

Evaluation de la politique communautaire des oléagineux

Rapport final
Volume 1

Septembre 2001



Traverse d'Esopo 6, bte 9 B-1348 Louvain-la-Neuve - Tél.: 32 10 45 45 10 - Fax: 32 10 45 40 99

E-mail: ade@ade.be Web: <http://www.ade.be>

La présente étude, financée par la Commission Européenne, a été réalisée par la Société ADE. Elle a bénéficié de contributions de chercheurs de l'Institut National de la Recherche Agronomique (France).

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

Table des matières

VOLUME 1 - RAPPORT FINAL

CHAPITRE 1 - PRINCIPALES OBSERVATIONS, CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS.....	9
1.1 LA POLITIQUE COMMUNAUTAIRE DES OLÉAGINEUX	9
1.2 LES EFFETS DE LA RÉFORME 'MAC SHARRY' DE L'ORGANISATION COMMUNE DE MARCHÉ DES OLÉAGINEUX	10
1.3 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS.....	14
CHAPITRE 2 - LE MARCHÉ MONDIAL DES OLÉAGINEUX ET LA PLACE DE L'UNION EUROPÉENNE.....	15
2.1 LA PRODUCTION.....	15
2.2 LE COMMERCE MONDIAL DES OLÉAGINEUX.....	18
2.3 LE RÔLE DE PLAQUE TOURNANTE DE L'UE	19
2.4 LES PRIX INTERNATIONAUX.....	20
CHAPITRE 3 - LA POLITIQUE COMMUNAUTAIRE DES OLÉAGINEUX ET SES INSTRUMENTS.....	23
3.1 LES OBJECTIFS DE LA POLITIQUE COMMUNAUTAIRE DES OLÉAGINEUX.....	23
3.2 L'ORGANISATION COMMUNE DES MARCHÉS DES OLÉAGINEUX AVANT LA RÉFORME DE 1992.....	23
3.3 L'ORGANISATION COMMUNE DE MARCHÉ DES OLÉAGINEUX SUITE À LA RÉFORME MAC SHARRY	26
3.4 LES MODIFICATIONS PRÉVUES DANS LE CADRE DE LA RÉFORME AGENDA 2000.....	31
CHAPITRE 4 - LES DÉVELOPPEMENTS DE L'OFFRE ET DE LA DEMANDE DE GRAINES OLÉAGINEUSES DANS L'UNION EUROPÉENNE	35
4.1 LES DÉVELOPPEMENTS DE L'OFFRE.....	35
4.2 LES DÉVELOPPEMENTS DE LA DEMANDE DE GRAINES OLÉAGINEUSES DANS L'UNION EUROPÉENNE	43
CHAPITRE 5 - LES CONDITIONS D'APPROVISIONNEMENT ET LA COMPÉTITIVITÉ DES INDUSTRIES DE TRANSFORMATION DES OLÉAGINEUX	47
5.1 LA POLITIQUE COMMUNAUTAIRE DES OLÉAGINEUX A-T-ELLE PERMIS D'ÉTABLIR DES CONDITIONS SATISFAISANTES D'APPROVISIONNEMENT DE L'INDUSTRIE DE TRANSFORMATION EN QUANTITÉ, QUALITÉ ET PRIX?	47
5.2 LA POLITIQUE COMMUNAUTAIRE DES OLÉAGINEUX CONTRIBUE-ELLE À AMÉLIORER LA COMPÉTITIVITÉ DE L'INDUSTRIE DE TRANSFORMATION COMMUNAUTAIRE ?.....	68
CHAPITRE 6 - INCIDENCE DU NIVEAU DES AIDES SUR LA PROFITABILITÉ DES CULTURES OLÉAGINEUSES	79
6.1 INTRODUCTION	79
6.2 EVOLUTION DES SURFACES EN OLÉAGINEUX DANS L'UE DEPUIS 1993.....	83
6.3 PROFITABILITÉ DES CULTURES OLÉAGINEUSES EN ALLEMAGNE.....	85
6.4 PROFITABILITÉ DES CULTURES OLÉAGINEUSES AU DANEMARK	90
6.5 PROFITABILITÉ DES CULTURES OLÉAGINEUSES EN ESPAGNE.....	93
6.6 PROFITABILITÉ DES CULTURES OLÉAGINEUSES EN FRANCE	97
6.7 PROFITABILITÉ DES CULTURES OLÉAGINEUSES EN ITALIE	100
6.8 PROFITABILITÉ DES CULTURES OLÉAGINEUSES AU ROYAUME-UNI.....	104

6.9 CONCLUSIONS SUR LES INCIDENCES SUR LA PROFITABILITÉ DES CULTURES OLÉAGINEUSES DU SYSTÈME D'AIDE APPLIQUÉ PENDANT LES CAMPAGNES 1993/94 À 1999/00.....	108
6.10 LE RÉGIME D'AIDE DE TRANSITION DE LA CAMPAGNE 2000/2001 MAINTIENT-IL UN NIVEAU SUFFISANT DE PROFITABILITÉ DE LA CULTURE DES OLÉAGINEUX PAR RAPPORT AUX UTILISATIONS ALTERNATIVES DU SOL?	109
CHAPITRE 7 - LES CHOIX DE PRODUCTION DES AGRICULTEURS	117
7.1 LE RÉGIME D'AIDE OLÉAGINEUX A-T-IL CONTRIBUÉ DE MANIÈRE SIGNIFICATIVE À LA MAÎTRISE DE LA PRODUCTION DE CÉRÉALES EXCÉDENTAIRES?	117
7.2 LA MÉCONNAISSANCE DU NIVEAU EXACT DE L'AIDE A-T-ELLE EU UNE INCIDENCE NOTABLE SUR LE CHOIX DE LA CULTURE 'OLÉAGINEUX'?	136
7.3 LE RÉGIME D'AIDE OLÉAGINEUX A-T-IL CONTRIBUÉ DE MANIÈRE SIGNIFICATIVE À L'AMÉLIORATION DES PRATIQUES AGRICOLES DANS LES RÉGIONS DE PRODUCTION?.....	142
CHAPITRE 8 - LES INCIDENCES RÉGIONALES DE LA POLITIQUE COMMUNAUTAIRE DES OLÉAGINEUX.....	149
8.1 LES EFFETS DES PLANS DE RÉGIONALISATION SUR LA LOCALISATION ET LA SPÉCIALISATION DE LA PRODUCTION D'OLÉAGINEUX DANS CERTAINS ETATS MEMBRES A-T-IL AMÉLIORÉ L'EFFICIENCE DE LA MESURE?	149
8.2 LE RÉGIME D'AIDE OLÉAGINEUX A-T-IL CONTRIBUÉ AU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET SOCIAL DES ZONES RURALES?	191
CHAPITRE 9 - L'EFFICIENCE DE LA POLITIQUE COMMUNAUTAIRE DES OLÉAGINEUX	201
9.1 COMPRÉHENSION ET APPROCHE DE LA QUESTION ÉVALUATIVE.....	201
9.2 EFFICIENCE DE LA POLITIQUE COMMUNAUTAIRE DES OLÉAGINEUX DU POINT DE VUE DES PRODUCTEURS AGRICOLES	202
9.3 EFFICIENCE DE LA POLITIQUE COMMUNAUTAIRE DES OLÉAGINEUX DU POINT DE VUE DES INDUSTRIES DE TRANSFORMATION	205
9.4 EFFICIENCE DE LA POLITIQUE COMMUNAUTAIRE DES OLÉAGINEUX DU POINT DE VUE BUDGÉTAIRE.....	209
9.5 CONCLUSIONS RELATIVES À L'EFFICIENCE DE LA POLITIQUE COMMUNAUTAIRE DES OLÉAGINEUX.....	220
CHAPITRE 10 - CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	221
10.1 INTRODUCTION.....	221
10.2 LES CARACTÉRISTIQUES DU RÉGIME D'AIDE ET LEURS EFFETS	222

VOLUME 2 - ANNEXES

ANNEXE 1 - Superficie, rendement et production des graines oléagineuses dans l'Union Européenne de 1970/71 à 1999/00

ANNEXE 2 - Marché intérieur européen des huiles et tourteaux de colza, tournesol et soja dans l'Union Européenne de 1964 à 2000

ANNEXE 3 - Bilans des ressources et utilisations de colza, tournesol et soja dans l'Union Européenne de 1986/87 à 2000/01

ANNEXE 4 - Prix internationaux des graines, huiles et tourteaux de colza, tournesol et soja de 1980 à 2000

ANNEXE 5 - Surfaces en colza, tournesol et soja ayant bénéficié de l'aide communautaire de 1993/94 à 1999/00

ANNEXE 6 - Dépenses du FEOGA-Garantie au titre de l'aide aux cultures de graines oléagineuses de 1980 à 1999

ANNEXE 7 - Missions dans les Etats membres: Guide d'entretien et rapports de mission en Allemagne, Danemark, Espagne, France, Italie et au Royaume-Uni

Chapitre 1 - Principales observations, conclusions et recommandations

1.1 La politique communautaire des oléagineux

L'Union Européenne est un opérateur majeur sur le marché mondial des oléagineux. Elle est en effet le premier importateur mondial de graines oléagineuses, le premier importateur et consommateur de tourteaux, le premier consommateur et le deuxième importateur de corps gras, le troisième tritrateur de graines oléagineuses, le sixième producteur de ces graines.

Conçue à l'origine, en 1966, comme un élément de la politique oléicole, l'Organisation Commune de Marché des Oléagineux présente alors certaines analogies avec celle des céréales, notamment la fixation annuelle pour le colza et le tournesol, puis pour le soja, d'un prix indicatif et d'un prix d'intervention, ce dernier étant de fait un prix minimum garanti aux producteurs par des achats à ce prix des organismes de stockage. Mais tandis que le marché communautaire des céréales fait l'objet d'une protection aux frontières, les graines oléagineuses d'importation, ainsi que leurs tourteaux, entrent dans l'Union hors droits de douane. Afin d'éviter que les tritrateurs et les fabricants d'aliments du bétail ne se détournent des graines communautaires, plus chères que les graines d'importation, ces industriels perçoivent du budget communautaire, pour chaque tonne de graine communautaire achetée, une aide directe réputée compenser le surcoût de ces graines.

Il faudra attendre la seconde moitié des années 70 pour que, suite à l'embargo mis par les Etats-Unis sur leurs exportations de soja, la politique communautaire des oléagineux prenne un tour actif et se donne pour objectif de soutenir le développement de la production communautaire de graines. Les prix indicatifs et d'intervention sont alors relevés, ce qui suscite une rapide expansion des superficies cultivées et de la production, cette dernière passant de 3,1 millions de tonnes en 1979 à 12,2 millions de tonnes en 1987.

Une première inflexion de la politique communautaire des oléagineux est intervenue en 1986. Le souci de contenir la montée des dépenses du budget agricole a conduit alors à fixer des seuils de production, dits Quantités Maximum Garanties. En cas de dépassement de ces QMG, les prix indicatifs et d'intervention des graines oléagineuses étaient abaissés, ce qui provoquait une diminution de la recette des producteurs. La croissance des superficies cultivées s'est néanmoins poursuivie, mais de manière plus heurtée, les rendements ont stagné ou régressé, et la production a plafonné. Pourtant, le coût budgétaire de la politique communautaire des oléagineux a continué d'augmenter.

En 1991, suite aux plaintes déposées auprès du GATT par le gouvernement des Etats-Unis à l'encontre de la politique communautaire des oléagineux, et dans le contexte d'une réforme générale de la politique agricole commune, communément appelée réforme Mac Sharry, la politique communautaire des oléagineux fera l'objet de changements plus radicaux. Le Règlement (CEE) n° 3766/91, du 12 décembre 1991, abolit le mécanisme de l'intervention à compter de la campagne 1992/93, entraînant l'abandon des prix indicatifs et d'intervention. Les importations de graines et de tourteaux restant libres de tout droit de douane, la disparition de l'intervention entraîne un alignement des prix intérieurs des graines sur les prix des graines importées. Dans ces conditions, l'aide aux tritrateurs et producteurs d'aliments du bétail n'a plus de raison d'être et disparaît.

également. Toutefois pour éviter que la baisse des prix intérieurs des graines n'entraîne une chute du revenu des producteurs, une aide directe est instituée au bénéfice de ceux-ci. Le taux à l'hectare de cette aide varie de région à région en fonction du rendement historique des oléagineux ou des céréales dans la région considérée. En outre, des ajustements sont apportés à cette aide en fonction du prix international des graines oléagineuses.

En juin 1992, le régime d'aide aux cultures oléagineuses sera intégré dans le cadre plus général de l'organisation des marchés des cultures arables ou COP (Céréales, Oléagineux, Protéagineux) défini par le Règlement (CEE) n° 1765/92. Mais le dispositif appliqué aux oléagineux continue de se différencier de celui en vigueur pour les céréales sous plusieurs aspects: l'absence d'un mécanisme d'intervention, alors que celui-ci est maintenu pour les céréales; l'importation des graines et tourteaux à droit de douane nul, alors que le marché des céréales reste protégé; un taux de référence de l'aide directe aux producteurs supérieur pour les oléagineux à ce qu'il est pour les céréales; un ajustement de cette aide en fonction des prix internationaux, alors que l'aide aux producteurs de céréales est fixe.

Suite à des négociations avec les Etats-Unis, une adjonction sera apportée à partir de la campagne 1994/95 à l'organisation de marché des oléagineux. Une Superficie Maximum Garantie est fixée pour l'ensemble de l'Union Européenne et répartie entre les Etats membres. S'il advient que la superficie totale cultivée en oléagineux dépasse ce plafond, les aides directes aux producteurs sont réduites au prorata du dépassement dans les pays à l'origine de cette situation.

Une nouvelle série de modifications de la politique agricole commune des oléagineux est en cours d'application. Cette nouvelle réforme, dite Agenda 2000, aura notamment pour conséquence d'aligner par étapes le taux de l'aide aux cultures oléagineuses sur celui appliqué aux céréales. Elle rendra caduque la Surface Maximum Garantie. L'ajustement du taux de l'aide en fonction du prix international des graines est supprimé.

1.2 Les effets de la réforme 'Mac Sharry' de l'Organisation Commune de Marché des oléagineux

L'évaluation dont rend compte le présent rapport visait à appréhender les effets de la réforme de 1992 de l'Organisation Commune de Marché des oléagineux. Elle s'intéresse donc à titre quasi exclusif aux évolutions enregistrées de la campagne 1992/93 à la campagne 1999/2000, les développements intervenus antérieurement ou depuis l'entrée en application de la réforme Agenda 2000 n'étant envisagés qu'autant qu'il est nécessaire pour la bonne intelligence de la période analysée.

Sur cette période, les questions évaluatives énoncées par le Cahier des Charges de l'étude invitaient à analyser les incidences de la réforme de 1992 dans un certain nombre de domaines:

- Les conditions d'approvisionnement et la compétitivité des industries de transformation des oléagineux;
- Le revenu des producteurs de graines oléagineuses et la rentabilité de ces cultures;
- Les choix de production des agriculteurs;
- Les incidences spécifiques de la régionalisation du système d'aide et le développement économique et social des régions;
- L'efficacité de la politique communautaire des oléagineux.

Conditions d'approvisionnement et compétitivité des industries de transformation

Après la réforme de 1992, comme avant celle-ci, les tritrateurs ont pu importer à droit de douane nul des graines oléagineuses originaires de pays extérieurs à l'Union Européenne, soit pour combler une insuffisance quantitative de l'offre communautaire de graines, soit encore en substitution de graines européennes. Cette liberté d'importer protège les industriels et l'Union Européenne elle-même contre le risque d'un défaut d'approvisionnement, pour autant du moins que les sources d'approvisionnement extérieures restent suffisamment diversifiées. La rapide expansion des cultures génétiquement modifiées que l'on observe depuis quelques années dans les principaux pays exportateurs de graines est à cet égard une source d'inquiétude, qui pourrait imposer une politique appropriée. Mais cette question ne se posait pas, ou du moins pas avec la même intensité qu'aujourd'hui, dans les années couvertes par l'étude.

La liberté d'importer garantit par ailleurs aux tritrateurs qu'ils ont à tout moment une alternative aux graines d'origine communautaire s'il apparaissait que celles-ci ne répondent pas à leurs exigences en termes de qualité et de prix. On a pu montrer (Cf. Chapitre 5), que les tritrateurs installés dans l'Union Européenne ont, au cours de la période étudiée, absorbé en presque totalité l'offre communautaire des trois graines oléagineuses - colza, tournesol, soja. C'est dire que l'offre communautaire satisfaisait à leurs exigences de qualité, régularité, ou disponibilité.

Le changement majeur introduit par la réforme de 1992 a porté sur le prix d'accès de l'industrie à la graine d'origine communautaire. Dans le régime antérieur, les tritrateurs achetaient les graines communautaires à un prix généralement supérieur à celui des graines importées, mais percevaient une aide compensatrice financée par le budget communautaire. Depuis la campagne 1992/93, l'aide aux tritrateurs (et aux industries de l'aliment du bétail utilisant des graines entières) a été supprimée, mais le mécanisme de l'intervention ayant été aboli, les prix des graines oléagineuses sur le marché intérieur européen ont eu tendance à s'aligner sur les prix des graines importées.

Le fait que les industriels aient absorbé l'intégralité de l'offre de graines communautaire indique suffisamment que le coût d'accès aux graines communautaires n'imposait à l'industrie aucun handicap de compétitivité, au contraire. Cette assertion est corroborée par le fait que les industriels européens ont été en mesure de maintenir ou d'accroître leurs parts de marché des huiles et des tourteaux tant sur le marché intérieur européen que sur les marchés tiers.

Dans le régime antérieur à 1992 l'aide directe aux tritrateurs était déterminée, au moins en théorie, par l'écart entre le prix indicatif des graines et leur prix à l'importation. Lorsque le coût réel d'accès aux graines communautaires était inférieur au prix indicatif, les tritrateurs bénéficiaient d'un transfert sans réelle justification économique que la réforme a éliminé. Ces aides directes aux transformateurs leur assuraient par ailleurs des gains spéculatifs que la réforme a également fait disparaître.

Revenu des producteurs de graines oléagineuses et profitabilité de ces cultures

Une conséquence majeure de la réforme de 1992 a été une forte baisse du prix des graines oléagineuses sur le marché intérieur européen, et par suite une forte diminution de la recette des producteurs. Mais en compensation les producteurs se sont vus allouer une aide directe à l'hectare. Il est légitime de se demander quel a été l'impact de ces changements, d'une part, sur le revenu des producteurs et, d'autre part, sur la profitabilité des cultures oléagineuses.

L'évolution des surfaces cultivées en graines oléagineuses et, en particulier, la mise en relation des surfaces cultivées avec la SMG fournit un premier élément de réponse à ces questions (Cf. Chapitre 6). Au cours de la période étudiée, la SMG communautaire a été dépassée à trois reprises. Au Royaume-Uni, la SMG a été dépassée au cours de chacune des six campagnes 1994/95 à 1999/00. Elle l'a été cinq fois en France, trois fois en Allemagne et en Italie, une fois en Espagne. Le Danemark est parmi les principaux producteurs européens d'oléagineux le seul où les superficies cultivées soient restées constamment en deçà de la SMG qui leur était allouée. Ces observations suggèrent que, à l'exception du Danemark et peut être de l'Espagne, les aides directes aux producteurs d'oléagineux ont maintenu, voire amélioré la profitabilité de ces cultures.

La comparaison des produits bruts et des marges, dans tous les cas où l'information disponible a permis de mener à bien ces calculs, entre les années 1989-91, immédiatement antérieures à la réforme, et 1996-98, postérieures à la réforme, suggère que dans tous les cas, sauf le Danemark, l'aide directe aux producteurs d'oléagineux a compensé, et parfois très au-delà de ce qui aurait été strictement nécessaire, la perte de recette subie par les producteurs. Le revenu des producteurs a donc été protégé.

Choix de production des agriculteurs

La réforme de l'organisation de marché des oléagineux s'est faite en même temps que des réformes à peine moins radicales étaient appliquées aux autres grandes cultures, céréales et protéagineux. Au-delà du constat que la profitabilité des cultures oléagineuses n'avait pas été fondamentalement altérée, on pouvait s'attendre à ce que des substitutions s'opèrent entre ces cultures alternatives.

Ces phénomènes ont été analysés par le moyen de simulations réalisées sur le modèle MECOP développé par l'INRA (Cf. Chapitre 7, § 7.1).

Ces travaux confirment qu'il y a bien concurrence au sein de la SCOP entre céréales et oléagineux, et que des modifications dans le niveau des aides tendent à induire des substitutions entre ces deux groupes de cultures. Ils suggèrent, en particulier, que les ajustements à la baisse opérés sur le taux de l'aide aux oléagineux du fait d'un niveau des cours internationaux supérieur au cours prévisionnel, ou du fait de dépassements de la SMG, ont suscité une certaine expansion des superficies cultivées en céréales et de la production correspondante au détriment des oléagineux. Mais ces effets ont été de faible ampleur, la superficie cultivée en oléagineux dans l'ensemble des six grands pays producteurs étant inférieure de 68.000 hectares à ce qu'elle aurait hypothétiquement été en l'absence d'ajustement des aides.

Un ajustement des aides directes aux oléagineux sur celles accordées aux céréales, comme le prévoient les mesures Agenda 2000, aurait eu des effets nettement plus amples avec un recul de la surface cultivée en oléagineux de plus de 380.000 hectares (-8,3%) contrebalancée par une augmentation du même ordre de grandeur de la surface cultivée en céréales.

Le Cahier des Charges de l'étude demandait également que l'on étudie les implications possibles sur les choix de production des agriculteurs des incertitudes qui pesaient, au moment de la décision d'ensemencement, sur ce que serait le niveau exact de l'aide. Les analyses menées sur ce point (Cf. Chapitre 7, § 7.2) suggèrent que le taux de l'aide a été dans la période considérée un facteur de variabilité du produit brut plus élevé pour les oléagineux que pour les céréales, mais que la variabilité globale du produit brut a été fortement atténuée par le mécanisme d'ajustement de l'aide en fonction du prix international des graines.

Enfin s'agissant des incidences de la réforme sur les pratiques agricoles (Chapitre 7, § 7.3) elles semblent avoir été d'une ampleur limitée. Tout au plus la diminution du prix des graines oléagineuses comparativement aux prix des engrais a-t-elle suscité une certaine tendance à l'extensification, celle-ci n'étant toutefois notable que dans les pays, tels le Danemark ou l'Allemagne, où sont appliquées des réglementations nationales visant à modérer la consommation d'engrais chimiques.

Incidences spécifiques de la régionalisation du système d'aide

La mise en œuvre de la réforme de 1992 de la politique communautaire des oléagineux impliquait que les Etats membres définissent des régions oléagineuses auxquelles sont attachés des rendements historiques des oléagineux ou des céréales, et par suite des taux d'aide différenciés. L'étude a tenté d'appréhender les conséquences de cette particularité du système d'aide (Cf. Chapitre 8, § 8.1).

Un premier constat est que les caractéristiques des plans de régionalisation diffèrent considérablement d'un Etat membre à l'autre, quant à la finesse du maillage retenu, l'option en faveur de rendements de référence céréaliers ou oléagineux et les modalités de calcul de ces rendements de référence, la régionalisation ou non de la SMG.

Il ressort par ailleurs de l'analyse, que le choix d'un plan de régionalisation à mailles larges a favorisé le déplacement des cultures oléagineuses à l'intérieur de chacune des grandes régions définies par le plan et, là où plusieurs cultures oléagineuses étaient en concurrence, poussé à la spécialisation dans l'une ou l'autre. A l'opposé, les plans de régionalisation à mailles fines ont eu tendance à maintenir les localisations et spécialisations préexistantes à la réforme. La possibilité offerte aux Etats membres de décider des caractéristiques de leurs plans de régionalisation leur aura ainsi permis de poursuivre, à travers une politique commune, des objectifs qui leur étaient propres.

S'agissant de l'impact de la réforme sur le développement régional (Cf. Chapitre 8, § 8.2) l'étude conclut qu'il a été très limité. Les capacités de transformation industrielles des graines sont restées majoritairement localisées dans les zones portuaires ou en bordure de fleuves, localisations qui offrent aux industriels la possibilité d'arbitrer entre des approvisionnements en graines communautaires ou en graines d'importation. Les petites unités situées dans l'intérieur des terres et traitant une production locale, notamment en Espagne, font difficilement face à la concurrence des grandes unités multi-graines.

Efficience de la politique communautaire des oléagineux

Comme indiqué plus haut, la politique communautaire des oléagineux mise en œuvre de 1992/93 à 1999/00 a assuré des conditions favorables d'approvisionnement de l'industrie et préservé la compétitivité de celle-ci en même temps qu'elle maintenait la rentabilité de ces cultures et protégeait le revenu des producteurs contre les effets de la baisse des prix des graines. Or le coût de cette politique pour le budget communautaire a diminué de quelque 600 millions d'Ecus par an dans l'Union Européenne à 12, et même de 850 millions d'Ecus si l'on exclut l'Espagne et le Portugal, qui étaient encore en début de période en phase de transition et ne bénéficiaient pas pleinement du nouveau régime.

L'analyse présentée dans ce rapport (Cf. Chapitre 9, § 9.4) donne à penser que cette économie budgétaire a deux origines. Elle s'explique à hauteur de 150 millions d'Euros par l'ajustement du taux des aides en fonction des prix internationaux des graines oléagineuses. Le complément viendrait de la disparition des transferts sans justification économique que généraient les aides directes versées aux tritrateurs lorsque ceux-ci achetaient des graines communautaires.

1.3 Conclusions et recommandations

Le système des aides aux cultures oléagineuses a fait l'objet en 1992 d'une réforme de grande ampleur marquée par la substitution totale d'un dispositif d'aides directes au soutien par les prix qui existait précédemment. En dépit du caractère radical de cette réforme, sa mise en application n'a provoqué que peu de changements dans l'économie globale du secteur et suscité par ailleurs des développements positifs: profitabilité maintenue des cultures oléagineuses; croissance de la production malgré une contrainte sur les surfaces cultivées; approvisionnement satisfaisant des industries de transformation; stabilité du revenu des producteurs; diminution du coût budgétaire.

Les réformes prévues dans le cadre du programme Agenda 2000 préservent l'essentiel des acquis de la réforme Mac Sharry, notamment l'alignement des prix intérieurs des graines sur les prix internationaux, et permettront en outre de lever la contrainte de la SMG.

L'aspect le plus disputé de cette nouvelle réforme est l'ajustement du taux de l'aide aux oléagineux sur celui des céréales. Cette mesure se justifie si l'on considère qu'il appartient au marché, et non à des incitants budgétaires, d'orienter les choix de production des agriculteurs. Elle se justifie également par le constat que l'efficacité des moyens budgétaires employés pour orienter les choix de production des agriculteurs, en l'occurrence pour les inciter à produire davantage d'oléagineux qu'ils ne le feraient spontanément, est très faible. Un développement possible pourrait toutefois conduire à la remettre en cause: une dégradation de la sécurité des approvisionnements de l'Europe, s'il se confirme que les cultures OGM s'étendent chez nos principaux fournisseurs et que, par ailleurs, le rejet par les consommateurs européens des produits génétiquement modifiés s'étend des huiles aux tourteaux.

On peut toutefois regretter que les mesures Agenda 2000 maintiennent de notables différences institutionnelles entre les régimes d'aide aux oléagineux et aux céréales.

Par ailleurs, certaines dispositions du programme Agenda 2000, si elles se justifient par le souci de ne pas donner prise à l'accusation d'accorder des aides spécifiques à ces cultures, peuvent être discutées. C'est ainsi que les aides aux oléagineux seront établies, région par région, sur la base des rendements de référence céréaliers, plutôt que par référence au rendement des cultures oléagineuses; c'est risquer de pénaliser les producteurs des régions qui obtenaient les meilleurs rendements et de faire obstacle à un développement privilégié de ces cultures dans les régions qui leur sont le plus propices. L'abandon du mécanisme d'ajustement de l'aide aux oléagineux en fonction inverse des prix paraît également regrettable. Cette disposition avait le mérite de stabiliser le revenu des producteurs, de conserver aux prix leur rôle d'indicateurs de l'état des marchés et d'accroître l'efficacité des dépenses budgétaires.

Chapitre 2 - Le marché mondial des oléagineux et la place de l'Union Européenne

Ce chapitre, comme les deux suivants relatifs respectivement à la politique communautaire des oléagineux et aux développements de l'offre et de la demande de graines oléagineuses dans l'Union Européenne, vise à fournir au lecteur, sous une forme concise, les éléments de contexte utiles à la bonne intelligence des analyses évaluatives présentées dans la suite du rapport.

2.1 La production

2.1.1 La production de graines

La récolte mondiale des 10 principales graines oléagineuses a représenté environ 298 millions de tonnes en 1999/2000, dont 166 millions pour le soja (56%), 42 millions pour le colza (14%), 34 millions pour les graines de coton (11%) et 27 pour celles de tournesol (9%). En dehors de l'arachide (21 millions de tonnes) aucune des autres cultures oléagineuses ne dépasse la barre des 6 millions de tonnes.

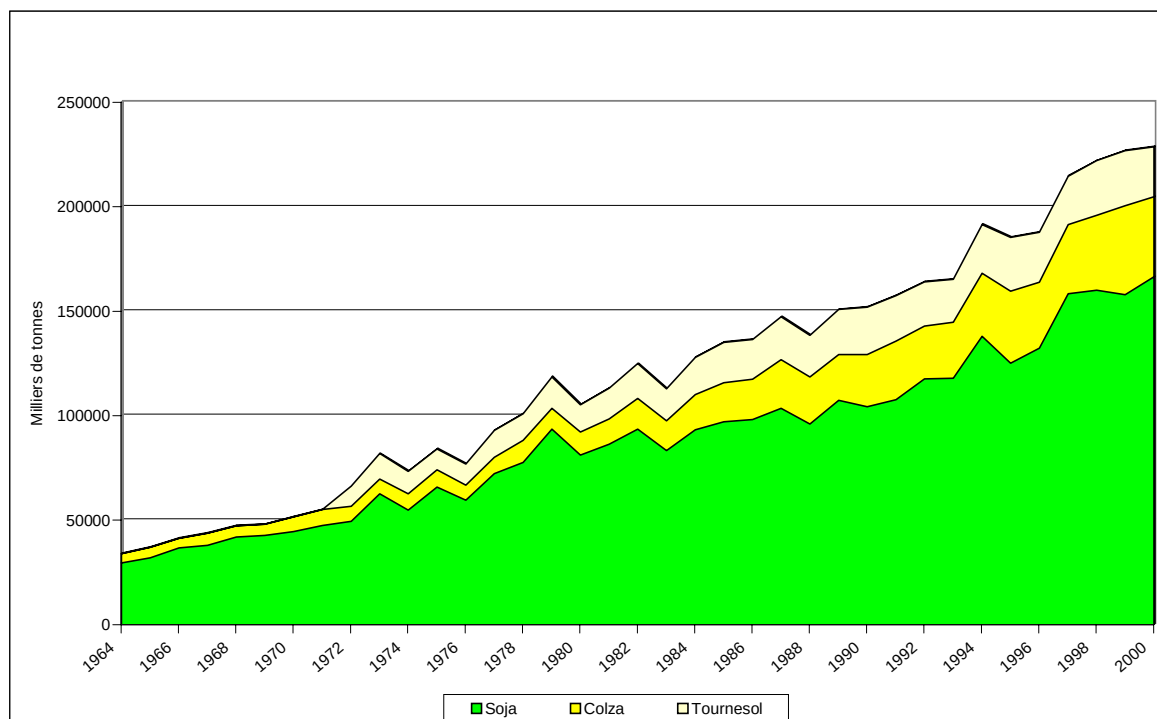
Au cours des 20 dernières années, cette production a connu un développement extrêmement rapide dans le monde avec une progression¹ de 137 millions de tonnes. Par rapport aux céréales, la croissance en tonnage de la production d'oléagineux est certes plus faible (548 millions de tonnes pour les céréales²), mais son taux de croissance est nettement plus élevé (96% contre 37% pour les céréales). Alors que l'augmentation de la production mondiale de céréales est presque entièrement imputable au seul progrès des rendements, la production mondiale d'oléagineux s'est accrue sous l'effet d'une augmentation conjointe des surfaces et des rendements, ces derniers ayant toutefois marqué une tendance au plafonnement dans les années 90.

En 1999/2000, la production mondiale de graines oléagineuses est largement dominée par cinq pays: les Etats-Unis avec près de 82 millions de tonnes (essentiellement sous forme de soja, mais aussi de coton, de tournesol et d'arachide), la Chine avec 43 millions de tonnes (sous forme de soja, de colza, de coton, d'arachide et pour un moindre tonnage de tournesol), le Brésil avec près de 33 millions de tonnes (sous forme pour plus de 95% de soja et d'un peu de coton, d'arachide et de tournesol), l'Argentine avec près de 28 millions de tonnes principalement de soja (plus de 20 millions de tonnes) et de tournesol (6 millions de tonnes), enfin l'Inde avec près de 23 millions de tonnes, sous forme principalement de coton, de colza, de soja et d'arachide, mais aussi de nombreux oléagineux secondaires (sésame, coprah, lin, ricin).

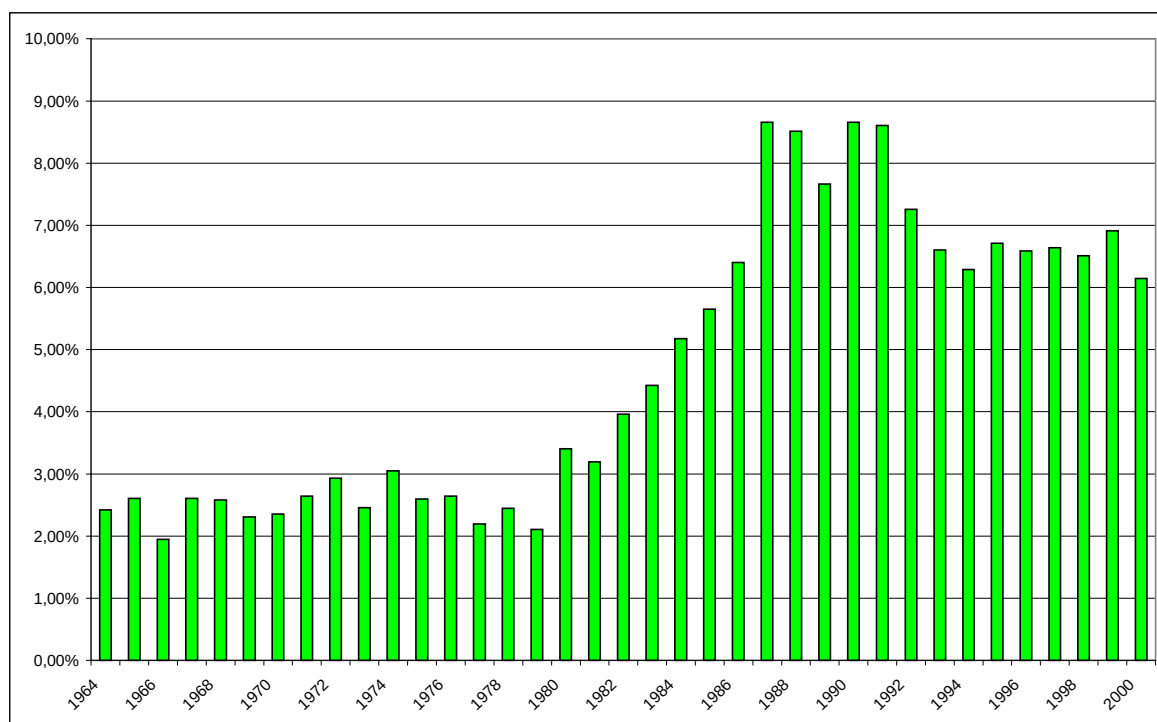
Globalement ces cinq pays représentent plus de 70% de la production mondiale.

¹ Moyenne 1995/96 à 1999/00 comparée à la moyenne 1975/76 à 1979/80.

² Y compris le riz brut non décortiqué "not milled"

Graphique 2.1 - Production mondiale de soja, colza, tournesol

Source : USDA, Base PSD

Graphique 2.2 - Part de l'UE-15 dans la production mondiale de soja, colza et tournesol

Source : USDA, Base PSD

L'Union Européenne à 15, avec une production d'environ 17 millions de tonnes en 1999/2000, en incluant la production de coton (540.000 tonnes) et de l'ensemble des graines de lin (550.000 tonnes), arrive en sixième position des producteurs de graines oléagineuses au niveau mondial, sensiblement devant le Canada et l'ensemble des pays de l'ex-URSS.

Sur longue période, alors que les surfaces n'ont commencé à croître significativement dans l'UE qu'à partir du début des années 80, elles ont connu leur plus forte croissance aux Etats-Unis entre 1965 et 1982; après une période de sensible recul, puis de stagnation, elles ont recommencé à croître à partir de 1992 avec une forte accélération depuis 1996 suite à la mise en place de la nouvelle loi agricole américaine (FAIR Act). En Amérique du Sud, la période de forte expansion a démarré à la fin des années 70 au Brésil et six ans après en Argentine. Le Canada de son côté s'affirme de plus en plus depuis une quinzaine d'années comme un acteur important du marché international des oléagineux (essentiellement du colza).

La surface en oléagineux dans l'UE, qui ne représentait qu'environ 5% de celle des Etats-Unis dans les décennies 60 et 70, a vu sa place croître très rapidement dans la décennie 80 pour culminer à plus de 20% en 1990. Sa part relative est en sensible diminution depuis cette date.

2.1.2 La trituration

La trituration mondiale de graines oléagineuses a porté sur environ 252 millions de tonnes en 1999/2000. Les quelque 46 millions de tonnes de graines, qui ont été récoltées au cours de cette campagne mais non triturées (il s'agit de soja pour 20 millions de tonnes et d'arachide pour 11 millions), correspondent d'une part à des augmentations des stocks de graines, et d'autre part à des utilisations directes de graines par les producteurs, notamment sous forme de semences, mais aussi en alimentation humaine et alimentation animale.

Dans la plupart des cas les graines oléagineuses sont triturées à proximité des lieux de production, les deux co-produits obtenus (huile et tourteau) étant alors commercialisés sur place ou exportés. Cependant, pour des raisons historiques et/ou économiques, certains pays ont développé des capacités de trituration qui fonctionnent partiellement ou totalement à partir de graines importées. C'est particulièrement le cas du Japon, de Taiwan et de la Corée du Sud, mais aussi dans une certaine mesure de l'ensemble de l'UE.

Pour satisfaire la demande de ces industriels, s'est développé au niveau mondial un important commerce de graines oléagineuses, particulièrement de soja, mais aussi de colza et de tournesol.

Compte tenu de l'apport de ces graines d'importation, l'UE à 15 représente actuellement la troisième zone de trituration mondiale avec près de 32 millions de tonnes travaillées, contre un peu plus de 48 aux Etats-Unis et 40 en Chine, sensiblement devant le Brésil et l'Argentine (environ 24 millions de tonnes pour chacun).

Globalement l'UE traite environ 12,5 % des graines transformées dans le monde contre 19% pour les Etats-Unis.

2.1.3 La production de tourteaux

La localisation de la production de tourteaux reflète de très près la géographie de la trituration mondiale avec cependant un biais qui tient aux différences de rendement en tourteau des différentes graines, nettement plus élevé pour le soja que pour l'ensemble des autres graines.

En dehors des Etats-Unis, du Brésil et de l'Argentine, qui sont exportateurs nets, on doit noter, outre le poids de la Chine (environ 28 millions de tonnes), celui de l'Inde (12 millions de tonnes), et celui du Japon (5,4 millions de tonnes).

2.1.4 La production d'huiles végétales

A coté des huiles de graines, on doit de plus en plus prendre en compte les huiles de palme et d'olive. Cette dernière, qui représente environ 2,3 millions de tonnes en 1999/2000, est pour l'essentiel produite (environ 78%), et aussi en grande partie consommée, dans l'UE. La production mondiale d'huile de palme, qui a connu une véritable explosion au cours des 20 dernières années, dépasse 20 millions de tonnes et est très fortement concentrée sur deux pays: la Malaisie (51% de l'offre mondiale) et l'Indonésie (31%). L'ensemble des autres pays du monde, y compris l'Afrique, qui était le berceau de cette culture, représente aujourd'hui moins de 4 millions de tonnes. Compte tenu du poids prépondérant pris par l'huile de palme sur le marché mondial et de la multiplicité de ses usages, elle est devenue un concurrent majeur pour tous les autres corps gras et influe de plus en plus, à coté de l'huile de soja, sur les cours mondiaux de toutes les autres huiles végétales.

Pour l'ensemble des corps gras animaux et végétaux, quatre pays se partagent 64% d'une production mondiale qui a atteint 113 millions de tonnes en 1999/2000: les Etats-Unis (15,7 millions de tonnes), l'UE (15,5 millions de tonnes), la Chine (14,1 millions de tonnes), la Malaisie (12,3 millions de tonnes), l'Indonésie (7,9 millions de tonnes) et l'Inde (6,8 millions de tonnes). Viennent ensuite le Brésil et l'Argentine avec moins de 6 millions de tonnes chacun.

2.2 Le commerce mondial des oléagineux

2.2.1 Le commerce mondial des graines

Le commerce mondial des graines oléagineuses, qui a représenté 58 millions de tonnes (hors commerce intra-communautaire) en 1999/2000 (soit 19% de la production mondiale), est constitué pour plus de 42 millions de tonnes (72%) par du soja, 9 millions de tonnes par du colza et 3,1 millions de tonnes par du tournesol.

Il joue un rôle fondamental dans l'approvisionnement en graines des industries de trituration de certains pays qui ne disposent pas d'assez de ressources locales. C'est le cas de l'UE, mais aussi des autres grands importateurs que sont le Japon, Taiwan, la Corée, le Mexique, mais aussi de plus en plus la Chine, qui tend à privilégier l'importation de graines sur celle de tourteaux et d'huiles.

Avec 27 millions de tonnes, les Etats-Unis sont de loin le premier fournisseur mondial devant le Brésil, l'Argentine, le Canada et le Paraguay. L'UE constitue une des zones de forte concurrence pour les différents fournisseurs de soja.

2.2.2 Le commerce mondial des huiles végétales

Avec 35.2 millions de tonnes en 1999/2000, c'est un peu plus de 30% de la production mondiale d'huiles végétales qui est échangé sur le marché international. Le palme, avec 14 millions de tonnes, et le soja, avec 7,2 millions, sont les deux produits leaders, mais ils ne représentent ensemble que 60% du total. Il reste donc une place importante occupée par les autres produits tels que les huiles de coton, de tournesol, de colza, de coco et de palmiste.

Les principaux exportateurs mondiaux sont la Malaisie, l'Argentine et l'Indonésie, qui arrivent loin devant les Etats Unis. Même si l'UE, les Etats-Unis et les autres pays développés assurent certains achats, ce commerce est largement destiné aux pays très peuplés d'Asie (Inde, Chine, Pakistan, etc.) et d'Afrique (surtout d'Afrique du Nord. avec l'Egypte, l'Algérie et le Maroc). Il s'agit donc d'un commerce mondial très différent de celui des graines et des tourteaux, qui sont pour l'essentiel destinés à des pays développés ou en cours d'industrialisation (Chine incluse).

La spécificité de l'UE sur ce marché est d'être à la fois exportatrice nette de certaines huiles issues de graines locales ou importées (colza, soja) et par ailleurs très fortement importatrice de certaines huiles tropicales comme le palme, le coco et le palmiste pour des usages alimentaires ou industriels. Globalement le tonnage de corps gras produit dans la communauté (15,5 millions de tonnes) permettrait de couvrir, sur un plan quantitatif mais non qualitatif, 88% des utilisations intérieures.

2.2.3 Le commerce mondial des tourteaux d'oléagineux

Les tourteaux d'oléagineux (en particulier de soja) représentent l'essentiel des matières riches en protéines ou MRP commercialisées dans le monde. Avec 57 millions de tonnes, ce commerce représente 29% de la production mondiale. Il est pour 36 millions de tonnes (63%) constitué de tourteaux de soja, suivi de loin par le corn-gluten-feed (6 millions de tonnes), les farines de poissons (3,8 millions de tonnes), puis par le tourteau de tournesol (3,1 millions de tonnes), enfin les tourteaux de colza et de palmiste (2,8 millions de tonnes chacun).

Les trois grands fournisseurs mondiaux sont l'Argentine (16 millions de tonnes), les Etats-Unis (12,6 millions de tonnes) et le Brésil (11,2 millions de tonnes), ces trois pays représentant 70% du total. Les principaux débouchés, outre l'UE, qui représente à elle seule 52% du total des importations mondiales, sont principalement localisés en Asie: Corée, Thaïlande, Indonésie, Chine, Philippines.

2.3 Le rôle de plaque tournante de l'UE

L'UE joue un véritable rôle de plaque tournante sur le marché mondial des oléagineux avec, outre l'importance de son commerce intra-communautaire (surtout en graines, mais aussi en tourteaux et en huiles), les caractéristiques suivantes:

- Sixième producteur mondial d'oléagineux après Etats-Unis, Brésil, Argentine, Chine et Inde;
- Premier importateur mondial de graines;
- Troisième tritrateur mondial (de graines communautaires et importées) après les Etats-Unis et la Chine, mais devant le Brésil et l'Argentine;
- Premier importateur mondial de tourteaux loin devant la Chine et la Corée;
- Premier consommateur mondial de tourteaux et autres matières riches en protéines loin devant les Etats-Unis;
- Deuxième importateur mondial de corps gras (surtout huile de palme et autres huiles tropicales) derrière l'Inde, mais aussi cinquième exportateur mondial (surtout d'huiles de colza et de soja) derrière la Malaisie, l'Indonésie, l'Argentine et les Etats-Unis, mais devant le Brésil;
- Premier consommateur mondial de corps gras devant la Chine et les Etats-Unis.

Tableau 2.1 - Place de l'UE sur le marché mondial des oléo-protéagineux en 1999/2000 (en millions de tonnes et en %)

	UE 15	Monde	%
Production de graines oléagineuses	17.2	297.6	5.8
Importations (1)	20.1	57.9	34.7
Exportations (1)	1.9	58.3	3.2
Trituration de graines	31.6	252.7	12.5
Production de MRP	24.1	196.8	12.2
Importations (1)	29.6	56.7	52.2
Exportations (1)	1.8	57.0	3.2
Consommation de MRP	51.8	196.1	26.4
Production de corps gras	15.5	112.7	13.8
Importations (1)	4.8	35.2	13.6
Exportations (1)	2.7	35.4	7.6
Consommation de corps gras	17.6	111.6	15.8

Source Oil World

(1) hors commerce intra-communautaire

2.4 Les prix internationaux

Pour l'ensemble des oléagineux – graines, tourteaux et huiles – c'est le complexe soja qui, ne serait-ce qu'en raison des tonnages échangés, joue un rôle déterminant sur la formation des prix internationaux. Les coefficients de corrélation généralement élevés entre les variations des prix des graines, huiles et tourteaux de soja et les variations des prix des produits homologues des autres oléagineux confirment ce phénomène. C'est donc dans une large mesure la conjoncture des marchés du soja qui se répercute sur les autres produits, directement pour les tourteaux, indirectement pour les graines de colza et de tournesol. S'agissant des marchés des huiles, le rôle directeur du complexe soja est contesté par le poids croissant de l'huile de palme dans les échanges internationaux.

Au cours des trente dernières années, les prix des produits du soja ont connu des fluctuations très importantes (Graphique 2.3).

L'huile de soja est le produit dont le prix a fluctué le plus largement entre un minimum de 334 US dollars par tonne en 1987 et un maximum de 832 USD/t en 1974 (et un second sommet à 724 USD/t en 1984). L'écart type est de 112 USD/t par rapport à une moyenne de 529 USD/t, soit un coefficient de variation de 21%. La pente légèrement négative de la droite de régression (- 3 USD par tonne et par an) n'est pas statistiquement significative.

Pour la graine et le tourteau de soja, la pente des droites de régression est nulle. Avec des écarts-type de respectivement 31 USD/t et 38 USD/t pour des valeurs moyennes de 261 USD/t et 228 USD/t respectivement, les coefficients de variation ressortent à 6% et 7,5%.

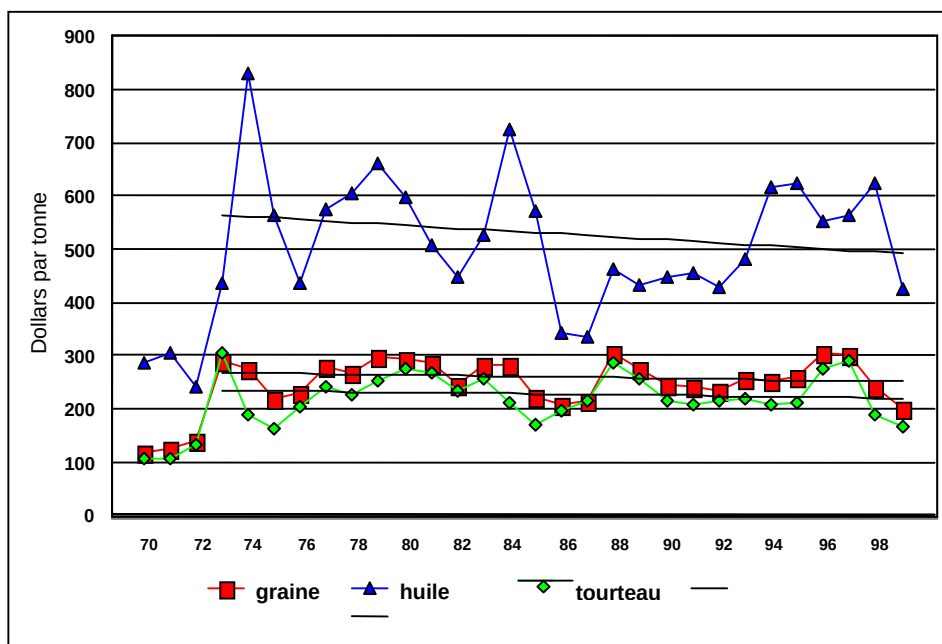
Les prix à Rotterdam des différentes huiles fluides ont fluctué de façon très similaire à ceux de l'huile de soja, avec des corrélations au prix de celle-ci très fortes pour le colza et le tournesol, plus faibles pour les autres huiles.

Le tourteau de soja a également un rôle de leader sur les prix des autres tourteaux comme le montre la similitude entre les variations des cours des uns et des autres. Cependant un autre phénomène se manifeste ici, qui est la baisse tendancielle des prix des tourteaux d'autres graines relativement au

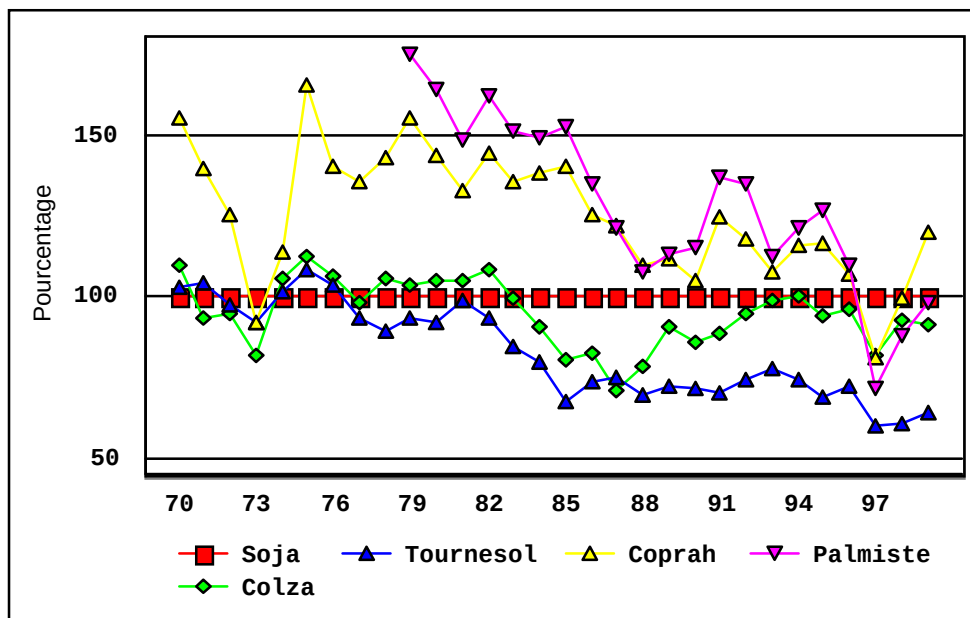
prix du tourteau de soja. Même si l'on prend en compte la teneur en protéine des différents tourteaux, le phénomène demeure: les protéines de colza, et surtout de tournesol, se sont dépréciées par rapport à la protéine de soja.

En ce qui concerne les graines de colza et de tournesol, d'importation jusqu'en 1980, puis d'origine communautaire par la suite, les liaisons de prix avec la graine de soja ne sont pas directes, compte tenu de la composition très différente de ces produits. Alors que le soja est essentiellement une graine riche en tourteau (environ 78%) et pauvre en huile (environ 18%), les graines de colza et de tournesol sont beaucoup plus riches en huile (environ 40%) et plus pauvres en tourteaux (environ 56%). Leurs prix sont donc davantage influencés par la conjoncture mondiale des matières grasses que par celle des tourteaux.

Graphique 2.3 - Evolution des prix du complexe soja



Graphique 2.4 - Prix des protéines brutes de colza, tournesol, coprah et palmiste relativement au prix des protéines de soja



Chapitre 3 - La politique communautaire des oléagineux et ses instruments

Après avoir tenté d'identifier les objectifs de la politique communautaire des oléagineux, nous examinerons dans ce chapitre les principaux textes réglementaires à travers lesquels s'est exprimée cette politique, ainsi que les instruments par lesquels elle a été mise en œuvre.

3.1 Les objectifs de la politique communautaire des oléagineux

Si l'on excepte le Règlement (CEE) n°136/66 du Conseil du 22 Septembre 1966, fondateur de l'Organisation Commune de Marché des matières grasses d'origine végétale, élaboré dans un contexte profondément différent de celui d'aujourd'hui, il n'existe pas de texte officiel énonçant les objectifs poursuivis par la politique communautaire des oléagineux. Les orientations que l'on peut dériver des divers règlements relatifs à ces produits ont un caractère très général. Il s'agit de:

- Equilibrer et stabiliser le marché intérieur des oléagineux et produits dérivés dans l'Union Européenne à des niveaux de prix proches des prix mondiaux;
- Assurer un approvisionnement satisfaisant des industries de transformation et préserver la compétitivité de celles-ci vis-à-vis de leurs concurrents étrangers;
- Assurer aux producteurs agricoles un revenu équitable;
- Permettre aux utilisateurs de produits dérivés des oléagineux, notamment aux consommateurs, d'acquérir ces produits à des prix raisonnables;
- Respecter les engagements internationaux de l'Union.

3.2 L'Organisation Commune des Marchés des oléagineux avant la réforme de 1992

L'Organisation Commune des Marchés des oléagineux mise en place par le Règlement (CEE) n° 136/66 s'est appliquée jusqu'en 1991/92. Elle est caractérisée par les éléments suivants:

- Le Conseil Européen, sur proposition de la Commission, fixe des prix de référence des oléagineux différenciés pour le colza et le tournesol: prix indicatif, réputé assurer aux producteurs une rémunération équitable, et prix d'intervention, qui joue de fait le rôle d'un prix minimum garanti;
- Les graines de colza et de tournesol bénéficient d'un système d'intervention aux termes duquel les organismes de stockage se portent acheteur à prix convenu (le prix d'intervention) de tout tonnage de graine qui leur est proposé;
- Mais les graines et tourteaux en provenance des pays tiers peuvent entrer dans la CEE sans droits de douane et sans aucune limite quantitative;
- Les transformateurs de graines (tritureurs, puis fabricants d'aliments composés), lorsqu'ils traitent des graines d'origine communautaire, bénéficient d'une aide destinée à combler les écarts entre les prix indicatifs et les prix mondiaux. Le montant de ces aides est régulièrement ajusté en fonction de l'évolution de la conjoncture mondiale (prix des graines oléagineuses, taux de change du dollar) et peut être préfixé par les opérateurs;
- Les graines de colza peuvent bénéficier d'une restitution à l'exportation si les prix mondiaux sont inférieurs aux prix indicatifs. En fait, cette possibilité ne sera pratiquement pas utilisée

compte tenu du déficit de l'UE en graines oléagineuses;

- Les huiles (hors huile d'olive) sont soumises au tarif extérieur commun, qui prévoit des pourcentages différents selon les produits, la forme brute ou raffinée, les pays d'origine qui, dans certains cas comme les ACP, ont conclu des accords tarifaires préférentiels avec la CEE.

Dans la mesure où le calcul des aides aux agriculteurs et aux transformateurs (ainsi que, le cas échéant, des restitutions) découle directement des prix mondiaux observés sur des places représentatives, les principaux instruments de la politique oléagineuse communautaire sont les prix indicatifs et les prix d'intervention. De façon générale, les cours mondiaux des graines de colza et de tournesol ayant été constamment inférieurs aux prix indicatifs, les prix de marché des graines communautaires ont fluctué entre les deux bornes constituées par le prix d'intervention (éventuellement minoré des coûts de transport et des abattements) et le prix indicatif.

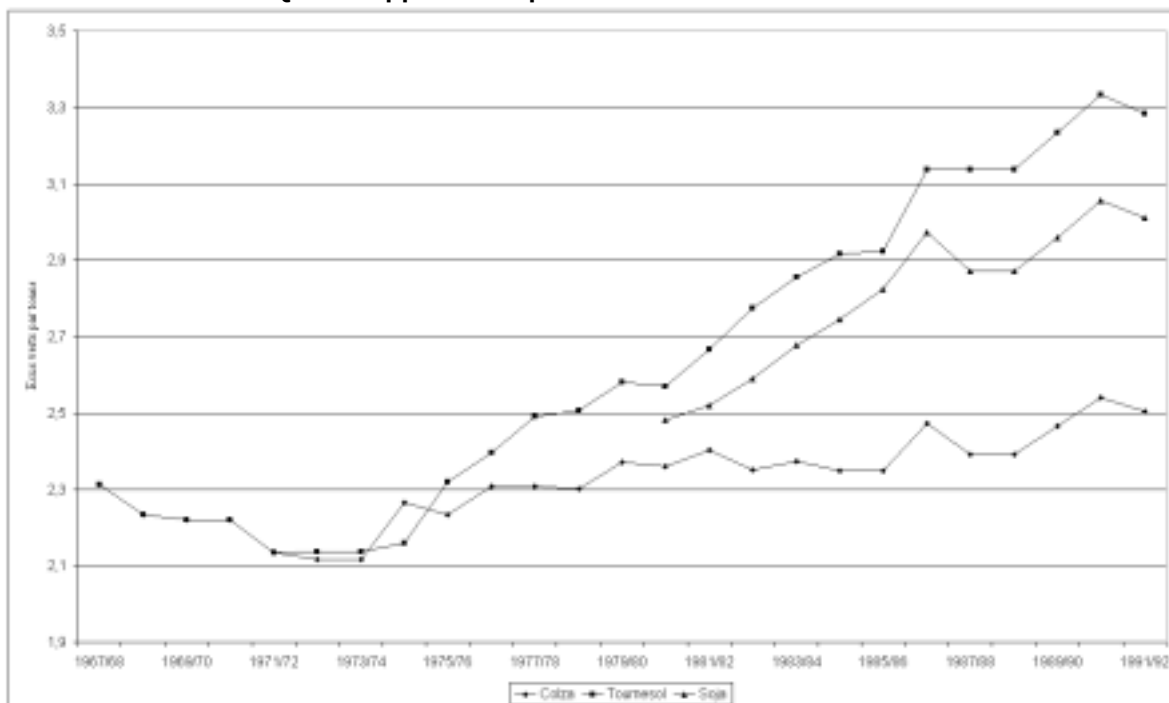
Les instruments de la politique communautaire des oléagineux n'ont pas été modifiés par les divers Règlements adoptés entre 1966 et 1991. Mais l'embargo imposés par les Etats-Unis sur leurs exportations de soja, en mettant en lumière la dépendance du marché européen vis-à-vis des approvisionnements d'origine américaine, a profondément influé sur les orientations de cette politique, qui s'est dès lors donné pour objectif de stimuler le développement de la production européenne d'oléagineux. Cela s'est traduit par:

- L'institution en juillet 1974 d'une aide aux producteurs de soja et la fixation d'un prix d'objectif du soja analogue dans son principe aux prix indicatifs des autres graines oléagineuses; à partir de 1979, l'aide communautaire sera versée non plus aux producteurs mais aux premiers acheteurs de graine, sous réserve qu'ils soient liés aux producteurs par contrat et paient la graine à un prix minimum fixé par la réglementation communautaire;
- Une augmentation année après année des prix d'intervention du colza et du tournesol, et donc de la rentabilité de ces cultures, comparativement aux prix d'intervention et à la rentabilité des céréales.

Cette stimulation de l'offre a donné les résultats qui en étaient attendus, mais s'est révélée coûteuse pour le budget communautaire. Cela allait conduire à l'institution, par le Règlement (CEE) n°1454/86 du Conseil, du 21 mai 1986, d'un plafond de production, dit 'Quantité Maximum Garantie', dont le dépassement déclenche une sanction sur les prix. En pratique, si la production d'oléagineux estimée avant le début de la campagne de commercialisation dépasse la QMG, les prix réglementaires, prix indicatif et prix d'intervention, pour la campagne considérée sont diminués proportionnellement au dépassement de la QMG. Initialement fixée à 0,45% pour 1% de dépassement de la QMG, et par ailleurs plafonnée à 5%, la réduction des prix réglementaires a été à partir de 1988/89 portée à 0,5% pour 1% de dépassement, tandis que le plafonnement était élargi à 10%, puis aboli. La mise en application de ce mécanisme de sanctions a entraîné des baisses de prix effectifs d'intervention souvent importantes, dépassant même 30% pour le soja en 1990/91 et le tournesol en 1991/92.

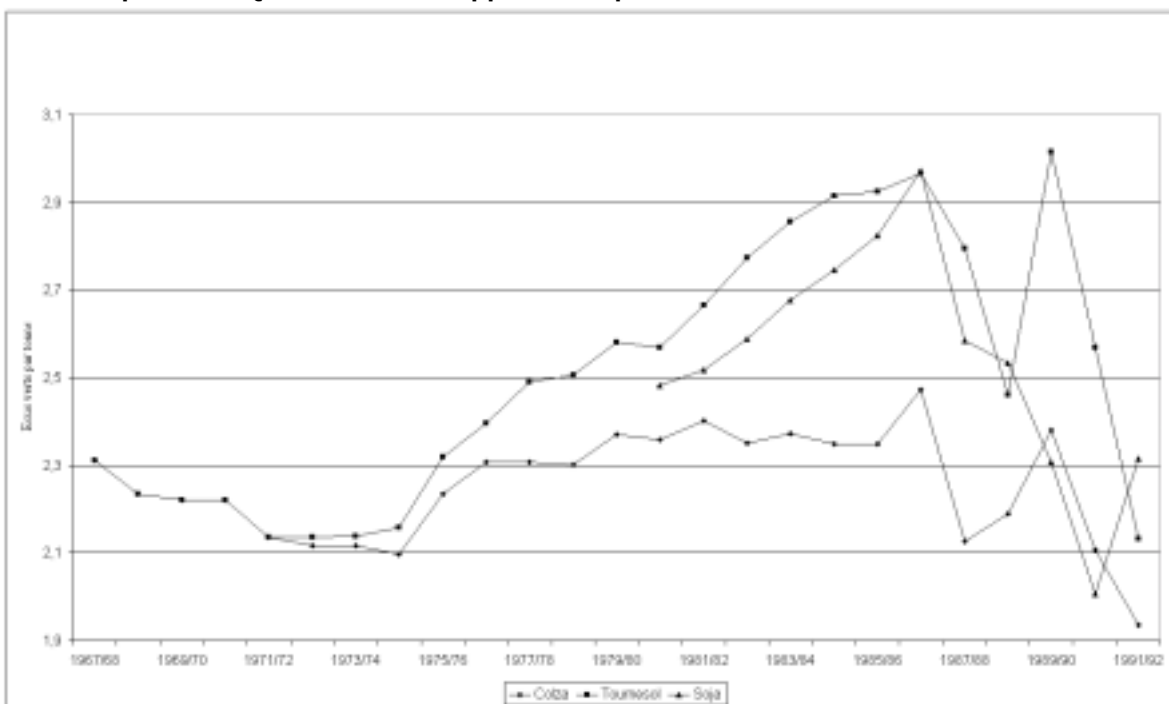
Les graphiques 3.1 et 3.2 ci-après mettent en évidence l'augmentation des prix d'intervention des oléagineux relativement à ceux des céréales à partir d'un point bas en 1973/74, puis leur rechute à partir 1986/87 sous l'effet des sanctions liées au dépassement de la QMG.

Graphique 3.1 - Prix d'intervention du colza et du tournesol et prix minimum du soja – hors QMG - rapportés au prix d'intervention des céréales



Source: Commission Européenne

Graphique 3.2 - Prix d'intervention du colza et du tournesol et prix minimum du soja – pénalités QMG incluses - rapportés au prix d'intervention des céréales



Source: Commission Européenne

3.3 L'Organisation Commune de Marché des oléagineux suite à la réforme Mac Sharry

3.3.1 Les principes généraux de la réforme

L'organisation de marché des oléagineux va connaître de profondes transformations au début des années 90, d'abord en réponse aux conclusions de Panel soja constitué dans le cadre du GATT, puis dans la perspective d'une réforme plus générale de l'organisation des marchés des grandes cultures.

Les principes fondateurs de la réforme de l'organisation de marchés agricoles, notamment des marchés des Céréales, Oléagineux et Protéagineux (COP), sont exprimés dans deux documents: la "Communication de la Commission au Conseil: Evolution et avenir de la PAC – Document de réflexion de la Commission" COM(91) 100 final, du 1er février 1991, et la "Communication de la Commission au Conseil et au Parlement Européen: Evolution et avenir de la PAC", COM(91) 258 final, du 12 juillet 1991.

Ces documents partent du constat des difficultés auxquelles est confrontée la politique agricole communautaire:

- L'Union Européenne est passée pour les principaux produits agricoles (mais cela ne concerne ni les oléagineux, ni les protéagineux) d'une situation globalement déficitaire à une situation globalement excédentaire;
- Des stocks publics importants se sont constitués (mais, une fois encore, ni pour les oléagineux, ni pour les protéagineux);
- Les instruments de la PAC incitent à l'intensification de l'agriculture avec des conséquences négatives sur l'environnement;
- Le soutien des prix concentre la plus grande part des aides sur les exploitations les plus grandes et les plus intensives;
- Un décalage important s'est créé entre un budget agricole qui n'a cessé de croître et un revenu agricole qui n'a que peu augmenté malgré le déclin de la population active agricole.

Or, les "stabilisateurs" mis en place à partir de 1988, lesquels n'avaient d'ailleurs pas pour but de réformer la politique agricole commune, mais bien plutôt de contenir la croissance des dépenses du budget agricole communautaire, n'ont pas donné les effets qui en étaient attendus. Dans ce contexte, la Commission considère que le maintien des prix agricoles intérieurs à leur niveau actuel, associé à une autolimitation de la production et à une restriction des importations, ne constitue pas une réponse durable aux problèmes rencontrés. Des réformes de plus grande ampleur s'imposent.

S'agissant des céréales, la réforme doit conduire à une baisse des prix afin d'assurer une meilleure compétitivité par rapport aux produits substitués (PSC) et accroître ainsi la demande intérieure. En outre, la modification des prix relatifs entre les céréales et les moyens de production (engrais, produits phytosanitaires, etc.) devrait conduire à une moindre intensification, freinant ainsi la croissance de la production et favorisant la préservation de l'environnement. Le contrôle du volume de la production pourrait par ailleurs passer par l'obligation faite aux agriculteurs de geler une partie de leur superficie cultivable. La limitation de la production communautaire, pour autant que d'autres gros producteurs mondiaux fassent de même, devrait enfin contribuer à un meilleur équilibre du marché mondial. Mais les effets potentiellement négatifs sur le revenu des agriculteurs

de la baisse des prix et de l'obligation de geler une partie de la superficie agricole doit faire l'objet de mesures compensatrices.

Céréales, oléagineux et protéagineux sont fréquemment cultivés dans les mêmes exploitations. Ces produits sont par ailleurs complémentaires ou substituts dans l'alimentation des animaux. Cela justifie que des principes identiques, ou à tout le moins très analogues, régissent l'organisation des marchés de ces trois grandes catégories de cultures.

3.3.2 La suppression de l'intervention et l'institution d'un paiement compensatoire

Les oléagineux seront les premières productions agricoles à être soumises, dès la campagne 1992/93, au nouveau régime d'organisation des marchés. La réforme n'entrera en vigueur qu'un an plus tard pour les céréales et les protéagineux.

Le nouveau régime d'organisation de marché des oléagineux est défini par le Règlement (CEE) n° 3766/91 du Conseil, du 12 décembre 1991, instaurant un régime de soutien pour les producteurs des graines de soja, de colza et navette et de tournesol. Ce texte, qui abroge les dispositions relatives aux graines oléagineuses du Règlement (CEE) n° 136/66, ainsi que le Règlement n° 1491/85, conduit à un changement complet du fonctionnement de l'OCM "matières grasses".

Le Règlement n° 3766/91 abolit le mécanisme de l'intervention pour le colza et le tournesol, ainsi que, par voie de conséquence, les prix indicatifs et d'intervention. De même, le prix minimum du soja disparaît.

Dans ces conditions, le régime d'importation des graines oléagineuses dans l'Union Européenne hors droits de douane étant maintenu, on pouvait s'attendre à ce que les prix intérieurs des graines oléagineuses s'alignent sur les prix internationaux, enregistrant de ce fait une forte baisse par rapport à la situation antérieure.

Afin de compenser les effets de cette baisse de prix sur le revenu des producteurs de graines, le Règlement prévoit le paiement d'une aide directe aux producteurs de graines de colza, de tournesol et de soja. Cette aide est calculée sur la base d'un "montant de référence" communautaire, mais différenciée d'une région à l'autre en fonction du rendement historique des oléagineux (ou des céréales) dans chaque région.

Le "montant de référence", qui est la base du calcul de l'aide directe à l'hectare versée aux producteurs d'oléagineux, est déterminé à partir d'un "prix de référence prévisionnel" des graines oléagineuses. Ce prix de référence prévisionnel est réputé correspondre "au prix d'équilibre escompté, à moyen terme, sur le marché mondial stabilisé". Il peut être ajusté ultérieurement en fonction du niveau effectif des prix enregistré sur un ensemble de marchés européens représentatifs, donnant ainsi le "prix de référence définitif" (appelé aussi prix de référence noté). A l'article 3 du Règlement n° 3766/91, le prix de référence prévisionnel pour les trois graines oléagineuses est fixé à 163 Ecus verts par tonne et le montant de référence prévisionnel à 359 Ecus verts par hectare¹.

Par ailleurs, il est demandé à chaque Etat membre d'élaborer un "plan de régionalisation"², des rendements de référence des oléagineux et des céréales étant attachés à chaque région. Ces

¹ Ces montants deviendront respectivement 196,8 et 433,5 Ecus verts après l'ajustement de l'Ecu vert sur l'Ecu financier intervenu en Février 1995.

² Sur les caractéristiques des plans de régionalisation et sur leurs effets, voir plus loin le chapitre 8.

rendements de référence sont les rendements moyens enregistrés sur la période 1986/87 à 1990/91 après élimination de la campagne à plus fort rendement et de la campagne à plus faible rendement.

Dans chaque région définie dans le plan de régionalisation de chaque Etat membre, l'aide directe versée aux producteurs de graines oléagineuses est égale au montant de référence multiplié par le rapport entre le rendement de référence régional des céréales ou des oléagineux et le rendement moyen communautaire correspondant. Le choix entre un rendement de référence "céréales" (le rendement moyen communautaire est de 4,6 tonnes par hectare) ou un rendement de référence "oléagineux" (avec un rendement moyen communautaire de 2,36 tonnes par hectare) est laissé aux Etats membres, qui en décident en même temps qu'ils élaborent leur plan de régionalisation.

Aide prévisionnelle dans la région R = 359 Ecus/ha * Rdt oléagineux moyen dans la région R/2,36

Ou

Aide prévisionnelle dans la région R = 359 Ecus/ha * Rdt céréalier moyen dans la région R / 4,6

L'aide effectivement versée aux producteurs est ajustée en fonction de l'écart entre le prix de référence prévisionnel et le prix de référence définitif, avec une franchise de 8%. C'est à dire que:

- Si l'écart entre le prix de référence prévisionnel et le prix de référence définitif est inférieur à 8%, l'aide versée aux producteurs d'oléagineux est égale à l'aide prévisionnelle.
- Si le prix de référence définitif est supérieur au prix de référence prévisionnel de plus de 8%, le montant de référence communautaire est diminué du pourcentage de dépassement du prix de référence définitif diminué de 8%.
- Si, à l'inverse, le prix de référence définitif est inférieur au prix de référence prévisionnel de plus de 8%, le montant de référence communautaire est augmenté de l'écart en pourcentage entre ces deux prix diminué de 8%.

Le Règlement (CEE) n° 1765/92 du Conseil, du 30 juin 1992, instituant un régime de soutien aux producteurs de certaines cultures arables, intégrera le régime d'aide aux cultures oléagineuses dans le cadre plus général de l'organisation des marchés des cultures arables ou COP (Céréales, Oléagineux, Protéagineux). Pour autant, les principes généraux régissant l'organisation de marché des oléagineux sont restés fondamentalement les mêmes depuis 1992/93, si ce n'est sur un point: l'instauration à partir de la campagne 1994/95, de Superficies Maximum Garanties, dont le dépassement déclenche un ajustement en baisse des aides directes versées aux producteurs.

3.3.3 Les aides aux terres en jachère cultivée

Le règlement (CEE) n° 1765/92 évoqué plus haut prévoit que, pour bénéficier des aides directes, les producteurs de cultures arables (céréales, oléagineux, protéagineux) sont tenus de laisser en jachère une surface cultivable représentant un pourcentage déterminé de la surface emblavée en cultures arables. Ce pourcentage de terres 'gelées' est fixé par la Commission Européenne en fonction de l'état des marchés. Il était de 15% lors de l'entrée en vigueur du règlement, soit pendant la campagne 1993/94.

Ces terres 'gelées' en application de la réglementation communautaire donnent lieu au versement aux agriculteurs concernés d'une aide directe dont le taux à l'hectare est identique à celui appliqué aux cultures de céréales.

Le règlement prévoit toutefois que ces terres 'gelées' peuvent être utilisées pour la production de matières premières destinées à la fabrication, sur le territoire de la Communauté, de produits qui ne sont pas directement destinés à la consommation humaine ou animale, sous réserve que des systèmes de contrôle efficace soient appliqués.

En particulier, cette disposition permet aux agriculteurs de produire, dans le cadre de contrats avec les unités de transformation, des graines oléagineuses destinées à des usages non alimentaires, notamment à la production de bio-diesel.

3.3.4 Les Superficies Maximum Garanties

Le soutien que la Politique Agricole Commune avait apporté dans les années 80 au développement de la production communautaire d'oléagineux avait suscité le dépôt auprès du GATT d'une plainte du gouvernement des Etats-Unis, qui considérait que cette politique faisait obstacle au développement des exportations américaines de soja vers l'Union Européenne. Le panel constitué pour juger de ce dossier avait à deux reprises condamné l'Union Européenne.

Malgré la réforme de l'organisation de marché des oléagineux intervenue en 1992/93, cette question demeurait une pomme de discorde entre l'Union Européenne et les Etats-Unis, et menaçait, avec d'autres différends relatifs à la politique agricole, de retarder la conclusion des négociations de l'Uruguay Round. En définitive, des négociations bilatérales entre l'Union Européenne et les Etats-Unis allaient aboutir, en novembre 1992, à l'accord dit "de Blair House".

Aux termes de cet accord, et s'agissant des oléagineux, l'Union Européenne a pris les engagements suivants:

- Il est créé une superficie de base CE, dite Superficie Maximum Garantie (SMG), pour la culture de graines oléagineuses donnant lieu à paiement d'une aide directe spécifique;
- Le dépassement de 1% de la SMG entraîne une diminution dans la même proportion du taux du paiement compensatoire versé aux producteurs d'oléagineux;
- Cette réduction du taux d'aide s'applique au cours de la campagne pendant laquelle le dépassement de la SMG a été enregistré;
- S'il y a dépassement de la SMG deux années consécutivement, la réduction du taux d'aide appliqué la première année se cumule la seconde année à la réduction du taux d'aide correspondant au pourcentage de dépassement de la SMG propre à cette année;
- Le taux de jachère décidé annuellement par la Commission pour les terres en cultures arables s'applique à la SMG oléagineux, mais l'abattement appliqué à la SMG oléagineux ne peut être inférieur à 10%;
- Enfin, la production sur les terres sous gel d'oléagineux destinés à des usages non-alimentaires est plafonnée à l'équivalent de 1 million de tonnes d'équivalent tourteau de soja.

Cet accord entrera en application à partir de la campagne 1994/95, suite à la publication de la Décision du Conseil n° 355/93, du 8 juin 1993, relative à la conclusion du Mémorandum d'accord entre la Communauté Economique Européenne et les Etats-Unis d'Amérique concernant les oléagineux dans le cadre du GATT.

En 1994/95, la SMG oléagineux a été fixée à 3.966.000 hectares pour la CE à 12, y inclus les cultures de colza et de soja en Espagne et au Portugal. Par ailleurs, en application des accords d'adhésion à l'Union de ces deux pays, l'Espagne et le Portugal se sont vus allouer pour cette campagne des SMG spécifiques à la culture du tournesol de respectivement 1.411.000 hectares et 122.000 hectares auxquelles s'appliquaient des taux d'aide directe différents de ceux appliqués dans

les autres Etats membres. A partir de la campagne 1995/96, une SMG unique de 5.482.000 hectares a été fixée pour l'ensemble de la CE à 12 et pour l'ensemble des cultures oléagineuses.

On notera qu'une Superficie Maximum Garantie avait déjà été appliquée aux cultures oléagineuses pendant la première campagne consécutive à la réforme du régime des prix, soit la campagne 1992/93. Toutefois, lorsque l'année suivante l'organisation de marché des oléagineux a été intégrée dans le cadre plus général de l'organisation de marché des grandes cultures, les superficies en oléagineux ont été prises en compte dans le calcul de la Superficie de Base relative à l'ensemble des cultures arables et la SMG oléagineux avait été alors supprimée.

La SMG définie à l'échelle de l'ensemble de l'UE est répartie entre les Etats membres (qui peuvent eux-mêmes, comme l'a fait l'Allemagne, la redistribuer entre des régions), mais la réduction du taux de l'aide n'intervient que si la superficie cultivée en oléagineux dans l'ensemble de l'UE dépasse la SMG globale. Si des dépassements enregistrés dans certains Etats membres sont compensés par le fait que d'autres Etats membres ne saturent pas leur propre SMG, il n'y a pas de réduction de l'aide communautaire. En revanche, s'il y a dépassement de la SMG globale, les réductions de l'aide opérées dans les différents Etats membres sont proportionnées à l'ampleur des dépassements, Etat membre par Etat membre.

Des pénalités pour dépassement de la SMG ont été appliquées au cours des campagnes 1994/95, 1997/98 et 1998/99. Le tableau 3.1. ci-après reprend pour chaque pays les dépassements de la SMG en hectares (colonnes 1), le taux de dépassement en pour cent (colonnes 2), et la pénalité éventuelle encourue par le pays exprimée en pourcentage du montant de base ajusté (colonnes 3).

Tableau 3.1 - Dépassement des SMG et pénalités par pays

	SMG de base	1994/95			1995/96			1996/97			1997/98			1998/99			1999/00			
		(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)	
Belgique	6	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	23%	-	
Danemark	236	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Allemagne	929	341	30%	18%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	40	5%	3%	18	2%	-	
Grèce	26	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	2%	1%	9	29%	17%	7	22%	-	
Espagne	1168	43 ¹	193	20%	97	9%	-	77	7%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
			% ¹	1																
France	1730	115	7%	4%	5	0%	-	47	-3%	-	157	9%	3%	242	13%	11%	264	15%	-	
Irlande	5	2	30%	12%	-	-	-	-	-	-	1	11%	3%	2	29%	20%	-	-	-	
Italie	542	-	-	-	-	-	-	45	9%	-	235	33%	10%	278	36%	29%	-	-	-	
Luxembourg	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	10%	0%	1	23%	13%	0	10%	-	
Pays-Bas	7	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Portugal	93	- ²	- ²	- ²	-	-	-	10	11%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Royaume-Uni	385	86	21%	12%	16	5%	-	12	3%	-	92	21%	7%	157	31%	24%	51	12%	-	
Autriche	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Suède	...	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Finlande	...	-	-	-	33	35%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Total UE		326	-		0	-	-	0	-	-	157	-	-	412			0	-	-	
SMG effective	-	3 371	(UE-10)			4 824	(UE-15)			4 934	(UE-15)			4 934	(UE-15)			4 934	(UE-15)	
Surfaces aidées	-	3 697	(UE-10)			4 598	(UE-15)			4 696	(UE-15)			5 091	(UE-15)			4 797	(UE-15)	
Dépassement?		Dépassement			Pas de			Pas de			Dépassement			Dépassement			Pas de			
		= pénalités			dépassement			dépassement			= pénalités			=pénalités			dépassement			
														cumulées						

(1) dépassement de la SMG en millier d'ha; (2) taux de dépassements de la SMG en pourcentage, (3) Pénalités dues aux SMG en pourcentage du montant de base ajusté

Notes du tableau 3.1.

¹ Durant la campagne 1994/95, la SMG-Espagne de 1411 millions d'ha en tournesol (diminué de 15%) a été dépassée de 59 000 ha, soit 5%, ce qui a entraîné une réduction du montant de base de 4%. Pour le colza et le soja, la SMG de 26000 ha a été dépassée de 22000 ha entraînant une réduction du montant de base de 20%.

² Durant la campagne 1994/95, la SMG-Portugal de 122.000 ha en tournesol (diminué de 15%) a été dépassée de 22 000 ha, soit 21%, ce qui a entraîné une réduction du montant de base de 20%, mais, contrairement à l'Espagne, il n'y a pas eu dépassement de la SMG colza & soja

3.4 Les modifications prévues dans le cadre de la réforme Agenda 2000

Dans une communication, dite Agenda 2000, publiée en juillet 1997, la Commission Européenne avait exposé ses vues sur l'avenir de l'Europe et formulé des propositions visant, d'une part, à établir les conditions d'une croissance et d'un emploi durables et de l'amélioration des conditions de vie des citoyens européens ainsi que, d'autre part, à préparer la voie aux futurs élargissements de l'Union. En mars 1998, la Commission a présenté au Conseil une série de propositions législatives visant à concrétiser ces perspectives.

S'agissant de l'agriculture, les propositions de la Commission s'ordonnaient autour de trois axes:

- Réduire les prix garantis afin d'abaisser les prix de l'alimentation pour les consommateurs européens, mais aussi de faciliter l'intégration dans l'Union des pays candidats à l'adhésion, et

mettre la réglementation communautaire en conformité avec les règles de l'OMC dans la perspective d'un nouveau cycle de négociations sur le commerce mondial.

