforcement de la position des producteurs agricoles dans la filière de production.

Le Règlement n° 136/1966 instituant l'organisation commune de marché dans le secteur de l'huile d'olive prévoyait que l'aide à la production serait distribuée aux producteurs par l'intermédiaire d'organisations de producteurs. Elle a donc imposé la création de telles organisations. Or au-delà de la distribution de l'aide, des textes ultérieurs relatifs à l'OCM Huile d'Olive font référence à ces organisations de producteurs oléicoles en relation avec les organisations de producteurs agricoles institués par le règlement n° 1360/78 "dans le but d'adapter en commun aux exigences du marché la production et l'offre des producteurs qui en sont membres". On peut donc se demander si, en effet, les organisations de producteurs oléicoles, en sus de la gestion de l'aide à la production, ont développé des activités visant à structurer l'offre d'huile d'olive aux fins de l'ajuster quantitativement et qualitativement à la demande et de renforcer la position des producteurs dans la filière.

Plus généralement, on peut penser qu'un dispositif de soutien au secteur reposant pour l'essentiel sur une aide directe aux producteurs, dont le revenu, de ce fait, ne dépend plus entièrement de la seule vente de leur production, est de nature à renforcer la position des oléiculteurs dans la filière de production.

8.1.2 Critères de jugement

Une filière de production consiste en une série d'opérateurs qui interviennent les uns à la suite des autres dans la succession des opérations qui aboutissent in fine à la mise sur le marché d'un produit répondant à la demande des utilisateurs finals. Entre le premier stade d'élaboration du produit et le stade final de mise à disposition de l'utilisateur final se crée une valeur ajoutée, qui reflète l'enrichissement du produit et son adaptation progressive aux attentes de l'utilisateur final. La manière dont cette valeur ajoutée se distribue entre les différents opérateurs de la filière est dans une large mesure le reflet de leur position de marché, c'est-à-dire de leur pouvoir de négociation vis-à-vis des autres opérateurs de la filière.

Dès lors, si la position de marché des oléiculteurs s'est renforcée au sein de la filière de production de l'huile d'olive, cela devrait se refléter dans un élargissement de la part qui leur revient dans la valeur ajoutée globale créée dans la filière.

Ceci étant, mesurer la valeur ajoutée créée dans une filière de production est une opération difficile. En effet, outre le surcroît de valeur ajoutée apporté par chaque intervenant, la valeur du produit s'augmente également des consommations intermédiaires qui lui sont incorporées (emballages, frais de transport, frais de distribution, publicité, etc.).

De plus, alors que les prix des produits agricoles bruts enregistrent de fortes fluctuations d'une année à l'autre, voire d'une saison à l'autre, en fonction notamment du volume des récoltes, les prix des produits élaborés qui en sont dérivés sont beaucoup plus stables. Cela tient pour partie à ce que le produit agricole brut ne représente qu'une fraction souvent limitée de la valeur du produit final dont les autres composantes sont beaucoup plus stables. Mais c'est aussi la conséquence d'une politique délibérée des industriels et distributeurs de 'lisser' les variations de prix au stade de la vente au détail (Cf. Chapitre 5, § 5.1.4).

Dans ces conditions, le renforcement éventuel de la position des oléiculteurs dans la filière de production de l'huile d'olive ne se prête que très malaisément à une mesure statistique. Il faut donc adopter une approche plus qualitative, fondée sur l'observation de la représentativité des organisations de producteurs, sur leurs activités et sur l'appréciation que les producteurs portent sur l'évolution en longue période de leur position de marché.

8.1.3 Indicateurs

L'analyse, menée dans le cadre de la question évaluative 5.1, sur les mécanismes de formation des prix dans la filière oléicole, fournit un premier élément d'appréciation de la position de marché des oléiculteurs.

Pour le reste, on prendra en compte la représentativité des organisations de producteurs, l'appréciation des dirigeants de ces organisations sur le pouvoir de négociation que leur confère le fait de représenter une proportion importante des producteurs d'une région donnée, les traits caractéristiques de l'organisation du secteur oléicole dans les grands pays producteurs.

8.1.4 Observations

On a noté plus haut, dans le cadre de la question évaluative 5.1, l'existence de deux grands types d'organisation des relations entre les oléiculteurs et les secteurs d'aval : moulins, industriels, distributeurs. Dans le type d'organisation que l'on pourrait qualifier de traditionnel, qui est dominant en Italie centrale et en Grèce, l'oléiculteur reste propriétaire de l'huile produite par ses olives et décide du moment et des conditions de la vente. Dans le type d'organisation que l'on pourrait dire intégré, qui est le plus commun en Espagne, le moulin et non plus l'oléiculteur dispose de l'huile.

On pourrait penser que le modèle traditionnel confère à l'oléiculteur une position plus forte dans la filière que ce n'est le cas pour le modèle intégré. Cette appréciation doit être sérieusement nuancée.

Certes, les producteurs italiens ou grecs obtiennent en règle générale un meilleur prix de leur huile que les oléiculteurs espagnols. Mais ce différentiel de prix, plutôt que des positions de marché différentes, reflète avant tout une composition différente de la demande. La demande en Espagne se porte principalement sur l'huile d'olive composée, et donc sur l'huile raffinée, alors qu'en Italie et en Grèce la demande intérieure privilégie les huiles vierges. D'autre part, les oléiculteurs d'Italie centrale et de Grèce, au-delà des quantités qu'ils vendent directement aux consommateurs, commercialisent leur huile par l'intermédiaire de collecteurs-grossistes. Les prix sur les marchés de gros, connus des oléiculteurs comme des collecteurs à travers les mercuriales publiées dans la presse, servent de référence à ces transactions de la même manière qu'en Espagne les cotations sur les marchés de gros fixent le prix auquel les moulins achètent leur production aux oléiculteurs. Enfin, il est loin d'être assuré qu'un oléiculteur italien ou grec, lorsqu'il négocie la vente de quelques centaines de litres d'huile à un collecteur, soit mieux à même de valoriser sa production qu'un moulin espagnol qui traite la vente de plusieurs dizaines de tonnes d'huile directement avec une entreprise d'embouteillage.

Ceci étant, l'aide à la production, tend à renforcer la position vis-à-vis des collecteurs-grossistes des oléiculteurs qui relèvent du modèle d'organisation traditionnel. Cette aide, dont on rappelle qu'elle représente entre le quart et le tiers du produit brut de la culture (Cf. Chapitre 7, § 7.1), fournit à ces producteurs un volant de trésorerie qui leur permet, s'ils le jugent opportun, de différer la vente de leur récolte d'huile jusqu'au moment qui leur paraît le plus favorable.

Les textes régissant les organisations de producteurs oléicoles, notamment le règlement (CEE) n° 2261/84, demandent aux Etats membres de prendre "les mesures nécessaires afin de stimuler la création de groupements de producteurs au sens du règlement (CEE) n° 1360/78". Cela semble indiquer que le Conseil attendait de ces organisations qu'elles contribuent à la structuration du secteur. Pourtant, les conditions que ce même règlement met à la reconnaissance des organisations de producteurs oléicoles habilitées à gérer l'aide à la production ne leur imposent nullement de développer une telle activité. En effet, une organisation de producteurs oléicoles, pour être habilitée à gérer l'aide à la production, doit (a) être composée d'au moins 700 oléiculteurs lorsqu'elle agit en tant qu'organisation de production et de valorisation d'olives et d'huile d'olive, ou (b) être composée d'au moins

1200 oléiculteurs, ou encore (c) représenter un pourcentage d'au moins 25% des oléiculteurs ou de la production d'huile d'olive de la région économique dans laquelle elle est constituée.

Dans la pratique, c'est la conception large des organisations de producteurs qui a prévalu. Celles-ci regroupent dans une région donnée la quasi totalité des producteurs d'huile d'olive qui demandent à bénéficier de l'aide à la production, que ceux-ci soient des agriculteurs professionnels ou des propriétaires d'oliveraies exploitant celles-ci parallèlement à une autre activité. Or une proportion importante des oliveraies, qui peut dépasser 40% en Grèce et en Italie, sont détenues par des propriétaires non résidents, qui généralement les ont reçues par héritage et qui les ont gardées en leur possession bien qu'ils ne résident plus dans la commune où ces oliveraies sont implantées. Certaines des organisations de producteurs visitées pendant l'enquête de terrain notaient d'ailleurs que le nombre de leurs adhérents continuait d'augmenter du fait de la fragmentation des propriétés à l'occasion des héritages. Ces oliveraies détenues par des propriétaires non-résidents sont parfois exploitées par leur propriétaire et sa famille, qui leur consacrent quelques week-ends dans l'année, plus fréquemment par un oléiculteur professionnel du voisinage. En Espagne, certaines coopératives agricoles proposent un service d'exploitation de ces oliveraies.

Il résulte de cette situation que les organisations de producteurs sont des institutions très représentatives, mais qui regroupent une population très hétérogène composée d'oléiculteurs professionnels et de propriétaires d'oliveraies non-résidents et souvent non-exploitants⁶⁷. Parmi les oléiculteurs professionnels eux-mêmes, la diversité est grande entre petites exploitations et grandes exploitations, et entre oléiculteurs spécialisés et agriculteurs cultivant quelques ares d'oliviers dans des exploitations principalement vouées à d'autres productions.

Tableau 8.1.1 - Nombre de producteurs d'huile d'olive, d'organisations de producteurs, d'unions d'OP et de moulins en 1998/99

	Espagne	France	Grèce	Italie	Portugal
Producteurs d'huile d'olive	485.000	24.091	843.100	1.000.000	102.523
Organisations de producteurs	69	4	82	190	26
Unions d'organisations de prod.	2	1	1	5	0
Moulins ⁶⁸	1.756	132	2.590	6.076	1.427

Source : Commission Européenne sur base des données fournies par les agences de contrôle.

⁶⁷ A titre d'exemple, ces derniers représentaient 35% des adhérents d'une organisation de producteurs visitée en Grèce.

⁶⁸ Le nombre des moulins en activité peut varier considérablement d'une année à l'autre. La raison en est que la capacité de moulinage disponible n'est pleinement mobilisée que lorsque la récolte d'olives est abondante ; en année de faible récolte, certains moulins restent inactifs.

La comparaison entre le nombre des producteurs d'huile d'olive et le nombre des organisations de producteurs permet de constater que ces organisations regroupent en moyenne de 4.000 adhérents au Portugal à plus de 10.000 en Grèce. Par opposition, le nombre moyen de producteurs par moulin s'étage de 72 au Portugal à 326 en Grèce. On peut concevoir que le grand nombre des adhérents aux organisations de producteurs, leur diversité et le fait que les adhérents d'une même organisation se partagent entre plusieurs dizaines de moulins ne favorise pas entre ces organisations et leur adhérents une relation de proximité et un sentiment d'appartenance. De fait, les organisations de producteurs sont le plus souvent perçues comme des administrations ayant pour seule fonction de collecter les demandes d'aide à la production et les documents à fournir à l'appui de ces demandes, puis de procéder au paiement de l'aide.

Cette image des organisations de producteurs ne leur rend cependant pas pleinement justice, du moins à certaines d'entre elles. Les enquêtes menées dans les trois grands pays producteurs ont permis de constater que si la plupart des organisations de producteurs se cantonnent en effet à la gestion de l'aide, certaines ont en revanche développé ou contribué à développer d'autres activités. C'est ainsi que les organisations espagnoles de producteurs ont été très actives dans la création des ATRIAS, associations de producteurs oléicoles ayant pour objet la rationalisation des traitements phytosanitaires, et des APIs, associations pour la promotion de l'agriculture raisonnée. En Italie, les organisations de producteurs ont reçu mandat des pouvoirs publics de développer des activités visant à l'amélioration des méthodes de culture, à l'amélioration de la qualité de l'huile, au stockage et à la concentration de l'offre, à la promotion de l'huile d'olive. Une organisation de producteurs visitée en Italie avait ainsi contribué à la création d'unités de stockage d'huile dans les Pouilles et en Calabre. De même en Grèce, certaines organisations de producteurs ont engagé des actions de promotion et de marketing de l'huile et participé à la création de capacités de stockage. Les organisations de producteurs ont parfois joué un rôle très utile dans la réalisation des systèmes d'information géographiques (SIG).

Il semble toutefois que les organisations de producteurs ont été d'autant plus actives qu'elles ont pu se créer et se développer en synergie avec d'autres organisations agricoles (syndicats, coopératives, groupements spécialisés) préexistantes. Les organisations de producteurs apportaient leurs contacts avec l'ensemble des producteurs et les ressources financières fournies par les 0,8% du montant de l'aide qu'elles sont autorisées à conserver pour leur fonctionnement, tandis que les organisations agricoles apportaient leur connaissance des producteurs professionnels et de leurs besoins.

Mais plutôt que des organisations de producteurs, un effet structurant de la filière qui a notablement contribué en Espagne au renforcement de la position des producteurs, ou du moins de leurs coopératives, est venu des aides à l'investissement du FEOGA-orientation et des aides à la consommation. Ces dernières, qui étaient en fait des aides aux entreprises d'embouteillage de l'huile, semblent avoir joué en Espagne un rôle significatif dans la décision de nombreuses coopératives de s'équiper en lignes d'embouteillage et par suite de commercialiser directement l'huile d'olive qu'elles produisent auprès des entreprises de la distribution plutôt que de la vendre à des entreprises industrielles spécialisées. Mais les coopératives oléicoles produisent de l'huile vierge et non pas l'huile composée à base d'huile raffinée, qui est le type d'huile le plus couramment consommé en Espagne. Cette

offre d'huile vierge initiée par les coopératives a-t-elle créé son propre marché ? N'a-t-elle fait qu'accompagner une évolution de la demande qui se serait produite de toutes façons ? Quoi qu'il en soit, comme on l'a relevé plus haut (Cf. Chapitre 5, § 5.3), la consommation d'huile d'olive vierge a enregistré en Espagne au cours des années 90 une croissance particulièrement rapide, qui l'a fait passer de moins de 2% de la consommation totale d'huiles alimentaires en début de période à près de 10% à la fin de la décennie. La position de marché des coopératives s'en est trouvée nettement renforcée vis-à-vis du raffinage et des entreprises spécialisées dans la production d'huiles composées jusqu'alors très peu présentes sur le marché de l'huile vierge.

Enfin, la création des dénominations d'origine protégée, AOP et IGP, qui imposent aux producteurs qui y participent l'observance de disciplines collectives, et donc une organisation relativement stricte, connaissent un développement extrêmement rapide dans les trois grands pays producteurs. En Italie, par exemple, les 21 Appellations d'Origine actuellement agréées couvrent 56% de la superficie cultivée en oliviers dans ce pays et fournissent une proportion équivalente de la production totale d'huile d'olive. Or la vente sous appellation permet aux producteurs d'obtenir un meilleur prix de vente de leur huile.

A une échelle beaucoup plus restreinte, les associations constituées par des oléiculteurs pour la production d'huile "bio" représentent également un effort d'organisation prometteur d'une meilleure rémunération du travail des producteurs oléicoles.

