

# Agrosynergie

Groupement Européen d'Intérêt Economique

Contrat cadre n° 30-CE-0197396 /00-06



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

*Résumé synthétique*

Novembre 2009

# Agrosynergie

Groupement Européen d'Intérêt Economique

Le Groupement est constitué par les sociétés suivantes :

**ORÉADE-BRÈCHE Sarl**

64 chemin del prat - 31320 Auzeville FRANCE

Tél. : + 33 5 61 73 62 62 Fax : + 33 5 61 73 62 90

Mail : [t.clement@oreade-breche.fr](mailto:t.clement@oreade-breche.fr)

et

**COGEA S.p.**

Via Po 9 - 00198 Roma ITALIE

Tél. : + 39 6 853 73 518 Fax : + 39 6 855 78 65

Mail : [fantilici@cogea.it](mailto:fantilici@cogea.it)



*Consulenti per la Gestione Aziendale*

Novembre 2009

Cette étude, financée par la Commission européenne, a été réalisée par le GEIE AGROSYNERGIE. Les analyses, les conclusions et les points de vue qui y sont présentés n'engagent que les auteurs et ne reflètent pas nécessairement les positions de la Commission européenne.

L'objet de cette évaluation est d'analyser les effets des instruments de soutien au secteur de l'olive depuis son introduction au Régime de paiement unique (RPU) en 2006 (règlement (CE) n°1782/2003 du Conseil). Elle prend en compte l'intégration de l'aide à la production dans le RPU, le RPU à la surface à Chypre, le découplage partiel (Espagne), l'article 69 (Grèce et Portugal), le soutien aux programmes de travail des organisations d'opérateurs du secteur (Italie, Grèce et France), les paiements directs nationaux complémentaires et aides d'Etat à Chypre. L'évaluation porte sur l'efficacité, l'efficience, les effets non attendus et la cohérence externe de ces mesures. Ces critères sont analysés sur la base : de données statistiques, de données du Réseau d'information comptable agricole (RICA) et de cinq études de cas réalisées en Andalucía (Espagne), Puglia (Italie), Alentejo (Portugal), Crète (Grèce) et à Chypre. Les principales limites de l'évaluation sont liées au manque de recul vis-à-vis de la réforme introduite depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2006 dans ce secteur, accentué par l'inertie caractérisant le secteur oléicole et par un contexte de prix de marché très particulier ces dernières années (prix très élevés d'octobre 2005 à mai 2006 puis baisse de 50 % entre 2006 et 2009).

### **Effets des instruments sur la production d'olives : quantités, surfaces et localisation**

Le passage d'une aide couplée à la tonne à une aide découplée a, en théorie, l'effet de redonner au marché l'influence majeure sur le choix des producteurs. En général, cela devrait à court terme entraîner une réduction de l'intensification dans les systèmes intensifs et un abandon de la production dans les systèmes où le produit de la vente ne compense pas les coûts de production. A plus long terme, les effets devraient être une diminution des surfaces, et une localisation renforcée de la production dans les zones à avantages comparatifs (plaines mécanisables et irrigables). Le maintien d'aides couplées pourrait en partie limiter ces effets.

En fait, l'analyse des données montre depuis les années 1980 une tendance à la hausse des surfaces, qui s'accompagne d'une intensification de la production (densité de plantation, mécanisation, irrigation, variétés), dans les zones de plaine irrigables. Ces évolutions sont liées aux mesures d'avant réforme (aide à la production et soutiens du 2<sup>d</sup> pilier de la PAC) et à des facteurs externes (augmentation du coût de la main d'œuvre, prix de vente et demande élevés).

Il est trop tôt pour étudier les effets de la réforme sur les surfaces. On peut cependant dire que l'arrachage des oliviers devrait être limité par son coût, par l'absence d'alternatives agricoles dans de nombreuses zones olivicoles et par les Bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE) qui soumettent l'activation des droits à paiement unique (DPU) au respect de règles d'interdiction d'arrachage en Espagne, en Italie et au Portugal.

Concernant l'intensification de la production, elle semble se poursuivre après réforme. Toutefois, on observe en fin de période des phénomènes de non récolte (surtout dans les systèmes traditionnels extensifs), dont l'ampleur est difficile à estimer, et de baisse de l'utilisation d'engrais. Le découplage contribue à ces évolutions, mais c'est la baisse des prix de l'huile (et la hausse du prix des intrants) qui en sont le principal moteur. Ces évolutions, et dans les cas extrêmes l'abandon de la production, pourraient s'amplifier si les conditions de marché restaient dégradées. L'abandon des systèmes traditionnels extensifs aurait des effets environnementaux (augmentation des risques d'incendie et d'érosion des sols), paysagers et socioculturels négatifs. En effet, bien que les BCAE incluent des règles d'entretien minimal des terres, leur efficacité dépendra toutefois des niveaux de soutien dont bénéficient les exploitations : s'ils sont trop faibles (cas de petites exploitations peu productives), ces exploitations pourraient facilement y renoncer.