- Augmenter les aides directes aux agriculteurs afin de compenser, au moins partiellement, l'impact de ces baisses de prix sur leur revenu.
- Proposer aux Etats membres un ensemble de mesures à partir desquels ils puissent élaborer des schémas de développement rural adaptés à leurs besoins spécifiques.

S'agissant spécifiquement des cultures arables, les propositions de la Commission étaient les suivantes:

- Réduction de 20% des prix d'intervention des céréales à partir de la campagne 2000/01, ceux-ci passant de 119,19 Euros par tonne à 95,35 Euros par tonne.
- Augmentation des paiements directs aux producteurs de céréales, dont le taux de base passerait de 54 Euros par tonne à 66 Euros par tonne (on rappelle que l'aide directe par hectare emblavé en céréales perçue par les agriculteurs est égale à ce taux de base multiplié par le rendement de référence des céréales dans la région où ils sont installés).
- Maintien du gel obligatoire des terres, mais avec un taux normal de 0%.
- Alignement de l'aide directe aux producteurs d'oléagineux sur celle des producteurs de céréales.

Cette dernière mesure supprimant les aides spécifiques aux producteurs d'oléagineux, la Commission considérait qu'elle devrait rendre caduque la Superficie Maximum Garantie imposée aux cultures d'oléagineux alimentaires.

Après discussion des ces propositions par le Conseil, celui-ci allait adopter, en Mai 1999, le Règlement (CE) n° 1251/1999 réformant l'organisation des marchés des céréales, oléagineux et protéagineux.

Sont d'un intérêt particulier pour les oléagineux et pour la rentabilité de ces cultures comparativement aux céréales, les dispositions suivantes du règlement:

- Les prix d'intervention des céréales sont abaissés de 119,19 Euros par tonne en 1999/00 à 110,25 Euros par tonne en 2000/01 et 101,31 Euros par tonne à partir de la campagne 2001/02.
- Parallèlement, les aides directes versées aux producteurs céréaliers sont relevées de 54,34 Euros par tonne (multiplié par le rendement régional de référence des céréales autres que le maïs) en 1999/00 à 58,67 Euros par tonne en 2000/01 et 63,00 Euros par tonne en 2001/02.
- Les aides directes à l'hectare aux producteurs d'oléagineux sont alignées en trois étapes sur celles des producteurs céréaliers: 81,74 Euros par tonne en 2000/01, 72,37 Euros par tonne en 2001/02 et enfin 63,00 Euros par tonne en 2002/03.
- Le rendement régional de référence à prendre en compte pour le calcul de l'aide directe à l'hectare aux producteurs de graines oléagineuses est en principe le rendement de référence des céréales. Toutefois, les Etats membres ont la possibilité pendant la période de transition de continuer à fixer les paiements pour les oléagineux sur la base du rendement régional de référence des oléagineux, celui-ci étant alors multiplié par le coefficient 1,95.
- Les ajustements du taux de base de l'aide aux cultures oléagineuses en fonction du prix de référence (international) des graines oléagineuses sont supprimés.
- Une Superficie Maximum Garantie est maintenue pour les cultures de graines oléagineuses au titre des campagnes 2000/01 et 2001/02. Le dépassement de la SMG entraîne une diminution de l'aide directe aux producteurs à raison de 1% de baisse du taux de base de l'aide pour 1% de dépassement de la SMG. Comme c'était déjà le cas antérieurement, cette diminution moyenne du taux de l'aide est modulée selon les Etats membres en fonction de l'ampleur du dépassement constaté d'un Etat à l'autre (d'une région à l'autre dans le cas de l'Allemagne).

- La réglementation relative au gel des terres demeure inchangée dans son principe. Le versement d'aides directes aux producteurs de céréales, oléagineux et protéagineux reste subordonné à une obligation de gel des terres. Les terres gelées donnent lieu au paiement d'une aide directe au taux applicable aux cultures de céréales. Enfin, ces terres gelées peuvent être cultivées pour autant que leur récolte soit destinée à des usages non alimentaires.

A titre de comparaison, on rappellera que, antérieurement à cette réforme, l'aide directe aux cultures oléagineuses (avant ajustement éventuel en fonction du prix international ou du fait de dépassement de la SMG) s'établissait à 433,5 Ecus ou Euros par hectare pour un rendement de référence communautaire des céréales de 4,6 tonnes/ha. Le taux de l'aide aux oléagineux s'établissait ainsi à 94,2 Euros par tonne de rendement céréales. L'alignement de cette aide sur celle des céréales, soit 63,0 Euros par tonne, équivaut à une diminution d'un tiers (33,1%) du taux de cette aide.

Un dernier aspect de cette réforme mérite d'être souligné. Les cultures oléagineuses à destination non alimentaire pratiquées sur des terres 'gelées' donnent lieu depuis l'entrée en vigueur de la réforme Mac Sharry à une aide directe au taux applicable aux céréales. L'alignement du taux de l'aide aux cultures oléagineuses alimentaires sur celui des céréales, tel que prévu par le Règlement n° 1251/99, conduira de fait à un taux d'aide identique pour toutes les cultures oléagineuses, que celles-ci soient destinées à la consommation humaine et animale ou à des usages non alimentaires.

Le règlement (CE) n° 1251/99 prévoit enfin que dans un délai de deux ans à compter de sa mise en application, soit au plus tard en mai 2001, la Commission présentera au Conseil un rapport sur l'évolution du marché des oléagineux. Il spécifie que, si le potentiel de production devait se détériorer sérieusement, ce rapport pourrait être assorti de propositions modificatrices des dispositions décrites ci-dessus.

Chapitre 4 - Les développements de l'offre et de la demande de graines oléagineuses dans l'Union Européenne

4.1 Les développements de l'offre

Entre 1966 et 1999, la superficie cultivée en oléagineux dans l'Union Européenne a été multipliée par 20, et la production par plus de 60. On peut toutefois distinguer sur cette durée 4 périodes distinctes, qui correspondent à autant de moments clés dans la mise en place de la politique communautaire des oléagineux:

- La période initiale débute en 1966 avec la mise en place de l'OCM "matières grasses" et se termine fin des années 70;
- La seconde s'étale de 1980 à 1987 et correspond au décollage des oléagineux dans l'Union grâce à une politique de prix de soutien incitative;
- La troisième période correspond au régime de la Quantité Maximale Garantie (QMG), qui régit la politique communautaire des oléagineux de la campagne 1986/87 à celle de 1991/92;
- Enfin, la dernière période correspond à la mise en œuvre de la réforme Mac Sharry et à l'entrée en application des Superficies Maximum Garanties (SMG) imposées par l'accord de Blair House.

4.1.1 Phase initiale: 1966 à 1979

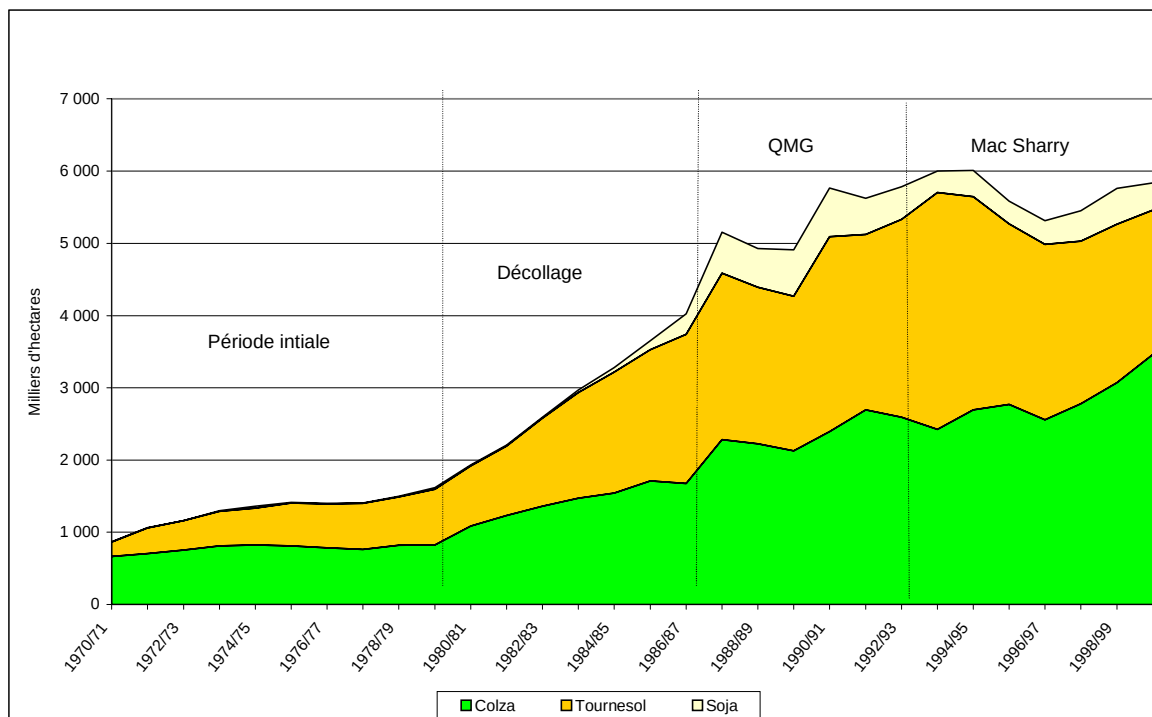
Lorsqu'est mise en place l'OCM "matières grasses", en 1966, les cultures oléagineuses n'occupent dans l'ensemble de l'UE-6 que 280.000 hectares, principalement en colza.

Ces cultures vont alors connaître une rapide augmentation jusqu'à occuper 650.000 ha en 1974, soit une multiplication par 2,5 en 6 ans grâce à de fortes progressions en France et en Allemagne. Les surfaces en oléagineux vont ensuite stagner, voire même légèrement régresser, jusqu'en 1979, tandis que les rendements restent faibles. A la fin des années 70, la production de graines oléagineuses de l'UE-6 est de l'ordre de 1,3 millions de tonnes par an et n'atteint pas 1,6 millions de tonnes dans l'UE élargie à 9 Etats membres.

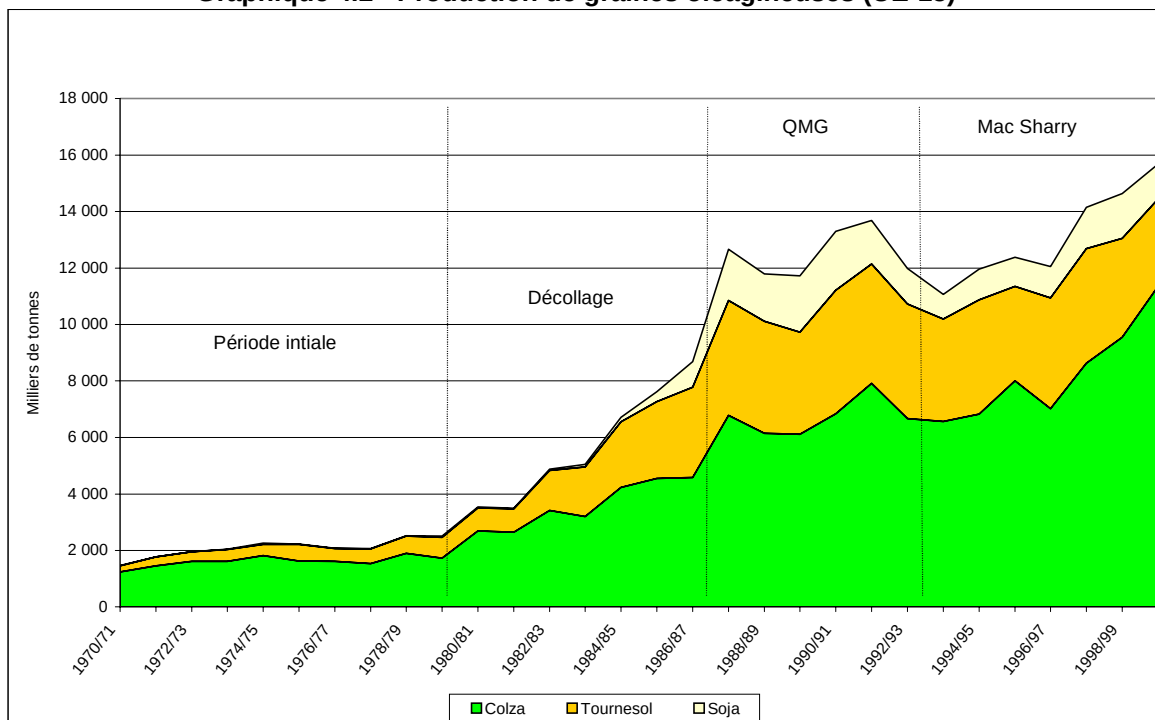
4.1.2 Phase de décollage: 1980 à 1987

C'est durant les années 80 que l'on assiste au véritable décollage des oléagineux dans l'Union.

Entre 1980 et 1987, la superficie cultivée en oléagineux dans l'UE-12 passe de 1,7 à près de 5,0 millions d'ha. Toutes les graines sont concernées par ces augmentations. En outre, durant cette période, les rendements oléagineux croissent plus rapidement que les rendements céréaliers. Les rendements en colza passent de 24,5 quintaux par hectare sur la moyenne des années 1978/80 à 29,7 quintaux en moyenne sur les années 1986/88, tandis que les rendements en tournesol et en soja augmentent de près de 80%. Il en résulte un accroissement très important de la production de graines oléagineuses qui, pour l'ensemble de l'UE-12, passe de 3,1 millions de tonnes en 1979 à 12,2 millions de tonnes en 1987.

Graphique 4.1 - Superficies cultivées en graines oléagineuses (UE-15)

Source Eurostat

Graphique 4.2 - Production de graines oléagineuses (UE-15)

Source Eurostat

C'est aussi durant ces années que le soja sort de sa marginalité. Entre 1979 et 1987, la production de soja dans l'Union a été multipliée par 50, passant de 37.000 tonnes à 1,8 millions de tonnes, tandis que la superficie qui lui est consacrée passait de 24.000 à 565.000 ha. La culture de soja reste toutefois modeste au regard des autres cultures oléagineuses (11 % des surfaces en 1987); elle est essentiellement localisée en Italie (85% des surfaces communautaires en soja) où les producteurs peuvent réaliser deux récoltes dans l'année.

En 1987, les plus gros producteurs d'oléagineux étaient la France (45% de l'offre communautaire avec 5,5 millions de tonnes), suivie de l'Italie (15,5%), de l'Allemagne (13,6%), et du Royaume-Uni (11,1%). Bien que disposant, après la France, de la plus large surface cultivée en oléagineux dans l'Union (950.000 hectares en 1986/87, soit 20% des surfaces communautaires en oléagineux), l'Espagne, entrée dans l'Union Européenne en 1986, n'occupait que le 5^{ème} rang des producteurs européens (8,1% de la production) en raison d'un faible rendement moyen. L'Espagne cultive presque exclusivement du tournesol, culture qui fournit en général un rendement inférieur à celui des autres cultures oléagineuses et, d'autre part, les rendements en tournesol obtenus en Espagne sont nettement inférieurs à ceux que l'on observe dans d'autres pays européens.

4.1.3 Le régime des "Quantités Maximum Garanties" (QMG) de la campagne 1986/87 à celle de 1991/92

La campagne 1986/87, à partir de laquelle sont appliquées les "Quantités Maximum Garanties" (QMG), marque un tournant important dans la politique communautaire des oléagineux. Il y a passage d'une politique d'expansion fondée sur des prix de soutien relativement élevés, à une politique beaucoup plus restrictive marquée par le souci de contenir la croissance des dépenses budgétaires. Bien que la contrainte ait porté sur les tonnages produits, c'est en terme de surface que cette contrainte a été gérée par les agriculteurs.

Durant la période d'application des QMG, la croissance des surfaces cultivées en oléagineux n'est pas interrompue, mais s'opère de manière beaucoup plus lente et plus irrégulière selon les implications des dépassements des QMG sur les prix d'intervention. De 1987 à 1992, soit sur une période de 5 ans, les surfaces cultivées dans l'UE-12 augmentent de 540.000 ha pour atteindre 5,4 millions d'ha en 1992, soit un accroissement de 11%. Cette progression est le fait des seules cultures de colza, alors que les surfaces en tournesol stagnent et que la culture du soja, qui était passée par un sommet à 665.000 hectares en 1990, régresse à moins de 400.000 hectares en 1992.

Les QMG ayant été appliquées en différenciant, d'une part, les 10 anciens pays de l'UE, et d'autre part, l'Espagne et le Portugal, qui sont alors dans la phase de transition de leur adhésion à l'Union, il est logique que les conséquences en terme d'évolution des surfaces cultivées aient été différenciées selon ces zones. La progression du colza est essentiellement le fait de l'Allemagne, où les superficies cultivées augmentent de plus de 70%, du fait notamment de l'élargissement de ce pays à l'ex-République Démocratique Allemande. Les superficies cultivées en tournesol progressent en Espagne et au Portugal, mais stagnent ou reculent dans les autres pays.

La rupture observée dans la croissance de superficies cultivées s'accompagne d'une cassure dans le mouvement des rendements, qui stagnent ou diminuent, de sorte que le rapport des rendements oléagineux/céréales se dégrade de manière continue, inversant ainsi la tendance des années précédentes.

Conséquence de ces évolutions, la production de graines oléagineuses de l'UE 12 plafonne autour de 12 millions de tonnes.

4.1.4 La réforme Mac Sharry et les "Superficies Maximum Garanties" (SMG)

Campagne de transition 92/93

La campagne 1992/93 est la première où le mécanisme de l'intervention est supprimé et où les plans de régionalisation servant au calcul des aides régionales à l'hectare sont appliqués. Les superficies maximum reprises dans le tableau ci-après entrent en application.

Tableau 4.1 - Superficies Maximum Garanties pour la campagne de transition 1992/93

Graines	Pays	SMG 1992/93	Surface estimée	Etat
Colza	UE-12	2 377 000 ha	2 302 000 ha	en dessous de la SMG
	UE-10	1 202 000 ha	1 175 000 ha	en dessous de la SMG
Tournesol	Espagne	1 411 000 ha	1 456 000 ha	dépassement de la SMG
	Portugal	122 000 ha	77 000 ha	largement en dessous de la SMG
Soja	UE-12	509 000 ha	398 000 ha	Largeement en dessous de la SMG

Au plan communautaire, la surface en oléagineux dans l'UE-12 progresse de 85.000 hectares par rapport à l'année précédente. Les surfaces en colza et en soja sont en recul respectivement de 136.000 ha (-5%) et de 52.000 ha (-10%). Mais les surfaces communautaires en tournesol progressent de 292 000 ha grâce à un accroissement important (386.000 ha) de la superficie cultivée en Espagne. A l'évidence l'attribution d'une aide directe à la culture du tournesol a suscité l'emblavement en Espagne de terres marginales qui ne fournissent que de faibles rendements. Dans ces conditions, l'accroissement des superficies cultivées en tournesol en Espagne ne permet pas de compenser, en terme de production, la perte de 90.000 ha en France. Ceci se traduit au niveau communautaire par une progression importante en terme de surface, mais par un tassement de la production.

Pour cette campagne, seule la SMG en tournesol pour l'Espagne est légèrement dépassée (3%), les autres pays contenant leurs superficies cultivées en dessous des SMG.

Globalement, cette campagne de transition se traduit pour l'ensemble de l'UE 12 par une faible augmentation des surfaces, mais par une baisse du rendement moyen qui entraîne un recul de la production.

La campagne 1993/94

La campagne 1993/94 se distingue des autres par le fait qu'au cours de celle-ci ne sont appliquées ni les SMG en vigueur en 1992/93, globales pour l'UE ou individualisées pour le tournesol en Espagne et au Portugal, ni les nouvelles SMG découlant de l'accord de Blair House qui n'entreront en application qu'à partir de 1994/95.

L'évolution des surfaces et de la production au cours de cette campagne 93/94 est très comparable à celle observée au cours de la campagne précédente. Surfaces cultivées et productions poursuivent leur baisse dans presque tous les pays à une exception notable près: l'Espagne accroît sa superficie cultivée en tournesol de près de 700.000 ha, soit de près de 50%.

Plus précisément, les superficies communautaires en oléagineux s'accroissent de plus de 200.000 ha, soit une légère hausse de 3%, imputable à la très forte progression des surfaces en Espagne, que ne

compensent que partiellement des reculs dans les autres pays de l'Union, principalement en France (- 300.000 ha), en Italie (-150.000ha) et au Royaume-Uni (-50.000ha).

S'agissant de la répartition de ces surfaces entre les différentes cultures, on observe une forte progression des surfaces en tournesol (+540.000 ha), qui a pour contrepartie un recul des surfaces en colza (-170.000 ha) et en soja (-155.000 ha, soit une diminution de 33%).

L'accroissement des superficies cultivées en tournesol en Espagne ne s'est paradoxalement pas traduit en terme de production. Celle-ci demeure inchangée à 1,3 millions de tonnes. Cela tient à une très forte baisse du rendement moyen, de 9,2 à 6,1 quintaux/ha d'une campagne à l'autre, qu'explique tout à la fois une sévère sécheresse et une nouvelle extension des cultures de tournesol sur des terres marginales.

Au niveau communautaire, les niveaux de production de chacune des graines atteignent un minimum en 1993/94. Depuis la campagne 1991/92, la production de colza a diminué de 1,4 millions de tonnes, soit un recul de 18%. Par rapport à la campagne 1990/91, la production de tournesol accuse un recul de 18% et celle de soja de près de 60%.

Les campagnes 1994/95 et suivantes

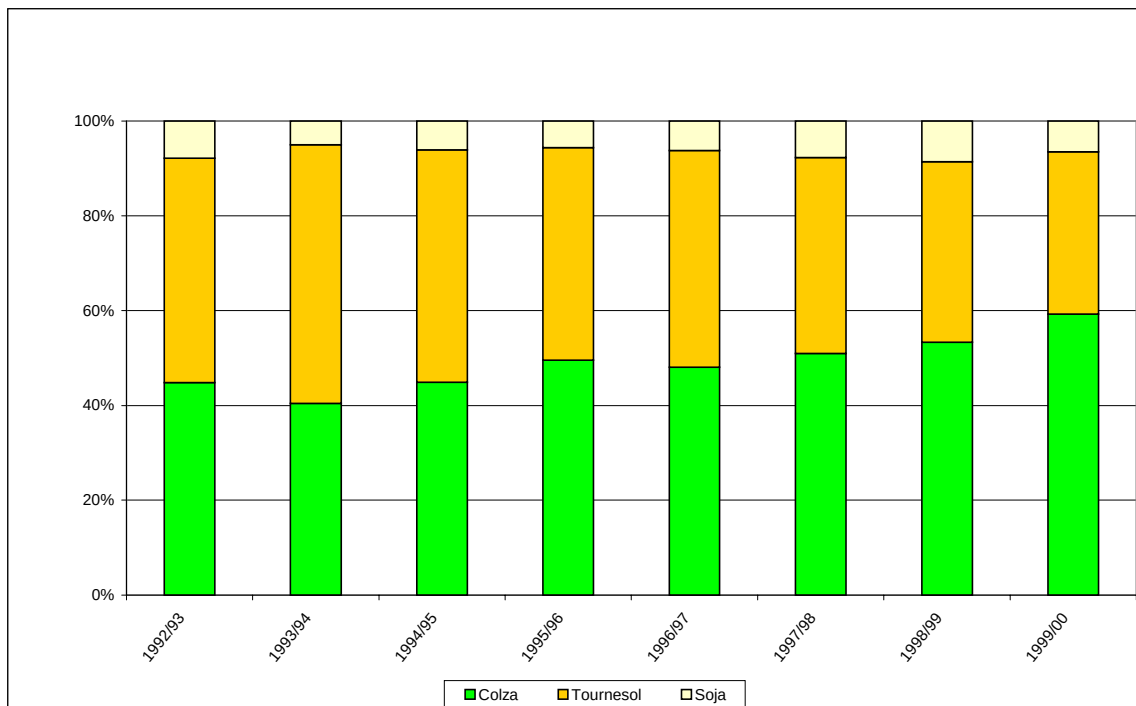
La période 1994/95 à 1999/2000 est caractérisée par l'application aux cultures oléagineuses des Superficies Maximum Garanties (SMG) issues de l'accord de Blair House. Au cours de la première campagne, l'Espagne et le Portugal bénéficieront de modalités particulières. La SMG communautaire sera relevée à partir de la campagne 1995/96 à la suite de l'adhésion des trois nouveaux Etats Membres.

Les statistiques de superficies cultivées, qui seront commentées ci-après, ne correspondent pas aux superficies servant de base aux calculs des dépassements des SMG évoquées précédemment (Cf. plus haut § 3.3.3), et ceci pour deux raisons: (1) les statistiques de superficies cultivées prennent en compte la totalité des cultures d'oléagineux réalisées aussi bien à destination non-alimentaire qu'à des fins alimentaires; (2) elles incluent aussi bien les superficies cultivées par des petits producteurs (moins de 92 tonnes) que celles qui sont cultivées par des producteurs professionnels. Or seules sont prises en compte dans la SMG les superficies cultivées par des agriculteurs professionnels pour une production de graines oléagineuses destinée à l'alimentation et avec dépôt d'une demande d'aide spécifique oléagineux.

Du fait de l'adhésion de 3 nouveaux Etats membres, l'Autriche, la Finlande et la Suède, la superficie cultivée en oléagineux dans l'Union Européenne a augmenté en 1995/96 de 320.000 hectares, dont 280.000 ha de colza.

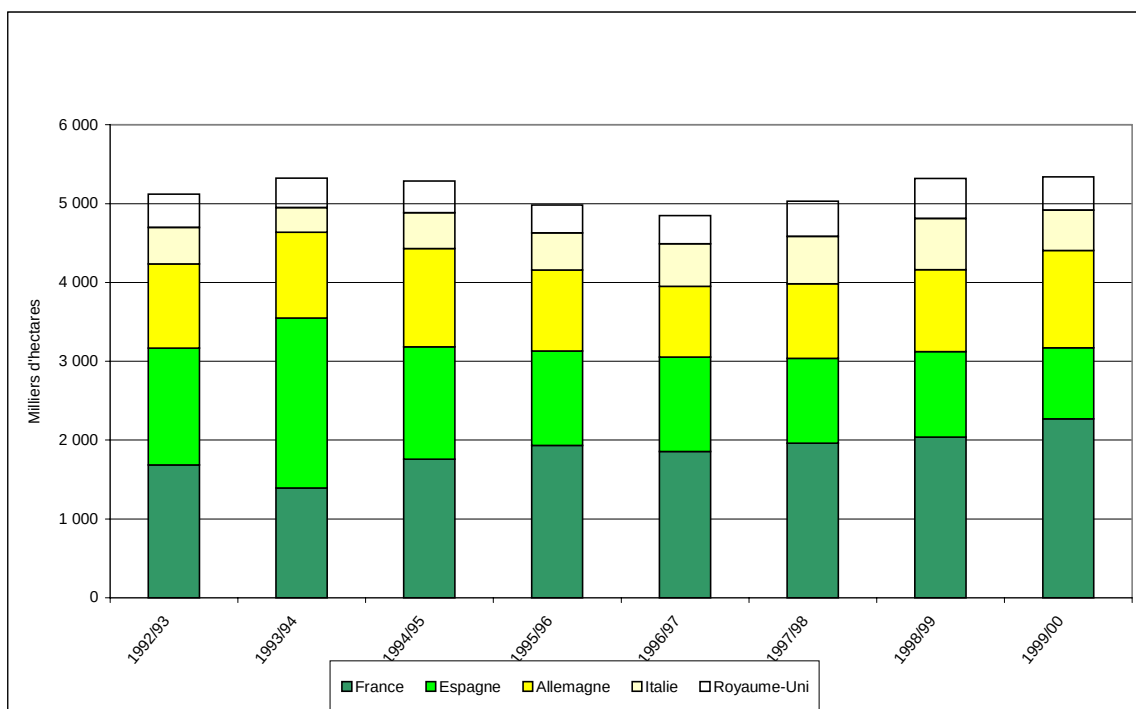
Sous réserve de cette modification de nature institutionnelle, les superficies cultivées en oléagineux n'ont guère varié au cours de la période sous revue, notamment dans les pays de l'UE 12 où elles s'établissaient à 5,6 millions d'hectares en 1999/00 comme en 1993/94. Toutefois, cette stabilisation de la superficie totale cultivée en oléagineux dans l'Union Européenne masque de notables changements, tant au niveau de la répartition des graines (graphique 4.3) qu'au niveau des pays (graphique 4.4).

Graphique 4.3 - Distribution par graine des superficies cultivées en colza, tournesol et soja dans l'UE-15



Source Eurostat

Graphique 4.4 - Superficies cultivées en graines oléagineuses dans les grands pays de l'UE-15



Source Eurostat

D'une part, au cours de cette période, la superficie cultivée en tournesol en Espagne passe de 2,1 à 0,9 millions d'ha, provoquant au niveau communautaire une chute de 40% des superficies cultivées en tournesol. D'autre part, les surfaces cultivées en colza progressent de plus de 1 million d'hectares pour atteindre 3,5 millions d'ha en 1999/00, essentiellement sous l'impulsion de la France qui multiplie par 2,5 ses surfaces en colza pour les porter à 1,4 millions d'ha, et dans une moindre mesure, de l'Allemagne (+20%) et du Royaume-Uni (+12%). Dans un contexte global de limitation des surfaces, on assiste donc à un phénomène de substitution que l'on peut qualifier d'indirect, ne s'agissant pas en règle générale des mêmes pays, ni des mêmes régions, entre le tournesol et le colza.

Malgré une chute marquée en 1999/00 en raison des sévères pénalités infligées à l'Italie à la suite de deux dépassements successifs de la SMG allouée à ce pays (diminution de 30% du taux de l'aide), les superficies en soja ont progressé au niveau communautaire de 25% pour atteindre 377.000 ha en 1999/00.

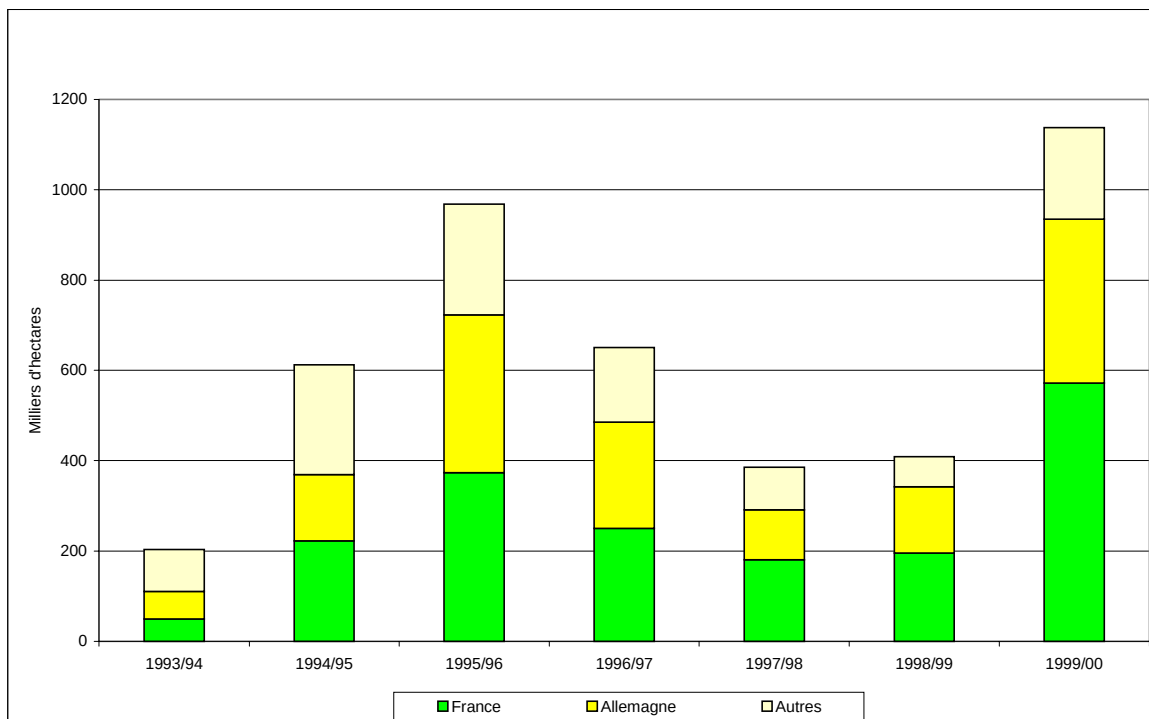
Par ailleurs, s'agissant de la distribution des cultures oléagineuses entre les Etats membres, les pays petits producteurs, tels que le Danemark, la Suède, la Finlande, l'Autriche, le Portugal, ou les Pays-Bas, ont eu tendance à réduire leurs surfaces en oléagineux au cours de la période.

L'aide étant calculée sur les surfaces cultivées, indépendamment de la production, on pouvait craindre que la mise en place de ce nouveau régime ne provoque une baisse des rendements. Cela n'a pas été le cas. En effet, au cours de cette période, les rendements des trois graines sont en net progrès dans tous les principaux pays producteurs. De plus, on constate que l'effet de substitution indirect décrit plus haut s'effectue entre des surfaces caractérisées par des graines et des pays à faible rendement (le tournesol en Espagne) vers des pays et des cultures à plus haut rendement (le colza en France, en Allemagne et au Royaume-Uni). Malgré la stagnation des superficies cultivées, ces deux éléments ont entraîné un net accroissement de la production communautaire de graines oléagineuses. Entre 1993/94 et 1999/00, celle-ci passe pour l'UE-15 de 6,6 à 11,4 millions de tonnes pour le colza et de 0,9 à 1,2 millions de tonnes pour le soja, tandis que la diminution de la production de tournesol est limitée à 15% à 3,1 millions de tonnes en dépit d'un recul de 40% de la surface cultivée.

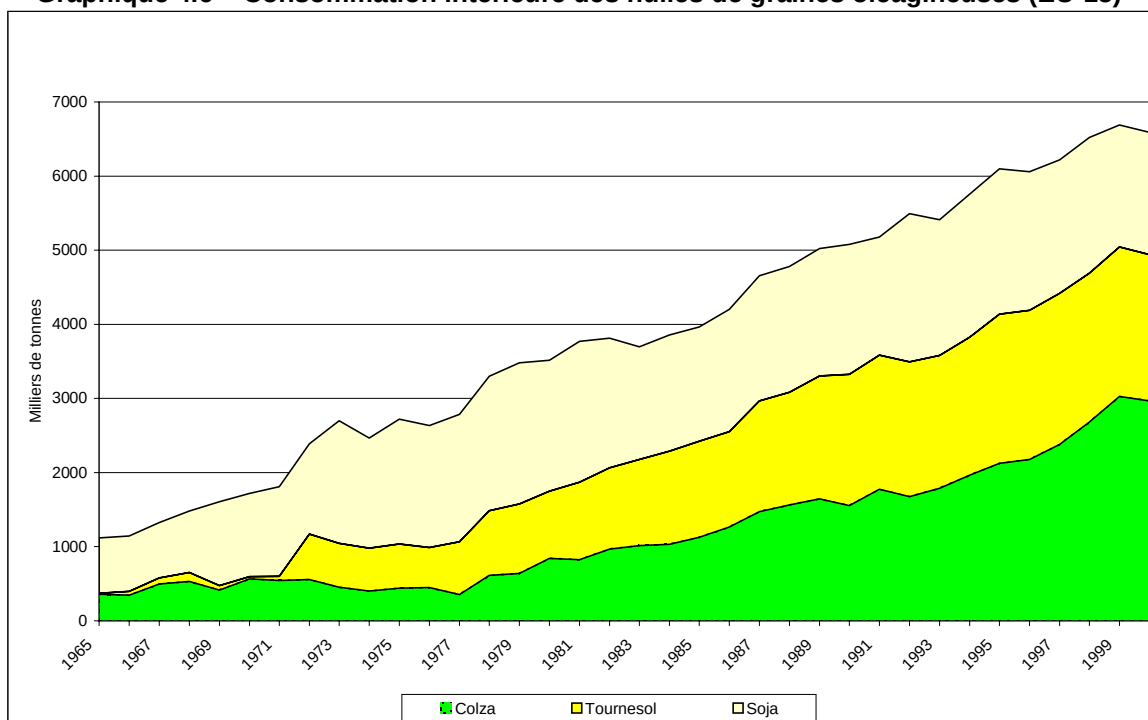
Les cultures d'oléagineux à usage non alimentaire

La réforme Mac Sharry et l'accord de Blair House permettent aux agriculteurs européens de cultiver des oléagineux hors SMG sous la condition que ceux-ci soient destinés à des usages non alimentaires et que, par ailleurs, cette production reste inférieure à 1 million de tonnes d'équivalent tourteaux de soja dans l'ensemble de l'Union. Ces cultures d'oléagineux non alimentaires ne bénéficient pas de l'aide directe aux oléagineux mais, si elles sont cultivées sur des terres en jachère, elles peuvent donner lieu au versement de l'aide directe allant aux terres sous le régime du gel obligatoire.

Les agriculteurs ont tiré avantage de cette disposition. Les surfaces cultivées en oléagineux non alimentaires, principalement du colza, ont toutefois varié très fortement d'une année à l'autre en fonction du taux de gel obligatoire (Graphique 4.5). Elles ont atteint leur plus grande extension, au voisinage du million d'hectares, en 1995/96 et en 1999/00, lorsque les taux de gel obligatoires étaient fixés respectivement à 12% et 15% de la surface en cultures arables. Ces cultures ont été particulièrement développées en France et en Allemagne, ces deux pays concentrant à eux seuls plus de 75% de la superficie totale cultivée dans l'UE-15.

Graphique 4.5 - Superficies cultivées en oléagineux à destination non-alimentaire (UE-15)

Sources Commission Européenne, COCERAL

Graphique 4.6 – Consommation intérieure des huiles de graines oléagineuses (EU-15)

Source USDA/Base PSD

4.2 Les développements de la demande de graines oléagineuses dans l'Union Européenne

Une faible proportion des graines oléagineuses, que l'on estime à 8% à 10% de l'offre totale dans les années 90, est utilisée en l'état, comme semences, et pour l'alimentation des animaux dans les exploitations agricoles directement ou après incorporation dans des aliments composés. Mais pour l'essentiel, la demande primaire de graines oléagineuses émane de l'industrie de la trituration qui les transforme en huile, destinée à l'alimentation humaine et à des usages industriels, et en tourteau, dont le débouché est l'alimentation animale. La particularité des graines oléagineuses réside ainsi dans le fait qu'elles répondent simultanément à deux demandes distinctes, qui ont l'une et l'autre leur dynamique propre.

4.2.1 La demande d'huile

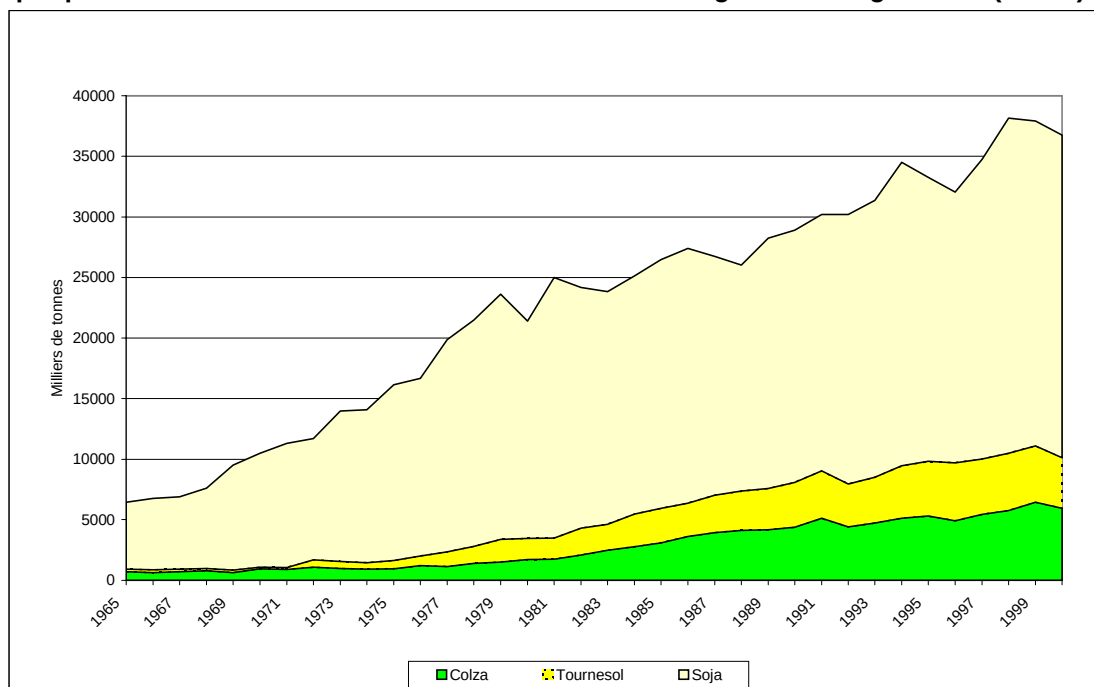
Le taux de croissance de la demande intérieure d'huile de colza, tournesol et soja dans les pays de l'UE-15 s'affaiblit au fil du temps: il est passé de 4,8% l'an dans les années 70 à 2,3% l'an dans les années 90.

La demande d'huile pour des usages industriels est le segment le plus dynamique de cette demande globale avec un taux de croissance moyen de 10,0% l'an entre 1992 et 2000 contre 1,3% l'an seulement pour la demande alimentaire. Mais la demande industrielle ne représente que 15% de la demande totale: 1 million de tonnes sur un total de 6,6 millions de tonnes à la fin des années 90.

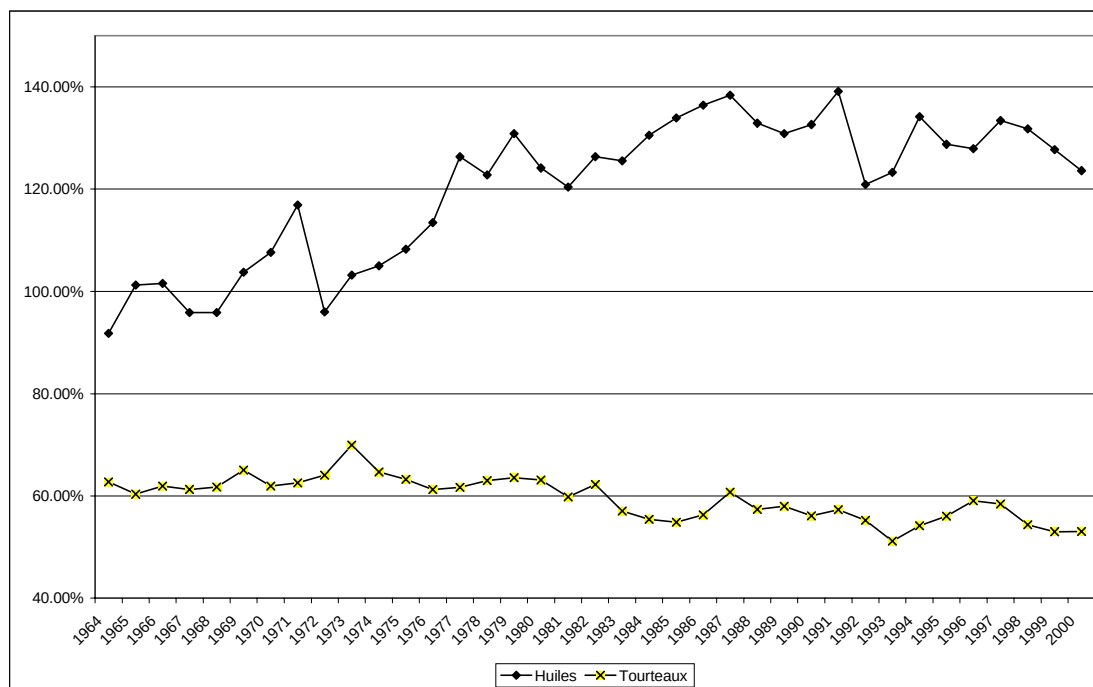
Tableau 4.2 - Taux de croissance moyen annuel de la demande intérieure des huiles de colza, tournesol et soja dans l'Union Européenne à 15

	Colza	Tournesol	Soja	Ensemble
1972-1982	5,7 %	6,0 %	3,7 %	4,8 %
1982-1992	5,7 %	5,2 %	1,4 %	3,7 %
1992-2000	7,4 %	1,0 %	-2,4 %	2,3 %

Source : D'après USDA/Base PSD

Graphique 4.7 – Consommation intérieure de tourteaux de graines oléagineuses (EU-15)

Source USDA/Base PSD

Graphique 4.8 – Taux de couverture de la consommation intérieure d'huile et de tourteaux de graines oléagineuses par la production domestique (UE-15)

Source USDA/Base PSD

L'affaiblissement du rythme de croissance de la demande intérieure d'huiles de graines oléagineuses dans l'Union Européenne a pesé tout particulièrement sur l'huile de soja, dont la croissance de la demande a été constamment inférieure au taux de croissance moyen, et qui a même vu son marché se contracter dans les années 90.

La croissance du marché intérieur de l'huile de tournesol, relativement dynamique dans les années 70 et 80, a donné des signes d'essoufflement dans les années 90.

Ces évolutions ont bénéficié à l'huile de colza, dont la croissance de la demande, déjà forte dans les années 70 et 80, s'est encore accélérée dans les années 90. En conséquence, la part de l'huile de colza dans la demande intérieure des huiles de graines oléagineuses dans l'UE-15 est passée de moins de 25% en 1972 à plus de 30% en 1992 et 45% à la fin des années 90. Cette expansion du marché de l'huile de colza s'est faite au détriment de l'huile de soja, dont la part de marché a régressé de 50% en 1972 à 25% en 2000.

4.2.2 La demande de tourteaux

La croissance de la demande de tourteaux de graines oléagineuses dans l'UE-15, qui était très forte dans les années 70 (7,5% l'an), s'est établie sur un rythme beaucoup plus modéré de l'ordre de 2,5% l'an pendant les deux décennies suivantes.

Comme dans le cas des huiles, la demande a été plus soutenue dans les années 80 et 90 pour le tourteau de colza que pour les tourteaux de tournesol et de soja. Le tourteau de soja n'en reste pas moins largement dominant avec une part de marché supérieure à 70% de la demande totale en 2000, soit 26,5 millions de tonnes sur un total de 37 millions de tonnes.

Tableau 4.3 - Taux de croissance moyen annuel de la demande intérieure des tourteaux de colza, tournesol et soja dans l'Union Européenne à 15

	Colza	Tournesol	Soja	Ensemble
1972-1982	6,9 %	13,9 %	7,1 %	7,5 %
1982-1992	7,7 %	4,8 %	1,1 %	2,2 %
1992-2000	3,8 %	2,1 %	2,3 %	2,5 %

Source : D'après USDA / Base PSD

4.2.3 L'équilibre global du marché des graines oléagineuses

Comme indiqué plus haut, alors que les graines oléagineuses fournissent conjointement de l'huile et du tourteau, il n'y a aucune raison pour que le volume de la demande de l'un et l'autre de ces produits soient simultanément proportionnées à l'offre et évoluent l'une et l'autre parallèlement à celle-ci. De fait, en dépit de la croissance soutenue du marché intérieur européen des huiles de graines oléagineuses et du ralentissement depuis le début des années 80 de la demande de tourteaux, le marché des graines oléagineuses dans l'Union Européenne se caractérise par un excédent structurel en huiles de colza, tournesol et soja (mais par un déficit global en huiles compte tenu du volume des importations d'huiles de palme, coco et palmiste) et un déficit également structurel de tourteaux (Graphique 4.8).

Dans la seconde moitié des années 90, l'UE-15 était exportatrice nette de quelque 1,6 à 2,0 millions de tonnes d'huiles de colza, tournesol et soja, soit 20% à 25% de la production. Cette situation

prévaut depuis le début des années 80 sans marquer d'évolution distincte. Cependant, cette apparente stabilité, lorsque l'on considère globalement l'ensemble des trois huiles, dissimule des évolutions différenciées d'une huile à l'autre. C'est ainsi que le dynamisme du marché intérieur de l'huile de colza, particulièrement au cours des années 90, a suscité une érosion du surplus exportable de cette huile, de plus de 40% de la production au début des années 90, à moins de 20% à la fin de la décennie. A l'opposé, les exportations d'huile de soja ont doublé en tonnage entre la fin des années 80 et la fin des années 90, de 500.000 tonnes à 1 million de tonnes, et représentent en fin de période 40% de la production intérieure.

S'agissant des tourteaux, le ralentissement de la demande observé depuis le début des années 80 a conduit à une stabilisation des importations nettes au voisinage de 45% de la demande intérieure, soit environ 17,5 millions de tonnes à la fin des années 90. A 14,5 millions de tonnes, les importations nettes de tourteau de soja représentent la plus large part de ces importations. On note toutefois un réel dynamisme des importations de tourteau de tournesol, qui ont dépassé 2 millions de tonnes en 1998 et 1999 et représentaient alors près de 45% de la demande intérieure totale pour cette variété de tourteau. La relative abondance de l'offre intérieure de tourteau de colza explique un moindre recours aux importations; en termes nets, celles-ci sont stabilisées à moins de 1 million de tonnes et représentent 12% à 15% de la demande intérieure.

Chapitre 5 - Les conditions d'approvisionnement et la compétitivité des industries de transformation des oléagineux

5.1 La Politique Communautaire des oléagineux a-t-elle permis d'établir des conditions satisfaisantes d'approvisionnement de l'industrie de transformation en quantité, qualité et prix?

5.1.1 Introduction

Compréhension de la question évaluative

La question porte sur les effets de la politique communautaire des oléagineux sur les conditions d'approvisionnement des industries européennes de transformation.

Par **conditions d'approvisionnement en quantité** on entendra la possibilité pour les diverses industries d'obtenir de façon sûre, régulière tout au long de l'année, flexible et prévisible les quantités souhaitées de graines, huiles et tourteaux adaptées à leurs programmes de production.

Par **conditions d'approvisionnement en qualité** on entendra la possibilité pour les diverses industries de se procurer des produits ayant des caractéristiques adaptées à leurs besoins en termes de composition (selon les produits, teneur en huile, acides gras, en protéines, etc.), d'absence de contaminants ou de facteurs anti-nutritionnels, de traçabilité, d'information sur la composition réelle de ces produits et de possibilité de refuser les lots non-conformes. Avec le rejet par les consommateurs européens des produits génétiquement modifiés, l'absence de graines OGM devient pour les industriels un critère important de qualité.

Par **conditions d'approvisionnement en prix** on entendra la possibilité pour les diverses industries d'acquérir ces produits de façon régulière tout au long de l'année à des prix, à qualité et service égaux, équivalents à ceux dont ils bénéficiaient avant la mise en place de la réforme.

Critères de jugement

Nous structurerons notre réponse à cette question en deux étapes correspondant à deux questions clés:

La politique communautaire des oléagineux contribue-t-elle à ce que l'offre communautaire en graines, huiles et tourteaux satisfasse en termes quantitatifs la demande des industries européennes de transformation ?

La politique agricole communautaire ne vise pas à l'auto-suffisance alimentaire de l'Europe mais, selon les termes de l'article 33 du Traité d'Amsterdam (anciennement article 39 du Traité de Rome), « à stabiliser les marchés et à garantir les approvisionnements ».

Cet objectif de sécurité des approvisionnements peut s'interpréter de la manière suivante: l'Union Européenne, tout en participant largement au développement des échanges de produits agricoles et agroalimentaires à l'échelle mondiale¹, entend éviter que l'approvisionnement des consommateurs européens, et corrélativement celui des industries de transformation des produits agricoles, ne soient placés dans une situation de dépendance à l'endroit de fournisseurs extérieurs à l'Union.

Cette préoccupation est d'autant plus fortement ressentie dans le cas des oléagineux que l'histoire de ce secteur a été marquée par l'embargo mis par les Etats-Unis en 1973 sur leurs exportations de soja. Quand bien même cet embargo n'a-t-il été que de très courte durée, il a fait office de révélateur d'une situation de dépendance de l'Europe à l'endroit d'un fournisseur alors dominant et, comme on l'a montré au chapitre 3, a conduit à une inflexion notable de la politique communautaire dans ce secteur.

On peut considérer que cet objectif de sécurité des approvisionnements est assuré si au moins l'une des deux conditions suivantes est satisfaite: l'offre communautaire couvre une proportion importante de la demande intérieure; l'insuffisance ou l'absence d'offre communautaire impose un large recours à des importations, mais les origines de celles-ci sont assez diversifiées pour mettre l'approvisionnement communautaire à l'abri des risques qui pourraient naître de la défaillance, accidentelle ou délibérée, d'un de ses fournisseurs.

Sur cette base, on pourra dire que la politique communautaire des oléagineux contribue à la sécurité des approvisionnements de l'Union Européenne en graines oléagineuses et produits dérivés (huiles et tourteaux) si elle favorise le maintien à un niveau élevé du taux de couverture de la demande intérieure par l'offre domestique, ou si elle permet une diversification des sources d'approvisionnement extérieur de l'Union.

¹ L'article 110 du Traité de Rome affirmait la volonté de la Communauté « de contribuer au développement harmonieux du commerce mondial, à la suppression progressive des restrictions aux échanges internationaux et à la réduction des barrières douanières ».

La politique communautaire contribue-t-elle à ce que l'offre communautaire de graines, huiles et tourteaux satisfasse la demande intérieure en termes de qualité et de prix ?

On pourrait imaginer une situation dans laquelle la politique communautaire, bien que favorisant un développement de la production de graines oléagineuses et/ou de produits dérivés, crée par ailleurs des conditions telles que ces graines ou ces produits ne répondent pas ou répondent mal aux attentes de la demande en termes de qualité, ou imposent un surcoût aux utilisateurs.

S'il en était ainsi, les acheteurs de graines ne manqueraient pas de délaisser les graines d'origine communautaire au profit de graines importées, puisque celles-ci entrent dans la Communauté en totale franchise de droits de douane.

La substitution de produits importés aux produits d'origine communautaire serait sans doute moins ample dans le cas des huiles, produits pour lesquels les importations sont soumises à droit de douane. Mais ces barrières douanières ne sont pas si élevées qu'elles interdisent toute importation, et de surcroît elles ont sensiblement baissé pendant les années 90². Malgré cet obstacle, un handicap de qualité ou de prix des produits communautaire susciterait donc, à niveau de production communautaire donné, une croissance de la part des importations dans la couverture de la demande intérieure.

Ainsi, un critère essentiel d'appréciation de l'adéquation de l'offre communautaire de graines oléagineuses et produits dérivés aux attentes de la demande en termes de qualité et de prix sera l'évolution des importations et exportations. Si la demande communautaire s'approvisionne prioritairement auprès des fournisseurs communautaires, on pourra considérer que l'offre est adaptée aux besoins de la demande en termes de qualité et de prix. Si elle ne l'est pas, on constatera que les importations se développent en substitution de l'offre communautaire, qui est alors contrainte de rechercher des débouchés à l'extérieur de l'Union.

Ici encore on s'interrogera sur la contribution de la politique communautaire des oléagineux aux évolutions observées.

5.1.2 Indicateurs

La politique communautaire des oléagineux contribue-t-elle à ce que l'offre communautaire en graines, huiles et tourteaux satisfasse en termes quantitatifs la demande des industries européennes de transformation?

La première étape revient à rapporter la production communautaire de graines (=offre) à la quantité traitée par l'industrie de trituration (=demande en graines), et les productions communautaires d'huile et de tourteau (issues de graines communautaires ou importées) aux consommations domestiques d'huile et de tourteau (=demande communautaire en huile et tourteaux). Ces rapports peuvent être définis comme un taux de couverture primaire. .

taux de couverture primaire en graine = production communautaire de graines / tonnage trituré par l'industrie européenne

taux de couverture primaire en huile = production communautaire d'huile / consommation domestique d'huile

taux de couverture primaire en tourteau = production communautaire de tourteau / consommation domestique de tourteaux

² Ainsi, à titre d'exemple, les huiles végétales importées du Brésil étaient soumises en 1990 à des taux de 10% pour les huiles brutes et 15% pour les huiles raffinées. A la fin des années 90, ces taux avaient été diminués d'un tiers à 7% et 10,5% respectivement.

Un taux de couverture primaire supérieur à 100% signifie que la production communautaire excède les besoins de l'industrie, et inversement, un taux inférieur à 100% signifie que la production communautaire ne peut satisfaire en quantité la demande de l'industrie.

La question évaluative visant l'approvisionnement de l'industrie transformatrice, il nous est apparu plus cohérent de rapporter la production de graines à la quantité traitée par celle-ci plutôt qu'à la demande communautaire apparente qui inclut la graine utilisée en l'état.

Si l'offre communautaire ne couvre pas une part importante de la demande intérieure (taux de couverture inférieure à 80%), on s'intéressera à la diversité des sources d'approvisionnement de l'industrie communautaire. Le taux de couverture primaire est un indicateur théorique qui a ses limites. En effet, même si la production communautaire de graines est supérieure aux besoins de l'industrie de transformation, rien ne garantit que cette dernière ne préférera pas, pour des raisons de prix ou de qualité, importer des graines et que la production communautaire ne prendra pas une autre direction. De même, rien ne garantit que l'offre communautaire d'huile et de tourteau répond en termes de qualité et de prix à la demande intérieure. Pour être complet, il faut donc se poser une seconde question.

La politique communautaire contribue-t-elle à ce que l'offre communautaire de graines, huiles et tourteaux satisfasse la demande intérieure en termes de qualité et de prix?

Cette question nous amène à comparer l'évolution du taux de couverture primaire, qui est une valeur théorique, à la part des graines d'origine communautaire dans les quantités triturées par l'industrie de transformation. De même, nous comparerons l'évolution du taux de couverture primaire de la demande intérieure par la production communautaire d'huile et de tourteaux à la part de marché effective des produits d'origine communautaire dans l'Union.

5.1.3 Sources

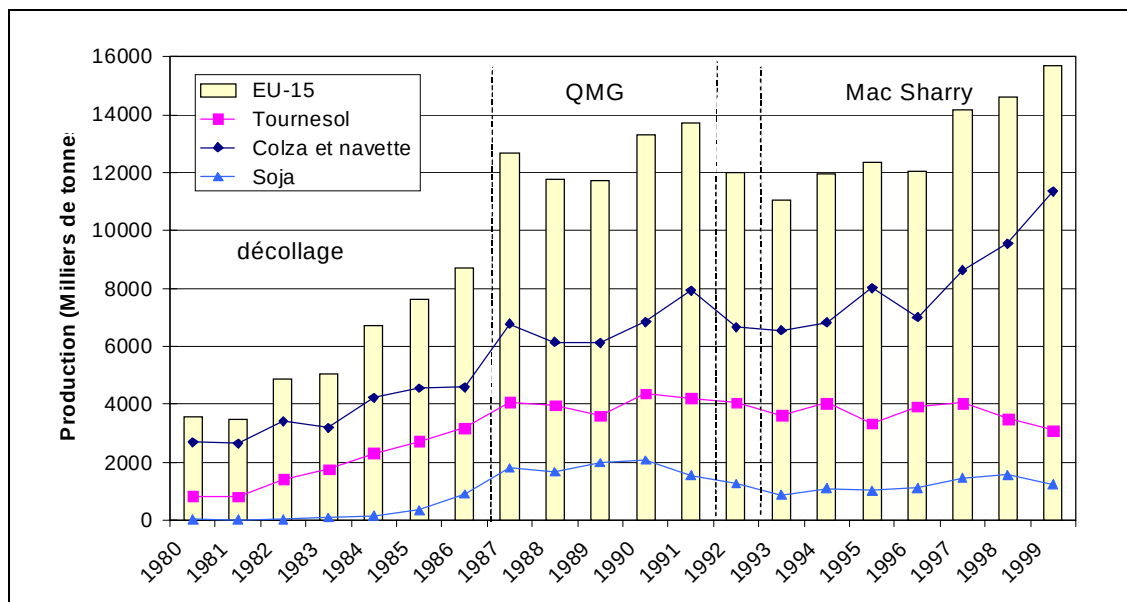
Pour estimer les taux de couverture, on s'est basé sur la base PSD³ qui nous permet de travailler sur des séries complètes au niveau UE15 sur une période suffisamment longue pour pouvoir apprécier les évolutions.

Les origines et volumes d'importation des matières premières sont issues de la base COMEXT.

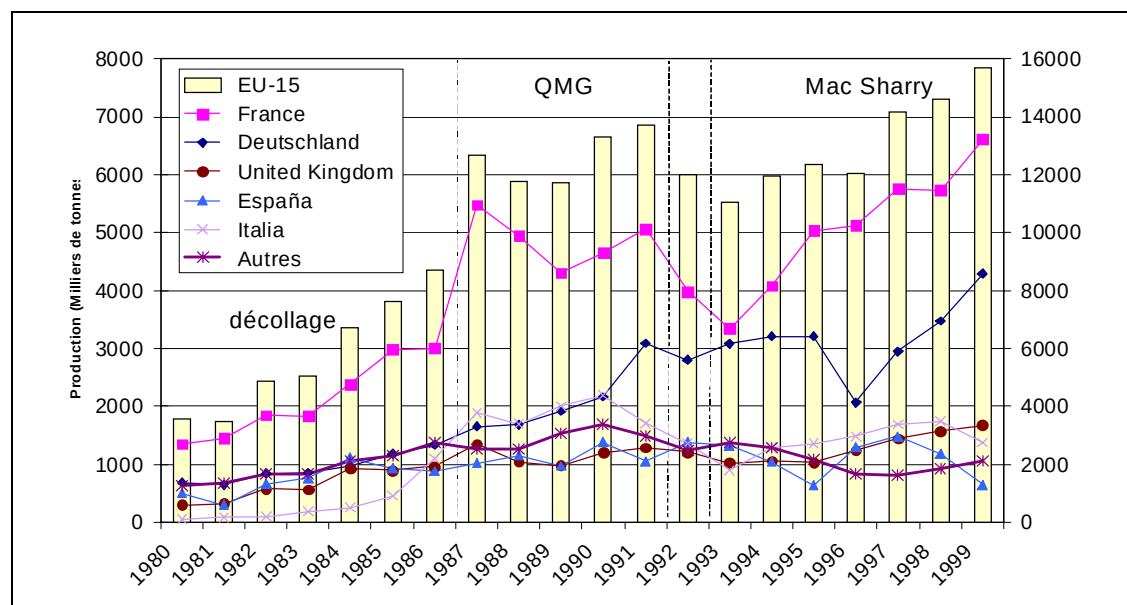
Les parts de marché des graines, tourteaux et huiles d'origine communautaire dans la demande intérieure sont estimée à partir de données statistiques communiquées par la DG Agriculture de la Commission Européenne.

Des entretiens avec des représentants des industries de transformation au niveau national comme au niveau européen nous permettent d'identifier les facteurs explicatifs sous-jacents à l'évolution des indicateurs et de les relier éventuellement aux modifications intervenues dans la politique communautaire des oléagineux.

³ Product Supply Demand, base de données de l'Economic Research Service du Ministère Américain de l'Agriculture (USDA)

Figure 5.1.1– Production communautaire en colza & navette, tournesol et soja

Source Eurostat

Figure 5.1.2 – Production en oléagineux par pays et UE

Source Eurostat

5.1.4 Analyse

La production communautaire en oléagineux

L'analyse des surfaces, des rendements et de la production communautaires en oléagineux a été analysée sous le chapitre 4. Nous ne référons pas cette analyse sous ce chapitre, mais il est opportun d'en rappeler quelques éléments importants.

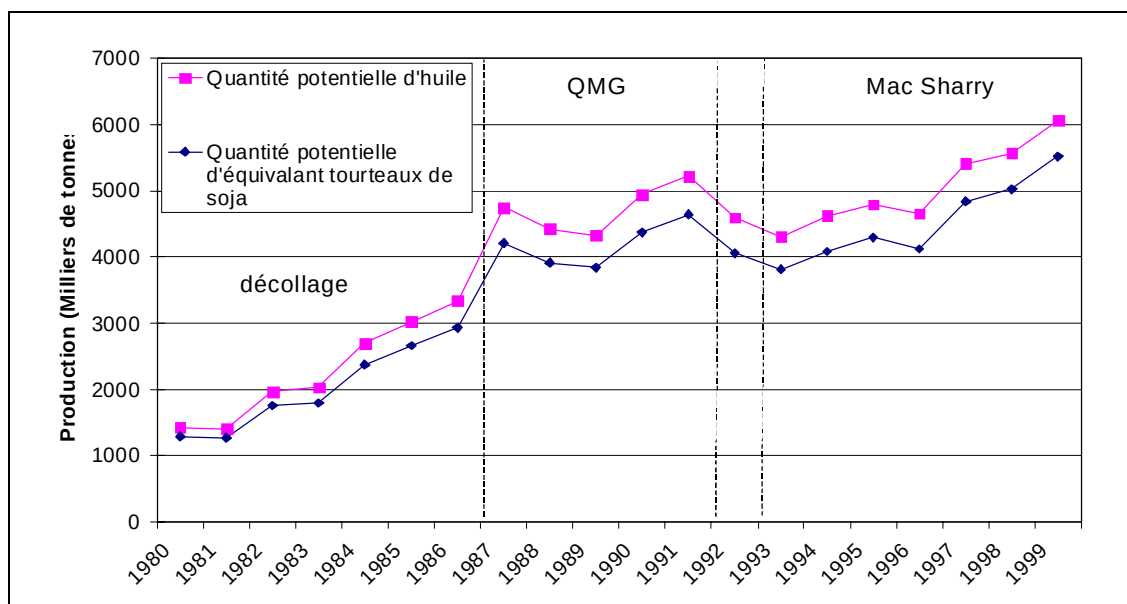
La production communautaire d'oléagineux était marginale jusqu'à la fin des années 70, ne dépassant pas les 2,5 millions de tonnes, et était essentiellement constituée de colza. Au cours de la période dite de décollage (1980-1987), la production est multipliée par 5 par une extension importante des surfaces combinée à une amélioration sensible des rendements. La période de décollage permettra également au soja de sortir de sa marginalité.

La mise en place des QMG (86/87 à 91/92) brisera cette tendance à une forte croissance, et provoquera une stagnation de la production. La fin de la période des QMG et les deux campagnes de transitions qui suivirent seront même marquées par un déclin des surfaces et des rendements conduisant à un recul de la production communautaire. Il faut également rappeler la forte progression des surfaces espagnoles cultivées en tournesol entre 91 et 93, mais qui ne s'est pas traduite par une hausse significative de la production.

L'application des SMG à partir de la campagne 94/95 a eu plusieurs effets qui sont de premiers éléments de réponse:

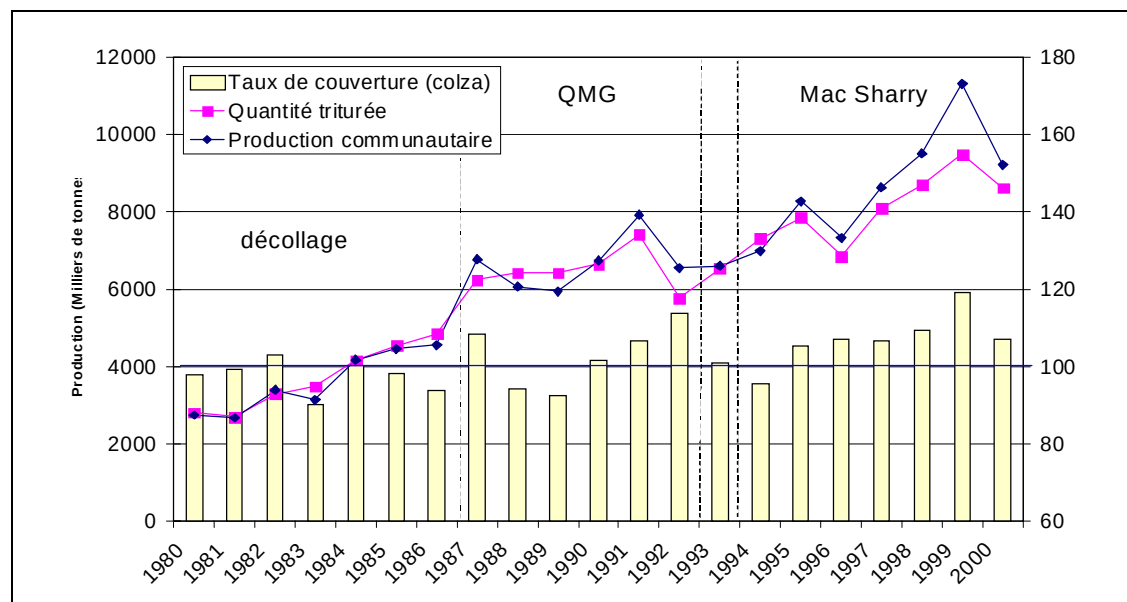
- La limitation n'agissant plus sur la production mais sur les surfaces, les SMG ont permis de libérer partiellement la production qui passera de 11 millions de tonnes en 1993 à près de 16 au cours de la dernière campagne sous l'effet d'une amélioration des rendements. De manière générale, les SMG, si elles ont contraint les superficies cultivées en oléagineux, n'ont pas fait obstacle, comme c'était le cas pour les QMG, à un accroissement de l'offre communautaire de graines oléagineuses.
- Cet accroissement de la production à surface cultivée pratiquement constante résulte de deux effets. D'une part, une amélioration des rendements au sens classique du terme et d'autre part, un transfert de graines et de pays ou de régions à faibles rendements vers des graines et des pays à plus hauts rendements. C'est ainsi que la production de tournesol accuse un certain recul au cours de cette période, tandis que la production de colza progresse de près de 75%. De même, des pays grands producteurs qui atteignent des rendements élevés, comme la France, l'Allemagne, le Royaume-Uni ou l'Italie verront leur production croître de manière importante au "détriment" de petits pays producteurs (ex: Danemark, Finlande, Suède, Autriche, Pays-Bas, Portugal, etc.) et/ou qui n'obtiennent que de faibles rendements (ex: Espagne). L'offre de colza communautaire progresse donc de manière importante tandis que l'offre de tournesol recule au cours de la période des SMG. Cette offre de colza provient principalement de quatre pays: la France, et dans une moindre mesure, l'Allemagne, l'Italie et le Royaume-Uni.
- Entre les campagnes 1994/95 et 1999/00, la SMG communautaire a été dépassée à trois reprises (1994/95, 1997/98 et 1998/99), ce qui tend à confirmer que ce plafond a agi comme une contrainte au cours des années 90 et a restreint l'offre communautaire en oléagineux.

Figure 5.1.3 – Quantités potentielles d'huile et de tourteaux sur base de l'offre de graines communautaires



Source : Calculs ADE sur base PSD

Figure 5.1.4 – Taux de couverture primaire en graines communautaires de colza



Source : Calculs ADE sur base PSD

La figure 5.1.3 a été construite en convertissant la production de graines communautaires en équivalent huile et tourteaux sur la base de coefficients techniques de transformation dérivés des statistiques de tonnages de graines traités et de production d'huile et tourteau⁴. Ceci peut être interprété comme l'offre potentielle d'huile et de tourteaux qu'il serait possible de produire sur base de la seule production communautaire de graines.

Le colza et le tournesol représentant l'essentiel de la production communautaire de graines et ayant des coefficients techniques de transformation très proches, l'évolution de l'offre communautaire potentielle en tourteaux et en huile connaît une évolution très semblable à celle de la production de graines communautaires. Cette offre est en croissance tout au long de la période d'application des SMG, permettant dans un premier temps de rattraper les niveaux atteints aux alentours de la campagne 1991/92, et dépasser ses records historiques au cours des trois dernières années.

Le taux de couverture primaire en graines et la diversification des sources d'approvisionnement

Dans quelle mesure la production, c'est à dire l'offre communautaire de graines, permettrait-elle de couvrir les besoins des tritrateurs européens ? Pour répondre à cette question il nous faut dans un premier temps comparer les quantités de graines produites au niveau communautaire avec les quantités de graines triturées par les tritrateurs de l'Union.

Tableau 5.1.1 - Taux de couverture primaire en graines

		Colza	Tournesol	Soja
Graines				
taux de couverture en graine	moy.1987/91	101%	99%	14%
	moy.1996/00	110%	70%	8%

Source : Calculs ADE sur base PSD

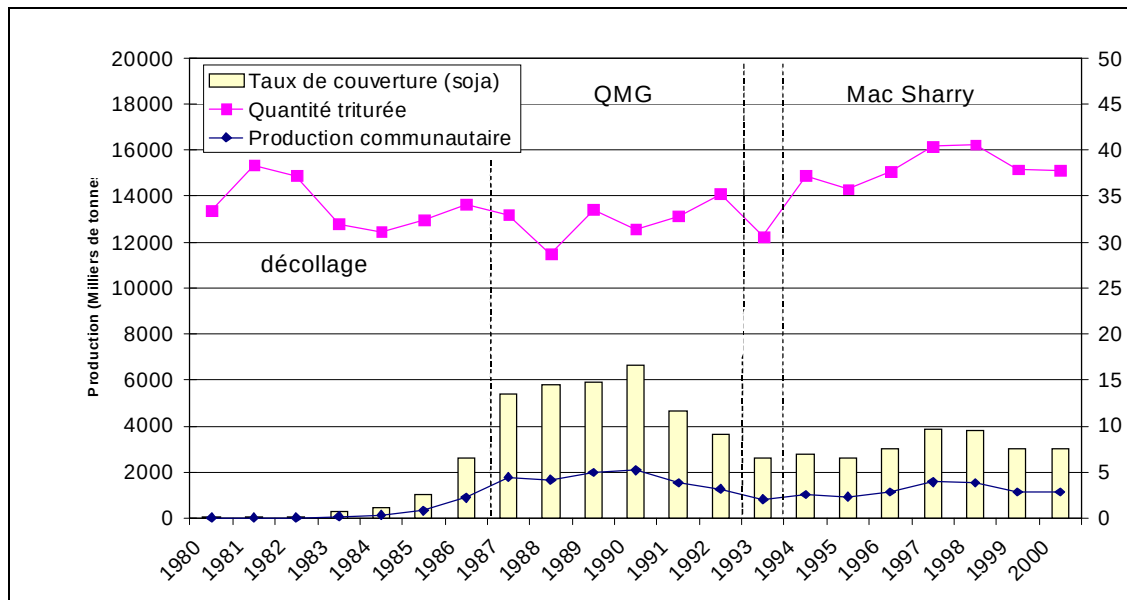
Le colza

Comme le montre la figure 5.1.4, les quantités de colza triturées suivent de très près les évolutions de la production communautaire. Le taux de couverture potentiel avoisine les 100% tout au long de la période considérée. L'industrie de transformation suit donc le même rythme de croissance que celui de la production.

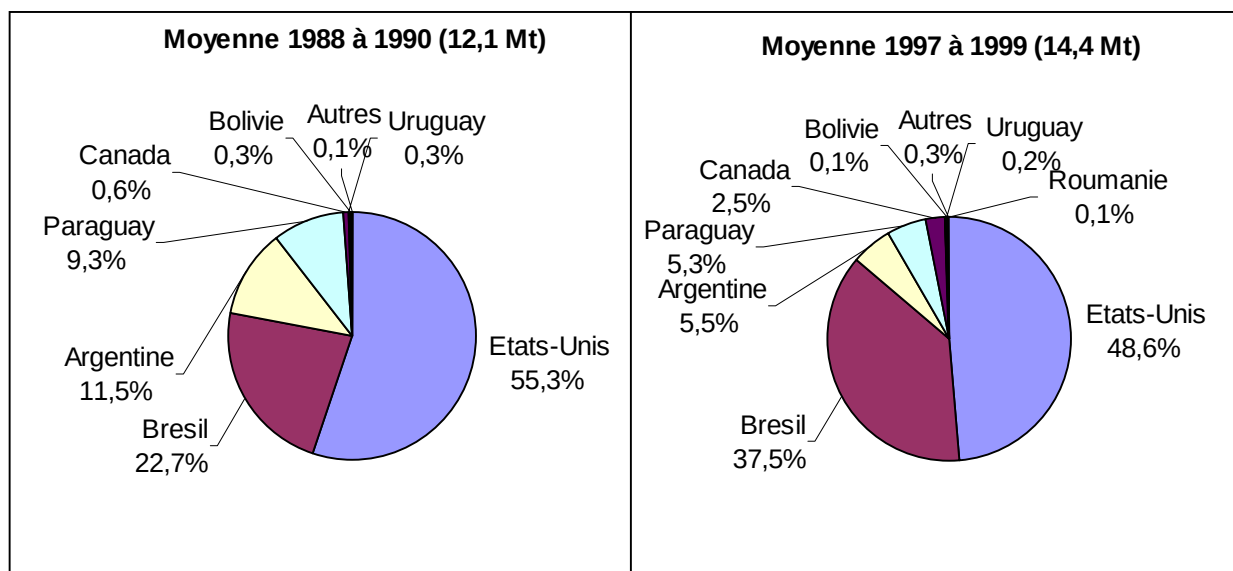
Depuis l'application des SMG, la production communautaire excède les besoins de l'industrie et croît à un rythme supérieur aux quantités triturées creusant ainsi l'écart avec les quantités traitées par l'industrie. Ceci se traduit par un taux de couverture potentiel supérieur à 100% et en croissance continue. Ceci suggère que les conditions d'approvisionnement en colza de l'industrie communautaire de transformation sont potentiellement satisfaisantes en quantité.

Le surplus de production en regard des tonnages triturés est davantage marqué en France que dans les autres pays de l'Union. Il correspond au fait que la France est un important fournisseur de graines pour certains autres pays de l'UE, et de façon plus marginale un exportateur de graines vers des pays tiers.

⁴ Soit, en moyenne sur les années 90 : Colza: 54% de tourteaux et 40% d'huile, Tournesol: 54%-42%, Soja 78%-18%.

Figure 5.1.5 – taux de couverture primaire en graines communautaires de soja

Source : Calculs ADE sur base PSD

Figure 5.1.6 – Sources d'approvisionnement hors UE en graines de soja

Source : Comext, seuls les pays représentant plus de 0,1% (soit 12 à 14 000 tonnes/an) des importations ont été repris sur ces schémas

Le soja

La production de soja au niveau européen reste marginale par rapport aux quantités triturées par l'industrie en se situant entre 11 et 16% au cours de la période des QMG et ensuite, accusant un léger repli pour afficher des valeurs comprises entre 6 et 10% au cours de la période des SMG. La production communautaire ne permet donc pas de couvrir les besoins croissants de l'industrie en quantité, contraignant cette dernière à s'approvisionner massivement à l'extérieur de l'Union

La figure 5.1.6 montre la répartition des sources d'approvisionnement hors Union pour la période 1988-1990, c'est à dire avant la réforme Mac Sharry, et 1996-1999. L'Union européenne s'est progressivement affranchie de sa dépendance à l'endroit des Etats-Unis, même si ceux-ci représentent encore près de la moitié de ses approvisionnements en soja, en diversifiant ses sources d'approvisionnement essentiellement auprès de trois pays latino-américains: le Brésil, l'Argentine et le Paraguay.

Importance et impact de la problématique des OGM⁵ dans le secteur des oléagineux

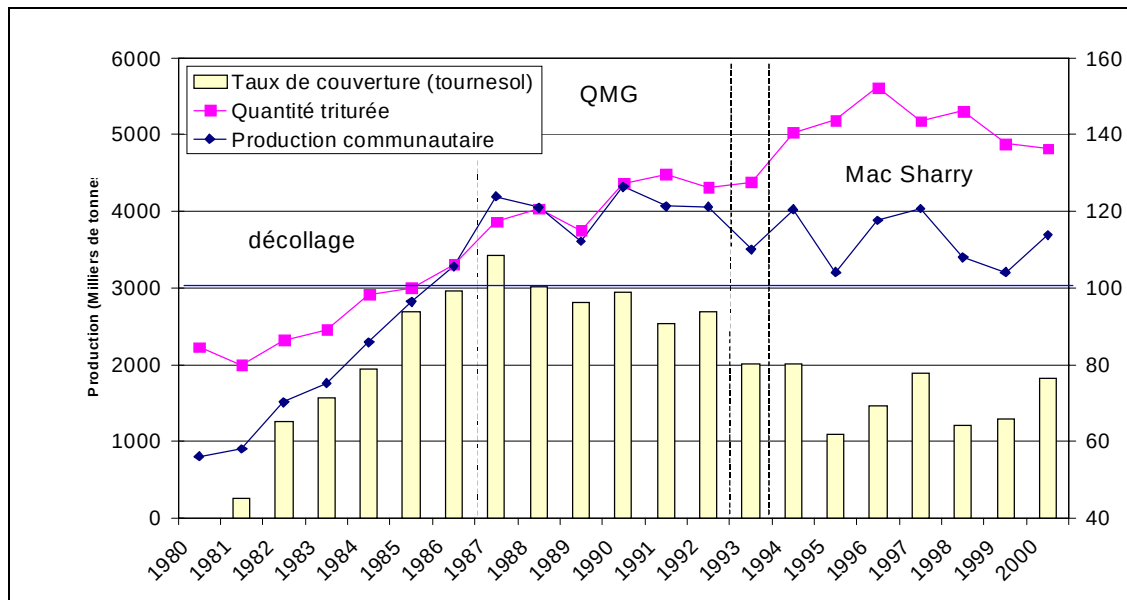
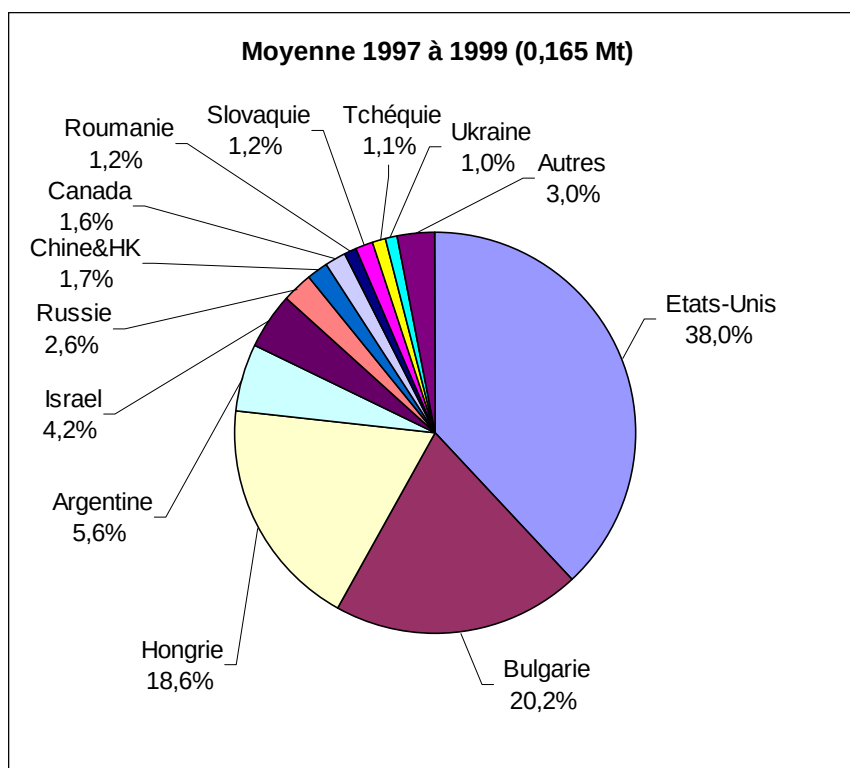
La problématique des OGM joue un rôle croissant dans l'évolution du secteur des oléagineux en Europe depuis la seconde moitié des années 90. A tort ou à raison, les consommateurs européens se montrent méfiants face aux produits à base d'OGM. Les crises alimentaires (ESB, aliments du bétail contaminés par la dioxine, fièvre aphteuse) qui ont frappé récemment l'Union Européenne sont des facteurs susceptibles de renforcer la méfiance des consommateurs. Dans ce contexte, les plus grandes marques européennes de l'agroalimentaire, dans le souci de répondre aux attentes des consommateurs et ne pas risquer leur image de marque, ont préféré bannir les produits OGM de leurs productions. C'est ainsi que plusieurs d'entre elles, et parmi les plus importantes, ont délaissé l'huile de soja au profit de l'huile de colza.