8.1.5 Conclusions

L'aide à la production, dans la mesure où elle fournit un volant de trésorerie aux oléiculteurs qui vendent directement leur production à des collecteurs-grossistes met ceux-ci en meilleure position pour traiter avec ces derniers.

Pour le reste, l'OCM Huile d'Olive n'a pas eu de contribution significative à la structuration du secteur ou au renforcement de la position des producteurs dans la filière.

Les textes régissant les organisations de producteurs donnent à penser qu'a été envisagée la possibilité que celles-ci développent des activités de structuration de l'offre d'huile d'olive. Cela ne constituait cependant pas une condition nécessaire à leur habilitation, de sorte qu'en règle générale, celles-ci se sont constituées sous la forme d'organisations très larges, représentatives de la totalité des producteurs d'huile d'olive dans une région donnée, mais peu aptes à imposer à leurs membres des disciplines collectives.

Les organisations de producteurs ont pourtant dans un certain nombre de cas développé des initiatives d'intérêt commun pour le secteur oléicole : amélioration des pratiques agricoles, amélioration de la qualité de l'huile, stockage, promotion de l'huile. Mais elles l'ont fait d'autant mieux qu'elles se sont créées et développées en synergie avec des organisations préexistantes.

Le développement récent des dénominations d'origine et, à beaucoup plus petite échelle, des associations pour la production d'huile d'olive "bio" implique des oléiculteurs un effort d'organisation dont la contrepartie est une meilleure valorisation de leur production.

8.2 L'ensemble des mesures de l'OCM a-t-il contribué à améliorer l'impact environnemental de la filière ?

8.2.1 Compréhension de la question évaluative

Comme toute activité humaine, l'oléiculture et les industries de transformation qui lui sont directement liées ont des incidences sur l'environnement dans ses différentes composantes : air, eau, sols, flore et faune, paysages, peuplement.

La question évaluative vise à préciser si les instruments de l'OCM Huile d'Olive ont incité les producteurs oléicoles et les industriels du secteur à adopter des comportements et des pratiques susceptibles de générer des effets positifs sur l'environnement, ou à tout le moins à minimiser les dommages infligés à celui-ci ou si, au contraire, ces instruments ont favorisé des pratiques dommageables à l'environnement.

8.2.2 Critères de jugement

On commencera par examiner les effets que la culture de l'olivier d'une part, la transformation de l'olive en huile d'autre part, sont susceptibles d'exercer sur l'environnement. On tentera alors d'apprécier si ces effets, positifs ou négatifs, peuvent être ou non reliés aux instruments de l'OCM Huile d'Olive.

S'agissant des impacts environnementaux de la production oléicole, une étude portant sur ce sujet et réalisée à la demande de la DG Environnement de la Commission Européenne, a été publiée récemment⁶⁹. On s'appuiera largement sur les observations présentées dans cette étude.

Pour ce qui est des effets sur l'environnement exercés par les moulins à huile et les entreprises d'extraction de l'huile de grignon, on s'appuiera sur des informations plus parcellaires recueillies dans des articles de journaux et des publications scientifiques ou communiquées par nos informateurs dans les trois grands pays producteurs.

8.2.3 Observations

Il y a lieu de faire une distinction entre, d'une part, les problèmes environnementaux liés à la culture de l'olivier et, d'autre part, ceux qui sont associés à la production de l'huile d'olive.

Les problèmes environnementaux liés à la culture de l'olivier

L'étude sur ce sujet commanditée par la Commission Européenne examine les effets que la culture de l'olivier exerce sur l'environnement dans quatre domaines :

⁶⁹ European Forum for Nature Conservation et Asociacion para el Analisis y Reforma de la Politica Agro-rural : The Environmental Impact of Olive Oil Production in the European Union; Janvier 2000.

- la conservation des sols ;
- la pureté des eaux souterraines et de surface ;
- la biodiversité
- la qualité des paysages.

et différencie ces effets selon le mode d'exploitation des oliviers classé en trois grands types:

- exploitation traditionnelle,
- exploitation traditionnelle intensifiée,
- exploitation moderne intensive.

L'exploitation traditionnelle des oliviers se caractérise par une faible densité d'arbres (variable avec la pluviométrie moyenne, le nombre de plants d'oliviers par hectare peut n'être que de 40 à 50 dans les zones à faibles précipitations), souvent anciens, le maintien entre ces arbres d'une couverture herbacée qui peut être fauchée ou exploitée par le pâturage de moutons ou de chèvres, l'absence d'irrigation, peu ou pas de recours aux engrais et aux produits de traitement phytosanitaires. Fréquemment, ces cultures sont pratiquées en terrasses.

Ce type d'exploitation n'inflige que peu ou pas de dommages à l'environnement, mais peut être, au contraire, crédité d'effets favorables en regard de ce qu'il adviendrait en cas d'abandon de l'exploitation des terres. Le maintien d'une couverture végétale entre les arbres assure un apport de matière organique aux sols, ce qui est favorable à leur fertilité, et limite les risques d'érosion en ralentissant le ruissellement des eaux de pluie sur les pentes. Les terrasses, si elles sont régulièrement entretenues, sont un très efficace moyen de lutter contre l'érosion. Les vieux arbres et la couverture herbacée offrent un habitat à une grande variété d'insectes, oiseaux et rongeurs et sont ainsi un facteur de conservation de la biodiversité. Dans les zones de maquis, les vergers d'oliviers jouent un rôle de pare-feu contre la propagation des incendies. Enfin, la diversité des formes des vieux arbres, la floraison de la couverture herbacée, les murs des terrasses donnent un paysage d'une grande variété. A ces éléments, mentionnés par l'étude, on peut ajouter le maintien d'une présence humaine dans des zones menacées de désertification. Les seules atteintes à l'environnement évoquées par l'étude sont une pollution de l'air, d'ampleur limitée, lorsque les agriculteurs brûlent les bois de taille ou des broussailles envahissantes, et les risques de propagation du feu vers les maquis qui peuvent résulter de cette pratique.

L'intensification de l'exploitation traditionnelle passe par un certain nombre de pratiques agricoles absentes du modèle traditionnel : le nettoyage du sol entre les arbres par le travail répété du sol ou par l'emploi d'herbicides, ceci afin d'éviter que les plantes adventices ne concurrencent les oliviers pour la consommation d'eau ; l'apport d'engrais chimiques ; le recours à des traitements phytosanitaires, en particulier contre la mouche de l'olivier ; l'irrigation des vergers, là où des ressources en eau sont disponibles, ce qui permet d'accroître la densité d'arbres et réduit la variation des récoltes d'une année à l'autre.

Ces pratiques éliminent certains effets bénéfiques pour l'environnement du modèle traditionnel et sont porteuses de certains risques écologiques. Le nettoyage du sol conduit à un appauvrissement du sol en matière organique, ce qui nuit à sa fertilité ainsi qu'à sa stabilité structurelle. Ce risque d'appauvrissement du sol en matière organique peut être toutefois partiellement compensé par l'enfouissement des bois de taille après broyage. Surtout, l'absence de couverture végétale entre les arbres aggrave considérablement les risques d'érosion du sol par les pluies, ceci d'autant plus que les terrasses, qui rendent malaisé le travail mécanique du sol, sont fréquemment éliminées. Les risques d'érosion sont maximum lorsque les agriculteurs, plutôt que de travailler le sol en suivant les lignes de niveau, le font dans le sens de la pente, éliminant ainsi tout obstacle au ruissellement de l'eau. L'irrigation opère un prélèvement sur les ressources en eau dans des zones où celles-ci sont limitées avec le risque que le volume des prélèvements ne dépasse durablement les volumes apportés à ces ressources par les précipitations annuelles. L'utilisation de produits chimiques - herbicides, engrais, produits phytosanitaires - dont une partie est entraînée par les eaux de pluie, crée un risque de pollution chimique des cours d'eau et des eaux souterraines. La disparition de la couverture herbacée et l'emploi de produits phytosanitaires éliminent nombre d'insectes et leurs prédateurs, conduisant ainsi à une réduction de la biodiversité. Enfin, l'intensification change le caractère du paysage, surtout si elle s'accompagne d'une tendance à la monoculture oléicole.

L'oléiculture moderne intensive exacerbe les tendances présentes dans le modèle traditionnel intensifié. Elle fait systématiquement recours aux engrais, aux herbicides, aux produits phytosanitaires, à l'irrigation. L'utilisation d'herbicides pour le nettoyage du sol peut être un substitut à l'arrachage mécanique des adventices par le travail du sol. Cette oléiculture intensive est pratiquée en plaine, dans des plantations récentes, aussi bien que dans les zones de collines où elle se substitue au modèle traditionnel. Cette substitution passe par l'arrachage des arbres anciens, dont la diversité des formes et la dimension fait obstacle à la récolte mécanisée des olives, et par l'élimination des terrasses là où elles existaient. Les plantations intensives se caractérisent par une forte densité d'arbres (400 plants d'oliviers par hectare ou davantage), que permet l'irrigation, et par des arbres jeunes (moins de 25 ans), rigoureusement alignés, de taille relativement réduite et de forme aussi semblable que possible.

Les atouts environnementaux attachés à l'oléiculture traditionnelle ont ici totalement disparu. En revanche, les risques associés à l'intensification sont considérablement aggravés : appauvrissement du sol en matière organique, que peut toutefois corriger quelque peu l'enfouissement des bois de taille ; risques accrus d'érosion du sol dans les zones de collines ; augmentation des prélèvements sur des ressources en eau de capacité limitée ; renforcement des risques de pollution des eaux souterraines et de surface par des composés chimiques provenant des engrais, des herbicides et des produits phytosanitaires ; raréfaction de la flore et de la faune, dont la diversité se réduit ; monotonie du paysage, qui peut être de surcroît enlaidi par les bassins de collecte des eaux de pluie construits pour les besoins de l'irrigation. Le seul facteur positif reconnu à ce système en termes de protection de l'environnement réside dans le fait que, s'il y a utilisation d'herbicides plutôt que scarification du sol pour éliminer les adventices, les risques d'érosion en sont amoindris ; mais le fait de laisser le sol nu, quel que soit le moyen utilisé à cet effet, reste un facteur

d'aggravation des risques d'érosion comparativement au maintien d'une couverture végétale.

Les effets de l'oléiculture sur l'environnement identifiés par l'étude ne sont pas contestables. Ce qui l'est en revanche est, d'une part, d'avoir évalué ces effets dans l'absolu et non pas comparativement aux effets sur l'environnement de destinations alternatives des terres exploitées en oléiculture et, d'autre part, de n'avoir pas tiré toutes les conséquences des résultats économiques associés aux trois types d'exploitation distingués par les auteurs de l'étude.

S'agissant des aspects économiques, les auteurs de l'étude présentent dans un tableau⁷⁰ les caractéristiques économiques "approximatives" des trois types d'exploitation oléicole dans le cas de l'Espagne, en particulier le revenu par hectare que permet d'obtenir chacun de ces types d'exploitation. Il ressort de ce tableau que l'exploitation oléicole de type traditionnel conduirait à un revenu par hectare négatif d'environ 500 Euros par hectare hors aide à la production, et qui resterait négatif même dans l'hypothèse où l'aide à la production serait convertie, comme le recommandent les auteurs, en une aide de 450 Euros par hectare versée à tous les oléiculteurs indépendamment du type de leur exploitation et du volume de leur production. Ces évaluations sont peu crédibles. Elles reposent en effet sur des hypothèses de rendement en huile (75 Kg par hectare) excessivement faibles, et à l'inverse sur des hypothèses de coûts de production (650 Euros par hectare) très exagérées pour ce type d'exploitation. Il n'en reste pas moins vrai qu'en l'absence d'intensification la viabilité des exploitations oléicoles n'est pas assurée. On a relevé plus haut (Cf. Chapitre 4, § 4.1.5) que, selon des calculs effectués sur la base de l'échantillon RICA, malgré l'aide à la production 8% des superficies cultivées en oliviers, et jusqu'à 20% de celles-ci au Portugal, ne couvrent pas leurs charges d'exploitation.

Dès lors, sauf à verser aux producteurs oléicoles une subvention spécifique pour qu'ils pratiquent ce type d'exploitation de préférence à un autre, les alternatives sont l'abandon des oliveraies et la désertification, le passage à un mode d'exploitation oléicole plus intensif ou enfin l'exploitation des terres par d'autres systèmes de culture ou d'élevage. La désertification des zones rurales n'est pas un objectif auquel puisse souscrire la politique agricole. Restent donc le passage à une oléiculture plus intensive ou à d'autres systèmes de production agricole.

L'intensification de l'oléiculture est porteuse de risques écologiques que l'étude met clairement en lumière. Mais elle passe sous silence que les alternatives viables à cette intensification et aux risques qu'elle entraîne pourraient être plus dommageables encore pour l'environnement.

S'agissant ainsi de l'irrigation, la quantité d'eau consommée par la culture de l'olivier est de l'ordre de 1.500 m³ à un maximum de 2.000 m³ par an apportés par des systèmes dits "goutte-à-goutte" particulièrement économes de la ressource. Or la plupart des autres cultures praticables dans les zones oléicoles exigent des apports d'eau beaucoup plus importants. On peut donc faire valoir, à l'opposé de ce que suggèrent les auteurs de l'étude,

⁷⁰ Tableau 4, page 25 du rapport de synthèse.

que l'olivier, dont l'irrigation permet de doubler le rendement et de le régulariser, offre une excellente valorisation de la ressource rare qu'est l'eau.

De même, les doses d'engrais, de produits phytosanitaires, voire d'herbicides, et par suite les risques de pollution liés à ces apports, sont moindres pour l'olivier que pour la plupart des cultures alternatives. C'est particulièrement le cas lorsque la fertilisation et les traitements sont fournis aux oliviers en dissolution dans l'eau d'irrigation, technique qui de surcroît réduit considérablement les risques d'entraînement de résidus chimiques par les pluies. Les apports d'engrais et produits phytosanitaires aux cultures d'oliviers sont particulièrement modestes lorsqu'ils sont étroitement proportionnés aux besoins de la culture, comme c'est le cas pour les oléiculteurs pratiquant une agriculture raisonnée.

Il est possible que les paysages dominés par l'oléiculture intensive soient moins attractifs que ceux où l'olivier est cultivé de manière traditionnelle. Cela n'a pas empêché la région de Jaen, symbole même de monoculture oléicole intensive, de développer des activités touristiques organisées précisément autour de l'oléiculture. Par ailleurs, même si le tourisme peut fournir un complément utile au revenu des populations rurales, tous les terroirs agricoles n'ont pas vocation à être des zones d'attraction touristique, mais doivent en priorité assurer aux agriculteurs qui les cultivent un revenu agricole suffisant pour qu'ils poursuivent leur activité.

Le problème le plus sérieux nous paraît en définitive résider dans les risques d'érosion des sols liés à la suppression de la couverture herbacée entre les arbres, particulièrement lorsque l'élimination des adventices est obtenue par des scarifications du sol pratiquées dans le sens de la pente. Mais certains travaux de recherche mettent en doute que ce nettoyage du sol des oliveraies ait sur le rendement des oliviers l'impact positif que lui prêtent les agriculteurs qui le pratiquent⁷¹.