En ce qui concerne les exceptions au découplage (découplage partiel en Espagne et article 69 en Grèce et Portugal), aucun effet sur les surfaces et la production n'a été mis en évidence.

### **Effets des instruments sur la qualité**

En théorie, le découplage des aides à la production devrait lever les effets distorsifs du régime précédent et bénéficier à la qualité dans la mesure où la rentabilité relative de la production de qualité, serait devenue meilleure dans le contexte découplé. Toutefois, en oléiculture qualité et quantité ne sont

pas toujours antagonistes. De plus, le marché n'intervient pas seul sur la rentabilité de la production de qualité : les instruments du RDR, les normes commerciales, les innovations technologiques, la structure de la filière, jouent également sur l'offre agricole à moyen terme.

Il est trop tôt pour observer les éventuels effets de la réforme sur la qualité de la production. En revanche, on peut souligner que la conjoncture actuelle de prix bas (2008-2009) est défavorable à la production de qualité, puisqu'elle incite les producteurs à réduire les coûts de production. Pourtant, la demande des consommateurs est favorable à la hausse des volumes d'huile de qualité. En dehors de cet aspect conjoncturel, l'analyse des différentiels de prix, des évolutions des volumes et de la demande des consommateurs permet de conclure que :

- Pour les huiles vierges, en **Italie du Nord** et au **Portugal** où il existe un différentiel de prix au producteur en faveur des huiles extra-vierges, la dynamique de production de qualité est renforcée par le découplage. En revanche, en **Espagne** où l'huile extra vierge est peu valorisée, la stratégie "qualité" ne devrait pas se développer.
- Pour les AOP/IGP, les dynamiques et rentabilités de production dépendent de chacune des AOP/IGP mais la structure actuelle des principales filières de commercialisation (via les grandes et moyennes surfaces) permet mal une redistribution de la valeur au producteur. Or, la réforme n'intervient pas sur ces aspects.
- Pour la production biologique, les facteurs d'évolution de la filière sont peu liés aux instruments évalués. Son développement se heurte principalement aux difficultés de transformation et commercialisation. Par ailleurs, la production biologique bénéficie de soutiens du RDR élevés dont dépend fortement son maintien.

Dans les deux Etats où l'article 69 a été mis en œuvre, les critères d'éligibilité sont pertinents par rapport à l'enjeu de la qualité. Toutefois au **Portugal**, la distribution de l'aide est trop large et peu pertinente (ensemble huiles vierges et extravierges). De plus, le choix d'une aide au volume limite sa cohérence, car il défavorise les AOP qui ont des rendements faibles. En **Grèce**, le choix d'une aide à l'hectare évite cet effet pervers. Cependant, en accordant un soutien identique aux productions intégrées (PI), biologique et AOP/IGP, l'aide incite en fait, les producteurs à développer la moins contraignante, soit la PI.

Enfin, les programmes de travail des organisations d'opérateurs en **Italie**, en **Grèce** et en **France** ont porté de manière significative sur des actions d'amélioration de la qualité et de traçabilité, avec des effets positifs d'après les entretiens.

### **Effet des instruments sur les prix**

En théorie, l'abandon des aides à la production supprime l'incitation à augmenter les volumes de production, ce qui devrait entraîner une hausse des prix. Or, on observe depuis 2006 une baisse générale et importante des prix producteurs. Cette baisse est due à la nature même de la production oléicole : inertie de la production, hausse des volumes liée aux plantations faites par le passé et à la concentration des pouvoirs de négociation par les embouteilleurs et la grande distribution. De plus, elle doit être replacée dans le contexte actuel de la baisse générale des prix des produits agricoles. Le **régime de soutien au secteur est un facteur de second ordre** par rapport à tous ces facteurs.