Principales conséquences:

- Une demande de l'industrie agroalimentaire européenne pour des huiles produites à partir de graines non-OGM.
- Une préférence accrue pour les graines communautaires par rapport aux graines d'importation du fait des garanties qu'elles offrent au niveau OGM.
- Un intérêt accru de l'industrie européenne pour les huiles de colza et de tournesol, au détriment de l'huile soja, ceci conduisant à un accroissement de la part de l'huile de soja exportée.
- La diminution du nombre des sources d'approvisionnement « fiables » hors de l'Union avec le risque de création d'une nouvelle situation de dépendance.

La réglementation européenne à ce sujet est en cours de révision. Des progrès sont également attendus en matière de tests. S'il existe des méthodes fiables pour identifier la présence de graines OGM, pour autant du moins que les modifications génétiques en cause ont été répertoriées, les tests utilisés diffèrent entre les différents Etats membres de l'Union Européenne.

⁵ OGM: organismes génétiquement modifiés

Figure 5.1.7 – Taux de couverture primaire en graines communautaires de tournesol**Figure 5.1.8 - Sources d'approvisionnement hors UE en tournesol**

Source: Comext, comptabilisé dans autres, les pays représentant moins de 1%, soit moins de 1650 tonnes par an. Données avant 1994 indisponibles par Comext

En passant de 23% à 38%, la part du Brésil dans les importations de graines de soja de l'Union a fortement progressé entre les deux périodes considérées. Cela tient essentiellement à ce que le Brésil, contrairement à la plupart des autres grands pays exportateurs, privilégie la culture de graines non-OGM. A la fin des années 90, plus de 85% des approvisionnements européens en soja dépendent de deux pays, le Brésil et les Etats-Unis. Cette situation ne peut être comparée à la dépendance exclusive à l'endroit des Etats-Unis, qui prévalait au début des années 70. En particulier, il n'y a guère lieu de craindre que le Brésil prenne des mesures unilatérales, comme les Etats-Unis ont pu le faire en 1973. Il n'en reste pas moins que cette concentration sur deux pays de l'essentiel des importations de graines de soja ne peut être considérée comme satisfaisante du point de vue de la sécurité des approvisionnements de l'Europe.

Le tournesol

Le cas du tournesol est quelque peu différent de celui du colza comme le montre la figure 5.1.7. Au cours de la seconde moitié des années 80, la production communautaire équivalait approximativement aux besoins de l'industrie, ce qui se traduisait par un taux de couverture primaire proche de 100%. Depuis le milieu des années 90, comme nous l'avions évoqué précédemment, la production de tournesol tend à régresser. Or les quantités triturées sont de plus en plus importantes. Ceci se traduit par le passage d'un taux de couverture proche de 100% à un taux se situant entre 60 et 65% en fin de période. La réduction des surfaces cultivées en tournesol a donc réduit les possibilités pour l'industrie transformatrice de s'approvisionner en graine de tournesol communautaire.

L'industrie a su néanmoins diversifier suffisamment ses sources d'approvisionnement pour se prémunir des défaillances de l'une d'elles comme le montre la figure 5.18. Les Etats-Unis, premier fournisseur, représentent 38% des importations, le complément étant apporté par une douzaine d'autres pays fournisseurs, qui pourraient si besoin accroître leurs livraisons. Le recours croissant aux importations est cependant, comme nous l'évoquerons au chapitre 8, une source de difficultés sérieuses pour les petites unités de transformation situées au cœur des zones de production, en Espagne essentiellement. Ces petites unités ne peuvent être compétitives face aux grandes unités portuaires multi-graines pour le traitement de graines de tournesol importées.

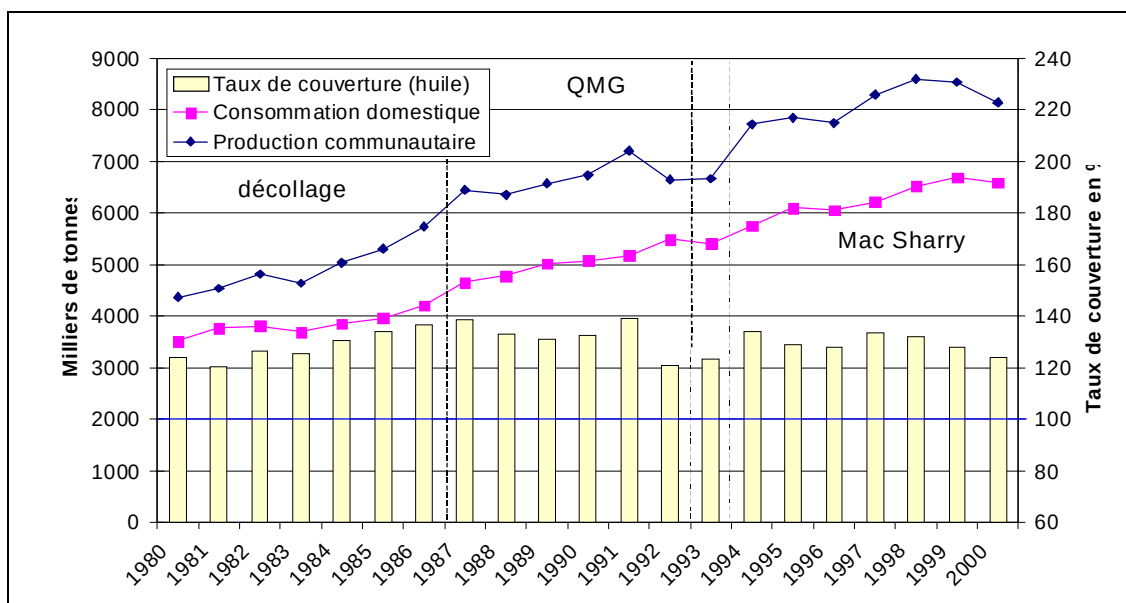
Le non-alimentaire

L'exemption des taxes sur les carburants dont bénéficie le bio-diesel et la hausse du prix du pétrole brut ont permis un développement important du marché du bio-diesel, qui est en Europe principalement dérivé de l'huile de colza. Compte tenu d'un prix d'achat de la graine par la trituration sensiblement inférieur à ce qu'il est pour la graine à usage alimentaire, et compte tenu surtout de l'absence d'aide spécifique aux oléagineux pour les cultures non-alimentaires, les cultures de colza destinées à des utilisations non-alimentaires et notamment à la production de bio-diesel sont restées confinées aux terres sous gel obligatoire indemnisé. En conséquence, l'approvisionnement de l'industrie en graines non-alimentaires est directement lié au taux de gel et varie considérablement d'année en année bien que la demande soit croissante et continue.

Les accroissements annoncés de la capacité de production de bio-diesel pourraient faire craindre que le développement du colza non-alimentaire ne vienne buter sur la contrainte imposée par l'accord de Blair-House, soit un million de tonnes équivalent tourteaux de soja. Cependant, la mise en application des mesures Agenda 2000, en homogénéisant les taux des aides directes entre céréales, oléagineux et jachères devraient permettre l'extension des cultures d'oléagineux non-alimentaires au-delà des seules surfaces sous gel indemnisé, pour autant du moins que les graines destinées à la production de bio-diesel continuent d'être payées à un prix voisin de celui des graines

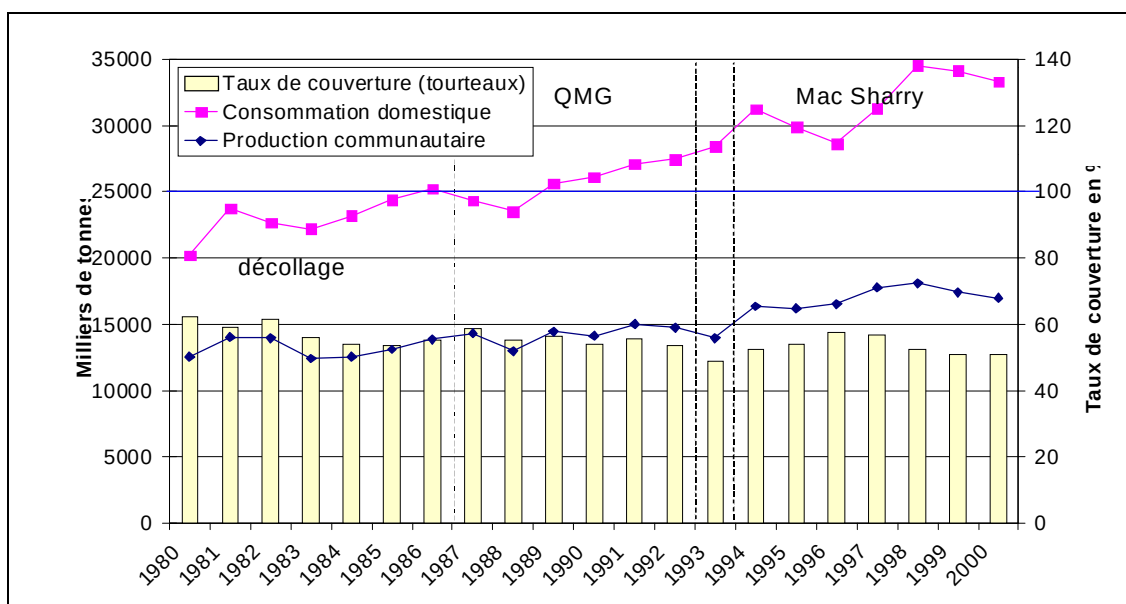
destinées à l'alimentation humaine. On notera à cet égard que les projets d'expansion des capacités de production de bio-diesel ont été développés dans un contexte euphorique, marqué par un niveau élevé des cours du pétrole brut, un faible niveau du prix mondial des huiles et un rétrécissement des écarts de prix entre graine à usage alimentaire et graine à usage non-alimentaire. La concrétisation de ces projets est loin d'être assurée si une détente s'opère sur le marché mondial du pétrole brut.

Figure 5.1.9 – Taux de couverture primaire en huile d'origine communautaire



Source : Calculs ADE sur base PSD

Figure 5.1.10 – Taux de couverture primaire en équivalent tourteaux de soja d'origine communautaire



Source : Calculs ADE sur base PSD

Autres commentaires

L'importation de graines est libre et n'est soumise à aucune taxe d'importation. L'importation de graines permet non seulement de combler les déficits de l'offre communautaire, mais aussi d'assurer un approvisionnement continu de l'industrie tout au long de l'année et de limiter les risques en cas de défaillance du marché intérieur (mauvaise récolte, etc.). L'industrie s'est également diversifiée afin de traiter plusieurs sortes de graines et pouvoir les substituer entre elles afin de minimiser les risques, d'assurer un approvisionnement continu de ses équipements et de changer la composition de son offre en fonction des opportunités du marché. L'approvisionnement de l'industrie sur le marché mondial n'a pas posé de problème particulier tout au long de la période considérée⁶.

Le taux de couverture en huile et en tourteaux

Dans quelle mesure la production d'huile et de tourteaux d'origine communautaire permet-elle de couvrir potentiellement les besoins communautaires ?

Tableau 5.1.2 - Comparaison des taux de couverture primaires en huile et en tourteaux

		Colza	Tournesol	Soja	Oléagineux
Huile					
taux de couverture en huile	moy.87/91	167%	104%	133%	135%
	moy.96/00	125%	106%	159%	129%
Tourteaux					
taux de couverture en tourteaux	moy.87/91	89%	62%	51%	56%
	moy.96/00	84%	58%	48%	53%

Source : Calculs ADE sur base PSD

Globalement, on constate que la production d'huile communautaire excède d'environ 25 à 30% les besoins de l'Union, tandis que l'offre communautaire de tourteaux ne permet de satisfaire qu'approximativement la moitié⁷ de la demande communautaire (figures 5.1.9 et 5.1.10).

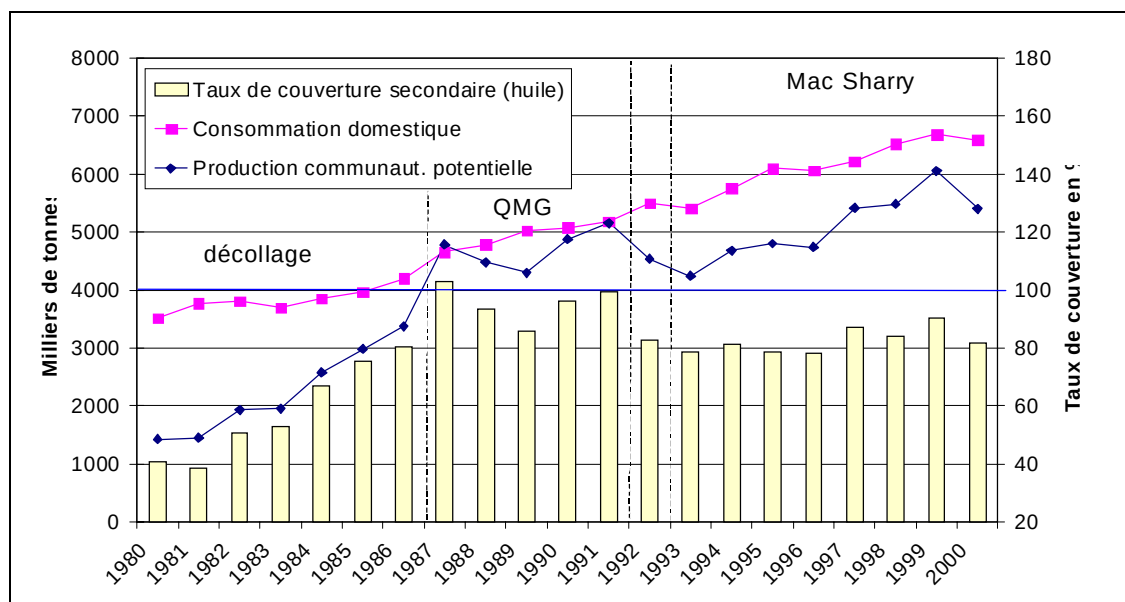
En comparant les périodes 1987/1991 et 1996/2000, on constate que l'écart entre la demande et l'offre en tourteaux issus de l'industrie communautaire s'est légèrement accru, ce qui se traduit par une réduction du taux de couverture. La production communautaire a néanmoins progressé depuis la mise en place de la réforme Mac Sharry, mais à un rythme moins soutenu que celui de la consommation domestique.

Près de 90% des tourteaux importés proviennent du Brésil ou de l'Argentine (figures 5.1.15, 5.1.16), ce qui rend l'Union relativement dépendante de ces deux pays. La part de l'Argentine s'est considérablement accrue au cours de la période. Plusieurs raisons expliquent la croissance des importations de tourteaux parallèlement à une baisse des importations de graines en provenance d'Argentine: 1) l'Argentine a largement développé la culture de graines OGM, ce qui conduit les acheteurs européens à importer des tourteaux, 'non contrôlés' de ce point de vue, plutôt que des graines; 2) afin de soutenir son industrie de transformation, l'Argentine pratique un système tarifaire taxant les exportations en graines, mais non pas les exportations des produits de la trituration; 3) l'Argentine a considérablement développé sa capacité de trituration du soja et dispose aujourd'hui de certaines usines parmi les plus performantes du monde.

⁶ Hormis bien entendu la problématique des OGM déjà évoquée

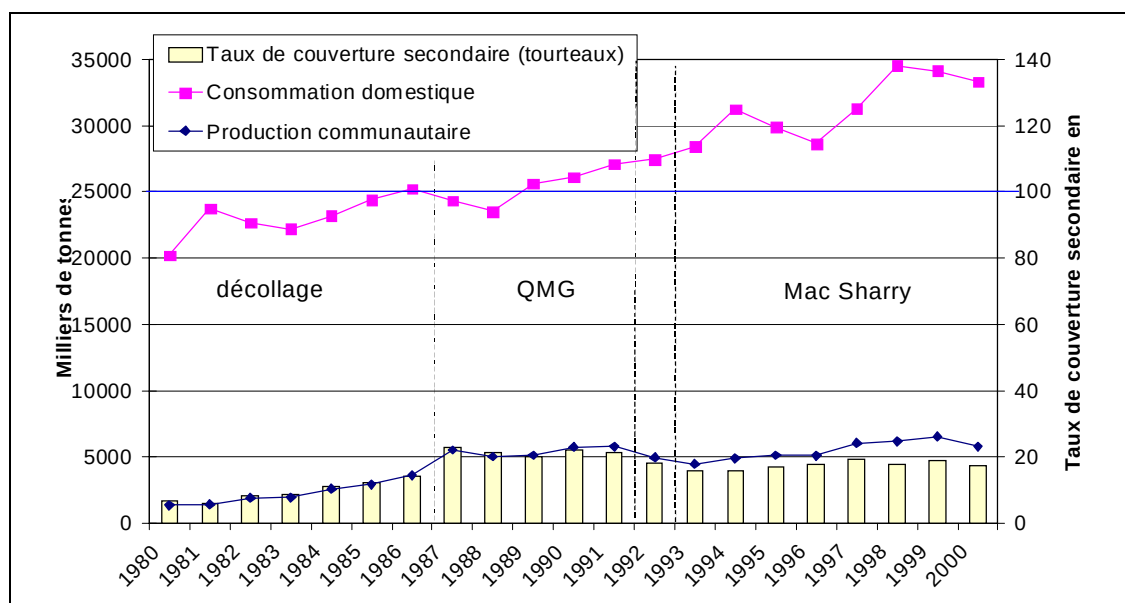
⁷ Calculés en équivalant tourteau de soja

Figure 5.1.11 – Taux de couverture primaire de la demande communautaire en huile à partir de graines communautaires



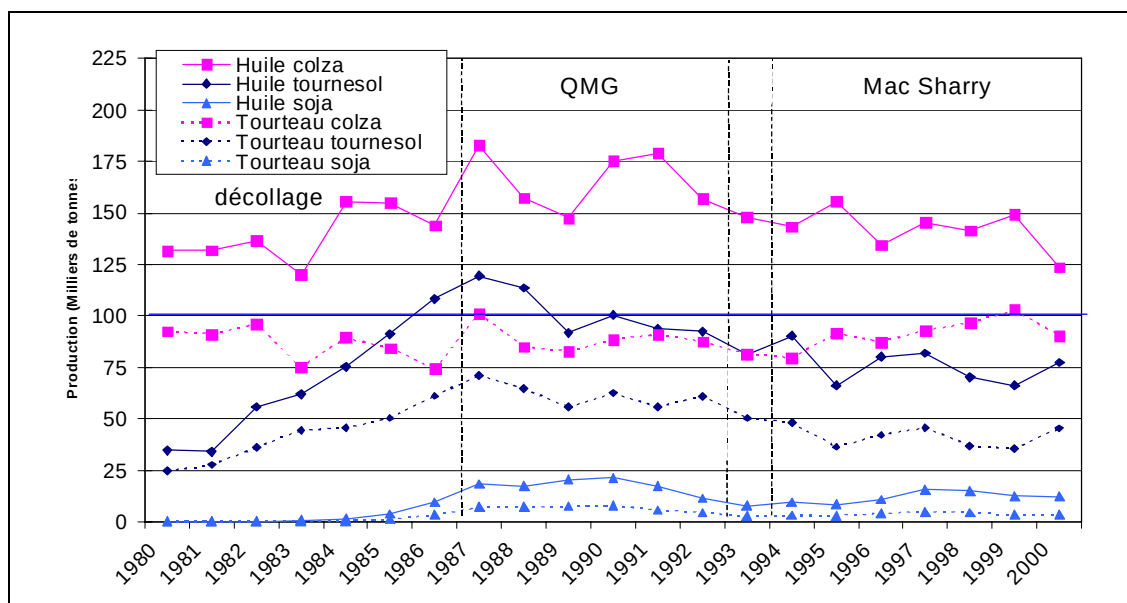
Source : Calculs ADE sur base PSD

Figure 5.1.12 - Taux de couverture primaire de la demande communautaire en tourteaux à partir de graines communautaires



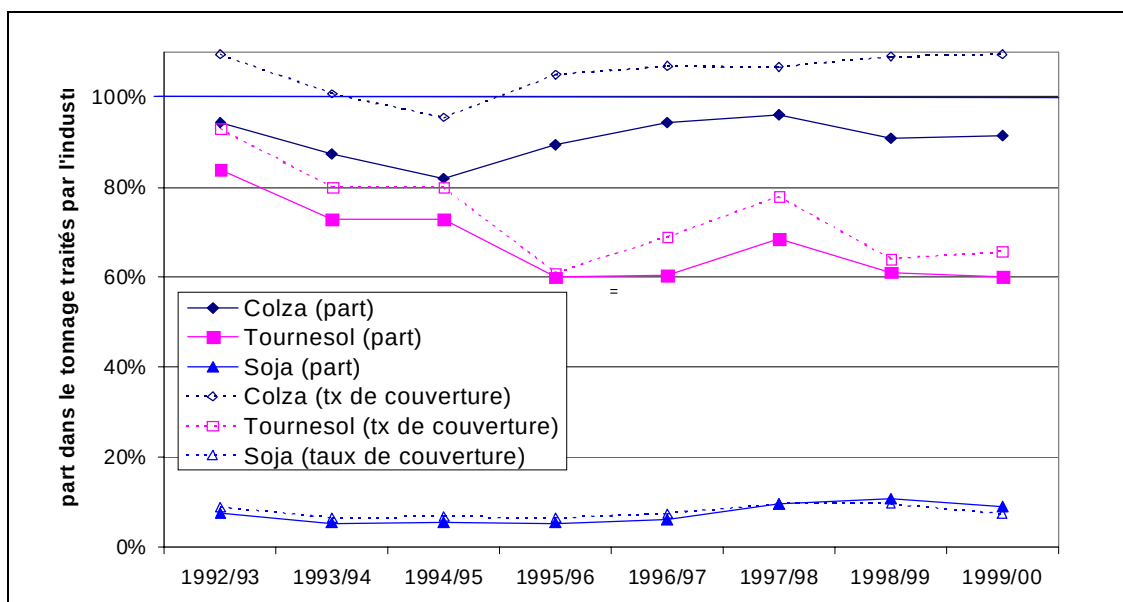
Source : Calculs ADE sur base PSD

Figure 5.1.13 – Taux de couverture des besoins communautaires en huile et en tourteau à partir de la production de graines communautaires



Source : Calculs ADE sur base PSD

Figure 5.1.14 – Part de graines d'origine communautaire dans les graines traitées par l'industrie et mise en relation avec le taux de couverture



Sources : Part de graines communautaires traitées par l'industrie: DG AGRI, taux de couverture calculé par ADE sur base de données PSD

Figure 5.1.15 – Répartition géographique des sources d'approvisionnement en tourteaux de soja

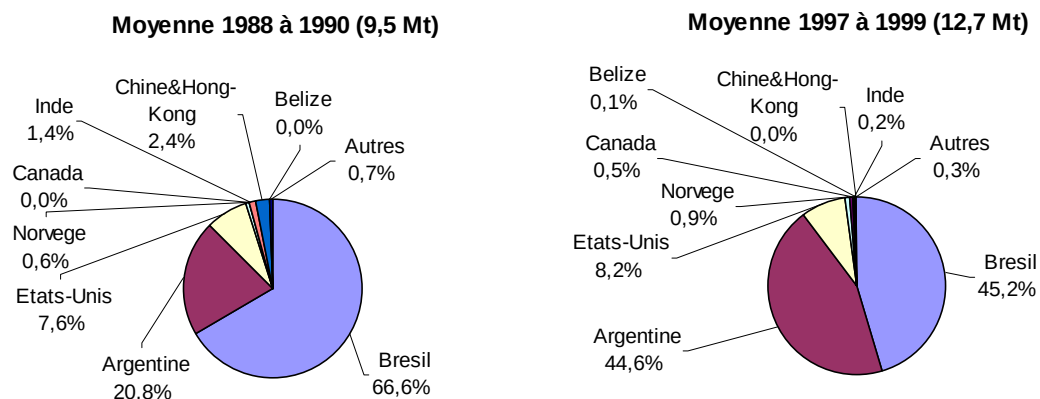
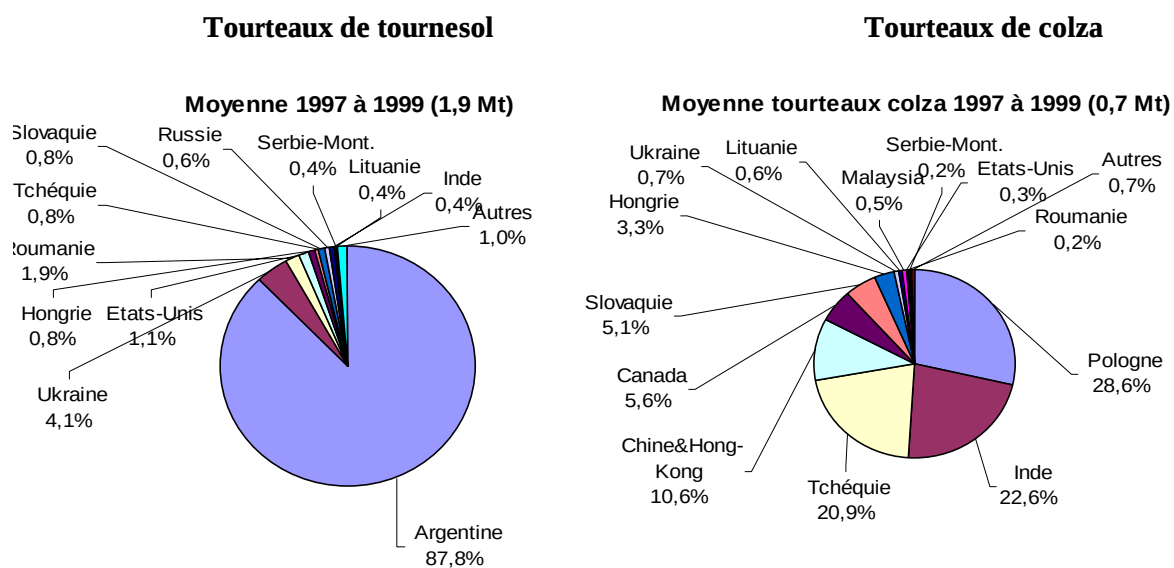


Figure 5.1.16 – Répartition géographique des sources d'approvisionnement en tourteaux de tournesol et de colza



Source Comext

Cependant, les taux de couverture primaires en huile et tourteaux présentés ci-dessus sont calculés par référence à une production d'huile et de tourteaux issus de graines importées aussi bien que de graines d'origine communautaire. Qu'en est-il si l'on ne considère que l'offre potentielle d'huile et de tourteau qu'il serait possible de produire uniquement à partir de graines communautaires ? Ceci nous amène à calculer des taux de couverture secondaires (figure 5.1.1.12, 5.1.1.13):

$$\text{Taux de couverture secondaire} = \frac{\Sigma(\text{production de graines } i * \text{coefficient technique de transformation } i)}{\text{consommation domestique d'huile ou de tourteaux}}$$

La production communautaire de graines ne permettrait⁸ de couvrir qu'environ 80 à 90% des besoins communautaires en huile et 15 à 20% des besoins en tourteaux depuis la mise en application de la réforme Mac Sharry alors que les besoins en huile auraient pu être couverts en presque totalité (95%) au cours de la période précédente, et que 20 à 23% de ceux en tourteaux auraient été couverts.

Tableau 5.1.3 - Comparaison des taux de couverture secondaires en huile et en tourteaux

		Colza	Tournesol	Soja	Oléagineux
Huile					
taux de couverture en huile	moy.1987/91	165%	100%	19%	95%
	moy.1996/00	140%	74%	14%	86%
Tourteaux					
taux de couverture en tourteaux	moy.1987/91	87%	59%	7%	21%
	moy.1996/00	96%	40%	4%	18%

Sources : Calculs ADE sur base PSD

La production communautaire a bien augmenté durant presque toute la période qui a suivi l'application de la réforme, mais à un rythme comparable à celui de la demande, ce qui n'a pas permis de réduire l'écart qui s'était creusé entre les campagnes 1991/92 et 1993/94.

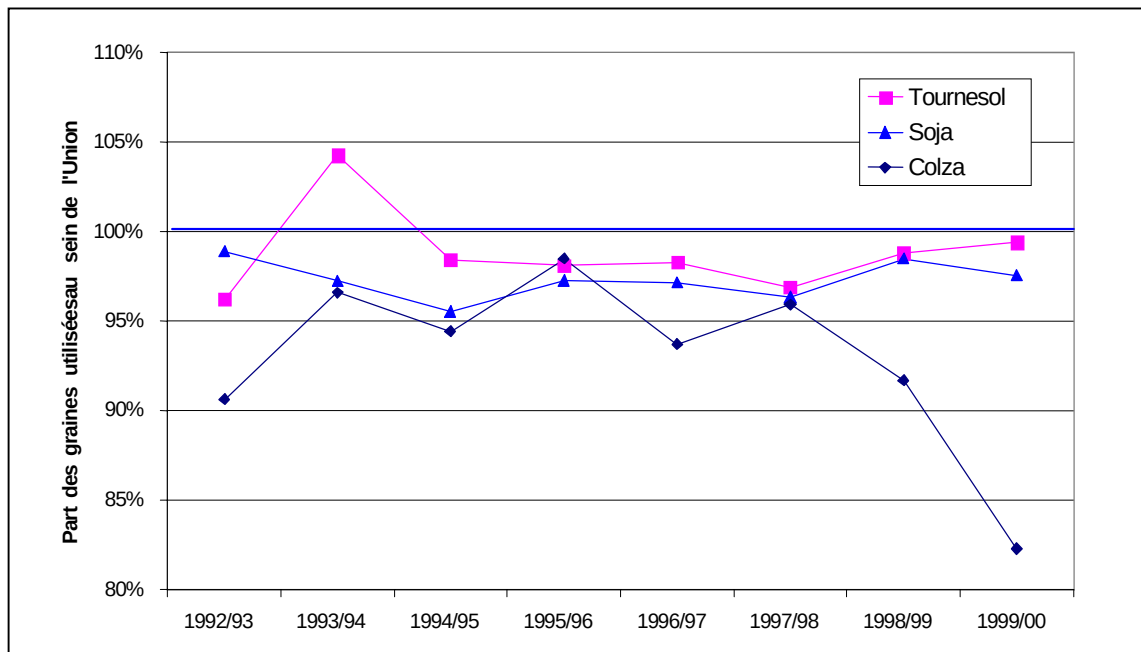
La part des graines communautaires dans le volume traité par l'industrie de transformation

Comme nous l'avons indiqué en début de ce chapitre, le taux de couverture primaire, tel que calculé ci-dessus, n'assure pas que l'offre répond aux besoins de l'industrie de transformation. Si les graines, huiles ou tourteaux d'origine communautaire ne convenaient pas en qualité ou en prix, l'industrie transformatrice privilégierait les produits d'importation. Au contraire, si le rapport qualité/prix de l'offre communautaire de graines est au moins aussi intéressant que celui des graines importées, l'industrie a toutes raisons de préférer un approvisionnement de proximité.

La figure 5.1.15 montre l'évolution de la part des graines communautaires dans la quantité de graines traitées par l'industrie et la met en relation avec le taux de couverture pour chacune des trois graines. La différence entre ces deux courbes correspond à la part de la production communautaire qui n'est pas triturée par l'industrie communautaire, soit parce qu'elle est utilisée à d'autres fins (semences, pertes, alimentation pour le bétail, etc.), soit parce qu'elle est exportée vers un pays tiers.

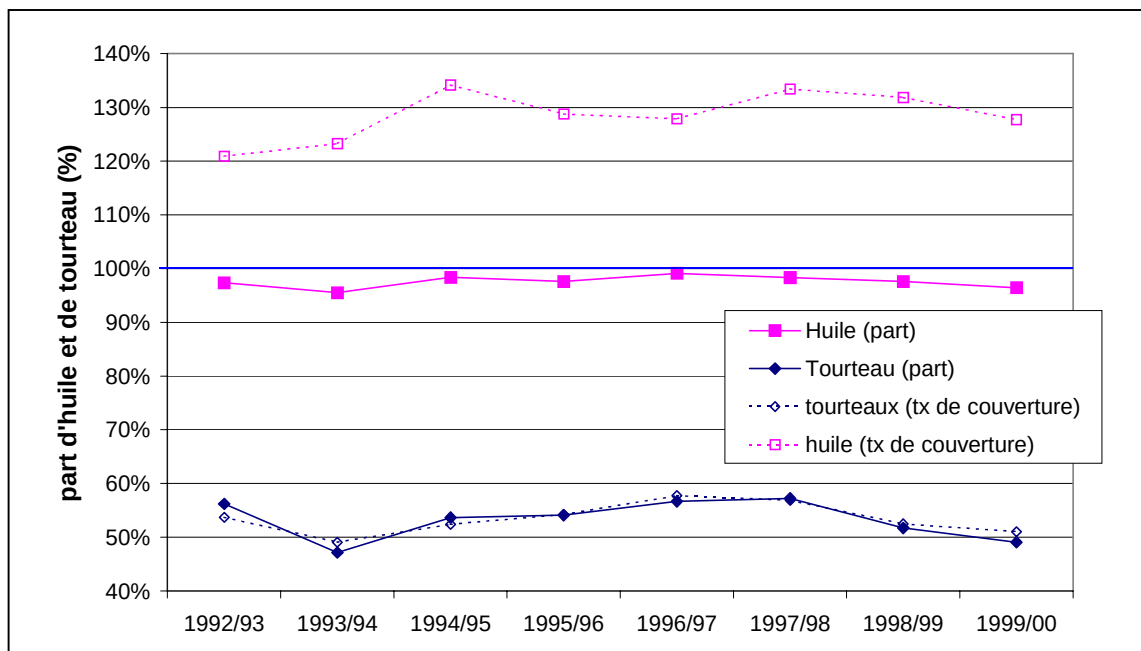
⁸ Dans l'hypothèse où toutes les graines produites dans l'Union sont triturées

Figure 5.1.17 – Part des graines communautaires utilisées dans l'Union



Sources DG Agri, calcul ADE

Figure 5.1.18 - Part des huiles et tourteaux d'origine communautaire dans la demande communautaire apparente



sources Part de graines communautaires traitées par l'industrie: DG AGRI, taux de couverture calculé par ADE sur base de données PSD

L'écart réduit entre les courbes et leurs évolutions très semblables montrent que, globalement, l'industrie transformatrice ne voit pas d'inconvénient en prix ou/et en qualité à utiliser la graine communautaire plutôt que la graine importée et est prête à absorber toute la production communautaire qui lui est proposée dans les limites de ses besoins. La figure 5.1.17 confirme cette analyse en montrant que la presque totalité (entre 95% et 100%) de la production communautaire est utilisée au sein de l'Union. L'écart marqué par le colza en fin de période (82% en 1999/00) résulte du fait que la production de colza, déjà excédentaire, a connu au cours des trois dernières années une très forte progression (+30%) que l'industrie n'a pas su absorber dans sa totalité.

Les entrevues confirment très largement cette analyse. A coût rendu usine identique, l'industrie préfère généralement les graines d'origine communautaire. Les raisons évoquées pour cette préférence sont, d'une part, une logistique plus facile et moins coûteuse et, d'autre part, une meilleure maîtrise et un meilleur contrôle de la matière première et de sa qualité (traçabilité), et en particulier, depuis la seconde moitié des années 90, de la présence d'OGM. Néanmoins, l'industrie agissant dans un contexte concurrentiel mondial est très attentive à ses marges. Cette préférence ne s'accompagne donc généralement pas d'une différence de prix payé au producteur, le prix payé étant le prix mondial déduction faite éventuellement du différentiel des coûts logistiques et de transport.

Part de l'huile et tourteaux d'origine communautaire dans la consommation intérieure

La figure 5.1.18 réitère le même type d'exercice en s'intéressant à la part de l'huile et des tourteaux d'origine communautaire dans la demande intérieure. La production d'huile étant excédentaire au niveau communautaire, la part de celle-ci dans la consommation intérieure avoisine bien les 100% tandis que la part des tourteaux communautaires dans la demande intérieure est très proche du taux de couverture. Ceci suggère que les conditions de d'approvisionnement en qualité et en prix d'huile et de tourteaux sont jugées satisfaisantes par les acheteurs, et au moins aussi bonnes que celles qui sont offertes par produits d'importation.

L'huilerie et l'industrie agroalimentaire marquent leur préférence pour l'huile communautaire essentiellement pour la plus grande garantie qu'elle offre quant à son origine (contrôle, traçabilité, etc.) et les facilités logistiques.

La sensibilité à la présence de produits OGM (en particulier dans le tourteau de soja, mais aussi le maïs) est toutefois très variable selon les pays et la nature des produits animaux considérés. Cette sensibilité est en général forte dans les pays où les productions animales sont fortement segmentées (en particulier en volailles) et plus faibles dans ceux où la production "de masse" de porc domine. Généralement, l'industrie des aliments composés n'affiche pas une préférence de principe pour les produits d'origine communautaire, mais se réfère à des critères de rapport qualité-prix. Cependant, les possibilités de traçabilité sont jugées meilleures pour les produits communautaires que pour les produits d'importation, et la souplesse et la régularité d'approvisionnement mieux contrôlées à partir d'usines situées en Europe. Certains opérateurs notent cependant des problèmes spécifiques de composition de certains tourteaux. En soja, les produits vendus par certaines usines sont systématiquement moins riches en protéine que les tourteaux d'importation brésiliens. En tournesol, une grande partie de la production communautaire est constituée de tourteaux pailleux relativement riches en cellulose et pauvres en protéines, alors que les tourteaux d'importation argentins, semi-décortiqués, sont nettement plus riches en protéine et en énergie et ont donc des possibilités d'utilisation plus vastes dans les aliments composés.

Ainsi, quand bien même absorbe-t-elle la quasi totalité des tourteaux produits dans l'UE, l'industrie de l'alimentation du bétail considère-t-elle que la possibilité de s'approvisionner librement et sans contrainte⁹ sur le marché mondial est une condition essentielle de sa compétitivité.

5.1.5 Conclusions relatives aux conditions d'approvisionnement de l'industrie

La politique communautaire des oléagineux contribue-t-elle à ce que l'offre communautaire en graines, huiles et tourteaux satisfasse en termes quantitatifs la demande des industries européennes de transformation?

Globalement, l'analyse montre que la mise en œuvre de la réforme Mac Sharry, n'agissant plus directement sur les quantités, mais sur les surfaces, a permis de libérer modestement l'offre communautaire de graines oléagineuses, améliorant ainsi les conditions d'approvisionnement en quantité de l'industrie de la trituration, particulièrement en graines de colza. Néanmoins, en plafonnant les surfaces cultivées aidées, la réforme a freiné la croissance de l'offre communautaire de graines. La progression limitée de l'offre communautaire n'a pu faire face à la croissance plus rapide de la demande communautaire, conduisant généralement à une stagnation ou une baisse du taux de couverture.

De plus, cette croissance contrainte de l'offre s'accompagne d'un développement important de la culture du colza, alors que le tournesol, à l'inverse, accuse un certain recul. L'aide directe à l'hectare étant identique pour les deux cultures, mais les rendements étant plus élevés pour le colza que pour le tournesol, et étant en progrès pour le colza alors qu'ils stagnent pour le tournesol, cette dernière culture a été délaissée au profit du colza dans les pays, tels la France, et les régions où les deux cultures peuvent être pratiquées. Or les besoins de l'industrie sont croissants pour ces deux graines au cours des dernières années. Il en a résulté pour la campagne 99/00 une production communautaire en colza excédant de 25 % les besoins de l'industrie communautaire de transformation, d'une part, et, d'autre part, une production communautaire en tournesol qui ne permet plus de couvrir que 63% des besoins de cette industrie. Toutefois, l'importation de tournesol ne représente que 20 à 40% des besoins de l'industrie et les sources d'approvisionnement sont suffisamment diversifiées pour garantir l'approvisionnement de l'industrie de transformation. Seules les unités de trituration localisées à l'intérieur des terres, en Espagne et en Italie notamment, sont susceptibles de souffrir de cette situation.

Les réticences des consommateurs européens pour les produits à base d'OGM et les stratégies non-OGM affichées par certains groupes de la grande distribution sont des facteurs externes à la politique communautaire des oléagineux, mais qui jouent un rôle déterminant dans l'évolution de ce secteur. Si ces facteurs ont conduit l'industrie communautaire à marquer davantage sa préférence pour les graines communautaires réputées plus sûres, ils ont également limité les sources d'approvisionnement de cette même industrie. C'est ainsi que l'Union est devenue progressivement de plus en plus dépendante du soja brésilien au cours des dernières années.

Pour un volume donné de la production de graines, les productions d'huile d'une part, de tourteau d'autre part, sont déterminées et n'ont aucune raison de correspondre aux tailles respectives des marchés de l'huile et du tourteau. Si l'Union Européenne devait satisfaire sa demande intérieure en tourteau, elle serait massivement excédentaire en huile. Réciproquement, une stricte autosuffisance en huile entraînerait un déficit aggravé sur les marchés des tourteaux. La situation actuelle est un équilibre entre ces deux positions avec un excédent de la production d'huile et un déficit de la

⁹ Les tourteaux ne sont pas taxés à l'importation

production de tourteaux. Le problème est donc prioritairement d'assurer la sécurité des approvisionnements en tourteaux. La réforme Mac Sharry, si elle n'y a pas directement contribué, n'y a pas fait pas obstacle: elle permet aux industriels de se fournir à conditions de prix équivalents en graines communautaires ou importées, donc de fixer leur volume de production au niveau qu'ils jugent optimal; ce niveau de production étant fixé, la politique communautaire permet d'importer hors droits de douane le complément de tourteaux nécessaire à la satisfaction de la demande.

La menace sur la sécurité des approvisionnements vient du problème OGM. L'Europe, dans la mesure où elle souhaite bannir les graines OGM de la production d'huile, ou du moins segmenter le marché des huiles selon qu'elles sont produites ou non à partir de graines OGM, risque de se trouver de plus en plus dépendante du Brésil pour ses approvisionnements en graine de soja, pour autant que ce pays maintienne une attitude très restrictive à l'endroit des cultures OGM, et ne développe pas ses capacités propres de trituration au point de réduire ses capacités d'exportation de graines. Elle est également fortement dépendante du Brésil et de l'Argentine pour son approvisionnement en tourteaux de soja et de tournesol (près de 90%).

La politique communautaire contribue-t-elle à ce que l'offre communautaire de graines, huiles et tourteaux satisfasse la demande intérieure en termes de qualité et de prix ?

L'industrie communautaire de transformation, dans les limites de ses besoins, ne montre aucune réticence à utiliser de la graine, de l'huile ou des tourteaux communautaires quand ils lui sont proposés plutôt que des produits d'importation, ce qui suggère que les conditions d'approvisionnement en qualité et en prix de produits d'origine communautaire sont satisfaisantes pour elle, et au moins aussi bonne que celles offertes par l'importation. La traçabilité des produits communautaires est un atout important et qui pourrait le devenir davantage encore à l'avenir.

5.2 La politique communautaire des oléagineux contribue-elle à améliorer la compétitivité de l'industrie de transformation communautaire ?

5.2.1 Introduction

Compréhension de la question évaluative

La notion de compétitivité d'une industrie renvoie aux résultats financiers de cette industrie, tels que, par exemple, la marge brute d'autofinancement rapportée au chiffre d'affaires, comparativement à ses concurrentes étrangères. La question posée vise donc à apprécier dans quelle mesure les modifications intervenues dans l'organisation du marché des oléagineux ont permis aux industries de transformation de l'UE d'améliorer leurs performances financières.

Les instruments de la politique communautaire des oléagineux, telles qu'ils ont été décrits plus haut (Cf. Chapitre 3), sont de deux ordres: d'une part des mesures agissant sur l'offre communautaire d'oléagineux (paiements compensatoires, obligation de jachère, possibilité de cultiver la jachère en oléagineux à destination non-alimentaire, SMG), et d'autre part des mesures tendant à la libéralisation des échanges extérieurs (importations de tourteaux hors droits de douane et abaissement des droits sur les importations d'huile).

La réforme Mac Sharry, outre ses effets sur l'offre de graines et l'approvisionnement de l'industrie de transformation, aspect analysé précédemment, a également eu pour conséquence une baisse du prix des graines oléagineuses sur le marché intérieur de l'Union Européenne. En conséquence, les tritrateurs et les fabricants d'aliments du bétail ont pu s'approvisionner en graines sur le marché européen à un prix inférieur à celui qui prévalait sur ce marché lorsque le prix des graines oléagineuses était soutenu par un mécanisme d'intervention. Mais en contrepartie, ces transformateurs n'ont plus bénéficié de l'aide directe qui leur était versée précédemment lorsqu'ils traitaient des graines d'origine communautaire.

La question posée conduit à se demander si, considérées globalement, ces deux effets ont contribué à améliorer les performances financières des industries de transformation ou, en d'autres termes, si l'établissement de conditions d'approvisionnement en graines oléagineuses d'origine communautaire à moindre prix a compensé en termes financiers la suppression des aides aux tritrateurs et fabricants d'aliment du bétail.

Critères de jugement

L'approche la plus directe de la question évaluative consisterait à comparer la rentabilité des entreprises européennes de trituration, mesurée par exemple par leur marge brute d'auto-financement, à celle de leurs concurrentes étrangères. Mais les données nécessaires à une telle analyse n'existent pas.

En restreignant les conditions d'approvisionnement de l'industrie à la seule dimension du coût d'accès à la matière première, on pourrait envisager de comparer le coût net des graines oléagineuses pour les entreprises de trituration avant et après la réforme. Une diminution de ce coût d'accès serait de nature à avoir amélioré la compétitivité de l'industrie.

Cette analyse s'est révélée impraticable faute de données suffisamment précises. D'une part, les séries de prix à la production des graines oléagineuses disponibles auprès d'Eurostat sont très lacunaires. D'autre part, dans les années qui encadrent la mise en application de la réforme Mac Sharry, les prix indicatifs des oléagineux, qui entrent dans le calcul de l'aide aux tritrateurs, étaient fixés en Ecus verts. Or le taux de change entre l'Ecu vert et les monnaies des Etats membres variait de jour en jour, tandis que le taux de conversion Ecu vert/Ecu financier était lui-même variable au fil du temps et pouvait différer d'un pays à l'autre selon que la monnaie de ce pays tendait à s'apprécier ou à se déprécier. Dans ces conditions, les éléments d'incertitude qui entourent le calcul envisagé sont d'une ampleur trop importante en regard de l'écart que l'on se propose de mesurer pour qu'il soit possible d'en dégager des conclusions utiles.

On aura donc recours à une approche indirecte en deux étapes.

Les industries de transformation des oléagineux sont soumises à la concurrence internationale (tout particulièrement la trituration) dans la mesure où les utilisateurs de l'UE de produits finals (huiles) ou intermédiaires (tourteaux) issus des graines oléagineuses ont en permanence la possibilité de s'approvisionner soit sur le marché mondial, soit auprès des transformateurs de l'UE. Ces industries doivent donc être capables de fournir à leurs clients des produits adaptés à leurs besoins et compétitifs comparativement aux produits concurrents étrangers en termes de qualité, de prix et de services.

Compte tenu de cette concurrence internationale, le développement de l'activité de ces industries peut être interprété comme un indicateur de compétitivité globale. On examinera donc comment ont évolué depuis la réforme de la politique communautaire les parts de marché des huiles et

tourteaux d'origine communautaire¹⁰ sur le marché intérieur européen et à l'exportation. Une régression de ces parts de marché serait l'indice d'une détérioration de la compétitivité des produits oléagineux communautaires, et à l'inverse un élargissement de leurs parts de marché un signe d'amélioration de leur compétitivité.

Mais par ailleurs, ces industries ont elles-mêmes la possibilité de s'approvisionner en graines oléagineuses importées tout aussi bien qu'en graines d'origine communautaire. Dès lors, une compétitivité favorable pourrait résulter d'un recours croissant à des graines importées plutôt qu'à des graines d'origine communautaire. Pour s'assurer que la politique communautaire des oléagineux n'est pas un obstacle à la compétitivité de l'industrie européenne de la trituration, il est donc nécessaire de s'assurer que l'industrie a continué de s'approvisionner en graines d'origine communautaire, voire même a privilégié le traitement de cette graine plutôt que de recourir à des graines importées.

5.2.2 Indicateurs

Pour l'huile et les tourteaux on examinera l'évolution de la part détenue par les entreprises localisées en Europe sur le marché intérieur européen:

$$\begin{aligned} &\textbf{Production des entreprises 'européennes' destinée au marché intérieur / Marché intérieur} \\ &\quad \textbf{européen} \\ &\quad \textbf{avec} \\ &\textbf{Production destinée au marché intérieur} = \textbf{Production totale (à partir de graines d'origine} \\ &\quad \textbf{communautaire ou importées)} - \textbf{Exportations extra-communautaires} \\ &\quad \textbf{et} \\ &\textbf{Marché intérieur européen} = \textbf{Production} + \textbf{Importations} - \textbf{Exportations} - \textbf{Variations de} \\ &\quad \textbf{stocks.} \end{aligned}$$

On examinera également la part de marché des entreprises européennes sur le marché mondial, cette part de marché étant définie comme:

$$\textbf{Exportations communautaires (hors échanges intra-communautaires) / Exportations tous} \\ \textbf{pays (hors échanges intra-communautaires)}$$

Ces indicateurs seront différenciés par espèce de graine (colza, tournesol, soja). Ils seront par ailleurs interprétés en tenant compte des évolutions, analysées dans le paragraphe précédent, de la part des graines oléagineuses d'origine communautaire dans le tonnage total trituré par l'industrie.

5.2.3 Sources statistiques

La source privilégiée, tant pour l'examen de la part détenue par les entreprises européennes sur le marché intérieur de l'Union que pour l'observation de la part des graines d'origine communautaire dans leur approvisionnement, consiste dans les bilans ressources-utilisations établis à l'échelle de l'ensemble de l'Union ou par pays.

De tels bilans, pour l'ensemble de l'UE, pour le colza et la navette, le tournesol et le soja nous ont été fournis par la DG Agriculture de la Commission Européenne pour les campagnes 1992/93 à 1999/2000. Les annuaires Oil World¹¹ présentent également des bilans pour ces cultures pour

¹⁰ Quelle que soit l'origine, communautaire ou extra-communautaire, des graines utilisées pour la production de ces huiles et tourteaux.

¹¹ Oil World Annual, publication annuelle éditée par ISTA Mielke GmbH, Hambourg, Allemagne.

l'ensemble de l'UE et pour chacun des pays constitutifs de l'UE. Ces deux sources, dont on peut comparer les données pour l'ensemble de l'UE, présentent des différences parfois importantes. Ainsi, par exemple, pour le tournesol, la source Commission affiche une production d'huile systématiquement supérieure de 10% à 15% à ce qu'indique la source Oil World, et l'écart est plus important encore pour la production de tourteau. Il reste que, en dépit de ces écarts, le sens des évolutions au cours de la période sous examen, qui est ici notre préoccupation première, est sauf exceptions le même dans les deux sources.

Nous avons retenu dans la suite la source Oil World¹². Celle-ci fait autorité dans la profession. Elle présente par ailleurs certains avantages: possibilité de constituer des séries longues, intégration des chiffres relatifs en Europe dans des données couvrant l'ensemble du monde, différenciation entre les tonnages de graines utilisés par la trituration et les tonnages allant à d'autres usages, estimation des variations de stocks.

La part de marché des exportations européennes sur le marché mondial sera également calculée sur la base des données Oil World.

5.2.4 Résultats

Structure par produits de l'offre et de la demande

Avant d'examiner l'évolution des parts de marché des entreprises européennes de trituration sur le marché intérieur de l'Union, il convient d'observer que les structures par produit de la demande intérieure européenne d'huile, d'une part, de tourteau, d'autre part, sont profondément différentes l'une de l'autre, et également différentes de la structure de l'offre de graines.

Tableau 5.2.1 - Structure par produits de l'offre de graines oléagineuses et de la demande intérieure d'huile et de tourteau dans l'Union Européenne sur base des tonnages (moyenne des campagnes 1997/98 à 1999/00)

	Graine	Huile	Tourteau
Colza	57,4%	41,5%	16,9%
Tournesol	34,6%	33,0%	14,6%
Soja	8,0%	25,5%	68,5%
Ensemble	100,0%	100,0%	100,0%

Source D'après Oil World Annual

Il ressort clairement de ces chiffres, que si la production agricole ou l'offre industrielle s'ajustent à la demande intérieure d'huile ou de tourteau d'une espèce de graine, cela se traduit inévitablement sur le marché du coproduit par un besoin d'importation ou par un surplus exportable.

Colza

La production communautaire de colza et navette s'est rapidement développée au cours de la période 1992-1999, progressant de plus de 9% l'an en moyenne¹³. On a noté plus haut que ces tonnages croissants de graine ont été absorbés par l'industrie. L'achat de graine communautaire ne donnant plus lieu au versement d'une aide, le fait que l'industrie communautaire de la trituration ait continué d'absorber tous les tonnages de graine qui lui étaient proposés par la production agricole communautaire suggère que le recours à la graine communautaire plutôt qu'à de la graine importée n'induit pour l'industrie aucun handicap de compétitivité.

¹² On trouvera ces bilans en annexe

¹³ Cf plus haut, Chapitre 4.

La trituration de cette graine d'origine essentiellement communautaire fournit une production d'huile supérieure à la demande intérieure. Il pourrait cependant y avoir des importations si l'offre communautaire d'huile manquait de compétitivité relativement aux produits étrangers. Ce n'est pas le cas; la part du marché intérieur européen détenue par l'huile de colza d'origine communautaire avoisine les 100% (Graphique 5.2.1). En outre, quelque 25% de la production d'huile sont exportés, ce qui fait de l'Union Européenne le premier exportateur mondial d'huile de colza. Au cours de la période sous revue, la part de marché des exportations européennes sur le marché mondial a sensiblement régressé. Cette situation ne semble toutefois pas être due à un défaut de compétitivité de l'huile d'origine communautaire, mais bien plutôt à une croissance de la demande intérieure très forte et même supérieure à la croissance de la production (7,6% contre 6,0%), ce qui a réduit le volume du surplus exportable.

La production communautaire de tourteau de colza, en revanche, ne satisfait pas entièrement la demande intérieure, qui est couverte à hauteur de 10% à 15% par du tourteau importé. On observe toutefois, au cours de la période étudiée, une augmentation tendancielle de la part du tourteau d'origine communautaire sur le marché intérieur. Cette évolution, qui a été rendue possible par une croissance de la production de tourteau supérieure à la progression de la demande intérieure (6,0% contre 4,6%), suggère que le tourteau de colza d'origine communautaire jouisse d'une compétitivité favorable sur le marché intérieur. Compte tenu du déficit structurel de l'offre de tourteau, les exportations européennes sont faibles et représentent moins de 0,5% des exportations mondiales. Ce ratio a toutefois montré une tendance à l'amélioration au cours des années 90 parallèlement à l'amélioration notée plus haut du taux de couverture de la demande intérieure, ce qui une fois encore témoigne d'une compétitivité favorable de ce produit.

Au cours des 10 dernières années, alors que les tonnages de colza triturés au plan mondial augmentaient de 12 millions de tonnes (+50%), ils ont progressé dans l'UE 15 de 2,3 millions de tonnes, soit 35% du total mondial. Hormis la Chine, l'UE est avec le Canada la zone qui a connu la plus forte progression des tonnages de trituration. Par ailleurs, la part de cette graine dans l'activité totale de l'UE a progressé de 27% en 1991 à 29% en 2000. Pour ce produit, qui a bénéficié à la fois d'un approvisionnement assez satisfaisant au sein de l'UE et d'une bonne demande récente pour des utilisations non-alimentaires, la compétitivité de l'industrie européenne semble s'être maintenue malgré une conjoncture mondiale globalement défavorable que reflétait le faible prix des huiles. Dans la mesure du possible, certains tritrateurs européens ont préféré réorienter leurs usines, ou augmenter la part du colza dans leurs approvisionnements au détriment du soja et parfois du tournesol.

Tournesol

A l'opposé de ce que l'on observe pour le colza, la part des graines d'origine communautaire dans le tonnage traité par l'industrie européenne de la trituration a sensiblement baissé pendant les années 1991/92 à 1993/94 avant de se stabiliser autour de 60% à partir de 1995/96. C'est la conséquence d'une stagnation de la production de graine, alors que la demande de graine de la trituration augmentait de 2,6% l'an, mais non pas l'indication d'un manque de compétitivité de la graine communautaire. On n'observe en effet aucune accumulation de stocks de graine, ni développement des exportations de graine, comme ce serait le cas si la graine communautaire imposait à l'industrie un handicap de compétitivité, conduisant celle-ci à lui préférer des graines importées.

Faute d'une offre communautaire de graines suffisante, l'industrie communautaire de la trituration a donc fait appel plus largement à des graines de tournesol importées. Cela lui a permis d'accroître son offre d'huile à un taux très légèrement supérieur à celui de la demande intérieure (2,5% contre 2,3%). La part de l'huile communautaire sur le marché intérieur de l'UE se maintient autour de 95%

(Graphique 5.2.2), ce qui témoigne d'une compétitivité favorable encore qu'un peu moins bien assurée que celles de l'huile de colza et, on le verra plus bas, de l'huile de soja dont les parts de marché avoisinent 100%. Par ailleurs, la production d'huile de tournesol dégage année après année un surplus exportable. Par delà de fortes fluctuations d'une année à l'autre, les exportations européennes d'huile de tournesol tendent à maintenir leur part sur le marché mondial autour de 10%.

Contrairement à la production d'huile, l'offre de tourteau de tournesol n'a pas suivi le développement de la demande (2,5% l'an contre 4,6% l'an sur la période 1992-1999), la part de marché des tritrateurs européens sur le marché intérieur s'effritant de plus 60% en début de période à environ 55% à la fin des années 90. Compte tenu de la stagnation de la production communautaire de graine, la part du tourteau de tournesol d'origine communautaire sur le marché intérieur européen n'aurait pu être maintenue que si les tritrateurs avaient fait appel plus largement à des graines importées. Cela aurait eu pour conséquence seconde un accroissement du surplus exportable d'huile de tournesol. A l'évidence, cette opération – transformation de graine importée en tourteau destiné au marché intérieur et en huile destinée à l'exportation – n'a pas été jugée attractive par les tritrateurs qui n'ont accru leurs achats de graine importée que dans la limite des besoins nés de la croissance de la seule demande intérieure d'huile. On peut souligner à cet égard que pour le tournesol la fraction huile représente en général plus de 70% de la valorisation de la graine. C'est donc celle-ci qui assure l'essentiel de la marge du tritrateur et détermine ses choix.

Par rapport à une trituration mondiale de graines de tournesol qui a augmenté en 10 ans de 3,6 millions de tonnes (soit 18%), les tonnages transformés dans l'UE n'ont progressé que de 0,7 millions de tonne (+16%), tandis que la part du tournesol dans les triturations communautaires reculait de 18% à 17%. Les plus fortes progressions ont été le fait de l'Inde et surtout de l'Argentine, qui fournit désormais près de 60% des exportations mondiales. La compétitivité internationale de la trituration européenne pour cette graine, malgré la forte demande intérieure en cette huile, ne s'est donc pas améliorée.

Ces différentes observations suggèrent que le tassement de l'offre communautaire de tournesol freine le développement de la production d'huile et de tourteau dérivés de cette graine. Le recours à de la graine importée ne paraît économiquement justifié que si la production correspondante (tourteau et surtout huile) peut être écoulée sur le marché intérieur européen. Par contre, la production à partir de graine importée d'une huile destinée à l'exportation (le tourteau étant vendu sur le marché intérieur) ne semble pas intéresser la profession.

Soja

La production communautaire de graine de soja ne représente guère que 10% des tonnages triturés par l'industrie européenne. Cette production s'est toutefois rapidement développée au cours des années 90 (+11,6% l'an). Or on a relevé plus haut que le tonnage de graine communautaire traité par l'industrie européenne a progressé au même rythme que la production de graine. Il reste que, compte tenu du faible volume des tonnages de graine communautaire traités, on ne peut mettre directement en relation cet approvisionnement domestique et la compétitivité d'une industrie qui dépend très largement de la transformation de graines importées.

L'offre de tourteau de la trituration européenne a suivi tant bien que mal le développement, au demeurant modéré, de la demande intérieure (2,5% l'an pour l'offre comparé à une demande en croissance de 2,6%), de sorte que la part détenue par l'industrie européenne sur le marché intérieur ne s'est guère écartée d'un ratio moyen de 45%. Mais en dépit d'une situation d'importatrice nette, l'Union Européenne est dans le même temps un exportateur significatif de tourteau de soja. Avec 1,5 millions de tonnes de tourteau exportées, elle détient près de 4% du marché mondial. Cette part

de marché a eu tendance à augmenter au cours de la période sous revue, ce qui s'explique principalement par une intensification des échanges entre l'UE et les pays d'Europe centrale et orientale, qui constituent le principal débouché des exportations européennes de tourteau de soja. L'UE, qui importe de plus en plus de graines de colza et de tournesol des PECO, bénéficie en sens inverse d'une situation de compétitivité favorable pour approvisionner ceux-ci en tourteau de soja à partir de quelques grandes usines fluviales ou portuaires.

La demande d'huile de soja par le marché européen est très limitée. Il en résulte que, malgré un faible taux de couverture de la demande de tourteau, l'offre communautaire d'huile de soja excède largement la demande intérieure. Cela se traduit par un flux d'exportations, qui s'est accru au cours des années 90 et a fait passer la part de l'Union Européenne de 10% à 13% des exportations mondiales. Ce développement des exportations, en particulier vers l'Afrique du Nord, la Turquie et la Russie, s'explique à la fois par la possibilité pour les tritrateurs d'obtenir dans l'UE une bonne valorisation de leur tourteau, et par la volonté de ceux-ci de ne pas concurrencer trop durement à l'intérieur de l'Union les autres marchés, à plus forte valeur ajoutée, sur lesquels ils opèrent: huile de tournesol dans de nombreux pays, huile d'olive en Italie et en Espagne..

Il reste que, alors que la trituration mondiale de graine de soja a augmenté de 44 millions de tonnes dans le monde depuis 1991 (soit une augmentation de 50%), elle n'est passée dans l'UE que de 12,6 à 14,9 millions de tonnes, soit une modeste progression de 2,3 millions de tonnes (+ 18%). Par ailleurs la part du soja dans les graines triturées dans l'UE a légèrement régressé de 51% en 1991 à 49% en 2000.

Ces divers indicateurs suggèrent que les huiles et tourteaux de soja produits dans l'Union Européenne jouissent d'une compétitivité qui reste globalement favorable. La part modeste des graines communautaires dans le tonnage de graines traité par cette industrie ne permet cependant pas de leur attribuer une responsabilité significative dans cette situation. Mais on note que les tritrateurs ont absorbé dans sa totalité l'accroissement de la production communautaire de graines, ce qui suggère à tout le moins que l'utilisation de cette matière première ne nuit pas à la compétitivité de l'industrie.

5.2.5 Autres éléments

L'analyse conduite ci-dessus suggère que la compétitivité de la trituration européenne n'a pas été affectée par la réforme Mac Sharry. Cependant, la situation qui prévalait avant cette réforme était génératrice au bénéfice de cette industrie de transferts sans justification économique, que la réforme a éliminés.

Antérieurement à la réforme Mac Sharry, les aides directes versées à la trituration pour le traitement de graines communautaires étaient calculées comme la différence entre le prix indicatif de ces graines sur le marché intérieur communautaire et leur prix à l'importation. Or, les prix des graines oléagineuses sur le marché intérieur européen étaient poussés à la baisse par les prix des importations, lesquelles entraient dans l'Union hors droits de douane et reflétaient des cours internationaux généralement inférieurs aux prix d'intervention. Dans ces conditions, les tritrateurs étaient le plus souvent en mesure de s'approvisionner en graines communautaires à des prix proches du prix d'intervention, et donc sensiblement inférieurs au prix indicatif de ces graines. L'aide directe dont ils bénéficiaient était donc plus élevée que cela n'aurait été strictement nécessaire pour compenser le surcoût des graines communautaires. Ce transfert opérait de fait comme un mécanisme de préférence communautaire, qui incitait les tritrateurs à acheter des graines d'origine communautaire plutôt que des graines importées.

Par ailleurs, les tritrateurs avaient la possibilité de préfixer les aides directes, c'est-à-dire de s'engager auprès de la Commission Européenne à acquérir au cours d'une période déterminée de 3 à 6 mois un certain tonnage de graines oléagineuses communautaires pour autant que leur soit versée une aide à la tonne d'un montant convenu. Ceci rendait possible aux tritrateurs de préfixer des aides pour des tonnages importants dans les moments où, à tort ou à raison, ils considéraient que les prix internationaux étaient à un niveau élevé et anticipaient une baisse de ces cours dans les semaines et les mois suivants. Si ces anticipations se confirmaient, l'écart entre les aides directes perçues et le surcoût effectif lié à l'achat de graines d'origine communautaire s'en trouvait encore élargi. La possibilité d'arbitrer les achats de graines sur des marchés à terme atténuait considérablement le risque spéculatif associé à cette opération.

Enfin, mais ceci n'est pas directement lié à la réforme Mac Sharry, la baisse des droits de douane sur les huiles importées dans l'Union Européenne a accentué la pression de la concurrence internationale sur les industries de la trituration et de l'huilerie. Celles-ci sont aujourd'hui plus fortement dépendantes de la conjoncture internationale, et le développement des unités de production installées en Europe dépend en large mesure des décisions stratégiques de localisation que prennent un nombre limité de grandes firmes opérant à l'échelle internationale.

5.2.6 Conclusions relatives aux effets de la réforme sur la compétitivité de l'industrie

Pendant les années de mise en application de la réforme Mac Sharry, les entreprises européennes productrices d'huiles et de tourteaux de graines oléagineuses sont globalement parvenues à maintenir leur part de marché sur le marché intérieur européen.

S'agissant des huiles, ces entreprises couvrent pratiquement, à partir de graines d'origine communautaire ou de graines importées, 100% du marché intérieur européen tant pour l'huile de colza, que pour l'huile de tournesol ou l'huile de soja.

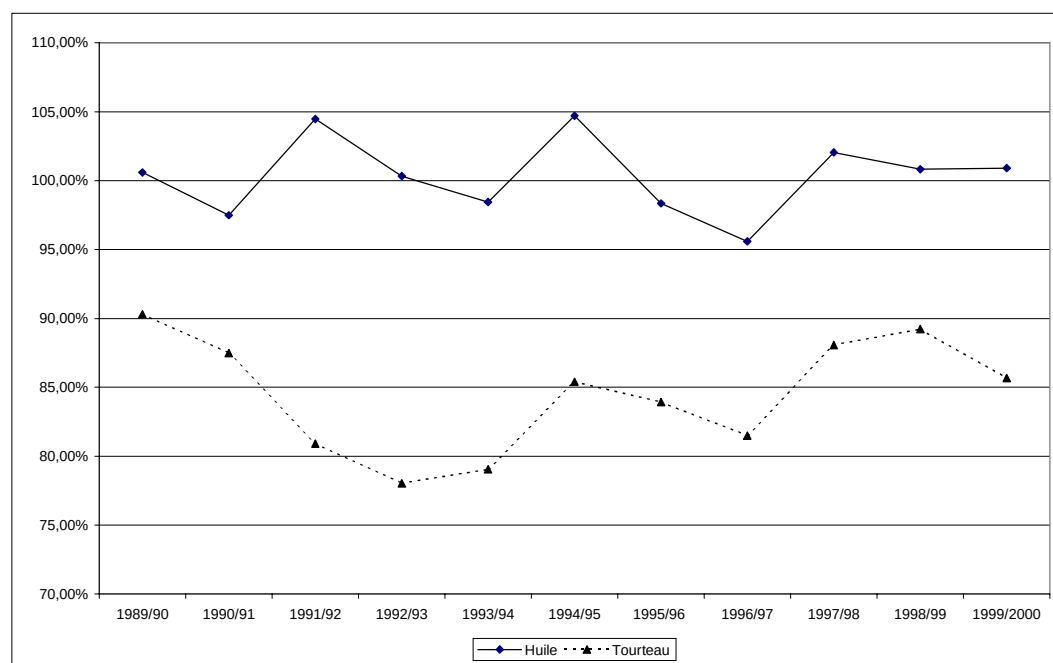
Les parts de marché détenues par ces entreprises sur le marché intérieur européen des tourteaux sont également demeurées stables, hormis pour le tourteau de soja où l'on observe un léger fléchissement. Il est vrai que la part des entreprises européennes sur le marché des tourteaux est faible pour le tournesol et plus encore pour le soja, ce qui impose un recours massif aux importations. Cela s'explique, comme on l'a montré plus haut, par la nature même des cultures oléagineuses qui fournissent deux produits liés dans des proportions qui ne correspondent pas aux dimensions respectives des marchés considérés. Cette situation reste acceptable aussi longtemps que la diversité des sources d'approvisionnement étrangères en tourteau préserve l'industrie européenne de l'alimentation du bétail d'un risque de dépendance à l'endroit des décisions de politique agricole et commerciale que pourraient prendre certains de ses fournisseurs. Le développement des cultures OGM pourrait toutefois conduire à un rétrécissement préoccupant du nombre des fournisseurs.

On observe un certain recul de la part des exportations européennes d'huile de colza sur le marché mondial. Mais cela tient bien davantage au dynamisme du marché intérieur qu'à un défaut de compétitivité, et l'on doit souligner à cet égard le caractère conjoncturel de la forte demande intérieure de bio-diesel à la fin des années 90.

On a enfin observé que les entreprises de transformation de graines oléagineuses localisées en Europe, si elles recourent aux importations de graines autant qu'il leur est nécessaire pour l'utilisation de leurs capacités et la satisfaction de la demande, traitent prioritairement des graines d'origine communautaire. Ce phénomène explique l'absence de stocks durables de graines.

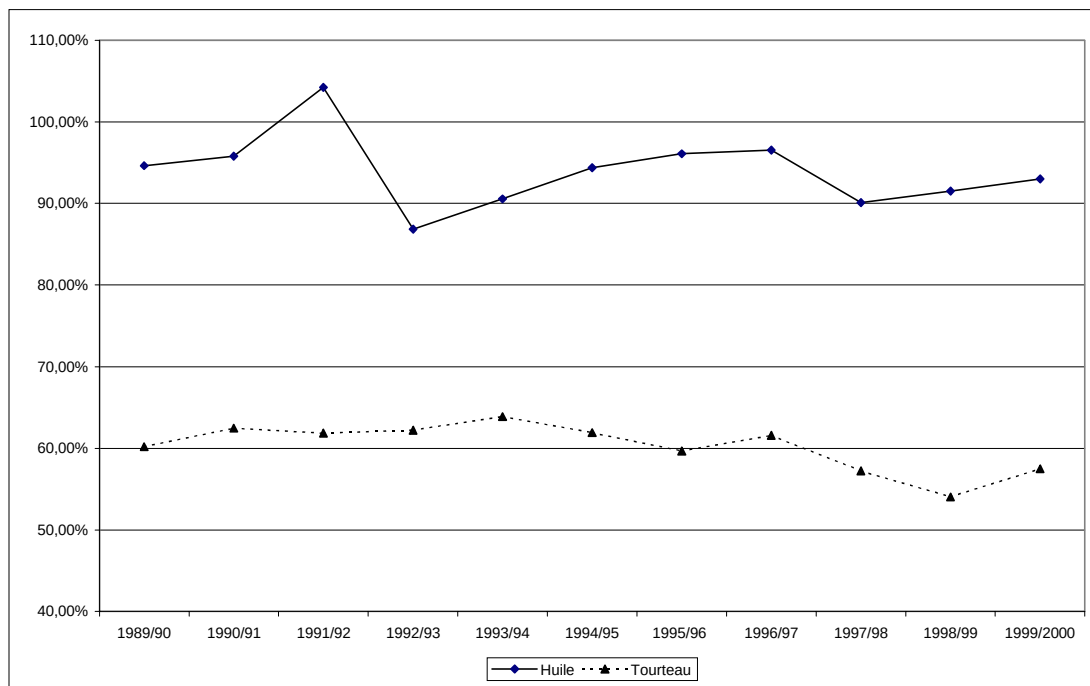
Cet ensemble d'observations permet d'affirmer que la réforme de 1992 et la libéralisation des échanges, si elles ont privé les entreprises de la trituration de certaines conditions qui leur étaient avantageuses (surcompensation du surcoût des graines, préfixation des aides, protection douanière du marché des huiles), n'ont pas été dommageables à leur compétitivité. En particulier, la baisse du coût d'approvisionnement de ces entreprises en graines d'origine communautaire a compensé la suppression de l'aide directe qui leur était versée dans le régime antérieur. On doit cependant relever que l'intensification de la concurrence internationale résultant de l'élimination de ce qui restait de préférence communautaire a eu pour conséquence de nombreuses concentrations et restructurations d'entreprises et la disparition d'usines non-spécialisées de petite taille.

Graphique 5.2.1. Part des triturateurs européens sur le marché communautaire de l'huile et du tourteau de colza



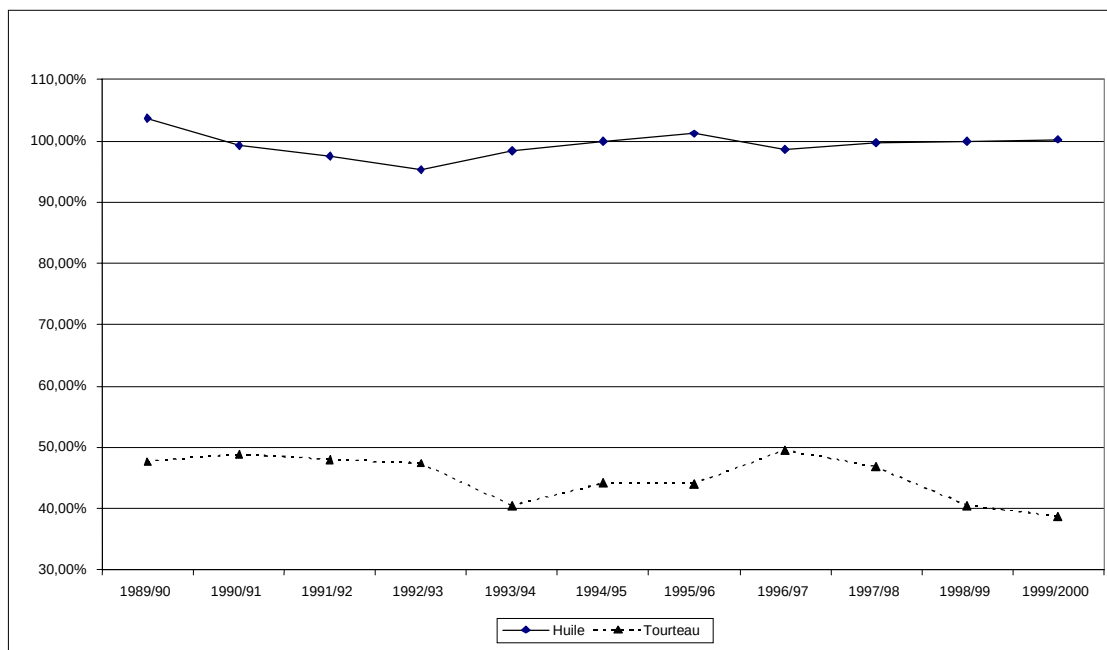
Source Bilans Oil World

Graphique 5.2.2 - Part des tritrateurs européens sur le marché communautaire de l'huile et du tourteau de tournesol



Source Bilans Oil World

Graphique 5.2.3 - Part des tritrateurs européens sur le marché communautaire de l'huile et du tourteau de soja



Source Bilans Oil World

Chapitre 6 - Incidence du niveau des aides sur la rentabilité des cultures oléagineuses

6.1 Introduction

On se propose de répondre dans ce chapitre à deux questions évaluatives du cahier des charges :

- Dans quelle mesure le régime d'aide aux oléagineux appliqué de 1993/94 à 1999/2000 a-t-il permis un niveau suffisant de rentabilité de la culture des oléagineux par rapport aux utilisations alternatives du sol?
- Le régime d'aide de transition de la campagne 2000/2001 maintient-il un niveau suffisant de rentabilité de la culture des oléagineux?

6.1.1 Compréhension de la question évaluative

La rentabilité d'une culture est définie par le cahier des charges de l'étude comme la différence positive de marge brute à l'hectare de cette culture par rapport à une culture alternative ou une utilisation alternative de la terre.

La réforme de la politique communautaire des oléagineux, mais aussi des autres cultures arables (céréales et protéagineux), intervenue en 1992, par ses effets sur les prix à la production et par les aides directes qu'elle a instituées au bénéfice des producteurs, a modifié les marges brutes à l'hectare que les agriculteurs peuvent obtenir de ces différentes cultures.

La question posée vise à apprécier les incidences de cette réforme, et plus précisément du régime des aides, sur la marge brute à l'hectare des oléagineux comparée à la marge des cultures alternatives, et à apprécier si le régime des aides appliqué de 1993/94 à 1999/2000, puis le régime de transition de la campagne 2000/2001, ont assuré aux cultures d'oléagineux une rentabilité suffisante.

Au-delà de ce constat, le traitement de ces questions invite à s'interroger sur les déterminants de la marge brute des cultures oléagineuses et des cultures alternatives (rendements, prix de marché, coûts de production, aides), ceci notamment afin de mettre en évidence la contribution spécifique des aides communautaires à la rentabilité des unes et des autres.

Compte tenu des différences, de région à région, entre les potentialités agronomiques et les structures d'exploitation, et compte tenu par ailleurs de la différenciation régionale des aides, ces effets de la réforme sur la rentabilité des diverses cultures d'oléagineux varient d'une région à l'autre et doivent donc être étudiés région par région ou, à tout le moins, pays par pays.

6.1.2 Indicateurs

Les modifications induites par la réforme de 1992 dans la rentabilité des cultures oléagineuses peuvent être appréciées par des indicateurs indirects, qui s'appuient sur l'évolution comparée des superficies cultivées en oléagineux et en autres cultures, ou par des indicateurs directs, qui reposent sur une tentative de mesure des marges brutes à l'hectare des oléagineux et des cultures alternatives.

a) Indicateurs indirects de rentabilité

Le maintien ou le développement relatif d'une culture par rapport aux autres cultures au niveau de l'ensemble de l'UE, de certains pays ou de certaines régions s'explique essentiellement par deux types de facteurs :

- Des facteurs agronomiques, qui "imposent", en particulier en terme de rotation, la culture de ces espèces végétales. Mais il existe dans la plupart des cas des substituts possibles à ces têtes de rotation, de sorte qu'une culture ne peut en réalité s'imposer que si, par ailleurs, elle assure aux producteurs une rentabilité suffisante.
- Des facteurs économiques, qui s'expriment essentiellement à travers les marges brutes escomptées à l'hectare pour les différentes cultures (en terme de niveau et de risque). Dans les calculs suivants on s'intéressera seulement à des comparaisons des produits et marges bruts pour diverses cultures au cours d'une même année. En réalité, les agriculteurs prennent en compte dans leur choix de rotation le fait que certaines cultures, en particulier les protéagineux ou oléagineux, du fait qu'elles soient de bons précédents (notamment pour le blé), permettent d'augmenter la marge brute globale au cours de l'année suivante.
- Par ailleurs, il faut prendre en compte le fait que dans certaines régions à potentiel de production très faible (en particulier du fait du manque d'eau), il existe une concurrence entre certaines cultures arables (le plus souvent le tournesol) et le gel volontaire. C'est alors le différentiel de revenu entre ces deux possibilités qui est pris en compte par les agriculteurs.

Ainsi, la rentabilité d'une culture peut être inférée a posteriori du maintien ou du développement de la surface qui lui est consacrée comparativement aux cultures concurrentes. Les cultures oléagineuses étant, pour les agriculteurs professionnels, soumises comme les céréales et les protéagineux à des taux de jachère qui varient d'une année sur l'autre, on considérera que les oléagineux sont globalement restés compétitifs au cours de la période 1993/94 à 1999/2000 si leur ratio de surface par rapport aux cultures concurrentes est resté au moins stable.

Cependant un second facteur doit être pris en compte. Les surfaces en oléagineux sont soumises, au niveau de l'UE, au niveau de chaque pays, voire au niveau de certaines régions, à des Superficies Maximum Garanties qui, en cas de dépassement, entraînent une diminution du taux de l'aide communautaire. On peut donc considérer que la culture des oléagineux est suffisamment rentable par rapport aux autres cultures si la SMG de l'UE est juste saturée. Si les superficies cultivées en oléagineux dépassent systématiquement la SMG, malgré les baisses du taux de l'aide qui en résultent, on sera fondé à considérer que l'aide de référence (avant ajustement pour dépassement de la SMG) assure aux oléagineux une rentabilité inutilement élevée. A l'inverse, une surface en oléagineux systématiquement inférieure à la SMG sera considérée comme l'indication d'un niveau de rentabilité des oléagineux insuffisant puisque, dans ce cas, des cultures alternatives ou des utilisations alternatives du sol sont pratiquées sur des superficies potentiellement cultivables en oléagineux.

Par extension du raisonnement effectué au niveau de l'Union, on peut admettre que les SMG nationales reflètent pareillement des objectifs de superficie cultivée en oléagineux que s'assigne,

Etat membre par Etat membre, la politique communautaire. Le constat effectué au niveau global de l'Union sur la rentabilité des cultures oléagineuses pourra donc être, dans un second temps, précisé pour chaque Etat membre par comparaison entre les superficies cultivées en oléagineux dans cet Etat et la SMG qui lui est allouée.

b) Indicateurs directs de rentabilité

L'examen des évolutions de surfaces permet de porter un jugement sur la rentabilité globale des cultures oléagineuses, mais ne permet pas de déterminer le rôle joué dans cette rentabilité par les divers paramètres qui interviennent dans sa détermination, à savoir : a) les rendements effectifs, b) les prix de marché enregistrés, c) les coûts de production et d) le niveau définitif des aides.

Il convient donc, en second lieu, d'examiner l'évolution de la rentabilité des oléagineux par rapport aux autres cultures et utilisations du sol concurrentes sur la base d'un calcul des marges brutes par hectare et de la décomposition de celles-ci en éléments liés 1) au marché (rendements et prix), 2) aux coûts de production et 3) aux aides.

Des calculs de produit brut, puis de marge brute moyenne à l'hectare ont été effectués pour les trois années précédant la mise en œuvre de la réforme de la politique communautaire des oléagineux, soit 1989/90/91, et pour trois années consécutives à cette réforme, soit 1996/97/98.