Les problèmes environnementaux liés à la production de l'huile d'olive

Les problèmes écologiques liés à la production d'huile d'olive sont liés au volume et à la composition des sous-produits de l'extraction de l'huile et dépendent dans un très large mesure des techniques utilisées à cet effet.

Trois techniques sont actuellement utilisées par les moulins à huile :

- le pressage traditionnel, qui est un processus discontinu dans lequel l'huile est obtenue par pressage du fruit préalablement broyé ;
- la centrifugation en trois phases, qui est à la différence du précédent un processus continu ;
- la centrifugation en deux phases, technique d'extraction en continue la plus récente. Cette technique, apparue au début des années 90, s'est très rapidement imposée en Espagne, où elle assurerait aujourd'hui 90% de la production d'huile. Certains moulins

⁷¹ L'unité d'évaluation de la DG Agriculture a inscrit à son programme de travail pour l'année 2003 une évaluation des programmes agro-environnementaux. Cette étude devrait être une occasion de revenir plus en détail sur ces questions.

italiens utilisent également cette technique. En revanche, il ne semble pas qu'elle soit actuellement utilisée en Grèce⁷².

La quantité d'huile obtenue, de l'ordre de 15% à 20% du poids des olives, et sa qualité ne varient pas tant selon le procédé utilisé, qu'en fonction de l'état des arbres, de la variété des olives traitées, de leur maturité au moment de la collecte, du délai écoulé entre la collecte et le traitement. Si les procédés d'extraction en continu par centrifugation permettent d'extraire un peu plus d'huile que le pressage traditionnel, l'intérêt majeur de ces techniques, qui explique leur développement, tient à ce que, limitant les manutentions, elles permettent une productivité du travail beaucoup plus élevée que le procédé traditionnel, et donc un moindre coût de transformation.

Le pressage traditionnel fournit en moyenne, pour 100 Kg d'olives traitées, 20 Kg d'huile, 35 Kg de résidus d'olive appelés grignons, enfin 45 Kg d'eau, ce que l'on appelle les margines, qui viennent s'ajouter à l'eau utilisée pour le lavage des fruits préalablement au pressage. Les grignons, qui ont une teneur en eau de l'ordre de 25%, sont livrés à des entreprises spécialisées, désignées en Espagne sous le nom d'extractors, qui en extraient de l'huile de grignon par utilisation de solvants. Après raffinage, l'huile de grignon, mélangée à de l'huile vierge qui lui donne son goût et sa couleur, est livrée à la consommation. L'Espagne est le seul pays en Europe dans lequel l'huile de grignon est utilisée à une échelle significative, principalement comme huile de friture. Le sous-produit ultime de cette transformation de l'olive, le résidu de pulpe d'olive qui demeure après extraction de l'huile de grignon, est le plus souvent incinéré.

Le problème écologique majeur que soulève ce procédé réside dans l'élimination des margines. Celles-ci ont en effet une forte charge en matière organique. La composition moyenne des margines est de 94,3% d'eau, 0,5% d'huile et 5,1% de matière organique et minéraux⁷³. Leur épandage sur les champs voisins des moulins, qui est le moyen de plus communément utilisé pour les éliminer, est susceptible d'affecter la fertilité des champs en raison de l'acidité de ces eaux résiduaires et de leur contenu en substances minérales. Il convient, pour limiter ce risque, d'élargir la zone d'épandage, ce qui impose de disposer de moyens de transport appropriés et augmente le coût de l'opération. Le rejet des margines dans les rivières est en principe interdit par les réglementations nationales. En effet, la consommation d'oxygène résultant de la dégradation de la matière organique menace la vie aquatique, à quoi s'ajoute la toxicité pour les plantes des polyphénols contenus dans les margines. Un film imperméable à la lumière peut se former à la surface de l'eau, bloquant la pénétration dans l'eau des rayons du soleil. L'eau de la rivière peut se colorer et dégager des odeurs désagréables. Une autre solution, mise en œuvre par de nombreux moulins espagnols, quel que soit le procédé de moulinage qu'ils utilisent, pour éliminer leurs eaux résiduaires est de recueillir les margines dans des bassins d'évaporation.

Le passage du pressage traditionnel à la centrifugation à trois phases aggrave ce problème d'élimination des margines dans la mesure où le procédé exige d'ajouter de l'eau à celle qui est naturellement contenue dans l'olive. Outre que cela ajoute aux prélèvements sur les

⁷² Indications prises dans les actes de Improlive-2000, Univerisdad Complutense de Madrid, June 2000.

⁷³ Source : Improlive-2000.

ressources en eau des régions oléicoles, cela a pour conséquence que la quantité d'eau résiduaire émise par le moulin passe de 45 Kg par 100 Kg d'olives dans le procédé traditionnel à 130 Kg dans la centrifugation à trois phases. Toutefois la quantité de matière organique, minéraux et polyphénols contenue dans ces margines est, pour 100 Kg d'olives traitées, pratiquement la même que dans le procédé traditionnel. Seule change la concentration de cette matière sèche dans l'eau résiduaire. En outre, la centrifugation à trois phases fournit des grignons dont la teneur en eau est plus élevée que ce n'est le cas dans le pressage traditionnel, ce qui contraint les extracteurs à transporter des tonnages plus importants pour un même contenu en huile de grignon, ce qui affecte la rentabilité de leur activité.

L'extraction de l'huile par centrifugation à deux phases, inexistante à la fin des années 80, s'est très rapidement diffusée en Espagne au cours des années 90, au point qu'elle fournirait aujourd'hui 90% de l'huile produite dans ce pays⁷⁴. Du point de vue qui nous occupe ici, cette technique a pour premier avantage d'exiger beaucoup moins d'eau au stade du moulin. Elle contribue ainsi à économiser une ressource rare dans les régions oléicoles. Par ailleurs, au lieu de fournir deux sous-produits – grignons et margines – comme les deux procédés évoqués précédemment, elle n'en fournit plus qu'un seul, dénommé en Espagne alperujo, qui est en fait un grignon humide dont le taux d'humidité se situe entre 60% et 65%.

La diffusion très rapide de ce nouveau procédé a confronté les extracteurs espagnols à des problèmes techniques et économiques nouveaux :

- Les tonnages de grignons humides à transporter entre les moulins et les entreprises d'extraction d'huile de grignon sont considérablement augmentés puisqu'ils cumulent les tonnages de ce qui était, dans le procédé à trois phases, les grignons et les margines. Le coût du transport s'en trouve alourdi.
- De plus, en raison de son taux d'humidité élevé, le grignon humide requiert des matériels de transport adaptés, du type citerne.
- En même temps que son poids, le volume de grignon augmente considérablement. Or les entreprises d'extraction, soucieuses d'étaler leur cycle de production sur une durée plus longue que celle de la collecte des olives, ne traitent pas les grignons au fur et à mesure de leur livraison, mais les stockent pendant une période. La réception de grignons humides impose d'agrandir les capacités de stockage des grignons et de les adapter aux caractéristiques physiques nouvelles du produit. En outre, le stockage de l'alperujo s'accompagne de nuisances, notamment de mauvaises odeurs.
- Les grignons humides doivent être séchés avant que puisse être entreprise l'extraction de l'huile de grignon. Cela une fois encore impose des investissements supplémentaires pour étendre la capacité de leurs installations de séchage, et des coûts additionnels.

Ces problèmes ont été aggravés par deux phénomènes annexes. D'une part, certains moulins ont entrepris de soumettre à une deuxième centrifugation les grignons issus d'une première opération de centrifugation. La conséquence pour les extracteurs a été de réduire encore le contenu en huile des grignons qui leur étaient livrés, donc d'entamer davantage

⁷⁴ Source : Instituto de la Grasa.

encore la rentabilité de leur activité. Ensuite et surtout, la révélation en 2001 que des substances réputées cancérigènes avaient été détectées en laboratoire à l'analyse d'échantillons d'huile de grignon a provoqué en Espagne une chute brutale de la consommation de ce produit, alors même que ce pays était le principal débouché en Europe de l'huile de grignon. Si ce problème est aujourd'hui techniquement résolu, la consommation d'huile de grignon n'a pas retrouvé son niveau d'avant la crise.

Des solutions techniques sont actuellement recherchées pour des utilisations des grignons humides autres que la production d'huile de grignon, ou pour leur élimination. Sont notamment évoquées et font l'objet d'expérimentations : le compostage, l'incinération avec production d'énergie électrique, l'épuration par combinaison de fermentations aérobiques et anaérobiques, l'estérification menant à la production de bio-diesel, l'utilisation dans la production d'aliments du bétail.

La diffusion très rapide en Espagne du procédé de centrifugation à deux phases a focalisé l'attention sur les problèmes, notamment écologiques, associés à la production de grignons humides. Ces problèmes sont réels et sont de grande dimension. Sur la base d'une production d'olives de l'ordre de 3,5 millions de tonnes, dont 90% traités par centrifugation à deux phases, le tonnage de grignons humides produits en Espagne peut être évalué à 2,5 millions de tonnes. Ces problèmes ne doivent cependant pas dissimuler les aspects positifs associés à cette évolution technique:

- La consommation d'eau par les moulins est fortement diminuée.
- Le problème d'élimination des margines par les moulins se trouve résolu de fait puisque, précisément, la caractéristique majeure du procédé à deux phases est de ne plus séparer grignons et margines.
- Les problèmes d'environnement liés à l'élimination des sous-produits de l'industrie oléicole, qui se posaient au niveau d'un très grand nombre de moulins, se trouvent désormais transférés à un niveau, celui des extracteurs, où la concentration des entreprises devrait permettre plus aisément de leur trouver une solution. On notera à cet égard que l'on comptait en Espagne, à la fin des années 90, 1.755 moulins à huile, mais seulement 50 entreprises d'extraction d'huile de grignon.

Or un enseignement que l'on peut tirer des journées d'étude Improlive-2000 est qu'il existe des solutions techniques à l'élimination des effluents de l'industrie oléicole, les uns innovateurs et expérimentaux, les autres, plus classiques, étant ceux qui sont mis en œuvre pour éliminer ou neutraliser les sous-produits potentiellement dangereux pour l'environnement d'autres industries alimentaires telles que les laiteries, conserveries ou brasseries. On peut penser que ces solutions seront plus aisément mises en œuvre à l'échelle d'un petit nombre d'entreprises de grande taille qu'elles ne le seraient par plusieurs milliers de petites entreprises. Le fait même qu'une grande attention ait été portée aux problèmes environnementaux soulevés par l'augmentation rapide en Espagne de la production de grignons humides peut être à cet égard considéré comme une indication positive.

Les responsabilités de l'OCM Huile d'Olive

L'étude évoquée plus haut sur les problèmes d'environnement liés à la culture de l'olivier souligne que la gravité de ces problèmes s'aggrave avec le passage d'une oléiculture traditionnelle à une exploitation intensive des oliviers. Logiquement, cette étude met en cause à cet égard l'incitation à l'intensification que constitue une aide aux oléiculteurs indexée sur le volume de leur production. Les auteurs regrettent en particulier l'abandon, décidé en 1998, du régime particulier aux petits producteurs, dont on rappelle qu'il se caractérisait par une aide forfaitaire fonction du nombre d'arbres et du rendement historique des plantations. Ils recommandent que soit substitué au système actuel d'aide à la production une aide à l'hectare identique pour tous les producteurs.

Les analyses présentées plus haut au chapitre 4 confortent l'appréciation selon laquelle le mécanisme actuel de l'aide pousse à l'intensification de l'oléiculture. Le versement d'une aide à la tonne d'huile d'olive produite, s'ajoutant à un marché porteur qui tend à maintenir le prix de l'huile à des niveaux relativement satisfaisants, incite les producteurs oléicoles à accroître leur production en irriguant leurs vergers, en densifiant leurs plantations, en recourant plus largement aux engrais et aux produits phytosanitaires, en éliminant les adventices dont ils considèrent, à tort ou à raison, qu'elle concurrent leurs oliviers et affectent leur rendement, en substituant aux arbres anciens de nouveaux arbres plus productifs et dont l'exploitation est plus aisément mécanisable. Cette tendance s'observe dans les trois grands pays producteurs.

De plus, si, comme cela a été fréquemment le cas ces dernières années, les dépassements répétés des QNG entraînent un abaissement du taux de l'aide, la rentabilité déjà très mal assurée des oliveraies exploitées de manière traditionnelle en est rendue encore plus précaire.

En revanche, on ne peut guère faire de lien entre les dispositions de l'OCM Huile d'Olive et les problèmes environnementaux liés à la production de l'huile d'olive examinés plus haut.

On doit par ailleurs noter que l'OCM Huile d'Olive prévoyait dès son origine, en 1966, que 1,4% de l'aide à la production serait affectée au financement d'actions à mener dans les Etats membres en vue d'améliorer la qualité de la production. Les versions successives du règlement relatif à ces mesures, la dernière en date étant le règlement n°528/1999, ont inclus parmi les actions susceptibles de bénéficier de ce financement, d'une part, celles qui ont pour objet "l'assistance technique aux oléiculteurs et aux moulins en vue de contribuer à l'amélioration de l'environnement" et, d'autre part, "l'amélioration de l'évacuation des résidus de la trituration dans des conditions qui ne sont pas nuisibles à l'environnement". Le nouveau Règlement n° 1334/2002 relatif aux campagnes 2002/03 et 2003/04 prévoit également que puissent être financées des actions ayant pour objet "l'amélioration des conditions de stockage et de valorisation des résidus de la production d'huile d'olive et d'olives de table".

Hors OCM Huile d'Olive, les actions de développement rural financées par le budget communautaire au titre du règlement n° 1257/1999 peuvent également contribuer à des actions agro-environnementales initiées par les Etats membres.

Enfin, les fonds structurels Objectif 1, s'ils ont dans certains cas soutenu l'intensification de l'oléiculture, notamment en participant au financement d'équipements d'irrigation, ont pu également financer des investissements ou des actions de protection de l'environnement. Un exemple intéressant à cet égard est la création en Espagne, avec le support financier du FEOGA Orientation, des Agrupaciones para Tratamientos Integrados en Agricultura (ATRIAs). Il s'agit de groupements de producteurs oléicoles qui, dans l'esprit de l'agriculture raisonnée, emploient un technicien agricole pour leur indiquer, tout au long de l'année et en fonction des risques encourus par les récoltes, quels traitements phytosanitaires doivent être entrepris et quels dosages doivent être employés.