### **Effets structurels des instruments sur le secteur**

En théorie, la réforme devrait se traduire par une sortie des exploitations les moins performantes. Cela pourrait modifier la structure du secteur productif. L'analyse des données de l'enquête structure montre une concentration des surfaces oléicoles ces dernières décennies. Toutefois, après la réforme, en **Puglia**, **Andalucia** et **Crète**, on constate une augmentation du nombre d'exploitations qui peut être liée à une entrée dans le secteur de nouveaux producteurs. En **Alentejo**, on observe au contraire une concentration encore plus importante des surfaces qui peut s'expliquer par la disparition d'exploitations peu rentables.

Le soutien aux programmes de travail des organisations d'opérateurs semble encourager l'adhésion des producteurs aux organisations et peut donc constituer (en **Italie**, en **France** et en **Grèce**) un outil de structuration du secteur.

### **Effets des instruments sur la compétitivité**

#### *Analyse de la rentabilité*

L'analyse est basée sur les données du RICA 2003 à 2006, ce qui limite l'**analyse des évolutions de la rentabilité suite à la réforme** (données 2006 uniquement). De plus, le RICA exclut les exploitations non professionnelles qui sont très nombreuses dans le secteur. L'analyse est toutefois intéressante pour comprendre les facteurs de rentabilité des exploitations professionnelles spécialisées à plus de 50 % (échantillon étudié).

On constate que sur la période avant réforme les aides représentent souvent une part importante de la rentabilité (de 30 à 80 % selon les régions). Les écarts de rentabilité entre les productions irriguée et non irriguée, ne sont pas toujours clairs (ils le sont en Puglia mais pas en Andalucía). La rentabilité par unité de travail des exploitations de grande dimension économique est nettement supérieure à la moyenne globale (de +40 à +175%).

D'après la littérature et les entretiens, les exploitations non professionnelles semblent peu rentables voire pas du tout. Elles se maintiennent pourtant car ces oléiculteurs sont pluriactifs et attribuent une forte valeur patrimoniale à leurs oliveraies.

#### *Estimation de la sensibilité à la baisse des prix amorcée en 2006*

Nous avons analysé la sensibilité des exploitations à une baisse des prix. Cette analyse présente des limites importantes en raison de l'utilisation d'un échantillon RICA (moyenne 2005-2006) qui exclut les exploitations non professionnelles et d'autres hypothèses fortes. Elle montre toutefois que même en situation de marché favorable (prix moyen 2005-2006), seuls 40 % (hors DPU) à 60 % (avec DPU) des exploitations peuvent rémunérer la main d'œuvre familiale au salaire moyen de leurs employés. Avec des prix bas (situation de 2009), ces proportions tombent respectivement à 15 et 29 %. Dans la réalité, les exploitants acceptent des revenus inférieurs au coût d'opportunité du travail estimé (retraités, espoir d'amélioration du revenu, rente foncière, autre activité, etc.). D'où le maintien d'exploitations qui apparaissent non rentables dans notre simulation.

Contrairement aux attentes, les exploitations qui seraient le plus touchées par une diminution des prix ne se situent pas nécessairement dans une zone défavorisée (sauf en **Crète**) et ne sont pas forcément les plus petites exploitations (**Crète** et **Puglia**).

#### *Rentabilité de l'oliviculture par rapport aux cultures alternatives*

De nombreuses oliveraies occupent des zones marginales où il n'y a pas d'alternatives agricoles, et donc pas de compétition entre cultures. Dans les zones avec alternatives, depuis de nombreuses années l'olivieraie intensive s'est étendue (sauf en **Puglia**) qui montre une rentabilité escomptée à terme au moins égale à celle des cultures alternatives (même si le RICA amène à des conclusions souvent différentes).

### **Effets des instruments sur le revenu des producteurs**

Théoriquement, le choix d'un découplage sur référence historique n'a pas d'effet sur les niveaux individuels de soutien et ne devrait pas avoir d'effet sur le revenu des producteurs.

En pratique, l'importance des producteurs non professionnels et/ou pluriactifs et la diversité des systèmes de production rendent difficiles une estimation des niveaux de revenu. De plus, ces dernières années la baisse de moitié des prix a fortement impacté les revenus.

En termes **d'équité**, les choix de mise en œuvre des exceptions au découplage (en **Espagne**, en **Grèce** et au **Portugal**) n'ont pas permis une redistribution des soutiens vers un groupe défini d'exploitations, ni par conséquent la réduction des hétérogénéités entre exploitations et/ou entre régions.