Sur cette base, on peut effectuer la décomposition suivante.

$$\begin{aligned} \text{Marge}_{1989/91} &= \text{Rendement}_{1989/91} * \text{Prix}_{1989/91} - \text{Coûts}_{1989/91} \\ \text{Marge}_{1996/98} &= \text{Rendement}_{1996/98} * \text{Prix}_{1996/98} - \text{Coûts}_{1996/98} + \text{Aide}_{1996/98} \end{aligned}$$

La variation de marge entre les deux périodes peut s'écrire :

$$\text{Variation de marge brute} = \text{Rdt}_{1996/98} * (\text{Prix}_{1996/98} - \text{Prix}_{1989/91}) + \text{Prix}_{1989/91} * (\text{Rdt}_{1996/98} - \text{Rdt}_{1989/91}) - (\text{Coût}_{1996/98} - \text{Coût}_{1989/91}) + \text{Aide}_{1996/98}$$

Où le premier terme correspond à un **effet prix**, le second à un **effet rendement**, le troisième à un **effet coût** de production et le quatrième à un **effet aide**.

Une décomposition similaire en effets prix, rendement et aide peut être effectuée pour les produits bruts à l'hectare fournis par les différentes cultures.

6.1.3 Sources

a) Les superficies

Différentes sources fournissent des évaluations des superficies cultivées en oléagineux et autres cultures arables dans l'Union Européenne. Ce sont notamment Eurostat, les Rapports sur la Situation de l'Agriculture publiés par la Commission Européenne, les Etats récapitulatifs des superficies pour lesquelles des paiements compensatoires ont été demandés. La comparaison entre ces différents chiffres met en évidence des écarts qui peuvent être importants lorsque les données relatives à tel ou tel Etat membre sont manquantes ou ont un caractère provisoire. Nous avons dans la suite privilégié la source Eurostat CRONOS, qui présente l'avantage d'offrir dans un format homogène des estimations des superficies pour toutes les cultures arables et la source DG Agriculture pour la répartition entre cultures alimentaires et non alimentaires.

b) Les produits bruts et les marges

Il n'existe à notre connaissance que deux sources susceptibles de fournir des estimations des produits bruts et des marges par culture pour l'ensemble des pays de l'Union Européenne. Ce sont le RICA (Réseau d'Information Comptable Agricole) de la Commission Européenne et SPEL, cette dernière source étant elle-même dérivée à l'origine du RICA.

Dans le cas particulier de la présente étude, ces sources se sont avérées peu appropriées au besoin¹. En effet, les gestionnaires du RICA considèrent que celui-ci ne peut fournir des données comptables représentatives pour une culture donnée dans une région ou un pays déterminés que sous la double condition (a) que ces données soient dérivées d'exploitations dont le produit brut provient pour 40% au moins de la culture considérée et, (b) que les exploitations répondant à ce critère constituent dans la région considérée un échantillon de taille suffisante. Ces critères ne posent pas de problème majeur pour les principales céréales, qui constituent souvent une part importante de la sole des exploitations spécialisées en grandes cultures. Ils sont en revanche beaucoup plus contraignants pour les oléagineux (et protéagineux), qui globalement représentent moins de 10% de la SCOP et sont dans tous les cas associés à une part importante de céréales, en raison notamment de contraintes d'assolement. De fait, les informations sur les cultures oléagineuses qu'il a été possible d'extraire du RICA se sont avérées lacunaires, ou d'une représentativité douteuse du fait du caractère très particulier des exploitations sélectionnées. Enfin, les gestionnaires du RICA soulignent que les données relatives aux aides à l'hectare contenues dans la base sont très incertaines, particulièrement dans les premières années consécutives à la réforme Mac Sharry.

Les données SPEL soulèvent les mêmes difficultés d'utilisation.

S'agissant des produits bruts, nous avons donc eu recours à une approche indirecte. Celle-ci a consisté à calculer la recette (ou produit brut de marché) des producteurs sur la base des statistiques de rendement et de prix à la production par culture et par pays fournies par les bases de données CRONOS et PRAG d'Eurostat. Mais pour passer de cette recette au produit brut il convient d'ajouter à la recette les aides directes à l'hectare versées aux agriculteurs depuis la mise en application de la réforme.

Les aides directes aux cultures oléagineuses ont été estimées à partir des données budgétaires mises à la disposition des évaluateurs par la DG Agriculture. On a pu disposer ainsi, Etat membre par Etat membre, et campagne par campagne, des superficies aidées et du montant des dépenses au titre des aides directes aux producteurs d'oléagineux, avec distinction entre régime général et régime spécial. La division du montant des aides par la superficie aidée fournit une estimation fiable de l'aide moyenne par hectare.

Les aides directes aux cultures alternatives, céréales et protéagineux, ont été estimées à partir des rendements de référence moyens nationaux multipliés par les taux d'aide de référence. Ces calculs ont été menés sur la période 1996-1998, soit après que la distinction entre Ecu vert et Ecu financier ait été abolie. Il a donc été possible d'utiliser les taux d'aide de référence fixés par la réglementation sans devoir procéder à une conversion toujours délicate des Ecus verts en Ecus financiers ou en monnaies nationales.

Si cette méthode permet d'aboutir à des estimations, que l'on peut considérer satisfaisantes, des produits bruts par culture au niveau national, elle ne fournit aucune indication sur les coûts et ne

¹ On rappelle que le RICA a pour vocation de fournir des données sur les résultats économiques des exploitations agricoles, classées par orientation technico-économique, et non pas des résultats par culture.

permet donc pas de pousser le calcul jusqu'à la marge brute. On aura donc recours, pour l'estimation des coûts, à la source SPEL, qui offre une couverture en termes de cultures plus large que le RICA, mais avec toutes les réserves signalées plus haut sur la représentativité de ces chiffres. Au demeurant, quand bien même la représentativité des données SPEL serait sans défaut, il n'est jamais recommandé de calculer des ratios aussi sensibles que des marges par hectare en combinant dans un même calcul des données provenant de sources différentes. Les résultats de ces calculs devront donc être considérés avec la plus grande prudence.

Dans la mesure où on ne dispose pas toujours pour toutes les cultures de toutes les données annuelles et qu'il peut exister des variations conjoncturelles non-significatives (dues par exemple à un effet climatique exceptionnel) ou à un biais dans le calcul des coûts de production, on s'intéressera plus particulièrement aux valeurs des produits bruts et des marges sur des moyennes d'années. On a retenu les deux périodes 1989-1991 et 1996-1998, la première étant immédiatement antérieure à la mise en application de la réforme, et la seconde postérieure à celle-ci.

6.2 Evolution des surfaces en oléagineux dans l'UE depuis 1993

Alors que, de 1989 à 1992, la surface totale cultivée en oléagineux dans l'UE (élargie à l'ex-RDA à partir de 1990), était passée selon la source CRONOS de 4,4 millions d'hectares à 5,4 millions d'hectares, elle s'est établie à 5,8 millions d'hectares en 1999 pour l'UE à 15, ce qui représente une progression beaucoup plus modeste. La croissance des superficies paraît d'autant plus limitée que cette période coïncide avec l'entrée dans l'Union de trois nouveaux Etats membres, qui sont des producteurs significatifs de colza et, pour l'Autriche, de tournesol.

Ces superficies en oléagineux peuvent être mises en relation avec les SMG imposées depuis 1994/95 (Cf. Tableau 6.1).

On constate que depuis la mise en place des SMG, le plafond de surface autorisé au niveau communautaire a été dépassé à trois reprises.

Cela a été le cas en 1994/95, campagne où le dépassement de la SMG a été de 326 milliers d'hectares, hors superficies en tournesol en Espagne et au Portugal, pour l'ensemble de l'UE à 12. Au cours de cette même campagne, Espagne et Portugal ont eux-mêmes dépassé les SMG tournesol qui leur avaient été allouées.

De nouveaux dépassements de la SMG se sont produits en 1997/98 (+157 milliers d'hectares) et en 1998/99 (+412 milliers d'hectares).

Ces butées renouvelées des cultures oléagineuses sur la SMG, avec en conséquence une amputation des aides versées aux producteurs, donnent à penser que la rentabilité de ces cultures est demeurée globalement favorable dans le régime d'aide qui prévalait de 1992/93 à 1999/2000, voire même que cette rentabilité était supérieure à ce qui aurait été strictement nécessaire pour assurer le maintien de ces cultures dans les limites de la SMG communautaire. On doit noter ici que les cultures oléagineuses ont bénéficié pendant l'essentiel de cette période de prix internationaux élevés dont les effets sur la recette des producteurs n'étaient que partiellement corrigés par la diminution du taux de l'aide.

**Tableau 6.1 - Evolution des SMG et des surfaces aidées en oléagineux
(en milliers d'hectares)**

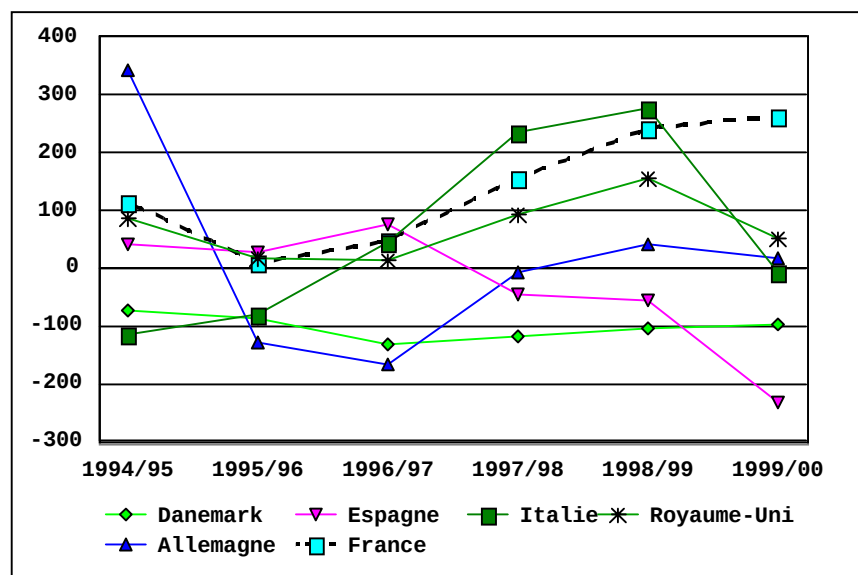
	1994/95(1)	1995/96	1996/97	1997/98	1998/99	1999/00
SMG de base						
UE10	3966.0	(3868.0)	(3868.0)	(3868.0)	(3868.0)	(3868.0)
Espagne Tournesol (2)	1411.0	(1167.0)	(1167.0)	(1167.0)	(1167.0)	(1167.0)
Portugal Tournesol (2)	122.0	(93.0)	(93.0)	(93.0)	(93.0)	(93.0)
UE 12	(5499.0)	(5128.0)	(5128.0)	(5128.0)	(5128.0)	(5128.0)
Nouveaux membres		(354.0)	(354.0)	(354.0)	(354.0)	(354.0)
UE 15		5482.0	5482.0	5482.0	5482.0	5482.0
Taux de jachère (%)	15.0	12.0	10.0	5.0	5.0	10.0
Pourcentage d'ajustement (%)	15.0	12.0	10.0	10.0	10.0	10.0
SMG ajustée						
UE10	3371.1					
Espagne Tournesol	1199.4					
Portugal Tournesol	103.7					
UE 12	4674.2	4512.6	4615.2	4615.2	4615.2	4615.2
Nouveaux membres		311.5	318.6	318.6	318.6	318.6
UE 15		4824.2	4933.8	4933.8	4933.8	4933.8
Surface déclarée						
UE10	3697.0					
Espagne Tournesol	1258.0					
Portugal Tournesol	125.0					
UE 12	5080.0	4252.0	4498.0	4892.5	5147.9	4575.0
3 Nouveaux membres		276.0	198.0	198.0	198.0	222.0
UE 15		4528.0	4696.0	5090.5	5345.9	4797.0
Dépassement de SMG						
UE10	326					
Espagne Tournesol	59					
Portugal Tournesol	21					
UE 12	406	-196	-117	277	533	-40
3 Nouveaux membres		-31	-121	-121	-121	-97
UE 15		-297	-238	157	412	-137
Taux de dépassement (%)	9,7 (UE 12)	-6,1	-4,8	+3,2	+8,3	-2,8

Source DG Agriculture, Règlements et documents de travail

(1) SMG séparées pour le tournesol en Espagne et Portugal

(2) SMG totale tournesol et autres oléagineux à partir de 1995/96

Mais comme le montre le graphique 6.1 ci-après, les contributions des Etats membres au dépassement de la SMG globale ont été très variables de l'un à l'autre et ont par ailleurs varié au fil du temps.

Graphique 6.1 - Ecart par rapport à la SMG dans les principaux Etats membres

Source DG Agriculture

Cela suggère que, au-delà de cette appréciation très globale, la profitabilité des cultures oléagineuses dans le régime d'aide des années 1991/92 à 1999/00 doit être examinée au niveau géographique plus fin des Etats membres.

6.3 Profitabilité des cultures oléagineuses en Allemagne

6.3.1 Evolution des surfaces cultivées

Les principales cultures pratiquées en Allemagne sont le blé tendre et l'orge, mais aussi de façon importante les céréales secondaires (surtout le seigle, le triticale, et l'avoine) ainsi que, en plus du colza, le pois protéagineux, le lin et le tournesol. Ces cultures représentent l'essentiel de la SCOP égale à 9,8 millions d'hectares (y compris les Länder de l'ex RDA).

La part des cultures oléagineuses dans la surface totale consacrée aux grandes cultures a rapidement augmenté de 1989 à 1994, passant de 7,7% à 16,8%. Elle s'est quelque peu contractée au cours des années suivantes, revenant à 12,7% en 1997, avant de se reprendre vigoureusement en fin de période pour atteindre un maximum à 17,2% en 1999. Ces évolutions sont essentiellement le fait du colza. Le tournesol, en progression pendant la première moitié des années 90, est retombé en fin de période à son faible niveau de départ, recul compensé par une vive croissance des superficies consacrées au lin non textile.

Tableau 6.2 - Allemagne – Evolution des surfaces des principales grandes cultures
(en milliers d'hectares)

	Céréales sans riz	Pois sec, fèves	Colza navette	Tournesol	Lin	Total oléagineux	Ensemble
1989	7104	75	577	19	0	596	7774
1990	6952	62	720	18	0	738	7752
1991	6560	50	950	44	8	1002	7610
1992	6514	49	1001	65	78	1144	7707
1993	6224	66	1007	82	30	1119	7409
1994	6235	75	1058	189	28	1275	7586
1995	6527	89	974	52	54	1080	7696
1996	6707	108	854	44	82	980	7795
1997	7014	145	914	34	89	1037	8197
1998	7042	195	1007	34	104	1145	8382
1999	6638	187	1201	32	184	1417	8242

Source CRONOS

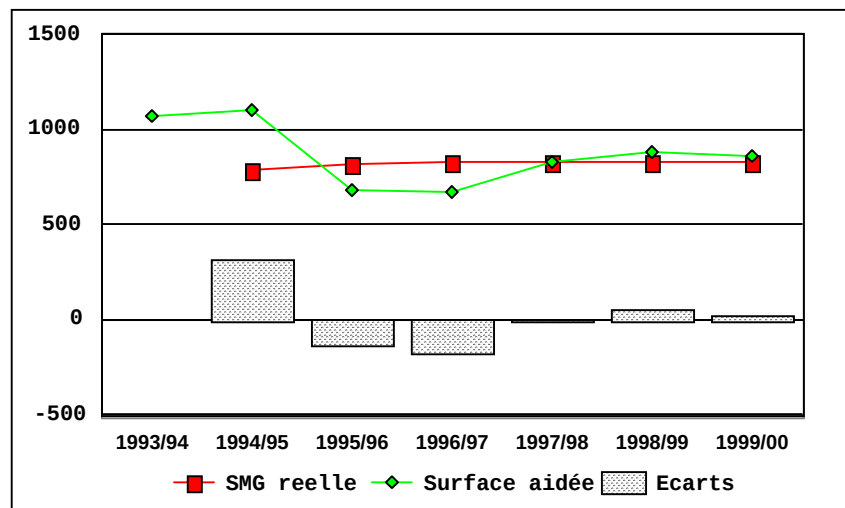
En fait, une part significative des surfaces cultivées en oléagineux en Allemagne est consacrée à la culture du colza à destination non alimentaire. L'importance donnée à cette culture non-alimentaire de colza évolue avec le taux de jachère obligatoire.

Tableau 6.3 - Allemagne - Répartition des surfaces en colza
(en milliers d'hectares)

	Surfaces déclarées					Surfaces CRONOS
	Non alimentaire	Régime général	Régime simplifié	Total Alimentaire	Total Déclaré	
1993/94	61	990	10	1000	1061	1007
1994/95	147	925	6	931	1078	1058
1995/96	350	651	8	659	1009	974
1996/97	235	633	7	640	875	854
1997/98	123	802	7	809	932	914
1998/99	144	856	9	865	1009	1007
1999/00	360	835	12	847	1207	1201

Source DG Agriculture et estimations COCERAL pour le non-alimentaire à partir de 1998/99

Par rapport à une SMG globale de l'Allemagne fixée à 929 milliers d'hectares, ce qui a entraîné une forte baisse de l'aide. La régionalisation de cette SMG entre les différents Länder a permis par la suite un meilleur contrôle de l'offre, notamment dans les nouveaux Länder de l'Est. Des dépassements se sont encore produits en 1998/99 et en 1999/00, mais d'ampleur limitée. On notera que le dernier a été sans incidence sur le taux de l'aide versée aux producteurs, puisque la SMG communautaire n'avait pas alors été dépassée.

Graphique 6.2 - Allemagne - Evolution des écarts entre surfaces aidées en oléagineux alimentaires et SMG réelle, en milliers d'hectares

Source DG Agriculture

La progression de la part des oléagineux dans les surfaces cultivées en grandes cultures dans les années consécutives à la réforme de 1992, et le maintien des surfaces en oléagineux à un niveau élevé, proche ou supérieur à la SMG, tout au long de la période suggèrent un niveau de rentabilité maintenu par rapport aux cultures concurrentes, c'est-à-dire essentiellement aux céréales, et plus particulièrement au seigle et au triticale. Tout au plus le recul du tournesol dans la seconde moitié des années 90, après une phase de croissance dans la première moitié de la décennie, peut-il faire penser à un problème de rentabilité pour cette culture. Mais celle-ci, même à son sommet en 1994, n'a jamais occupé qu'une place très subordonnée comparativement au colza.

La nature des substitutions entre cultures dans les différents pays sera analysée plus loin (Cf. Chapitre 7, § 7.1) à l'aide du modèle MECOP. Cependant, l'examen des corrélations entre les variations des surfaces consacrées aux différentes cultures fournit certaines indications intéressantes à cet égard. Il faut toutefois souligner que ces coefficients indiquent des simultanéités ou des antagonismes dans les évolutions des surfaces enregistrées pour les différentes cultures. Ils ne traduisent donc pas nécessairement des phénomènes de substitution (signes négatifs) ou de complémentarité (signes positifs).

Tableau 6.4 - Coefficients de corrélation entre les variations des surfaces cultivées (1989-1999)

	Total céréales	blé tendre	seigle	orge	avoine	maïs grain	Triticale	Mélange céréales été	Autres céréales	pois sec four	Féveroles	colza navette	tournesol	Lin	Colza alimentaire	Colza non-alim.
Colza alim.	-0.54	-0.16	-0.73	-0.18	-0.30	0.24	0.06	-0.28	-0.20	0.00	-0.53	0.65	0.45	0.13	1.00	-0.59
Colza non alim.	0.06	0.15	0.19	-0.16	-0.53	0.09	0.15	-0.40	-0.34	0.30	-0.23	0.36	-0.34	0.58	-0.59	1.00
Colza total	-0.59	0.13	-0.69	-0.72	-0.80	0.74	0.57	-0.78	-0.18	0.52	-0.79	1.00	0.41	0.67	0.65	0.36
Tournesol	-0.74	-0.40	-0.51	-0.54	-0.04	0.31	-0.07	-0.13	0.22	-0.22	-0.20	0.41	1.00	-0.17	0.45	-0.34
Lin	0.07	0.64	-0.25	-0.51	-0.78	0.70	0.80	-0.71	-0.00	0.87	-0.55	0.67	-0.17	1.00	0.13	0.58

L'analyse de ces coefficients de corrélation suggère que le colza alimentaire est principalement en concurrence avec l'ensemble des céréales (-0,54), et plus particulièrement avec le seigle (-0,73), suivi de la féverole et de l'avoine. Pour le colza non-alimentaire, le principal déterminant est le taux de jachère, mais il semble cependant y avoir également une certaine substitution avec l'orge et les

autres céréales secondaires. Toutefois, ces indications sont peu significatives puisque cette corrélation (contrairement à celles relatives au colza alimentaire et au colza total) n'est calculée que sur la période 1993 à 1999. Pour l'ensemble des surfaces en colza, les corrélations négatives les plus fortes sont enregistrées avec l'avoine, l'orge, le seigle et les autres céréales secondaires. Pour le tournesol, les principaux concurrents semblent être l'orge, le seigle et le blé tendre. Enfin, pour le lin, ce sont l'orge, le seigle ainsi que la féverole.

6.3.2 Evolution des produits bruts et des marges

La méthodologie utilisée pour estimer les produits bruts et les marges a été indiquée dans l'introduction. On rappelle ici que les chiffres indiqués dans le tableau suivant sont d'origine composite : les bases de données CRONOS et PRAG pour les recettes, les comptes et statistiques du FEOGA et la réglementation communautaire pour les aides, SPEL pour les coûts.

Dans le cas de l'Allemagne, la comparaison entre les deux périodes 1989-91 et 1996-98 est rendue particulièrement délicate par le fait que les nouveaux Länder de l'Est ne sont pas pris en compte dans la première période, mais le sont dans la seconde. Les résultats des calculs doivent donc être considérés avec d'autant plus de prudence.

**Tableau 6.5 - Allemagne – Variation des produits bruts
(en Ecus financiers)**

	Produit 1989-91	Produit 1996-98	Variation du produit	Effet prix	Effet rendement	Effet aide
Blé tendre	1019	1188	+169	-267	+134	+302
Maïs	1241	1368	+127	-379	+204	+302
Orge	798	935	+136	-188	+22	+302
Seigle	671	883	+213	-221	+132	+302
Avoine	614	852	+238	-170	+106	+302
Triticale	578	762	+184	-142	+24	+302
Toutes céréales	925	1072	+146	-246	+90	+302
Colza- Navette	1225	1136	-89	-512	-93	+516

Source : Calculs ADE/INRA sur base CRONOS, FEOGA

Le tableau fait apparaître une augmentation du produit brut à l'hectare pour toutes les céréales, mais une baisse pour le colza.

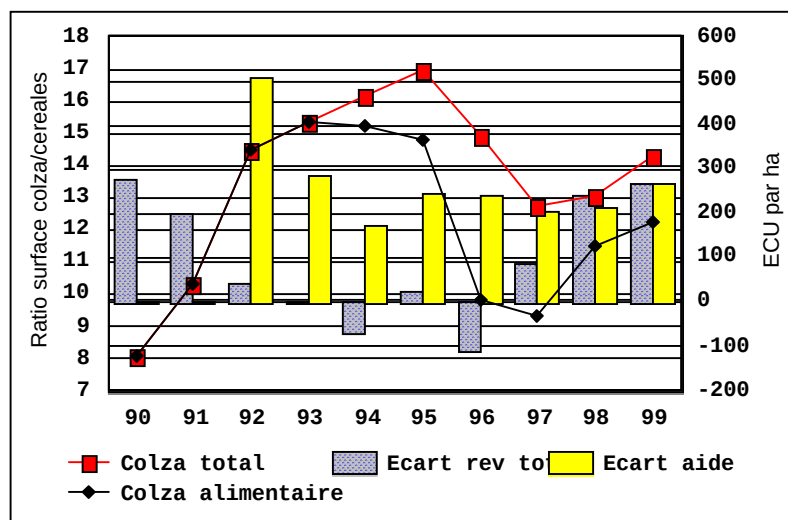
Pour les céréales, les baisses de produit brut, totalement imputables à l'effet prix, ont été plus que compensées par l'effet "aide". De plus, toutes ces cultures ont bénéficié d'un effet rendement favorable. Pour le colza, l'effet "prix" très défavorable a été intégralement compensé par l'effet "aide", mais il demeure un effet rendement légèrement défavorable.

Le colza aurait donc souffert dans les années 90 d'une légère détérioration de sa rentabilité relative imputable non pas à la réforme de la politique communautaire des grandes cultures, mais à une évolution de rendement moins favorable pour cette culture que pour les céréales. La prise en compte des nouveaux Länder dans les chiffres relatifs à la période 1996-98 pourrait toutefois être le facteur explicatif de ce phénomène. Les données recueillies en Allemagne au cours de la mission ne montraient en effet aucune tendance à la baisse des rendements, au contraire.

On observe par ailleurs que, en dépit de cet effritement du produit brut par hectare, celui-ci reste après réforme supérieur à celui qu'apportent en moyenne les cultures céréalières, et sensiblement supérieur à celui du seigle et du triticale avec lesquels le colza est plus directement en concurrence. Ces résultats sont compatibles avec ce que suggérerait l'observation de l'évolution des surfaces cultivées.

Plus précisément, l'examen de l'évolution année par année des produits bruts hectare sur base des données CRONOS montre que la rentabilité du colza relativement aux céréales s'est détériorée pendant les années 1994 à 1996, mais s'est redressée pendant les dernières années de la période. Or on observe précisément un recul de la part des oléagineux dans la sole de grandes cultures à partir d'un sommet en 1994, puis une reprise à partir de 1998.

Graphique 6.3 - Allemagne - Evolution des surfaces relatives et des différentiels de produit brut et d'aide



Source : Calculs INRA sur bases CRONOS et DG Agriculture

La prise en compte des coûts de production, avec toutes les réserves mentionnées plus haut sur la représentativité des informations à cet égard, ne modifie pas significativement les résultats de l'analyse. Les coûts de production du colza se seraient alourdis dans des proportions comparables à ceux des céréales. Le facteur déterminant de la légère détérioration de la rentabilité du colza serait donc entièrement imputable à l'évolution des rendements, pour autant que ce phénomène soit avéré.

Tableau 6.6 - Allemagne – Variation des marges brutes (En Ecus financiers)

	1989-91			1996-98			Variation de marge	Effet Produit	Effet coût
	Produit	Coût	Marge	Produit	Coût	Marge			
Blé tendre	1019	581	438	1188	666	522	+84	+169	-85
Mais	1241	698	543	1368	833	535	-8	+127	-135
Orge	798	469	329	935	529	406	+77	+137	-60
Seigle	671	432	239	883	506	377	+138	+212	-74
Colza-Navette	1225	632	593	1136	703	433	-160	-89	-71

Source : Calculs ADE/INRA sur base CRONOS, FEOGA, SPEL

On notera enfin que sur la moyenne des années 1996-98, le produit brut du colza provenait pour 54% de la vente de la graine et pour 46% de l'aide directe au producteur.

6.4 Profitabilité des cultures oléagineuses au Danemark

6.4.1 Evolution des surfaces cultivées

Les principales cultures cultivées au Danemark sont le blé tendre, l'orge, le seigle, le pois protéagineux et le colza, qui représentent l'essentiel de la SCOP égale à 2,0 millions d'hectares.

Au cours des années 90, la surface en colza a assez régulièrement diminué, passant de 280.000 hectares et 14,4% des superficies cultivées en céréales, oléagineux et protéagineux en 1991/92 à 103.000 ha et 5,9% en 1997/98. Une reprise s'est toutefois amorcée à partir de 1998/99.

Tableau 6.7 - Danemark - Evolution des surfaces des principales grandes cultures (en milliers d'hectares)

	Céréales sans riz	Blé tendre	Seigle	Orge	Pois secs	Colza Navette	Total
1990	1582	535	110	910	113	271	1966
1991	1573	521	80	944	98	280	1951
1992	1612	583	88	910	117	180	1909
1993	1438	619	78	709	122	164	1724
1994	1406	574	89	700	101	170	1676
1995	1454	608	96	719	74	152	1680
1996	1545	674	75	764	69	105	1720
1997	1535	684	84	720	95	103	1733
1998	1535	680	106	686	106	118	1759
1999	1473	631	51	715	66	142	1681

Source CRONOS ZPA1

On relève par ailleurs que la surface totale en céréales, oléagineux et protéagineux a nettement diminué depuis 1994/95, essentiellement en raison du gel obligatoire.

Une partie des surfaces cultivées en colza au Danemark est destinée à des usages non-alimentaires. Ces surfaces ont été largement influencées par les taux de jachère. Pour le reste, les cultures oléagineuses sont presque totalement le fait de producteurs professionnels, les petits producteurs représentant en moyenne moins de 1% des surfaces cultivées.

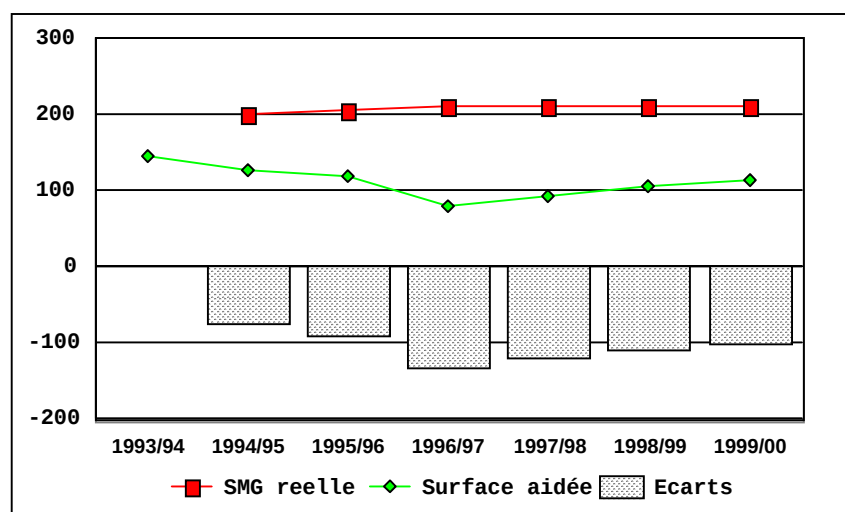
Tableau 6.8 - Danemark - Répartition des surfaces en colza (en milliers d'hectares)

	Surfaces déclarées					Surface CRONOS
	Non alimentaire	Régime général	Régime simplifié	Total Alimentaire	Total Déclaré	
1993/94	18	147	0	147	165	164
1994/95	42	128	2	130	172	170
1995/96	34	119	2	121	155	152
1996/97	26	81	1	82	108	105
1997/98	11	94	1	95	106	103
1998/99	9	106	1	107	116	118
1999/00	27	114	1	115	142	142

Source DG Agriculture et estimations COCERAL pour le non-alimentaire à partir de 1998/99

Au cours de la période considérée, les surfaces ayant bénéficié d'une aide spécifique oléagineux ont toujours été inférieures à la SMG du pays (236.000 ha) ajustée par les taux de jachère et l'écart a été particulièrement important en 1996/97.

Graphique 6.4 - Evolution des écarts entre surfaces aidées en oléagineux et SMG réelle



Source DG Agriculture

Le recul des surfaces en colza au cours des années 90 et l'écart persistant entre la surface cultivée et la SMG laissent supposer qu'il y a eu diminution de la profitabilité du colza par rapport aux autres cultures.

De fait, au cours de la période étudiée, les rendements en colza ont connu, relativement aux céréales et plus particulièrement au blé, une baisse importante durant plusieurs années avant de remonter à partir de 1997. Alors que le rapport entre rendement du colza et rendement des céréales était proche de 50% au début des années 90 (2,92 tonnes/ha contre 5,42 tonnes/ha), ce ratio est tombé à moins de 40% au milieu des années 90, avant de remonter au voisinage de 45% dans les dernières années de la période.

Par ailleurs, après l'application de la réforme et la suppression des prix d'intervention, les prix du colza ont fortement baissé entraînant une nette détérioration du rapport entre prix du colza et prix des céréales. Ce ratio, qui était supérieur à 2,0 en 1990 et 1991, a oscillé entre un minimum de 1,1 en 1992 et un maximum de 1,72 en 1997, avant de remonter à 1,97 en 1998.

Mais d'autres facteurs expliquent le recul du colza au Danemark dans la période sous revue. Des variétés de blé d'hiver à haut rendement ont été mises sur le marché au début des années 90. En outre, les agriculteurs danois ont été de nouveau autorisés à cultiver de l'orge d'hiver, alors que cela leur avait été interdit pendant quelques années pour des raisons phytosanitaires. Cet élargissement de la gamme des cultures possibles a conduit à une recomposition de la sole de grandes cultures au détriment du colza.

Le calcul des corrélations entre les pourcentages d'évolution des surfaces en colza et en autres cultures suggère une concurrence directe entre le colza et le blé (coefficient de corrélation de -0,82), suivi du pois protéagineux (-0,45). Par contre, la jachère ne semble pas avoir d'influence sur la surface totale en colza. Une analyse plus précise nécessiterait de distinguer ce qui concerne le colza alimentaire et le colza non alimentaire.

Tableau 6.9 - Danemark – Coefficients de corrélation entre les variations des surfaces cultivées

	cer sans riz	blé tendre	seigle	orge	avoine	pois secs	colza navette	Total	Colza Food	Colza Non food
Colza tot	0.40	-0.91	0.34	0.83	-0.33	0.48	1.00	0.83	0.99	0.63
Colza alim	0.53	-0.87	0.38	0.88	-0.39	0.54	0.99	0.91	1.00	0.24
Colza non- alim	-0.70	-0.83	-0.17	0.16	0.34	-0.38	0.63	-0.91	0.24	1.00

6.4.2. Evolution des produits bruts et des marges

Les produits bruts du colza et des cultures concurrentes calculés sur les moyennes des années 1989-91 et 1996-98 ne semblent pas confirmer l'analyse présentée ci-dessus. Certes, l'aide directe aux cultures de colza ne compense pas intégralement la perte de recette due à la baisse du prix de vente, alors que pour les céréales secondaires, seigle et orge, l'aide directe est supérieure de 120 à 140 Ecus par tonne à la perte de recette. Il n'en reste pas moins que, si l'écart entre les produits bruts du colza et des céréales secondaires a nettement diminué entre les deux périodes examinées, le produit par hectare du colza reste supérieur à celui de l'orge et plus encore du seigle. S'agissant du blé, dont on a noté plus haut qu'il est la culture la plus directement concurrente du colza, les variations du produit brut hectare entre les deux périodes sont très faibles et maintiennent les deux cultures à parité.

Tableau 6.10 - Danemark – Variation des produits bruts (en Ecus financiers)

	Produit 1989-91	Produit 1996-98	Variation du produit	Effet prix	Effet rendement	Effet aide
Blé tendre	1175	1158	-17	-294	-5	283
Seigle	735	865	130	-164	11	283
Orge	822	964	142	-140	-1	283
Toutes céréales	931	1048	117	-206	40	283
Colza-Navette	1118	1098	-20	-505	15	471

Source : Calculs ADE/INRA sur base CRONOS, FEOGA

Les estimations de marge brute ne modifient pas fondamentalement cette appréciation. Les coûts de production indiqués par la source SPEL sont en baisse entre les deux périodes pour le colza comme pour les céréales. Les marges brutes dégagées par les céréales secondaires se rapprochent de celle du colza, mais lui restent inférieures. L'écart entre les marges brutes du colza et du blé se maintient au voisinage de 50 Euros à l'avantage de ce dernier.

Tableau 6.11 - Danemark – Variation des marges brutes (en Ecus financiers)

	1989-91			1996-98			Variation de marge	Effet Produit	Effet coût
	Produit	Coût	Marge	Produit	Coût	Marge			
Blé tendre	1175	397	778	1158	319	839	+61	-17	+78
Seigle	735	301	434	865	237	628	+194	+130	+64
Orge	822	325	497	964	256	708	+211	+142	+69
Colza- Navette	1118	398	720	1098	305	793	+73	-20	+93

Source : Calculs ADE/INRA sur base CRONOS, FEOGA, SPEL

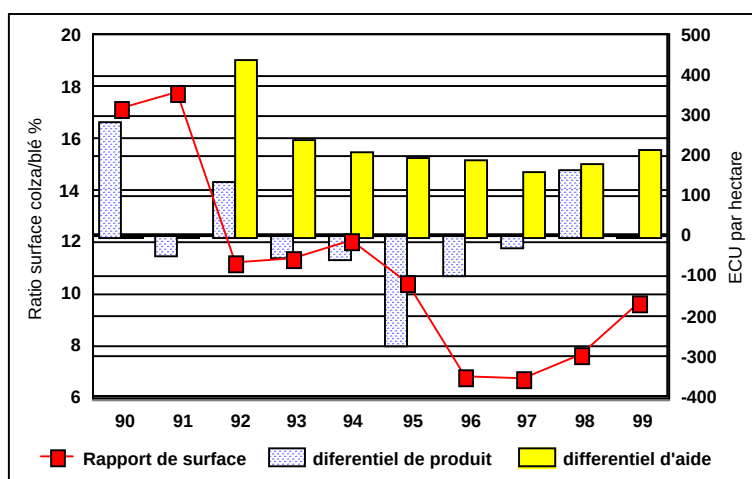
Ce paradoxe tient en fait aux périodes retenues pour la comparaison. Comme on l'a noté plus haut, la baisse des rendements du colza, et la détérioration corrélative de sa profitabilité, se situent entre

1991 et 1996. Avec un rendement tombé à 2,21 tonnes/ha et un prix à la production de 224 Ecus par tonne, la recette fournie par le colza s'établissait en moyenne sur les années 1994-96 à 494 Euros par hectare et le produit brut à 965 Euros, en net retrait sur la marge brute du blé tendre et à un niveau comparable à celui de l'orge.

Les années 1996-98 retenues conventionnellement pour le Danemark comme pour les autres pays correspondent au contraire à une période de redressement du rendement et de la profitabilité de la culture du colza.

De fait, l'examen en évolution annuelle des différentiels des produits et des aides entre céréales et colza d'une part, du rapport entre superficies cultivées en colza et en blé d'autre part, révèle une liaison étroite entre le recul du colza et la détérioration de sa profitabilité dans la première moitié des années 90, de même qu'entre la reprise observée ces dernières années et le redressement de la profitabilité.

Graphique 6.5 - Danemark - Evolution des surfaces relatives et des différentiels de produit brut et d'aide



Source : Calculs INRA sur base CRONOS et DG Agriculture

On notera enfin que sur la moyenne des années 1996-98, le produit brut du colza provenait pour 57% de la vente de la graine et pour 43% de l'aide directe au producteur.

6.5 Profitabilité des cultures oléagineuses en Espagne

6.5.1 Evolution des surfaces cultivées

Les principales cultures pratiquées en Espagne sont, outre le tournesol, le blé tendre, l'orge et le blé dur, mais aussi de façon notable l'avoine, le maïs et le seigle. La place du soja et celle des protéagineux restent limitées. Ces cultures représentent l'essentiel de la Surface de Base égale à 9, 2 millions d'hectares.

**Tableau 6.12 - Espagne - Evolution des surfaces des principales cultures
(en milliers d'hectares)**

	Céréales sans riz	Pois sec, fèves	Colza navette	Tournesol	Soja	Total oléagineux	Total
1990	7463	32	24	1201	17	1242	8738
1991	7720	38	12	1070	5	1087	8844
1992	7318	31	8	1456	16	1480	8831
1993	6378	26	13	2141	1	2155	8559
1994	6423	84	69	1355	4	1428	7935
1995	6639	82	88	1112	3	1203	7922
1996	6661	103	98	1098	5	1201	7964
1997	6875	69	67	1004	4	1075	8018
1998	6439	65	46	1031	5	1082	7587
1999	6529	62	48	850	4	902	7493

Source CRONOS

Les surfaces consacrées en Espagne à la culture des oléagineux, essentiellement du tournesol, ont enregistré une très forte expansion lors des deux premières campagnes de mise en application de la nouvelle organisation de marché, passant de 1,0 million d'hectares en 1991/92 à 2,2 millions d'hectares en 1993/94. L'entrée en vigueur de la SMG et l'alignement des aides aux producteurs espagnols sur le régime commun au terme de la période de transition se sont traduits par une rechute des surfaces cultivées en tournesol, dont la part tend à s'effriter régulièrement, de 15,5% de la Surface de Base en 1994/95 à 9,8% en 1999/00.

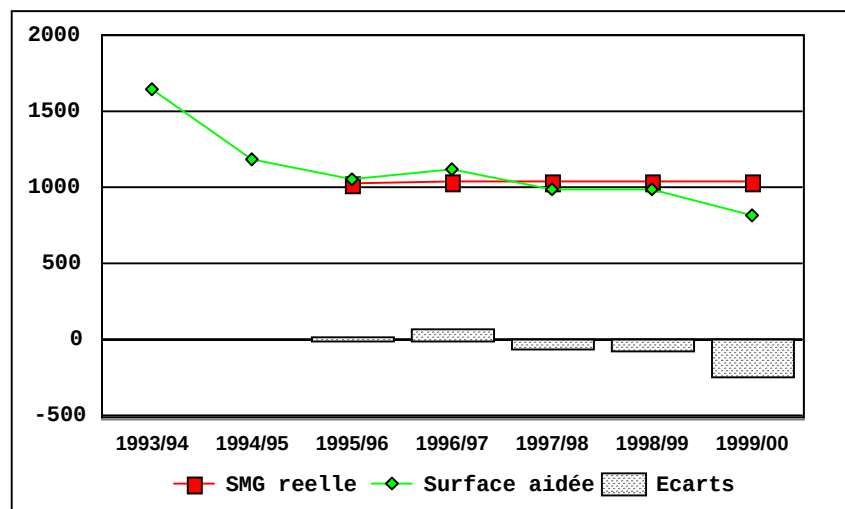
**Tableau 6.13 - Espagne – Répartition des surfaces en oléagineux
(en milliers d'hectares)**

	Non alimentaire	Autres	Total	Surfaces aidées
1993/94	4,4	2075,1	2079,5	2109,4
1994/95	37,8	1365,1	1402,9	1383,8
1995/96	32,0	1125,4	1157,4	1144,5
1996/97	16,1	1197,0	1213,1	1185,1
1997/98	16,1	1043,0	1059,0	1040,9
1998/99	12,0	1060,0	1072,0	1041,2
1999/00	12,0	1050,0	1062,0	846,1
2000/01	12,0	863,0	875,0	ND

Source DG Agriculture et estimations COCERAL pour le non-alimentaire à partir de 1998/99

Les cultures destinées à des usages non alimentaires ne représentent qu'une très faible proportion de la superficie totale cultivée en oléagineux.

Par rapport à la SMG globale de l'Espagne, égale à 1.168 milliers d'hectares à partir de 1995/96 pour l'ensemble des cultures oléagineuses, il n'y a eu dépassement qu'en 1996/97. L'UE n'étant pas globalement en dépassement cette année là, il n'y a pas eu de baisse de l'aide à l'hectare. Pour les autres années, les écarts à la SMG ont été faibles, mais manifestent au fil du temps une légère tendance à l'accroissement. Les écarts à la SMG pourraient toutefois être plus importants que ne le suggèrent ces chiffres, dans la mesure où une fraction significative des surfaces en oléagineux est mise en culture par des petits producteurs dont les surfaces n'entrent pas dans le calcul des surfaces cultivées soumises à SMG.

Graphique 6.6 - Evolution des écarts entre surfaces aidées en oléagineux et SMG réelle

Source DG Agriculture

Cette tendance à une lente décroissance des surfaces cultivées en tournesol en-deça de la SMG donne à penser que la rentabilité de cette culture s'est effritée suite à la réforme du régime d'aide de 1992.

6.5.2. Evolution des produits bruts et des marges

L'examen des facteurs explicatifs de la variation des produits bruts entre les périodes 1989-91 et 1996-98 suggère que l'aide directe a fait plus que compenser la perte de recette subie par les producteurs de tournesol du fait de la baisse du prix de marché de la graine. Mais la compensation a également été généreuse pour les cultures céréalières. La différenciation entre le tournesol et les cultures céréalières s'est faite bien davantage sur les rendements. Alors que les rendements céréaliers se sont améliorés, entraînant à leur suite une augmentation du produit brut, le rendement moyen du tournesol a baissé. Il en résulte que le produit par hectare du tournesol, qui était sur la période 1989-91 comparable à celui du blé tendre et supérieur à celui de l'orge, est sur la période 1996-98 inférieur de 185 Euros à celui du blé tendre et de près de 100 Euros à celui de l'orge.

**Tableau 6.14 - Espagne – Variations des produits bruts
(en Ecus financiers)**

	Produit 1989-91	Produit 1996-98	Variation du produit	Effet prix	Effet rendement	Effet aide
Blé tendre	465	617	+153	-107	+124	+136
Seigle	242	366	+124	-66	+54	+136
Orge	370	525	+155	-94	+114	+136
Avoine	234	375	+142	-33	+38	+136
Mais grain	1324	1553	+229	-429	+522	+136
Sorgho	1038	913	-125	-189	-72	+136
Pois sec four.	389	404	+15	-113	-68	+196
Tournesol	452	430	-22	-176	-128	+283

Source Calculs ADE/INRA sur base CRONOS, FEOGA

La prise en compte des coûts de production ne modifie pas les conclusions tirées de l'examen des produits bruts. En termes de marge également, l'écart se serait creusé entre le tournesol et le blé tendre à l'avantage de ce dernier et la marge brute du tournesol, qui était supérieure à celle de l'orge en 1989-91, serait désormais nettement inférieure à celle-ci.

**Tableau 6.15 - Espagne – Variations des marges brutes
(en Ecus financiers)**

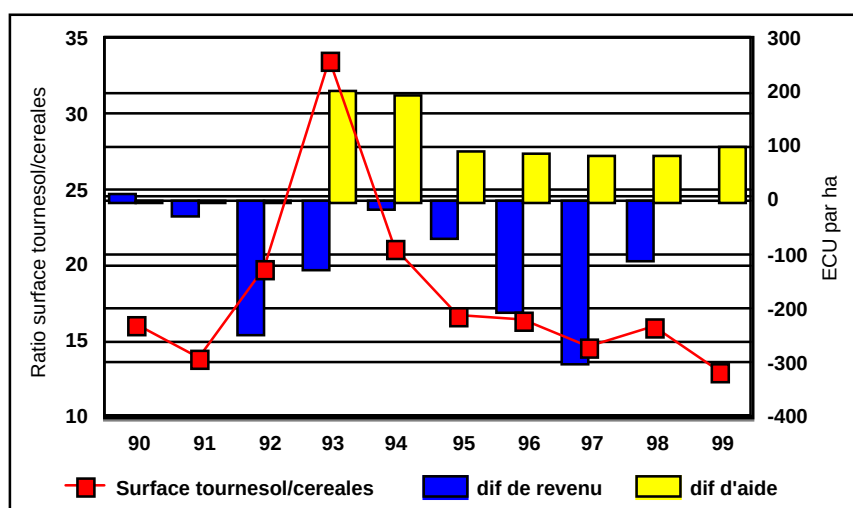
	1989-91			1996-98			Variation de marge	Effet Produit	Effet coût
	Produit	Coût	Marge	Produit	Coût	Marge			
Blé tendre	465	170	295	617	202	415	+120	+153	-33
Orge	370	131	239	525	136	389	+150	+155	-5
Mais grain	1324	627	697	1553	763	790	+93	+229	-136
Tournesol	452	190	262	430	201	229	-33	-22	-11

Source : Calculs ADE/INRA sur base CRONOS, FEOGA, SPEL

Ceci étant, le rôle déterminant joué par l'évolution du rendement dans cette détérioration de la rentabilité du tournesol incite à ne pas tirer de ces chiffres des conclusions définitives. En effet, le rendement des cultures de tournesol en Espagne varie dans de très fortes proportions d'une année à l'autre en fonction des conditions climatiques. C'est ainsi, par exemple, que le rendement moyen des cultures de tournesol, qui avoisinait ou dépassait 9 tonnes/ha au début des années 90, est tombé à 6,1 tonnes/ha en 1993/94 et 5,3 tonnes/ha en 1995/96 en conséquence de sévères sécheresses. Il en résulte que la diminution du rendement moyen du tournesol entre les années 1989-91 et 1996-98 relève davantage de l'aléa que d'une tendance lourde qui entraînerait un effritement inéluctable de la rentabilité de cette culture.

L'examen des évolutions annuelles semble toutefois confirmer que la lente régression de la part des surfaces en tournesol comparativement aux surfaces en céréales est liée à un différentiel de produit brut que ne compense pas totalement le différentiel d'aide entre ces deux types de cultures.

Graphique 6.7 - Evolution des surfaces relatives et des différentiels de produit brut et d'aide



Source : Calculs INRA sur bases CRONOS et DG Agriculture

On notera enfin que sur la moyenne des années 1996-98, le produit brut du tournesol provenait pour 66% de l'aide directe aux producteurs contre 34% seulement provenant de la vente de la graine.

6.6 Profitabilité des cultures oléagineuses en France

6.6.1 Evolution des surfaces cultivées

Les principales cultures pratiquées en France sont, outre le tournesol et le colza, le blé tendre, l'orge et le maïs, mais aussi de façon notable le pois protéagineux. Ces cultures représentent l'essentiel de la Surface de Base égale à 13,5 millions d'hectares.

**Tableau 6.16 - France - Evolution des surfaces des principales cultures
(en milliers d'hectares)**

	Céréales sans riz	Pois secs Fèves	Colza Navette	Tournesol	Soja	Total oléagineux	Ensemble
1989	9420	628	657	912	134	1703	11751
1990	9041	695	680	1145	117	1942	11677
1991	9207	684	719	1069	66	1854	11745
1992	9321	713	665	979	41	1685	11719
1993	8508	740	550	786	57	1393	10641
1994	8138	674	671	986	100	1757	10569
1995	8267	568	864	963	102	1929	10764
1996	8816	540	875	891	86	1852	11209
1997	9186	617	988	875	98	1961	11763
1998	9211	619	1145	782	112	2039	11868
1999	8919	490	1369	799	102	2270	11679

Source: CRONOS

Après un point bas en 1993/94 à 1,4 millions d'hectares et 10,3% de la Surface de Base, les cultures oléagineuses ont connu dans les années suivantes une progression relativement régulière qui les a portées en 1999/00 à 2,3 millions d'hectares et 16,8% de la Surface de Base. Cette évolution est essentiellement le fait du colza, alors que les surfaces cultivées en tournesol ont eu tendance à régresser depuis 1991, et que les cultures de soja n'occupent qu'une surface relativement limitée.

L'analyse des corrélations entre les variations des surfaces consacrées aux différentes grandes cultures suggère une forte concurrence entre le colza, y compris le colza à destination alimentaire, et la jachère, ainsi qu'avec le pois fourrager. Les superficies en tournesol évoluent en sens opposé des superficies en maïs, mais cette dernière culture étant le plus souvent irriguée dans les régions où se pratique le tournesol, on ne peut en conclure à une concurrence directe entre ces deux cultures. La corrélation négative entre les superficies en tournesol et en avoine pourrait en revanche refléter des phénomènes de substitution. La principale alternative au soja paraît être le sorgho.

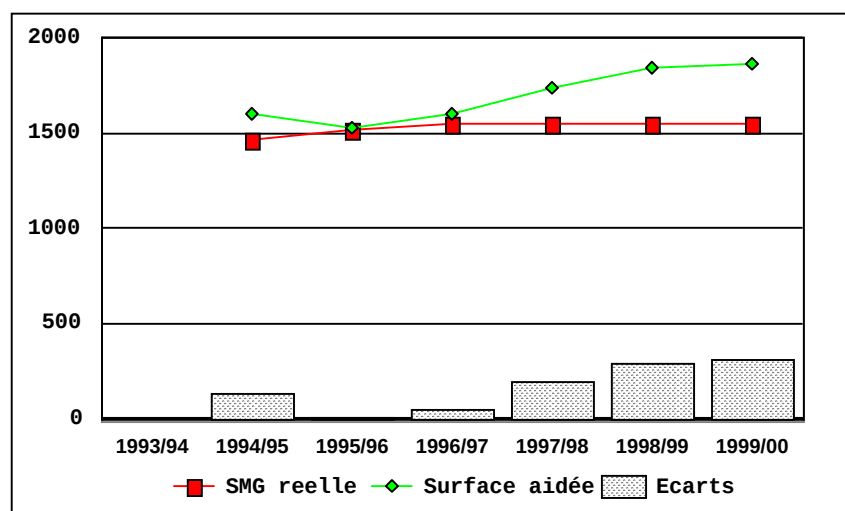
Les cultures de colza à destination non alimentaire ont connu un développement important jusqu'à représenter en 1999/00 et 2000/01 plus de 15% du total des superficies cultivées en oléagineux.

**Tableau 6.17 - France - Répartition des surfaces en oléagineux
(en milliers d'hectares)**

	Non alimentaire	Autres	Total	Surfaces aidées
1993/94	49,1	1351,5	1400,6	1369,5
1994/95	222,0	1601,0	1823,0	1614,7
1995/96	373,0	1551,0	1924,0	1540,5
1996/97	250,0	1615,0	1865,0	1609,2
1997/98	190,0	1731,4	1921,4	1755,8
1998/99	198,0	1822,9	2020,9	1854,9
1999/00	394,0	1876,0	2270,0	1873,9
2000/01	371,0	1644,0	2015,0	ND

Source : DG Agriculture et estimations COCERAL pour le non-alimentaire à partir de 1998/99

La SMG, fixée à 1730 milliers d'hectares a été dépassée toutes les années sauf en 1995/96. Cela a entraîné des diminutions du taux d'aide dépassant 50 Euros par hectare en 1997/98 et approchant même 70 Euros par hectare en 1998/99.

Graphique 6.8 - Evolution des écarts entre surfaces aidées en oléagineux et SMG réelle

Source : DG Agriculture

La croissance des superficies cultivées en oléagineux et les dépassements répétés de la SMG semblent indiquer une rentabilité globale des oléagineux satisfaisante par rapport à l'ensemble des céréales. Toutefois, comme le suggèrent les développements opposés des cultures de colza et de tournesol, la rentabilité a sans doute évolué de manière différente pour ces deux cultures, ce que devraient permettre de vérifier les calculs de produits bruts et de marge.

6.6.2 Evolution des produits bruts et marges

Les calculs de produit brut confortent en effet cette appréciation.

Alors que le produit brut du colza était en 1989-91 légèrement supérieur à celui de l'orge, mais en retrait de près de 200 Euros de celui du blé, en 1996-98 il dépassait le produit brut de l'orge de 185 Euros et faisait jeu égal avec le blé tendre. Il y aurait donc eu une nette amélioration de la

profitabilité de la culture du colza qui s'explique tout à la fois par une aide directe largement supérieur à la diminution de la recette et par une amélioration du rendement.

Le produit brut du tournesol s'améliore également entre les deux périodes, mais, du fait notamment de la stagnation du rendement, dans une moindre proportion. Comparativement aux céréales, la profitabilité du tournesol tend donc à s'effriter.

**Tableau 6.18 - France – Variations des produits bruts
(en Ecus financiers)**

CRONOS	Produit 1989-91	Produit 1996-98	Variation du produit	Effet prix	Effet rendement	Effet aide
Blé tendre	1067	1252	+185	-241	+103	+323
Orge	828	1055	+227	-171	+75	+323
Seigle	533	865	331	-124	+132	+323
Avoine	498	835	+337	-54	+67	+323
Triticale	432	900	+468	+81	+64	+323
Maïs	1179	1352	+173	-370	+219	+323
Pois secs	1177	1139	-37	-525	+21	+467
Colza	873	1242	+369	-239	+114	+494
Tournesol	816	995	+179	-293	-21	+494

Source : Calculs ADE/INRA sur base CRONOS, FEOGA

Les estimations de marge confortent l'idée d'une amélioration de la profitabilité du colza. Si les coûts de production de cette culture ont fortement augmenté entre les deux périodes, ils ont également augmenté pour les céréales et dans des proportions sensiblement équivalentes. Par contre, les coûts de production du tournesol auraient moins fortement augmenté, limitant ainsi la détérioration de sa profitabilité.

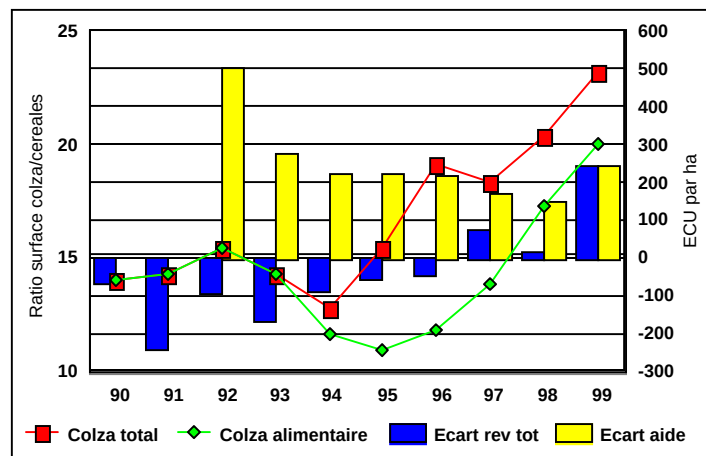
**Tableau 6.19 - France – Variations des marges brutes
(en Ecus financiers)**

	1989-91			1996-98			Variation de marge	Effet Produit	Effet coût
	Produit	Coût	Marge	Produit	Coût	Marge			
Blé tendre	1067	470	597	1252	571	681	+84	+185	-101
Orge	828	413	515	1055	505	550	+35	+227	-192
Seigle	533	328	205	865	410	455	+250	+331	-81
Maïs	1179	472	707	1352	599	753	+46	+173	-127
Pois secs	1177	418	759	1139	502	637	-122	-37	-85
Colza	873	460	413	1242	584	658	+245	+369	-124
Tournesol	816	391	425	995	440	555	+130	+179	-49

Source : Calculs ADE/INRA sur base CRONOS, FEOGA, SPEL

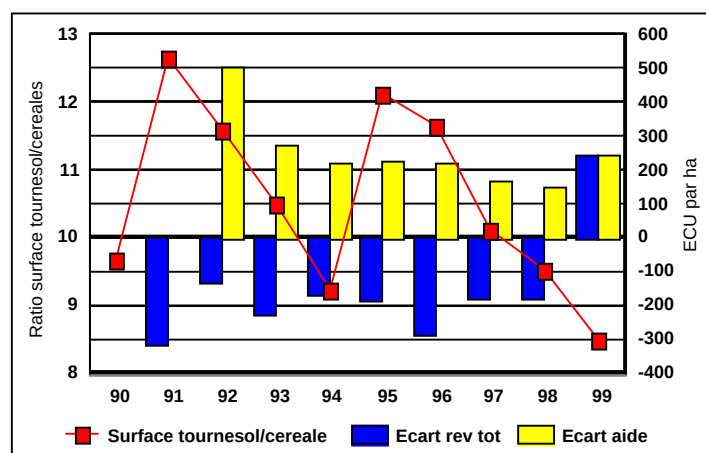
La mise en parallèle en données annuelles, d'une part, des superficies en colza rapportées aux superficies en céréales et, d'autre part, des différentiels de produit brut et d'aide, met clairement en évidence le lien entre le développement de la culture du colza et l'amélioration quasi continue de sa profitabilité. Le graphique analogue relatif au tournesol met pareillement en relief le lien entre la tendance au recul de cette culture et l'effritement de sa profitabilité.

Graphique 6.9 - France - Evolution de la surface relative en colza et des différentiels de produit brut et d'aide



Source : Calculs INRA sur base CRONOS et DG Agriculture

Graphique 6.10 - Evolution de la surface relative en tournesol et des différentiels de produit brut et d'aide



Source : Calculs INRA sur base CRONOS et DG Agriculture

On notera enfin que sur la moyenne des années 1996-98, le produit brut du colza provenait pour 60% de la vente de la graine et pour 40% de l'aide directe au producteur, tandis que pour le tournesol le produit brut provient en parts égales de la vente de la graine et de l'aide directe.

6.7 Profitabilité des cultures oléagineuses en Italie

6.7.1 Evolution des surfaces cultivées

Les principales grandes cultures pratiquées en Italie sont, parmi les céréales, le blé dur, le maïs grain, le blé tendre et à un moindre degré l'orge. Les cultures oléagineuses sont essentiellement du soja et du tournesol, le colza n'occupant guère plus de 50.000 hectares dans ses meilleures années.

Les surfaces cultivées en tournesol ont doublé dans les années qui ont suivi l'entrée en application de la nouvelle organisation de marché des grandes cultures pour se stabiliser ensuite autour de 240.000 hectares. L'évolution des surfaces cultivées en soja a été plus heurtée. De 520.000 hectares en 1990/91, le soja a brutalement régressé à 185.000 hectares en 1993/94 avant de reprendre une expansion incertaine qui allait porter les surfaces cultivées à 355.000 hectares en 1998/99.

Globalement, la part des cultures oléagineuses dans la SCOP a fortement reculé au début des années 90, passant de 12,3% en 1990/91 à 5,3% en 1993/94. Une reprise s'est amorcée dans les années suivantes, portant la part des oléagineux à 11,2% en 1998/99, mais 8,8% en 1999/00.

**Tableau 6.20 - Italie - Evolution des surfaces des principales cultures
(en milliers d'hectares)**

	Céréales sans riz	Pois sec Fèves	Colza Navette	Tournesol	Soja	Total oléagineux	Ensemble
1990	4193	112	17	173	521	711	5015
1991	4197	110	14	146	409	569	4876
1992	4012	98	8	116	340	464	4574
1993	3843	88	5	120	185	310	4242
1994	3868	72	14	224	214	452	4392
1995	3986	65	46	230	195	471	4523
1996	4039	51	65	253	223	541	4631
1997	3964	46	69	230	302	601	4611
1998	3849	47	61	234	355	650	4547
1999	3968	42	51	209	252	512	4523

Source CRONOS

La SMG allouée à l'Italie a été dépassée pendant trois campagnes successives : en 1996/97 (dépassement de 45.200 hectares, soit 8,5%), en 1997/98 (dépassement de 234.900 ha, soit 32,5%) et en 1998/99 (278.000 ha, soit 36,3%). Si le premier de ces dépassements ne s'est accompagné d'aucune pénalité, la SMG globale ayant été respectée à l'échelle de l'Union Européenne, la seconde et plus encore la troisième ont entraîné de fortes diminutions du taux de l'aide.

Les variations d'année en année des surfaces cultivées en oléagineux non alimentaires ne s'expliquent pas par la seule évolution des taux de jachère obligatoire. De près de 15% des surfaces totales en oléagineux dans les années 1994 et 1995, ces cultures sont retombées à 5% ou moins à la fin des années 90.

On notera en comparant les tableaux 6.20 et 6.21 des différences très importantes entre les données relatives aux surfaces cultivées en oléagineux fournies par CRONOS d'une part, et par les statistiques de la DG Agriculture relatives aux aides, d'autre part.

**Tableau 6.21 - Italie - Répartition des surfaces en oléagineux
(en milliers d'hectares)**

	Non alimentaire	Autres	Total	Surfaces aidées
1993 / 94	27,2	248,9	276,1	248,9
1994 / 95	61,6	357,7	419,3	357,7
1995 / 96	61,0	410,0	471,0	408,5
1996 / 97	38,0	551,0	589,0	547,8
1997 / 98	28,0	729,3	757,3	734,0
1998 / 99	8,5	862,5	871,0	862,5
1999 / 00	28,0	450,0	476,0	496,6
2000 / 01	15,0	494,0	509,0	ND

Source : DG Agriculture et estimations COCERAL pour le non-alimentaire à partir de 1998/99

Les observations faites sur l'évolution des superficies cultivées en oléagineux depuis la réforme de 1992, notamment les dépassements répétés de la SMG à partir de 1996/97, donnent à penser que la rentabilité du tournesol a évolué favorablement et que celle du soja, après une détérioration en début de période, s'est améliorée dans les années suivantes.

6.7.2 Evolution des produits bruts et des marges

Les données disponibles ne permettent pas pour l'Italie une analyse aussi complète que pour les autres pays retenus dans cette étude. Au demeurant, les fortes disparités de rendement pour une même culture entre le Nord et le Sud du pays, ainsi que le maillage très fin du Plan de Régionalisation, qui entraîne de fortes variations des taux d'aide d'une région à l'autre, rendent toute analyse au niveau national extrêmement problématique.

En outre, l'absence de données sur les prix à la production du tournesol antérieurement à 1992 et sur le prix du soja antérieurement à 1994 ne permet pas de calculer le produit brut de ces deux cultures sur la période 1989-91, ni par suite de comparer les produits bruts avant et après réforme du système d'aide.

Le RICA, auquel on aurait pu envisager de faire appel pour pallier cette carence, se heurte à des contraintes de représentativité qui font que les produits bruts et les marges n'ont pu être extraits que pour le seul tournesol.

**Tableau 6.22 - Italie - Décomposition des marges et produits bruts
(en Ecus financiers)**

CRONOS	Produit 1989-91	Produit 1996-98	Variation du produit	Effet prix	Effet rendement	Effet aide
Blé tendre	844	928	+84	-241	+120	+205
Seigle	489	295	-194	-30	-369	+205
Orge	739	757	+18	-182	-4	+205
Avoine	491	686	+195	-79	+70	+205
Maïs	1776	1831	+55	-707	+429	+336
Tournesol		946				+569
Soja		1122				+569

Source : Calculs ADE/INRA sur base CRONOS, FEOGA

RICA	Produit 1989-91	Produit 1995-98	Variation du produit	Effet prix	Effet rendement	Effet aide
Blé tendre	1044	1110	+66	-284	+148	+205
Orge	685	843	+158	-167	+122	+205
Maïs	2071	1824	-247	-694	+115	+336
Tournesol	931	968	+37	-488	-45	+569

Source : Calculs ADE/INRA sur base RICA

Les deux sources s'accordent pour indiquer un produit brut du tournesol supérieur à celui de l'orge. Selon le RICA, le produit brut à l'hectare aurait toutefois augmenté entre les deux périodes plus fortement pour l'orge (+158 Euros) que pour le tournesol (+37 Euros), qui aurait de ce fait quelque peu perdu en profitabilité. Mais les données CRONOS ne confirment pas ce différentiel puisqu'elles évaluent à seulement 18 Euros l'augmentation du produit brut de l'orge.

**Tableau 6.23 - Italie – Variations des marges brutes
(en Ecus financiers)**

CRONOS SPEL	1989-91			1996-98			Variation de marge	Effet Produit	Effet coût
	Produit	Coût	Marge	Produit	Coût	Marge			
Blé tendre	844	266	578	928	298	630	+52	+84	-32
Orge	739	237	502	757	257	500	-2	+18	-20
Maïs	1776	376	1400	1831	389	1442	+55	-76	-13
Tournesol		229		946	247	699			-18
Soja		176		1122	154	968			+22

Source : Calculs ADE/INRA sur base CRONOS, FEOGA, SPEL

RICA	1989-91			1996-98			Variation de marge	Effet Produit	Effet coût
	Produit	Coût	Marge	Produit	Coût	Marge			
Blé tendre	1044	284	760	1110	275	835	+75	+66	+9
Orge	685	192	493	843	197	646	+153	+158	-5
Maïs	2071	589	1482	1824	570	1254	-228	-247	+19
Tournesol	931	283	648	968	159	809	+161	+37	+124

Source : Calculs ADE/INRA sur base RICA

Les coûts de production, issus de SPEL dans un cas, du RICA dans l'autre, indiquent que la marge brute par hectare de tournesol serait, dans les années 1996-1998 du même ordre de grandeur que la marge obtenue de la culture du blé, et sensiblement supérieure à celle que procure la culture de l'orge. La marge fournie par la culture du soja serait proche de 1.000 Euros par hectare, mais inférieure à celle que permet d'obtenir la culture du maïs.

On note enfin que sur la période 1996-1998, et selon les données CRONOS, l'aide directe aux producteurs de tournesol contribuait à hauteur de 60% à la formation du produit brut de cette culture contre 40% apportés par la vente de la graine. S'agissant du soja, la recette obtenue de la vente des graines et l'aide directe aux producteurs contribuent en proportions égales à la formation du produit brut.

6.8 Profitabilité des cultures oléagineuses au Royaume-Uni

6.8.1 Evolution des surfaces cultivées

Les principales grandes cultures pratiquées au Royaume-Uni sont le blé tendre et l'orge, mais aussi de façon notable l'avoine ainsi que, en plus du colza, les fèves et féveroles, le lin et à un moindre degré le pois protéagineux. Ces cultures représentent l'essentiel de la Surface de Base égale à 4,4 millions d'hectares.

Pendant les années consécutives à la mise en application de la nouvelle organisation de marché des COP, les surfaces cultivées en colza ont oscillé autour d'un niveau moyen de 450.000 hectares, soit un peu plus de 10% de la Surface de Base.

Les corrélations entre les variations de surface des différentes cultures suggèrent que le colza est principalement en concurrence avec le lin (coefficient de corrélation de $-0,48$) et avec la jachère ($-0,40$). S'agissant de cette dernière, ce coefficient de corrélation pourrait s'expliquer par le développement relativement important des cultures de colza à destination non alimentaire.

**Tableau 6.24 - Royaume-Uni – Evolution des surfaces des principales cultures
(en milliers d'hectares)**

	Céréales sans riz	Pois sec four	Fèves féverole	Lin	Colza navette	Total
1990	3658	61	139	37	390	4286
1991	3502	58	131	104	440	4235
1992	3489	63	129	144	421	4246
1993	3033	65	163	161	417	3840
1994	3043	63	149	73	491	3819
1995	3181	61	119	62	439	3862
1996	3359	63	100	54	415	3991
1997	3515	78	99	76	473	4241
1998	3420	82	111	101	531	4245
1999	3141	72	114	207	422	3956

Source CRONOS

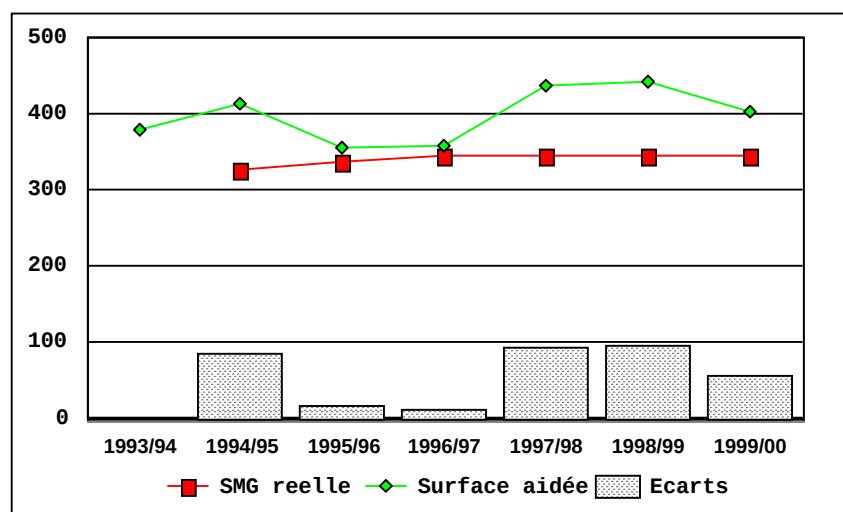
Les cultures de colza non alimentaire ont connu un développement relativement important. En excluant la campagne 1999/00, pour laquelle la donnée est hors norme, la part du non alimentaire dans la surface totale en colza ressort à près de 13%.

**Tableau 6.25 - Royaume-Uni - Répartition des surfaces en colza
(en milliers d'hectares)**

	Non alimentaire	Autres	Total	Surfaces aidées
1993/94	40,6	380,8	421,4	380,2
1994/95	91,7	414,4	506,1	414,7
1995/96	85,0	355,5	440,5	356,0
1996/97	70,0	360,0	430,0	359,1
1997/98	30,0	442,0	472,0	439,5
1998/99	28,0	501,0	529,0	444,5
1999/00	127,0	423,0	550,0	404,7
2000/01	70,0	341,0	411,0	ND

Source DG Agriculture et estimations COCERAL pour le non-alimentaire à partir de 1998/99

Par rapport à la SMG globale du Royaume-Uni fixé à 385 milliers d'hectares, le pays a été en dépassement plus ou moins important pour toutes les années et a donc subi des diminutions du taux d'aide durant les trois campagnes où l'UE était elle-même en dépassement.

Graphique 6.11 - Evolution des écarts entre surfaces aidées en oléagineux et SMG réelle

Source DG Agriculture

La stabilisation à haut niveau des surfaces cultivées en colza au Royaume-Uni, et tout particulièrement les dépassements constants de la SMG, suggèrent une rentabilité élevée de cette culture.

6.8.2 Evolution des produits bruts et des marges

Les produits bruts calculés sur la base des données CRONOS confirment ce que laissait prévoir le développement des superficies cultivées. Entre les périodes 1989-91 et 1996-1998 le produit brut par hectare fourni par la culture du colza aurait augmenté de 365 Ecus. Les céréales enregistrent elles-mêmes une augmentation de leur produit brut, mais dans des proportions moindres, de l'ordre de 70 Ecus par hectare pour le blé et l'orge, et de 145 Ecus pour l'avoine.

Cette évolution est la conséquence d'une aide directe à l'hectare largement supérieure pour le colza à ce qu'elle est pour les céréales, alors que la perte de recettes due à la baisse du prix de marché est du même ordre de grandeur pour les deux types de culture.

La culture du colza a également bénéficié d'une progression des rendements du colza entre les années 1992-1994 et 1997-1999, de 2,67 à 3,10 tonnes par hectare (+15,6%), alors que dans le même temps le gain de rendement des céréales s'établissait à 5,5% (de 6,44 à 6,79 t/ha).

**Tableau 6.26 - Royaume-Uni – Variation des produits bruts
(en Ecus financiers)**

	Produit 1989-91	Produit 1995-98	Variation du produit	Effet prix	Effet rendement	Effet aide
Blé tendre	1116	1187	+71	-352	+103	+320
Orge	847	915	+68	-260	+9	+320
Avoine	781	925	+144	-311	+136	+320
Pois sec four	1092	1265	+173	-319	+30	+462
Colza navette	905	1270	+365	-312	+131	+546

Source : Calculs ADE/INRA sur base CRONOS, FEOGA

Les coûts de production du colza ont augmenté entre les deux périodes considérées, mais à peine plus que les coûts de production des céréales, de sorte que l'amélioration de la rentabilité du colza que suggérerait l'examen des produits bruts est confirmée au niveau des marges brutes. La marge brute du colza, qui était en 1989-91 nettement inférieure à celle du blé tendre et même de l'orge, est en 1996-98 comparable à celle du blé tendre et sensiblement supérieure à celle de l'orge.

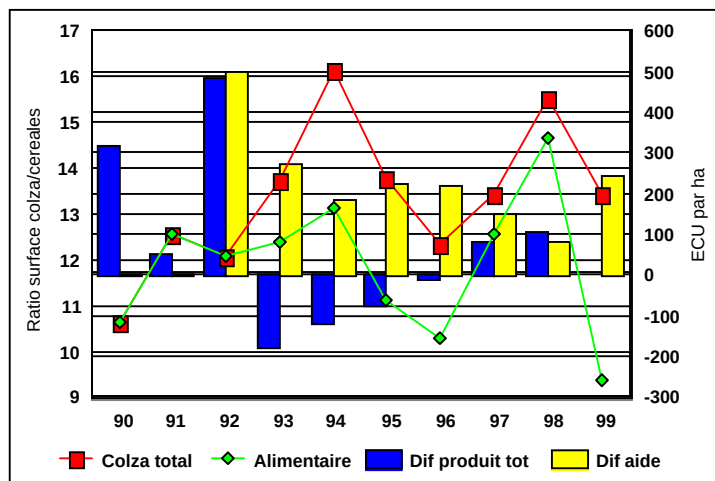
**Tableau 6.27 - Royaume-Uni – Variations des marges brutes
(en Ecus financiers)**

	1989-91			1996-98			Variation de marge	Effet Produit	Effet coût
	Produit	Coût	Marge	Produit	Coût	Marge			
Blé tendre	1116	331	785	1187	460	727	-58	+71	-129
Orge	847	270	577	915	368	547	-30	+68	-98
Colza navette	905	406	499	1270	540	730	+231	+365	-134

Source : Calculs ADE/INRA sur base CRONOS, FEOGA, SPEL

Les données annuelles d'évolution du ratio surfaces en colza / surfaces en céréales et des différentiels de produit brut et d'aide confirment que le différentiel d'aide entre colza et céréales a bien compensé le différentiel de produit brut lorsque celui-ci était négatif, et s'est ajouté à ce dernier lorsque, dans les dernières années de la période, il est redevenu positif.

Graphique 6.11 - Evolution des surfaces relatives et des différentiels de produit brut et d'aide



Source : Calculs ADE/INRA sur base CRONOS et DG Agriculture

En moyenne sur les années 1996-98, l'aide directe aux producteurs de colza a représenté 43% de leur produit brut contre 57% apportés par la vente des graines.

6.9 Conclusions sur les incidences sur la rentabilité des cultures oléagineuses du système d'aide appliqué pendant les campagnes 1993/94 à 1999/00

Les observations faites au niveau de l'ensemble de l'Union Européenne sur l'évolution des surfaces cultivées en oléagineux donnaient à penser que la réforme de l'organisation de marché intervenue en 1992 avait maintenu globalement la rentabilité de ces cultures comparativement aux cultures alternatives et aux utilisations alternatives de la terre, mais que les évolutions pouvaient avoir été différentes d'un pays à l'autre.

Le tableau ci-après résume les principales observations faites pays par pays. Il signale s'il y a eu dépassement de SMG nationale et le cas échéant la fréquence des dépassements au cours des 6 campagnes 1994/95 à 1999/2000. Il met par ailleurs en parallèle les variations du produit brut hectare induites par la baisse du prix de marché des graines et le montant de l'aide directe par hectare perçue par les producteurs. Enfin, il indique quelle a été la contribution de l'aide directe au produit brut par hectare sur la moyenne des années 1996-1998.

Tableau 6.28 - Principales observations relatives à la rentabilité des cultures oléagineuses

Pays / Cultures	Dépassement SMG	Variation du produit brut entre 1989-91 et 1996-98 (en Euros par ha)		Part de l'aide directe dans le Produit Brut
		Effet Prix	Effet Aide	
Allemagne Colza	3 fois sur 6	-512	+516	46%
Danemark Colza	Jamais	-505	+471	43%
Espagne Tournesol	1 fois sur 6	-176	+283	66%
France Colza Tournesol	5 fois sur 6	-239 -293	+494 +494	40% 50%
Italie Tournesol Soja	3 fois sur 6	-488 Nd	+569 nd	60% 50%
Royaume-Uni Colza	6 fois sur 6	-312	+546	43%

Ce tableau met en évidence que dans 5 des 6 pays étudiés les aides directes aux producteurs d'oléagineux ont compensé, et parfois très généreusement, la perte de recette résultant de la baisse du prix de marché de ces graines.

On observe par ailleurs que les aides directes ont une contribution très importante à la formation du produit brut : de 40% à 45% pour le colza, et jusqu'à 66% pour le tournesol.

Ceci étant, la compensation par une aide directe de la perte de recette subie par les producteurs aurait pu ne pas préserver la rentabilité des cultures oléagineuses. C'eût été notamment le cas si, dans le même temps, les aides directes aux cultures concurrentes, et d'abord aux céréales, avait surcompensé la perte de recette supportée par celles-ci, leur conférant ainsi une rentabilité plus élevée.

Les dépassements répétés de la SMG au Royaume-Uni, en France, en Allemagne et en Italie suggèrent que l'aide directe aux cultures oléagineuses a, au moins dans ces pays, maintenu la rentabilité de ces cultures en comparaison des utilisations alternatives des terres. L'examen comparatif des produits bruts et des marges présenté dans les pages précédentes conforte cette appréciation. S'agissant du Danemark, l'analyse suggère que le recul du colza dans ce pays s'explique davantage par l'élargissement des alternatives offertes aux agriculteurs et par une baisse des rendements relatifs de cette culture que par les effets de la réforme du système d'aide. Au demeurant, la culture du colza au Danemark est entrée en fin de période dans une phase de reprise. Enfin, le lent recul des superficies cultivées en tournesol en Espagne semble tenir au fait que cette culture s'était développée dans des zones où les incertitudes de la pluviométrie entraînent une très forte instabilité du rendement.

6.10 Le régime d'aide de transition de la campagne 2000/2001 maintient-il un niveau suffisant de rentabilité de la culture des oléagineux par rapport aux utilisations alternatives du sol?

6.10.1 Introduction

La campagne 2000/2001 est la première où commencent à entrer en application les mesures de l'Agenda 2000 qui, suite à la décision du Conseil Européen de Berlin des 24 et 25 mars 1999, doivent être mises en œuvre sur la période 2000-2006. Globalement cette réforme vise "à préparer l'agriculture européenne aux nouveaux défis des années 2000"

Cette nouvelle réglementation s'appuie sur le Règlement (CE) 1251/99 du Conseil, du 17 mai 1999, instituant un régime de soutien aux producteurs de certaines cultures arables modifiées par le règlement (CE) n° 2704/1999 du Conseil, du 14 décembre 1999, et le règlement (CE) n° 1672/2000, du Conseil, du 27 juillet 2000.

Afin d'équilibrer le marché des céréales et de rapprocher les prix communautaires des céréales des cours mondiaux, le nouveau règlement apporte au régime de soutien aux producteurs de grandes cultures les modifications suivantes :

- Octroi de paiements à la surface.
- Réduction du prix d'intervention de 15% en deux étapes égales de 7,5%. Simultanément, les versements à la surface sont portés, en deux étapes égales, de 54 à 63 Ecus par tonne (montant multiplié par le rendement de référence régional historique pour les céréales).
- Alignement progressif de l'aide à l'hectare pour les oléagineux et le lin non textile sur celle des céréales et du gel pour atteindre en 2002-2003 le niveau de 63 Ecus par tonne. Cette diminution des aides directes à l'hectare pour les graines oléagineuses (et les graines de lin non textile), ainsi que la suppression du système de prix de référence pour les graines oléagineuses en 2000, auront pour conséquence de lever, à partir de la campagne 2002-2003, la limitation en surface découlant de l'accord de Blair House.
- Obligation de gel de terre à 10% à partir de la campagne 2000-2001.

Le paiement à la surface se calcule en multipliant le montant de base par tonne par le rendement moyen des céréales déterminé dans le plan de régionalisation relatif à la région considérée.

Les montants de base sont les suivants (par tonne de rendement céréales "historique"):

- Pour les cultures protéagineuses : 72,5 Ecus par tonne à partir de la campagne de commercialisation 2000-2001.
- Pour les céréales, l'herbe d'ensilage et les terres en jachère : 58,67 Ecus par tonne pour la campagne 2000-2001 et 63,00 Ecus par tonne après la période 2000-2001.
- Pour les oléagineux : 63,00 Ecus par tonne à partir de la campagne 2002-2003 (ce montant peut être majoré à partir de la campagne de commercialisation 2002-2003 en fonction de la réduction du prix d'intervention pour les céréales selon le règlement (CEE) n°1766/92).

Le nouveau règlement (CE) n°1251/1999 précise que:

- La modification des aides aux oléagineux s'effectuera, d'une part, en alignant en trois étapes les montants spécifiques sur ceux des céréales (63 Ecus/tonne) avec une première baisse en 2000/2001, d'autre part en retenant uniquement le rendement de référence régional historique en céréales.
- L'acompte de début de campagne ainsi que l'ajustement de l'aide en fonction des prix de marché disparaissent.
- Les pénalités liées au dépassement de la SMG restent applicables en 2000/2001 et 2001/2002.
- Pour les campagnes 2000/2001 et 2001/2002, les Etats membres ont la possibilité de poursuivre les paiements sur la base des rendements de référence régionaux en oléagineux multipliés par 1,95 qui est le rapport au niveau communautaire des rendements en céréales (4,6 t/ha) et en oléagineux (2,36 t/ha).