8.2.4 Conclusions

Les observations présentées ci-dessus permettent d'apporter à la question évaluative les éléments de réponse suivants :

- La culture de l'olivier, si elle exerce des effets plutôt favorables sur l'environnement lorsqu'elle est pratiquée selon un mode traditionnel, devient une source de dommages environnementaux lorsqu'elle est pratiquée sur un mode intensif : risque d'érosion des sols, prélèvement sur les ressources en eau dans des régions où elles sont rares, risque de pollution des eaux par les résidus de la fertilisation, des traitements phytosanitaires et des herbicides, appauvrissement de la flore et de la faune ; altération des paysages.
- Ces risques environnementaux liés à l'oléiculture doivent être toutefois relativisés en comparaison de ceux dont sont porteurs les utilisations alternatives du sol.
- Par ailleurs, le mode traditionnel d'exploitation des oliveraies, pour favorable qu'il soit à l'environnement, n'est pas économiquement viable, sauf à être lourdement subventionné.
- La production d'huile dans les moulins par le procédé traditionnel ou par la centrifugation à trois phases livre en abondance des sous-produits, les margines, eaux résiduaires chargées en matière organique, minéraux et polyphénols, qui sont principalement éliminées par épandage sur les champs.
- L'apparition d'un nouveau procédé de production de l'huile par centrifugation à deux phases résout ce problème au niveau des moulins, mais en le reportant sur les entreprises d'extraction d'huile de grignons. Le fait qu'il s'agisse là d'un secteur concentré, par opposition aux moulins, qui sont au contraire très nombreux et dispersés, devrait favoriser la prise en charge de ce problème pour lequel existent des solutions techniques ; celles-ci font actuellement l'objet d'expérimentations visant à tester leur faisabilité technique et leur viabilité économique.
- L'aide à la production oléicole, dans la mesure où elle constitue une incitation à l'intensification de la production, porte une responsabilité dans les atteintes à l'environnement qui accompagnent cette évolution du mode d'exploitation des oliveraies.
- En outre, dès lors que l'augmentation de la production, soutenue par le système d'aide, aboutit à des dépassements répétés des QNG, et par suite à un abaissement du taux de

l'aide, la survie déjà très difficile des exploitations pratiquant une oléiculture traditionnelle favorable à la conservation de l'environnement en est rendue encore plus précaire.

- En revanche, il n'apparaît pas de lien entre les instruments de l'OCM Huile d'Olive et les risques écologiques associés à l'activité des moulins à huile et des entreprises d'extraction de l'huile de grignon.
- Enfin, l'OCM Huile d'Olive contient des dispositions qui permettent le financement par le budget communautaire d'actions engagées à l'initiative des Etats membres pour réduire les impacts négatifs sur l'environnement de la production oléicole et de l'activité des moulins à huile. Ces actions des Etats membres peuvent également bénéficier de co-financements de la Commission Européenne dans le cadre des programmes de développement rural du FEOGA Orientation et des programmes Fonds Structurels en faveur des régions en retard de développement.

8.3 L'ensemble des mesures de l'OCM a-t-il contribué de manière significative au développement d'une activité rurale dans les zones de tradition oléicole?

8.3.1 Compréhension de la question évaluative

La production oléicole est une activité relativement intensive en main d'œuvre, mais avec une forte saisonnalité de l'emploi. Elle induit par ailleurs à son aval des activités de transformation de l'olive en huile et, le cas échéant, de valorisation des sous-produits, qui sont elles-mêmes sources d'emplois. Enfin, cette activité primaire de la filière oléicole génère des activités secondaires, tant pour l'approvisionnement de la filière en intrants que du fait des dépenses de consommation des agents économiques employés par la filière.

La question évaluative vise :

- à identifier les activités économiques liées directement et indirectement à la filière oléicole ;
- à préciser si ces activités se localisent ou non dans les zones où la production oléicole a un caractère traditionnel ;
- enfin à s'interroger sur les incidences que les mesures de l'OCM Huile d'Olive peuvent avoir sur l'intensité de ces activités et sur leur localisation.

8.3.2 Critères de jugement

Par leur impact sur la rentabilité de la production oléicole, les mesures de l'OCM Huile d'Olive influent sur le développement de la filière oléicole dans l'Union Européenne. Les analyses menées dans le cadre des questions évaluatives précédentes ont permis d'explicitier la nature et l'intensité de cette influence.

En revanche, il ne semble pas a priori que ces mesures, qui ne sont pas différenciées géographiquement, puissent avoir un impact direct sur la localisation des activités de la

filère. Si la politique communautaire a exercé une influence sur la localisation des activités de la filière oléicole, c'est sans doute bien davantage par l'intermédiaire des programmes structurels Objectif 1 et Objectif 5b mis en œuvre sur financement conjoint de la Commission Européenne et des Etats membres pendant la période 1994-1999.

La question évaluative renvoie donc in fine à une analyse de la cohérence entre les volets Garantie et Orientation du FEOGA.

8.3.3 Indicateurs

L'identification des activités liées directement et indirectement à la filière oléicole s'appuie sur des entretiens avec les acteurs de la filière. Ces entretiens ont également cherché à identifier les facteurs qui, au dire des intéressés, handicapent ou au contraire favorisent le développement de la filière.

On s'est efforcé ensuite de positionner ces activités dans l'espace et de mettre en évidence, le cas échéant, les tendances lourdes qui affectent ces localisations, qu'il s'agisse de la production oléicole elle-même, de l'huilerie, ou encore des activités secondaires induites.

On a enfin choisi d'illustrer les effets d'entraînement que peut susciter le développement de la filière oléicole sur l'exemple d'une réussite, celle de la région de Jaen en Espagne, que l'on comparera à une zone d'orientation céréalière, la région de Zamora.

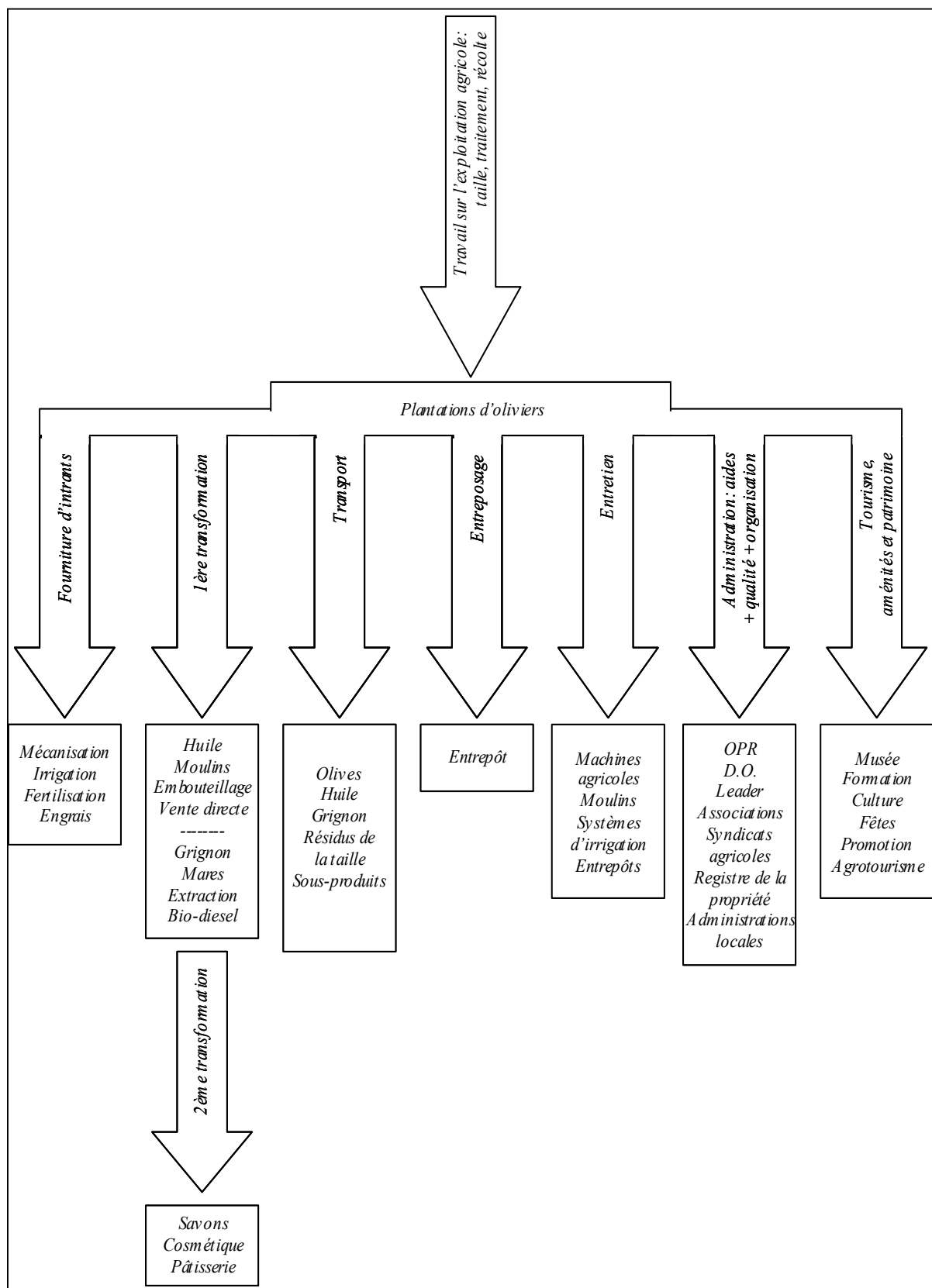
8.3.4 Observations

Comme l'indique le schéma 8.3.1, l'oléiculture est au centre d'une large variété d'activités dont certaines, à son amont, lui fournissent les consommations intermédiaires dont elle a besoin, tandis que d'autres, à son aval, sont liées directement ou indirectement à la transformation de l'olive en huile et à la commercialisation de celle-ci.

Or une partie importante de ces activités liées à l'oléiculture se développent au voisinage même des oliveraies. Ce peut être pour des raisons techniques, ainsi des moulins qui doivent être proches du lieu de récolte des olives à défaut de quoi la qualité de l'huile produite se trouverait altérée. Ce peut être également la conséquence d'une concentration de la production oléicole, qui crée localement la masse critique nécessaire à la rentabilisation d'une installation industrielle ou commerciale.

A titre d'illustration, un tableau d'échanges industriels établi en 1990 pour l'Andalousie, et qui distingue les branches oléiculture et production d'huiles et corps gras, indique qu'à cette époque et dans cette région, une production d'olives représentant une valeur marchande de 100 unités monétaires correspondait à hauteur de 70% à la valeur ajoutée créée par les actifs de la branche oléicole et pour 30% à des achats effectués par les exploitations oléicoles auprès d'autres branches. Parmi ces consommations intermédiaires de l'oléiculture, les plus importantes provenaient de la mécanique et du travail des métaux (21%), de la chimie (19%), des intermédiaires du commerce (16%), de l'énergie (14%) et du transport (11%). De la valeur totale de ces consommations intermédiaires, plus de 70% étaient produits en Andalousie et 16% dans le reste de l'Espagne, à peine plus de 10% étant importés.

Schéma 8.3.1 - Activités liées à l'oléiculture



Le même tableau indique encore que les produits de l'oléiculture représentaient 55% des consommations intermédiaires de la branche huiles et corps gras, mais que les 45 autres pour-cents faisaient appel à un grand nombre d'autres branches parmi lesquelles le commerce, les transports, l'énergie, les services aux entreprises, et provenaient à près de 60% d'Andalousie.

Le schéma 8.3.2 liste les diverses activités qui se greffent sur la culture de l'olivier en s'efforçant de préciser, d'une part, leur localisation par rapport aux zones de culture de l'olivier et, d'autre part, leur impact sur l'emploi, l'environnement et le paysage, le tissu social, le patrimoine culturel.

Outre la culture de l'olivier elle-même, les activités le plus susceptibles de se localiser dans les zones oléicoles sont les moulins à huile, le stockage de l'huile, la vente directe, le commerce de gros et, sous réserve qu'il soit organisé, le tourisme. Il peut s'y ajouter l'embouteillage et, pour autant que le volume de l'activité oléicole le justifie, la fourniture d'intrants aux exploitations agricoles et aux moulins, des entreprises de transport disposant de véhicules spécialisés, les activités d'administration et de gestion de la filière.

La culture de l'olivier est une activité agricole à relativement forte intensité de main d'œuvre, mais avec une forte saisonnalité ; la mécanisation de la récolte tend toutefois à réduire les besoins de main d'œuvre. Certains travaux, notamment la taille, requièrent un niveau élevé de qualification. Parmi les activités susceptibles de se localiser à proximité des cultures, les moulins, la vente directe, le commerce de gros, les activités d'administration et de gestion de la filière, ainsi que le tourisme peuvent être d'importants créateurs d'emplois, de caractère saisonnier pour les moulins et à un moindre degré pour le tourisme, permanents pour les autres. Hormis la vente directe et le tourisme, qui font principalement appel à de la main d'œuvre peu qualifiée, les autres activités citées associent emplois qualifiés et emplois de moindre qualification.

Comparativement à beaucoup d'autres cultures, l'oléiculture, sous réserve que l'intensification en soit maîtrisée, est plutôt favorable à la protection de l'environnement, et si l'on peut préférer la variété des paysages toscans à ceux qu'offre la monoculture de l'olivier, ces derniers ont leurs amateurs. L'oléiculture, par les activités qu'elle génère autour d'elle et par les flux d'échanges qu'elle alimente, est un facteur de densification des relations sociales. Participent particulièrement à cet effet la vente directe, le tourisme, les activités administratives, le transport. Enfin, l'oléiculture, qui est souvent de tradition très ancienne, et la production de l'huile sont la source d'un patrimoine culturel qui peut être un support du tourisme et de la vente directe, lesquels en retour en stimulent la valorisation.

Schéma 8.3.2 - Localisation et impact des activités liées à l'oléiculture

	Localisation dans la zone oléicole	Volume de l'emploi	Permanence de l'emploi	Qualification de l'emploi	Qualité de l'environnement	Beauté du paysage	Relations sociales	Patrimoine culturel
Production et distribution d'intrants agricoles								
Culture de l'olivier								
Pressage de l'huile								
Production et distribution d'équipements industriels								
Stockage de l'huile								
Vente directe de l'huile								
Commerce de gros de l'huile								
Embouteillage								
Transport								
Raffinage								
Traitement des grignons								
Activités administratives								
Tourisme								

Légende : les cases de la grille sont d'autant plus sombres que l'impact des activités listées dans la colonne de gauche est plus important sur les critères inscrits en colonne.

L'effet d'entraînement que l'oléiculture, par elle-même et à travers les diverses activités qui lui sont liées, peut exercer sur une économie régionale peut être illustré sur l'exemple du département de Jaen, qui est en Espagne une zone de très forte concentration oléicole.

Ce département, situé au nord-ouest de l'Andalousie, est une zone en retard de développement si l'on en juge par son PIB par habitant, qui n'atteint que 67% de la moyenne espagnole, et le place de ce point de vue au 50^{ème} rang des 52 départements espagnols⁷⁵.

L'emploi agricole, avec 46.673 actifs employés en 2001, représente 22% d'un emploi total de 210.282 actifs. Mais cet emploi est marqué d'une forte saisonnalité avec un sommet à 80.630 emplois au 1^{er} trimestre et un point bas à 26.610 emplois au troisième trimestre. Enfin les oliviers, cultivés sur 558.000 hectares, occupent plus de 80% de la superficie agricole utile.

Ce choix d'une quasi monoculture oléicole s'est avéré profitable au département de Jaen qui a entrepris depuis une dizaine d'année de rattraper son retard de développement. Au cours de la décennie 90, le produit agricole s'est accru de 6,2% l'an sous l'impulsion d'une production oléicole en progression de 11,6% l'an et des aides à la production, qui se sont accrues de 13,5% l'an.