### **Cohérence entre les instruments et le second pilier de la PAC**

Nous n'avons pas constaté de contradiction ou d'incohérence entre les DPU et les mesures du RDR sur les thèmes de la compétitivité, de la qualité, de l'environnement et du social. Bien que les aides du 2<sup>nd</sup> pilier de la PAC apparaissent comme le facteur majeur de développement des pratiques respectueuses de l'environnement et de la production de qualité dans le secteur, il existe, au niveau de la réglementation communautaire, un risque de redondance entre les deux piliers sur ces thèmes. De fait, on relève plusieurs instruments visant à développer la production biologique, intégrée et AOP/IGP, dont il est parfois difficile de comprendre clairement la logique en l'absence de stratégie officielle pour le secteur oléicole : article 69, aides pour les régimes de qualité alimentaire du RDR, mesures agro-environnementales et programmes de travail. En Italie, les aides à l'investissement du RDR et les programmes de travail peuvent aussi avoir des points de chevauchement.

### **Efficiences des instruments**

L'efficacité est très difficile à étudier. En termes de maintien et de stabilisation du revenu des producteurs, les paiements découplés sont, par construction, très efficaces, puisque le soutien est direct, sans obligation de production. Seuls les coûts de gestion et le niveau d'exigence de la conditionnalité peuvent en réduire l'efficacité. D'après les entretiens le régime est globalement simplifié mais le maintien de soutiens couplés peut être source de complexité.

### **Cohérence des instruments avec les principes de la réforme de 2003 et les objectifs globaux de l'UE (croissance, emploi, développement durable et Traité de Rome)**

Les instruments sont cohérents avec les principes de la réforme de 2003 et les objectifs globaux de l'UE : maintien des emplois et des revenus agricoles, mise en place d'une structure des incitations, basée sur la demande du marché, meilleure compétitivité des exploitations, progrès technique, protection de l'environnement.

Cependant, le manque de prise en compte des disparités structurelles et naturelles et des spécificités de l'oléiculture dans les choix de mise en œuvre, des exceptions au découplage notamment, n'est pas cohérent avec les objectifs de cohésion sociale et de compétitivité à long terme. La poursuite d'une compétitivité élevée apparaît en effet difficilement compatible avec le maintien des exploitations traditionnelles extensives et l'occupation des zones marginales.

### **Recommandations**

Etant donné les effets positifs des programmes de travail sur la qualité, la commercialisation et le développement de techniques de production performantes et respectueuses de l'environnement, et leur rôle potentiel de structuration de la filière, nous recommandons de conserver les soutiens aux programmes de travail et d'envisager de les étendre à tous les Etats membres.

Malgré le manque d'efficacité de la mise en œuvre de l'article 69 en Grèce et Portugal dû au manque de ciblage des aides, nous recommandons de conserver les soutiens de ce type (article 68 maintenant), sous certaines conditions :

- formulation d'objectifs clairs, ambitieux et quantitatifs,
- définition de mesures concrètes de mise en œuvre et de critères de sélection (ex : densité, non irrigation, en lien si possible avec les LFA),
- ciblage autant que possible sur les systèmes traditionnels extensifs dont la valeur environnementale et sociale est largement reconnue.

Une révision du texte communautaire, serait souhaitable, si l'on veut donner à cet instrument un vrai sens.

Concernant la **qualité** de la production, principal atout de la filière huile d'olive par rapport aux autres huiles végétales produites à moindres coûts, nous recommandons en particulier :

- de s'assurer que toutes les AOP/IGP proposées par les groupes de producteurs expriment un véritable lien à un territoire spécifique et doter ainsi les producteurs d'un outil marketing fort permettant de promouvoir la qualité liée à l'origine,
- de lancer une réflexion sur les avantages et les inconvénients des dispositifs de labellisation englobant des territoires vastes,
- d'apporter un soutien financier à des mesures d'accompagnement (par exemple formations sur les stratégies marketing) aux organisations d'opérateurs mais aussi à d'autres structures (coopératives biologiques par exemple).

Plus largement sur la compétitivité, l'évaluation a montré que le morcellement de la structure foncière pouvait limiter la compétitivité des exploitations (en freinant les investissements en mécanisation notamment). Nous recommandons donc une restructuration foncière dans les zones concernées, en particulier dans les zones mécanisables (plaines).

Compte tenu des attributs du secteur, l'oléiculture participe fortement au maintien des paysages, à la préservation de l'environnement et au développement socio-économique des zones rurales, qui sont les préoccupations du RDR. Pour cette raison, la mise en cohérence et la coordination des instruments du 1<sup>er</sup> pilier avec le RDR doivent continuer à être une préoccupation permanente dans tous les territoires, afin d'assurer une meilleure synergie des soutiens et gérer ou éviter les chevauchements.