On doit noter par ailleurs qu'à Berlin, le Conseil européen a demandé à la Commission de suivre de près l'évolution du marché des oléagineux et de présenter un rapport dans un délai de deux ans à compter de la mise en application du nouveau régime. Si elle l'estime nécessaire, la Commission pourra faire de nouvelles propositions si le potentiel de production devait se détériorer sérieusement.

6.10.2 L'évolution des surfaces et productions au cours de la campagne 2000/01

Selon les estimations de COCERAL en date du 29 avril 2001, les surfaces en oléagineux dans la plupart des pays de l'UE sont en net recul en 2000 par rapport à l'année précédente. Pour l'ensemble de l'UE le recul est de 527.000 ha pour le colza alimentaire et non-alimentaire (-15%) et de 227.000 ha pour l'ensemble du tournesol (-11%), le soja résistant mieux avec un tassement limité à 6.000 ha (-1,8%).

Tableau 6.29 - Evolution des surfaces, rendements et productions des cultures oléagineuses dans l'UE à 15 au cours de la campagne 2000/01 (en milliers d'hectares, quintaux par hectare et milliers de tonnes)

	1999	2000	Variation 1999-2000	
			Valeur	Pourcentage
Colza				
Surface	3 559	3 032	-52	-14.4%
<i>Dont non-alimentaire</i>	850	747	-104	-12.2%
Rendement	32,3	29.9	-2,4	-7.6%
Production	11 495	9 045	-2 450	-21.3%
Tournesol				
Surface	2 149	1 922	-227	-10.6%
<i>Dont non-alimentaire</i>	111	96	-15	-13.5%
Rendement	13,9	17.4	4	25.3%
Production	2 980	3 341	361	12.1%
Soja				
Surface	343	337	-6	-1.8%
<i>Dont non-alimentaire</i>	0	0	0	
Rendement	33,2	31.7	-2	-4.6%
Production	1 139	1 068	-71	-6.3%
Total oléagineux				
Surface	6 052	5 292	-760	-12.6%
<i>Dont non-alimentaire</i>	961	843	-119	-12.3%
Rendement	25,8	25.4	-0	-1.5%
Production	15 614	13 454	-2 160	-13.8%

Source : COCERAL, 28.04.01

Ce recul affectant aussi bien les cultures alimentaires que non alimentaires, la SMG communautaire diminuée de 10% (4,935 millions d'hectares) n'est pas dépassée, et ce pour la seconde année consécutive. On observe même que le niveau total des surfaces aidées, avec 4,483 millions d'hectares (contre 4,795 en 1999), se situe à 452.000 ha en dessous du seuil maximum contre seulement 138.000 ha l'année précédente (où le même taux de 10% s'appliquait).

Seuls la France avec 71.000 ha (contre 264.000 en 1999), l'Italie avec 53.000 ha (contre 0 en 1999) et, à titre marginal, le Luxembourg avec 300 ha (contre 1.225 ha en 1999) sont en dépassement. Les quatre autres pays qui étaient en dépassement l'année précédente, à savoir le Royaume-Uni (de 51.000 ha), l'Allemagne (de 18.000 ha), la Grèce (6.300 ha) et la Belgique (640 ha), sont tous revenus en dessous de leur limite.

En colza, pour l'ensemble des cultures à usage alimentaire et non alimentaire, les reculs les plus importants sont enregistrés au Royaume-Uni (-139.000 ha), en France (-144.000 ha), en Allemagne (-120.000 ha) et au Danemark (-38.000 ha). Le reste du recul, égal à 85.000 ha, se répartit entre les autres pays producteurs, notamment la Suède, la Finlande, l'Autriche et l'Italie.

C'est le colza alimentaire qui enregistre le plus fort recul des surfaces avec 423.000 ha. Cependant, les cultures sur jachère reculent aussi de plus de 100.000 ha.

En tournesol, la surface de l'UE a reculé de 227.000 ha, dont 159.000 en Espagne et 89.000 en France. Par contre elle a légèrement progressé en Italie. Ce recul est presque totalement imputable au tournesol alimentaire, cependant le non-alimentaire recule aussi légèrement de 15.000 ha.

En soja, la superficie totale de l'UE est à peu près inchangée, le sensible recul de la France (-22.000 ha), étant en grande partie compensé par la progression de l'Italie.

En terme de production, les reculs sont plus importants en colza en raison des rendements médiocres qui ont été enregistrés dans la plupart des pays. Ainsi la récolte recule de 2,45 millions de tonnes (-21%) contre 15% pour la surface. En tournesol, au contraire, les rendements français et italiens sont en progrès et la production totale de l'UE augmente de 360.000 tonnes (+12%), malgré le recul de 11% des surfaces. Enfin en soja, du fait surtout de la baisse des rendements en Italie, la récolte diminue de 71.000 tonnes (soit 6%).

Pour 2001, le COCERAL prévoit un léger accroissement de 132.000 ha (+2,5%) des superficies cultivées en oléagineux dans l'Union Européenne. Cette reprise serait essentiellement le fait du tournesol, qui regagnerait 110.00 ha (+5,7%), et du soja, en progrès de 28.000 ha (+8,3%). Les surfaces en colza, en revanche, demeureraient stables.

**Tableau 6.30 - Evolution des surfaces, rendements et productions des cultures oléagineuses par pays
(campagne 2000/01 comparée à la campagne 1999/00)**

	AUT	BEL.	DNK	FIN	FRA	RFA	GRC	IRL	ITA	NLD	PRT	ESP	SWE	GBR	EU - 15
Colza															
Surface	-12	-2	-38	-12	-144	-120	0	-4	-9	-0	0	-17	-28	-139	-527
<i>Dont non-alimentaire</i>	-3	-0	-3	0	-11	-30	0	-1	0	0	0	0	1	-57	-104
Rendement	-5.5	-5.9	-0.5	2.4	-3.5	-2.5	0.0	-27.0	1.2	-1.0	0.0	0.2	4.2	-3.1	-2.5
Production	-62	-13	-117	-4	-899	-699	0	-18	-7	-1	0	-22	-41	-568	-2 450
Tournesol			0	0											
Surface	0	0	0	0	-89	-8	0	0	21	0	8	-159	0	0	-227
<i>Dont non-alimentaire</i>	0	0	0	0	-12	1	0	0	-4	0	0	0	0	0	-15
Rendement	-2.6	0.0	0.0	0.0	2.2	-0.2	0.0	0.0	-3.0	0.0	0.1	6.5	0.0	0.0	3.5
Production	-6	0	0	0	-55	-20	0	0	-33	0	8	467	0	0	361
Soja			0	0											
Surface	-4	0	0	0	-22	0	0	0	21	0	0	-1	0	0	-6
<i>dont non-alimentaire</i>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Rendement	-5.1	0.0	0.0	0.0	0.3	0.0	0.0	0.0	-3.0	0.0	0.0	0.8	0.0	0.0	-1.5
Production	-18	0	0	0	-56	0	0	0	5	0	0	-2	0	0	-71
Total oléagineux			0	0											
Surface	-17	-2	-38	-12	-255	-128	0	-4	33	-0	8	-177	-28	-139	-760
<i>dont non-alimentaire</i>	-3	-0	-3	0	-23	-29	0	-1	-13	0	0	0	1	-57	-119
Rendement	-4.7	-5.9	-0.5	2.4	-1.3	-2.4	0.0	-27.0	-2.4	-1.0	0.1	6.2	4.2	-3.1	-0.4
Production	-86	-13	-117	-4	-1 010	-719	0	-18	-35	-1	8	443	-41	-568	-2 160

Source D'après COCERAL, 28.04.01

6.10.3 Evolution de la rentabilité

Nous ne disposons pas dans la base CRONOS de l'ensemble des données de prix pour les céréales et les oléagineux au cours de cette campagne. Il n'est donc pas possible de calculer, comme cela a été fait pour la période 1992-1999, l'évolution des marges et des produits bruts pour les différentes cultures. On dispose cependant d'un certain nombre d'informations sur les prix internationaux et les aides qui permettent d'apprécier dans quel contexte les agriculteurs ont pris leurs décisions de production.

S'agissant des prix internationaux, les prix en dollars du colza et du tournesol ont fortement baissé au cours de la campagne 1999/2000. Malgré une nette appréciation du dollar par rapport à l'Euro, cela s'est traduit par une baisse également forte des prix en Euros. On peut penser que, même en l'absence de modification de l'aide communautaire aux oléagineux, ce fort recul des prix aurait pesé négativement sur les superficies semées en colza d'hiver au cours de la campagne 2000/01. Par contre, lors des semis de printemps, les agriculteurs avaient pu constater que les prix en dollars amorçaient un timide redressement qui, dans un contexte d'appréciation continue du dollar, suscitait une nette reprise des prix en Euros. Les prix en Euros du colza et du tournesol n'en restaient pas moins sensiblement inférieurs à ceux de la campagne 1998/99.

**Tableau 6.31 - Evolution des prix de marché des différentes graines
(en dollars par tonne)**

			Octobre / Mars			Variation	
			1998/99	1999/00	2000/01	99/98	00/99
Colza	EU 00 CAF Hambourg	USD	260	189	192	-27,4%	+1,8%
		Euro	228	189	214	-16,9%	+13,2%
Tournesol	EU CAF Lower Rhein	USD	276	216	202	-21,7%	-6,7%
		Euro	242	217	225	-10,4%	+3,7%
Soja	US CAF Rotterdam	USD	220	207	206	-5,7%	-0,6%
		Euro	192	208	230	+4,3%	+10,6%

Source Oil World

Par ailleurs, les agriculteurs avaient connaissance des modifications que la mise en application progressive des mesures Agenda 2000 allait apporter aux aides et aux prix réglementaires. Ces modifications sont les suivantes :

**Tableau 6.32 - Evolution des prix et aides réglementaires
(en Euros par tonne)**

	1999/2000	2000/2001	Ecart	Evolution
CÉRÉALES				
Prix intervention	119.19	110.25	-8.94	-7.50%
Aide	54.34	58.67	4.33	7.97%
OLÉAGINEUX				
Aide	94.24	81.74	-12.5	-13.26%

Source Commission Européenne

Sur la base du rendement de référence communautaire des céréales de 4,6 t/ha, et en admettant que les prix de marché des céréales diminueraient du même montant que les prix d'intervention (8,94 Euros par tonne), les agriculteurs pouvaient anticiper pour la campagne 2000/01 une baisse de la recette de marché pour ces cultures de 41,1 Euros par hectare. Mais dans le même temps, l'aide directe communautaire augmentait de 19,9 Euros par hectare (4,6 tonnes * 4,33 Euros). En comparaison des résultats des campagnes précédentes, les agriculteurs pouvaient donc s'attendre en 2000/01 à une diminution de l'ordre de 21 Euros par hectare du produit brut obtenu de leurs cultures céréalières.

S'agissant des oléagineux, la perte de recette, calculée par référence au colza et pour un rendement de référence de 2,36 tonnes/ha, pouvait être estimée à 91 Euros par hectare lors des semis d'hiver, et à 32 Euros par hectare lors des semis de printemps, en comparaison des résultats de la campagne 1998/99. A cette perte de recette s'ajoutait une diminution de l'aide directe communautaire de 57,5 Euros par hectare (4,6 tonnes * 12,5 Euros), portant la diminution du produit brut à des niveaux allant de 90 Euros par hectare dans la meilleure hypothèse à 150 Euros par hectare dans l'hypothèse d'une stagnation persistante des prix de marché au niveau atteint en 1999/00.

Ainsi, les agriculteurs pouvaient anticiper en 2000/01 une perte de profitabilité des cultures de colza et de tournesol en comparaison des céréales. La recul des surfaces cultivées en oléagineux dans la quasi totalité des pays européens est le reflet de ces anticipations. A contrario, le maintien de la surface cultivée en soja est sans doute la conséquence d'une évolution favorable des prix en Euros, qui a compensé la diminution de l'aide communautaire.

Chapitre 7 - Les choix de production des agriculteurs

Ce chapitre recouvre trois questions évaluatives visant à apprécier les effets de la politique communautaire des oléagineux mise en place en 1992 sur les choix de production des agriculteurs. L'interrogation la plus importante porte sur l'impact de cette politique sur les substitutions au sein de la Surface communautaire en Céréales, Oléagineux et Protéagineux ou SCOP. Deux questions secondaires portent sur les conséquences possibles des incertitudes relatives au niveau de l'aide spécifique oléagineux sur la décision des agriculteurs de pratiquer ces cultures, et sur l'impact de la réforme de 1992 sur les pratiques culturales.

7.1 Le régime d'aide oléagineux a-t-il contribué de manière significative à la maîtrise de la production de céréales excédentaires?

7.1.1 Introduction

Compréhension de la question évaluative

Les exploitations agricoles susceptibles de pratiquer des grandes cultures (céréales, oléagineux, protéagineux) déterminent la part de leur terres cultivables allouée à chaque culture en fonction de considérations agronomiques, notamment le souci que la succession des cultures sur une même parcelle (rotation) contribue au maintien ou à l'amélioration des propriétés de structure et de fertilité de sols, de considérations techniques, en vue notamment de lisser la distribution dans le temps de la charge de travail et de l'utilisation des équipements compte tenu des calendriers de travaux propres aux différentes cultures, ainsi que de considérations économiques, au premier rang desquelles la marge brute à l'hectare anticipée de chaque culture.

Les incidences de la réforme de 1992 sur la marge brute des cultures oléagineuses et des autres cultures arables a été examinée dans le chapitre précédent. Toutefois, précisément parce que les facteurs pris en compte dans les choix d'assolement des agriculteurs sont multiples et de natures diverses, le constat qu'un changement du régime des aides aux différentes cultures modifie leur profitabilité relative, s'il permet d'anticiper un développement des cultures devenues plus profitables au détriment des cultures concurrentes, ne permet pas de prévoir quelle sera l'ampleur de ce phénomène de substitution. Or la question évaluative vise précisément à mesurer ce phénomène.

Méthodologie

Répondre à la question évaluative suppose d'examiner les effets du système d'aides aux oléagineux mis en place lors de la réforme de la PAC de 1992, non pas seulement sur l'offre d'oléagineux, mais également sur l'offre de cultures concurrentes des oléagineux au sein de la SCOP, au premier rang desquelles les céréales.

L'analyse sera centrée sur les conséquences de trois spécificités du système d'aides aux oléagineux par rapport à celui appliqué aux céréales sur la période 1992-1999, à savoir, i) l'ajustement des aides prévisionnelles à la tonne résultant de la contrainte de la "surface maximale garantie" (SMG) issue de l'Accord de Blair House; ii) l'ajustement des aides prévisionnelles à la tonne en fonction de l'évolution des cours mondiaux des oléagineux; iii) la différenciation du montant des aides à la tonne versées aux oléagineux par rapport aux céréales.

Pour isoler les effets sur l'offre de grandes cultures COP de chacune de ces spécificités, quatre scénarios sont définis. Chaque scénario couvre la période 1992-1999 et intègre par conséquent les changements de politique apportés à l'OCM des grandes cultures lors de la réforme de la PAC. Les quatre scénarios se différencient toutefois par le "jeu" d'aides aux oléagineux qu'ils considèrent. Dans le *premier scénario* (noté "Aides prévisionnelles"), les aides à l'hectare versées aux producteurs d'oléagineux, sur la période 1992-1999, sont calculées sur la base des aides prévisionnelles correspondantes. Elles correspondent donc à des aides non ajustées en raison, à la fois, de la contrainte de Blair House et de l'évolution des cours mondiaux des oléagineux. Le *deuxième scénario* (noté "Ajustement SMG") considère des aides à l'hectare d'oléagineux ajustées en raison de la contrainte de Blair House uniquement. Le *troisième scénario* (noté "Ajustement cours mondiaux") repose sur des aides à l'hectare d'oléagineux ajustées en raison de l'évolution des cours mondiaux uniquement. Enfin, le *quatrième scénario* (noté "Uniformisation des aides") aligne les aides oléagineuses sur les aides versées aux céréales pendant la période 1992-1999.

Ces quatre scénarios sont simulés à l'aide du modèle MECOP (acronyme pour Maximum d'Entropie sur les Céréales, les Oléagineux et les Protéagineux). MECOP est un modèle d'offre de grandes cultures COP centré sur six Etats membres de l'UE, principaux producteurs de céréales, d'oléagineux et de protéagineux (Allemagne, Danemark, Espagne, France, Italie et Royaume-Uni). Il permet de représenter les comportements d'allocation de surfaces et d'offre des différents produits des producteurs de grandes cultures COP. MECOP possède également la particularité de modéliser explicitement les principaux instruments de l'OCM des cultures arables, dont, en particulier, les systèmes d'aides à l'hectare et le système du gel des terres. Cette prise en compte explicite des effets des instruments de politique sur les décisions d'allocation de surfaces et d'offre de produits des producteurs fait du modèle MECOP un outil tout à fait adapté à la simulation de scénarios de changements de politique tels que ceux définis ci-dessus.

La simulation, à l'aide du modèle MECOP, de chacun de ces quatre scénarios permet de représenter une situation hypothétique, en termes d'offre communautaire de grandes cultures COP, qui serait potentiellement apparue (toutes choses étant égales par ailleurs) si le système d'aides aux oléagineux appliqué avait été différent de celui effectivement en vigueur sur la période 1992-1999. Par suite, la comparaison de chacune de ces situations hypothétiques avec la situation observée permet d'évaluer quelles ont été les conséquences sur l'offre communautaire de grandes cultures COP de chacune des trois spécificités du système d'aides aux oléagineux considérées, c'est-à-dire, les schémas d'ajustement des aides oléagineuses en raison de la contrainte de Blair House (scénario "Ajustement SMG"), pour tenir compte de l'évolution des cours mondiaux (scénario "Ajustement cours mondiaux"), ou des deux simultanément (scénario "Aides prévisionnelles") et enfin la différenciation des montants d'aides versées aux oléagineux et aux céréales (scénario "Uniformisation des aides").

7.1.2 Le modèle MECOP

Le modèle MECOP a été développé à l'Unité ESR (Economie et Sociologie Rurales) de l'INRA de Rennes dans le cadre du projet européen FAIR5-CT97-3481 "Co-ordinated studies in view of the future round of multilateral trade negotiations in the agriculture and food sector".

L'objectif était de construire un modèle d'offre de grandes cultures COP capable de représenter les effets des instruments de l'OCM des cultures arables sur les décisions d'allocation de surfaces et d'offre de produits des producteurs communautaires, de façon à pouvoir évaluer et analyser les enjeux pour l'Union européenne (UE) de réformes de cette OCM qui pourraient résulter du nouveau cycle de négociations à l'Organisation Mondiale du Commerce.

D'un point de vue théorique, l'hypothèse de base du modèle MECOP est celle d'un producteur représentatif de grandes cultures COP qui maximise son profit sous deux types de contraintes: i) les contraintes économiques d'une part, constituées par le système des prix des outputs et des inputs, le système des aides à l'hectare, la SCOP et le gel des terres; ii) les contraintes techniques d'autre part, synthétisées par la fonction de production du producteur et la fixité de la surface totale qu'il cultive. La résolution de ce programme d'optimisation sous contraintes peut être formalisée par le biais d'une fonction de profit duale multi-produits à facteur quasi fixe allouable (en l'occurrence la terre). En choisissant une forme fonctionnelle pour cette fonction de profit duale, on peut alors en déduire la spécification des équations de surface cultivée, d'offre d'output et de rendement à l'hectare des différents produits considérés. Les instruments de l'OCM des cultures arables étant pris en compte dans le programme d'optimisation du producteur, les équations de surface, d'offre et de rendement qui en découlent intègrent par conséquent de manière explicite leurs effets.

Ce type d'approche relève d'une mise en pratique originale de la Programmation Mathématique Positive (PMP). La méthodologie PMP est de plus en plus utilisée en économie de la production agricole, principalement parce qu'elle permet de dépasser certaines limites de l'approche traditionnelle par la Programmation Mathématique Linéaire (PML). Cette dernière repose en effet sur des paramètres techniques fixés à priori et non pas calibrés sur la base de données observées par le passé. Elle conduit en outre à des modèles générant des discontinuités caractéristiques lorsqu'ils sont utilisés en simulation (basculement instantané d'une culture à une autre suite à un choc exogène). L'innovation majeure de la PMP réside justement dans le fait qu'elle s'appuie sur des fonctions objectif non linéaires qui permettent d'éviter ces problèmes de discontinuité, et dont les paramètres sont des paramètres de comportement qui peuvent être calibrés sur la base de données observées.

Dans la plupart des études existantes centrées sur la modélisation de l'offre de grandes cultures via l'approche par la PMP, la fonction objectif (spécifiée de façon non linéaire) retenue est la fonction de coût (duale) par hectare de chaque culture. En retenant la fonction de coût, ces études font donc implicitement l'hypothèse que les rendements à l'hectare sont exogènes. Or, cette hypothèse est très contraignante puisqu'elle impose des restrictions sévères sur l'ensemble des possibilités de production des grandes cultures: productivité marginale constante du facteur terre et productivité marginale décroissante des autres facteurs de production. L'originalité du modèle MECOP provient du fait qu'il repose non pas sur la fonction de coût mais sur la fonction de profit (duale) à l'hectare de chaque culture. Il en résulte une spécification moins restrictive dans laquelle les rendements à l'hectare deviennent endogènes et dépendent du système des prix et des instruments de politique en vigueur. Par suite, contrairement à la majorité des études existantes, l'évolution des offres des différents produits n'est plus seulement le reflet de celle des surfaces cultivées correspondantes.

D'un point de vue empirique, la spécification générale du modèle MECOP est appliquée aux six Etats membres de l'UE principaux producteurs de grandes cultures COP (Allemagne, Danemark, Espagne, France, Italie et Royaume-Uni). La forme fonctionnelle retenue pour les fonctions de profit (duales) à l'hectare de chaque culture est la forme quadratique normalisée, avec inclusion d'un trend pour capter les effets du progrès technique. Neuf grandes cultures sont distinguées, dont cinq céréales (le blé tendre, l'orge, le maïs grain, l'avoine et le seigle), trois graines oléagineuses (le colza alimentaire, le tournesol et le soja) et un protéagineux (le pois)¹. Les paramètres des fonctions de profit à l'hectare de chacun de ces produits sont estimés économétriquement à partir de séries annuelles couvrant la période 1973-1999. L'essentiel des séries nécessaires (les surfaces cultivées, les productions, les rendements à l'hectare, les prix, etc. des neufs produits considérés dans les six Etats membres retenus) provient de la base de données Cronos fournie par Eurostat.

Enfin, la méthode d'estimation adoptée est la méthode du Maximum d'Entropie Généralisée (MEG). Depuis, le milieu des années 90, la méthode du MEG connaît une utilisation croissante en économie de la production agricole. Il a en effet été montré que cette méthode est plus adaptée que les méthodes d'estimation traditionnelles (estimateurs du maximum de vraisemblance ou des moindres carrés, par exemple) lorsque les variables explicatives sont fortement corrélées entre elles. Or, dans les travaux d'économie de la production agricole appliquée, les prix des outputs apparaissent quasiment toujours en tant que variables explicatives des équations spécifiées. Ces prix étant le plus souvent (i.e., quelle que soit la période considérée) fortement corrélés entre eux, ceci explique le recours croissant à la méthode du MEG dans ce type de travaux. Dans le cas particulier du modèle MECOP, les prix des outputs font également partie de l'ensemble des variables explicatives et sont fortement corrélés entre eux sur la période d'estimation 1973-1999. C'est pour cette raison que la méthode du MEG a été retenue.

Les résultats d'estimation des paramètres de MECOP sont rapportés dans l'annexe X. Plus précisément, cette annexe fournit l'ensemble des graphiques permettant d'apprécier la qualité de l'ajustement des séries estimées de toutes les endogènes du modèle aux séries observées correspondantes. Les coefficients de corrélation, indiqués sous les titres de ces graphes, témoignent, à quelques exceptions près, de la bonne qualité des ajustements obtenus.

7.1.3 Les scénarios simulés

Les scénarios retenus sont au nombre de quatre. Ils sont simulés sur la période 1992-1999 et intègrent par conséquent les changements de politique apportés à l'OCM des grandes cultures lors de la réforme de la PAC. Ils se différencient toutefois par le "jeu" d'aides aux oléagineux qu'ils considèrent.

¹ Soulignons ici que le blé dur n'étant pas pris en compte dans le modèle MECOP, ce dernier ne permet pas de représenter les relations de substitution/complémentarité qui peuvent exister au niveau de l'offre entre ce produit et les autres grandes cultures considérées, en particulier dans les Etats membres où la production de blé dur est importante (l'Italie notamment). Ces relations de substitution/complémentarité ne peuvent toutefois pas être observées sur la base des données passées, dans la mesure où l'aide spécifique allouée au blé dur tend à inciter les producteurs communautaires à saturer la surface maximale autorisée dans toutes les zones traditionnelles concernées. Lorsqu'un phénomène n'est pas "contenu" dans les données observées par le passé, il est alors très difficile de le représenter par le biais d'un modèle calibré sur ces données. En d'autres termes, la situation observée par le passé au niveau de l'offre communautaire de blé dur rend très difficile le calibrage des paramètres d'une fonction de profit à l'hectare, telles que celles spécifiées dans MECOP, pour ce produit.

Caractéristiques communes à tous les scénarios

Les quatre scénarios utilisent les mêmes "jeux d'instruments de politique" en ce qui concerne les variables exogènes suivantes:

- Les prix des différents produits considérés. Ces derniers sont les prix de marché, observés sur la période 1992-1999, dans chacun des six Etats membres retenus. Ils reflètent donc les baisses des prix de soutien communautaires, appliquées entre 1992 et 1995, dans le cas des céréales et l'abandon des prix directeurs, à partir de 1992, dans le cas des graines oléagineuses;
- Les aides à l'hectare allouées aux différents produits, exceptés les oléagineux. Ce sont les aides à l'hectare, observées sur la période 1992-1999, dans les six Etats membres considérés;
- La SCOP telle que déterminée sur la période 1992-1999 pour les six Etats membres retenus;
- Le taux de gel des terres. Celui-ci est le taux effectivement observé sur la période 1992-1999 dans les six Etats membres considérés.

Caractéristiques spécifiques à chaque scénario

Chacun des quatre scénarios retenus utilise un "jeu d'aides à l'hectare d'oléagineux" différent. Ces "jeux d'aides oléagineuses" par Etat membre, correspondant à la situation observée et aux scénarios "Aides prévisionnelles", "Ajustement cours mondiaux" et "Uniformisation des aides" sont rapportés dans le tableau 1² ci-après.

Le scénario "Aides prévisionnelles" considère des aides oléagineuses à l'hectare calculées sur la base des aides prévisionnelles à la tonne adoptées chaque année par l'UE. Les aides à l'hectare d'oléagineux de ce premier scénario correspondent par conséquent aux aides qui auraient été versées si les schémas d'ajustement liés, à la fois, à la contrainte de Blair House et à l'évolution des cours mondiaux, appliqués de 1992 à 1999, n'avaient pas été en vigueur. Ces aides sont, quels que soient l'Etat membre et l'année considérés, supérieures ou égales aux aides effectivement versées sur la période 1992-1999.

Le scénario "Ajustement cours mondiaux" utilise des aides à l'hectare d'oléagineux calculées sur la base des aides prévisionnelles à la tonne ajustées en fonction de l'évolution des cours mondiaux des graines oléagineuses. Les aides oléagineuses à l'hectare de ce troisième scénario correspondent donc aux aides qui auraient été versées si seul le schéma d'ajustement lié à l'évolution des cours mondiaux avait été en vigueur entre 1992 et 1999, ou encore si seul le schéma d'ajustement lié à la contrainte de Blair House n'avait pas été appliqué de 1992 à 1999. Ces aides sont, par définition, supérieures ou égales aux aides effectivement versées entre 1992 et 1999³. Elles sont, quels que soient l'Etat membre et l'année considéré, inférieures ou égales à celles du premier scénario.

Enfin, les aides à l'hectare d'oléagineux du scénario "Uniformisation des aides" sont, pour chaque Etat membre, celles effectivement versées aux céréales entre 1992 et 1999. Les aides oléagineuses à l'hectare de ce quatrième scénario correspondent par conséquent aux aides qui auraient été versées si, dès 1992, l'UE avait adopté un système d'aides homogènes pour les céréales et les oléagineux (à l'image du nouveau système d'aides uniformes pour ces deux types de produits mis en application à partir de 2001/2002 dans le cadre de la réforme Agenda 2000). Les aides à l'hectare d'oléagineux du

² Le jeu d'aides oléagineuses du scénario "Ajustement SMG" n'est pas présenté dans le tableau 1 car ce deuxième scénario n'est pas simulé de manière effective. Les "résultats de simulation" de ce deuxième scénario sont en fait déduits de ceux des scénarios "Aides prévisionnelles" et "Ajustement cours mondiaux", par différence.

³ Les aides à l'hectare d'oléagineux sont égales dans la situation observée et le scénario "Ajustement cours mondiaux" pour les années et les Etats-membres pour lesquels il n'a pas été constaté de dépassement de SMG. C'est le cas par exemple pour le Danemark sur l'ensemble de la période de simulation.

scénario "Uniformisation des aides" sont donc, quels que soient l'Etat membre et l'année considérés, significativement inférieures à celles utilisées dans les autres scénarios et à celles effectivement versées sur la période 1992-1999. Il est important de noter ici que, dans la situation observée, la suppression des prix d'intervention et la mise en place du système d'aides compensatrices à l'hectare sont intervenues dès la campagne 1992 pour les oléagineux. Pour les céréales en revanche, la baisse des prix institutionnels et le versement d'aides compensatrices à l'hectare ne sont entrés en vigueur qu'à partir de la campagne 1993. En conséquence, l'alignement des aides oléagineuses sur celles versées aux céréales implique un niveau d'aide à l'hectare d'oléagineux nul pour l'année 1992 (Cf. tableau 7.1). Or, à ce moment, les prix d'intervention des oléagineux étaient déjà supprimés. Le scénario "Uniformisation des aides" corrige donc ce décalage d'une campagne entre suppression des prix d'intervention et versement d'aides compensatrices en utilisant, pour l'année 1992, les prix de marché des oléagineux observés en 1991 (c'est-à-dire des prix de marché correspondant à une situation où les prix d'intervention étaient toujours en vigueur).

Tableau 7.1 - Les "jeux" d'aides à l'hectare d'oléagineux (Euros/tonne)

Etat membre	Années	Situation observée	"Aides prévisionnelles"	"Ajustement cours mondiaux"	"Uniformisation des aides"
Allemagne	1992	611	611	611	0
	1993	514	571	514	168
	1994	445	571	542	235
	1995	548	571	548	302
	1996	542	571	543	302
	1997	508	571	508	302
	1998	517	571	531	302
	1999	571	571	571	302
	Moyenne 92-99	532	576	546	273*
	Variation/ sit. observée	-	+8,27%	+2,63%	-48,63%
Danemark	1992	530	530	530	0
	1993	446	496	446	157
	1994	471	496	471	220
	1995	476	496	476	283
	1996	471	496	471	283
	1997	441	496	441	283
	1998	461	496	461	283
	1999	496	496	496	283
	Moyenne 92-99	474	500	474	256*
	Variation/ sit. observée	-	+5,54%	0%	-45,99%
Espagne	1992	252	252	252	0
	1993	212	236	212	75
	1994	179	236	224	106
	1995	226	236	226	136
	1996	224	236	224	136
	1997	210	236	210	136
	1998	219	236	219	136
	1999	236	236	236	136
	Moyenne 92-99	220	238	225	123*
	Variation/ sit. observée	-	+8,30%	+2,56%	-44,03%
France	1992	607	607	607	0
	1993	510	685	510	182
	1994	516	685	539	254
	1995	657	685	657	327
	1996	651	685	651	327
	1997	592	685	610	327
	1998	570	685	637	327
	1999	685	685	685	327
	Moyenne 92-99	598	646	612	296*
	Variation/ sit. observée	-	+7,94%	+2,26%	-50,57%
Italie	1992	604	604	604	0
	1993	509	565	509	114
	1994	537	565	537	160
	1995	543	565	543	205
	1996	537	565	537	205
	1997	452	565	503	205
	1998	371	565	526	205
	1999	565	565	565	205
	Moyenne 92-99	515	570	540	186*
	Variation/ sit. observée	-	+10,71%	+5,00%	-63,95%

Royaume-Uni	1992	613	613	613	0
	1993	516	573	516	175
	1994	480	573	544	246
	1995	550	573	550	316
	1996	545	573	545	316
	1997	477	573	510	316
	1998	407	573	533	316
	1999	573	573	573	316
	Moyenne 92-99	520	578	548	286
	Variation/sit. observée	-	+11,13%	+5,36%	-45,04%

* moyenne 1993-1999

L'analyse des résultats de simulations porte sur les résultats obtenus en moyenne sur la période 1992-1999. Elle est menée en deux étapes. Dans une première étape sont présentés les résultats agrégés sur les six Etats membres pris en compte. On parle alors d'UE à 6. Dans une seconde étape on examine les résultats obtenus pour chacun des Etats membres considérés.

Au sein de chaque étape, on présente tout d'abord de manière détaillée les résultats du premier scénario ("Aides prévisionnelles"). Les principaux impacts de ce premier scénario par rapport à la situation observée sont ensuite décomposés en deux effets additifs: l'effet résultant de la seule application du schéma d'ajustement des aides oléagineuses, lié à la contrainte de Blair House d'une part (résultats du scénario "Ajustement SMG"), l'effet résultant de la seule application du schéma d'ajustement des aides lié à l'évolution des cours mondiaux des oléagineux d'autre part (résultats du scénario "Ajustement cours mondiaux"). Enfin, les résultats du scénario "Uniformisation des aides" sont discutés.

7.1.4 Les résultats de simulations obtenus au niveau de l'UE à 6

Les données de la situation observée et les résultats de simulations des quatre scénarios pour l'UE à 6 sont rapportés dans le tableau 7.2.

Les effets du scénario "Aides prévisionnelles"

Les effets en termes d'offre de grandes cultures COP du scénario "Aides prévisionnelles" pour l'UE à 6 peuvent être synthétisés en six points.

i) Le scénario "Aides prévisionnelles" considérant des aides à l'hectare d'oléagineux supérieures ou égales à celles effectivement versées sur la période 1992-1999, joue dans le sens d'un accroissement des surfaces cultivées en oléagineux, par rapport à la situation observée. La surface totale cultivée en grandes cultures COP dans l'UE à 6 étant fixe, l'augmentation de la surface en oléagineux se fait au détriment de celle emblavée en autres cultures (céréales et pois). En d'autres termes, si de 1992 à 1999, les schémas d'ajustement des aides oléagineuses, liés à la fois à la contrainte de Blair House et à l'évolution des cours mondiaux, n'avaient pas été en vigueur, l'UE à 6 aurait enregistré, par rapport à ce qui a été observé (toutes choses étant égales par ailleurs), un accroissement limité de sa surface cultivée en oléagineux et un rétrécissement également modeste de sa surface cultivée en céréales et en pois protéagineux.

**Tableau 7.2 - Résultats de simulation des quatre scénarios pour l'UE à 6
(variations par rapport à la situation observée)**

	Situation observée	Scénario "Aides prévisionnelles"		Scénario "Ajustement SMG"		Scénario "Ajustement cours mondiaux"		Scénario "Uniformisation des aides"	
	niveaux	en %	en niveau	en %	en niveau	en %	en niveau	en %	en niveau
Blé tendre									
Surface	12 022,8	-0,23	-28,10	-0,09	-10,63	-0,14	-17,47	+1,28	+154,42
Production	76 790,5	-0,15	-118,21	-0,06	-44,36	-0,09	-73,85	+0,86	+657,28
Rendement /ha	6,38	+0,077	+0,005	+0,031	+0,002	+0,046	+0,003	-0,409	-0,026
Orge									
Surface	9715,8	-0,31	-30,27	-0,09	-9,25	-0,22	-21,02	+1,78	+173,28
Production	41617,1	-0,31	-127,16	-0,09	-38,33	-0,22	-88,83	+1,79	+745,38
Rendement /ha	4,29	+0,010	0	+0,006	0	+0,004	0	-0,023	-0,001
Maïs									
Surface	3470,9	-0,14	-4,94	-0,05	-1,69	-0,09	-3,25	+0,84	+29,15
Production	29388,0	-0,10	-29,95	-0,04	-10,47	-0,06	-19,48	+0,60	+175,70
Rendement /ha	8,44	+0,038	+0,003	+0,013	+0,001	+0,025	+0,002	-0,223	-0,019
Avoine									
Surface	736,3	-0,27	-1,99	-0,09	-0,63	-0,18	-1,36	+1,36	+10,02
Production	2171,4	-0,35	-7,71	-0,11	-2,45	-0,24	-5,26	+1,83	+39,66
Rendement /ha	2,95	-0,070	-0,002	-0,023	0	-0,047	-0,002	+0,399	+0,012
Seigle									
Surface	784,9	-0,32	-2,49	-0,10	-0,79	-0,22	-1,70	+1,65	+12,97
Production	3951,4	-0,25	-9,78	-0,08	-3,11	-0,17	-6,67	+1,29	+50,91
Rendement /ha	4,99	+0,060	+0,003	+0,018	+0,001	+0,042	+0,002	-0,331	-0,017
Colza									
Surface	2070,9	+1,68	+34,75	+0,50	+10,38	+1,18	+24,37	-9,77	-202,59
Production	6216,9	+1,42	+88,34	+0,44	+27,20	+0,98	+61,14	-6,31	-392,85
Rendement /ha	3,00	-0,326	-0,010	-0,095	-0,003	-0,231	-0,007	+4,371	+0,131
Tournesol									
Surface	2301,8	+1,02	+23,44	+0,35	+8,12	+0,67	+15,32	-5,74	-132,20
Production	3363,2	+1,18	+39,63	+0,41	+13,84	+0,77	+25,79	-3,31	-111,52
Rendement /ha	1,46	+0,136	+0,002	+0,035	0	+0,101	+0,002	+2,523	+0,032
Soja									
Surface	257,8	+3,90	+10,06	+1,80	+4,63	+2,10	+5,43	-18,59	-47,92
Production	910,3	+3,64	+33,14	+1,68	+15,26	+1,96	+17,88	-10,29	-93,66
Rendement /ha	3,53	-0,226	-0,008	-0,05	-0,002	-0,176	-0,006	+2,818	+0,101
Pois									
Surface	608,8	-0,07	-0,45	-0,02	-0,13	-0,05	-0,32	+0,47	+2,87
Production	3093,3	-0,05	-1,47	-0,01	-0,42	-0,03	-1,05	+0,30	+9,37
Rendement /ha	5,10	+0,047	+0,002	+0,013	0	+0,034	+0,002	-0,305	-0,016

Unités: Surface en milliers d'hectares; Production en milliers de tonnes; Rendement en tonnes par hectare.

ii) Cette réallocation de la surface totale en faveur des oléagineux et au détriment des céréales et du pois reste toutefois d'ampleur limitée. Ainsi, le tableau 7.2 montre que le scénario "Aides prévisionnelles" conduit, par rapport à la situation observée, à un accroissement de +1,47% (soit +68,25 milliers d'hectares) de la surface cultivée en oléagineux, que contrebalance une réduction de -0,25% (soit -67,8 milliers d'hectares) de la surface cultivée en céréales et de -0,07% (soit -0,45 milliers d'hectares) de celle cultivée en pois protéagineux. En d'autres termes, l'application des schémas d'ajustement des aides oléagineuses liés à la contrainte de Blair House et à l'évolution des cours mondiaux, a eu tendance, au cours de la période 1992-1999, à favoriser les céréales et, dans une moindre mesure, les pois au détriment des oléagineux, en termes d'allocation de surfaces. Cet effet est toutefois resté limité.

iii) La réallocation de la surface totale en faveur des oléagineux, induite par le scénario "Aides prévisionnelles", profite essentiellement au soja qui voit sa surface cultivée augmenter de +3,9% par rapport à la situation observée (soit +10,06 milliers d'hectares), les accroissements de surfaces enregistrés par le colza et le tournesol étant, en termes relatifs, plus faibles, respectivement +1,68% (soit +34,75 milliers d'hectares) et +1,02% (soit +23,44 milliers d'hectares).

iv) En revanche, à l'exception du maïs, la réallocation de la surface totale au détriment des céréales, induite par le scénario "Aides prévisionnelles", touche en proportions comparables les quatre autres céréales considérées. Ainsi, le tableau 7.2 indique que, par rapport à la situation observée, les surfaces cultivées en blé tendre, orge, avoine et seigle diminuent de respectivement -0,23% (soit -28,1 milliers d'hectares), -0,31% (soit -30,27 milliers d'hectares), -0,27% (soit -1,99 milliers d'hectares) et -0,32% (soit -2,49 milliers d'hectares). La réduction de la surface en maïs grain est proportionnellement plus faible puisqu'elle s'établit à -0,14% (soit -4,94 milliers d'hectares).

v) Le scénario "Aides prévisionnelles" provoque, par rapport à la situation observée, des ajustements des productions des différentes cultures analogues à ceux décrits précédemment pour les surfaces cultivées. Il entraîne un accroissement de la production des trois oléagineux (+88,3 milliers de tonnes, soit +1,4% pour le colza, +39,6 milliers de tonnes, soit +1,2% pour le tournesol, et +33,1 milliers de tonnes, soit +3,6% pour le soja) et une réduction de celle des cinq céréales (-127,2 milliers de tonnes d'orge, soit -0,3%; -118,2 milliers de tonnes de blé tendre, soit -0,15%, -30,0 milliers de tonnes de maïs, soit -0,1%; -9,8 milliers de tonnes de seigle, soit -0,25%; 7,7 milliers de tonnes d'avoine, soit -0,35%) et des pois protéagineux (-1,5 milliers de tonnes, soit -0,05%). En d'autres termes, l'application des schémas d'ajustement des aides oléagineuses liés à la contrainte de Blair House et à l'évolution des cours mondiaux, a eu tendance, au cours de la période 1992-1999, à favoriser la production de céréales et, dans une moindre mesure, de pois au détriment des oléagineux. Mais, comme dans le cas des surfaces, cet effet est resté limité.

vi) Le tableau 7.2 indique que les ajustements des productions sont, en règle générale (à l'exception de l'avoine et du tournesol), proportionnellement inférieurs, en valeur absolue, à ceux enregistrés par les surfaces cultivées. Ceci suggère que le scénario "Aides prévisionnelles" induit une réduction des rendements à l'hectare des oléagineux (excepté le tournesol) et un accroissement des rendements à l'hectare des céréales (excepté l'avoine) et du pois, par rapport à la situation observée. Ces ajustements des rendements à l'hectare restent toutefois très limités puisqu'ils s'établissent au maximum à +0,077% (soit +0,05 quintal à l'hectare) pour le blé tendre et -0,326% (soit -0,1 quintal à l'hectare) pour le colza.

Les effets des scénarios "Ajustement SMG" et "Ajustement cours mondiaux"

Par rapport au scénario précédent, le scénario "Ajustement SMG" isole les effets dus au schéma d'ajustement des aides oléagineuses, lié à la contrainte de Blair House, tandis que le scénario

"Ajustement cours mondiaux" isole ceux imputables au schéma d'ajustement, lié à l'évolution des cours mondiaux des oléagineux.

Le tableau 7.2 montre que le sens des ajustements, par rapport à la situation observée, des surfaces cultivées, des productions et des rendements à l'hectare provoqués par les scénarios "Ajustement SMG" et "Ajustement cours mondiaux" est, en tous points, identique à celui des ajustements induits par le scénario "Aides prévisionnelles" décrits dans le paragraphe précédent.

Le tableau 7.2 indique en outre que les ajustements provoqués par le scénario "Ajustement cours mondiaux" sont d'amplitude significativement supérieure, en valeur absolue, à ceux induits par le scénario "Ajustement SMG". Ceci suggère que la plus grande part des effets du scénario "Aides prévisionnelles", décrits précédemment, est imputable au schéma d'ajustement des aides oléagineuses lié à l'évolution des cours mondiaux.

En d'autres termes, la comparaison de la situation observée et des résultats de ces trois premiers scénarios montre que, sur la période 1992-1999, la contrainte de Blair House a eu un impact, en termes d'offre de grandes cultures COP, très faible au niveau de l'UE à 6⁴. Le schéma d'ajustement des aides oléagineuses lié à l'évolution des cours mondiaux a eu un impact certes plus important mais qui est néanmoins resté relativement limité. Il a eu tendance à favoriser l'offre (surfaces cultivées et quantités produites) de céréales et, dans une moindre mesure, de pois protéagineux, au détriment de l'offre d'oléagineux.

Les effets du scénario "Uniformisation des aides"

D'une manière générale, le scénario "Uniformisation des aides" considérant, contrairement aux trois scénarios précédents, des montants d'aides oléagineuses à l'hectare plus faibles que ceux effectivement versés sur la période 1992-1999, tend à provoquer des effets inverses à ceux décrits précédemment. En outre, le tableau 7.2 montre que le scénario "Uniformisation des aides" induit des ajustements plus importants que les trois scénarios précédents.

Les effets en termes d'offre de grandes cultures COP du scénario "Uniformisation des aides" pour l'UE à 6 peuvent être synthétisés en six points:

i) Le scénario "Uniformisation des aides" considérant des aides à l'hectare d'oléagineux nettement inférieures à celles effectivement versées sur la période 1992-1999, provoque, par rapport à la situation observée, une réallocation de la surface totale cultivée en faveur des céréales et des pois protéagineux et au détriment des oléagineux. En d'autres termes, si dès 1992, l'UE avait adopté un système d'aides homogènes pour les céréales et les oléagineux, l'UE à 6 aurait enregistré, par rapport à ce qui a été observé entre 1992 et 1999 (toutes choses étant égales par ailleurs), une réduction de sa surface cultivée en oléagineux au profit de celle emblavée en céréales et en pois protéagineux.

ii) Cette réallocation de la surface totale au détriment des oléagineux n'est pas négligeable. Ainsi, le tableau 7.2 indique que le scénario "Uniformisation des aides" conduit, par rapport à la situation observée, à une réduction de -8,3% (soit -382,7 milliers d'hectares) de la surface cultivée en oléagineux, que contrebalance une augmentation de +1,4% (soit +379,8 milliers d'hectares) de la surface cultivée en céréales et de +0,5% (soit 2,9 milliers d'hectares) de celle cultivée en pois protéagineux. En d'autres termes, la différenciation des aides à l'hectare de céréales et d'oléagineux, qui a été appliquée de 1992 à 1999, a eu tendance, au cours de cette période, à favoriser le maintien

⁴ Il est à noter, à cet égard, que de 1994 à 1999, l'UE dans son ensemble n'a dépassé la SMG globale qu'à trois reprises, les dépassements ne concernant chaque fois qu'un nombre limité d'Etats-membres.

et/ou la mise en culture de surfaces en oléagineux au détriment des céréales et, dans une moindre mesure, du pois protéagineux.

iii) La réallocation de la surface totale au détriment des oléagineux, induite par le scénario "Uniformisation des aides", touche en premier lieu le soja, qui voit sa surface cultivée rétrécir de -18,6% par rapport à la situation observée (soit -47,9 milliers d'hectares). Les réductions de surfaces enregistrées par le colza et le tournesol sont, en termes relatifs, plus faibles, mais représentent tout de même, respectivement, -9,8% (soit -202,6 milliers d'hectares) et -5,7% (soit -132,2 milliers d'hectares).

iv) En revanche, à l'exception du maïs, la réallocation de la surface totale au détriment des oléagineux, induite par le scénario "Aides prévisionnelles", profite en proportions comparables aux quatre autres céréales considérées. Ainsi, le tableau 7.2 indique que, par rapport à la situation observée, les surfaces cultivées en blé tendre, orge, avoine et seigle augmentent de, respectivement +1,3% (soit +154,4 milliers d'hectares), +1,8% (soit +173,3 milliers d'hectares), +1,4% (soit +10,0 milliers d'hectares) et +1,65% (soit +13,0 milliers d'hectares). L'accroissement de la surface en maïs grain est proportionnellement plus faible puisqu'elle s'établit à +0,8% (soit +29,15 milliers d'hectares).

v) Le scénario "Uniformisation des aides" provoque, par rapport à la situation observée, des ajustements des productions des différentes cultures analogues à ceux décrits précédemment pour les surfaces cultivées. Il entraîne une diminution de la production des trois oléagineux (-392,9 milliers de tonnes de colza, soit -6,3%; -111,5 milliers de tonnes de tournesol, soit -3,3%; -93,7 milliers de tonnes de soja, soit -10,3%) et une augmentation de celle des cinq céréales (+745,4 milliers de tonnes d'orge, soit +1,8%; +657,3 milliers de tonnes de blé tendre, soit +0,9%; +175,7 milliers de tonnes de maïs, soit +0,6%; +50,9 milliers de tonnes de seigle, soit +1,3%; +39,7 milliers de tonnes d'avoine, soit +1,8%) et des pois protéagineux (+9,4 milliers de tonnes, soit +0,3%). En d'autres termes, la différenciation des aides à l'hectare de céréales et d'oléagineux, qui a été appliquée de 1992 à 1999, a eu tendance, au cours de cette période, à favoriser le maintien et/ou le développement de la production d'oléagineux, au détriment des céréales et, dans une moindre mesure, des pois protéagineux.

vi) Le tableau 7.2 indique que les ajustements des productions sont, en règle générale (à l'exception de l'avoine), proportionnellement inférieurs, en valeur absolue, à ceux enregistrés par les surfaces cultivées. Ceci suggère que le scénario "Uniformisation des aides" induit une augmentation des rendements à l'hectare des oléagineux et une réduction des rendements à l'hectare des céréales (excepté l'avoine) et du pois, par rapport à la situation observée. Ces ajustements des rendements à l'hectare sont non négligeables puisqu'ils s'établissent au maximum à -0,4% (soit -0,26 quintal à l'hectare) pour le blé tendre et surtout +4,4% (soit +1,31 quintal à l'hectare) pour le colza.

7.1.5 Les résultats de simulations obtenus au niveau des six Etats-membres individuels

Les données de la situation observée et les résultats de simulations des quatre scénarios pour les six Etats membres considérés sont rapportés dans les tableaux 7.3.a à 7.3.f ci-dessous.

D'une manière générale, ces tableaux montrent que les effets des quatre scénarios décrits précédemment pour l'UE à 6 se retrouvent au niveau des six Etats-membres individuels, les ajustements des surfaces cultivées, des productions et des rendements à l'hectare étant similaires mais d'amplitudes plus ou moins fortes selon les pays.

Dans ce qui suit, on n'analysera donc pas en détails les résultats des quatre scénarios pour chacun des Etats membres. On soulignera simplement les particularités des résultats obtenus au niveau des Etats membres individuels par rapport à ceux de l'UE à 6.

Les effets du scénario "Aides prévisionnelles"

Les résultats du scénario "Aides prévisionnelles" pour les six Etats-membres sont analogues à ceux décrits pour l'UE à 6.

Des différences apparaissent toutefois au niveau des amplitudes des ajustements enregistrés par les Etats membres. Ainsi, les tableaux 7.3.a à 7.3.f montrent que les ajustements des surfaces cultivées et des productions des différentes cultures sont, en termes relatifs, les plus importants en Italie et les plus faibles en Espagne.

De manière logique, des différences apparaissent également, selon les Etats membres, au niveau des principales cultures qui bénéficient ou qui pâtissent du processus de réallocation des surfaces et des productions en faveur des oléagineux et au détriment des céréales (et, pour la France uniquement, du pois protéagineux) induit par le scénario "Aides prévisionnelles".

Le tableau 7.3.a indique qu'en Allemagne, ce processus de réallocation des surfaces et des productions qui bénéficie uniquement au colza (seule graine oléagineuse considérée pour ce pays) touche plus particulièrement l'avoine et le seigle, le maïs voyant ici, contrairement à l'UE à 6, sa surface cultivée et sa quantité produite amputée dans les mêmes proportions que le blé tendre et l'orge.

Au Danemark et au Royaume-Uni, (Cf. tableaux 7.3.b et 7.3.f), le processus de réallocation des surfaces et des productions se traduit principalement par une substitution entre le colza et l'orge au détriment de la seconde.

En Espagne et en Italie (cf. tableaux 7.3.c et 7.3.e), ce sont essentiellement le blé tendre et, dans une moindre mesure, l'orge qui pâtissent de ce processus de réallocation, ce dernier bénéficiant uniquement au tournesol en Espagne (seule graine oléagineuse considérée dans ce pays), au tournesol et au soja, dans les mêmes proportions, en Italie.

Enfin, le tableau 7.3.d montre qu'en France, le processus de réallocation des surfaces et des productions bénéficie, dans des proportions analogues, au colza et au tournesol, tandis qu'il touche plus particulièrement l'orge.

Les effets des scénarios "Ajustement SMG" et "Ajustement cours mondiaux"

Là encore, les tableaux 7.3.a à 7.3.f montrent que les résultats des scénarios "Ajustement SMG" et "Ajustement cours mondiaux" pour les six Etats membres sont analogues à ceux décrits pour l'UE à 6.

Un point mérite toutefois d'être souligné ici. Pour les Etats membres qui, sur la période 1992-1999, n'ont constaté aucun dépassement de SMG, le scénario "Ajustement SMG" n'a aucun effet en termes d'offre de grandes cultures COP. Il en résulte que les effets induits par le scénario "Ajustement cours mondiaux" sont identiques à ceux provoqués par le scénario "Aides prévisionnelles" puisque seul le schéma d'ajustement des aides oléagineuses lié à l'évolution des cours mondiaux a été effectivement appliqué dans ces pays. C'est le cas pour le Danemark, comme en témoigne le tableau 7.3.b. Pour les autres Etats membres, les effets du scénario "Ajustement SMG" sont plus ou moins importants en fonction des dépassements de SMG qui ont été

effectivement constatés, lorsque l'UE dans son ensemble était elle-même en dépassement de SMG globale, au cours de la période 1992-1999.

Les tableaux 7.3.a à 7.3.f suggèrent qu'à l'exception du Danemark, tous les Etats membres considérés ont fait l'objet d'ajustements à la baisse du montant de leurs aides oléagineuses par suite de dépassements de leur SMG. Les effets de la contrainte de Blair House sont toutefois restés relativement limités pour tous les Etats membres, excepté le Royaume-Uni. La comparaison des résultats des trois premiers scénarios pour l'Allemagne, l'Espagne, la France et l'Italie révèle en effet que les impacts du scénario "Aides prévisionnelles" sont, pour la plus grande part, imputables au schéma d'ajustement lié à l'évolution des cours mondiaux. Le tableau 7.3.f suggère en revanche que, dans le cas du Royaume-Uni, les effets de la contrainte de Blair House ont été proportionnellement équivalents à ceux induits par le schéma d'ajustement lié à l'évolution des cours mondiaux des oléagineux.

Les effets du scénario "Uniformisation des aides"

L'ensemble des effets du scénario "Uniformisation des aides", décrits pour l'UE à 6, se retrouve au niveau de chaque Etat membre individuel.

L'ampleur du processus de réallocation des surfaces et des productions en faveur des céréales (et des pois protéagineux dans le cas de la France uniquement) et au détriment des oléagineux, provoqué par ce scénario, varie bien évidemment d'un Etat membre à l'autre. Au Danemark par exemple, le scénario "Uniformisation des aides" provoque, par rapport à la situation observée, un basculement de 38,18% de la surface totale cultivée des cultures oléagineuses vers les céréales (cf. tableau 7.3.b). Cette proportion est beaucoup plus faible dans les autres Etats membres. Elle s'établit à 20,7% pour l'Italie, 10,2% pour le Royaume-Uni, 8,4% pour la France, 6,2% pour l'Allemagne et seulement 2,0% pour l'Espagne.

**Tableau 7.3 - Résultats de simulation des quatre scénarios par Etat membre de l'UE
(variations par rapport à la situation observée)**

7.3.a - Allemagne

	Situation observée	Scénario "Aide prévisionnelle"		Scénario "Ajustement SMG"		Scénario "Ajustement cours mondiaux "		Scénario "Uniformisation des aides"	
		En %	en niveau	en %	en niveau	en %	en niveau	en %	en niveau
Blé tendre									
Surface	2580	-0,11	-2,85	-0,03	-0,90	-0,08	-1,94	+0,57	+14,81
Production	17960,6	-0,08	-14,71	-0,03	-4,67	-0,05	-10,04	+0,43	+76,55
Rendement/ha	6,95	+0,026	+0,002	+0,008	+0,0006	+0,018	+0,0014	-0,137	-0,010
Orge									
Surface	2207	-0,12	-2,64	-0,04	-0,84	-0,08	-1,80	+0,62	+13,71
Production	12159,9	-0,11	-13,21	-0,03	-4,19	-0,08	-9,02	+0,57	+68,73
Rendement/ha	5,51	+0,007	+0,0004	+0,002	+0,0001	+0,005	+0,0003	-0,038	-0,002
Maïs									
Surface	343,5	-0,11	-0,36	-0,03	-0,11	-0,08	-0,25	+0,55	+1,88
Production	2721,9	-0,08	-2,06	-0,02	-0,65	-0,06	-1,41	+0,39	+10,72
Rendement/ha	7,90	+0,028	+0,002	+0,009	+0,0007	+0,019	+0,0015	-0,148	-0,012
Avoine									
Surface	366,8	-0,47	-1,71	-0,15	-0,54	-0,32	-1,17	+2,42	+8,89
Production	1692,6	-0,43	-7,34	-0,14	-2,33	-0,29	-5,01	+2,26	+38,20
Rendement/ha	4,65	+0,003	+0,0001	-0,001	0	+0,004	+0,0002	-0,065	-0,003
Seigle									
Surface	784,9	-0,32	-2,49	-0,10	-0,79	-0,22	-1,70	+1,65	+12,97
Production	3951,4	-0,25	-9,78	-0,08	-3,11	-0,17	-6,67	+1,29	+50,91
Rendement/ha	4,99	+0,060	+0,003	+0,018	+0,001	+0,042	+0,002	-0,331	-0,017
Colza									
Surface	846,5	+1,19	+10,05	+0,38	+3,19	+0,81	+6,86	-6,17	-52,26
Production	2503,8	+1,03	+25,81	+0,33	+8,19	+0,70	+17,62	-4,03	-100,97
Rendement/ha	2,96	-0,261	-0,008	-0,083	-0,003	-0,178	-0,005	+3,359	+0,099

Unités: Surface en milliers d'hectares; Production en milliers de tonnes; Rendement en tonnes par hectare.

7.3.b - Danemark

	Situation observée	Scénario "Aide prévisionnelle"		Scénario "Ajustement SMG"		Scénario "Ajustement cours mondiaux "		Scénario "Uniformisation des aides"	
	niveaux	en %	en niveau	en %	en niveau	en %	en niveau	en %	en niveau
Blé tendre									
Surface	632,5	-0,03	-0,21	0	0	-0,03	-0,21	+0,27	+1,68
Production	4420,3	-0,03	-1,26	0	0	-0,03	-1,26	+0,22	+9,89
Rendement/ha	6,97	+0,005	0	0	0	+0,005	0	-0,04	-0,003
Orge									
Surface	741,5	-0,77	-5,73	0	0	-0,77	-5,73	+6,08	+45,11
Production	3595,9	-0,72	-25,89	0	0	-0,72	-25,89	+5,67	+203,90
Rendement/ha	4,90	+0,12	+0,006	0	0	+0,12	+0,006	-0,98	-0,048
Colza									
Surface	122,6	+4,85	+5,94	0	0	+4,85	+5,94	-38,16	-46,79
Production	299,8	+4,36	+13,06	0	0	+4,36	+13,06	-26,18	-78,49
Rendement/ha	2,47	0	0	0	0	0	0	+7,27	+0,179

Unités: Surface en milliers d'hectares; Production en milliers de tonnes; Rendement en tonnes par hectare.

7.3.c - Espagne

	Situation observée	Scénario "Aide prévisionnelle"		Scénario "Ajustement SMG"		Scénario "Ajustement cours mondiaux "		Scénario "Uniformisation des aides"	
	niveaux	en %	en niveau	en %	en niveau	en %	en niveau	en %	en niveau
Blé tendre									
Surface	1434,8	-0,15	-2,09	-0,05	-0,66	-0,10	-1,43	+0,58	+8,36
Production	3708,8	-0,11	-3,95	-0,03	-1,25	-0,08	-2,70	+0,43	+15,79
Rendement/ha	2,61	+0,072	+0,002	+0,018	0	+0,054	+0,002	-0,418	-0,011
Orge									
Surface	3580,4	-0,10	-3,74	-0,03	-1,18	-0,07	-2,56	+0,41	+14,96
Production	8230,4	-0,09	-7,08	-0,03	-2,25	-0,06	-4,83	+0,34	+28,30
Rendement/ha	2,32	+0,025	0	+0,007	0	+0,018	0	-0,112	-0,003
Maïs									
Surface	392,3	-0,03	-0,12	-0,01	-0,04	-0,02	-0,08	+0,12	+0,48
Production	3205,5	-0,02	-0,60	-0,005	-0,19	-0,015	-0,41	+0,07	+2,40
Rendement/ha	7,99	+0,009	+0,001	+0,003	0	+0,006	+0,001	-0,040	-0,003
Avoine									
Surface	369,5	-0,08	-0,28	-0,02	-0,09	-0,06	-0,19	+0,30	+1,12
Production	478,8	-0,08	-0,37	-0,02	-0,12	-0,06	-0,25	+0,30	+1,46
Rendement/ha	1,28	+0,007	0	+0,001	0	+0,006	0	-0,044	0
Tournesol									
Surface	1258	+0,50	+6,23	+0,16	+1,98	+0,34	+4,25	-1,98	-24,92
Production	1067,3	+0,48	+5,16	+0,15	+1,64	+0,33	+3,52	+3,11	+33,17
Rendement/ha	0,68	0	0	0	0	0	0	+5,024	+0,044

Unités: Surface en milliers d'hectares; Production en milliers de tonnes; Rendements en tonne par hectare.

7.3.d - France

	Situation observée	Scénario "Aide prévisionnelle"		Scénario "Ajustement SMG"		Scénario "Ajustement cours mondiaux "		Scénario "Uniformisation des aides"	
		en %	en niveau	en %	en niveau	en %	en niveau	en %	en niveau
Blé tendre									
Surface	4643	-0,19	-8,81	-0,05	-2,50	-0,14	-6,31	+1,21	+56,29
Production	32461	-0,12	-40,54	-0,03	-11,50	-0,09	-29,04	+0,80	+258,89
Rendement/ha	6,98	+0,057	+0,004	+0,016	+0,001	+0,041	+0,003	-0,36	-0,025
Orge									
Surface	1575,5	-0,47	-7,48	-0,13	-2,12	-0,34	-5,36	+3,03	+47,76
Production	9322,2	-0,38	-35,46	-0,11	-10,05	-0,27	-25,41	+2,43	+226,40
Rendement/ha	5,91	+0,090	+0,005	+0,028	+0,002	+0,062	+0,003	-0,58	-0,034
Maïs									
Surface	1773	-0,16	-2,90	-0,05	-0,82	-0,11	-2,08	+1,05	+18,54
Production	14710,4	-0,11	-16,61	-0,03	-4,71	-0,08	-11,90	+0,72	+106,07
Rendement/ha	8,29	+0,05	+0,004	+0,015	+0,001	+0,035	+0,003	-0,32	-0,026
Colza									
Surface	689,4	+1,39	+9,58	+0,39	+2,72	+1,00	+6,86	-8,88	-61,25
Production	2189,4	+1,14	+25,00	+0,32	+7,09	+0,82	+17,91	-4,75	-103,95
Rendement/ha	3,12	-0,15	-0,005	-0,06	-0,002	-0,09	-0,003	+3,54	+0,11
Tournesol									
Surface	861,9	+1,17	+10,07	+0,33	+2,86	+0,84	+7,21	-7,45	-64,22
Production	1897,5	+1,09	+20,76	+0,31	+5,89	+0,78	+14,87	-3,63	-68,79
Rendement/ha	2,21	-0,100	-0,002	-0,04	-0,001	-0,058	-0,001	+4,21	+0,093
Pois protéag.									
Surface	608,8	-0,07	-0,45	-0,02	-0,13	-0,05	-0,32	+0,47	+2,87
Production	3093,3	-0,05	-1,47	-0,01	-0,42	-0,04	-1,05	+0,30	+9,37
Rendement/ha	5,10	+0,047	+0,002	+0,013	0	+0,034	+0,002	-0,305	-0,016

Unités: Surface en milliers d'hectares; Production en milliers de tonnes; Rendements en tonne par hectare.

7.3.e - Italie

	Situation observée	Scénario "Aide prévisionnelle"		Scénario "Ajustement SMG"		Scénario "Ajustement cours mondiaux "		Scénario "Uniformisation des aides"	
		en %	en niveau	en %	en niveau	en %	en niveau	en %	en niveau
Blé tendre									
Surface	808,8	-1,47	-11,93	-0,68	-5,49	-0,79	-6,44	+7,81	+63,13
Production	3736,4	-1,18	-44,15	-0,54	-20,32	-0,64	-23,83	+6,25	+233,64
Rendement/ha	4,62	+0,317	+0,015	+0,170	+0,008	+0,147	+0,007	-1,408	-0,065
Orge									
Surface	384,4	-0,96	-3,70	-0,44	-1,71	-0,52	-1,99	+5,10	+19,60
Production	1433,8	-0,87	-12,45	-0,40	-5,73	-0,47	-6,72	+4,59	+65,86
Rendement/ha	3,72	+0,051	+0,002	+0,026	+0,001	+0,025	+0,001	-0,274	-0,010
Maïs									
Surface	962,1	-0,16	-1,56	-0,07	-0,72	-0,09	-0,84	+0,86	+8,24
Production	8750,2	-0,12	-10,68	-0,06	-4,92	-0,06	-5,76	+0,65	+56,51
Rendement/ha	9,07	+0,037	+0,003	+0,018	+0,001	+0,019	+0,002	-0,187	-0,017
Tournesol									
Surface	181,9	+3,92	+7,13	+1,81	+3,28	+2,11	+3,85	-23,67	-43,05
Production	400,3	+3,43	+13,71	+1,58	+6,31	+1,85	+7,40	-18,96	-75,90
Rendement/ha	2,22	-0,550	-0,012	-0,308	-0,007	-0,242	-0,005	+5,761	+0,128
Soja									
Surface	257,8	+3,90	+10,06	+1,80	+4,63	+2,10	+5,43	-18,59	-47,92
Production	910,3	+3,64	+33,14	+1,68	+15,26	+1,96	+17,88	-10,29	-93,66
Rendement/ha	3,59	+0,226	+0,008	+0,050	+0,002	+0,176	+0,006	+2,818	+0,101

Unités: Surface en milliers d'hectares; Production en milliers de tonnes; Rendement en tonnes par hectare.

7.3.f - U.K.

	Situation observée	Scénario "Aide prévisionnelle"		Scénario "Ajustement SMG"		Scénario "Ajustement cours mondiaux "		Scénario "Uniformisation des aides"	
		en %	en niveau	en %	en niveau	en %	en niveau	en %	en niveau
Blé tendre									
Surface	1923,8	-0,11	-2,21	-0,05	-1,07	-0,06	-1,14	+0,53	+10,15
Production	14504	-0,09	-13,59	-0,04	-6,62	-0,05	-6,97	+0,43	+62,52
Rendement/ha	7,54	+0,014	+0,001	+0,007	+0,0005	+0,007	+0,0005	-0,064	-0,005
Orge									
Surface	1227	-0,57	-6,98	-0,28	-3,40	-0,29	-3,58	+2,62	+32,14
Production	6875	-0,48	-33,08	-0,23	-16,11	-0,25	-16,97	+2,21	+152,20
Rendement/ha	5,59	+0,112	+0,006	+0,059	+0,003	+0,053	+0,003	-0,486	-0,027
Colza									
Surface	415	+2,21	+9,19	+1,08	+4,48	+1,13	+4,71	-10,19	-42,29
Production	1237,4	+1,98	+24,47	+0,96	+11,92	+1,02	+12,55	-8,84	-109,44
Rendement/ha	2,98	-0,914	-0,027	-0,484	-0,014	-0,430	-0,013	+4,693	+0,140

Unités: Surface en milliers d'hectares; Production en milliers de tonnes; Rendement en tonnes par hectare.

7.1.6 Conclusions relatives aux effets du régime d'aide sur l'offre de céréales

Lors de la réforme de la Politique Agricole Commune de 1992, les oléagineux ont été inclus dans l'Organisation Commune de Marché des grandes cultures (céréales, oléagineux, protéagineux). Cependant, le système d'aide appliqué à ces cultures a continué de différer sur plusieurs points importants de celui des céréales:

- Les prix de référence et le mécanisme de l'intervention qui en est l'instrument ont été abolis pour les oléagineux alors qu'ils étaient maintenus pour les céréales;
- L'aide directe aux oléagineux a été fixée à un niveau sensiblement plus élevé que celui de l'aide aux céréales;
- Mais l'aide directe aux oléagineux était susceptible de révisions lorsque le cours mondial de ces graines s'écartait de plus de 8% de son niveau prévisionnel, et de sanctions à la baisse s'il advenait que la superficie cultivée dépassait le plafond convenu dans le cadre de l'accord de Blair House.

Les simulations effectuées avec l'aide du modèle MECOP confirment qu'il y a bien concurrence au sein de la SCOP entre céréales et oléagineux, et que des modifications dans le niveau des aides tendent à induire des substitutions entre ces deux groupes de cultures.

Les simulations suggèrent en particulier que les ajustements à la baisse opérés sur le taux de l'aide aux oléagineux du fait d'un niveau des cours internationaux inférieur au cours prévisionnel, ou du fait de dépassements de la SMG, ont suscité une certaine expansion des superficies cultivées en céréales et de la production correspondante au détriment des oléagineux. Mais ces effets ont été de faible ampleur: la superficie cultivée en oléagineux dans l'ensemble des six grands pays producteurs est inférieure de 68.000 hectares à ce qu'elle aurait hypothétiquement été en l'absence d'ajustement des aides; ces 68.000 hectares libérés par les cultures oléagineuses sont allés aux cultures de céréales, dont les différentes variétés, à l'exception du maïs, ont progressé dans des proportions comparables.

Un ajustement des aides directes aux oléagineux sur celles accordées aux céréales, comme le prévoient les mesures Agenda 2000, aurait eu des effets nettement plus amples avec un recul de la surface cultivée en oléagineux de plus de 380.000 hectares (-8,3%) contrebalancée par une augmentation du même ordre de grandeur de la surface cultivée en céréales, une fois encore dans des proportions assez semblables d'une variété à l'autre maïs excepté. En termes de production, les simulations permettent d'évaluer à 1.668,9 milliers de tonnes en moyenne annuelle le surcroît de production de céréales qui aurait été produit sur ces 380.000 hectares. Or sur la moyenne des années 1994-2000, les stocks publics de céréales se sont élevés à 8.964,5 milliers de tonnes⁵, entre un minimum à 1,7 millions de tonnes en 1996 et des maxima à plus de 10 millions de tonnes en 1994, 1998 et 1999. On peut donc considérer que dans l'hypothèse d'un ajustement de l'aide directe aux cultures oléagineuses sur le taux appliqué aux céréales, les stocks publics de céréales auraient été supérieurs d'un peu plus de 15% au niveau effectivement observé.

Il ressort clairement de ces analyses que le régime d'aide oléagineux appliqué pendant les années 1992-1999, notamment l'allocation à ces cultures d'un taux d'aide directe supérieur à celui qui est alloué aux cultures céréalières, a contribué de manière significative à la maîtrise de la production de céréales.

⁵ Source : Commission Européenne, Avant-Projet de Budget pour l'exercice 2002, FEOGA, section Garantie.

7.2 La méconnaissance du niveau exact de l'aide a-t-elle eu une incidence notable sur le choix de la culture 'oléagineux'?

7.2.1 Introduction

Compréhension de la question

L'organisation de marché des grandes cultures instituée par la réforme de 1992, qui est restée d'application pendant toute la période 1993-1999 couverte par la présente étude, maintient deux différences essentielles entre les régimes appliqués aux céréales et aux cultures oléagineuses:

- Les prix intérieurs des céréales sont protégés à la baisse par un mécanisme d'intervention sur les marchés, alors que les prix des graines oléagineux peuvent varier sans limite sous l'influence des variations des cours de ces produits sur le marché international;
- Les aides directes à l'hectare versées aux producteurs de céréales sont fixes, région par région, alors que les aides aux producteurs d'oléagineux dans une région donnée sont susceptibles de varier en fonction de deux éléments - le niveau des prix internationaux comparé à un prix de référence prévisionnel, et les dépassements éventuels de la Superficie Maximum Garantie -, et ne sont donc connues qu'a posteriori, bien après que les agriculteurs ont pris leurs décisions d'ensemencement.

La question évaluative vise à apprécier dans quelle mesure ce second facteur d'incertitude a pu influencer sur les décisions des agriculteurs de mettre en culture des graines oléagineuses.

Indicateurs

Au cours des enquêtes dans les Etats membres, la question des incidences de la méconnaissance du niveau de l'aide sur les décisions de production des agriculteurs a été systématiquement posée aux informateurs susceptibles d'avoir sur cette question un avis autorisé: Ministères de l'Agriculture et organisations professionnelles agricoles⁶. Elle a suscité de nombreux commentaires sur la discrimination dont souffriraient les cultures oléagineuses en regard des cultures céréalières du fait l'absence d'un mécanisme d'intervention. En revanche, les incertitudes qui pèsent sur le niveau exact de l'aide au moment où les agriculteurs prennent leurs décisions d'ensemencement n'a jamais été citée comme un facteur exerçant une influence notable sur ces décisions.

On ne peut que prendre acte de cette réponse négative. Toutefois, pour tenter de l'étayer, on s'efforcera de mesurer l'ampleur du risque auquel les ajustements de l'aide aux oléagineux soumettent le revenu des agriculteurs.

La marge brute à l'hectare apportée par la culture de graines oléagineuses s'exprime à travers la formule suivante:

$$\mathbf{MB = RDT * P + AIDE - C}$$

⁶ On trouvera en annexe le Guide d'enquête utilisé lors des entretiens avec les spécialistes des ministères de l'Agriculture.

Où MB est la marge brute par hectare, RDT le rendement de la culture, P le prix de marché de la graine, AIDE l'aide directe à l'hectare financée par le budget communautaire et C les coûts de production (charges variables).

Dans l'optique retenue ici, les coûts de production peuvent être considérés comme certains. Ils dépendent en effet des anticipations que font les agriculteurs sur le produit de leur récolte, mais non pas du niveau effectif de ce produit. Les autres facteurs, qui forment le produit brut de la culture, sont en revanche aléatoires. Rendements, prix et taux de l'aide ne sont pas connus lorsque l'agriculteur prend ses décisions d'ensemencement.

Les risques qui pèsent sur la marge brute des cultures oléagineuses sont donc entièrement concentrés sur les variables de rendement, de prix et d'aide et s'expriment à travers des variations aléatoires du produit brut par hectare. Ce sont donc ces variations qu'il convient d'étudier en s'attachant plus particulièrement à celles qui sont liées à l'aide directe.

En pratique, on commencera par examiner l'impact sur le produit brut à l'hectare des producteurs d'oléagineux des ajustements de l'aide directe en fonction de l'écart entre le niveau des prix internationaux et le prix de référence prévisionnel.

Dans un second temps, on comparera sur la période 1993-1998 la variabilité du produit brut par hectare des céréales et des oléagineux, en distinguant dans cette variabilité ce qui tient aux variations des rendements, aux fluctuations des prix, et aux ajustements de l'aide directe.

7.2.2 Incidences sur le produit brut des variations de l'aide en fonction du prix de marché

Le mécanisme d'ajustement de l'aide directe en fonction de l'écart entre les cours internationaux des graines oléagineuses et le prix de référence prévisionnel est le suivant (Cf. Chapitre 3, § 3.3.2):

- Si l'écart entre le prix de référence prévisionnel et le prix international observé est inférieur à 8% en positif ou en négatif, l'aide aux producteurs est égale à l'aide prévisionnelle;
- Si le prix international est supérieur de plus de 8% au prix de référence prévisionnel, l'aide est abaissée de l'écart en pourcentage entre ces deux prix diminuée de 8%;
- Si, à l'opposé, le prix international est inférieur de plus de 8% au prix de référence prévisionnel, l'aide est augmentée de l'écart en pourcentage entre ces deux prix diminuée de 8%.

Si l'on note Pp le prix de référence prévisionnel, AIDEp l'aide prévisionnelle, et Pd et AIDEd respectivement le prix observé et l'aide ajustée, ce mécanisme d'ajustement de l'aide peut être formulé comme suit:

Si Pd inférieur à Pp de 8% ou plus:

$$\begin{aligned} \text{AIDEd} &= \text{AIDEp} + \text{AIDEp} * (\text{Pp} - \text{Pd}) / \text{Pp} - \text{AIDEp} * 0,08 \\ \text{AIDEd} &= \text{AIDEp} * (1,92 - \text{Pd}/\text{Pp}) \end{aligned}$$

Si Pd est compris entre 0,92*Pp et 1,08*Pp:

$$\text{AIDEd} = \text{AIDEp}$$

Si Pd est supérieur à Pp de 8% ou plus:

$$\begin{aligned} \text{AIDEd} &= \text{AIDEp} - \text{AIDEp} * (\text{Pd} - \text{Pp}) / \text{Pp} + \text{AIDEp} * 0,08 \\ \text{AIDEd} &= \text{AIDEp} * (2,08 - \text{Pd}/\text{Pp}) \end{aligned}$$

La formule de calcul du produit brut s'écrit pour sa part

$$\mathbf{PB = RDT * P + AIDEd}$$

Dans laquelle P est le prix auquel les agriculteurs vendent leurs graines. Des graines oléagineuses pouvant être importées dans l'Union Européenne hors droits de douane, on peut considérer que ce prix est très voisin ou identique au prix international observé qui entre dans le calcul de l'aide définitive. On postulera donc que $P = P_d$.

Dès lors, la formule de calcul de produit brut entièrement développée s'écrit:

$$\mathbf{PB = RDT * P_d + AIDEd}$$

l'aide directe définitive AIDEd étant calculée comme indiquée plus haut.

Pour des niveaux donnés du rendement, du prix de référence prévisionnel, et de l'aide prévisionnelle, ces formules permettent de calculer le Produit Brut par hectare pour tout niveau du prix international des oléagineux. Elles permettent donc d'apprécier l'influence sur ce Produit Brut des variations conjointes de ce prix et des ajustements de l'aide qui lui sont liés.

Nous avons mené ce calcul pour un rendement de 2,36 tonnes par hectare, l'aide prévisionnelle correspondante de 433,5 Euros par hectare, le prix de référence prévisionnel actuellement en vigueur, soit 196,8 Euros par tonne, et pour une série de valeurs du prix international allant de 10 à 400 Euros par tonne. Le graphique 7.1 met en évidence les mouvements opposés du produit brut de marché (Rendement * Prix) et de l'aide. Le graphique 7.2 présente la résultante de ces évolutions sur le Produit Brut. Le choix d'autres valeurs pour le rendement, l'aide prévisionnelle et le prix de référence prévisionnel ne modifieraient pas l'aspect général de ces graphiques, mais ne ferait que déplacer les courbes le long de l'axe des abscisses.

Cet exercice montre clairement que l'ajustement de l'aide directe aux producteurs d'oléagineux en fonction du niveau des prix des graines oléagineuses sur le marché international atténue très fortement l'impact de ces variations de prix sur le produit brut fourni par ces cultures.

C'est ainsi, par exemple, que pour un prix chutant de près de 50%, de 196,8 Euros par tonne à 100 Euros par tonne, le produit de marché varie dans la même proportion, de 464,5 Euros par hectare à 236,0 Euros par hectare, mais l'aide augmente pour sa part de 41%, de 433,5 Euros par hectare à 612,1 Euros par hectare, de sorte que la baisse du produit total est limitée à 5,6%, de 898,0 Euros à 848,1 Euros.

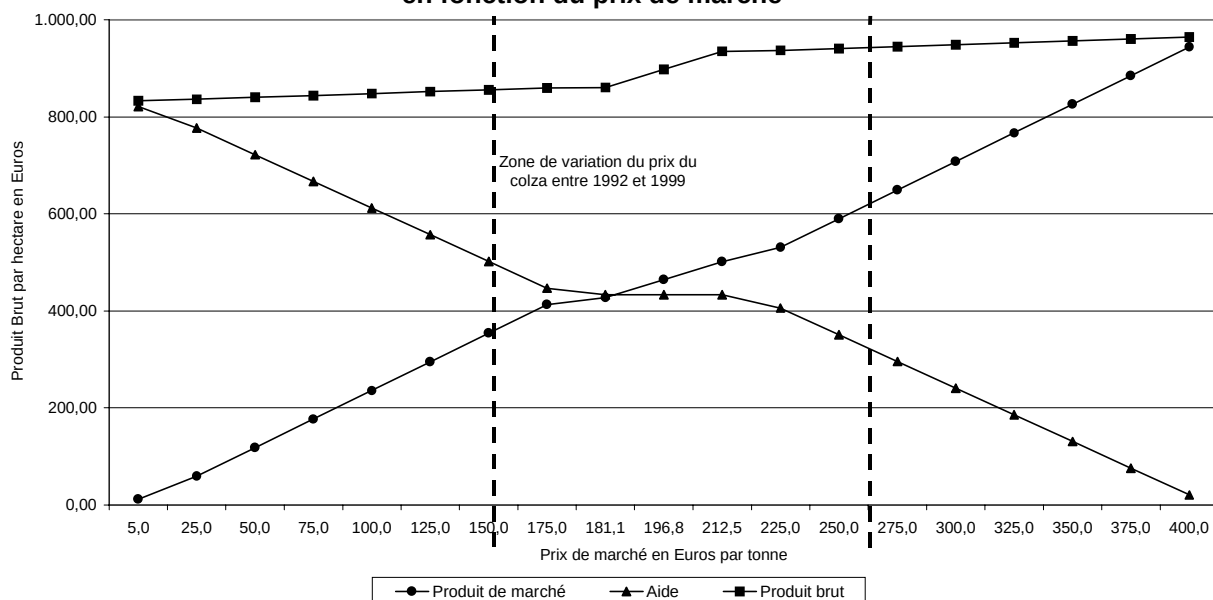
Mais ce système est symétrique. S'il protège les agriculteurs contre les risques d'une forte baisse des prix des graines oléagineuses, il ne leur permet pas de tirer pleinement avantage d'une forte hausse de ces prix. Lorsque le prix augmente de 50%, de 198,6 Euros par tonne à 300 Euros par tonne, le produit total n'augmente pour sa part que de 5,6%.

C'est seulement lorsque le prix des graines varie à l'intérieur d'une fourchette de plus ou moins 8% de part et d'autre du prix de référence prévisionnel, que les incidences de ces variations de prix se répercutent pleinement, à la hausse comme à la baisse, sur le produit et la marge bruts des producteurs.