Tableau 8.3.1 - Département de Jaen – Produit agricole

En millions de pesetas à prix constants de 1990

	1990	1995	1999
Production agricole finale	89.848	67.038	122.321
Dont huile d'olive	63.080	51.569	104.336
Subventions	15.523	34.782	48.495
Produit agricole brut	82.775	80.699	141.921

Source : Junta de Andalucía, Estadísticas Agrarias.

Mais les avantages tirés de la spécialisation oléicole du département ressortent encore plus clairement lorsque l'on compare le département de Jaen à celui de Zamora, autre département rural, celui-ci dans la région de Castilla y Leon, qui est pour sa part orienté vers la culture céréalière.

Tableau 8.3.2 - Départements de Jaen et de Zamora – Utilisation de la SAU en 1999

En hectares

	Cultures annuelles	Fruits	Oliviers	Vigne	Autres	Total
Jaen	85.839	8.599	548.140	1.135	5.258	658.971
Zamora	414.223	1.068	141	11.154	47	426.633

Source : Ministère de l'Agriculture.

⁷⁵ Les statistiques relatives au département de Jaen citées dans ce chapitre ont pour source le Ministère espagnol de l'Agriculture et l'office statistique de la Junta de Andalucía.

Le département de Jaen a une densité de population de 47,8 habitants par km² contre 19,2 habitants par km² dans le département de Zamora. Mais surtout, la population du département de Jaen augmente, elle a progressé de 2,4% au cours des dix dernières années, alors que le département de Zamora se dépeuple et a perdu sur la même période 4,2% de sa population.

Cette opposition des évolutions démographiques est la conséquence de variations de sens opposés du mouvement de l'emploi dans les deux départements.

C'est vrai de l'emploi agricole, qui est presque stabilisé à Jaen, alors qu'il a diminué de presque moitié à Zamora sur les 20 dernières années et régressé d'un tiers en Espagne. C'est également de l'emploi total, qui sur la même période a augmenté de plus d'un tiers dans le département de Jaen, mais régressé de 5% dans le département de Zamora.

Tableau 8.3.3 - Départements de Jaen et de Zamora – Emploi agricole et emploi total

	1981	2001	Variation en %
Emploi agricole			
Jaen	47.652	46.673	-2,1%
Zamora	26.050	14.250	-45,3%
Emploi total			
Jaen	155.570	210.282	+35,2%
Zamora	65.430	62.240	-4,9%

Source : INA, EPA, Labour Force Survey.

Cette dynamique de l'emploi renvoie à son tour à la croissance économique des deux régions. Alors que le PIB du département de Jaen a augmenté sur la période 1987-1998 à un rythme de 4,0% l'an, nettement supérieur à celui, de 2,9%, qui était enregistré dans l'ensemble de l'Espagne, la croissance n'a été que de 2,6% l'an dans le département de Zamora.

Tableau 8.3.4. Départements de Jaen et de Zamora – PIB en milliards de pesetas à prix constants de 1986

	1981	2001	Variation en % par an
Jaen	352.185	541.106	4,0%
Zamora	139.684	186.092	2,6%

Source : BBVA, Renta Nacional de Espana y su distribucion provincial.

Comme le suggère l'analyse présentée plus haut, l'oléiculture a suscité dans le département de Jaen de nombreuses activités connexes. C'est ainsi que l'on compte dans le département 325 moulins à huile, qui emploient quelque 1.200 travailleurs permanents et 5.000 à 6.000 travailleurs temporaires pendant le pic d'activité, soit l'équivalent de 4.200 emplois à temps plein et 17% de l'emploi industriel total. Quarante autres entreprises liées directement à

L'huile d'olive (entreprises de raffinage, de conditionnement, de commerce de gros de l'huile d'olive) sont présentes dans le département, soit plus de la moitié des entreprises agro-alimentaires du département. Le quart de la production locale d'huile d'olive est embouteillée dans le département. Les entreprises de mécanique et de travail des métaux, second secteur industriel du département, trouvent également dans le secteur oléicole et les industries qui lui sont liées une partie importante de leurs débouchés.

Si le département de Jaen représente un cas exceptionnel du fait de l'extrême concentration de l'activité agricole sur la seule culture de l'olivier, on observe dans d'autres régions européennes de tradition oléicole, par exemple en Toscane ou dans le Peloponèse, des effets semblables d'entraînement de l'oléiculture sur des activités industrielles et de service et une complémentarité, beaucoup plus marquée qu'à Jaen, entre l'oléiculture et le tourisme.

Les programmes de développement régional financés à part égale part entre le budget communautaire et les budgets nationaux sont dans une très large mesure le reflet des préoccupations des acteurs locaux. Il n'est donc pas surprenant que dans les régions où l'oléiculture et les activités liées occupent une place importante dans l'économie locale, ces programmes incluent des mesures ciblées sur ce secteur.

Ainsi, en Espagne, dans les régions relevant de l'objectif 1, le programme 1994-1999 relatif aux industries agro-alimentaires et aux mesures structurelles agricoles prévoyait trois mesures relatives au secteur oléicole :

- L'amélioration des conditions de production, stockage et embouteillage de l'huile par l'augmentation des capacités des moulins, la modernisation de leurs installations, la création de nouvelles capacités de stockage de l'huile, l'amélioration des conditions de stockage, le développement des capacités d'embouteillage.
- Le traitement et l'élimination des résidus contaminants par la construction de bassins de décantation des margines, la création d'unités d'épuration, l'augmentation des capacités de séchage dans les moulins et dans les entreprises d'extraction de l'huile de grignons en liaison avec le passage à la centrifugation à deux phases.
- La création d'une unité de production de bio-diesel.

Hormis la dernière mesure, dont la rentabilité n'était pas assurée à défaut d'une exemption de la fiscalité sur les carburants, ces mesures ont donné dans l'ensemble les résultats qui en étaient attendus.

En Italie méridionale, qui relève de l'objectif 1, les mesures financées par les fonds structurels ont essentiellement porté sur l'amélioration de la qualité de la production d'huile d'olive et son contrôle (mesure n°3) ainsi que sur l'affinement des pratiques commerciales et de marketing tant dans le secteur de l'huile d'olive que dans celui des fruits et légumes (mesure n°4) :

- enquêtes sur les attentes des consommateurs en matière de qualité ;
- amélioration de systèmes de suivi et de contrôle de la qualité ;
- analyse des marques collectives et conseil pour leur mise en œuvre ;

- analyse de la chaîne de production-distribution en vue de rechercher une meilleure intégration et une réduction des coûts ;
- mise en place d'un système de surveillance des marchés.

8.3.5 Conclusions

L'oléiculture, de par sa propre contribution au revenu des agriculteurs, mais aussi par les activités qu'elle induit à son amont et à son aval et qui se localisent à proximité des oliveraies, soit par nécessité technique, soit parce que la concentration de la production oléicole justifie économiquement une implantation, peut être un moteur de développement des zones rurales.

L'OCM Huile d'Olive ne dispose pas d'instruments par lesquels elle agirait directement sur ce phénomène. Mais en soutenant le revenu des oléiculteurs et en assurant l'équilibre du marché, elle crée les conditions qui permettent ce développement conjoint de la production oléicole et des activités qui lui sont liées. On a par ailleurs relevé plus haut (Cf. Chapitre 8, § 8.1), que les aides à la consommation, progressivement éliminées au cours des années 90, ont été, avec les aides à l'investissement du FEOGA-Orientation, un des facteurs qui ont incité les coopératives oléicoles espagnoles à s'engager dans l'embouteillage de leur production d'huile.

En outre, les programmes de développement régional financés par les fonds structurels européens peuvent contribuer à lever des obstacles qui entravent le développement des régions oléicoles, qu'il s'agisse d'étendre les capacités de production ou de stockage de l'huile ou de les moderniser, de construire les installations nécessaires au traitement et à l'élimination des déchets, ou encore d'améliorer la qualité des huiles et de favoriser l'adaptation de l'offre à la demande des consommateurs.

9. Conclusions et recommandations

Les analyses présentées dans les chapitres précédents ont permis d'identifier les effets de l'Organisation Commune de Marché de l'huile d'olive sur l'offre et la demande de ce produit, sur l'équilibre du marché, et sur le revenu des producteurs, ainsi que les incidences de cette politique sur l'organisation des producteurs, sur le développement des régions oléicoles, et sur la protection de l'environnement. On a enfin tenté d'apprécier l'efficacité des ressources budgétaires affectées à cette OCM tant en ce qui regarde l'équilibre du marché que du point de vue du revenu des producteurs.

L'objet de ce chapitre est de rassembler ces diverses observations afin d'en dégager une évaluation globale de l'OCM Huile d'Olive et formuler sur cette base des recommandations.

L'évaluation d'une politique ne pouvant être menée que par référence aux objectifs qu'elle poursuit, nous adopterons comme fil conducteur de cette appréciation globale de l'OCM Huile d'Olive les buts que lui assigne la Politique Agricole Commune.

9.1 Les objectifs de l'OCM Huile d'Olive

Identifier les objectifs assignés à l'OCM Huile d'Olive n'est pas aussi simple qu'on pourrait le souhaiter. Si la Commission Européenne a produit à divers moments des documents indiquant quels objectifs sont poursuivis par la politique agricole commune ou pourraient lui être assignés en regard de la situation de l'agriculture européenne⁷⁶, il n'existe pas à notre connaissance de document de cette nature pour le secteur oléicole alors même que celui-ci pèse davantage, en terme budgétaire, que le secteur viti-vinicole ou celui des fruits et légumes, et autant que les secteurs du lait. Les considérants qui introduisent les divers documents réglementaires relatifs au secteur et les rapports et notes adressés par la Commission au Conseil des Ministres et au Parlement Européen⁷⁷ permettent toutefois d'identifier un certain nombre d'objectifs assignés à l'OCM Huile d'Olive.

En tant qu'elle est une des composantes de la Politique Agricole Commune, la politique communautaire de l'huile d'olive se doit de contribuer à la réalisation des objectifs généraux de cette politique. Ceux-ci, énoncés dès 1958 dans l'article 39 de ce qui était alors le Traité de Rome, et qui ont été repris depuis lors dans les versions successives du Traité fondamental de l'Union Européenne, sont :

- d'accroître la productivité de l'agriculture ;

⁷⁶ Le plus récent de ces documents programmatiques est la Communication de la Commission au Conseil et au Parlement Européen, Révision à mi-parcours de la politique agricole commune, COM(2002) 394 final, du 10 Juillet 2002.

⁷⁷ En particulier, dans la période couverte par cette étude la Note au Conseil des Ministres et au Parlement Européen concernant le secteur des olives et de l'huile d'olive de Février 1997 et le Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement Européen sur la stratégie de la qualité pour l'huile d'olive.

- d'assurer un niveau de vie équitable à la population agricole ;
- de stabiliser les marchés ;
- de garantir la sécurité des approvisionnements de l'Europe en produits agricoles et alimentaires ;
- d'assurer aux consommateurs des prix raisonnables des denrées alimentaires.

Les considérants du Règlement n° 136/1966 fondateurs de l'OCM Huile d'Olive, précisent et complètent ces objectifs. Les buts qu'ils fixent à l'OCM Huile d'Olive sont :

- d'assurer un approvisionnement du marché européen en huile d'olive ;
- de favoriser l'utilisation d'huile d'olive par les utilisateurs et les consommateurs européens de préférence à d'autres huiles importées ;
- de prendre en compte l'importance relative assez grande de la production d'huile d'olive et des revenus qui en découlent pour les producteurs dans certaines régions de la Communauté ;
- de prendre en compte l'importance de l'huile d'olive par rapport à d'autres huiles pour une importante partie des consommateurs ;
- d'assurer un revenu satisfaisant aux oléiculteurs.

Certains de ces objectifs ne sont plus d'actualité. C'est ainsi que le souci d'assurer l'approvisionnement de la Communauté Européenne en huile d'olive, qui était une préoccupation légitime en 1966, alors que la Communauté était importatrice nette de ce produit, a perdu toute pertinence aujourd'hui, quand l'Union Européenne élargie à la Grèce, à l'Espagne et au Portugal, est le premier producteur mondial et un exportateur net d'huile d'olive. De même, on peut se demander si la préoccupation demeure de favoriser l'utilisation d'huile d'olive de préférence à d'autres huiles importées, alors que l'Union Européenne est aujourd'hui exportatrice nette d'huiles végétales.

En revanche, d'autres objectifs, qui n'étaient pas jugés prioritaires en 1958 et 1966, ont reçu depuis lors une attention croissante. On pense ici, en particulier, à la qualité des produits alimentaires offerts aux consommateurs européens, et ce inclus les aspects liés à la sécurité alimentaire, et à la protection de l'environnement. De fait, la Communication "Révision à mi-parcours de la politique agricole", si elle réaffirme qu'un des objectifs majeurs de la politique agricole est d'assurer aux agriculteurs un revenu équitable et stable, met également en avant la compétitivité de l'agriculture européenne, l'application de méthodes de production respectueuses de l'environnement, la qualité des produits, la préservation des paysages.

En définitive, on est amené à retenir la série d'objectifs suivants, en regard desquels on s'efforcera d'évaluer l'OCM Huile d'Olive :

- accroître la productivité de l'oléiculture ;
- assurer aux oléiculteurs un revenu équitable ;
- prendre en compte l'importance de l'oléiculture pour le maintien de l'activité dans certaines régions ;
- stabiliser le marché de l'huile d'olive ;
- mettre l'huile d'olive à disposition des consommateurs à un prix raisonnable ;

- garantir les consommateurs que l'huile d'olive qu'ils achètent est saine et de bonne qualité ;
- prévenir les atteintes à l'environnement que pourraient provoquer l'oléiculture et les activités industrielles qui lui sont liées.

9.2 Evaluation globale de l'OCM Huile d'Olive

9.2.1 Accroître la productivité de l'oléiculture

Cet objectif est essentiel. En dernier ressort le revenu auquel peuvent prétendre, hors prélèvements et transferts sociaux, les actifs d'un pays donné est directement fonction de la productivité de leur travail. Il en résulte que, sauf à augmenter le montant des aides budgétaires à l'oléiculture, ce qui n'est certainement pas à l'ordre du jour, le revenu des oléiculteurs européens ne peut s'améliorer que grâce à une augmentation constante de la productivité de leur travail.

L'aide à la production oléicole, parce qu'elle est proportionnelle aux tonnages d'huile d'olive produits, encourage l'intensification de la production. Aussi longtemps que les coûts additionnels en engrais, produits phytosanitaires, eau d'irrigation, main d'œuvre pour la taille et la récolte, etc. encourus pour accroître de 100 Kg d'huile le rendement d'une oliveraie demeurent inférieurs au produit brut fourni par ces 100 Kg d'huile supplémentaires, l'incitation à intensifier persiste. L'aide à la production, s'ajoutant au prix de vente de l'huile, relève le seuil au-delà duquel l'incitation à intensifier disparaîtrait. Les analyses présentées au chapitre 4 révèlent qu'au cours des années 90 l'intensification de la production oléicole, tel que reflétée dans le rendement des oliveraies, a été considérable dans les trois grands pays producteurs.

Or l'intensification de la production est une des voies par lesquelles progresse la productivité du travail agricole. On pourrait donc louer l'OCM Huile d'Olive de l'avoir soutenue.

Cette appréciation doit être toutefois nuancée de deux réserves.

- L'étude commanditée par la Commission Européenne sur les impacts environnementaux de l'oléiculture, que nous avons résumée plus haut (Chapitre 8, § 8.2), souligne que l'intensification de la culture des oliveraies, surtout lorsqu'elle est mal conduite, inflige des dommages à l'environnement.
- Les analyses présentées au chapitre 7 sur le revenu des exploitations oléicoles mettent en évidence que le revenu obtenu de l'oléiculture dépend bien davantage de la superficie en oliviers cultivée par actif que du degré d'intensification de la culture.

9.2.2 Assurer aux oléiculteurs un revenu équitable

D'accord avec le groupe de suivi de l'étude, on a considéré que le revenu des oléiculteurs est équitable s'il est, dans un pays donné, de niveau comparable à celui des agriculteurs pratiquant des systèmes de production différents.

L'exploitation des données RICA sur des échantillons nationaux d'exploitations oléicoles spécialisées a permis de constater que cette condition est remplie en Espagne et au Portugal, quoique à des niveaux de revenu très différents de l'une à l'autre, mais que par contre le revenu par actif fourni par les exploitations oléicoles est inférieur en Italie, et surtout en Grèce, à celui qu'obtiennent en moyenne les autres exploitations agricoles (Cf. Chapitre 7, § 7.3).

L'aide à la production joue dans la formation du revenu agricole un rôle important, quoique de moindre ampleur que pour d'autres produits agricoles. Elle contribue à la formation du produit brut de l'oléiculture (recette de la vente + aide à la production) à hauteur de 27% à 30% selon les pays.

Ce résultat ne doit pas dissimuler un certain nombre de faits :

- D'un pays à l'autre dans l'Union Européenne le revenu par actif des oléiculteurs enregistre des différences très largement supérieures aux écarts de niveau de vie entre ces pays.
- De même, d'une région à l'autre au sein d'un même pays, les écarts de revenu des exploitations oléicoles peuvent être de grande ampleur.
- Beaucoup plus que l'aide ou même le prix de vente de l'huile, l'élément déterminant dans la formation du revenu agricole est la productivité du travail agricole telle que la déterminent, en particulier, la taille de l'exploitation et le rapport entre la superficie cultivée en oliviers et le nombre d'actifs employés sur l'exploitation.
- Enfin, l'aide à la production étant proportionnelle au tonnage d'huile produit, elle n'exerce aucun effet redistributif : le montant de l'aide allant aux grandes exploitations est considérablement plus élevé que celui qui est alloué aux plus petites.

Cette situation n'est pas propre à l'OCM Huile d'Olive, mais se rencontre quasi à l'identique pour toutes les productions agricoles⁷⁸. Par ailleurs, l'aide à la production n'a pas a priori vocation à opérer une redistribution des revenus à laquelle pourvoient la fiscalité et les systèmes de contributions/prestations sociales. Enfin, l'objectif d'assurer aux oléiculteurs un revenu équitable ne peut être interprété comme exprimant une volonté de nivellement des revenus, qui priverait les oléiculteurs les plus efficaces techniquement ou commercialement des fruits de leur habileté.

On peut toutefois regretter que le système d'aide à la production oléicole s'applique de la même manière aux grandes plantations en culture intensive, qui assurent à leurs exploitants un revenu élevé, et aux petites exploitations qui, en particulier dans des zones défavorisées, parviennent difficilement à subsister et sont le dernier rempart à la désertification.

Qui plus est, si l'intensification de la production oléicole, encouragée par l'aide à la production comme on l'a rappelé plus haut, conduit à des dépassements répétés des Quantités Nationales Garanties et par suite à des diminutions du taux de l'aide, les petites exploitations situées dans des zones à faible potentiel, qui n'ont qu'une contribution

⁷⁸ La Communication "Révision à mi-parcours" note à cet égard que les trois quarts des exploitations agricoles européennes représentent moins d'un cinquième des aides directes versées aux agriculteurs.

insignifiante au gonflement de l'offre, subiront toute autant que les exploitations les plus productives une amputation de leur recette, qui risque dans leur cas de conduire à une cessation d'activité.

9.2.3 Prendre en compte l'importance de l'oléiculture pour le maintien de l'activité dans certaines régions

L'aide à la production oléicole s'applique selon les mêmes règles dans l'ensemble de l'Union Européenne. Entre 1986/87 et 1995/96, le taux de base de l'aide par 100 Kg d'huile a été inférieur en Espagne et au Portugal à ce qu'il était dans les autres pays producteurs de l'Union. Il s'agissait là d'une des dispositions transitoires négociées avec ces deux pays lors de leur adhésion à l'Union Européenne. Mais depuis la campagne 1996/97, le taux de l'aide à la production, sauf ajustement dû à un dépassement de la QNG, est le même pour tous les pays producteurs et en toutes régions. De même, les autres dispositions de l'OCM Huile d'Olive, Quantités Nationales Garanties, ajustement du taux de l'aide lorsqu'il y a dépassement de la QNG, aide au stockage privé, régime TPA, restitutions à la production de conserves, s'appliquent de la même manière à tous les pays producteurs de l'Union et dans toutes les régions.

Cette indifférenciation des aides, en particulier le versement au même taux à travers tous les pays et régions d'une aide à la quantité d'huile produite, a pour conséquence que l'aide versée aux oléiculteurs est d'autant plus élevée que les conditions agro-écologiques sont plus favorables à l'obtention de rendements élevés. Il y a là un mécanisme de nature à favoriser la concentration de la production oléicole dans les régions où celle-ci rencontre les conditions les plus favorables au détriment de zones arides et/ou de semi-montagne pour lesquelles l'oléiculture est une des rares productions possibles.

9.2.4 Stabiliser le marché de l'huile d'olive

Par stabilisation du marché on entend ici la réalisation d'un équilibre du marché en moyenne période, mais aussi l'atténuation des fluctuations inter-annuelles de l'offre, de la demande et des prix.

Au cours des années 90, qui ont fait l'objet de cette étude, le marché communautaire de l'huile d'olive est resté globalement équilibré (Cf. Chapitre 6, § 6.1). La production, stimulée par l'aide à la production dont le taux a été graduellement rehaussé de 85,67 Euros par 100 kg en 1987/88 à 142,20 Euros en 1994/95 avant d'être légèrement abaissé à 132,25 Euros par 100 Kg à partir de 1998/99, s'est développée sur un rythme très soutenu, proche de 5% l'an. Mais cette production a trouvé à s'écouler sans problème majeur grâce à la croissance également très forte de la consommation d'huile d'olive dans les pays européens non producteurs et des exportations d'huile d'olive de l'Union vers un certain nombre de pays tiers.

Ce résultat est d'autant plus remarquable que les modifications apportées à l'OCM Huile d'Olive pendant les années 90 tendaient à modifier le dispositif d'intervention communautaire à l'avantage de l'offre (Cf. Chapitre 6, § 6.2) : augmentations du taux de l'aide et élargissement de la QMG, d'une part, élimination des aides à la consommation,

suppression de l'intervention, disparition de fait des restitutions à l'exportation, d'autre part. On doit par ailleurs souligner que l'aide à la production, dans son principe même, est un "surprix", qui fausse les indications que les producteurs reçoivent du marché quant à la situation de l'offre et de la demande.

Compte tenu de la très faible élasticité de l'offre d'huile d'olive à court et moyen terme, l'ajustement en baisse du taux de l'aide à la production lorsqu'il y a dépassement de la QNG, qui pourrait être interprétée comme un instrument de régulation de l'offre, ne joue pas ce rôle, mais est en fait exclusivement un stabilisateur budgétaire. C'est seulement dans l'hypothèse où la QNG serait régulièrement dépassée année après année dans un pays producteur, provoquant une diminution durable du taux moyen de l'aide, que le développement de la production pourrait s'en trouver affecté.

En fait, le seul instrument dont s'est doté l'OCM Huile d'Olive pour contenir la croissance de l'offre est le refus d'accorder l'aide à la production aux arbres plantés après mai 1998. La possibilité de mettre concrètement en application cette disposition est toutefois mise en doute par certains opérateurs.

Si les tendances observées pendant les années 90 se poursuivent tout au long de l'actuelle décennie, l'équilibre global du marché communautaire de l'huile d'olive devrait être préservé. Il y a toutefois un risque que l'apparition d'un excès d'offre à l'échelle mondiale ne pèse sur les prix des exportations extra-européennes d'huile d'olive.

Mais cette hypothèse de prolongation des tendances passées est fragile. Il est tout à fait concevable que la consommation d'huile d'olive dans les pays européens non-producteurs et les pays importateurs, après une décennie de croissance exceptionnellement rapide, donne à l'avenir des signes d'essoufflement. Du côté de l'offre, l'inéligibilité des nouvelles plantations à l'aide communautaire et la diminution du taux de l'aide s'il y a dépassements répétés des QNG, sont de nature à freiner la croissance de la production. Quoi qu'il en soit, les informations dont on dispose aujourd'hui ne laissent pas présager l'apparition prochaine d'une situation de surproduction chronique d'huile d'olive dans l'Union Européenne. Si une telle situation devait néanmoins se dessiner, elle se reflèterait dans le niveau des prix puisque rien ne s'oppose plus, après la suppression de l'intervention et la fixation à zéro du taux des restitutions, à la baisse du prix de marché de l'huile d'olive. Cela créerait les conditions d'un lent retour à l'équilibre du marché, mais à un coût social sans doute élevé.

Quand bien même l'équilibre du marché européen de l'huile d'olive se maintiendrait dans les prochaines années, on ne peut exclure, compte tenu de l'ampleur des fluctuations de la production d'année en année, que ne se produisent des situations de crise temporaire, s'il advient que se succèdent plusieurs campagnes où la récolte est particulièrement abondante.

Notons tout d'abord que l'intensification de l'oléiculture, en particulier l'irrigation des oliveraies, contribue à réduire la variabilité inter-annuelle des récoltes. Pour le reste, le stockage est la réponse appropriée à une telle situation. Le stockage public d'intervention a été aboli, mais l'OCM Huile d'Olive a conservé la possibilité pour le budget communautaire de participer au financement du stockage privé dans des situations de crise manifeste.

9.2.5 Mettre l'huile d'olive à disposition des consommateurs à un prix raisonnable

L'huile d'olive est un produit cher. En moyenne sur l'ensemble des années 90, le rapport des prix au stade du marché de gros entre l'huile d'olive et les huiles végétales (colza, tournesol, soja) avec lesquelles elle est en concurrence a été de 5 à 1.

Pour autant, l'examen du mode de formation des prix de l'huile d'olive au stade de gros et l'évolution de ces prix sur le marché intérieur européen en relation avec les tonnages produits et le niveau des stocks (Cf. Chapitre 5, § 5.1) permet de caractériser ce marché comme étant concurrentiel. Certes, dans les périodes où l'abondance de l'offre menace de faire baisser les prix, les opérateurs du secteur de l'huile d'olive, pour s'opposer à cette baisse, retirent du marché par le moyen du stockage une partie des tonnages disponibles. Mais cette opération n'est en aucune manière anti-concurrentielle. D'autre part, elle a ses limites : l'alourdissement des stocks, s'il prend de l'ampleur, en vient à son tour à peser sur les prix. En outre, les tonnages entrés en stock doivent être après quelque temps remis sur le marché, lorsque celui-ci a retrouvé un meilleur équilibre, et freinent alors la remontée des prix (Cf. Chapitre 7, § 7.2).

Le marché de gros de l'huile d'olive n'a pas toujours eu ce caractère parfaitement concurrentiel. Aussi longtemps qu'existaient un mécanisme d'intervention et des restitutions à l'exportation, ceux-ci étaient de nature à provoquer des distorsions de marché. Le stockage public, comme aujourd'hui le stockage privé, s'opposait en effet à ce que le prix de marché s'abaisse en-deçà d'un certain niveau, dans ce cas celui du prix d'intervention. Mais les tonnages entrés en stock, plutôt que d'être remis ultérieurement sur le marché intérieur et de freiner ainsi la remontée des prix, pouvaient être alors exportés vers des pays tiers à un prix artificiellement abaissé par les restitutions.

Au stade du détail, l'examen des évolutions comparées des prix de gros et de détail révèle que, par delà les politiques mises en œuvre par les intermédiaires du commerce pour "lisser" l'évolution des prix de l'huile d'olive au détail, le mouvement de ceux-ci reflète étroitement le mouvement des prix de gros (Cf. Chapitre 5, § 5.1).

En définitive, le seul élément qui empêche encore le consommateur européen d'être approvisionné en huile d'olive au meilleur prix possible est le maintien d'une protection du marché intérieur européen vis-à-vis des importations par des droits très élevés hormis pour un quota de 46.000 tonnes d'huile d'olive tunisienne importée hors droits.

9.2.6 Garantir aux consommateurs que l'huile d'olive qu'ils achètent est saine et de bonne qualité

Etant donné le large écart de prix entre l'huile d'olive et les huiles végétales, il y a une forte incitation pour des opérateurs peu scrupuleux à ajouter une certaine quantité d'huile végétale à ce qu'ils commercialisent comme étant de l'huile d'olive.

De ce point de vue, mais plus généralement pour protéger le consommateur européen contre d'éventuels risques sanitaires et lui garantir la qualité de l'huile qui lui est proposée dans le commerce, l'Union Européenne s'est dotée d'instruments réglementaires. C'est ainsi que dans le domaine des huiles d'olive, un Règlement communautaire définit les différentes catégories d'huiles d'olive commercialisables avec indication des caractéristiques précises associées à chaque catégorie et des méthodes de vérification et de contrôle de ces caractéristiques. Un autre Règlement fixe les règles d'étiquetage des huiles d'olive mises dans le commerce. Un autre encore précise les conditions requises pour commercialiser de l'huile d'olive sous Appellation d'Origine Protégée (AOP) ou comme relevant d'une Indication Géographique Protégée (IGP).

Ces Règlements s'appliquent dans l'ensemble de l'Union Européenne. Leur mise en application est de la responsabilité des administrations compétentes des Etats membres.

9.2.7 Prévenir les atteintes à l'environnement que pourrait provoquer l'oléiculture et les activités industrielles qui lui sont liées

Comparée à d'autres productions agricoles, la culture de l'olivier n'est pas porteuse de dangers majeurs pour l'environnement. Cependant, l'intensification de la production augmente le niveau de risque, en particulier d'érosion des sols et de pollution des eaux (Cf. Chapitre 8, § 8.2).