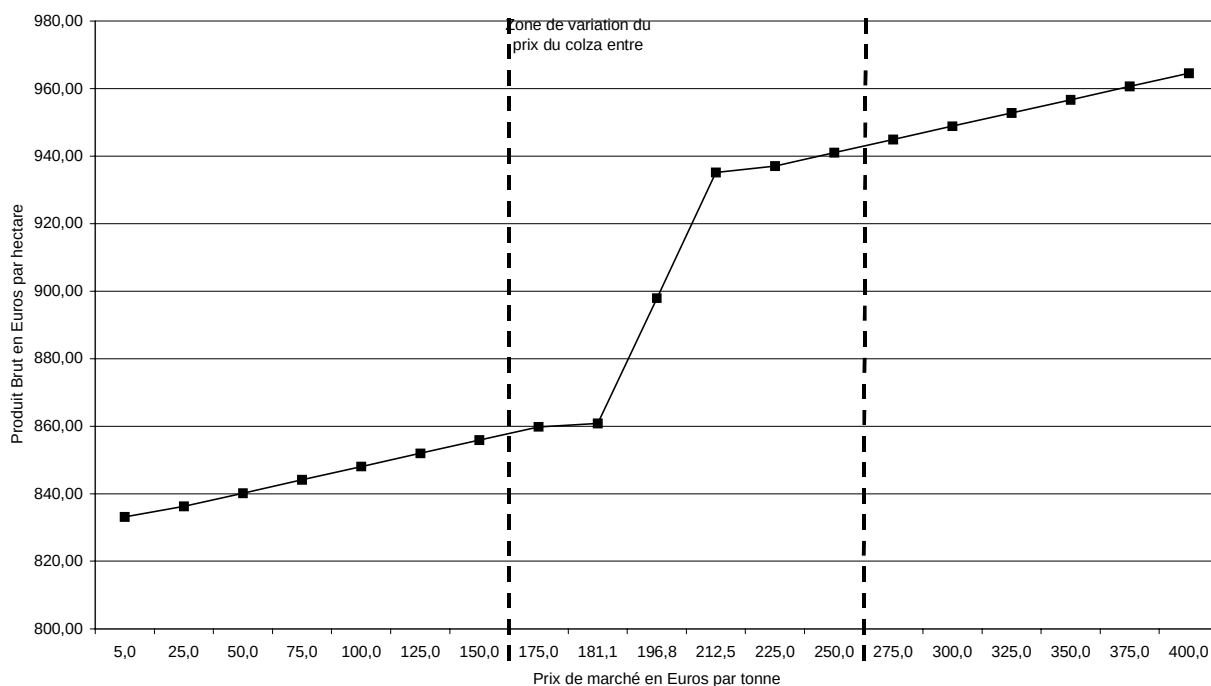
On notera que pendant la période 1992-1999 les prix à l'importation du colza ont varié entre un minimum de 162,3 Ecus par tonne en 1992 et un maximum de 262,7 Ecus par tonne en 1998, la

moyenne sur la période s'établissant à 226,8 Ecus par tonne, soit à un niveau sensiblement supérieur au prix international de référence retenu comme pivot du système d'aide.

Graphique 7.1 - Produit de marché, aide directe et produit total des cultures oléagineuses en fonction du prix de marché



Graphique 7.2 - Produit Brut total des cultures oléagineuses en fonction du prix de marché



7.2.3 Variabilité comparée du produit brut des cultures d'oléagineux et de céréales

Les données sur les rendements et les prix à la production disponibles dans la base de données CRONOS d'Eurostat permettent de calculer le produit brut de marché de certaines cultures oléagineuses et céréalières dans certains pays.

La connaissance des rendements moyens nationaux de référence et des ajustements opérés sur les aides aux oléagineux au titre des écarts entre prix international et prix de référence ou du fait de dépassements de la SMG permettent par ailleurs de calculer l'aide directe moyenne à l'hectare de culture oléagineuse par année et par pays.

Sur cette base, nous avons calculé sur la période 1993-1998 pour un certain nombre de cultures oléagineuses dans un certain nombre de pays, et pour le blé à titre de comparaison, le produit brut par hectare de ces cultures et sa variabilité au cours de la période.

Afin par ailleurs d'apprécier les contributions propres à cette variabilité globale des variations qui affectent les rendements, le prix de marché, et le taux de l'aide directe, nous avons repris ces calculs en maintenant stable à sa valeur moyenne deux des trois variables entrant dans la formation du produit brut, et en retenant pour la dernière ses valeurs observées.

Les résultats de ces calculs sont présentés dans le tableau 7.4 ci-après. Ils mettent en évidence:

- Que la variabilité globale du produit brut est en règle générale plus élevée pour les oléagineux que pour le blé. Ainsi, les coefficients de variation du colza s'échelonnent entre 11,1 et 13,1%, alors que ceux du blé dans les mêmes pays vont de 5,1 à 8,6%. Le tournesol en France fait cependant exception;
- Que la variabilité du produit due aux seules fluctuations des rendements est également plus forte pour les oléagineux que pour les céréales, le tournesol en France faisant de nouveau exception. On notera à cet égard la très forte variabilité du produit induite en Espagne par les variations de rendement, tant pour le tournesol que pour le blé;
- Qu'à l'inverse, pendant la période considérée, les fluctuations de prix ont été un facteur de variabilité du produit brut plus important pour le blé (coefficients de variation de 6,4% à 8,1%) que pour les oléagineux (2,2 à 4,6%);
- Que le taux de l'aide est pour les oléagineux un facteur sensible de variabilité du produit brut (coefficients de variation de 4,5 à 9,2%) alors que ce n'est évidemment pas le cas pour le blé qui bénéficie d'une aide fixe;
- Qu'enfin, la variabilité globale du produit est inférieure à la somme des variabilités partielles. C'est vrai pour le blé, mais ça l'est davantage encore pour les oléagineux pour lesquelles les ajustements de l'aide, comme on l'a montré dans le paragraphe précédent, ont un effet compensateur de l'impact des variations de prix.

Tableau 7.4 - Variabilité du produit brut des cultures oléagineuses et du blé au cours de la période 1993-1998

	Produit Brut moyen 1993-1998	Variabilité totale observée		Rendement variable		Prix variable		Aide variable	
		Ecart-type	Coefficient de variation (%)	Ecart-type	Coefficient de variation (%)	Ecart-type	Coefficient de variation (%)	Ecart-type	Coefficient de variation (%)
COLZA									
Allemagne	1065,2	139,7	13,1	75,8	7,1	48,9	4,6	71,9	6,8
Danemark	994,1	110,5	11,1	83,7	8,4	22,1	2,2	44,7	4,5
France	1085,2	124,7	11,5	63,9	5,9	42,8	3,9	52,6	4,8
Royaume-Uni	1120,8	134,6	12,0	77,5	6,9	50,1	4,5	67,9	6,1
TOURNESOL									
Espagne	344,2	91,3	26,5	84,9	24,7	11,6	3,4	31,6	9,2
France	927,5	52,2	5,6	18,9	2,0	21,8	2,3	52,6	5,7
Italie	877,4	ND	ND	32,0	3,6	ND	ND	66,9	7,6
SOJA									
Italie	1229,0	ND	ND	51,6	4,2	ND	ND	66,9	5,4
BLE									
Allemagne	1157,1	77,7	6,7	38,5	3,3	74,4	6,4	0,0	0,0
Danemark	1181,3	94,3	8,0	47,4	4,0	77,5	6,6	0,0	0,0
Espagne	556,5	73,9	13,3	89,5	16,1	39,1	7,0	0,0	0,0
France	1185,2	65,4	5,5	58,6	4,9	84,7	7,1	0,0	0,0
Italie	940,5	47,6	5,1	36,7	3,9	76,5	8,1	0,0	0,0
Royaume-Uni	1281,1	110,3	8,6	42,0	3,3	89,5	7,0	0,0	0,0

Source: Calculs ADE-INRA sur données Eurostat

Coefficient de variation: Ecart-type / Moyenne en %

7.2.3 Conclusions relatives aux effets de la méconnaissance du niveau exact de l'aide

Les personnes interrogées au cours des enquêtes dans les Etats membres considèrent que les incertitudes qui pèsent sur le niveau de l'aide aux oléagineux au moment où les agriculteurs prennent leurs décisions d'ensemencement n'ont pas d'incidence notable sur ces décisions.

Ces informateurs, en revanche, affirment que l'absence de mécanisme d'intervention soumet les producteurs d'oléagineux à un risque élevé et peut dissuader certains agriculteurs de pratiquer ces cultures ou les inciter à en limiter l'extension.

Cette seconde affirmation est mal fondée. L'ajustement de l'aide en fonction du prix international des oléagineux limite en effet considérablement le risque de prix auquel sont assujettis les producteurs d'oléagineux. S'il y a discrimination à l'endroit des oléagineux, celle-ci tient bien davantage au fait que ce mécanisme d'ajustement de l'aide empêche les producteurs de bénéficier pleinement des hausses des prix internationaux dans les périodes où il y a tension sur le marché international.

Il reste que, en dépit de la compensation du risque de prix par l'ajustement de l'aide directe, la variabilité du produit brut observée sur la période 1993-1998 est plus forte pour les oléagineux que pour une culture céréalière comme le blé. Cela tient pour une part aux ajustements de l'aide du fait de dépassements de la SMG intervenus à trois reprises, en 1993/94, 1997/98 et 1999/00, ajustements qui ont affecté le produit brut et la marge des producteurs dans les Etats membres à l'origine de ces dépassements. Mais le fait même que ces dépassements ont eu lieu indique bien que l'aléa sur le niveau de l'aide n'a pas exercé sur les producteurs un effet fortement dissuasif. Par ailleurs, la variabilité relativement forte du produit brut des oléagineux tient également à une variabilité du rendement sensiblement plus forte pour ces cultures que pour les céréales.

En définitive, bien que l'aide directe ait une part très importante dans le produit brut des cultures oléagineuses, il paraît douteux que les aléas sur le niveau final de cette aide puissent avoir une incidence notable sur les décisions de producteurs.

7.3 Le régime d'aide oléagineux a-t-il contribué de manière significative à l'amélioration des pratiques agricoles dans les régions de production?

7.3.1 Introduction

Compréhension de la question

Jusqu'au début des années 90, la recette des producteurs d'oléagineux dépendait exclusivement de la vente de la graine sur le marché, les prix des différentes graines oléagineuses étant toutefois soutenus par un mécanisme d'intervention qui s'opposait à ce que ces prix baissent en-deçà d'un niveau minimum.

Après réforme, la recette des producteurs d'oléagineux à destination alimentaire continue de dépendre du produit de la vente des graines, dont les prix de marché sont désormais sous

l'influence directe des cours mondiaux et s'inscrivent en forte baisse par rapport à la situation antérieure. Mais cette dépendance n'est plus que partielle. Conjointement au produit de marché, la recette des producteurs provient également des aides directes à l'hectare financées par le budget communautaire, ceci dans une proportion dont on a noté plus haut (Cf. Chapitre 6, § 6.2) qu'elle se situe selon les pays de 40% à près de 70%.

Ce changement du régime d'aide aux oléagineux est susceptible d'avoir influé de deux manières sur les pratiques agricoles.

D'une part, la rentabilité des cultures oléagineuses comparativement aux cultures alternatives a pu être modifiée. Si, comme cela est communément admis, les agriculteurs sont guidés dans leurs choix de production par la volonté de maximiser la marge brute globale dégagée par leur exploitation, cette modification de la rentabilité des oléagineux aura induit une modification de la place occupée par ces cultures dans la surface totale en terres arables (assolement) et, par voie de conséquence, par une modification dans la succession des cultures sur une même parcelle (rotation). Cet aspect a été examiné dans le chapitre précédent et au paragraphe 7.1 ci-dessus. On y reviendra ici de manière beaucoup plus sommaire.

D'autre part, la baisse du prix des graines oléagineuses a modifié les rapports de prix entre ces graines et les différents intrants utilisés pour leur production. Or, on admet communément que l'efficacité des intrants agricoles, toutes choses égales par ailleurs⁷, est soumise à la loi des rendements décroissants. En clair, le surcroît de production que permet d'obtenir une unité d'intrant supplémentaire décroît avec le volume total d'intrant utilisé. Dans ces conditions, le niveau de consommation d'intrants à partir duquel le surcroît de recette obtenu par l'utilisation d'une unité supplémentaire d'intrant égalise tout juste le coût de cette unité d'intrant additionnelle diminue avec la baisse du rapport entre prix des graines et prix des intrants. Il devrait logiquement en résulter un recul de la consommation d'intrants.

Indicateurs

Bien que la notion d'assolement n'ait véritablement de sens qu'au niveau des exploitations agricoles considérées individuellement, on peut à la limite parler d'assolement régional ou même national lorsque l'on examine la part prise par différentes cultures dans la superficie agricole utile d'une région ou d'une nation. Cette extension du concept doit toutefois être maniée avec prudence. Un élargissement de la part des oléagineux dans la surface cultivée d'une grande région peut refléter une tendance générale aux exploitations de cette région à accroître la part de leurs terres dévolue à ces cultures, et par suite un retour plus fréquent des oléagineux dans les rotations pratiquées par les agriculteurs. Mais ce phénomène peut également être la conséquence d'un mouvement de polarisation entre d'une part des exploitations ou des sous-régions qui font une place croissante aux oléagineux, et d'autres qui, au contraire, tendent à abandonner ces cultures. Les indications fournies par la statistique doivent donc être confrontées aux appréciations qualitatives des spécialistes.

La difficulté à définir des indicateurs statistiques est plus grande encore s'agissant de la consommation d'intrants agricoles. Si l'on dispose en effet de statistiques sur la consommation d'engrais, mais non pas des autres intrants, rien ne permet d'affecter cette consommation d'engrais aux différentes cultures. Ici encore, le recours aux avis de spécialistes s'impose.

⁷ Et notamment en l'absence d'amélioration du potentiel productif des semences mises à la disposition des producteurs par les sélectionneurs.

7.3.2 Assolements et rotations

Sur l'ensemble des six pays qui ont fait l'objet d'un examen plus précis dans le cadre de cette étude, la part des cultures oléagineuses, y inclus les cultures à destination non-alimentaire, dans la surface dévolue aux grandes cultures (céréales, oléagineux, protéagineux) a légèrement augmenté, de 13,5% à 14,3%, entre les années qui précèdent la réforme et la fin des années 90.

Tableau 7.5 - Part des oléagineux dans la superficie en grandes cultures en %

	Allemagne	Danemark	Espagne	France	Italie	Royaume- Uni	Ensemble
1989-1991	10,1	12,6	14,4	15,6	12,1	9,8	13,5
1997-1999	14,5	7,0	13,2	17,8	12,9	10,6	14,3

Source: Eurostat

Ce mouvement global est la résultante de tendances divergentes entre des pays, notamment l'Allemagne et la France, où la part des oléagineux dans la sole de grandes cultures a nettement augmenté, du fait notamment du développement des oléagineux à destination non-alimentaire, et d'autres pays, tels le Danemark ou l'Espagne, où elle a au contraire diminué.

Les analyses présentées dans le chapitre 6 relatif à la profitabilité des cultures d'oléagineux suggèrent que les évolutions intervenues dans ce domaine résultent beaucoup moins des effets directs du nouveau régime d'aide sur la profitabilité des cultures oléagineuses, que des effets d'autres facteurs, notamment de l'évolution comparée des rendements entre oléagineux et céréales.

Lors des enquêtes menées dans les Etats membres, les évaluateurs ont systématiquement posé aux interlocuteurs susceptibles d'avoir un avis autorisé, notamment aux Ministères de l'Agriculture et aux organisations professionnelles agricoles, la question des effets de la réforme de 1992 sur les assolements et les rotations pratiquées par les producteurs d'oléagineux et autres grandes cultures.

Dans tous les cas, l'opinion recueillie a été que cette réforme n'a eu à cet égard aucun effet d'ampleur significative. Les spécialistes confirment que le changement du régime d'aide n'a pas eu d'effet notable sur la profitabilité des cultures oléagineuses, et que les développements ou reculs de ces cultures sont bien davantage la conséquence de facteurs étrangers à la réforme. Il en résulte que les rotations qui, au-delà des strictes considérations de profitabilité, prennent également en compte d'autres aspects (répartition des travaux agricoles dans l'année, influence sur la structure de sols, influence sur le développement des cultures adventices, fourniture ou non de litière pour les animaux d'élevage, etc.) n'ont pas fondamentalement changé.

A contrario, les spécialistes interrogés attendent des effets importants de la mise en application des mesures Agenda 2000. En Allemagne, notamment, des simulations ont été faites en vue de déterminer, pour différentes régions, quelles modifications cette réforme pourrait apporter aux rotations.

A titre d'exemple, des travaux ont été menés par des chercheurs de l'Université Christian Albrechts de Kiel sur la marge comparée de diverses rotations à base de blé, orge, avoine, colza, pois⁸. Ces

⁸ Dr O.Christen & Dr K.Sieling: Im Zweifel für den Raps.—DLG-Mitteilungen, 8/1999

travaux s'appuient sur les rendements enregistrés en longue période sur des parcelles cultivées selon divers types de rotations, ce qui permet de prendre en compte les effets que peut avoir une culture sur le rendement de la culture suivante. Les auteurs notent ainsi que le rendement du blé en monoculture est en moyenne inférieur de 10 Quintaux par hectare au rendement de cette même céréale en succession d'une culture de colza.

Sur cette base, l'étude conclut que, dans les conditions agro-climatiques de l'Allemagne du Nord, en l'absence d'aide directe ou pour des niveaux d'aide identiques pour les oléagineux et les céréales, la monoculture du blé, en dépit de son impact négatif sur les rendements, fournit une marge brute à l'hectare supérieure à celle de rotations incluant des cultures de colza aussi longtemps que le rapport de prix entre colza et prix du blé est inférieur à 1,8. Pour un prix du colza compris entre 1,8 et 2,0 fois le prix du blé, la rotation dégageant la marge la plus élevée est de type Colza-Blé-Blé. Au-delà d'un ratio de prix de 2,0 l'avantage va aux rotations Colza-Colza-Blé-Blé et Colza-Blé.

Il semble, au vu de ces résultats, que dans les conditions particulières de l'Allemagne du Nord la différenciation des aides directes entre oléagineux et céréales, mais aussi le niveau relativement élevé des cours internationaux des graines oléagineuses pendant l'essentiel des années 90, ont contribué au maintien de rotations multi-cultures incluant du colza. Par contre, l'alignement des aides aux oléagineux sur les aides aux céréales, s'il n'est pas corrigé par un écart de prix suffisant entre celles-ci et les céréales, pourrait amener les agriculteurs à opter pour la monoculture du blé, ou à tout le moins pour des rotations faisant au colza une place beaucoup moins importante que ce n'est le cas aujourd'hui. Les auteurs de cette étude se montrent toutefois très prudents. Ils soulignent que de multiples facteurs autres que la profitabilité des cultures entrent dans le choix des assolements et sont de nature à prévenir une évolution brutale vers la monoculture du blé.

Pour le sujet qui nous occupe ici, on retiendra de ces différents éléments que le régime d'aide appliqué dans les années 1992-1999, en maintenant une profitabilité favorable des cultures oléagineuses, a favorisé le maintien de rotations multi-cultures faisant alterner céréales et oléagineux.

7.3.3 La consommation d'intrants

Les informateurs interrogés au cours des missions dans les Etats membres notent en règle générale une tendance au plafonnement ou à la diminution de la consommation d'engrais. Cette tendance n'est pas propre aux oléagineux. Elle s'observe sur l'ensemble des grandes cultures et est selon toute vraisemblance une conséquence logique de la diminution des prix de marché consécutive à l'entrée en application de la réforme des systèmes d'aide aux grandes cultures. C'est ainsi, par exemple, que selon une étude danoise⁹ le niveau optimal d'utilisation d'azote pour la production de colza a diminué, à prix constant de l'engrais, de 157 Kg par hectare à 117 Kg pour le colza de printemps, et de 186 Kg à 167 Kg pour le colza d'hiver.

Certains informateurs cependant attribuent une responsabilité majeure dans cette tendance à la diminution de la consommation d'engrais à la mise en application de réglementations spécifiques visant à la protection de l'environnement.

Ainsi, au Danemark, des normes de consommation d'engrais ont été introduites depuis 1993/94 aux fins de réduire l'utilisation d'engrais azotés par l'agriculture. Ces normes sont fonction de la localisation des exploitations, du niveau des rendements, de la disponibilité ou non d'engrais

⁹ S.Fuglsang: Oilseed rape in Denmark: areas, yield and cropping systems. OCL, Vol5, n°4, juillet-août 1998

organiques et des niveaux de prix des engrais et des graines. Obligation est faite aux agriculteurs de déclarer les quantités d'engrais de divers types qu'ils appliquent à chacune de leurs cultures.

De même en Allemagne, une loi sur les engrais (Düngemittelgesetz) fait obligation aux agriculteurs d'avoir un bilan équilibré entre apports d'éléments fertilisants au sol (par les engrais chimiques et les engrais organiques) et exportations d'éléments fertilisants par les récoltes. Cette loi vise à diminuer la teneur en nitrate des eaux souterraines. En outre, dans certains Länder ou petites régions, les sociétés distributrices d'eau passent des contrats avec les agriculteurs à qui elles versent des aides en contrepartie d'une moindre consommation d'engrais.

Les données RICA disponibles semblent confirmer une tendance à la contraction des consommations intermédiaires pour la production d'oléagineux.

Tableau 7.6 - Evolution des consommations intermédiaires pour la production de cultures oléagineuses (en Euros par hectare)

Culture	Pays	Consommations intermédiaires		
		1989-91	1995-98	Variation
Colza	Danemark	330.6	314.4	-4,9%
	Espagne	243.2	151.7	-37,6%
Tous oléagineux	Italie	282.5	174.7	-38,2%
	France	339.6	276.8	-18,5%
	Italie	414.5	324.2	-21,8%

Source RICA

Il convient de relever que cette diminution des consommations d'intrants n'a pas eu de conséquence visible sur l'évolution des rendements. Le rendement moyen du colza dans l'ensemble constitué par les trois principaux pays producteurs (Allemagne, France, Royaume-Uni), a nettement progressé depuis 1993/94 alors qu'il était au contraire orienté à la baisse depuis le milieu des années 80 (Graphique 7.3). Les spécialistes allemands attribuent ce développement à la mise au point de nouvelles variétés mieux adaptées aux diverses conditions agro-climatiques. S'agissant du tournesol (graphique 7.4), si l'on fait abstraction de la forte baisse des rendements enregistrée en Espagne pendant les campagnes 1993/94 à 1994/96, du fait de la sécheresse et d'une extension de cette culture sur des terres marginales, les rendements sont globalement supérieurs dans les années 90 à ce qu'ils étaient au cours de la décennie précédente. .

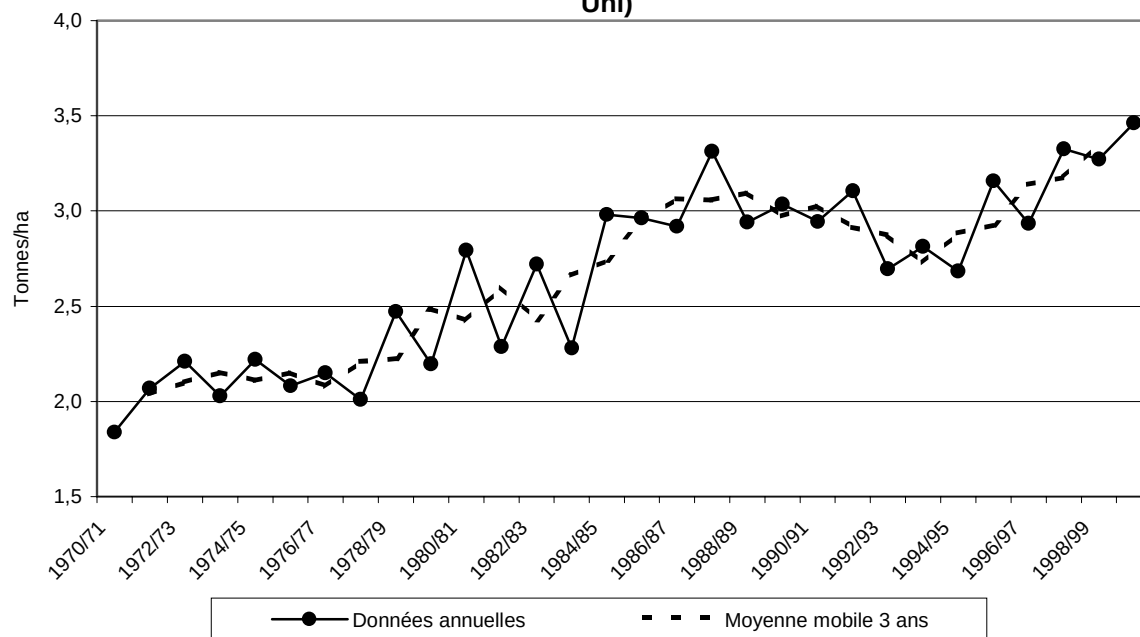
7.3.4 Conclusions relatives aux effets du régime d'aide sur les pratiques agricoles

Au cours de la période 1992-1999 sous revue la part occupée par les cultures oléagineuses dans les assolements s'est légèrement accrue dans l'ensemble de l'UE, ce qui s'est traduit selon toute vraisemblance par un retour un peu plus fréquent de ces cultures dans les rotations pratiquées par les producteurs de grandes cultures. Cette évolution globale est toutefois le produit d'évolutions contraires d'un pays à l'autre. Surtout, comme l'ont montré les analyses présentées précédemment, les variations enregistrées d'un pays à l'autre dans la place qu'occupent les oléagineux dans l'ensemble des COP s'expliquent davantage par des facteurs étrangers au régime des aides, notamment à des croissances différenciées des rendements des céréales et des oléagineux, qu'aux incidences de la réforme de 1992 sur la rentabilité de ces cultures.

Par ailleurs, comme le donnait à penser le raisonnement économique, la diminution du prix des graines oléagineuses comparativement aux prix des intrants incite les agriculteurs à réduire leur

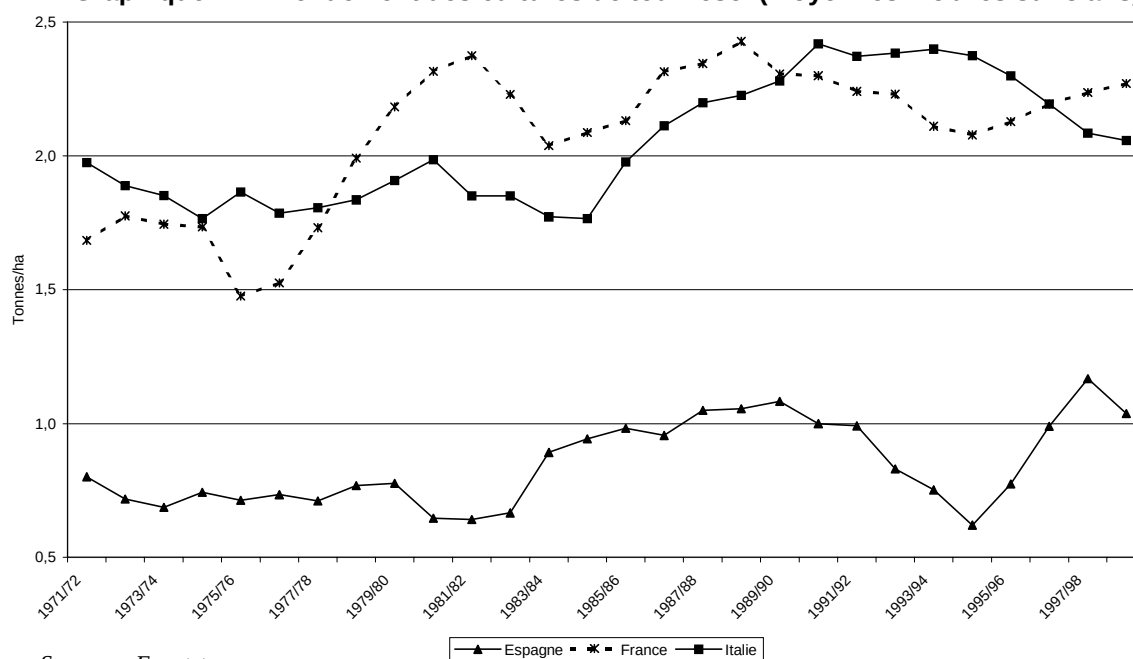
consommation d'intrants, notamment d'engrais. Ce phénomène est attesté par les observateurs, et confirmé par les données issues de RICA. Il peut à bon droit être imputé à la modification intervenue en 1992 du régime des aides aux oléagineux. Ceci étant, les informateurs soulignent fortement le rôle joué à cet égard par les réglementations nationales visant spécifiquement à diminuer le recours aux engrais chimiques aux fins de limiter les risques de détérioration de l'environnement.

Graphique 7.3 - Rendement moyen des cultures de colza(Allemagne, France, Royaume-Uni)



Source Eurostat

Graphique 7.4 - Rendement des cultures de tournesol (moyennes mobiles sur 3 ans)



Source: Eurostat

Chapitre 8 - Les incidences régionales de la politique communautaire des oléagineux

8.1 Les effets des plans de régionalisation sur la localisation et la spécialisation de la production d'oléagineux dans certains Etats membres a-t-il amélioré l'efficacité de la mesure?

8.1.1 Compréhension de la question évaluative

Au cours de la période 1993-1999, la localisation des surfaces en oléagineux a évolué entre pays au sein de l'UE et entre régions à l'intérieur des principaux pays de l'UE.

Ces évolutions s'expliquent par des facteurs agronomiques et techniques (mises au point de variétés adaptées à certains environnements agro-climatiques, évolutions différenciées des potentiels de rendement des différentes cultures d'oléagineux, etc.), par des facteurs économiques (essentiellement liés aux développements enregistrés sur le marché mondial pour les oléagineux, et sur le marché communautaire pour les céréales avec lesquelles les oléagineux sont en concurrence), mais aussi, de façon plus ou moins importante selon les pays, par les plans de régionalisation mis en place par les Etats membres à partir de 1992/93 et éventuellement modifiés par la suite (Cf. Chapitre 3, § 3.3.2).

Les options prises par les Etats membres en matière de plans de régionalisation se caractérisent par quatre éléments:

(a) La nature du découpage régional retenu.

Certains Etats membres, tels le Danemark, ont considéré que l'ensemble de leur territoire constituait une seule région pour l'application des aides aux cultures oléagineuses; d'autres, à l'opposé, tels l'Italie, ont retenu un découpage très fin sur base de zones agro-climatiques. Il existe toute une gamme de situations intermédiaires, certains Etats membres ayant choisi de privilégier une régionalisation sur base agro-climatique, d'autres sur base administrative, d'autres enfin combinant les deux approches.

(b) La base de rendements céréales ou oléagineux retenue pour le calcul des aides.

Les Etats membres avaient la possibilité de retenir comme base de calcul des aides directes aux producteurs d'oléagineux, soit le rendement de référence des céréales, soit le rendement de référence des cultures oléagineuses. Dans une région donnée, l'aide à l'hectare versée aux producteurs d'oléagineux est égale à un montant de référence communautaire multiplié par le rendement de référence des oléagineux dans la région divisé par le rendement moyen

communautaire des oléagineux, soit 2,36 tonnes par hectare, ou alternativement, le même montant de référence communautaire multiplié par le rendement de référence des céréales dans la région divisé par le rendement moyen communautaire des céréales, soit 4,6 tonnes par hectare.

Au niveau communautaire, le rapport des rendements moyens entre céréales et oléagineux est de 1,95 (4,6 tonnes par hectare / 2,36 tonnes par hectare). Si dans une région donnée, ce rapport des rendements céréales / oléagineux est supérieur à 1,95, le choix d'une référence céréales maximise l'aide à l'hectare reçue par les producteurs d'oléagineux. Ainsi, par exemple, en France, au niveau national, le rapport des rendements céréales / oléagineux est de 2,39 (6,02 tonnes/ha pour les céréales et 2,52 tonnes/ha pour les oléagineux). La base céréales se traduit par une aide aux producteurs d'oléagineux égale à l'aide communautaire de référence multipliée par 1,31 (6,02 tonnes par ha / 4,6 tonnes par ha). Le choix de la base oléagineux conduirait à une aide aux producteurs d'oléagineux égale à l'aide de référence communautaire multipliée par 1,07 seulement (2,52 tonnes par ha / 2,36 tonnes par ha).

(c) Les rendements de référence retenus

A chaque région du plan de régionalisation est associé un rendement de référence régional céréales ou oléagineux qui sert au calcul du montant de l'aide comme cela a été rappelé ci-dessus. En règle générale, ces rendements de référence sont définis comme la moyenne des rendements des années 1986-91 avec élimination de l'année à plus fort rendement et de l'année à plus faible rendement. Mais d'autres modalités sont permises sous condition par la réglementation communautaire. Cela permet en particulier, comme cela a été fait en France, de retenir comme rendements de référence régionaux une combinaison entre le rendement moyen régional et le rendement de référence national. Cette pratique atténue les écarts entre les rendements de référence régionaux, et par suite les disparités d'une région à l'autre entre les aides à l'hectare reçues par les producteurs d'oléagineux.

La contrainte à respecter pour tous les pays était que la moyenne des rendements de référence dans les différentes régions (établis sur base historique), pondérée par les surfaces aidées, soit inférieure ou au plus égale au rendement de référence national. En pratique, il est apparu que la moyenne pondérée des rendements de référence régionaux pouvait dépasser le rendement de référence national en cas de migration des diverses cultures des régions à bas rendement de référence vers des régions à rendement de référence plus élevé.

Pour contrer le risque de dérive des dépenses budgétaires et de perturbation de la concurrence entre pays qui pouvaient résulter de cet effet, un mécanisme de correction a été décidé en 1993 sous forme d'un "stabilisateur de rendement". Ce mécanisme prévoit que si, pour une culture, la moyenne des rendements de référence régionaux, pondérée par les surfaces aidées, dépasse le rendement de référence national, il y a pour cette culture réduction automatique (égale à la différence entre ces deux rendements) de tous les rendements de référence régionaux dans le pays considéré.

(d) La régionalisation de la SMG

Suite à l'accord de Blair House, la surface totale cultivée en oléagineux destinés à l'alimentation humaine ou animale et bénéficiant des aides directes aux producteurs est depuis 1994/95 plafonnée par une Superficie Maximum Garantie dont le dépassement au niveau communautaire entraîne une diminution du taux d'aide dans les pays à l'origine de ce dépassement (Cf. Chapitre 3, § 3.3.3). Cette SMG a été répartie entre les Etats membres. Certains d'entre eux ont choisi de régionaliser cette SMG, d'autres l'ont maintenue comme une contrainte opérant au seul niveau national.

- La question évaluative vise à déterminer dans quelle mesure les choix faits par les Etats membres en matière de régionalisation ont pu améliorer l'efficacité des mesures prises dans le cadre de la réforme de 1992 de l'Organisation de marché des oléagineux.

8.1.2 Indicateurs

Les plans de régionalisation, à travers les 4 éléments indiqués plus haut, agissent sur le montant de l'aide directe à l'hectare reçue par les producteurs de graines oléagineuses dans une région déterminée, et par là sur la localisation de ces cultures entre les régions.

En regard des objectifs de la politique communautaire des oléagineux rappelés plus haut, ces incidences des plans de régionalisation sont susceptibles de se manifester dans quatre domaines: le caractère équitable du revenu assuré aux producteurs; l'équilibre du marché; l'approvisionnement des industries de transformation; les engagements internationaux de l'Union.

Selon que les rendements régionaux de référence sont fixés sur la base des seuls rendements historiques régionaux, ou au contraire comme une moyenne entre ces rendements historiques régionaux et le rendement de référence national, les plans de régionalisation accentuent ou atténuent les disparités de l'aide reçue par les producteurs d'oléagineux d'une région à l'autre. On peut admettre en première approximation que l'aide directe aux producteurs d'oléagineux compense globalement la perte de revenu résultant de la baisse des prix des graines consécutive à la réforme de 1992. La perte de revenu subie, du fait de la baisse des prix de marché, par les producteurs d'une région déterminée a été proportionnelle à la production d'oléagineux dans cette région et donc au rendement historique régional des cultures oléagineuses. Fixer les rendements de référence sur la base des seuls rendements historiques tend donc à maintenir les disparités de revenu de région à région, et devrait favoriser le développement des cultures oléagineuses dans les régions où elles enregistrent les rendements les plus élevés. A l'opposé, faire intervenir le rendement de référence national dans la fixation des rendements de référence régionaux, tend à niveler les revenus de région à région, et devrait favoriser l'extension de ces cultures à toutes les régions.

Si, à travers leur influence sur la localisation des cultures oléagineuses, les plans de régionalisation poussent au développement de celles-ci dans les régions où les conditions agro-climatiques leur sont le plus favorables, ils contribuent à l'abaissement du coût moyen de production de ces graines, et par suite à l'objectif d'équilibrage du marché à un prix proche des cours mondiaux.

Si ces mêmes plans suscitent des déplacements géographiques importants des cultures oléagineuses, ils sont susceptibles de faciliter, ou au contraire de rendre plus difficile, l'approvisionnement de celles des industries de transformation qui dépendaient d'un approvisionnement de proximité.

Selon enfin qu'ils régionalisent ou non la SMG, les plans de régionalisation sont susceptibles de faciliter le respect par l'Union Européenne des engagements internationaux pris dans le cadre de l'accord de Blair House.

Une approche systématique de ces questions s'avère très difficile en raison des choix différents faits d'un pays à l'autre en matière de plan de régionalisation, et par le fait que les régions définies par les plans de régionalisation ne coïncident pas nécessairement avec les régions administratives au niveau desquelles sont disponibles les statistiques de superficie, production et rendement.

Dans la limite de l'information disponible, l'analyse sera conduite sur l'Allemagne, l'Espagne, la France, l'Italie et le Royaume-Uni, c'est à dire les principaux pays producteurs de l'Union Européenne à l'exception du Danemark, qui a choisi de ne pas régionaliser son territoire.

Dans chaque cas, on commencera par rappeler quelles sont les caractéristiques du plan de régionalisation adopté par le pays considéré en regard des quatre éléments mentionnés plus haut: nature du découpage régional; base céréales ou oléagineux; mode de fixation des rendements de référence; régionalisation ou non de la SMG. Cette présentation permettra d'emblée de préciser, en fonction de l'option retenue pour la fixation des rendements régionaux de référence, si le pays considéré a choisi de privilégier une distribution peu ou a contraire fortement différenciée des taux d'aide d'une région à l'autre.

On examinera ensuite comment a évolué dans ce pays la localisation des cultures oléagineuses.

On s'interrogera enfin sur les implications des éventuels déplacements géographiques des cultures oléagineuses sur les objectifs de la politique communautaire: abaissement des coûts de production, approvisionnement de l'industrie, maintien de la surface totale cultivée dans la limite de la SMG.

8.1.3 Allemagne

Le plan de régionalisation

L'Allemagne a 18 surfaces de base correspondant aux 16 Länder avec différenciation pour le maïs dans deux Länder. Le Plan de régionalisation distingue par ailleurs 27 régions "céréales" (13 Länder complets et 3 Länder subdivisés respectivement en 10 régions, 2 régions et 2 régions) et 18 régions "oléagineux" (14 Länder complets et 2 Länder subdivisés respectivement en 2 régions et 10 régions).

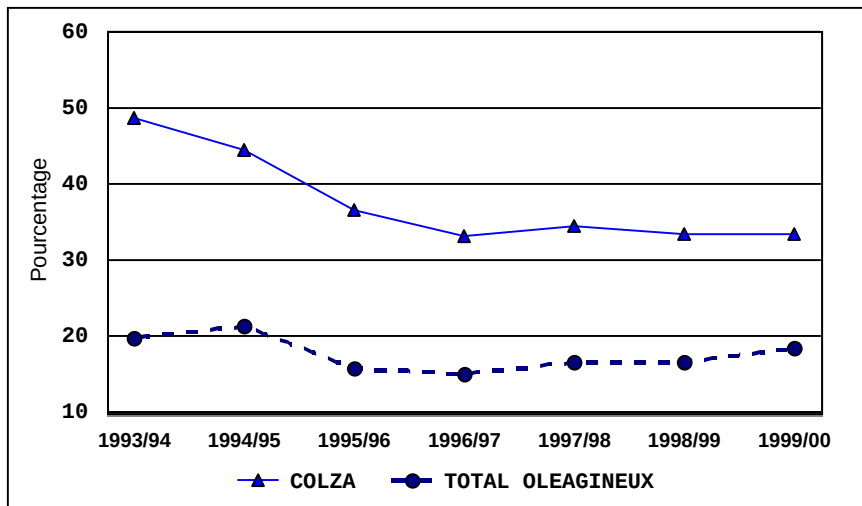
La SMG globale en oléagineux dont dispose l'Allemagne correspond à 9,3% de la SCOP, soit un peu moins que la moyenne communautaire, qui est de 10,3%, et sensiblement moins que la France et l'Espagne, qui ont des SMG représentant 12,7% de leur SCOP, ou encore que le Danemark (11,7%). Cette SMG a été régionalisée. Rapportée à la SCOP, elle est globalement plus importante dans les Länder de l'Est (11,0%), qu'à l'Ouest (8,2%), mais à l'Ouest comme à l'Est les taux varient fortement selon les Länder.

Pour ces différentes régions, ont été établis des rendements de référence différents en céréales et en oléagineux. Au niveau national, le rendement historique moyen en oléagineux était de 3,11 t/ha contre un rendement de référence céréalier moyen de 5,56, soit un ratio de 1,79 sensiblement inférieur à celui de l'ensemble de l'UE (1,95). L'Allemagne (comme la plupart des pays qui font surtout du colza et peu de tournesol) a donc choisi pour tous ses Länder la référence oléagineux. Ce choix a sensiblement avantagé en terme de niveau des aides oléagineuses la plupart des régions de l'ex-RFA, ainsi que le Brandebourg et le Mecklenbourg-Poméranie, qui ont des ratios de rendement faibles, mais pas les autres Länder de l'ex RDA, comme la Saxe, la Saxe-Anhalt et la Thuringe, pas plus que le Schleswig-Holstein.

L'Allemagne cultive surtout du colza et la part des petits producteurs relevant du régime simplifié est très faible (au maximum 1,4% en 1999/2000).

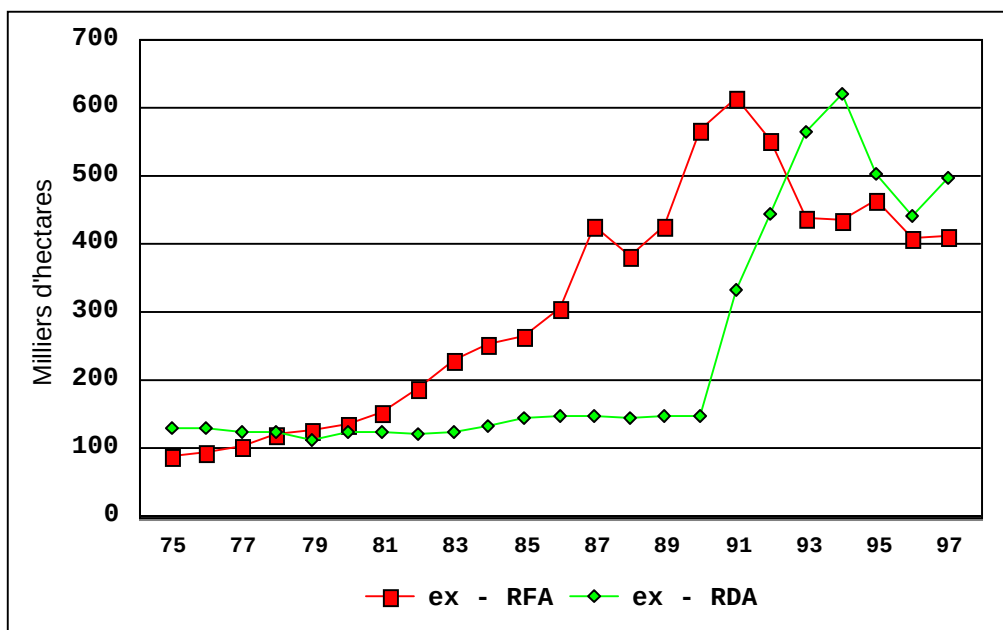
Par rapport à sa SMG nationale, l'Allemagne a été en dépassement en 1994/95 (de 342 000 ha), en 1998/99 (de 40 000 ha) et en 1999/2000 (de 18 000 ha). Elle s'est trouvée pénalisée dans les deux premiers cas, mais non dans le troisième en raison du non-dépassement de l'ensemble de l'UE.

Graphique 8.1 - Evolution de la part de l'Allemagne dans les surface aidées en oléagineux de l'UE à 12



Source DG Agriculture

Graphique 8.2 - Evolution des surfaces en colza à l'Ouest et à l'Est de l'Allemagne.



Source Eurostat

La place de l'Allemagne dans la superficie communautaire cultivée a fortement reculé entre 1993/94 et 1996/97, puis s'est stabilisée. Cela s'explique essentiellement par le butoir que les SMG régionalisées ont imposé au développement du colza dans les Länder de l'ex-RDA. Sans cette discipline régionale les dépassements de la SMG nationale auraient sans doute été beaucoup plus importants et les pénalités appliquées à l'ensemble des agriculteurs allemands nettement plus élevées.

La localisation régionale des cultures oléagineuses

Au niveau régional, on observe une forte différence d'évolution entre les Länder de l'ex-RDA et les anciens Länder de l'Ouest.

En 1994/95, il n'y avait pas de répartition régionale de la SMG. L'ensemble des agriculteurs allemands a été pénalisé pour le fort dépassement de la SMG nationale, alors que l'essentiel de la croissance des surfaces avait eu lieu à l'Est. C'est ce qui a conduit à introduire des SMG par Land, avec affectation de 514.000 ha à l'Ouest et 415.000 ha à l'Est.

Au cours des années suivantes, du fait de ces SMG régionales et des pénalités que risquaient de subir plus particulièrement certaines régions, les surfaces aidées au titre du régime général se sont progressivement alignées sur les SMG.

Tableau 8.1 - Evolution des surfaces aidées en oléagineux en Allemagne (régime général) en milliers d'hectares

	SMG	1993/94	1994/95	1995/96	1996/97	1997/98	1998/99	1999/00
Allemagne	928.9	1078.4	1106.6	688.8	669.8	832.6	885.8	861.1
ex RDA	414.5	663.7	719.8	340.2	340.4	450.7	443.6	386.6
ex RFA	514.4	414.7	386.8	348.6	329.3	381.9	442.2	474.5
Part ex RFA %	55.37	38.46	34.96	50.61	49.17	45.87	49.92	55.11

Source : DG Agriculture

Note : La SMG n'est entrée en application qu'avec la campagne 1994/95

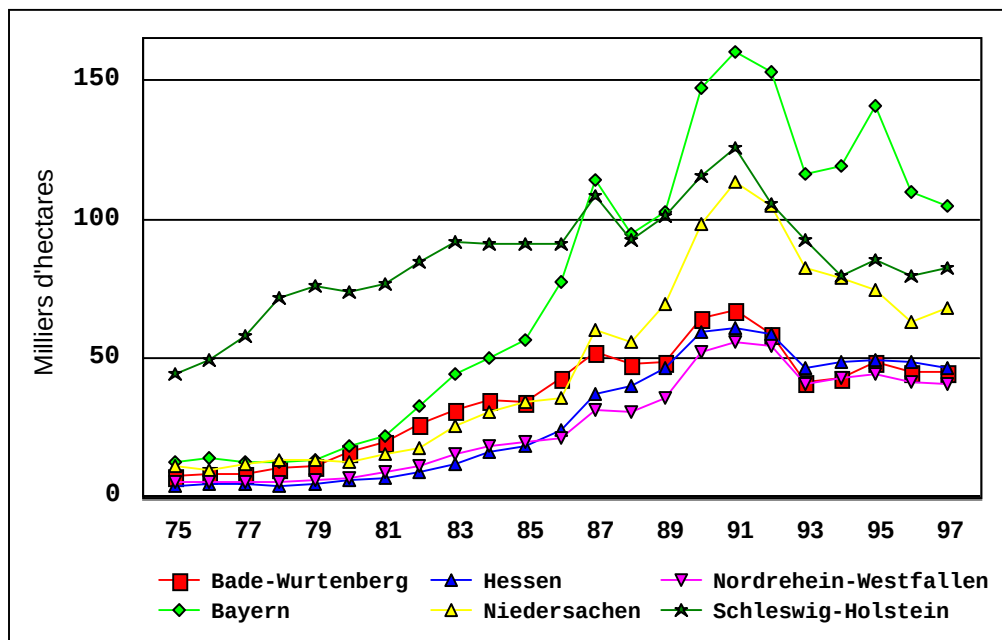
Alors qu'à l'Ouest, la surface cultivée en oléagineux a toujours été inférieure à la SMG des Länder correspondants (avant abattement du taux de jachère ou des 10%), même si elle a eu fortement tendance à croître au cours des deux dernières campagnes, celle de l'ex-RDA a considérablement diminué à partir de 1995/96. Par rapport à 1993/94, alors que l'Est perd 280.000 hectares, l'Ouest en gagne 60.000 (hors surfaces cultivées en oléagineux non-alimentaires).

Cette évolution est à resituer dans une perspective historique, en utilisant d'une part les données de surface de la base PSD pour l'ex RDA et les données régionales de la base REGIO à partir de 1990. Contrairement aux chiffres précédents, ceux utilisés pour le graphique 8.2. ne concernent que le colza, mais portent sur l'ensemble des surfaces alimentaires et non-alimentaires.

Alors que le développement du colza était en cours dans les anciens Länder de la RFA depuis le début des années 80, l'expansion de ces cultures dans l'ex-RDA date précisément de l'année 1991/92, à partir de laquelle ces Länder ont pu bénéficier des aides communautaires. L'augmentation des surfaces s'est poursuivie jusqu'en 1994/95, date à laquelle les effets des SMG régionalisés se sont fait sentir, rééquilibrant alors fortement les superficies en faveurs de l'Ouest.

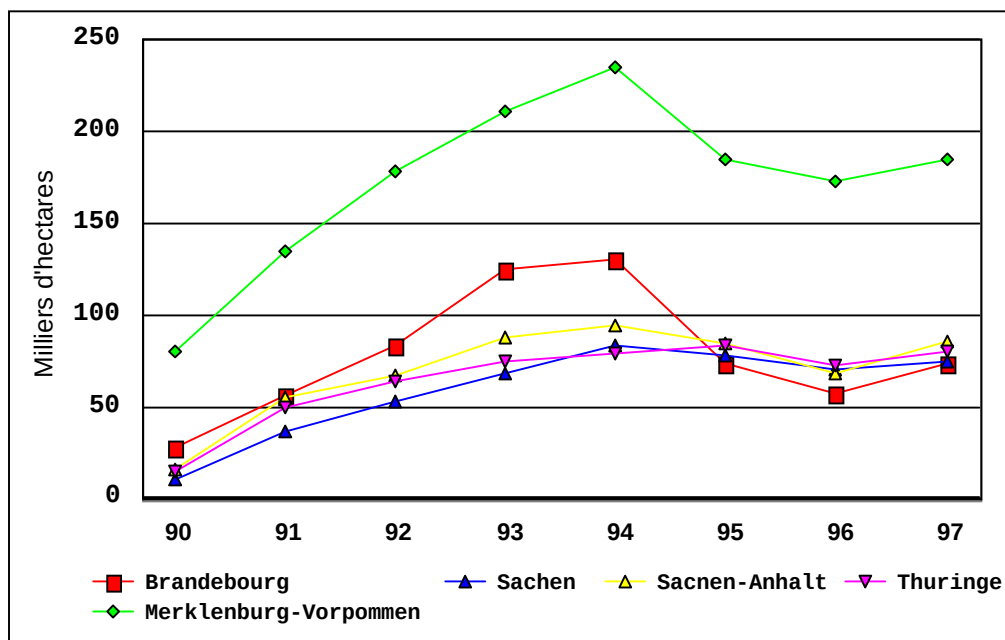
Parmi les Länder de l'Ouest, le Schleswig-Holstein qui était traditionnellement le principal producteur, s'est vu dépassé par la Bavière et rejoint par la Basse-Saxe.

Graphique 8.3 - Evolution des surfaces totales en colza dans les anciens Länder de l'Ouest



Source Eurostat, base REGIO

Graphique 8.4 - Evolution des surfaces totales en colza dans les nouveaux Länder de l'Est



Source Eurostat, base REGIO

A l'Est, le Mecklenbourg-Poméranie, malgré son recul des dernières années, continue à dominer la production, loin devant le Brandebourg qui régresse au niveau des trois autres Länder avec environ 75.000 hectares chacun.

Pour l'ensemble des oléagineux, les surfaces aidées ont régressé de plus de 210.000 hectares entre 1993/94 et 1999/2000 avec les reculs les plus importants en Brandebourg et Mecklenbourg-Poméranie (-80.000 hectares chacun).

Au niveau des différents Landers l'application des régulations de surface a eu pour effet de tendre à ajuster les surfaces effectives sur les SMG avec des écarts de plus en plus faibles.

Tableau 8.3 - Evolution des écarts entre les surfaces aidées en oléagineux et les SMG

Région	1993/94	1994/95	1995/96	1996/97	1997/98	1998/99	1999/00
Allemagne	288.8	317,0	-128,7	-166.3	-3.4	49.7	25.1
Bade-Wurtemberg	-17,7	-14,2	-21,9	-25,0	-16,7	-3,5	-1,9
Bavière	2,6	-5,2	-12,0	-28,9	-17,4	3,6	25,6
Berlin	0,1	0,0	0,0	0,1	0,2	0,2	0,3
Brandebourg	89,9	117,9	-14,1	-9,7	6,2	6,9	4,1
Brême	0,0	-0,0	-0,0	-0,1	-0,0	-0,0	0,0
Hambourg	-0,0	-0,2	-0,4	-0,4	-0,2	-0,3	-0,3
Hesse	-0,4	-2,0	-9,7	-10,3	-5,2	-3,0	-1,8
Mecklenbourg-Pomeranie	71,9	81,8	-6,5	-14,4	6,1	1,0	-20,6
Basse-Saxe	2,8	-3,6	-19,8	-25,8	-17,3	-9,7	0,6
Rhenanie-Westphalie	0,5	-3,9	-7,4	-6,2	-1,3	2,7	1,7
Rhenanie-Palatinat	-7,8	-4,9	-9,8	-9,7	-5,5	-1,5	-0,9
Sarre	-0,0	-0,2	-0,3	-0,3	0,1	0,8	1,0
Saxe	49,8	61,8	7,5	4,3	26,2	28,7	13,5
Saxe-Anhalt	64,7	69,1	-6,1	-7,5	19,5	25,4	12,1
Schleswig-Holstein	-2,5	-16,0	-22,8	-27,0	-17,4	-9,8	-12,3
Thuringe	34,9	36,8	-5,6	-5,5	19,4	8,2	4,1

Unité: milliers d'hectares.

Source DG Agriculture

En terme de répartition, les 5 premiers Länder représentent environ 60% du total, avec juste une légère progression de l'ensemble en 1995/96 et 1996/97, et les 10 premiers environ 90%.

Les deux éléments les plus significatifs depuis 1993/94 sont, parmi les 5 régions leader, le net recul du Mecklenbourg-Pomeranie et du Brandebourg et, en sens inverse, la forte progression de la Bavière.

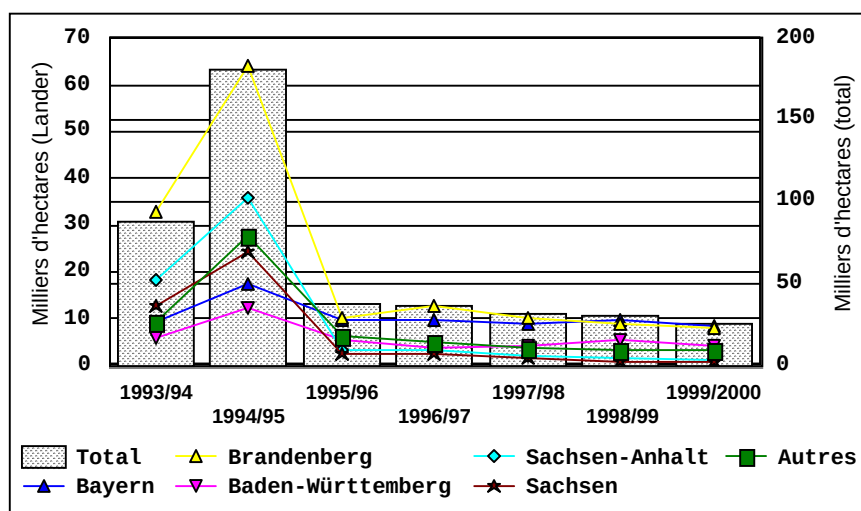
Tableau 8.4 - Evolution de la répartition régionale des surfaces aidées en oléagineux.

	1993/94	1994/95	1995/96	1996/97	1997/98	1998/99	1999/00
Mecklenburg-Pomeranie	21.7	22.0	23.4	23.4	21.3	19.5	17.5
Bavière	10.4	9.4	14.7	13.0	11.8	13.5	16.4
Schleswig-Holstein	7.9	6.5	9.9	9.8	9.1	9.4	9.4
Basse-Saxe	7.2	6.4	8.3	7.9	7.4	7.8	9.2
Brandebourg	14.3	16.4	7.5	8.6	8.9	8.4	8.3
Somme 5	61.4	60.7	63.8	62.8	58.4	58.5	60.8
Bade-Württemberg	3.4	3.7	5.0	4.9	4.9	6.1	6.5
Saxe-Anhalt	10.5	10.6	6.4	6.6	8.5	8.7	7.4
Hesse	4.1	3.9	5.3	5.5	5.1	5.0	5.3
Thuringe	7.3	7.3	5.8	6.1	7.9	6.2	5.9
Nordrhein-Westphalie	3.5	3.0	4.5	4.9	4.5	4.7	4.7
Somme 10	90.2	89.2	90.9	90.8	89.4	89.3	90.6

Source: calculs à partir des données DG VI.

Unité: Pourcentage

Graphique 8.5 - Evolution de la surface aidée totale en tournesol en Allemagne et dans les principales régions



Source: Calculs à partir des déclarations d'aide Commission.

En ce qui concerne le tournesol, qui est la seconde culture oléagineuse réalisée en Allemagne (hors lin), mais loin après le colza, la superficie aidée (hors non-alimentaire) est passée par un maximum de 180.000 hectares en 1994/95, avec une nette domination du Brandebourg, puis à presque totalement disparu depuis 1995/96 avec moins de 30.000 hectares.

Si les surfaces allemandes en tournesol alimentaire ont fortement diminué au cours des 5 dernières campagnes, ce phénomène s'est observé dans toutes les régions, avec toutefois une moindre intensité en Bavière, région qui augmente donc légèrement sa part de marché.

Les implications du plan de régionalisation.

En matière de régionalisation, le phénomène le plus important à été la décision d'affecter des SMG oléagineuses spécifiques aux différents Länder. Des Länder tels que le Mecklenbourg-Poméranie, le Brandebourg et à un moindre titre la Saxe et la Saxe-Anhalt, qui au début de la période dépassaient largement la SMG qui leur a été finalement attribuée, ont tous connu des diminutions importantes de leurs surfaces alimentaires afin de respecter ces limites. Globalement, ce plan s'est traduit par un rééquilibrage de la production allemande de colza au profit des régions de l'Ouest, qui ont vu leurs surfaces totales progresser entre 1993/94 et 1999/2000 de 60.000 ha (tout en restant en dessous de leur SMG), alors que les surfaces cultivées dans les nouveaux Länder de l'ex-RDA diminuaient de près de 280.000 ha.

Malgré cet effet, le plan de régionalisation allemand a permis le maintien d'un niveau de culture en oléagineux proche ou très légèrement supérieur à la SMG nationale. Dans l'ensemble du pays, le colza s'est imposé au détriment du tournesol, qui avait connu un certain développement dans les années 1993/94 et 1994/95 avant de disparaître pratiquement faute de rendements suffisants.

En 1999, l'Allemagne a importé 1,3 million de tonnes de graines de colza (dont 540.000 tonnes en provenance de France et 340 000 de République Tchèque) et en a exporté plus de 800.000 tonnes (dont la moitié à destination de la Chine). Il existe donc de nets décalages entre les zones de production de graines et celles de trituration. Mais les tritrateurs peuvent s'approvisionner à moindre coût en France ou dans les Pays d'Europe Centrale et Orientale (PECO) qu'en Allemagne. Cela a par ailleurs permis à d'autres régions de l'Allemagne de bénéficier d'opportunités d'exportation sur le marché mondial, même si le pays reste largement déficitaire. En tournesol, la production intérieure n'influe pas réellement sur l'approvisionnement des usines de trituration qui transforment près de 400.000 tonnes de graines essentiellement d'importation d'Amérique du Nord et du Sud, de Russie et des PECO. En soja, l'Allemagne, qui est avec 3,8 millions de tonnes le second transformateur de l'UE presque à égalité avec les Pays-Bas, est totalement dépendante des importations en provenance des pays tiers, le plan de régionalisation n'ayant eu aucune influence sur cette situation.

A coté des cultures alimentaires, la politique communautaire des oléagineux mise en place en 1992, relayée par des efforts des organisations professionnelles et grâce à la détaxation des carburants dérivés du colza, a également permis un fort développement des surfaces en colza non-alimentaire (environ 370.000 ha en 1999/2000).

8.1.4 Espagne

Le plan de régionalisation

L'Espagne, qui avait établi un premier plan de régionalisation en 1992, a introduit à partir de la campagne 1997/98 un certain nombre de modifications portant essentiellement sur les rendements de référence des différentes zones et cultures. Selon le plan de régionalisation mis en place au titre du Règlement (CEE) n° 1098/94, l'Espagne distingue une superficie de base irriguée (regadio) de 1,123 million d'hectares (dont 403.000 hectares pour le maïs) et une base non-irriguée (secano) de 7,848 millions d'hectares, qui est régionalisée en 17 sous-surfaces pour les 17 Autonomies. Parmi les régions les plus concernées par le tournesol, l'Andalousie dispose de 1,3 million d'hectares, la Castille-Manche 1,8, la Castille-Leon 2,5 et l'Extremadure 435.000 ha. Pour l'irrigué, le pays est considéré comme une seule zone avec comme seule différenciation le maïs et les autres cultures.

L'année 1999 a été marquée par de nombreux débats sur le nouveau plan de régionalisation, qui ont abouti au Real Decreto n° 1893/1999 du 10/12/99. Ce document définit les superficies nationales en cultures sèches (secano, 7.849.000 ha), en total irrigué (regadio, 1.371.000 ha) et en maïs irrigué (403 000 ha), et précise que ces surfaces sont chacune subdivisées en 17 sous-surfaces correspondant aux différentes Autonomies. L'annexe 2 indique quels sont, pour chacune des 400 "Comarcas", Province et Communautés Autonomes, les rendements de référence en sec, en maïs irrigué, en autres cultures irriguées et la moyenne du rendement irrigué pour chaque zone. Pour l'ensemble de l'Espagne, le rendement de référence sec est de 2,4 tonnes par hectare, de 7,3 t/ha en maïs irrigué, et de 3,8 t/ha en autres cultures irriguées (soit une moyenne de 5,3 t/ha en irrigué et de 2,9 t/ha pour l'ensemble des cultures contre 2,64 t/ha auparavant).

Pour la campagne 2000, du fait du changement du rendement de référence moyen national, les aides à la surface ont augmenté mécaniquement d'environ 10% avec des différences notables selon les régions et les cultures.

La SMG en oléagineux reste fixée à 1,168 millions d'hectares sans répartition régionale, mais les surfaces des petits producteurs qui peuvent bénéficier de la même aide oléagineuse que les producteurs professionnels sont prises en compte dans le calcul de la SMG.

Globalement les autorités espagnoles considèrent que le plan de régionalisation n'a pas pour objectif de modifier la répartition géographique de la production de tournesol, mais de maintenir cette culture dans l'ensemble des régions qui s'y prêtent. Ces plans n'ont eu, et ne devraient pas avoir à l'avenir, d'influence significative sur la localisation des cultures de tournesol à l'intérieur de l'Espagne.

Le plan de régionalisation espagnol apparaît ainsi pour les oléagineux comme pour les céréales comme particulièrement complexe, puisqu'il se base sur un très grand nombre de rendements de référence (4 rendements différents pour chaque "Comarca"), qui visent à refléter la très forte hétérogénéité de l'agriculture espagnole à travers la délimitation de "Zonas homogéneas de producción" (ZHP). Dans tous les cas, les rendements utilisés pour le calcul des aides aux oléagineux sont les rendements céréales. À terme, pour les oléagineux en culture irriguée, le rendement à prendre en compte sera le rendement des « autres céréales irriguées » de la Commerce considérée, alors que durant la période de transition de l'Agenda 2000, c'est le rendement moyen (maïs irrigué inclus) qui est pris en compte. Ce choix risque de pénaliser fortement le tournesol irrigué à partir de 2002, puisqu'au niveau national le rendement de référence passera de 5,3 à 3,8

t/ha. Ceci concernera une surface irriguée actuelle d'environ 200.000 ha (dernier chiffre disponible de 1998).

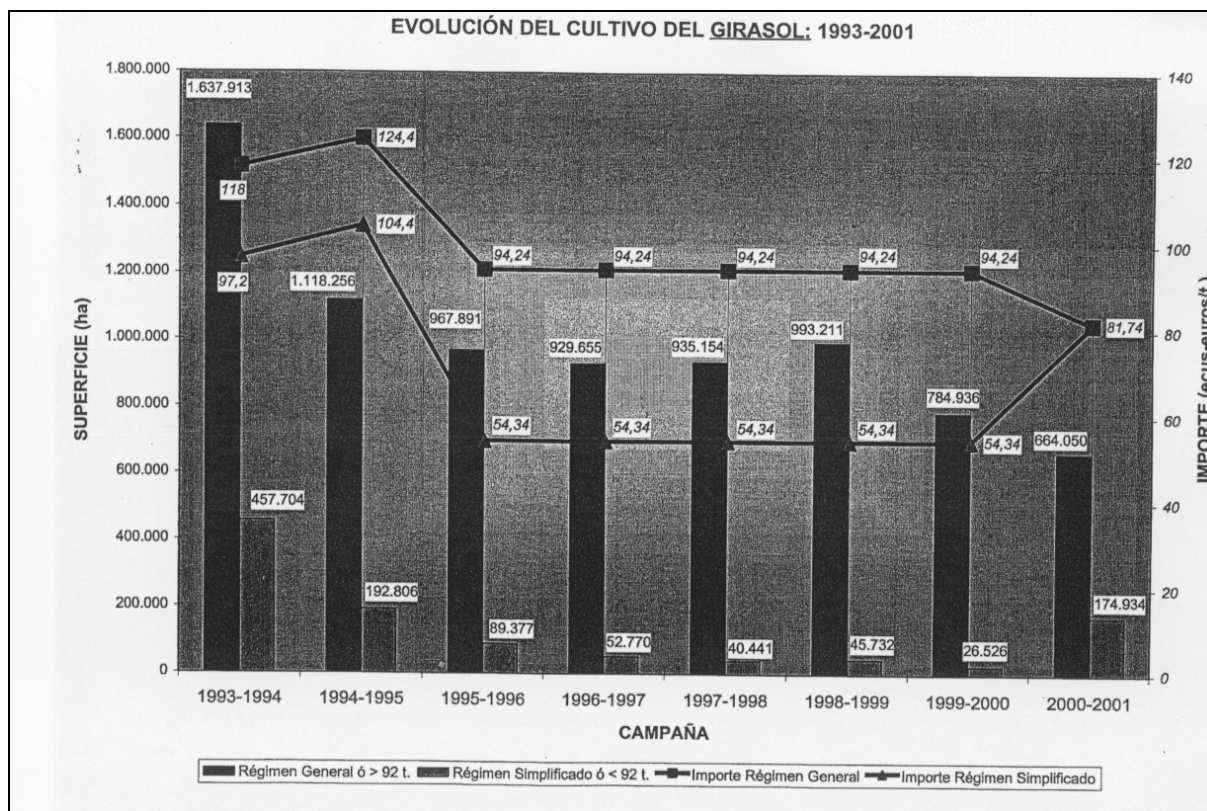
La nature du plan de régionalisation, ainsi que le grand nombre d'exploitations demandeuses de l'aide (au titre du régime général ou simplifié), semblent avoir posé certains problèmes de gestion des aides. Les statistiques à cet égard ont régulièrement fait l'objet de révisions notables entre chiffres provisoires et chiffres définitifs. De même, des différences notables apparaissent certaines années entre les statistiques de la Commission et celles du Ministère espagnol de l'Agriculture.

L'Espagne, qui avait un rendement historique de référence (calculé sur la période 1986 –90 hors les deux années extrêmes) de 2,50 t/ha en céréales et de 1,03 t/ha en oléagineux, soit un rapport de 2,43 contre 1,95 pour l'ensemble de l'UE, a choisi la référence céréales pour toutes ses régions. Alors qu'en oléagineux le ratio par rapport à la moyenne communautaire est de 0,44 (soit 1,03/2,36), il est en céréales de 0,54 (2,5/4,6). Le choix de la base céréales entraîne ainsi une augmentation du taux moyen de l'aide de 10% par rapport à ce qu'il aurait été avec une base oléagineux.

Comme le montre le graphique 8.7 fourni par le FEGA, l'introduction des aides directes en 1992/93 a fortement et immédiatement incité les agriculteurs à augmenter leurs surfaces en tournesol. L'aide prévisionnelle est ainsi passée de 292 Ecu /ha à 543 Ecu/ha en 1993/94, 572 Ecu/ha en 1994/95 et 433,6 Ecu/ha par la suite et jusqu'en 1999/2000. A cette augmentation des aides en Ecus (amoindris cependant certaines années par les corrections liées au prix de référence mondial et aux dépassements de SMG), se sont ajoutés pour les années 1993 et 1994 les effets des dévaluations de la peseta (respectivement 16% et 24%). Le taux de conversion vert qui était de 151,76 au 01/07/92 est passé à 192,32 au 01/07/94, soit un écart de 27%. Par ailleurs l'aide aux petits producteurs, qui était très incitative en 1993/94 (97,2 Ecu/t de rendement céréale) et 1994/95 (104,4 Ecu/t), a été ramenée ensuite à 54,34 Ecu/t jusqu'en 1999/2000.

Il est clair que au cours des premières années, par rapport à un prix du tournesol qui s'établissait à 33,39 Pesetas/kg (source MAPA), soit 224 Ecu/t, et un rendement moyen (sec et irrigué) d'environ 0,6 t/ha, correspondant à un produit brut de marché de 137 Ecu/ha, le poids de l'aide était très important et a pu inciter certains agriculteurs à planter en tournesol (voire en colza) des terres peu adaptées à ces cultures et qui avaient un potentiel de production très faible indépendamment même des très mauvaises conditions climatiques qui ont encore diminué les rendements. Suite au dépassement de la SMG espagnole en tournesol en 1994, les décisions prises par le MAPA en 1995 pour exclure du paiement des aides les exploitations ayant des trop faibles rendements en tournesol et imposer le respect de bonnes pratiques (emploi de semences certifiées à des doses conformes aux pratiques de la région, limitation de la sole oléagineuse à 50% de la SCOP, respect de la rotation des cultures, exécution des travaux de culture traditionnels dans la zone) ont contribué à rationaliser la production de tournesol et à la recentrer sur ses zones traditionnelles.

Graphique 8.7 - Evolution des surfaces aidées en tournesol



Source FEGA

Le tournesol constitue l'essentiel (plus de 90%) des surfaces en oléagineux alimentaires cultivées en Espagne. Le soja est resté tout à fait marginal avec moins de 5.000 ha et le colza a connu une forte diminution après le plafond des 97.000 ha enregistré en 1996/97 pour revenir à moins de 40 000 ha en 1999/2000.

Outre l'importance relative du tournesol, un autre aspect caractéristique de la situation espagnole est l'importance en pourcentage des petits producteurs relevant du régime simplifié. Bien que leur poids relatif ait diminué au cours de la période de 21% à 3% en 1999/2000, il reste l'un des plus élevés de l'UE. En valeur absolue, l'importance des surfaces déclarées en tournesol au régime simplifié en 1993/94 et dans une moindre mesure en 1994/95 est tout à fait notable, puisque celles-ci représentent durant cette campagne plus de six fois la totalité de la surface italienne ou plus de la moitié de la surface française.

Pour les différentes années pour lesquelles on dispose des détails au niveau régional des surfaces ayant bénéficié de l'aide au tournesol réparties entre régime général et simplifié (c'est à dire 1993/94, 1995/96 et 1996/97, seuls les chiffres nationaux étant disponibles pour les autres années), on constate que, si la part des petits producteurs est élevée dans toutes les régions, elle l'est tout particulièrement en Catalogne.

Tableau 8.5 - Part des petits producteurs dans les différentes régions (%)

	Total	Andalousie	Aragón	Castilla-La Mancha	Castilla- León	Catalunya	Extremadur a
1993/94	21.8	21.4	22.3	18.6	24.5	47.8	20.1
1995/96	8.5	9.1	8.4	4.5	11.0	30.3	5.7
1996/97	5.3	6.8	5.4	2.8	5.9	23.4	2.9

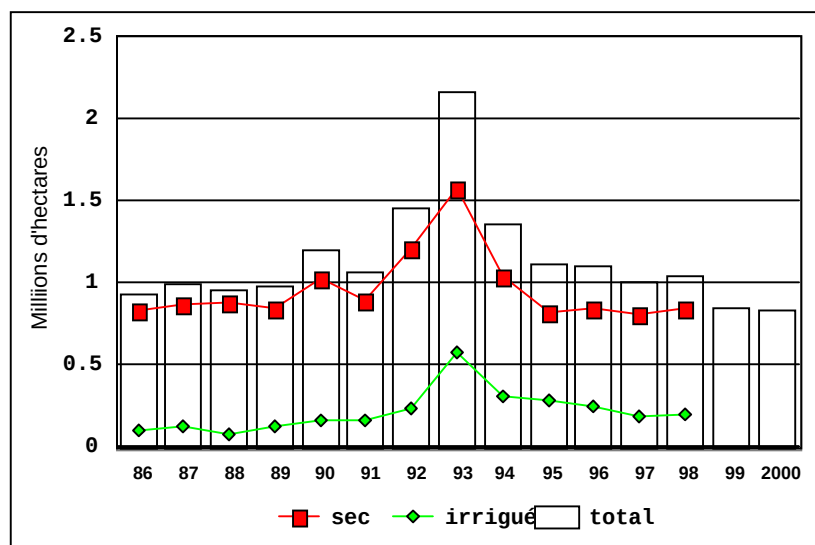
Source: *Calculs à partir des données d'aide Commission.*

Après les niveaux très élevés atteints en 1993/94 et 1994/95 pour les producteurs au régime général (qui ne représentaient alors qu'environ 80 à 85% de la surface totale), la surface espagnole totale a eu ensuite tendance à s'aligner sur le niveau de sa SMG, lui-même en sensible diminution pour les campagnes 1997/98 à 1999/2000. L'Espagne a donc échappé aux pénalités qui ont affecté certains autres pays de l'UE (en 1997/98 et 1998/99) du fait du dépassement de la SMG communautaire.

Les chiffres du FEAGA montrent que la surface déclarée en tournesol en 2000 est en très faible progression (+28.000 ha) par rapport à 1999, la progression des surfaces en sec (+40.000 ha) faisant plus que compenser le recul des surfaces en irrigué (-12.000 ha). Cependant, le phénomène le plus notable est la très forte progression des surfaces déclarées par les producteurs de moins de 92 tonnes de céréales (ancien régime simplifié) qui peuvent à partir de cette campagne bénéficier d'une aide de 81,74 Euro/tonne (contre 54,34 l'année précédente) alors que l'aide pour les producteurs de plus de 92 tonnes (ancien régime général) passe de 94,24 Euro/tonne à 81,74 Euro/tonne.

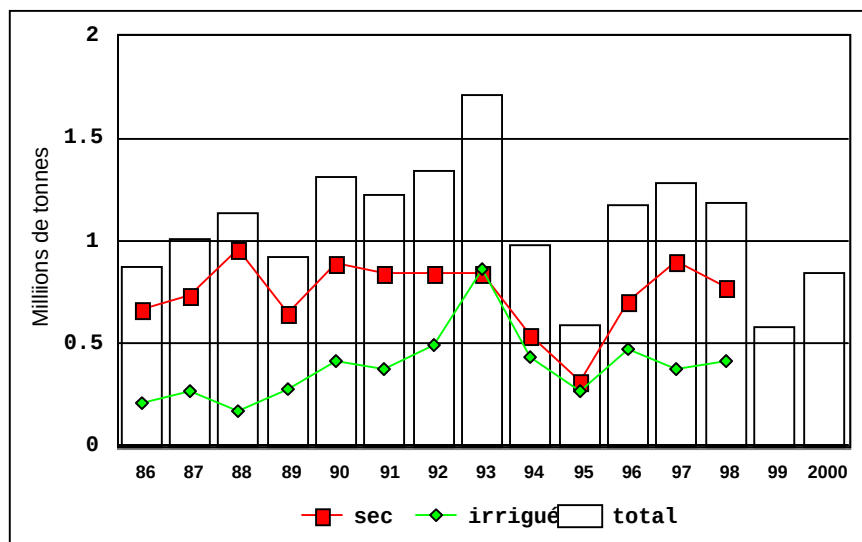
Ainsi, la surface relevant du régime simplifié passe de 26.000 ha en 1999/2000 à 175.000 ha en 2000/2001, alors que celle sous le régime général recule de 120.000 ha. Les statistiques fournies ne donnent pas d'information sur le nombre de dossiers correspondants, ce qui ne permet pas de savoir s'il s'agit d'une évolution conjoncturelle ou d'une réelle modification dans la structure et la taille moyenne des exploitations espagnoles productrices de tournesol. Mais on peut noter que pour cette dernière année, 21% des surfaces sont au "régime simplifié" dans l'ensemble de l'Espagne, 21% également en Andalousie, 20% en Castille-Manche, 27% en Castille-Leon. On peut penser que cette forte progression des surfaces en tournesol sous régime simplifié, qui n'a aucune raison de se reproduire par la suite, a limité le recul des surfaces en tournesol que l'on aurait observé sans cela.

L'Espagne dispose de deux formes traditionnelles de culture de tournesol qui sont la forme sèche et la forme irriguée. L'une et l'autre bénéficient d'aides différentes, mais se trouvent en concurrence avec des cultures qui perçoivent également des aides très différentes.

Graphique 8.7 - Evolution des surfaces en tournesol

Source MAPA, Madrid

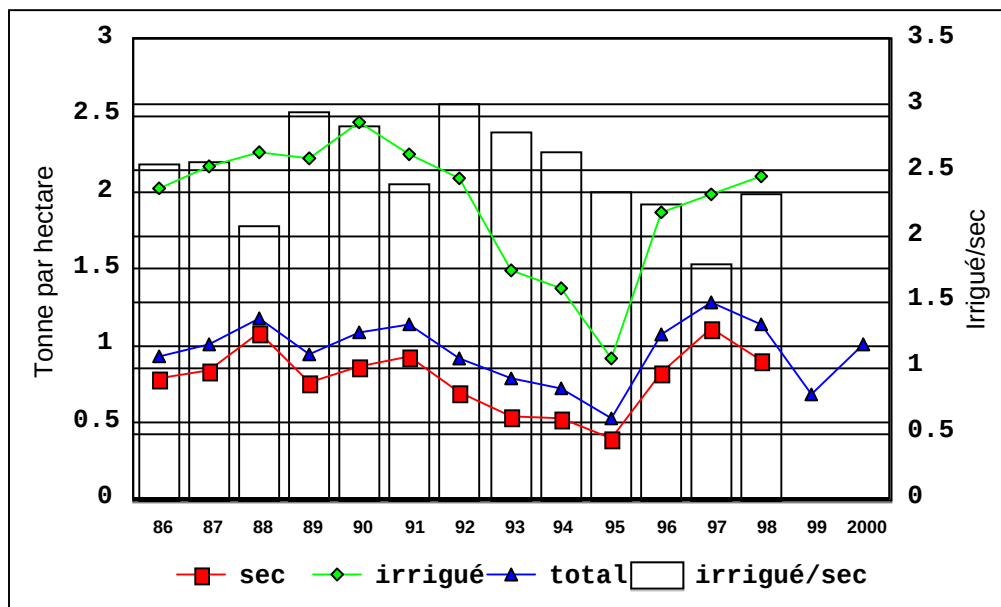
Comme le montre le graphique 8.8., le plan de régionalisation n'a pas eu pour effet de modifier sensiblement la répartition des surfaces entre les deux types de cultures. Toutes deux ont connu à peu près la même progression jusqu'en 1993, puis une semblable régression qui les a ramenés en 1998 au voisinage du niveau antérieur à la réforme.

Graphique 8.8 - Evolution de la production de tournesol

Source MAPA, Madrid

Plus que pour les surfaces, c'est pour la production que la répartition entre cultures sèches et irriguées est la plus variable, puisqu'elle dépend directement des deux rendements, eux-mêmes très fluctuants.

Graphique 8.9 - Evolution des rendements en tournesol



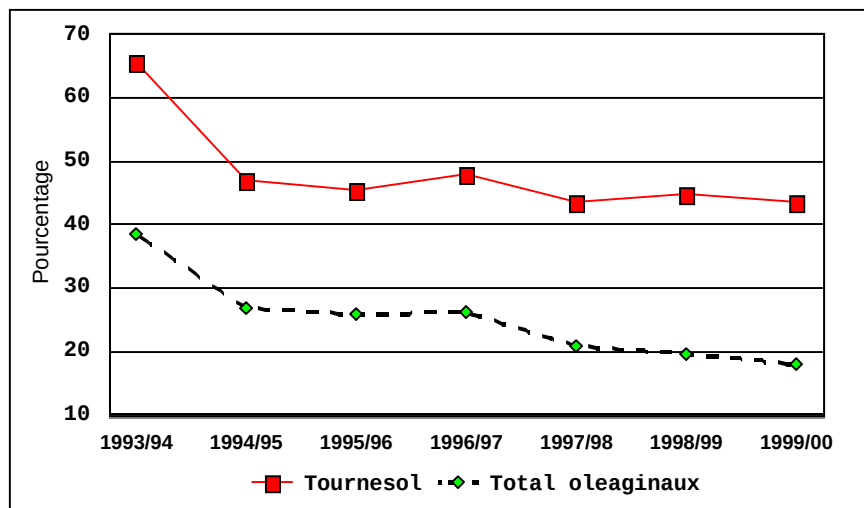
Source MAPA, Madrid

En terme de rendement, les premières années de la réforme se sont caractérisées par une forte chute des niveaux, qui ont aussi bien affecté les cultures irriguées que les cultures sèches. On peut penser que le nouveau régime d'aide a conduit à une certaine extensification des systèmes de production. Cependant, il n'est pas possible dans le cadre de cette évaluation d'estimer ce qui est imputable à ce facteur et ce qui est dû au climat.

On constate qu'en 1998, les rendements en sec et irrigué ont pratiquement retrouvé leur niveau d'avant réforme, de même que le rendement moyen en 2000, après le creux de 1999.

La place de l'Espagne dans le total des surfaces aidées en oléagineux (régime général et simplifié) a fortement reculé entre 1993/94 et 1994/95, puis a continué à reculer plus faiblement pour le seul tournesol (avec une quasi stabilisation autour de 45%) et plus fortement pour l'ensemble des oléagineux en passant en dessous de la barre des 20% en 1999/2000.

Graphique 8.10 - Evolution de la part de l'Espagne dans les surface aidées en oléagineux de l'UE à 12



Source : Calcul à partir des déclarations d'aide Commission.

Il apparaît donc bien que le découpage très fin retenu par l'Espagne dans son plan de régionalisation ne l'a pas empêchée de connaître une diminution régulière de sa place relative dans l'UE.

La localisation régionale des cultures oléagineuses

Pour analyser les évolutions régionales nous avons dû découper la période sous analyse en deux sous-périodes: d'une part la période antérieure à 1996, pour laquelle nous disposons des données de la base REGIO de l'Eurostat, et d'autre part la période postérieure à 1993/94 pour laquelle nous disposons des statistiques de déclaration de surfaces aidées fournies par la Commission et des informations complémentaires fournies par le FEAGA. Ces deux sources étant de nature différente et pas toujours cohérentes au niveau régional, on n'a pas cherché à reconstituer une série homogène.

On observe en effet que pour les années où les deux séries de chiffres sont disponibles, il existe des différences notables entre les deux sources au niveau régional et plus faiblement au niveau national. Ces dernières peuvent en partie s'expliquer par le fait que, contrairement aux chiffres de demandes d'aide, les statistiques de surface de REGIO incluent les surfaces en oléagineux non-alimentaires (respectivement: 4.000 ha en 1993/94, 38.000 ha en 1994/95, 27.000 ha en 1995/96 et 14.000 ha en 1996/97), mais ces dernières sont malgré tout faibles par rapport à certains écarts. Alors que la différence au niveau national pour les quatre années considérées (1993/94 à 1996/97) est au maximum de 54.000 ha (soit moins de 5%), ces différences sont beaucoup plus importantes au niveau régional. Ainsi, en 1993/94, la base REGIO indique des superficies beaucoup plus faibles que la source Commission pour les 6 principales régions (Aragon, Castille-Leon, Castille-Manche, Extremadure, Catalogne et Andalousie), ce qui entraîne un écart de près de 550.000 ha pour les autres régions du pays. Pour les années 1995/96 et 1996/97, les écarts dans le même sens (sous-évaluation des surfaces en tournesol des principales régions) se retrouve, mais avec une moindre ampleur (entre 230.000 et 280.000 ha). Nous ne disposons pas d'explication sur la raison de ces différences.

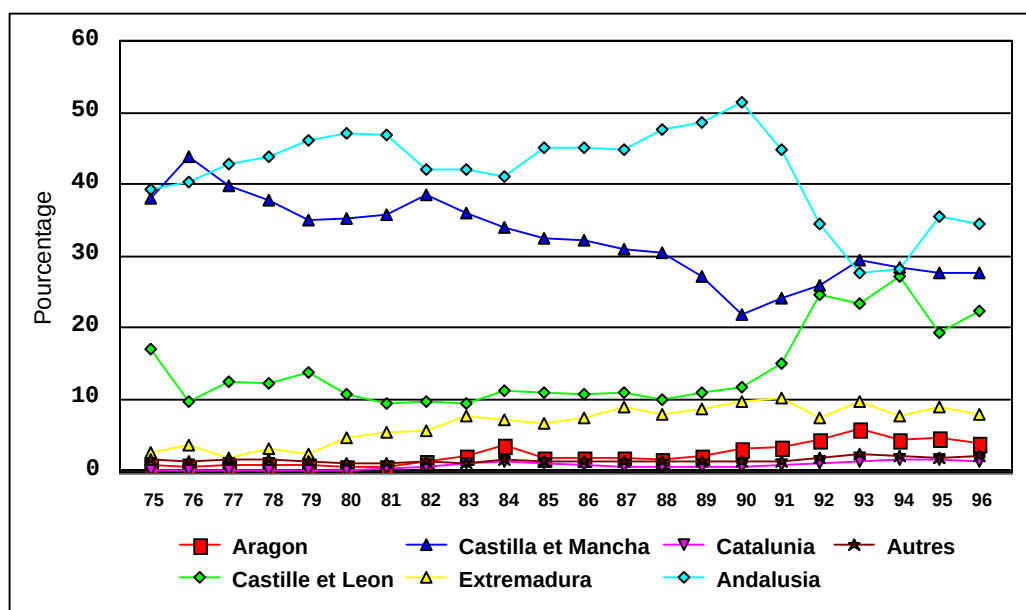
Evolutions jusqu'en 1996

En s'appuyant sur les statistiques de REGIO, on peut analyser l'évolution des surfaces dans les principales régions du pays jusqu'en 1996.

La Castille-Leon, qui était traditionnellement la première zone de culture du pays avant la mise en place de la réforme de 1992, a connu depuis 1990 une forte diminution, mais conserve son premier rang. Contrairement à certaines autres régions (notamment Castille-Manche et Extremadure) le pic enregistré au niveau national en 1993/94 a été assez limité avec une progression de "seulement" 100.000 ha par rapport à l'année précédente, alors qu'il a atteint 600.000 ha pour l'ensemble du pays.

Selon ces chiffres, les effets de la réforme se sont fait sentir de façon extrêmement forte en 1992/93 et 1993/94 (c'est-à-dire avant l'application des SMG liées aux accords de Blair House) en Castille-Manche (+350.000 ha en deux ans, soit plus qu'un doublement) et en Castille-Leon (+300.000 ha). Les progressions ont été beaucoup plus faibles dans les autres régions (Extremadure, Catalogne, Andalousie).

Graphique 8.11 - Evolution de la répartition des surfaces régionales en tournesol.



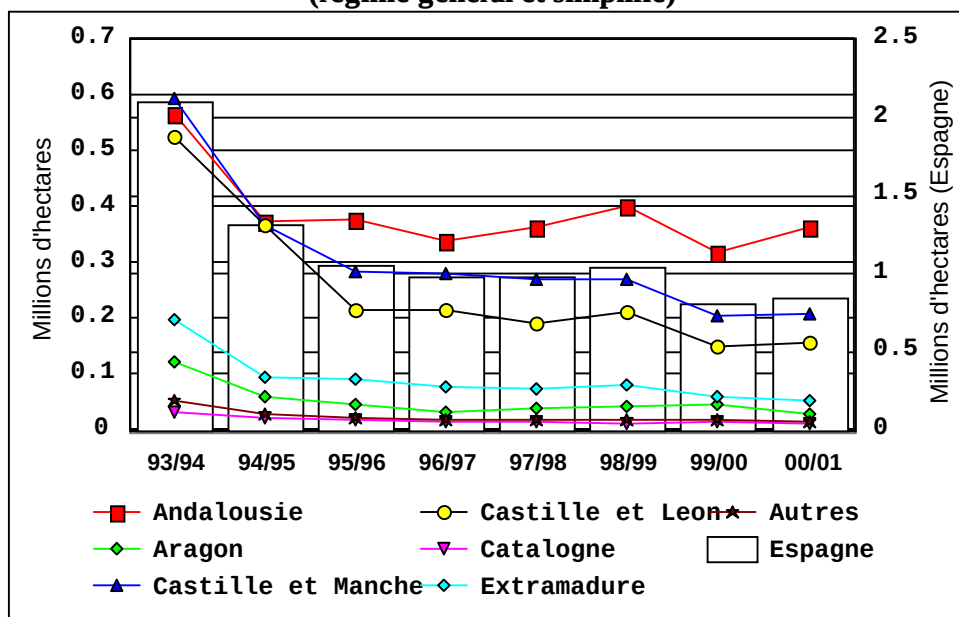
Source Base REGIO

En terme de parts de la surface nationale, la mise en place de la réforme a coïncidé avec un fort recul de la place relative de la Castille-Leon et une forte progression de l'Andalousie, la place de la Castille-Manche restant à peu près stable à 30% jusqu'en 1996.

Evolution des surfaces aidées depuis 1993/94

L'essentiel des surfaces bénéficiant de l'aide au tournesol reste concentré dans 4 Autonomies: Andalousie, Castille-Léon, Castille-Manche, Extremadure, mais avec également des surfaces notables en Catalogne et Aragon. Au niveau des Provinces, les zones de Cuenca et Séville représentent un poids très important.

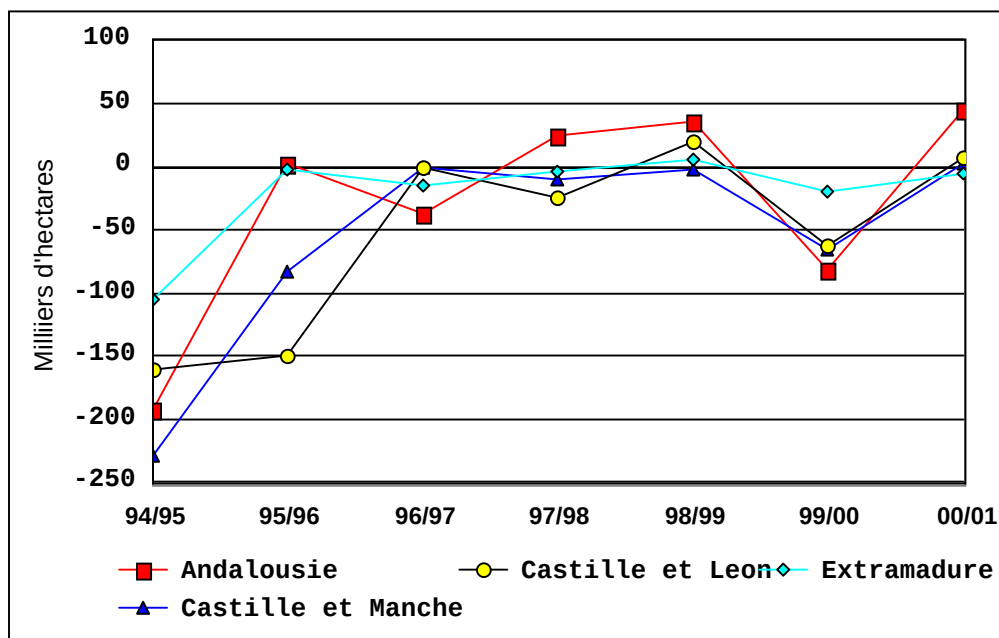
**Graphique 8.12 - Evolution des surfaces régionales aidées en tournesol
(régime général et simplifié)**



Source D'après chiffres FEAGA.

En terme d'évolution annuelle, les surfaces aidées ont évolué de façon assez similaire dans les 4 principales autonomies au cours de la période, à l'exception de 1995/96 où Andalousie et Extramadure ont maintenu leurs surfaces alors que les deux Castilles étaient en fort recul..

Graphique 8.13 - Evolution des surfaces aidées par rapport à l'année précédente

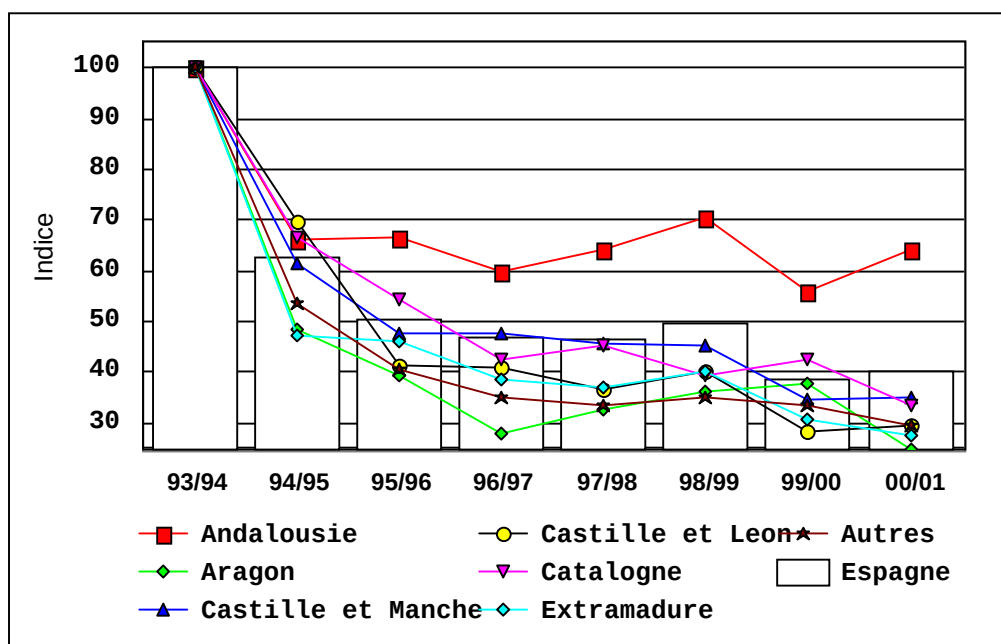


Source D'après chiffres FEAGA.

Par rapport au pic atteint en 1993/94 (qui est la première campagne pour laquelle on dispose des statistiques d'aide), le recul est important dans toutes les Autonomies (-60 à 65%), sauf en Andalousie, qui résiste mieux à la baisse avec un recul de 40% environ, mais qui n'avait pas connu la même progression en 1993/94 par rapport à la fin des années 80.

C'est en Andalousie sont obtenus en général les meilleurs rendements en sec (de l'ordre de 10 quintaux/ha). Le tournesol cultivé en sec s'insère dans des cultures où la base est le blé dur, avec des rotations incluant le blé tendre et parfois le pois. En Castille-Manche, la culture est traditionnelle surtout dans la province de Cuenca avec un rendement moyen de l'ordre de 8 Q/ha. Les rotations principales sont orge/tournesol/orge. En Castille-Leon, l'introduction du tournesol n'a pas fait reculer fortement (comme en Andalousie et en Castille-Manche) la jachère agronomique traditionnelle avec des rotations orge/tournesol/orge/jachère. En cas de deux cultures successives de céréales, la baisse de rendement de la seconde année est estimée à 20%. En Extremadure, il n'existe pas d'autre véritable alternative au tournesol que la jachère. En cultures irriguées, les alternatives au tournesol sont en général le maïs et le coton, mais ces deux cultures nécessitent beaucoup plus d'eau.

Graphique 8.14 - Indice des évolutions de surfaces régionales en tournesol



Source D'après chiffres FEAGA.

Les implications du plan de régionalisation

Le plan de régionalisation espagnol n'avait pas pour but d'influer sur la répartition régionale des superficies en oléagineux, mais de permettre un maintien de cette culture aussi bien en sec qu'en irrigué. A ce titre, il a correctement joué son rôle pour le tournesol, après les 3 années "hors norme" de 1992/93, 1993/94 et 1994/95. Par contre, il n'a permis le développement ni du soja, ni du colza. De même, il n'a pas permis l'émergence d'un secteur "non-food" significatif pour les huiles végétales, alors qu'il existe une production d'éthanol de maïs.

L'aspect positif du plan de réglementation réside, d'une part, dans le maintien, dans le cadre du régime Mac Sharry, d'un approvisionnement significatif en graines pour les industries de trituration

située à l'intérieur du pays, et d'autre part, dans une offre d'huile de tournesol qui constitue pour les consommateurs du pays une alternative à la consommation d'huile d'olive plus coûteuse. En matière économique et sociale, le maintien du tournesol a joué un rôle important: complément de revenu pour les agriculteurs, maintien d'un certain nombre d'emplois dans les unités de transformation (emplois directs et indirects au niveau du transport, du séchage, du négoce, etc.). En terme d'environnement, cette culture par sa seule présence constitue un avantage par rapport à une jachère nue (couverture du sol, absorption de nitrate, aspect du paysage, etc.).

De façon globale, le maintien d'une culture de tournesol en Espagne a permis de limiter jusqu'ici le recul des surfaces en tournesol dans l'UE, et d'assurer une certaine alternative au colza surtout cultivé dans les pays du Nord de l'Europe.

Au niveau des localisations des cultures de tournesol, les plans de régionalisation semblent avoir été relativement neutres, puisque les diverses évolutions (croissance jusqu'en 1993, puis recul) se sont faites de façon assez homothétique. Dans toutes les zones de production, les graines de tournesol ont pu sans problème être transformées, avec ou sans transport intérieur par camion, dans des usines intérieures, mal placées pour l'importation de graines étrangères.

La question qui demeure est l'influence du plan de régionalisation sur la compétitivité de cette culture. Il apparaît nettement qu'une aide unique, basée sur le rendement historique en Espagne des oléagineux, aurait très rapidement découragé cette culture et limité sa surface à son seul intérêt agronomique dans certaines zones. Les données disponibles ne permettent pas de dire s'il y a eu concentration de la production de tournesol dans des petites régions particulièrement compétitives, en particulier à l'intérieur des provinces de Séville (Andalousie) et Cuenca (Castille et Manche), qui représentaient en 1998 à elle seules environ 400.000 ha.

8.1.5 France

Le plan de régionalisation

La France distingue quatre grandes surfaces de base:

- la surface de base maïs irrigué: elle concerne le maïs irrigué et le gel afférent dans les départements ayant opté pour une base maïs spécifique avec des rendements de référence différents pour le maïs irrigué et le maïs non irrigué; elle s'élève à 284.000 hectares;
- la surface de base maïs sec: elle concerne le maïs non irrigué et le gel afférent des départements de la base précédente et la totalité du maïs des départements ayant opté pour une base maïs spécifique sans distinction de rendement entre non-irrigué et irrigué; elle s'élève à 329.800 hectares;
- la surface de base nationale irriguée: elle concerne la SCOP irriguée et le gel afférent, hors le maïs de la première base dans les départements distinguant des rendements de référence différents pour les cultures irriguées et les cultures non irriguées; elle s'élève à 925.700 hectares;
- la surface de base nationale sèche: elle concerne la SCOP non affectée aux trois surfaces de base précédentes; elle s'élève à 11.986.500 hectares.

Le total des quatre surfaces de base représente ainsi 13.526.000 hectares.

La France a modifié son plan de régionalisation en 1997 (décret 97-423 du 27/4/97 et arrêté du 30/4/97 parus au JORF du 30/4/97). La principale modification porte sur le mode de calcul des rendements de référence régionaux qui doivent utiliser à partir de 1999/2000 une pondération de 1/2 pour le rendement national, au lieu de 1/3 précédemment, le rendement historique régional

passant donc de 2/3 à 1/2. Le rendement national historique moyen français en céréales est fixé à 60.2 q/ha¹

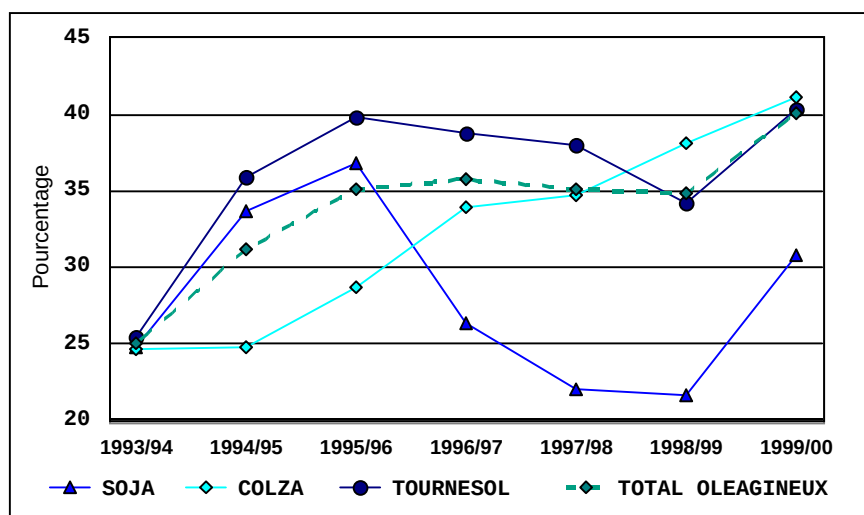
Pour les céréales et protéagineux, la France compte 107 régions "céréales" comprenant 76 départements complets et 9 départements séparés en 31 petites régions "agronomiques", mais seulement 2 régions "oléagineux" (contre trois en 1993/94). La région oléagineux n° 2 correspond aux régions Aquitaine, Midi-Pyrénées, Languedoc-Roussillon et au département du Cantal et la région oléagineux n° 1, par différence, au reste du territoire. Les rendements de référence, et donc les niveaux d'aide, sont plus élevés dans la zone 1 pour le colza, le tournesol et le soja en sec, et à l'inverse plus élevés dans la zone 2 pour le soja irrigué.

Pour les oléagineux, la SMG française est fixée à 1.730.000 hectares sur un total de 5.482.000 hectares pour l'Union Européenne à 15 (31,5%). Le soja irrigué bénéficie, à l'intérieur de cette SMG oléagineux, d'un plafond de 95.000 hectares, se décomposant régionalement en un plafond de 17.000 hectares pour la zone 1 et en un plafond de 78.000 hectares pour la zone 2.

La part des petits producteurs (régime simplifié) est très faible pour les trois cultures. Même pour le colza, où cette part était la plus importante en 1994/95 (1,7%), elle a fortement décru par la suite. Globalement elle est actuellement d'environ 0,6%

En ce qui concerne les surfaces à destination alimentaire ayant bénéficié d'une aide compensatoire soit au titre du régime général oléagineux (pour plus de 99%), soit au titre du régime simplifié, la place de la France dans l'ensemble de l'UE à 12² est actuellement d'environ 40% pour l'ensemble des oléagineux, de même que pour le colza et le tournesol. Par contre, elle est beaucoup plus faible pour le soja en raison du poids important de l'Italie.

Graphique 8.15 - Evolution de la part de la France dans les surface aidées en oléagineux de l'UE à 12



Source : Calculs à partir des données DG Agriculture.

¹ Les paiements peuvent également être affectés d'un coefficient stabilisateur de rendement appliqué l'année suivante si le rendement de référence moyen des surfaces aidées de l'année en cours dépasse le rendement national historique moyen, fixé à 60,2 quintaux par hectare. De façon générale, les paiements compensatoires versés sont réduits en proportion du dépassement des surfaces de base.

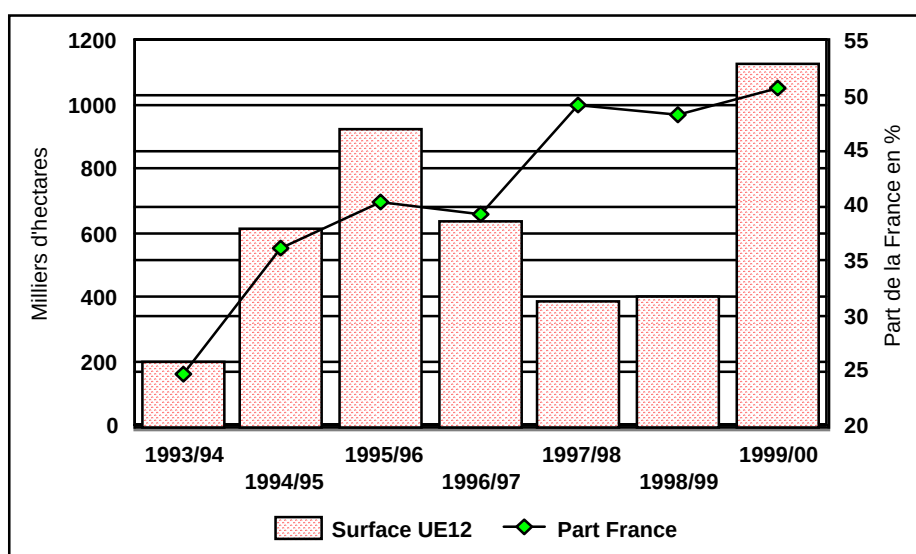
² L'ensemble de l'UE à 12 a été retenu comme point de comparaison plutôt que le total des pays de l'UE pour éviter le biais du au phénomène de l'élargissement de l'UE.

Alors que de 1993/94 à 1995/96, la place de la France avait eu tendance à fortement progresser (en raison notamment du recul des surfaces de tournesol en Espagne et de colza en Allemagne et au Danemark), elle est depuis cette période relativement stabilisée pour l'ensemble des cultures oléagineuses et pour le colza, mais continue à progresser pour le tournesol.

Globalement la France qui affiche un rendement de référence moyen national de 6,02 t/ha pour les céréales et un rendement historique moyen de 2,52 t/ha pour l'ensemble des oléagineux (soit un rapport de 2,39) a opté pour ses trois, puis deux zones oléagineuses pour la base céréales. Avec cette base le montant de référence oléagineux moyen en France est égal au montant de référence communautaire multiplié par 1,31 alors qu'il ne serait multiplié que par 1,07 avec la base oléagineux. Cela représente un gain d'aide par hectare de 24% du montant de référence communautaire avant abattements pour les 4 dernières campagnes (qui était de 433,5 ECU/ha), soit un peu plus de 100 ECU/ha. La possibilité d'opter pour la référence céréales, a été a priori favorable au développement des oléagineux en France. Cependant l'Espagne et le Portugal, qui se trouvaient dans la même situation de rendement relatif en céréales et oléagineux que la France et ont tous deux opté également pour la base céréales, n'ont pas connu la même progression des surfaces.

En ce qui concerne les cultures non-alimentaires en oléagineux (en fait essentiellement en colza, même si la France est nettement le premier producteur de tournesol "industriel"), la surface cultivée dans ce pays a évolué approximativement comme celle de l'ensemble de l'UE à 12 depuis 1997/98.

Graphique 8.16 - Evolution des surfaces en oléagineux non-alimentaires dans l'UE à 12 et part de la France.



Source : A partir des données DG Agriculture et estimations COCERAL

Entre 1993/94 et 1995/96, le taux de croissance des surfaces en oléagineux non-alimentaires a été en France beaucoup plus rapide qu'en Allemagne, et dans une moindre mesure qu'au Royaume-Uni. A partir de 1995/96, la France dispose de la plus forte surface en oléagineux non-alimentaires dans l'UE devant l'Allemagne.

La localisation régionale des surfaces en oléagineux

Les cultures de colza et tournesol sont essentiellement localisées dans la zone 1 et celles de soja (essentiellement irrigué) dans la zone 2. Il n'apparaît pas d'évolution significative de la place relative

des deux zones qui pourrait être mise en relation avec les montants différents des aides. On peut juste noter une certaine diminution tendancielle de la place de la zone 1 en tournesol, qui indique que cette culture a mieux résisté au sud qu'au nord au cours des dernières campagnes.

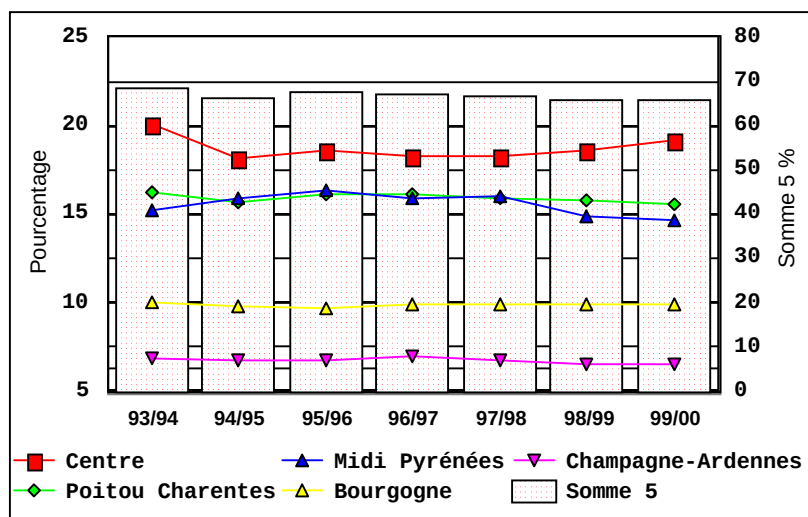
Tableau 8.6 - Part de la zone 1 dans les surfaces aidées en oléagineux (régime général et simplifié)

	1993/94	1994/95	1995/96	1996/97	1997/98	1998/99	1999/00
Colza	96.3	95.0	95.6	95.9	95.5	95.3	94.2
Tournesol	73.8	74.3	73.9	70.6	68.2	68.0	66.9
Soja	12.7	14.6	13.6	13.6	13.3	13.6	13.1
Total	79.7	77.3	77.2	77.8	77.8	79.3	79.1

Source : Calcul à partir des données DG Agriculture

En fait, les évolutions de localisation sont nettement plus significatives au niveau régional qu'au niveau des deux grandes zones.

Graphique 8.17 - Evolution de la répartition géographique des surfaces totales aidées en oléagineux.



Source : Déclarations d'aide Commission

Les cinq premières régions françaises qui cultivent des oléagineux à des fins alimentaires, et font donc des demandes d'aides dans le cadre du régime général ou simplifié, représentent depuis 1993/94 un pourcentage relativement stable (un peu moins de 70%) du total national de la surface cultivée. Alors que le Centre a légèrement progressé en pourcentage, les deux régions suivantes Poitou-Charentes et Midi-Pyrénées ont toutes deux régressé. La Bourgogne et Champagne-Ardenne sont relativement stables à environ 10 et 6%

Ces cinq régions comme les cinq suivantes (Ile de France, Rhône-Alpes, Pays de Loire, Lorraine, Aquitaine) cultivent en général deux ou éventuellement trois cultures avec des niveaux de spécialisation pour chaque culture à l'intérieur de l'ensemble oléagineux très différents. Cette spécialisation (par exemple en colza) peut s'exprimer par le pourcentage de la sole oléagineuse cultivée en colza. Cependant, compte tenu de l'évolution de ce pourcentage au niveau national, l'évolution de ce chiffre depuis 1993/94 n'indique pas si telle région (par exemple le Centre) s'est plus ou moins spécialisée dans cette culture que la moyenne française. Pour cela il est intéressant d'introduire un indicateur de spécialisation qui est le ratio (exprimé en pourcentage) entre le pourcentage de la culture réalisé au niveau régional et la moyenne nationale.

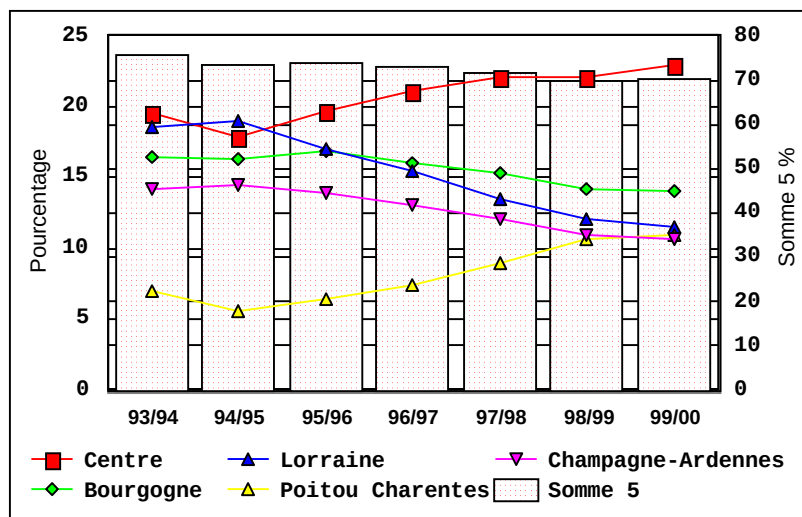
Tableau 8.7 - Part des surfaces aidées en colza dans le total oléagineux pour les dix principales régions productrices françaises et indicateurs de spécialisation

	1993/94	1994/95	1995/96	1996/97	1997/98	1998/99	1999/00
France	36.9	31.9	33.4	40.5	46.2	53.1	55.1
Ile de France	64.2	54.6	61.1	70.6	80.7	85.8	88.3
Champagne-Ardenne	75.7	68.8	69.3	76.0	82.9	88.5	89.7
Rhône Alpes	20.6	11.3	9.9	19.9	27.8	31.2	30.7
Poitou Charente	15.8	11.5	13.4	18.8	26.1	35.8	39.0
Pays de Loire	13.7	12.3	12.7	19.8	25.8	37.7	37.8
Centre	36.0	31.3	35.5	46.8	55.8	63.3	66.1
Bourgogne	60.0	53.4	58.4	65.5	71.2	76.6	78.1
Lorraine	96.8	93.4	93.0	95.5	96.5	97.7	98.0
Midi Pyrénées	6.8	4.7	5.0	7.7	9.5	12.5	12.1
Aquitaine	4.4	2.5	2.3	4.9	6.7	9.0	11.3
Indice de spécialisation relative							
Ile de France	174	171	183	174	175	162	160
Champagne-Ardenne	205	215	208	188	179	167	163
Rhône Alpes	56	35	30	49	60	59	56
Poitou Charente	43	36	40	46	56	67	71
Pays de Loire	37	39	38	49	56	71	69
Centre	98	98	106	115	121	119	120
Bourgogne	163	167	175	162	154	144	142
Lorraine	263	292	279	236	209	184	178
Midi Pyrénées	18	15	15	19	21	24	22
Aquitaine	12	8	7	12	14	17	20

Source: *Calculs à partir des données DG Agriculture*

Ainsi, bien que la part du colza ait eu tendance à augmenter dans pratiquement les 10 régions considérées, la spécialisation relative a décru en Ile de France et en Bourgogne, mais surtout en Champagne-Ardenne et en Lorraine.

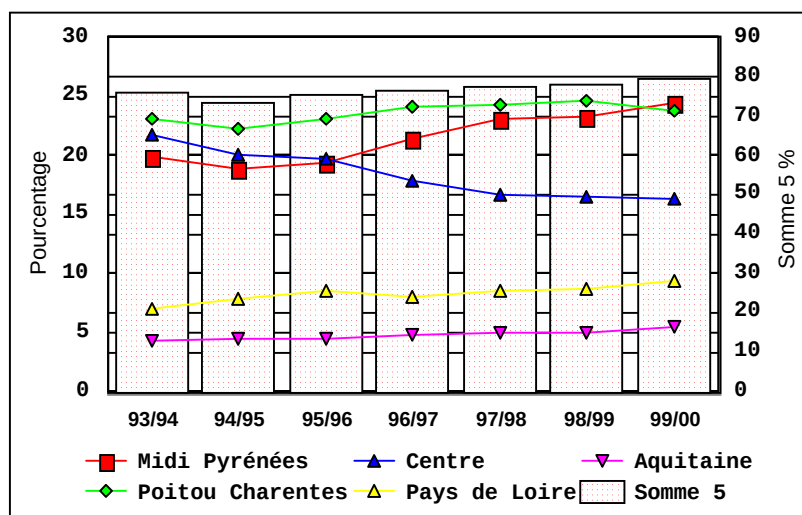
Graphique 8.18 - Evolution de la place des principales régions dans la superficie française en colza alimentaire



Source : Déclarations d'aide Commission

Globalement les cinq premières régions françaises productrices de colza (Centre, Bourgogne, Lorraine, Champagne-Ardenne, Poitou-Charentes) représentent un pourcentage assez stable de 70% des superficies nationales. Alors que le Centre a nettement amélioré sa part de marché, les trois régions suivantes ont régressé et se trouvent pratiquement rejointes par le Poitou-Charentes qui a connu une forte progression.

Graphique 8.19 - Evolution de la place des principales régions dans la superficie française en tournesol alimentaire

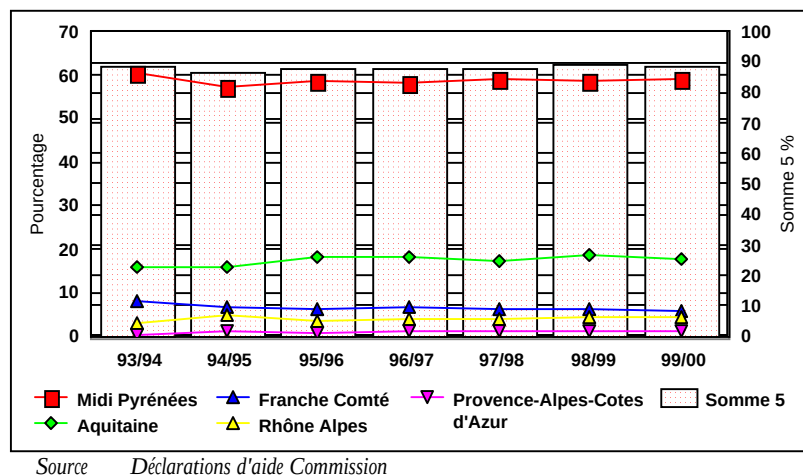


Source : Déclarations d'aide Commission

Les cinq premières régions françaises productrices de tournesol (Midi-Pyrénées, Poitou-Charentes, Centre, Pays de Loire et Aquitaine), en légère progression globale, représentent aujourd'hui environ

80% du total national. Les principales évolutions sont la progression de Midi-Pyrénées et le recul du Centre où la compétition du colza s'est faite plus forte.

Graphique 8.20 - Evolution de la place des principales régions dans la superficie française en soja alimentaire



Les cultures françaises de soja sont presque totalement (près de 90%) concentrées dans cinq régions: Midi-Pyrénées, Aquitaine, Franche-Comté, Rhône-Alpes et PACA, avec une très forte domination de la première région qui représente à elle seule plus de 60% du total national. Près de 90% des surfaces en soja sont cultivées en zone 2 et pour l'essentiel bénéficient de l'aide "soja irrigué" introduite en 1994/95. La différenciation de l'aide dans cette région a constitué un atout essentiel pour assurer la pérennité de cette culture en France.

Aux niveaux des aides, la seule évolution importante est, outre la suppression de la zone 3 en 1994/95, la disparition des références irriguées pour le colza et le tournesol à partir de 1995/96 et le maintien des aides spécifiques au soja irrigué jusqu'en 2000/2001, avec toutefois une surface maximum pour chacune des deux zones.

Les implications du plan de régionalisation

Le plan de régionalisation mis en place par la France ne se fixait pas pour objectif de modifier la localisation des cultures d'oléagineux à l'intérieur du pays. Globalement, la place de la zone 1 est restée largement dominante avec près de 80% des superficies totales, la presque totalité du colza, plus des deux tiers du tournesol, mais une très faible part du soja. L'existence d'un rendement de référence spécifique pour cette culture en irrigué a permis son maintien dans ses zones traditionnelles de culture (principalement Midi-Pyrénées); cependant, l'existence d'une surface maximum a entraîné un certain autocontrôle pour éviter de trop fortes pénalités pour dépassement.

Le tournesol ne bénéficiant plus de l'aide aux cultures irriguées à partir de 1995/96, cette culture s'est cantonnée dans des zones ou sur des terres moins favorables, ce qui a contribué, d'une part, à limiter les rendements moyens nationaux et, d'autre part, à accentuer la concurrence du colza dans certaines régions où ces deux cultures étaient présentes.

Le fait que le plan de régionalisation ait été basé sur deux grandes régions a conduit, à l'intérieur de chacune des deux zones, à un renforcement de la concurrence entre colza et tournesol, jusqu'à saturation, voire dépassement de la SMG nationale. Globalement cette concurrence, à niveau d'aide

égale pour ces deux cultures dans chaque grande zone, a été plutôt favorable au colza en raison de ses meilleurs rendements.

Les évolutions de localisation des cultures n'ont pas été significativement modifiées par rapport aux sites possibles de trituration, ni aux potentiels d'exportation sur les autres pays de l'UE. C'est en fait le recul global du tournesol, qui a posé problème à certaines unités de trituration.

Les cultures oléagineuses non-alimentaires, surtout de colza, ont connu un développement important en France, aussi bien au niveau de la production que de la transformation et de l'utilisation, mais ce développement n'est pas directement imputable au plan de régionalisation, mais plutôt à une bonne organisation d'ensemble de la filière. Ces cultures se sont localisées pour une bonne part à proximité des unités de transformation dans des exploitations professionnelles qui y trouvent l'intérêt du revenu supplémentaire apporté par ces cultures (surtout au cours des dernières années) par rapport à la simple jachère, et par ailleurs une tête d'assolement.

Le développement du colza alimentaire a significativement contribué à la maîtrise de la production de certaines céréales (et en particulier de blé), mais il a pour une bonne part bénéficié à des exploitations situées dans des zones à rendements élevés bénéficiant déjà par ailleurs d'aides élevées pour leurs céréales et protéagineux.

Pour le tournesol alimentaire, le plan de régionalisation n'a pas contribué au maintien de cette culture, qui a régressé dans toutes les zones de grandes cultures où la concurrence avec le colza en tant que tête de rotation était directe. La France est cependant restée exportatrice nette de graines de tournesol (notamment à destination de la Belgique et de l'Allemagne, mais aussi de plus en plus de l'Espagne).

Pour le soja, le plan de régionalisation – et l'existence d'un rendement irrigué spécifique jusqu'en 1999 – a permis, par rapport au début des années 90, un développement limité de cette culture. Cependant une grande partie de ces graines étant utilisées sous forme extrudée directement pour l'alimentation animale ou même pour l'alimentation humaine en raison de sa traçabilité, cette évolution de la production n'a pas significativement influé sur le mode d'approvisionnement des grandes usines de trituration de la façade atlantique, qui sont restées très dépendantes de l'importation de graines américaines.

8.1.6 Italie

Le plan de régionalisation

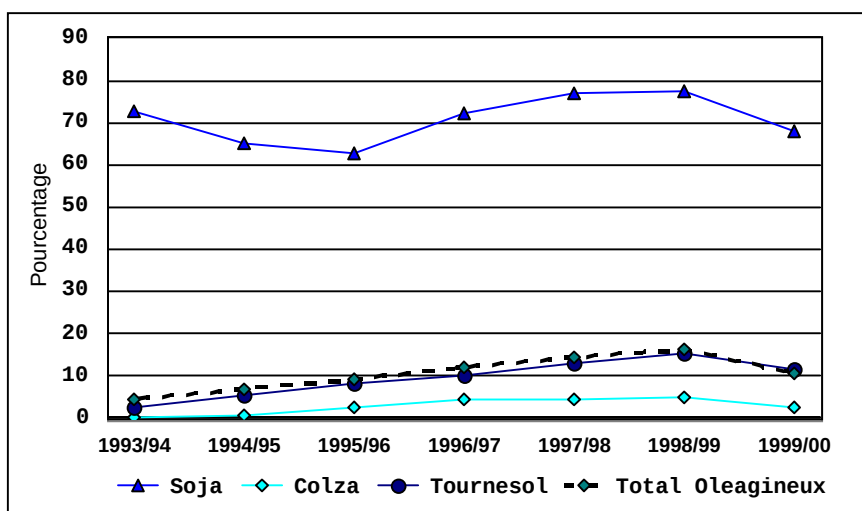
Le plan de régionalisation pour l'Italie comprend deux surfaces de base nationales, l'une pour le maïs, l'autre pour les autres cultures arables. Il y a 256 régions "céréales" et 147 régions "oléagineux" correspondant à la différenciation dans chaque province de trois zones: montagne (éventuellement subdivisée en littoral et intérieur), colline (éventuellement subdivisée en littoral et intérieur), et plaine.

L'Italie a des rendements historiques de 3,78 tonnes/ha en céréales et 3,08 t/ha en oléagineux, soit un ratio de 1,23, le plus faible de l'UE. Le niveau élevé du rendement historique des oléagineux dans ce pays tient notamment à ce que dans les régions où les agriculteurs pratiquaient dans l'année deux cultures successives de soja, les rendements historiques ont été calculés rapportant à la surface cultivée le produit de ces deux récoltes. Il en résulte que, par rapport à l'UE, le ratio des rendements moyens de référence céréales est seulement de: $3,78/4,6 = 0,82$, alors qu'il est en oléagineux de: $3,08/2,36 = 1,31$. Le gain moyen procuré par le choix de rendements de référence

oléagineux est donc très fort, proche de 60%. Toutefois, d'une région à l'autre en fonction du ratio des rendements historiques régionaux, le rendement de référence retenu dans le plan de régionalisation est sur base céréales ou sur base oléagineux.

Tout au long de la période, l'Italie reste de loin le premier pays à cultiver du soja. Par contre, pour l'ensemble des surfaces déclarées en oléagineux, sa part, bien qu'en légère augmentation jusqu'en 1998/99, reste modeste avec un maximum de 16,2% au cours de cette campagne pour l'ensemble des régimes (mais près de 20% pour le régime simplifié).

Graphique 8.21 - Part de l'Italie dans les surfaces aidées en oléagineux de l'UE à 12



Source : Calculs à partir des déclarations d'aide Commission.

Même si la part des petit producteurs a sensiblement reculé depuis 1993/94, où elle était de 7,8% pour l'ensemble des oléagineux (et même 15,7% pour le colza), pour revenir à 3,4% en 1999/2000, elle reste l'une des plus importante de l'UE.

La localisation régionale des surfaces en oléagineux

Pour la plupart des années, la cohérence est assez bonne entre les différentes sources relatives aux surfaces cultivées (avec toutefois des écarts notables en 1993/94). Mais un véritable problème se pose pour 1998/99, campagne où pour les trois cultures les chiffres indiqués par l'ISTAT sont nettement inférieurs aux chiffres de demandes d'aide. Les chiffres actuels de l'ISTAT sont d'ailleurs sensiblement différents de ceux qui avaient été publiés dans son dernier rapport par l'AIISO. Par ailleurs, dans le Règlement (CE) n° 380/1999 de la Commission fixant les montants de référence définitifs pour la campagne 1998/99, figure à l'annexe une base de calcul de 765.839 hectares pour l'Italie au lieu des 844.291 ha qui sont indiqués dans les statistiques de déclaration d'aide que nous a fourni la Commission.

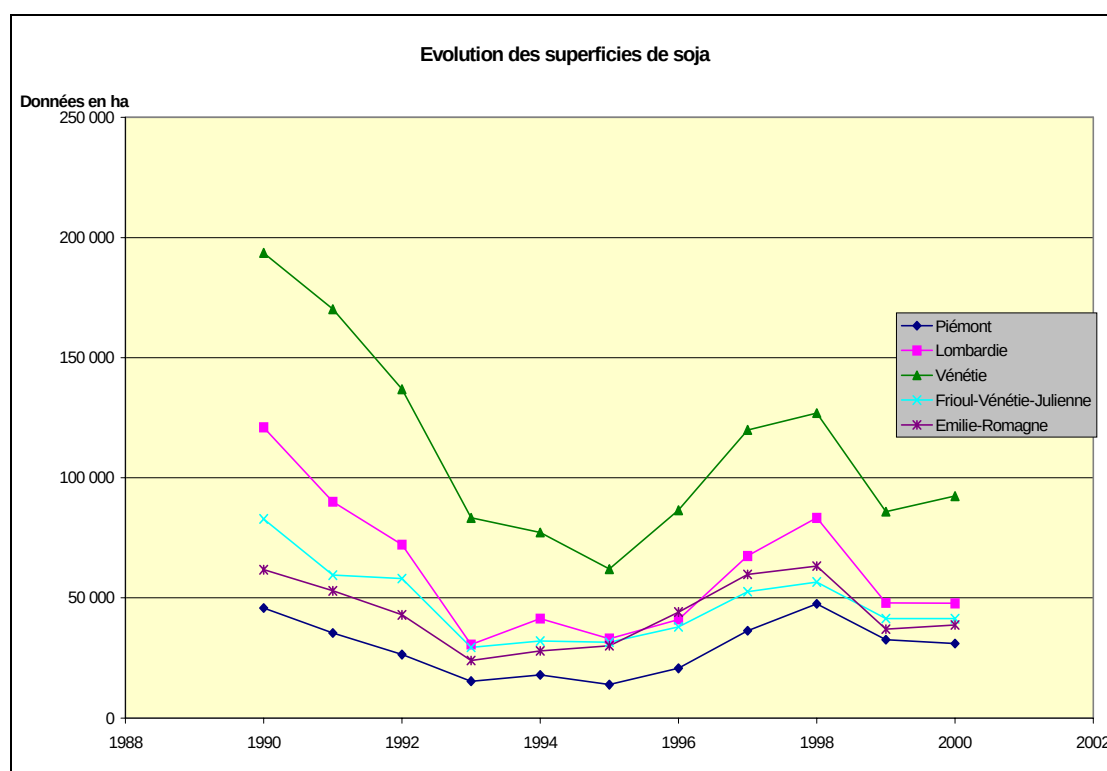
La surface italienne en oléagineux alimentaires a fortement augmenté de 1993/94 à 1998/99, entraînant un dépassement de la SMG nationale en 1996/97, mais surtout en 1997/98 et 1998/99, années durant lesquelles l'UE était elle même en dépassement. Cela s'est traduit par de fortes pénalités et un net recul des surfaces en 1999/2000.

De manière générale, le soja est en net retrait pour le régime général et le total, ce qui traduit à la fois le recul de cette culture et la progression du tournesol. Fait exception à cette tendance le régime

simplifié (mais celui-ci ne représente qu'une faible surface), où la part du soja reste pratiquement stable à 65% après avoir chuté en 1995/96 et 1996/97.

La principale zone de culture du soja se situe au Nord de l'Italie, tout particulièrement en Vénétie, en Lombardie, au Frioul et en Emilie-Romagne. La principale culture concurrente est le maïs. Selon les prix de marché et les aides relatives (liées aux différents rendements de référence introduits dans le plan actuel de régionalisation) les agriculteurs cultivent plus ou moins de soja. Toute diminution des surfaces en soja (pour lequel les rendements sont extrêmement élevés, de l'ordre de 4 t/ha en Vénétie) se traduirait par une augmentation des surfaces en maïs et un risque de dépassement de la Surface Maximum Nationale.

Graphique 8.22 - Evolution des surfaces régionales en soja



Source : Données AISO jusqu'à 1998, ISTAT ensuite

Entre les années 1990-1991 et 1998-1999, la Vénétie, première région productrice (38% des surfaces cultivées en moyenne) voit sa part relative reculer de 14%, alors que son rendement moyen est sensiblement supérieur à la moyenne nationale (106%) et en légère progression. La Lombardie seconde région (20% de la surface cultivée en moyenne) recule également en part relative de 9%, alors qu'elle aussi affiche un rendement supérieur à la moyenne nationale (102%) et en nette progression entre les deux groupes d'années.

La plus forte progression est enregistrée au Piémont (+47%), qui a pourtant des rendements relatifs faibles, suivie par l'Emilie-Romagne, dont le rendement relatif est voisin de la moyenne nationale, mais en recul sur la période.

Globalement, les deux premières régions productrices, Vénétie et Lombardie reculent de 62,5% de la surface nationale en 1990-1991 à 54,8% en 1998-1999.

Tableau 8.8 - Surfaces cultivées en soja et rendements relatifs

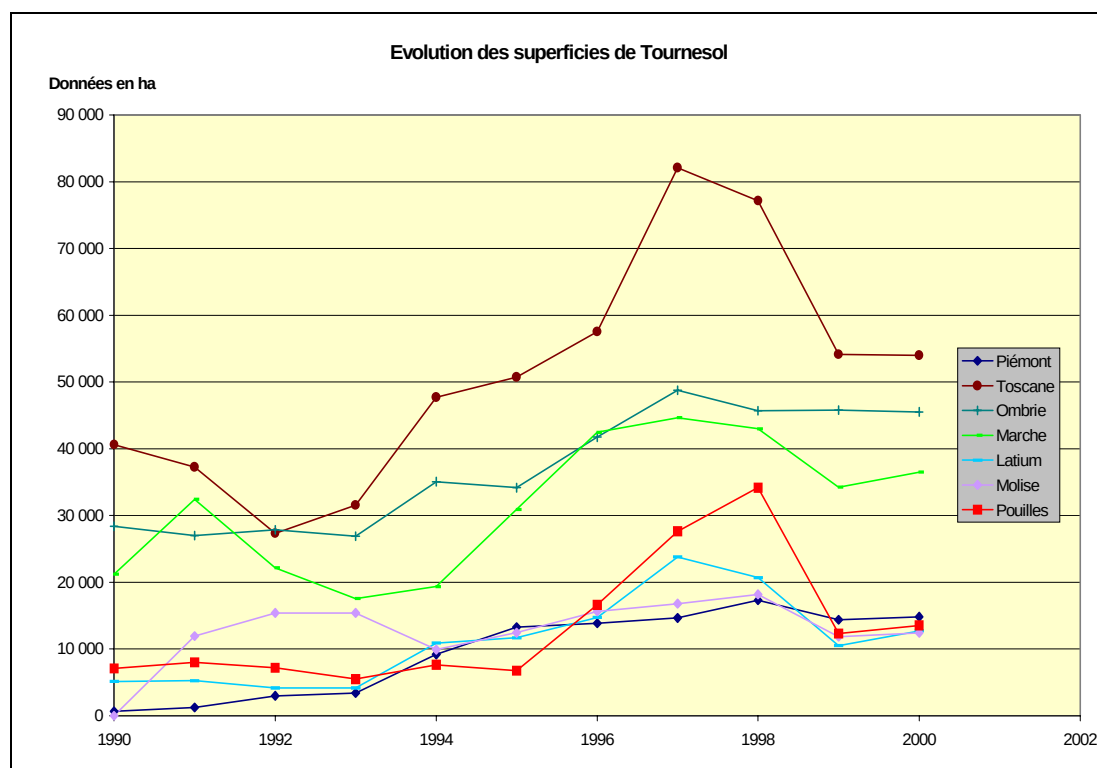
	Surface cultivée (en % du total national)			Rapport au rendement moyen national		
	Moy 90/91	Moy 98/99	Evolution en %	Moy 90/91	Moy 98/99	Variation
Piémont	8.7	12.9	47.3	84.8	87.4	3.1
Lombardie	22.7	20.7	-8.8	97.0	106.4	9.7
Vénétie	39.5	34.1	-13.5	104.7	107.7	2.9
Frioul-Vénétie-Julienne	15.3	15.9	3.8	101.7	90.8	-10.7
Emilie-Romagne	12.4	15.8	27.3	101.2	95.7	-5.4
Toscane	0.7	0.2	-76.4	81.7	72.3	-11.5
Ombrie	0.2	0.1	-72.2	65.4	78.7	20.3
Marche	0.3	0.2	-42.6	79.0	87.3	10.5
Autres	0.2	0.2	-7.3	76.8	70.7	-7.9
Italie	100.0	100.0	0.0	100.0	100.0	0.0

Source DG Agriculture

La surface en tournesol, qui avait connu une première progression au début des années 80, a connu un véritable bond à partir de 1994, suite à l'introduction des aides directes dans le cadre du régime Mac Sharry.

La principale zone de culture traditionnelle est le Centre de l'Italie, et plus particulièrement la Toscane, l'Ombrie et la Marche. Dans ces régions, la concurrence essentielle est celle du blé dur. Depuis 1993, cette culture s'est également développée dans le Nord du pays (notamment au Piémont) avec des superficies de l'ordre de 25 à 30.000 ha. Alors que dans les régions traditionnelles du Centre le tournesol intervient dans des rotations "longues", au plus une fois tous les trois ans (avec exclusion du colza et du soja à cause des risques de maladie), on trouve également dans cette zone des rotations plus courtes (tournesol-blé-dur). Dans le Nord du pays, où les rendements sont sensiblement plus élevés, on trouve parfois le tournesol dans des rotations tournesol-blé tendre, où le tournesol remplace le maïs. Dans le Centre, le tournesol qui est résistant à la sécheresse présente l'avantage de ne pas nécessiter d'irrigation.

Graphique 8.23 - Evolution des surfaces régionales en tournesol



Source: Données AISO jusqu'à 1998, ISTAT ensuite

Toscane, Umbrie et Marche représentent l'essentiel de la surface nationale (69,1% juste avant la réforme, 63,3% en fin de période).

La part relative de ces trois régions a reculé de respectivement 2%, 3% et 24%, alors que les principales progressions ont eu lieu en Lombardie et au Piémont. Ces deux régions, dont la part reste cependant faible en 98-99 à moins de 10%, ont des rendements relatifs à la moyenne nationale élevés (152% et 130%) pour les deux dernières années Mac Sharry et en nette progression. Au contraire les trois régions traditionnelles ont des rendements relatifs proches ou inférieurs à la moyenne nationale stables en Toscane, en légère baisse en Umbrie, mais en sensible progression en Marche

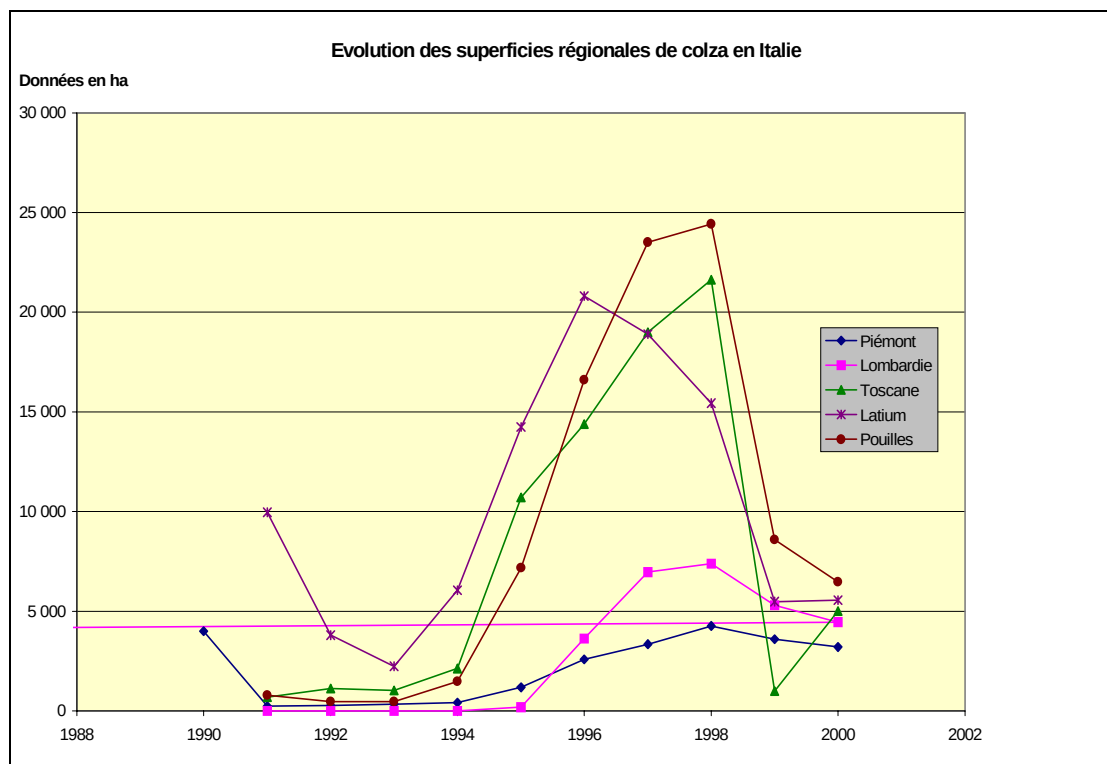
Tableau 8.9 - Surfaces cultivées en tournesol et rendements relatifs

	Surface cultivée (en % du total national)			Rapport au rendement moyen national		
	Moy 90/91	Moy 98/99	Evolution surf	Moy 90/91	Moy 98/99	Variation
Piémont	1.8	6.8	290.7	87.3	129.6	48.5
Lombardie	0.2	2.8	1564.0	140.2	151.5	8.1
Vénétie	0.5	1.1	112.1	146.3	167.1	14.2
Frioul-Vénétie-Julienne	0.1	0.2	82.8	151.6	155.3	2.5
Emilie-Romagne	2.0	3.1	56.0	133.2	134.7	1.1
Toscane	25.8	25.3	-1.9	99.5	99.5	-0.1
Ombrie	22.1	21.4	-3.4	98.8	96.8	-2.0
Marche	21.8	16.6	-23.9	107.9	119.6	10.8
Latium	3.8	5.4	43.9	91.7	95.9	4.6
Molise	11.1	5.7	-48.9	50.6	91.3	80.5
Pouilles	6.1	6.1	-1.0	86.7	59.1	-31.8
Autres	4.8	5.5	16.2	84.5	65.9	-22.0
Italie	100.0	100.0	0.0	100.0	100.0	0.0

Source DG Agriculture

La surface en colza, qui avait fortement augmenté entre 1995 et 1998 pour atteindre 100.000 ha, est retombée en fin de période au voisinage de 35.000 ha. Hormis la Toscane, qui a cultivé jusqu'à 22.000 ha en 1998, le colza est surtout localisé dans le sud du pays, principalement dans les Pouilles, le Latium et la Sardaigne. Le rendement moyen est faible au niveau national (0,4 t/ha en 1998), reflétant les rendements très bas enregistrés dans les régions du Sud. Encore plus que pour le tournesol, le rôle de l'aide à l'hectare apparaît déterminant dans le choix de la culture du colza en Italie.

Graphique 8.24 - Evolution des surfaces régionales en colza



Source: Données AISO jusqu'à 1998, ISTAT ensuite

Le nouveau plan de régionalisation en cours de discussion, qui devra retenir une base céréales et des moyennes régionales sur des zones plus ou moins vastes, risque donc de pénaliser ces deux graines oléagineuses dans la mesure où les zones spécifiquement adaptées à cette culture risquent de perdre les rendements de référence élevés dont elles disposent actuellement, y compris dans la période de transition de l'Agenda 2000. Cet effet "plan de régionalisation" devrait donc s'ajouter au facteur d'alignement des aides à l'hectare des oléagineux sur les céréales.

La complexité du plan de régionalisation et le très grand nombre d'exploitations agricoles présentes en Italie ont rendu très lourde la gestion administrative des dossiers d'aide aux grandes cultures, et notamment aux oléagineux. L'AGEA, nouvel organisme de gestion de ces aides, a donc mis en place des systèmes adaptés pour à la fois simplifier et homogénéiser le système de déclaration des surfaces pour les agriculteurs, pour mieux contrôler les surfaces déclarées et la nature des cultures effectivement pratiquées sur chaque parcelle en recourant à un système informatisé associant photos par satellite, photos par avion et contrôles de terrain. Une évolution vers une plus grande régionalisation du suivi des dossiers et du paiement des aides est à l'étude.

Selon des chiffres fournis par une étude de l'université de Parme³, les surfaces cultivées en soja et bénéficiant de l'aide sont passées pour le soja de 228.000 hectares en 1999/00 à 246.000 ha en 2000/01. Contrairement à ce que l'on a observé dans la plupart des autres pays européens, la première étape de la transition vers le régime Agenda 2000 semble s'être accompagnée d'une

³ Marco Zupirulli, Cecilia Mancini: La prospective per i semi oleosi in Italia.- Università degli Studi di Parma, L'informatore Agrario, 11/2001

augmentation des surfaces cultivées en oléagineux. Mais un important transfert s'est opéré entre les producteurs professionnels, pour lesquels la surface diminue de 72.000 ha (soit 23%), et celle des autres producteurs, dont la surface augmente de 67.000 ha (soit une multiplication par 7). On peut penser que le niveau de gel maintenu à 10% à découragé un certain nombre de producteurs professionnels et que, au contraire, les nouvelles modalités de perception des aides spécifiques oléagineux (avec en contrepartie la prise en compte de leur surface dans la SMG) a incité des petits producteurs à se lancer dans cette culture.

De même en tournesol, les chiffres indiqués dans l'étude citée font apparaître une augmentation de 214.000 ha en 1999 à 249.000 ha en 2000 des surfaces aidées totales. Comme pour le soja, on observe une forte baisse des surfaces aidées pour les producteurs professionnels (-72.000 ha soit -34%) et une très forte augmentation des surfaces des petits producteurs (+107.000 ha, soit une multiplication par 27).

En colza, la surface aidée reculerait de 62.000 ha à 46.000 ha, avec là aussi un sensible recul des producteurs professionnels (-29.000 ha, soit -48%) et une très forte progression des autres producteurs (+13.000 ha, soit une multiplication par 20).

Pour l'ensemble de ces trois oléagineux, la surface aidée totale est en faible progression (541.000 ha en 2000 contre 503.000 ha en 1999), mais les producteurs professionnels voient leur surface reculer de 150.000 ha (-31%) alors que celle des autres producteurs augmente de 187.000 ha (soit une multiplication par plus de 10).

Les implications du plan de régionalisation

Le plan de régionalisation n'a pas modifié les localisations des différentes cultures, mais les a conforté dans leurs zones traditionnelles, le soja au nord et le tournesol dans le centre du pays. Ces localisations étaient globalement adaptées à leurs débouchés dans l'industrie de trituration. Au cours des dernières campagnes, c'est donc plus en terme quantitatif qu'en terme de localisation que s'est posé le problème des oléagineux en Italie.

Au départ, l'Italie dispose d'un rendement de céréalier moyen historique de 3,78 t/ha pour l'ensemble des céréales et de 3,08 t/ha pour l'ensemble des oléagineux (grâce au chiffre élevé obtenu durant la période de référence en divisant la production totale d'une campagne par la surface utilisée). Par rapport aux rendements de référence communautaires (4,6 t/ha en céréales) l'Italie a donc, a priori, une situation globalement défavorable avec un rapport de 0,82. Le plan de régionalisation a donc visé à ne pas transférer cette pénalisation aux oléagineux en retenant dans de nombreux cas la référence "graines oléagineuses" et non la référence "céréales". Cette différenciation des rendements de référence a été une condition essentielle du maintien des cultures en soja et aussi en tournesol.

Le nouveau plan de régionalisation en cours de discussion, qui devra à terme retenir une base céréales et des moyennes régionales sur des zones plus ou moins vastes, risque donc de pénaliser ces cultures dans la mesure où les zones spécifiquement adaptées risquent de perdre l'avantage que leur procurait des rendements de référence élevés. Cet effet "plan de régionalisation" devrait ajouter ses effets à l'alignement des aides à l'hectare des oléagineux sur les céréales.

Selon le modèle élaboré par les chercheurs de l'université de Parme (modèle de programmation positive), le recul des surfaces en soja et tournesol pourrait être beaucoup plus important pour les années suivantes d'application de l'Agenda 2000 dans les deux grandes régions de production du soja (plaine septentrionale avec Piémont, Lombardie, Vénétie, Frioul-Vénétie, Guila et Emilie Romagne) et du tournesol (Italie centrale en plaine et collines avec surtout Toscane, Ombrie et

Marche). Selon les différents scénarios (qui supposent tous les mêmes baisses de prix d'intervention et de marché des céréales, ainsi que l'alignement des aides oléagineux et céréales, mais différent par les hypothèses de rapport de prix entre céréales et oléagineux, c'est à dire sur la conjoncture mondiale), les reculs de surface pourraient aller jusqu'à 45% pour le soja (soit environ 110 000 ha) principalement dans le nord de l'Italie (au profit du maïs essentiellement et de certaines autres céréales) et de 50% pour le tournesol (-110 000 ha) principalement dans le centre de l'Italie (au profit du blé dur principalement et de certaines autres céréales).

Selon ces analyses, l'évolution des surfaces en 2000 ne permet pas de préjuger de l'effet final de l'Agenda 2000 en raison de certaines raisons conjoncturelles propres à cette campagne et de l'application pas encore intégrale de la mesure.

8.1.7 Royaume-Uni

Le plan de régionalisation

Le Royaume-Uni a retenu 5 surfaces de base: Angleterre (avec différenciation du maïs), Irlande du Nord, Pays de Galles (avec différenciation du maïs), Ecosse (avec distinction des "Less Favoured Areas" (LFA) et des autres zones), 7 régions "céréales" avec différenciation des LFA en Irlande du Nord, Ecosse et Pays de Galles) et 5 régions "oléagineux" avec différenciation des LFA en Ecosse.

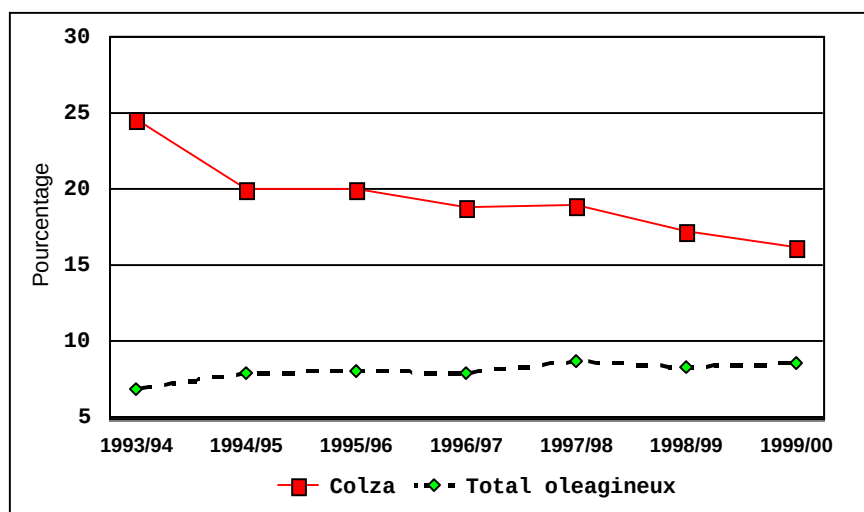
La SCOP totale du Royaume-Uni est de 4,5 millions d'hectares (dont seulement 33.000 pour le maïs), qui se répartissent en 3,8 millions d'hectares (84% du total) pour l'Angleterre, 53.000 pour l'Irlande du Nord, 61.000 pour le Pays de Galles et 550.000 ha (dont 121.000 pour les "zones moins favorisées") pour l'Ecosse. La SMG de base pour le Royaume-Uni est de 385.000 ha, soit 8,6% de la SCOP (contre une moyenne de 10,3% pour l'ensemble de l'UE).

Le Royaume-Uni, qui a un rendement historique de 5,82 en céréales et de 3,12 en oléagineux (soit un ratio de 1,86 inférieur à la moyenne communautaire de 1,95) a opté pour toutes ses régions pour la référence oléagineux. Pour ceux-ci le ratio par rapport à la moyenne communautaire est de 1.32 (soit $3.12/2.36$), alors qu'il n'aurait été que de 1.27 ($5.82/4.6$) avec la référence céréales. Le supplément d'aide induit par ce choix (5% de la base communautaire) est cependant nettement inférieur à ce qu'ont pu obtenir d'autres pays qui avaient des rapports très différents entre leurs rendements historiques en céréales et oléagineux.

Le colza est la seule plante oléagineuse (hors lin) cultivée au Royaume-Uni et, par ailleurs, la place des petits producteurs ayant opté pour le régime simplifié qui avait atteint 2,6% en 1993/94, est aujourd'hui extrêmement faible.

Par rapport à la SMG nationale, le Royaume-Uni a été régulièrement en dépassement, parfois dans des proportions très importantes, et s'est donc trouvé fortement pénalisé en 1994/95, 1997/98 et 1998/99 lorsque l'ensemble de l'UE a été elle-même en dépassement.

Pour l'ensemble des oléagineux, le Royaume-Uni ne représente qu'une faible part de l'UE à 10 (entre 10,6% en 1993/94 et 8,8% en 1999/2000) avec une légère tendance à la baisse. Par contre en colza, sa part qui était beaucoup plus forte en début de période (25%) a régressé nettement pour revenir en 1999/2000 à seulement 16,1%. Il apparaît donc que le Royaume-Uni fait partie des pays, comme la France et l'Allemagne, où les SMG ont joué un rôle très fort de limitation du développement des superficies en colza alimentaire, alors que cette culture bénéficiait de conditions économiques favorables.

Graphique 8.25 - Evolution de la part du Royaume-Uni dans les surface aidées en oléagineux de l'UE à 12

Source : DG Agriculture

La localisation régionale des cultures oléagineuses.

Les statistiques de déclarations d'aide oléagineux au titre du régime général et simplifié montrent que tout au long de la période la presque totalité des superficies s'est localisée en Angleterre, les autres zones du plan de régionalisation ayant cultivé un maximum de 73.000 ha (soit 18% du total) en 1994/95. Ces surfaces hors Angleterre, se trouvent pour l'essentiel en Ecosse, dans les régions ne faisant pas partie de la zone "régions moins favorisées". La superficie dans cette dernière zone a sensiblement reculé entre 1994/95 et 1999/2000 (-23.000 ha, soit -36%), alors qu'elle a globalement progressé en Angleterre.

Tableau 8.10 - Evolutions des surfaces aidées en oléagineux au Royaume-Uni en milliers d'hectares

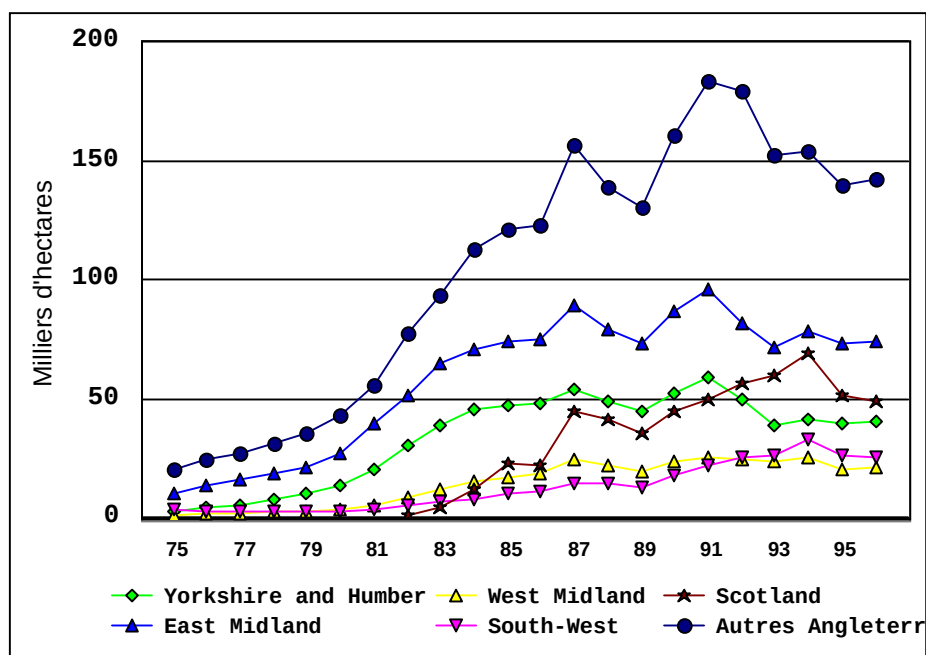
	1993/94	1994/95	1995/96	1996/97	1997/98	1998/99	1999/00
Royaume-Uni	379	414	356	359	439	444	404
Angleterre	315	341	303	308	380	382	358
Pays de Galles	1	2	2	2	2	2	2
Irlande du Nord	1	1	0	0	0	0	0
Ecosse LFA	5	7	5	5	6	6	2
Ecosse Autres	57	64	46	44	50	53	41

Source : Commission Européenne, DG Agriculture, Déclarations d'aide

Compte tenu du poids prépondérant de la zone "Angleterre", c'est à partir des superficies totales en colza (alimentaires et non-alimentaires) figurant dans la base REGIO que l'on peut analyser plus finement l'évolution de la répartition régionale de cette culture.

On ne dispose en fait dans la base REGIO que d'une partie des données régionales, celles relatives au Yorkshire et Humber, East Midland, West Midland, South-West, Wales, Scotland et Northern-Ireland. Les autres régions de l'Angleterre sont regroupées dans une seule catégorie qui représente l'essentiel des surfaces cultivées. Par ailleurs les derniers chiffres concernent l'année 1997.

Graphique 8.26 - Evolution des surfaces régionales en colza



Source Eurostat

En dehors du regroupement de régions (autres Angleterre), qui représente l'essentiel et qui avait atteint un maximum en 1992/93, la principale région est East-Midland, qui après être passé par un maximum de près de 100.000 ha en 1991/92, a sensiblement régressé par la suite. De même le Yorkshire et Humber est en recul par rapport à la période antérieure à la réforme, tandis que l'Ecosse connaît une sensible progression (nette jusqu'en 1994/95) grâce à la nouvelle réglementation et aux aides directes.

En l'absence de modification du plan de régionalisation et des rendements de référence, il apparaît que l'Ecosse (hors zone les moins favorisées) a toujours bénéficié des aides les plus élevées, ce qui a permis un certain développement, puis le maintien de cette culture dans cette zone, pour des surfaces restant toutefois modestes.

Les implications du plan de régionalisation

Le colza avec 1,5 million de tonne représente de loin la première graine triturée au Royaume-Uni loin devant le soja (750.000 tonnes). Ce pays est traditionnellement importateur de graines françaises et allemandes pour approvisionner certaines de ses usines portuaires, mais il peut aussi être à l'occasion exportateurs de graines vers les pays tiers comme la Chine en 1999.

Le plan de régionalisation retenu au Royaume-Uni et le choix de la base oléagineux pour toutes les zones, ont permis régulièrement une quasi saturation, voire un dépassement de la SMG nationale et une libre compétition entre petites régions à l'intérieur de la vaste zone "Angleterre" bénéficiant d'une aide identique. C'est donc en fonction des seuls critères agronomiques et de compétitivité entre cultures, sans effet spécifique du plan de régionalisation que le colza s'est développé en Angleterre. Compte tenu de ces rapports de rendements historiques entre céréales et oléagineux (1,86) ce pays va se trouver désavantagé par le passage à la base céréales avec l'Agenda 2000.

8.1.8 Conclusions générales sur les plans de régionalisation

Le tableau 8.12 ci-après tente d'offrir une vue synthétique des caractéristiques essentielles des plans de régionalisation dans les quatre pays étudiés.

Le premier constat que l'on peut faire est la très grande diversité des choix faits par les différents Etats membres. Cette diversité s'exprime à travers

- La finesse du découpage retenu: de deux régions en France (et même une seule au Danemark) à 255 régions en Italie;
- L'adoption de rendements de référence céréales ou oléagineux pour l'ensemble des régions ou pour certaines régions, ce choix ayant pour objectif de maximiser les aides communautaires;
- La définition des rendements de référence comme combinaison des rendements régionaux et national (France) ou sur la seule base des rendements régionaux (autres pays);
- La disparité des taux d'aide de région à région, de moins de 10% en France, à un rapport de 1 à 8 en Italie. Cette caractéristique des plans de régionalisation est la conséquence des choix faits en matière de découpage et de définition des rendements de référence. Un découpage très fin et la définition des rendements de référence sur base des rendements historiques par région conduit naturellement à une forte disparité des taux d'aide;
- La régionalisation ou non de la SMG nationale.

Compte tenu de cette diversité des plans de régionalisation, on ne peut pas s'attendre à ce qu'ils aient tous eu les mêmes effets, et l'on ne peut en conséquence envisager que les plans de régionalisation ait eu globalement une contribution identifiable à l'efficacité de la politique communautaire des oléagineux.

Certains enseignements se dégagent cependant des observations présentées dans les paragraphes précédents et des éléments retenus dans le tableau récapitulatif.

L'adoption d'un plan de régionalisation à mailles très larges (et par conséquent à taux d'aides faiblement différenciés de région à région), comme cela a été le cas en France et au Royaume-Uni, a favorisé le déplacement des cultures oléagineuses à l'intérieur de chacune des grandes zones du plan de régionalisation, voire même de région à région. Par ailleurs, là où deux ou trois cultures oléagineuses sont en concurrence, ce type de plan de régionalisation a favorisé le développement de l'une ou l'autre de ces cultures. L'exemple français suggère que dans les régions à fort potentiel, les cultures de colza se sont étendues au détriment du tournesol, qui en revanche s'est renforcé dans les régions plus arides. On peut penser que ces déplacements géographiques des cultures oléagineuses, et ces phénomènes de spécialisation, outre qu'ils répondaient à des considérations agronomiques, ont eu tendance à localiser les différentes cultures oléagineuses dans les zones qui leur sont le plus favorable. En cela, ces plans de régionalisation ont contribué positivement à l'efficacité de la politique communautaire.

A l'opposé, les plans de régionalisation à maillage fin (et par conséquent à taux d'aide fortement différenciés de région à région) ont eu tendance à maintenir les localisations et spécialisations préexistantes à la réforme. Dans un cas au moins, celui du soja en Italie, on a même observé que la régionalisation avait favorisé le développement de cette culture dans des zones où les rendements sont inférieurs à la moyenne nationale. La possibilité de retenir un rendement de référence oléagineux dans les zones relativement pauvres d'Italie et d'Espagne, où les rendements céréaliers sont très faibles, a joué dans le même sens. Cette fixation de la géographie des cultures répondait sans doute à un objectif délibéré des pouvoirs publics. Ainsi, les ministères espagnol et italien de

l'Agriculture soulignent ils que les plans de régionalisation adoptés dans ces pays ne visaient en aucune manière à susciter des déplacements de culture d'une région vers une autre. Cela aura favorisé le maintien de ces cultures dans des zones où les productions agricoles alternatives sont peu nombreuses, et a par ailleurs assuré l'approvisionnement en graines d'usines de trituration situées à l'intérieur des terres et mal placées pour se fournir en graines importées.

Enfin, l'exemple de l'Allemagne suggère que la régionalisation de la SMG a facilité le contingentement global des superficies cultivées en oléagineux dans les limites de cette contrainte. Les évolutions enregistrées au cours des campagnes 1993/94 et 1994/95, puis après régionalisation de la SMG, montrent toutefois que cet ajustement s'est fait principalement au détriment des nouveaux Länder de l'ex-RDA, tout particulièrement du Mecklembourg, dont le potentiel de production de colza s'est trouvé bridé. On peut penser que le choix opposé, au profit d'une SMG non-régionalisée, aurait permis à la concurrence entre les régions allemandes de jouer plus librement et aurait ainsi contribué à une meilleure efficacité de la politique communautaire.

Tableau 8.12 - Incidences des plans de régionalisation. Tableau récapitulatif

	Allemagne	Espagne	France	Italie	Royaume-Uni
Nombre de régions oléagineux en 1996/97	18 régions: 14 Länder complets et 2 Länder subdivisés	49 régions irriguées et 11 régions non-irriguées	2 régions avec pour chacune distinction colza-tournesol, soja sec, soja irrigué	255 régions	5 régions
Cultures oléagineuses (en % de la surface totale en oléagineux en 1999/00)	Colza: 97,4% Tournesol: 2,6 %	Tournesol: 94,2% Colza: 5,3% Soja: 0,5%	Colza: 60,3% Tournesol: 35,2% Soja: 4,5%	Soja: 49,2% Tournesol: 40,8% Colza: 10,0%	Colza: 100%
Régionalisation de la SMG	Oui	Non	Non, sauf pour le soja	Non	Non
Dépassements de la SMG de 1993/94 à 1999/00	1994/95: 43% 1998/99: 5% 1999/00: 2%	1994/95: 4% 1995/96: 3% 1996/97: 7%	1994/95: +8% 1995/96: +1% 1996/97: +3% 1997/98: +10% 1998/99: +16% 1999/00: +17%	1996/97: 9% 1997/98: 48% 1998/99: 57%	1994/95: 26% 1995/96: 5% 1996/97: 3% 1997/98: 27% 1998/99: 45% 1999/00: 15%
Ratio rendements nationaux céréales/oléagineux	5,56 / 3,11 = 1,79	2,50 / 1,03 = 2,43	6,02 / 2,52 = 2,39	3,78 / 3,08 = 1,23	5,83 / 3,12 = 1,86
Base de calcul de l'aide	Oléagineux	Céréales	Céréales	Oléagineux ou Céréales selon les régions	Oléagineux
Rendement de référence	Rendement historique régional	Rendement historique régional	2/3 rendement régional et 1/3 rendement national, puis ½ régional et ½ national à partir de 1997/98	Rendement historique régional	Rendement historique régional
Différenciation des aides (plus forte, plus faible) en Euros par hectare en 1996/97	465,92 (Saxe-Anhalt) à 600,29 (Basse-Saxe 10, Brandebourg 1, Mecklembourg-Poméranie)	80,57 à 367,06 en non-irrigué et 259,63 à 948,99 en irrigué	Colza-Tournesol: 497,23 (zone 2) à 539,22 (zone 1) Soja en sec: 418,99 (zone 2) à 530,90 (zone 1) Soja irrigué: 726,96 (zone 1) à 785,15 (zone 2)	91,94 (Caltanissetta pianura) à 734,93 (Napoli pianura) pour la référence céréales et 308,51 (Ascoli Piceno montagna interna) à 872,51 (Bergazmo pianura, Brescia collina interna, etc.) pour la référence oléagineux	495,59 (Ecosse LFA) à 602,03 (Ecosse autres)

	Allemagne	Espagne	France	Italie	Royaume-Uni
Déplacements géographiques des surfaces en oléagineux entre les années 1993-95 et 1997-99	Recul en Mecklembourg-Poméranie et Brandebourg; Augmentation en Bavière	Recul en Castille-Leon; Augmentation en Andalousie	Stabilité globale entre les régions oléagineux, mais avec un léger déplacement du tournesol de la région 1 - Nord – vers la région 2 - Sud - et déplacements sensibles à l'intérieur de chaque région	Peu de variation de la part détenue par les principales régions productrices tant pour le soja que pour le tournesol	Domination accentuée de l'Angleterre de 83,5% de la surface totale en oléagineux à 87,0%. Déplacements des cultures de colza à l'intérieur de la grande région Angleterre.
Les cultures oléagineuses ont migré vers les régions où elles enregistrent les rendements les plus élevés	Les déplacements entre régions s'expliquent essentiellement par la régionalisation de la SMG	L'Andalousie obtient les meilleurs rendements pour le tournesol en culture sèche. Mais le plan de régionalisation visait à fixer la géographie des cultures et les déplacements ont été de faible ampleur.	Les déplacements à l'intérieur de la zone 1 reflètent sans doute une migration des cultures oléagineuses vers les zones où elles bénéficient des conditions relatives les plus favorables.	Le plan de régionalisation visait à fixer la géographie des cultures et les déplacements ont été de faible ampleur	Le rendement historique est un peu plus élevé en 'Ecosse autres' qu'en Angleterre. Mais les déplacements à l'intérieur de la grande région Angleterre reflètent sans doute une migration des cultures oléagineuses vers les zones où elles bénéficient des conditions relatives les plus favorables.