La transformation de l'olive en huile par les moulins génère des déchets, particulièrement des eaux résiduaires à forte charge de matière organique qui sont une source potentielle de pollution. L'évolution technique des moulins du procédé de pressage traditionnel à une centrifugation à trois phases s'est accompagnée d'une augmentation du volume de ces eaux résiduaires, sans aggravation, mais non plus sans diminution de leur contenu total en éléments polluants. Le grand nombre des moulins à huile, leur petite taille et le caractère intermittent de leur activité rendent difficile la mise en œuvre à leur niveau des mesures appropriées de traitement de ces effluents. Le procédé d'élimination le plus couramment utilisé est l'épandage de ces eaux dans les champs. Le passage d'un certain nombre de moulins, particulièrement en Espagne, à une centrifugation à deux phases, transfère le problème d'épuration des eaux polluées et d'élimination des déchets des moulins vers les entreprises d'extraction d'huile de grignon. Ce dernier secteur étant beaucoup plus concentré, la solution du problème devrait s'en trouver facilitée.

L'OCM Huile d'Olive prévoit depuis son origine qu'une fraction du budget alloué aux aides à la production soit affectée au financement d'actions d'amélioration de la qualité initiées par les Etats membres. Les actions visant à réduire les nuisances écologiques liées à la culture de l'olivier et à la production d'huile par les moulins sont expressément incluses dans les actions susceptibles de bénéficier de ce financement.

9.3 Recommandations

9.3.1 Améliorer la connaissance statistique du secteur oléicole

On a noté au fil de ce rapport la rareté et le manque de fiabilité des données statistiques relatives au secteur oléicole.

Les différentes statistiques relatives aux superficies plantées en oliviers présentent de l'une à l'autre et pour la même année des écarts qui atteignent 30% en Grèce et même 40% au Portugal. La statistique italienne indique une quasi stabilité tout au long des années 90 des superficies plantées en oliviers dans ce pays, alors que selon nombre d'observateurs les nouvelles plantations se sont multipliées en Italie comme dans les autres pays producteurs.

Les chiffres de production d'huile d'olive, qui jouent pourtant un rôle important dans les mécanismes de l'OCM puisqu'ils déclenchent, le cas échéant, une diminution du taux de l'aide pour cause de dépassement de la QNG, sont également réputés peu fiables. Il est vrai que les producteurs et leurs organisations ont intérêt à gonfler leurs déclarations de production puisque l'aide qui leur est versée est fonction de ces chiffres.

Les statistiques collationnées par le Conseil Oléicole International sur la consommation d'huile d'olive dans l'Union Européenne et dans les pays tiers font autorité. Cependant, pour les pays où, comme en Grèce et à un moindre degré en Italie, l'auto-consommation et les ventes directes à la ferme sont importantes, ces chiffres de consommation ne sont que des approximations grossières.

Dans ces conditions de flou statistique, il n'est guère surprenant que la Commission Européenne ait pu considérer, dans la note de 1997 sur la situation de l'oléiculture⁷⁹ et dans les considérants du Règlement n° 1638/98 qui en est résulté, que le marché intérieur européen de l'huile d'olive était alors en situation de surproduction, alors que les statistiques d'offre et de demande intérieure et extérieure décrivaient au contraire un marché équilibré.

Il est à peine besoin de dire que les incertitudes sur les chiffres de production et de consommation rendent les statistiques de stocks hautement hypothétiques.

S'agissant des prix, si l'on dispose d'un suivi régulier des prix de gros par catégorie d'huile sur les principaux marchés, les prix de vente au détail sont en revanche mal connus. On peut s'étonner que dans un des principaux pays consommateurs, l'Italie, l'Institut de la Statistique ne dispose pas d'une série de prix au détail de l'huile d'olive sur le marché intérieur.

Le RICA fournit une information de qualité sur l'économie des exploitations oléicoles professionnelles. Mais celles-ci ne représentent qu'un peu plus de la moitié des exploitations oléicoles en Italie, 60% de celles-ci en Grèce et 65% en Espagne. Pour autant

⁷⁹ Commission des Communautés Européennes, Note au Conseil des Ministres et au Parlement Européen concernant le secteur des olives et de l'huile d'olive, COM(97) 57 Final, 12 Février 1997.

il n'existe pratiquement aucune information sur les exploitations à temps partiel, qui fourniraient pourtant de 20% à 25% de la production d'huile d'olive de l'Union Européenne.

La mise en place d'un Système d'Information Géographique devrait contribuer à une nette amélioration de la connaissance statistique du potentiel de production oléicole. On peut espérer que ce système connaîtra un meilleur sort que le casier oléicole qui, malgré les financements apportés par le budget communautaire, n'a jamais abouti. Mais des efforts devraient également être engagés pour améliorer la connaissance de l'économie des exploitations oléicoles et pour assurer un suivi des prix de l'huile d'olive aux différents stades du processus de commercialisation.

9.3.2 Expliciter la stratégie poursuivie par la politique communautaire de l'huile d'olive

La tentative à laquelle nous nous sommes livrés plus haut pour identifier les objectifs poursuivis à travers l'OCM Huile d'Olive nous a conduit à interpréter des textes divers : notes et rapports de la Commission au Conseil sur des aspects particuliers de cette politique, considérants introductifs des divers Règlements.

Cette situation n'est pas propre à l'huile d'olive. Alors que la Commission Européenne élabore des documents stratégiques sur les orientations générales de la Politique Agricole Commune, les objectifs assignés aux différents volets "produits" de cette politique ne sont guère explicités que pour les grands produits (céréales, oléagineux, viande, lait).

Il nous paraît que de tels documents stratégiques, notamment pour l'huile d'olive qui pèse d'un poids important dans le budget agricole communautaire, élaborés sur la base de débats avec les parties prenantes et révisés périodiquement, clarifieraient les objectifs poursuivis par les politiques de produits et aideraient ainsi à définir les instruments et leur combinaison les mieux adaptés à la réalisation de ces objectifs.

9.3.3 Passer d'une aide à la quantité produite à une aide à l'hectare

On a souligné plus haut les défauts que présente le système actuel d'aide à la production oléicole sous la forme d'une aide à la quantité produite versée à taux identique⁸⁰ à tous les oléiculteurs de l'Union Européenne :

- allocation d'un "surprix" qui distord les indications fournies par le marché sur la situation de l'offre et de la demande ;
- maintien des disparités de revenu entre pays et entre régions ;
- absence d'effet redistributif de l'aide entre les exploitations ;
- absence de prise en considération des difficultés particulières rencontrées par les oléiculteurs des régions défavorisées ;

⁸⁰ Sous réserve des ajustements liés aux éventuels dépassements des QNG.

- soutien, additionnel à celui fourni par le prix de marché, à l'intensification de l'oléiculture, qui est porteuse de risques écologiques.

On peut encore ajouter à cela que ce système d'aide est propice à la fraude. Oléiculteurs, moulins et organisations de producteurs ont un intérêt commun à déclarer des quantités produites supérieures à la réalité. Or la détection de cette fraude est malaisée en raison du grand nombre des moulins et de la durée très limitée au cours de l'année pendant lesquels ils sont en activité, ainsi que du fait de l'auto-consommation et de la commercialisation directe à la ferme d'une partie de l'huile produite.

Dans la Communication concernant le secteur des olives et de l'huile d'olive⁸¹ qu'elle avait adressée au Conseil des Ministres et au Parlement Européen en 1997, la Commission envisageait comme une alternative possible le versement d'une aide à l'arbre calculée en fonction des rendements historiques enregistrés dans les différentes zones de production.

Il faut noter qu'à la date où a été présentée cette Communication, 60% des oléiculteurs de l'Union bénéficiaient déjà d'une aide à l'arbre au titre du régime d'aide propre aux petits producteurs. Depuis lors, cependant, ce régime a été supprimé pour des raisons qui tenaient à la difficulté de mise en oeuvre de deux régimes d'aide distincts, mais aussi au constat que ce régime était une importante source de fraude.

Du fait, une aide à l'arbre corrigerait nombre des défauts du système actuel mentionnés ci-dessus. Mais elle imposerait un comptage des arbres, qui est certainement une tâche très lourde, et elle maintiendrait une hétérogénéité entre l'OCM Huile d'Olive et les OCM relatives aux grandes cultures, pour lesquelles a été adopté le principe d'une aide à l'hectare.

Une autre possibilité, sans doute plus aisée à mettre en oeuvre que l'aide à l'arbre, et déjà en pratique depuis bientôt 10 ans pour les céréales et les cultures oléagineuses, serait le passage à une aide à l'hectare. Sur la base des superficies évaluées en 1998/99 par l'enquête Oliarea et d'un budget de l'aide à l'oléiculture maintenu à son plafond actuel de 2,25 milliards d'Euros, le taux moyen de cette aide serait de l'ordre de 410 Euros par hectare.

Une aide à l'hectare aurait pour premier mérite de laisser au seul prix de marché le soin d'orienter les décisions de production des oléiculteurs : extension des plantations ou arrachage, degré d'intensification. Elle se conformerait ainsi au principe affirmé dans l'Agenda 2000 et repris dans la révision à mi-parcours selon laquelle "les aides directes au revenu ne devraient pas influencer les décisions des agriculteurs en matière de production." S'il est vrai que la flexibilité de l'offre est beaucoup moins grande pour une plantation qu'elle ne l'est pour une culture annuelle, éliminer les interférences entre les indications que le marché fournit aux producteurs et leurs décisions de production reste le meilleur moyen connu de tendre vers un équilibre du marché.

Parmi les inconvénients que pourrait présenter un système d'aide à l'hectare se substituant au système actuel, est évoqué le risque que certains oléiculteurs, après avoir perçu l'aide communautaire, ne renoncent à récolter leurs olives lorsque le niveau de prix de l'huile est

⁸¹ Communication COM(97) 57 citée plus haut.

faible. L'aide communautaire serait dans ce cas gaspillée et le nombre d'emplois offert par le secteur oléicole diminué. L'argument ne nous paraît pas décisif.

On indiquera plus loin par quel moyen pourrait être limité le gaspillage de l'aide. L'essentiel cependant n'est pas là. Comme le montre clairement la proposition de la Commission de passer à un système d'aide unique au revenu par exploitation, l'aide communautaire n'est pas ou ne devrait plus être un paiement fait à l'agriculteur en contrepartie de la mise d'un produit sur le marché, mais un soutien direct au revenu. Il n'y aurait donc rien de choquant à ce que certaines années, lorsque le prix de l'huile est très faible en raison d'une offre abondante en regard de la demande, l'aide au revenu soit versée à des oléiculteurs qui ne récoltent pas leur production d'olives, laquelle au demeurant n'est pas demandée par le marché. Quant à l'impact sur l'emploi, on peut le regretter d'un point de vue social. Mais l'hypothèse évoquée, celle où l'oléiculteur renonce à récolter ses olives, correspond à une situation où la rémunération payée aux cueilleurs d'olives serait supérieure au prix que le marché est disposé à payer le produit de leur travail. Aucun emploi dans aucun secteur ne peut être maintenu dans de telles conditions.

En admettant que soit adopté le principe d'une aide à l'hectare, un certain nombre de questions se posent quant aux spécifications de cette aide.

Faut-il en particulier, comme c'était le cas pour le régime d'aide aux petits producteurs, et comme c'est le cas pour les céréales et les graines oléagineuses, moduler cette aide entre les pays et les régions par référence aux rendements historiques ?

Une première remarque est que, s'il y a eu fraudes sur les quantités produites, la modulation de l'aide à la production oléicole sur la base des rendements historiques légitimerait ces fraudes a posteriori.

Par ailleurs, une modulation sur cette base de l'aide à l'oléiculture conduirait à allouer aux oléiculteurs une aide d'autant plus élevée qu'ils sont installés dans une région plus favorable à la culture de l'olivier, que cet avantage soit lié à des caractéristiques naturelles de la région ou à un processus d'intensification. Elle tendrait donc à favoriser la concentration de l'oléiculture dans ces zones favorables, au détriment des zones moins favorisées où l'oléiculture est souvent une des rares activités permettant le maintien d'une population agricole et rurale.

Enfin, si l'on considère que l'aide directe a pour vocation première d'apporter aux agriculteurs, dans le souci de leur assurer un revenu équitable, un complément de revenu s'ajoutant à celui que leur fournit la vente de leurs produits, il serait logique que l'aide soit versée au même taux par hectare à tous les oléiculteurs de sorte que, relativement à la recette obtenue sur le marché, le taux de l'aide soit d'autant plus élevé que les conditions de production sont plus difficiles et les rendements plus faibles.

Ceci étant, cette recommandation se démarque des orientations retenues dans la Communication "Révision à mi-parcours" dans laquelle la Commission propose "un système d'aide unique au revenu par exploitation ..., qui réunirait en un paiement unique, défini sur la base de données historiques, toutes les aides directes existantes versées aux

producteurs au titre des différents régimes.” On notera à ce propos que la Communication mentionne explicitement l’huile d’olive parmi les produits qui pourraient être à terme concernés par cette réforme.

Une difficulté majeure que soulèverait le passage à une aide à l’hectare non modulée selon les rendements historiques est d’ordre politique. Elle entraînerait, comme le montre le tableau ci-après qui compare la distribution de l’aide sur la moyenne des années 1997 à 2001 à la distribution en 1998/99 des superficies cultivées en oliviers, de sensibles modifications de la répartition entre les Etats membres du budget total de l’aide à la production oléicole.

Tableau 9.1 - Répartition entre les Etats membres de la production d’huile d’olive, de l’aide à la production oléicole et de la superficie cultivée en oliviers

	Production Moyenne des années 1997 à 2000		Aide à la production Moyenne des années 1997 à 2000		Superficie cultivée en oliviers en 1998/99	
	<i>Millions de tonnes</i>	<i>%</i>	<i>Millions d’Euros</i>	<i>%</i>	<i>Milliers d’hectares</i>	<i>%</i>
Espagne	891,5	47,4%	866,8	41,3%	2.423,8	44,5%
France	3,2	0,2%	3,3	0,2%	39,4	0,7%
Grèce	417,6	22,2%	505,0	24,1%	1.025,7	18,8%
Italie	527,5	28,1%	675,6	32,2%	1.430,6	26,3%
Portugal	39,3	2,1%	46,5	2,2%	529,4	9,7%
Total	1.879,1	100,0%	2.097,2	100,0%	5.448,9	100,0%

Sources : COI, FEOGA, Oliarea.

Autre question : de même qu’aujourd’hui, lorsqu’il y a dépassement des Quantités Nationales Garanties, le taux de l’aide à la production est ajusté à la baisse en proportion du dépassement, conviendrait-il de ne payer l’aide à l’hectare à son taux plein que dans la limite de Superficies Nationales Garanties (SNG) ? Le dispositif actuel ayant pour fonction de garantir les Etats membres que le budget de l’aide à l’oléiculture ne dépassera pas un plafond égal au taux plein de l’aide multiplié par la somme des QNG, soit actuellement 2,25 milliards d’Euros, il est certain qu’un dispositif fournissant la même garantie devrait être introduit dans un éventuel système d’aide à l’hectare d’oliviers.

Il est probable qu’un tel mécanisme aurait sur l’offre d’huile d’olive une influence nettement plus forte que ce n’est le cas pour les QNG. En effet, compte tenu des fortes fluctuations des rendements et de la production oléicoles, les ajustements du taux de l’aide en fonction des dépassements des QNG aboutissent à des variations d’année en année du taux effectif de l’aide. En conséquence, ces ajustements communiquent aux producteurs un message difficile à interpréter. Par contre, les superficies plantées en oliviers ne varient que faiblement d’année en année, les ajustements du taux de l’aide induits par un dépassement de la SNG auraient un caractère durable, ce qui permettrait aux oléiculteurs de prendre leurs décisions de production en connaissant par avance le montant de l’aide qui leur serait versée.

Cette aide à l'hectare devrait être logiquement versée aux producteurs d'olives de table aussi bien qu'aux producteurs d'olives d'huilerie. Même s'il y a des variétés d'olive mieux adaptées à la production d'huile ou à l'inverse d'olives de table, il s'agit fondamentalement de la même culture. En outre, l'allocation d'une même aide à la production d'olives de table et d'olives d'huilerie introduirait un utile élément de flexibilité dans l'offre en permettant aux oléiculteurs qui cultivent des variétés à double fin de choisir de valoriser leur récolte sous forme d'huile ou comme olives de table selon les conditions de marché de l'un et l'autre produit.

Faut-il enfin inclure dans l'aide un mécanisme incitant les producteurs à faire un effort de qualité ? Ce n'est pas le cas aujourd'hui. Le taux de l'aide aux 100 Kg d'huile n'est pas différencié selon la qualité de l'huile produite. Introduire une telle différenciation dans un système d'aide à l'hectare serait difficile puisque cela imposerait, outre le contrôle des surfaces cultivées, de contrôler la qualité de l'huile produite à partir des olives provenant de ces surfaces. Or la Commission manifeste le souci de simplifier la politique agricole. De surcroît, cela serait malaisément conciliable avec la proposition d'accorder la même aide à la production d'huile et à la production d'olives de table puisque cela imposerait d'établir des relations d'équivalence entre les catégories d'huile d'olive et des critères de qualité des olives de tables.

Mais sur le plan même du principe, la prise en compte de la qualité de l'huile dans le mécanisme de l'aide ne nous paraît pas justifiée. Les différentes catégories d'huile se vendent à des prix différents, la hiérarchie des prix était d'ailleurs fort différente en Espagne, de ce qu'elle est en Grèce ou en Italie. Un nombre croissant d'oléiculteurs s'imposent les contraintes liées à la production d'huile commercialisée sous label AOP ou IGP, assurément parce que cela se traduit par un prix de vente plus élevé. En d'autres termes, les consommateurs ou plus largement le marché ont des préférences et les expriment à travers une différenciation des prix des huiles sur des critères de qualité. Nous ne voyons pas quel besoin il y aurait d'une intervention de l'institution communautaire dans ce mécanisme.

En revanche, il y a nécessité que l'institution communautaire crée les conditions d'une information précise et fiable des consommateurs, homogène à travers l'ensemble de l'Union, sur la nature de l'huile qu'ils achètent et qu'elle leur garantisse que ce produit offre toutes les garanties souhaitables en matière de sécurité alimentaire. Nous avons indiqué plus haut que l'OCM Huile d'Olive, sur la base des propositions formulées par la Commission dans sa communication sur la politique de la qualité, satisfait à cette exigence, la mise en application des Règlements correspondants et le contrôle relevant de la responsabilité des Etats membres.

9.3.4 Lier le paiement de l'aide au respect de bonnes pratiques agricoles

Même si l'on peut discuter le caractère de gravité de ses impacts, il n'est guère contestable que l'oléiculture exerce sur l'environnement des effets qui peuvent être néfastes, et que ces risques augmentent avec l'intensification du processus de production (Cf. Chapitre 8, § 8.2). Le fait de laisser le sol entre les oliviers hors de toute couverture végétale, le travail du sol dans le sens de la pente, l'utilisation des herbicides, engrais, et produits phytosanitaires en

doses excessives, le recours à l'irrigation dans des zones où les ressources hydriques sont menacées d'épuisement sont des pratiques susceptibles de provoquer des dommages à l'environnement.

Ces risques écologiques peuvent être considérablement réduits par le respect de pratiques agricoles adaptées : maintien d'un couvert herbacé entre les arbres, travail du sol selon les courbes de niveau, enfouissement des bois de taille après broyage, apports d'engrais proportionnés aux besoins des arbres, traitements phytosanitaires subordonnés à l'existence d'une menace, etc. Cet ensemble de pratiques écologiquement recommandables peut être recensé et décrit dans des Codes de Bonnes Pratiques Oléicoles tenant compte, le cas échéant, des spécificités régionales.

L'OCM Huile d'Olive pourrait contribuer, dans un premier temps, à la formulation de ces bonnes pratiques. La ligne budgétaire affectée aux actions pour la qualité pourrait être, avec l'accord des Etats membres, utilisée à cet effet. Dans un second temps, il pourrait être envisagé d'accorder aux oléiculteurs qui respectent ces pratiques une prime à l'hectare qui viendrait s'ajouter à l'aide à l'hectare. Si les risques écologiques sont jugés sérieux, on pourrait même concevoir d'aller plus loin encore et de conditionner le versement de l'aide à l'hectare au respect de ces pratiques.

Cette modulation de l'aide selon que les oléiculteurs respectent ou non le code des bonnes pratiques oléicoles devrait se faire à budget constant. Ce pourrait être le cas si cette mesure s'inscrivait dans le système de modulation dynamique obligatoire que la Commission propose d'instituer dans la Communication "Révision à mi-parcours", lequel consiste à diminuer graduellement les ressources affectées aux aides directes pour financer des mesures agro-environnementales ou d'aide aux régions défavorisées. Au demeurant, ce transfert de ressources des aides directes vers des mesures relevant du développement rural est d'ores et déjà possible, mais à l'initiative des Etats membres, qui n'ont pas montré beaucoup d'empressement à faire usage de cette possibilité.

Un des reproches adressés au régime d'aide aux petits producteurs, lorsque celui-ci existait encore, est que certains oléiculteurs percevaient indûment cette aide forfaitaire alors même qu'ils n'exploitaient pas leurs oliveraies. D'autres, après avoir perçu l'aide forfaitaire, livraient leurs olives au moulin par l'intermédiaire d'un voisin relevant du régime des grands producteurs et percevaient ainsi une seconde fois l'aide à la production.

L'attribution d'une prime pour respect des bonnes pratiques oléicoles serait un moyen de limiter les cas de paiement de l'aide à l'hectare au titre d'oliveraies laissées à l'abandon. Cette source de gaspillage de l'aide devrait même disparaître totalement si le paiement de l'aide était entièrement subordonné au respect de ces pratiques.

9.3.5 Etudier les impacts environnementaux du moulinage des olives et des autres activités industrielles de la filière oléicole

Le moulinage des olives pour la fabrication de l'huile s'accompagne de la production d'eaux résiduelles à fort contenu en matière organique. Le procédé traditionnel d'élimination de ces eaux résiduelles par épandage dans les champs est sans dommage pour l'environnement pour autant que les volumes épandus ne soient pas trop importants. Le développement et la concentration de la production oléicole imposent d'envisager d'autres solutions. Cette question a trouvé un regain d'actualité avec le passage à la technique de centrifugation à deux phases, qui aboutit à l'accumulation de tonnages importants de déchets dans les entreprises d'extraction de l'huile de grignons.

Il est souhaitable que la Commission Européenne, comme elle l'a fait pour les impacts environnementaux de la culture de l'olivier, commande une étude sur les incidences sur l'environnement de la production de l'huile d'olive par les moulins et des autres activités industrielles de la filière oléicole.

9.3.6 Subordonner l'agrément des moulins à la mise en œuvre de dispositifs de traitement et d'élimination des eaux usées

L'étude évoquée ci-dessus sur les impacts environnementaux de l'industrie oléicole devrait permettre d'évaluer l'ampleur des problèmes et déboucher sur des recommandations plus précises que celles qui peuvent être présentées ici.

Une piste envisageable est de mettre comme condition à l'agrément des moulins qu'ils aient mis en place des solutions techniques appropriées leur permettant d'éliminer les eaux usées que génère leur activité sans polluer l'environnement. Les conditions d'agrément des moulins par les Etats membres, telles qu'elles sont énoncées par l'article 13 du Règlement n° 2261/84, visent exclusivement à limiter les risques de fraude sur les tonnages produits, et donc aidés. Elles font référence à la capacité réelle de trituration de ces moulins, à l'acceptation de contrôles, à la tenue d'une comptabilité-matière. Rien n'interdit toutefois aux Etats membres, agissant de leur propre initiative, de subordonner l'agrément des moulins au respect de normes environnementales. Ce qui est proposé ici est d'inclure expressément cette exigence dans la réglementation communautaire relative à l'aide.

Comme c'est déjà le cas aujourd'hui, l'aide à la production serait versée aux seuls oléiculteurs qui livrent leur récolte à un moulin agréé ou la vendent comme olives de table. Dans un système d'aide à l'hectare, la preuve que cette condition est satisfaite pourrait être apportée par la présentation d'un bon de livraison des olives délivré par un moulin agréé ou par un commerçant-grossiste en olives de table. Le contrôle de l'aide n'en serait pas considérablement alourdi.

Bien évidemment cette mesure devrait être annoncée plusieurs années avant son entrée en application afin de permettre aux moulins de prendre les dispositions nécessaires à leur agrément. Les ressources du FEOGA-Orientation et les fonds structurels pourraient être mis à contribution pour aider au financement des investissements correspondants.

9.3.7 Aider au maintien de l'activité oléicole dans les zones menacées de désertification

L'oléiculture est dans certaines zones de demi-montagne et relativement arides des pays méditerranéens de l'Union Européenne une activité agricole qui n'a guère d'alternative. Si cette activité n'assure pas aux exploitants un revenu suffisant, ces zones sont menacées de désertification.

Le système actuel d'aide à la production, puisqu'elle proportionne le montant de l'aide au rendement, soumet à une discrimination les oléiculteurs installés dans ces zones difficiles. Le passage à une aide à l'hectare, pour autant qu'elle ne soit pas modulée en fonction des rendements historiques, ferait disparaître cette discrimination.

Mais on pourrait également juger souhaitable de faire bénéficier ces zones d'une "discrimination positive". Celle-ci pourrait prendre la forme d'une aide à l'hectare à taux majoré, étant entendu que, comme pour la prime aux bonnes pratiques, cette majoration devrait être financée par prélèvement sur l'enveloppe budgétaire de l'aide à l'hectare dans le cadre d'un mécanisme de modulation facultatif ou obligatoire.

Ceci étant, les difficultés rencontrées par les oléiculteurs installés dans des zones arides et de semi-montagne d'Europe du Sud ne tiennent pas à ce qu'ils cultivent des oliviers, et ne sont pas d'une nature différente de ceux que rencontrent les agriculteurs installés dans des zones à faible potentiel agricole en Finlande, Suède ou Allemagne. La prise en compte de ces difficultés nous semble donc relever davantage de la politique générale d'aide aux zones difficiles et sous menace de désertification que de l'OCM Huile d'Olive.

9.3.8 Maintenir le régime TPA et envisager une ouverture du marché

Le régime TPA a fait preuve de son efficacité pour permettre aux exportateurs européens d'huile d'olive de maintenir leurs parts de marché à l'exportation dans les périodes de renchérissement des prix de l'huile d'olive en Europe (Cf. Chapitre 5, § 5.2). Ce dispositif devrait donc être maintenu.

Ceci étant, l'Union Européenne représente à elle seule plus des trois-quarts de la production mondiale d'huile d'olive et une proportion équivalente de la consommation mondiale. En moyenne sur la décennie 90, elle a importé 130.000 tonnes d'huile d'olive par an sur les 200.000 tonnes exportées par les autres pays producteurs du bassin méditerranéen, dont une partie importante en régime TPA ou dans le cadre du quota ouvert à la Tunisie, donc hors droits de douane. Ces importations ont notamment permis aux industriels européens du secteur de conserver les positions dominantes qu'ils détiennent sur le marché mondial de l'huile d'olive en bouteille. Dans ces conditions, on peut se demander s'il est justifié de maintenir une protection du marché intérieur européen de l'huile d'olive et s'il ne conviendrait pas plutôt, dans le cadre de l'établissement d'une zone de libre échange entre l'Europe et les pays méditerranéens telle que prévue par la Déclaration de Barcelone, d'envisager l'ouverture du marché européen de l'huile d'olive.

9.3.9 Maintenir l'aide au stockage privé dans les situations de crise manifeste

La production d'huile d'olive enregistre d'année en année de fortes fluctuations alors que la demande évolue sur une tendance monotone. Dans ces conditions, on a montré que le stockage évite aux producteurs les pertes de revenu qui résulteraient de ce que les tonnages vendus à prix faible sont plus importants que les tonnages vendus à prix élevé (Cf. Chapitre 7, § 7.2). Ceci fait du stockage une activité rentable qu'il ne serait pas justifié de subventionner.

Cependant, si une récolte atteint un niveau exceptionnellement élevé, ou s'il advient que se succèdent plusieurs années de forte récolte, le stockage ne suffit plus à prévenir l'effondrement des prix. Plus exactement, le gonflement des stocks pèse sur les prix (Cf. Chapitre 7, § 7.1.5), qui peuvent alors chuter très profondément. Dans une telle situation, il est légitime que le budget communautaire, dans le souci de préserver l'intégrité du secteur, intervienne pour financer les frais de stockage.

Le dispositif actuel, qui restreint l'aide au stockage privé aux situations de crise manifeste caractérisées par la baisse des prix en deçà de seuils relativement faibles et le maintien en stock pour une durée d'un an, devrait donc être maintenu.

9.3.10 Poursuivre les campagnes de promotion

La production oléicole de l'Union Européenne a connu dans les années 90 un développement très rapide. Mais la croissance des débouchés a été elle-même assez forte pour que cette production en forte expansion puisse s'écouler sans crise majeure. Cela est dû, en particulier, à la très rapide progression de la consommation d'huile d'olive, à partir d'un niveau très bas, dans les pays non –producteurs de l'Union Européenne et dans un certain nombre de pays tiers importateurs.

L'évaluation, commanditée par la Commission Européenne, des programmes de promotion des produits agricoles financés par le budget communautaire, notamment en faveur de l'huile d'olive, a conclu à l'utilité et à l'efficacité de ces programmes.

Au cours des prochaines années la production européenne d'huile d'olive devrait continuer à progresser rapidement du fait de la montée en régime des plantations nouvelles des années 90, y compris celles qui ont été entreprises après Mai 1998, et du fait d'un système d'aide qui incite à l'intensification de la production. Dans ces conditions, les actions menées pour promouvoir l'huile d'olive sur des marchés nouveaux devraient être poursuivies.

De fait, la décision a été prise de poursuivre ces campagnes. Toutefois, considérant que ces actions sont de l'intérêt des Etats membres producteurs et des professionnels du secteur, il a été convenu que les Etats membres producteurs participeraient au financement de ces actions à hauteur de 20% et les opérateurs de la filière oléicole à hauteur de 30%, le budget communautaire prenant à sa charge les 50% restant. Un effet positif de cette mesure devrait être d'inciter les opérateurs du secteur oléicole à se structurer en organisation interprofessionnelle là où cela n'existe pas.