8.2 Le régime d'aide oléagineux a-t-il contribué au développement économique et social des zones rurales?

8.2.1 Introduction

La culture des oléagineux est le support d'industries de transformation (trituration, huilerie, production d'aliments pour le bétail, production de dérivés à usage industriel, etc...). Aussi longtemps que le marché européen des huiles et des tourteaux dépendait des importations pour la plus large part de ses approvisionnements, les industries de transformation tendaient à se localiser à proximité des ports de débarquement des graines et tourteaux importés.

La réforme de 1992, dans la mesure où elle reflète, dans la continuité des réformes engagées dans les années 70 et 80, une volonté d'accroître l'offre intérieure d'oléagineux, et a par ailleurs modifié, notamment du fait des plans de régionalisation, la répartition géographique des cultures d'oléagineux entre pays et régions européens, est susceptible d'avoir induit des modifications de la localisation des industries liées, et par suite avoir exercé des effets sur le développement des zones rurales.

La réponse à la question évaluative suppose donc en préalable d'examiner la localisation des industries de transformation et les facteurs qui influencent cette localisation. C'est seulement dans la mesure où il apparaîtrait que la réforme de la politique communautaire des oléagineux a amené les industries de la filière oléagineuse, à commencer par la trituration, à modifier la géographie de leurs implantations, qu'il conviendrait alors d'appréhender les incidences positives ou négatives de ces déplacements sur le développement des zones rurales. Or, on le verra plus loin, le régime d'aide institué par la réforme Mac Sharry n'a pas eu d'incidence directe sur la localisation des unités de transformation.

8.2.2 Indicateurs

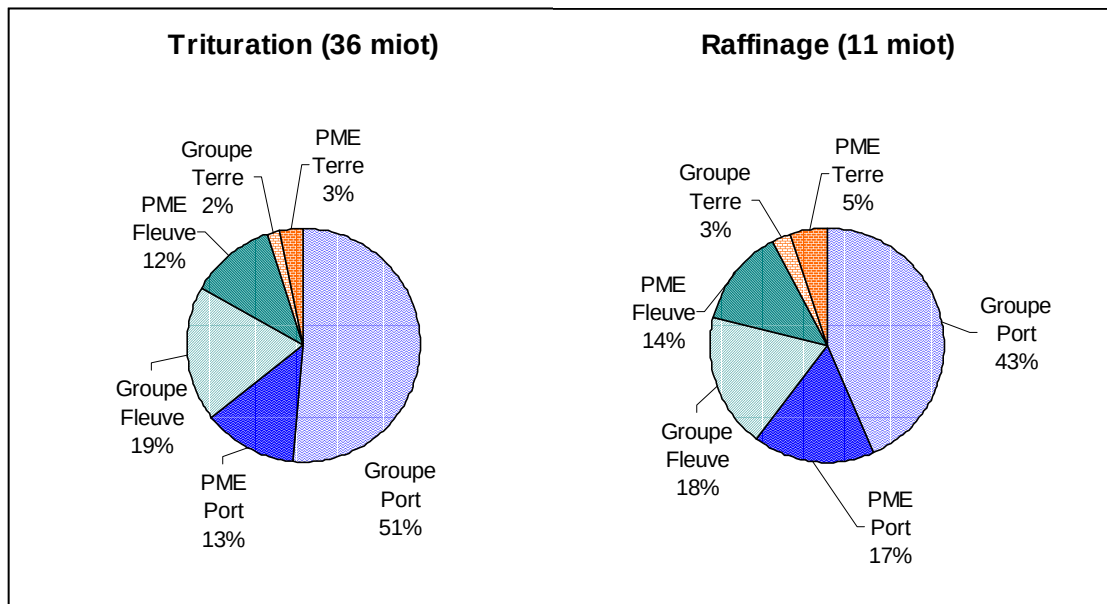
On appréhendera la localisation des industries de transformation par référence à trois types de localisation: zone portuaire; proximité d'un fleuve ou d'une voie navigable importante; intérieur des terres, c'est-à-dire à distance de plus de 10km d'un accès au transport maritime ou fluvial.

On distinguera par ailleurs les unités appartenant à de grands groupes internationalisés, dont les implantations sont le reflet d'une stratégie de développement à l'échelle continentale, voire mondiale, et les petites et moyennes entreprises, dont on peut penser qu'elles sont plus étroitement dépendantes de développements à l'échelle régionale ou locale.

8.2.3 Sources

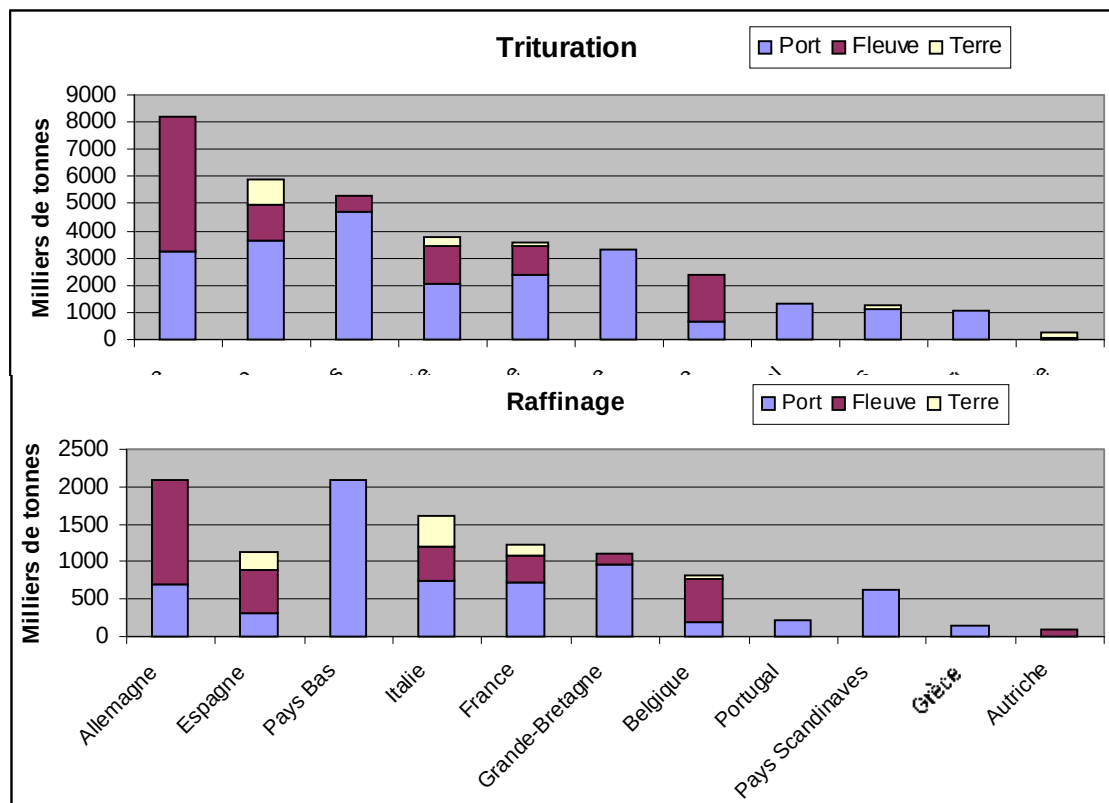
Des informations systématiques sur les localisations et les capacités des industries ont pu être recueillies auprès d'organisations professionnelles européennes et au cours des missions pays. Ces informations ont été rassemblées dans une base de données. Les informateurs ayant requis la confidentialité, on ne présentera dans l'analyse qui suit que des informations de caractère public ou des résultats agrégés par catégories d'entreprises ou par pays.

Figure 8.2.1 – Localisation (port maritime, voies fluviales ou canaux, intérieur des terres) des capacités de trituration et de raffinage dans l'Union



Sources: FEDIOL et missions pays. Traitement ADE

Figure 8.2.2 – Localisation des capacités de trituration et de raffinage par pays de l'Union



Sources: FEDIOL et missions pays. Traitement ADE

8.2.4 Analyse

On distinguera trois secteurs principaux d'industrie liés à la transformation primaire et secondaire des graines oléagineuses: la trituration, qui produit de l'huile et du tourteau; l'huilerie, qui fournit des huiles raffinées; enfin l'alimentation pour bétail, qui est un important utilisateur de tourteau, mais plus encore de céréales.

Usines de trituration et huileries sont généralement des unités de dimension importante, très capitalistiques, et donc peu mobiles. Elles sont très fréquemment situées soit en zone portuaire, soit à proximité d'une voie d'eau navigable. Ces unités sont de plus en plus automatisées et sont faiblement intensives en main-d'œuvre, cette caractéristique s'étant encore fortement accentuée au cours de la dernière décennie.

Fin des années 90, on compte environ 135 unités de trituration dans l'Union Européenne pour une capacité totale⁴ d'environ 36 millions de tonnes se répartissant de manière presque égale entre le soja d'une part, et d'autre part le colza et le tournesol. Environ 65% de cette capacité est détenue par 5 groupes multinationaux répartis sur une quarantaine de sites, le reste se répartissant entre environ 85 unités de trituration indépendantes que l'on qualifiera de «PME»⁵. La capacité d'une unité de trituration est très variable, de quelques milliers de tonnes par an pour les plus petites, à 2,4 millions de tonnes pour la plus importante. En moyenne, une unité sous le contrôle d'une entreprise multinationale traite 625.000 t/an tandis qu'une PME dispose d'une capacité moyenne de 120.000 t.

Deux tiers (65%) de ces capacités se concentrent dans les zones portuaires, 30% à proximité d'une voie d'eau navigable; 5% seulement des capacités installées se situent à l'intérieur des terres à plus de 10km d'une voie navigable. Cette préférence pour l'installation en zone portuaire ou en bordure de fleuves importants, tel que le Rhin, est davantage marquée pour les capacités identifiées comme spécifiquement destinées au traitement du soja, très largement importé, que ce n'est le cas pour les capacités colza ou tournesol, graines communément cultivées dans l'Union. Cette préférence est également plus marquée pour les multinationales (port 71%; Fleuve: 26%; terre: 2%) que pour les PME (46%; 42%; 12%).

Les mêmes types de répartition existent pour l'industrie de raffinage de l'huile. L'union compte environ 130 unités de raffinage pour une capacité totale dépassant les 11 millions de tonnes, dont 65% sont détenus par des grands groupes multinationaux et 35 % par des PME. 60% de ces capacités sont situées en zone portuaire, 32% à proximité d'une voie d'eau importante, et 8% seulement à l'intérieur des terres.

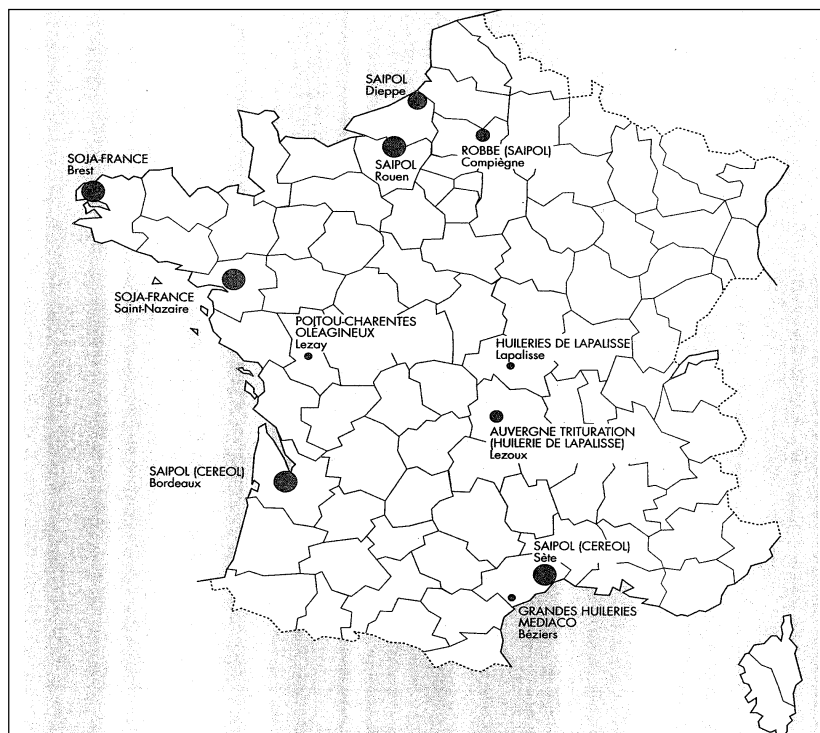
Ces observations chiffrées confortent les opinions recueillies auprès des informateurs. Pour l'industrie de la trituration et de l'huilerie, la proximité d'une voie d'eau navigable s'avère essentielle dans le choix de la localisation d'une unité de production. Ceci permet d'acheminer la matière première et d'expédier les produits finis à faible coût. En offrant aux entreprises la possibilité de combiner ou d'alterner approvisionnement communautaire et recours aux importations, le transport maritime ou fluvial permet également de limiter les risques de rupture d'approvisionnement, d'assurer la continuité des approvisionnements tout au long de l'année, et de maximiser les marges en alternant matières premières d'origine communautaire et matières

⁴ Il s'agit d'une estimation des capacités de ces unités traitant du soja, du colza et du tournesol, et non les volumes de production effectifs

⁵ Y compris les coopératives agricoles

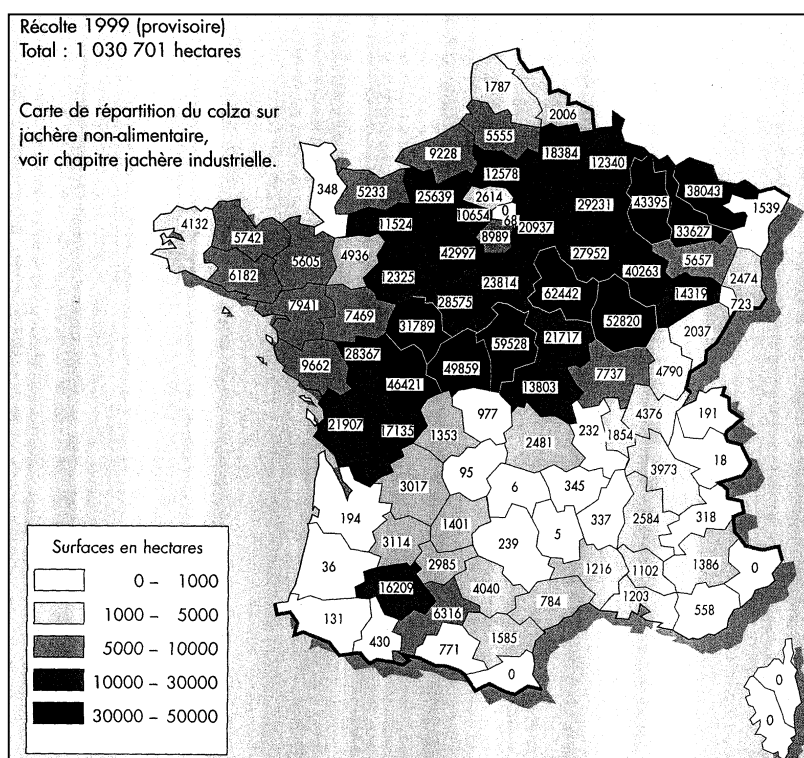
premières importées en fonction de l'évolution au cours du temps du coût des unes et des autres. En outre, l'huilerie peut être amenée, pour des raisons économiques, mais aussi pour répondre à des demandes spécifiques de ses clients, à mélanger différentes espèces d'huiles, dont certaines sont nécessairement importées. En revanche, la proximité des zones cultures n'est pas un facteur d'importance significative dans les choix de localisation.

Figure 8.2.3 - Implantation des principales unités de triturations en France

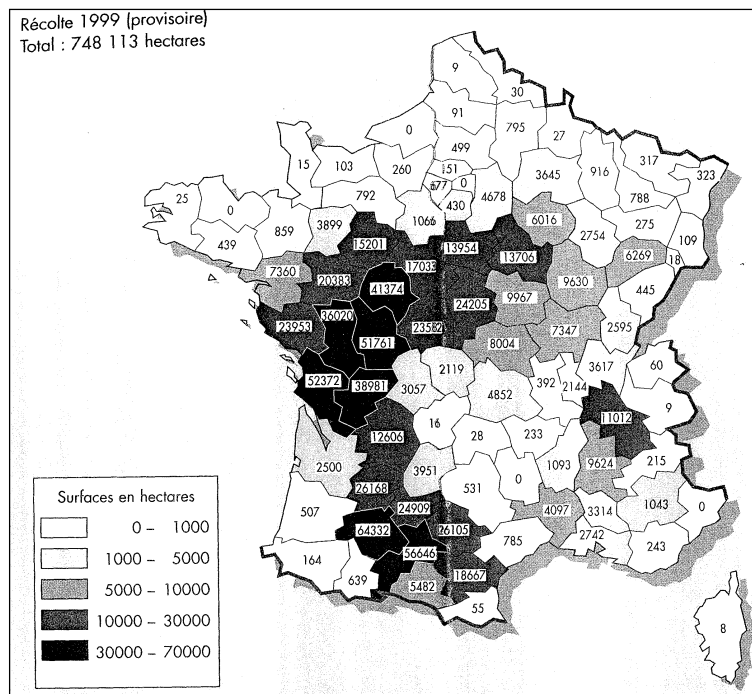


Infographie PROLEA: sur base des données sources SOFIPROTEOL

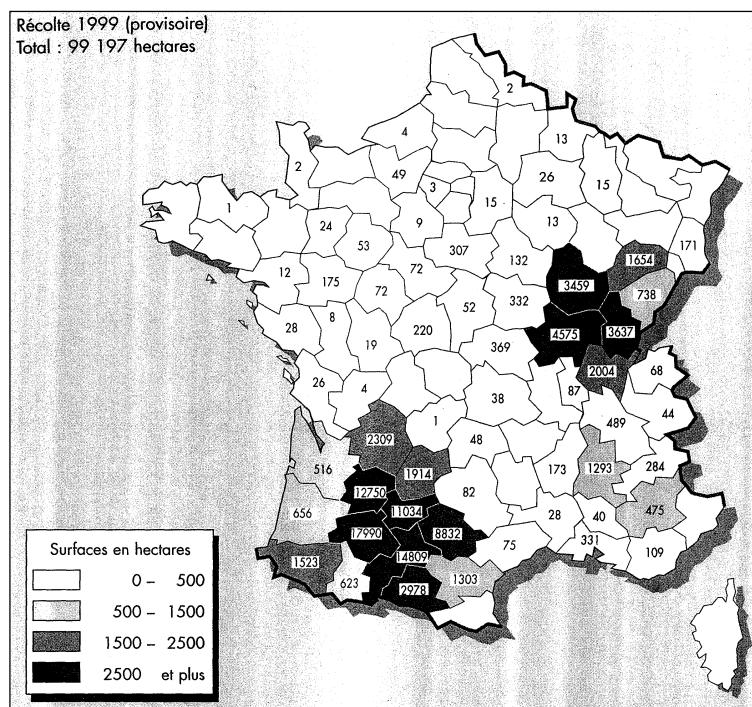
Figure 8.2.4 - Distribution géographique des cultures de colza en France



Infographie PROLEA: sur base des données sources SOFIPROTEOL

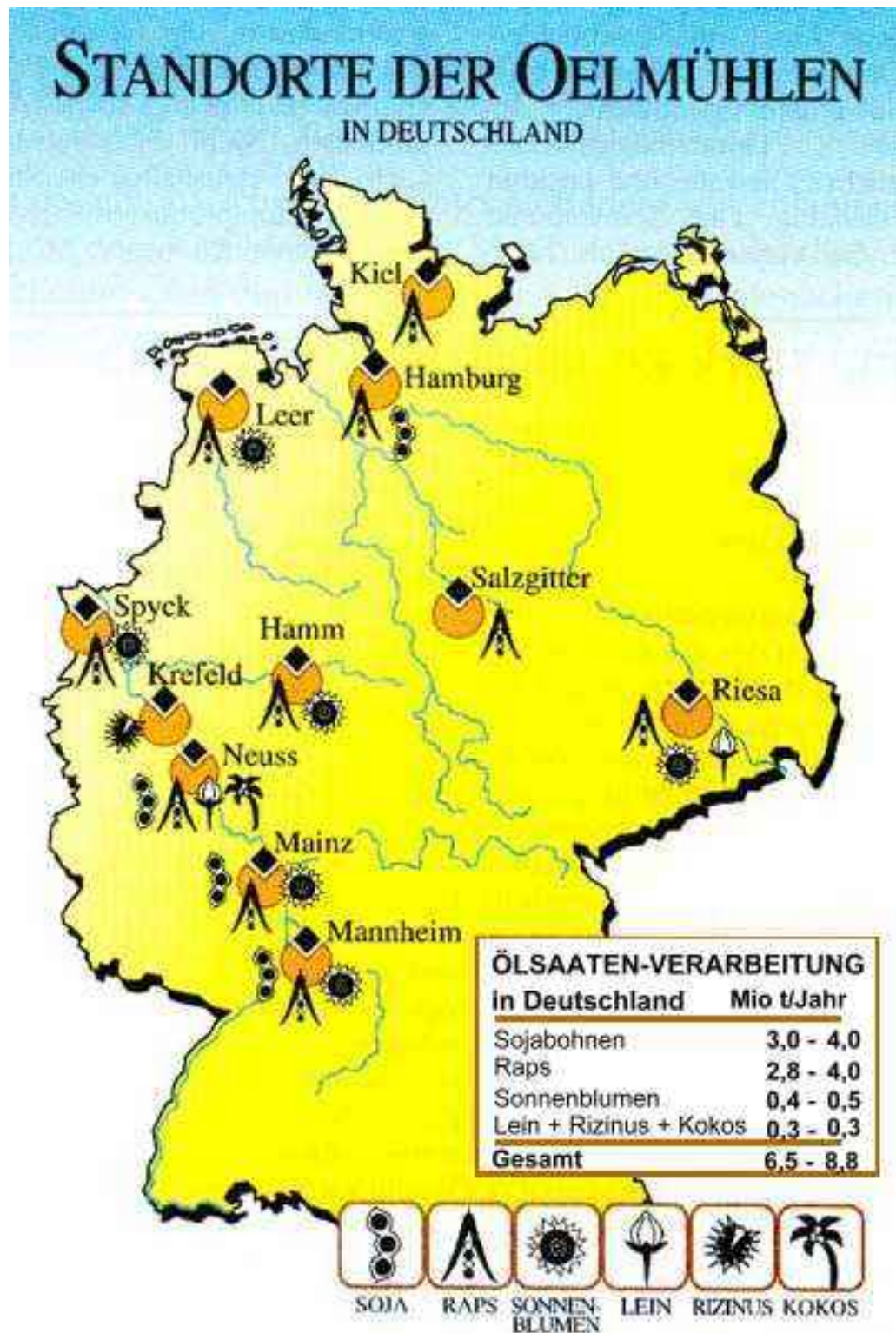
Figure 8.2.5 - Distribution géographique des cultures de tournesol en France

Infographie PROLEA: sur base des données sources SOFIPROTEOL

Figure 8.2.6. Distribution géographique des cultures en soja en France

Infographie PROLEA: sur base des données sources SOFIPROTEOL

Figure 8.2.7 - Localisation de l'industrie de trituration et d'huilerie en Allemagne



Source Verband Deutscher Oelmuhlen

En illustration de ce phénomène, la figure 8.1.3 présente les principaux sites de traitement des graines oléagineuses en France, tandis que les figures 8.1.4 à 8.1.6 localisent les principales zones de culture des oléagineux. La figure 8.1.7 quant à elle, localise les principales unités de traitement en Allemagne. Dans ce pays, en particulier, toutes les unités de traitement sont localisées le long des voies fluviales ou dans les zones portuaires.

Si la mise en application de la réforme Mac Sharry, notamment à travers les plans de régionalisation, a influé sur la localisation des cultures oléagineuses, elle n'a pas en revanche exercé d'effets significatifs sur la localisation des unités de trituration et des huileries. Il n'y a qu'un seul exemple (au Danemark par une coopérative) sur les dix dernières années de création d'une unité de trituration ou d'une huilerie à l'intérieur des terres. Par contre, la concentration industrielle tend à accentuer la déconnexion entre zones de culture des oléagineux et localisation des industries de traitement de ces graines à travers la disparition des petites unités qui sont, plus fréquemment que les grandes, installées à l'intérieur des terres.

Le cas de l'Espagne illustre la manière dont la structure de ces industries s'est construite au cours du temps et les évolutions en cours. Les unités de traitement des graines oléagineuses présentes dans ce pays peuvent être scindées en trois groupes: 1) celles qui relèvent des grands groupes multinationaux et ont été implantées dans les zones portuaires dans les années 60 afin d'approvisionner en tourteaux de soja l'industrie d'alimentation du bétail; certaines de ces unités se sont diversifiées dans les années 70, transformant leurs capacités spécialisées soja en capacités mixtes (soja & tournesol) ou par ajout de nouvelles capacités orientées tournesol; 2) les unités issues des coopératives, fréquemment installées dans des régions où coexistent les productions d'olive et de tournesol; 3) les PMI qui traitaient originellement l'olive, mais qui se sont adaptées pour traiter le tournesol afin de tirer avantage de la différence de saisonnalité entre ces deux cultures.

Les petites unités situées dans les zones rurales à proximité des cultures se sont développées pour des raisons historiques (le régime douanier protecteur qui prévalait en Espagne avant que ce pays n'adhère à l'Union Européenne), techniques (traitement en alternance de l'olive et du tournesol), et institutionnelles (prédominance des coopératives). Elles ne représentent qu'une part très limitée de la capacité totale installée. Ces unités sont généralement fortement dépendantes de la production de graines oléagineuses de leur région d'implantation, car leur enclavement, et les coûts de transport qu'elle induit, ne leur permet pas de soutenir la concurrence des grosses unités portuaires pour le traitement des graines importées.

On estime à une dizaine le nombre d'unités appartenant à des PME qui ont été contraintes à la fermeture au cours de la dernière décennie; la grande majorité se situait à l'intérieur des terres. Avant son entrée dans l'Union, l'industrie espagnole dans ce secteur était protégée, ce qui avait favorisé l'implantation d'unités à proximité des zones de culture. L'adhésion de l'Espagne à l'Union en 1986, l'ouverture et la libéralisation du marché, la concurrence accrue sur le plan mondial, basée notamment sur les économies d'échelle et un marché de plus en plus oligopolistique, sont autant de facteurs qui poussent à la fermeture de ces unités. La baisse de la production domestique attendue de l'application de l'Agenda 2000 est ressentie comme très menaçante pour ces petites unités.

L'Espagne, la France et l'Italie sont les trois pays qui comptent le plus de petites unités de trituration en zone rurale dépendantes de la production locale ou régionale de graines oléagineuses. Les variations de la production communautaire d'oléagineux et la relocalisation des cultures sont donc susceptibles de les avoir affectées.

La France a une production d'oléagineux excédentaire en regard de son marché intérieur. Deux fermetures ont été opérées dans les années 90 affectant des unités installées en zone portuaire

(Dieppe et Dunkerque), mais devenues vétustes et non compétitives, tandis qu'une nouvelle unité s'implantait à Rouen (localisation fluviale). Les unités situées à l'intérieur des terres, qui ne sont pas multi-graines, se sentent les plus menacées par l'application de l'Agenda 2000.

En Italie, la capacité de l'industrie est restée stable au cours de la dernière décennie, les fermetures opérées sont davantage le fruit des restructurations de certains groupes importants que liées à la politique communautaire.

Les unités de production d'aliments pour bétail se localisent, comme les unités de trituration et les huileries, dans les zones portuaires où elles bénéficient de coûts de transport et logistiques intéressants pour leurs approvisionnements en matières premières importées, notamment en produits substitués des céréales, mais aussi à proximité de leurs marchés, c'est-à-dire dans les régions d'élevage. Les tourteaux oléagineux d'origine communautaire ne représentant qu'une faible part de la composition de ces aliments⁶ (entre 5% et 10%), la localisation des cultures oléagineuses communautaires n'influence guère la localisation de l'industrie pour bétail. Les évaluateurs n'ont pas relevé au cours de leurs entretiens d'éléments qui suggéreraient que la politique communautaire des oléagineux ait eu une quelconque influence sur la localisation de l'industrie d'aliments pour bétail ou qu'elle ait eu un impact sur son développement en zone rurale.

8.2.5 Conclusion

La grande majorité des capacités de l'industrie ne sont pas situées dans les zones rurales ou dans les zones de production, mais à proximité des ports et des grandes voies navigables. Ces unités sont fortement capitalistiques, donc peu mobiles, et n'emploient que peu de main-d'œuvre. Elles n'exercent aucune influence significative directe sur les zones de culture des oléagineux, ni plus généralement sur les zones rurales.

La prédominance de ces grandes unités tend à s'accroître à la faveur du mouvement de concentration industrielle. Les petites unités, les seules qui soient situées à l'intérieur des terres à proximité des zones de culture, et qui souvent ne traitent qu'un seul type de graine, sont les plus vulnérables et restent extrêmement sensibles à toute variation importante ou tout déplacement de la production locale ou régionale, car leur enclavement les rend peu compétitives pour le traitement des graines d'importation face à la concurrence des grandes unités situées dans les zones portuaires. C'est dans cette mesure que la réforme Mac Sharry et les plans de régionalisation qu'elle a mis en place, en suscitant des déplacements géographiques des cultures d'oléagineux, a pu très indirectement influencer sur la localisation des industries de transformation et renforcer la tendance à la concentration de l'industrie.

⁶ D'autant que ceux-ci proviennent des unités de trituration qui ne sont généralement pas situées à proximité des lieux de culture, mais des ports et voies navigables (cfr supra)

Chapitre 9 - L'efficacité de la politique communautaire des oléagineux

9.1 Compréhension et approche de la question évaluative

Ce chapitre se propose de répondre à la question évaluative suivante: L'inclusion du régime d'aide aux oléagineux dans le schéma général des aides aux cultures arables permet-il d'atteindre les objectifs principaux de la politique communautaire des oléagineux à un coût raisonnable?

Cette question évaluative vise à mettre en relation les effets de la politique communautaire des oléagineux pratiquée au cours des années 1993-1999 (en y incluant la campagne de transition 1992/93) et le coût de cette politique. Elle vise donc à appréhender ce que, dans la terminologie de l'évaluation, on désigne sous le terme d'efficacité de la politique analysée.

Telle qu'elle est formulée, la question évaluative suggère toutefois une approche très ciblée de l'efficacité de la politique des oléagineux. Il s'agit non pas d'apprécier l'efficacité de cette politique dans sa généralité, mais plus précisément l'efficacité propre à l'inclusion du régime d'aide aux oléagineux dans le schéma général de l'aide aux cultures arables.

Prise à la lettre, cette formulation de la question impliquerait que l'on évalue au sein du régime d'aide aux oléagineux l'efficacité spécifique des dispositions que ce régime possède en commun avec les régimes d'aides aux autres cultures arables. Or, s'il est vrai que le régime d'aide aux oléagineux institué par le Règlement (CEE) n° 3766/91, du 12 décembre 1991, a été repris quelques temps après dans le Règlement (CEE) n° 1765/92, du 30 juin 1992, instituant un soutien aux producteurs de céréales, oléagineux et protéagineux, le dispositif d'aide aux cultures oléagineuses a continué à différer sur des points essentiels de celui qui s'est appliqué aux céréales jusqu'à la mise en place de l'Agenda 2000. Les différences entre les deux régimes au cours de la période sous examen sont notamment:

- La suppression pour les oléagineux du mécanisme de l'intervention, alors que celui-ci est maintenu pour les céréales;
- Un taux d'aide à l'hectare plus élevé pour les oléagineux que pour les céréales; et ajustable en fonction du prix "mondial",
- Un découpage régional qui peut être distinct pour les oléagineux de ce qu'il est pour les céréales et qui, de fait, en règle générale, diffère de ce dernier;
- L'existence d'une superficie maximum garantie propre aux cultures oléagineuses, dont le dépassement entraîne une diminution du taux de l'aide directe aux producteurs de ces cultures.

Par ailleurs, en matière de commerce extérieur, les réglementations céréales et oléagineuses continuent à différer sur deux points essentiels:

- La possibilité d'importation des graines oléagineuses dans l'UE hors droits de douane, alors que le marché intérieur des céréales bénéficie d'une protection aux frontières;
- L'existence d'un droit de douane (au demeurant de plus en plus faible) pour les huiles brutes et raffinées importées des pays tiers, mais des droits nuls pour les tourteaux, alors que la plupart les coproduits des céréales (hormis principalement le corn-gluten-feed) continuent à bénéficier comme les céréales de protections aux frontières.

En définitive, le seul élément commun aux régimes d'aide appliqués aux oléagineux et aux céréales (ainsi qu'aux protéagineux) est l'institution dans un cas comme dans l'autre d'une aide directe aux producteurs agricoles. Toutefois, cette aide s'est substituée entièrement au système précédent de soutien par les prix dans le cas des oléagineux, alors que la substitution n'a été que partielle dans le cas des céréales.

En pratique, on interprétera la question évaluative dans les termes suivants:

- 1) Quelles ont été, en termes de coût et revenu, les implications pour les différentes parties prenantes à la politique communautaire des oléagineux (producteurs agricoles, industries de trituration et de raffinage, industries de l'alimentation et éleveurs, utilisateurs finals, budget communautaire) du passage d'un régime de soutien par les prix à un régime de soutien par des aides directes aux producteurs versées aux agriculteurs;
- 2) Ces implications en termes de coût ou de revenu peuvent-elles être jugées raisonnables en regard des variations enregistrées dans la satisfaction des attentes des parties prenantes.

Pour chacune des parties prenantes à la politique communautaire des oléagineux – producteurs agricoles, transformateurs, utilisateurs finals, budget communautaire

- On rappellera ce qu'elles attendent ou sont supposées attendre de la politique communautaire des oléagineux;
- On indiquera quelles évolutions se sont produites à cet égard au cours des années sous revue du fait de la réforme de la politique communautaire des oléagineux;
- On évaluera les implications en termes de coût de cette réforme;
- Enfin, on mettra en relation les variations de coût et les évolutions intervenues en matière de satisfaction des attentes.

Remarque: Même si toutes les considérations qui suivent sont exprimées au présent, il convient d'avoir en mémoire qu'elles concernent la période Mac Sharry, qui s'étend jusqu'en 1999/2000, et non pas la situation nouvelle créée par l'entrée progressive en application de la réforme Agenda 2000.

9.2 Efficience de la politique communautaire des oléagineux du point de vue des producteurs agricoles

Les attentes des producteurs agricoles à l'endroit de la politique communautaire s'expriment essentiellement en termes de revenu. Les producteurs de graines oléagineuses attendent de la politique agricole communautaire qu'elle leur assure, conformément à ses objectifs affichés, un revenu équitable et stable.

Au chapitre 6 du présent rapport, on a examiné sur la base des données RICA, CRONOS et SPEL disponibles les incidences de la réforme du régime d'aide aux oléagineux sur le revenu des producteurs dans les 6 principaux pays producteurs. Les conclusions qui se dégagent de cette analyse sont:

- Que l'aide directe aux producteurs a, en règle générale et en termes globaux, compensé la perte de recette subie par les producteurs du fait de la baisse des prix de vente induite par l'abolition du mécanisme d'intervention;
- Que la rentabilité des cultures d'oléagineux, c'est à dire la marge brute à l'hectare apportée par ces cultures comparativement aux utilisations alternatives du sol, n'a pas davantage été fondamentalement modifiée par la réforme;

- Que les gains ou pertes de profitabilité qui se sont manifestées dans certains pays pour telle ou telle variété de culture oléagineuse sont essentiellement imputables à des croissances différenciées des rendements de ces cultures, et non pas tant à la réforme de la politique communautaire.

La compensation par l'aide directe de la perte de recette subie par les producteurs répond globalement à l'objectif de revenu équitable. Ceci étant, par delà cet effet de caractère global, les choix faits par les Etats membres en matière de régionalisation ont pu avoir des incidences importantes sur la distribution de ce revenu.

A notre connaissance, aucun règlement ne définit de façon précise les objectifs assignés à la politique agricole commune en matière de distribution des revenus agricoles. Toutefois, les documents de réflexion sur la politique agricole commune, qui ont préparé la réforme de 1992, ont relevé que dans le régime antérieur la plus large part de l'aide communautaire allait aux exploitations les plus grandes et les plus intensives, et exprimé le souhait que cet aspect soit corrigé. La réforme Mac Sharry du régime d'aide aux cultures oléagineuses n'a que très marginalement contribué à cet objectif. En revanche, elle a eu des effets redistributifs dont on peut se demander s'ils étaient désirables.

L'aide communautaire est une aide à l'hectare, non plafonnée. En conséquence, le montant total de l'aide perçue par les agriculteurs est d'autant plus élevé qu'ils cultivent en oléagineux une superficie plus importante. La réforme n'est porteuse de ce point de vue d'aucun effet redistributif.

Le taux par hectare de cette aide est par ailleurs fonction de la localisation des producteurs au sein des différentes régions 'oléagineux' que distingue le plan de régionalisation et du rendement historique des oléagineux ou des céréales dans chacune de ces régions. Pour sa part, la perte de recette à l'hectare subie par les producteurs du fait de la baisse de prix des graines oléagineuses consécutive à la réforme aura été fonction du rendement obtenu par ces producteurs, lequel varie d'un producteur à l'autre, mais aussi de région à région selon que les conditions agro-climatiques y sont plus ou moins favorables à ces cultures.

S'il y a, dans une région donnée, compensation de la perte subie en moyenne par les agriculteurs installés dans cette région, la compensation n'est pas totale pour ceux qui obtenaient les rendements les plus élevés, supérieurs à la moyenne régionale, et il y a à l'inverse surcompensation pour ceux qui obtenaient des rendements inférieurs à la moyenne régionale. L'aide directe instituée par la réforme tend donc à atténuer les disparités de revenu par hectare entre les agriculteurs installés dans une même région. On peut se demander si cette déconnexion partielle entre la performance technique des agriculteurs et leur revenu est conforme à l'objectif de progrès de la productivité que le Traité de Rome assigne à la politique agricole commune.

Par ailleurs, dans les Etats membres qui, tels l'Italie ou l'Espagne, ont adopté un plan de régionalisation qui distingue de nombreuses régions 'oléagineux' avec ajustement du taux de l'aide sur le rendement historique moyen de chacune, l'aide directe aura compensé région par région la perte de recette subie en moyenne par les producteurs de cette région. Dans ces conditions, la dispersion des revenus par hectare de région à région sera restée après la réforme proche de ce qu'elle était antérieurement.

Par contre, dans les Etats membres qui ont adopté un plan de régionalisation ne distinguant qu'un nombre limité de grandes régions 'oléagineux', l'uniformité du taux d'aide à l'intérieur de chaque grande région aura eu pour effet d'atténuer les disparités de revenu par hectare entre les producteurs installés dans les différentes zones agro-climatiques constitutives de chaque région 'oléagineux'. Cette atténuation des disparités de revenu de zone à zone aura été plus marquée

encore lorsque les Etats membres, comme l'a fait la France, ont choisi de définir les rendements de référence comme une moyenne pondérée des rendements historiques régionaux et du rendement historique national. Dans ce dernier cas, en effet, les producteurs des régions et zones où les rendements sont traditionnellement faibles reçoivent une aide directe dont le taux reflète en partie les rendements plus élevés obtenus ailleurs; ils bénéficient donc d'une redistribution qui a pour contrepartie une compensation seulement partielle de la perte de revenu supportée par les producteurs de régions à haut rendement. Dans les Etats membres qui ont fait ce choix, l'aide communautaire tend donc à s'opposer à la concentration des cultures oléagineuses dans les zones qui leur sont le plus propice. Ici encore, on peut s'interroger sur la rationalité de ce dispositif en regard de l'objectif de productivité.

S'agissant de la stabilité du revenu des producteurs, l'analyse présentée au chapitre 7 (§ 7.2) sur les implications de la variation du taux de l'aide directe en fonction du prix international de référence des graines oléagineuses a montré que ce mécanisme a pour effet d'atténuer très fortement les variations de revenu que seraient susceptibles d'induire les fluctuations, à la hausse comme à la baisse, des prix de marché des graines. On peut donc considérer que le nouveau régime d'aide répond à l'attente des agriculteurs d'une protection contre des variations trop fortes de leur revenu d'année en année.

On notera à cet égard que les producteurs d'oléagineux 'payent' partiellement le prix de cette protection de leur revenu contre les risques d'instabilité liés aux fluctuations de prix: une hausse des prix des graines et, par suite, du produit de marché de leur récolte, suscite une diminution de l'aide. Ce n'est pas le cas pour les producteurs de céréales, dont le revenu bénéficie d'une protection totale contre la baisse du produit de marché en-deça du produit correspondant à la vente de leur récolte au prix d'intervention, mais qui, dans une situation de prix élevés, perçoivent intégralement le supplément de revenu correspondant.

Enfin, le fait que le revenu des producteurs d'oléagineux dépende désormais pour partie d'une aide directe indépendante du rendement obtenu l'année considérée, limite l'impact des fluctuations inter-annuelles de rendement sur ce revenu. Le nouveau régime d'aide contribue ainsi d'une autre manière à la stabilité du revenu des producteurs.

En résumé, on peut dégager de ce qui précède les conclusions suivantes:

- La réforme du régime des aides aux cultures oléagineuses appliqué de 1992/93 à 1999/00 n'a pas eu globalement de coût pour l'ensemble des producteurs dans la mesure où les aides directes ont globalement compensé la perte de recette due à la baisse des prix.
- Par là même, cette réforme répondait à l'attente des agriculteurs que leur revenu soit maintenu.
- L'ajustement du taux de l'aide en fonction du prix international de référence, et par suite du prix intérieur, protège les producteurs contre les effets de fortes fluctuations des prix de marché des oléagineux. En outre, l'indépendance du taux d'aide vis-à-vis du rendement réel obtenu met une partie du revenu des producteurs à l'abri des variations induites par les fluctuations des rendements d'une année à l'autre, ce qui n'était pas le cas dans le régime antérieur. Le régime d'aide répond ainsi à l'attente des agriculteurs que leur revenu soit stabilisé.
- Le nouveau régime d'aide aux oléagineux n'a pas eu d'effet sur la disparité des revenus entre exploitations liées à la taille de celles-ci. En revanche, il a pu contribuer à réduire la dispersion des revenus par hectare d'une exploitation à l'autre et d'une région à l'autre. Mais cet effet, au moins pour ce qui concerne les disparités régionales, est lié aux caractéristiques des plans de régionalisation adoptés par les Etats membres, et non pas aux aspects communs du dispositif d'aide.

Ainsi, la réforme du régime d'aide aura permis de répondre largement aux attentes des producteurs aussi bien, voire mieux, que ne le faisait le régime antérieur, et ceci à coût nul pour ceux-ci. On peut

conclure sur ce point à une amélioration de l'efficacité de la politique communautaire.

Cette conclusion doit cependant faire l'objet d'une réserve importante.

Les calculs de produits et marges bruts à l'hectare sur lesquels se fonde le constat que la réforme s'est faite à coût nul pour les agriculteurs compare les revenus moyens de la période 1996-1998 à ceux de la période 1989-1991. Or, pendant cette période de référence, le système des QMG et des pénalités qui leur était associé s'appliquait de façon parfois très brutale. C'est ainsi que les dépassements de tonnages garantis au cours des campagnes 1990/91 et 1991/92 avaient entraîné des baisses des prix d'intervention dépassant 20% pour le colza et 30% pour le tournesol et le soja. Cela s'était traduit par une forte baisse des produits bruts et marges des producteurs par rapport à la période antérieure à l'application des QMG, et avait entraîné de surcroît une forte instabilité et incertitude sur les prix effectivement reçus par les agriculteurs.

Comparée à la situation des années 1989-1991, la réforme mise en place en 1992/93 et confirmée en 1993/94 constitue bien une amélioration en terme de stabilité des revenus et de maintien du revenu. Mais la conclusion aurait été différente si l'on avait comparé la situation de la période 1993-1999 à celle qui prévalait avant l'instauration des QMG.

9.3 Efficacité de la politique communautaire des oléagineux du point de vue des industries de transformation

9.3.1 Efficacité de la politique communautaire des oléagineux du point de vue des industries de la trituration et du raffinage.

Les entreprises du secteur localisées dans l'Union Européenne sont en droit d'attendre de la politique communautaire des oléagineux qu'elle leur permette de s'approvisionner dans de bonnes conditions en termes de quantité, de qualité et de prix, et qu'elle ne leur impose pas de contraintes qui constitueraient pour elles un handicap de compétitivité vis-à-vis de leurs concurrents étrangers.

La situation qui prévalait avant la réforme de 1992 est jugée favorablement par l'industrie en terme de marges, même si à l'époque les industriels se plaignaient des lourdes contraintes administratives (gestion des certificats de trituration et des "mises sous contrôle" des graines) qui leur étaient imposées. La question posée ici est donc de savoir si la réforme de la politique communautaire des oléagineux a, ou non, rendu les conditions d'approvisionnement de l'industrie plus difficiles et nuit à sa compétitivité. Pour cela, on est conduit à distinguer ce qui concerne la transformation des graines de colza et de tournesol, pour lesquelles la part de la production communautaire dans les approvisionnements est significative, et celle du soja, où l'approvisionnement de la plupart des usines est historiquement basé sur l'importation.

En ce qui concerne le colza et dans une certaine mesure le tournesol, les analyses présentées au chapitre 5, de même que les avis recueillis auprès des représentants des industries de transformation lors des missions dans les Etats membres, confirment que pendant la période 1992-1999 les industries de transformation, n'ont pas eu à souffrir de problèmes liés à un approvisionnement insuffisant ou de qualité inadéquate, pas plus que d'un surcoût de leurs approvisionnements d'origine communautaire par rapport aux graines d'importation, ni de tout autre phénomène de nature à entamer leur compétitivité.

Après comme avant 1992, les tritrateurs peuvent importer à droit de douane nul des graines

oléagineuses originaires de pays extérieurs à l'Union Européenne, soit pour combler une insuffisance quantitative durable ou temporaire de l'offre européenne de graines, soit encore en substitution de graines européennes. Cette liberté d'importer protège les industriels et l'Union Européenne elle-même contre le risque d'un défaut d'approvisionnement, pour autant du moins que les sources d'approvisionnement restent suffisamment diversifiées. Elle garantit par ailleurs aux tritrateurs qu'ils ont à tout moment une alternative aux graines d'origine communautaire s'il apparaissait que celles-ci ne répondent pas à leurs exigences en termes de qualité et de prix.

Le changement majeur introduit par la réforme de 1992 a porté sur le prix d'accès de l'industrie à la graine d'origine communautaire. Dans le régime antérieur, les tritrateurs achetaient les graines communautaires à un prix généralement supérieur au prix des graines importées, mais percevaient une aide directe financée par le budget communautaire. Depuis la campagne 1992/93, l'aide versée aux tritrateurs (et aux industries de l'aliment du bétail utilisant des graines entières) a été supprimée, mais le mécanisme de l'intervention ayant été aboli, les prix des graines oléagineuses sur le marché intérieur européen ont eu tendance à s'aligner sur les prix des graines importées.

On a pu montrer dans le chapitre 5 que les tritrateurs de l'Union Européenne absorbent en presque totalité l'offre communautaire de colza et de tournesol, ce qui indique que les graines communautaires n'imposent à l'industrie aucun handicap de compétitivité, au contraire. Cette assertion est corroborée par le fait que les industriels européens ont été en mesure de maintenir ou d'accroître leurs parts de marché des huiles et des tourteaux tant sur le marché intérieur européen qu'à l'exportation.

Les situations sont toutefois très différentes selon les pays. En effet, compte tenu des coûts de transport à l'intérieur de l'UE, qui peuvent être plus élevés qu'entre les grands ports européens et le continent américain, des situations d'excédent local et de pénurie relative peuvent exister simultanément dans différentes régions de UE.

Il n'est toutefois par certain que la réforme se soit faite à coût nul pour les tritrateurs. En effet, elle a tari certaines sources de bénéfices secondaires liées à l'ancien régime d'aide: perception à certaines périodes d'une aide supérieure à ce qui aurait été strictement nécessaire pour compenser le surcoût des graines d'origine communautaire, ou encore gains spéculatifs permis par la préfixation des aides. On reviendra sur cet aspect au point 9.4.2 ci-après.

Globalement la réforme n'a donc pas altéré les conditions d'approvisionnement de l'industrie, ni porté atteinte à sa compétitivité. En cela elle répondait aux attentes de celle-ci. En outre, l'abolition des aides directes aux tritrateurs et fabricants d'aliments du bétail libère ceux-ci des obligations administratives et de contraintes de gestion imposées par ce mécanisme. C'est un aspect que l'on peut mettre au crédit de la réforme.

On doit toutefois, pour être complet, noter certains développements qui, sans être imputables à la réforme de 1992, sont révélateurs d'une certaine fragilité de l'industrie européenne des graines oléagineuses.

- a) Alors qu'au niveau mondial la quantité de graines triturée a très fortement augmenté au cours des 10 dernières années (+64 millions de tonnes, soit +34%), elle n'a que faiblement progressé dans l'UE (+4,3 millions de tonnes pour les trois graines, soit +17%). La faible augmentation de l'activité communautaire par rapport à l'ensemble du monde, l'existence d'une certaine surcapacité de transformation, le nombre importants d'usines anciennes et la diminution des droits de douane sur les huiles végétales rendent cette industrie vulnérable par rapport aux investissements nouveaux (usines très modernes de très grande taille basées sur l'exportation) réalisés dans des unités de trituration de soja et de tournesol en Amérique du Sud et aux Etats-Unis.

- b) Par ailleurs, alors que pour le tournesol la trituration européenne a augmenté durant la période d'environ 0,5 millions de tonnes, la production de graines a régressé (surtout au cours des deux campagnes 1998/99 et 1999/2000) de près d'un million de tonnes. Pour le colza, la hausse de la trituration (+1,8 millions de tonnes) a été encouragée par une nette progression de la production de graines (+3,6 millions de tonnes), mais il s'agit pour une bonne part de graines destinées à des usages non-alimentaires et cultivées sur jachère. Ce type d'utilisation, très fortement lié à la conjoncture mondiale, a constitué un facteur important d'équilibre pour l'industrie de la trituration de cette graine dans un certain nombre de pays.
- c) Face à des diminutions des possibilités d'approvisionnement en provenance de certains fournisseurs traditionnels (comme le Canada ou l'Argentine, pour des raisons de nature des graines ou en raison du développement de la transformation locale), les tritrateurs européens sont conduits à constituer de nouveaux réseaux d'approvisionnement, notamment à partir des pays d'Europe de l'Est (Russie, Ukraine, PECOS). La pérennité de ces nouvelles sources d'approvisionnement n'est pas assurée.
- d) En ce qui concerne enfin les graines de soja, de loin la première graine triturée dans l'UE, la part de la production communautaire dans l'approvisionnement de l'industrie de transformation, qui était marginale avant la réforme (12% en 1991/92 pour les 15 pays actuels de l'UE, avec un poids significatif seulement en Italie), s'est encore amenuisée par la suite, tombant à 8% en 1999/2000. Alors que la production de graines a diminué dans les pays européens producteurs (-300 000 tonnes), la trituration a augmenté de 2 millions de tonnes. En dehors de l'Italie, et de la France partiellement, tous les autres pays de l'UE restent totalement dépendants de l'importation en provenance des pays tiers.

9.3.2 Efficience de la politique communautaire des oléagineux du point de vue des firmes d'aliment du bétail et éleveurs.

La réforme de 1992/93 n'a rien changé aux conditions d'approvisionnement en graines oléagineuses et tourteaux des fabricants d'aliments composés et éleveurs qui ont continué à pouvoir s'approvisionner sur le marché mondial (sans droit de douane, ni limites quantitatives) aussi bien qu'auprès de firmes européennes de la trituration¹.

En terme de quantité, on observe que les importations de tourteaux et d'autres matières riches en protéines ont augmenté sensiblement plus rapidement que l'offre intérieure, ce qui s'est traduit par une diminution au cours des 10 dernières années du taux global de couverture industriel de l'UE en protéines. Cependant rien ne permet de penser que cela s'est traduit par un coût supplémentaire en terme d'approvisionnement puisque les prix des tourteaux issus des usines communautaires tendent à s'aligner sur les cours des produits d'importation.

C'est donc plus au niveau qualitatif (en terme de sécurité d'approvisionnement et de possibilité de choix et de contrôle de la qualité des matières premières) que s'est posé le problème. Au cours de la période étudiée le débat autour des OGM en était à ses débuts et l'approvisionnement mondial en tourteaux et notamment en tourteau de soja restait abondant, avec une concurrence entre les Etats-Unis, le Brésil et l'Argentine. Rein n'assure que cette situation se poursuive à l'avenir, ni que le Brésil continue de tenir le rôle de fournisseur de soja "non-OGM".

¹ La réforme Mac Sharry, par contre, a eu un impact majeur sur le coût auquel cette industrie a pu se fournir en céréales d'origine communautaire.

9.3.3 Efficience de la politique communautaire des oléagineux du point de vue des huiliers

Pour les huiliers, la réforme de 1992/93, n'a pas non plus changé les conditions d'approvisionnement sur le marché mondial (sauf en Espagne, à la fin de la période de transition).

Elle s'est par contre accompagnée d'une diminution des droits de douane sur les huiles importées, et donc d'une plus forte concurrence sur les produits communautaires. Cependant, contrairement aux prix de vente des tourteaux aux fabricants d'aliments composés, qui suivent assez directement les prix "sortie usine", les écarts sont beaucoup plus importants pour les huiles entre les prix sortie usines de trituration et de raffinage et les prix de vente au consommateur. Ces derniers sont beaucoup moins fluctuants et sont fortement affectés par d'autres coûts (coûts de distribution, d'embouteillage, de marketing, etc.). Cela est encore plus vrai pour les produits transformés bénéficiant de certaines innovations (nouvelles margarines, huiles de mélange équilibrées, etc.). La compétitivité du secteur de l'huilerie dépend donc à la fois de sa capacité d'innovation et de rationalisation et de ses conditions d'approvisionnement sur les marchés intérieur et mondial.

Pendant les dernières années de la réforme Mac Sharry les marchés mondial et européen se sont caractérisés par de faibles cours des huiles brutes, qui tendaient à pénaliser l'activité de trituration, mais qui en sens inverse contribuaient à augmenter les marges de l'industrie de l'huilerie, dans la mesure où la baisse de leurs coûts d'approvisionnement en huile brute n'est pas intégralement transmise aux consommateurs.

9.3.4 Efficience de la politique communautaire des oléagineux du point de vue des utilisateurs finals

Les consommateurs ont continué à bénéficier après la réforme d'un approvisionnement en huiles végétales provenant à la fois du marché intérieur et du marché mondial. Les prix payés par ceux-ci, bien que liés aux prix mondiaux, ont été affectés par les stratégies commerciales mises en œuvre par un secteur de l'huilerie de plus en plus concentré, et à la recherche d'une meilleure rentabilité.

Pour les produits animaux, l'élevage a continué après la réforme de pouvoir s'approvisionner en tourteaux aux prix mondiaux. Les différentiels de prix de l'alimentation du bétail entre l'Europe et le reste du monde sont essentiellement imputables aux différences de coût des céréales, de la main d'œuvre et du capital, ainsi qu'à certaines réglementations agro-environnementales et de bien-être animal plus contraignantes en Europe que dans d'autres pays (notamment d'Amérique du Nord et du Sud).

Les modifications de la réglementation oléagineuse n'ont donc eu que très peu d'effet sur les coûts de production des produits animaux, les tourteaux ne représentant qu'environ 30% du prix des aliments composés et l'aliment composé lui-même représentant de l'ordre de 60% du coût de production des monogastriques. Par contre, au niveau qualitatif, s'agissant de la demande de traçabilité de nombreux consommateurs, la réforme a bien permis de maintenir une production significative dans l'UE de matières riches en protéines bénéficiant souvent d'une bonne image de marque.

9.4 Efficience de la politique communautaire des oléagineux du point de vue budgétaire

9.4.1 Le coût budgétaire de la politique communautaire des oléagineux

Budgets en année civile et budgets par campagne

Les données sur le budget du FEOGA mises à la disposition des évaluateurs par la DG Agriculture comprennent d'une part les dépenses par année civile pour ce secteur de 1980 à 1992, et d'autre part les dépenses depuis 1993 tant par année civile (1993 à 1999), que par campagne (1993/94 à 1999/2000).

Pour la période 1980-1992, les chiffres par année civile permettent de distinguer, d'une part, les dépenses de restitutions, qui ont toujours été extrêmement faibles (moins de 6 millions d'Ecus, sauf en 1986 et 1987 où elles ont atteint respectivement 65 et 24 millions d'Ecus), d'autre part, les aides pour les cultures de lin et "autres oléagineux" (qui de presque zéro en 1980 ont atteint 125 millions d'Ecus en 1992), enfin les "aides à la production" pour les graines de colza, de tournesol et de soja. Les affectations des dépenses par pays correspondent au pays où les graines sont triturées, et non au pays où elles ont été produites.

Au cours de cette période, les dépenses affectées à l'année civile N comprennent à la fois les aides versées aux tritrateurs au cours de cette même année civile pour des graines récoltées au cours de l'année N-1 et pour des graines récoltées au cours de l'année N.

Pour l'année 1992, qui correspond à l'année de changement de réglementation, le budget total de 4,1 milliards d'Ecus comprend d'une part les aides versées aux tritrateurs pour les graines produites en 1991 et mises sous contrôle en 1992 (2,7 milliards d'Ecus), et d'autre part des avances versées aux agriculteurs au titre de la nouvelle réglementation pour la récolte 1992 (1,4 milliards d'Ecus)².

Enfin, pour tous les budgets postérieurs à 1992 établis sur base de l'année civile, les chiffres indiqués pour l'année N comprennent, d'une part, l'avance versée aux agriculteurs pour les graines récoltées au cours de l'année N et, d'autre part, le solde des aides pour les graines récoltées l'année N-1.

Ce chevauchement entre dépenses budgétaires et campagnes de production et de commercialisation disparaît lorsque l'on s'attache aux données budgétaires par campagne. Dans ce cas, les dépenses au titre de la campagne N/N+1 correspondent aux dépenses totales afférentes à la récolte de la campagne N/N+1.

Pour analyser en détail les relations entre l'évolution des dépenses et les différents paramètres qui les conditionnent (évolution des surfaces, des dépassements de SMG, des prix de référence mondiaux, etc.), il nous a semblé préférable d'utiliser les données budgétaires par campagne à partir de 1993/94. La contrepartie négative de ce choix est une discontinuité entre, d'une part, les

² Le chiffre total indiqué pour le budget communautaire 1992 dans le fichier fourni aux évaluateurs est de 6856 millions d'Ecus, mais ne correspond pas au total des dépenses par pays (aides versées aux tritrateurs et avances) qui est de 4132 millions. C'est ce chiffre qui a été retenu par la suite.

données jusqu'à 1992 (avec, pour cette dernière année, exclusion des avances au titre de la nouvelle réglementation), exprimées par année civile, et, d'autre part, les données budgétaires ultérieures, qui se réfèrent aux campagnes.

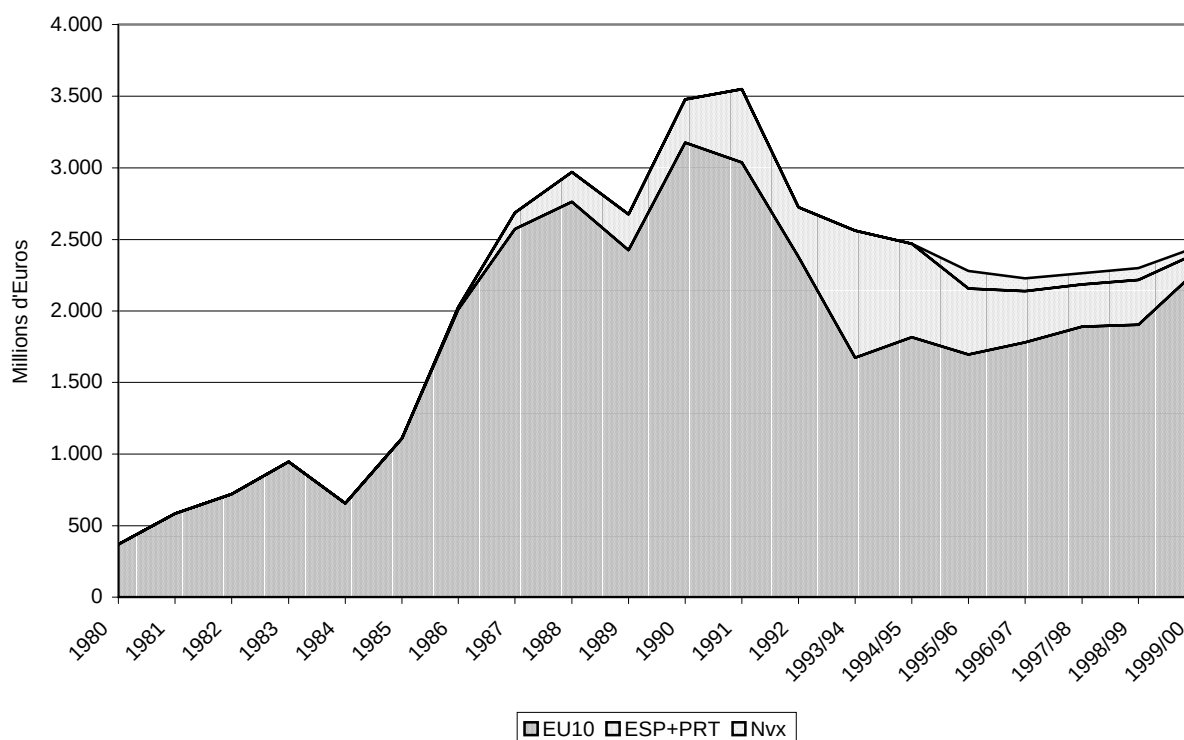
Evolution globale des dépenses

Le graphique 9.1. ci-dessous met en évidence une nette rupture de tendance entre l'avant et l'après Mac Sharry dans l'évolution des dépenses du budget communautaire au titre des oléagineux.

Antérieurement à la réforme, et malgré l'entrée en application en 1986 des QMG qui visaient à contenir la croissance des dépenses budgétaires, celles-ci évoluent sur une tendance fortement croissante, passant de moins de 1 milliard d'Ecus par an dans la première moitié des années 80 à plus de trois milliards d'Ecus au début des années 90.

En revanche, sur l'ensemble des campagnes 1993/94 à 1999/00 pendant lesquelles s'est appliqué le nouveau régime d'aide aux cultures oléagineuses défini par le Règlement n° 3766/91, les dépenses budgétaires au titre des aides aux cultures oléagineuses dans l'UE, à 12 puis à 15, se sont, après un recul initial, stabilisées autour d'un niveau moyen de 2,4 milliards d'Ecus.

Graphique 9.1 - Evolution des dépenses du FEOGA-Garantie pour les oléagineux



Source : FEOGA

Les dépenses au titre du régime général constituent l'essentiel de ce coût, les dépenses au titre du régime simplifié "petits producteurs" représentant en moyenne moins de 2% du total et tendent à décroître au fil du temps. Cette catégorie de dépenses concerne surtout l'Espagne et l'Italie.

La stabilisation des dépenses budgétaires après l'entrée en vigueur de la réforme Mac Sharry n'est pas surprenante. Avant cette réforme, les aides étaient liées à la production et augmentaient donc avec celle-ci, quand bien même l'institution des QMG avait-elle tenté de freiner cette dérive. Depuis 1992, en revanche, les aides sont fonction d'une superficie cultivée soumise à la contrainte de la SMG et dont le taux à l'hectare est, le cas échéant, diminué proportionnellement au dépassement de cette SMG.

En revanche, la nette diminution du budget de l'aide entre 1991 et 1993 suscite des interrogations auxquelles nous tenterons de répondre.

Avant d'en venir à cette recherche d'explications, il a toutefois semblé utile d'examiner comment les dépenses budgétaires avaient évolué par zones, par hectare cultivé et par tonne produite.

Dépenses budgétaires par zone

Compte tenu de la situation particulière de l'Espagne et du Portugal au cours des premières années de la réforme, de même qu'au cours de la période 1986-1991, et du fait de l'élargissement de l'UE en 1995 à trois nouveaux Etats membres, il est intéressant de séparer l'évolution des dépenses budgétaires en trois zones: UE à 10, Espagne et Portugal, nouveaux Etats membres.

Pour l'ensemble de l'UE, les dépenses marquent un pic en 1991 avec une faible contribution aux dépenses de l'Espagne et du Portugal. Au cours des premières années de la réforme, les dépenses progressent fortement en Espagne, en raison de son régime particulier, mais régressent de façon très importante dans l'UE 10. L'arrivée des trois nouveaux membres en 1995, n'entraîne qu'une progression limitée des dépenses.

Globalement la réforme s'est traduite pour l'UE10 par une diminution importante du coût sur toute la période, et pour l'Espagne et le Portugal, d'abord par une forte augmentation, puis par une nette réduction.

Tableau 9.1 - Dépenses budgétaires au titre des oléagineux avant et après la réforme Mac Sharry
(en millions d'Ecus par an)

	UE 10	Espagne et Portugal	UE 12	Nouveaux Etats membres	UE15
Moyenne 1986-91	2664	234	2898	0	2898
Moyenne 1993-99	1816	479	2295	94	2389
Ecart	-848	245	-603	+94	-509

Source DG Agriculture

La baisse moyenne des dépenses au titre des 10 anciens membres de l'UE entre 1986-91 et 1993-1999, avec 850 millions d'Ecus, a fait beaucoup plus que compenser la progression moyenne des dépenses pour l'Espagne et le Portugal (+ 245 millions d'ECU essentiellement durant les deux premières campagnes) et celles liées aux nouveaux Etats membres (moyenne de 94 millions entre 1995/96 et 1999/00).

Dépenses budgétaires moyennes par hectare

L'évolution des dépenses au cours de toute la période s'est accompagné de très fortes modifications des surfaces cultivées dans l'UE pour les différentes graines oléagineuses, ainsi que des productions

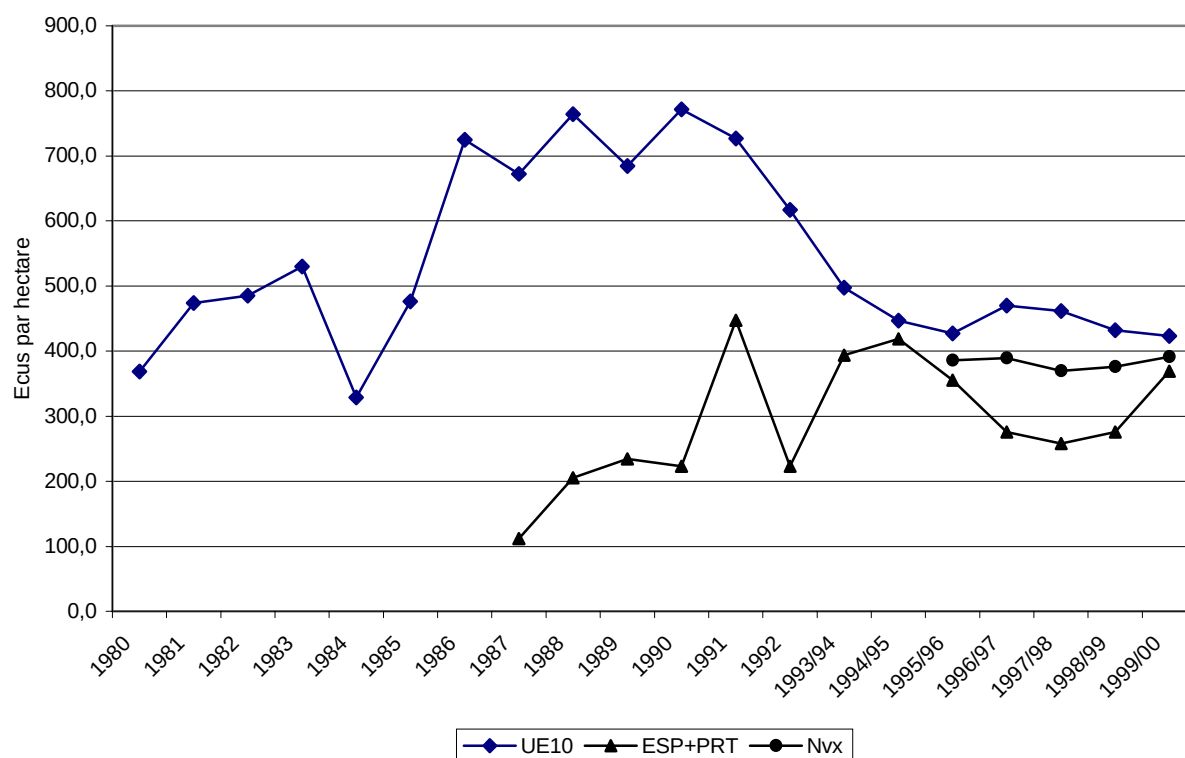
correspondantes. Il est donc intéressant d'analyser l'évolution d'une part des dépenses par hectare cultivé et d'autre part par tonne de graines produite.

Pour chacune des zones de l'UE, on peut rapporter le chiffre des dépenses du FEOGA à la surface cultivée totale en oléagineux, celle-ci incluant à partir de 1992/93 aussi bien les surfaces alimentaires bénéficiant de l'aide "oléagineux" (régime général ou simplifié), que les surfaces non-alimentaires bénéficiant de l'aide "jachère".

On doit remarquer qu'avant 1992, les chiffres de dépenses pour une année budgétaire N concernent à la fois des graines des années N-1 et N. On introduit donc un certain biais en divisant le chiffre des dépenses par la surface cultivée au cours de l'année N. Par ailleurs, pour l'Espagne, on a également introduit un certain biais avant 1993, en assimilant le tonnage de graines de tournesol ayant bénéficié de l'aide au tonnage produit dans ce pays et à la surface correspondante.

Malgré les incertitudes induites par ces biais, le graphique 9.2 permet de tirer trois conclusions:

Graphique 9.2 - Evolution des dépenses moyennes par hectare dans l'UE 10, l'Espagne et le Portugal, et les nouveaux Etats membres



Source : D'après chiffres DG Agriculture et CRONOS

- Pour l'UE à 10, les dépenses par hectare, après être restées jusqu'en 1985 sous la barre des 500 Ecus, ou proches de celle-ci, ont sensiblement progressé par la suite pour s'établir entre 1986 et 1991 dans une fourchette de 700 à 800 Ecus/ha. Cette progression des dépenses, malgré la mise en place des QMG, s'explique par différents facteurs, notamment l'évolution des prix indicatifs et des prix mondiaux. Après la réforme, les dépenses moyennes par hectare ont fortement baissé pour revenir en dessous des 500 Ecus/ha.

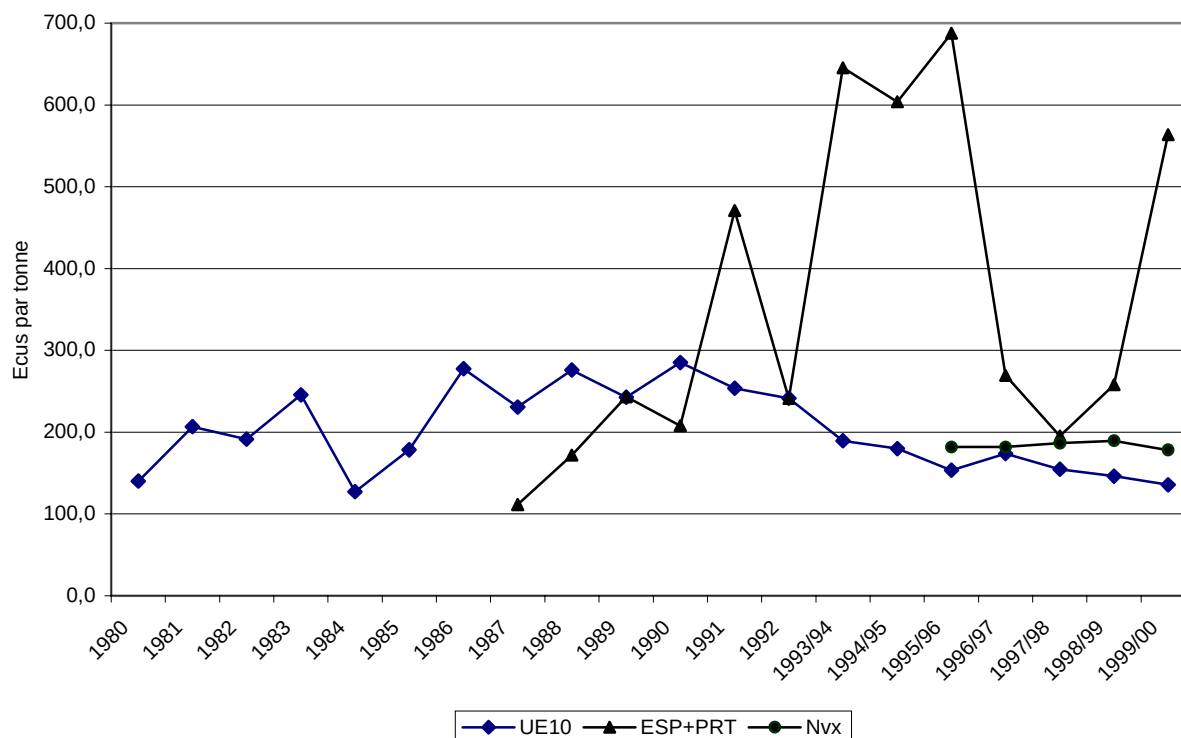
- Pour l'Espagne et le Portugal, alors que jusqu'en 1990 les dépenses moyennes par hectare avaient été très inférieures à celles des autres pays de l'UE, elles ont fortement augmenté sur la période 1991-1995/96 (tout en restant nettement inférieures à la moyenne des autres pays), avant de retomber par la suite à moins de 300 Ecus/ha, puis de remonter en fin de période au voisinage du niveau moyen communautaire.
- Pour les trois nouveaux Etats membres, la dépense moyenne par hectare est stable et voisine de 400 Ecus/ha. Cette stabilité s'explique en grande partie par le fait que ces pays n'ont jamais dépassé leur SMG depuis leur adhésion.

Si, à partir de 1993, on rapporte les dépenses budgétaires aux seules superficies bénéficiant de l'aide aux oléagineux, en excluant donc les surfaces en non-alimentaire, ces conclusions ne sont pas modifiées. Le taux moyen de l'aide par hectare dans l'UE10 est un peu plus élevé, mais il n'en reste pas moins nettement inférieur à ce qu'il était avant la réforme, et sa stabilité est confirmée.

Dépenses budgétaires moyennes par tonne

Les dépenses par tonne sont obtenues pour chaque zone en divisant les chiffres de dépenses de l'année N (1980-1992) ou de la campagne N/N+1 (à partir de 1993) par les chiffres de la production totale (alimentaire et non-alimentaire) de l'année N. On introduit donc, comme pour les surfaces, un certain nombre de biais, mais certaines conclusions générales se dégagent du graphique 9.3:

Graphique 9.3 - Evolution des dépenses moyennes par tonne dans l'UE10, l'Espagne et le Portugal, et les nouveaux Etats membres



Source : D'après chiffres DG Agriculture et CRONOS

- Pour l'UE à 10, les variations de dépenses moyennes par tonne d'une année sur l'autre sont plus faibles que pour les surfaces, et sont en baisse régulière et marquée depuis 1990. Elles sont depuis lors passées de 300 à environ 150 Ecu/t. Une partie de cette diminution de la dépense moyenne par tonne s'explique par l'augmentation du rendement moyen en oléagineux, une autre partie par la prise en compte dans la production du non-alimentaire, et enfin le reste par l'évolution des prix mondiaux et des dépassements de SMG.
- Pour l'Espagne et le Portugal, compte tenu du régime particulier qui était le leur, moins favorable que celui des autres pays de l'UE jusqu'à la réforme, on observe jusqu'à cette date des dépenses moyennes par tonne inférieures à celles des autres pays. La situation s'inverse totalement en 1993/94 et 1994/95 (et certainement en 1992/93, mais nous ne disposons pas des chiffres correspondants) durant la période de transition. Par la suite, la dépense moyenne par tonne se rapproche beaucoup de celles des autres pays dès que les rendements espagnols sont "normaux" comme c'est le cas de 1996/97 à 1998/99, mais tend à exploser lorsque ceux-ci sont faibles comme en 1999/00.
- Pour les nouveaux Etats membres, la dépense moyenne à la tonne est peu différente de celle des 11 autres pays de l'UE avec un niveau proche de 200 ECU/t.

Ici encore, le fait de mener le calcul à partir de 1993 sur la seule production des surfaces bénéficiant de l'aide aux oléagineux ne remet nullement en compte ces observations.

9.4.2 Facteurs explicatifs de la contraction des dépenses budgétaires

Le coût budgétaire de la politique communautaire des oléagineux, on l'a noté plus haut, a diminué de quelque 500 millions d'Ecus en moyenne annuelle entre les années 1986-1991 précédant la réforme Mac Sharry, et les années 1993-1999 consécutives à cette réforme, et même de 850 millions d'Euros si l'on exclut les cas particuliers de l'Espagne et du Portugal, et les dépenses afférentes aux nouveaux Etats membres.

Antérieurement à la réforme, le taux des aides à la tonne versées aux tritrateurs pour le traitement de graines oléagineuses d'origine communautaire était déterminé par l'écart entre le prix indicatif des graines et leur cours international. Cette aide visait à garantir que les graines communautaires, quand bien même leur prix de marché serait égal au prix indicatif, resteraient compétitives par rapport aux graines importées. Elle avait donc le caractère d'une aide indirecte aux producteurs de graines.

Après réforme, l'aide est versée directement aux producteurs de graines. Le taux de l'aide par hectare perçu par un producteur est égal à une aide de référence à la tonne multipliée par le rendement de référence de la région dans laquelle il est installé. Ce taux d'aide est modifié à la hausse ou à la baisse en fonction de l'écart entre les prix internationaux des graines et un prix international de référence de 196,8 Ecus financiers par tonne. Le prix intérieur des graines tend à s'aligner sur leur prix international.

Les deux dispositifs paraissent totalement étrangers l'un à l'autre. En fait, il existe un lien entre eux: le montant de l'aide de référence à la tonne a été déterminé à l'origine avec le souci de maintenir le niveau de l'aide apportée aux producteurs, ceci sous l'hypothèse d'un prix international des graines égal au prix international de référence de 196,8 Ecus financiers par tonne³.

Dès lors quatre hypothèses distinctes peuvent expliquer la baisse du coût budgétaire de la politique

³ Le taux moyen de l'aide à l'hectare a été initialement fixé en 1992/93 à 384 Ecus verts. Ce chiffre correspondait au prix international de référence en Ecus verts (soit 163,0 Ecus) multiplié par le rendement moyen communautaire des oléagineux, soit 2,36 tonnes/ha.

des oléagineux entre les années précédant la réforme et les années consécutives à cette réforme.

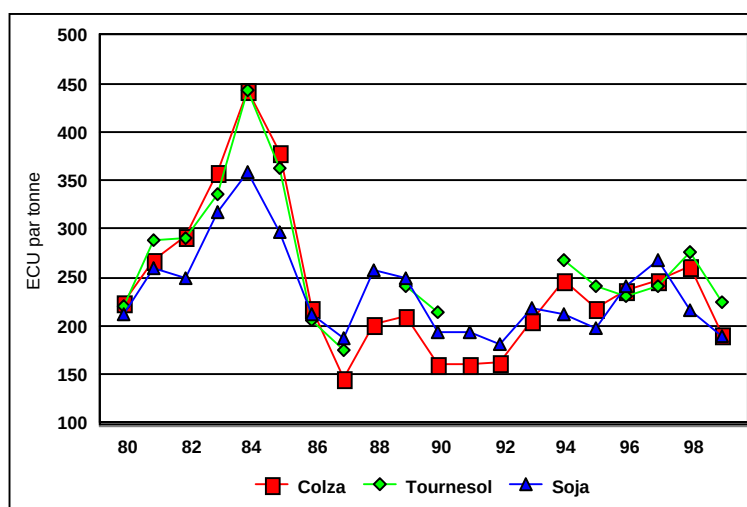
1. Les prix internationaux des graines ont été supérieurs dans les années 90 à ce qu'ils étaient dans la seconde moitié des années 80. Si tel est le cas, une diminution du coût budgétaire de l'aide aurait été enregistrée même si le système d'aide n'avait pas été réformé;
2. En particulier, le prix international de référence de 196,8 Ecus/tonne est supérieur aux prix internationaux observés dans la seconde moitié des années 80. Si tel est le cas, le choix de cette référence pour 'caler' le nouveau système d'aide devait logiquement entraîner une diminution du coût budgétaire de cette aide;
3. Les prix internationaux des graines observés dans les années 90 ont été supérieurs au prix international de référence, conduisant ainsi à des diminutions du taux de l'aide et par suite à des économies budgétaires.
4. Antérieurement à la réforme, l'aide communautaire à la production de graines oléagineuses passait par des subventions versées aux tritrateurs et producteurs d'aliments du bétail pour l'utilisation de graines communautaires. Ce mécanisme engendrait des 'surcoûts' que la réforme a éliminés.

Nous testerons successivement ces quatre hypothèses explicatives.

Effet des variations du niveau des prix internationaux des graines

Depuis 1992/93, les "prix de référence notés" relevés par la Commission permettent de suivre l'évolution des cotations sur le marché mondial. Cette information n'étant pas disponible pour les campagnes antérieures, il est nécessaire de reconstituer, pour toutes les années allant de 1980 à 1999, des séries de prix "mondiaux" exprimés en Ecus monétaires pour les graines de soja, colza et tournesol. Les prix retenus sont les moyennes par année civile des cotations CAF Rotterdam des graines d'importation, puis, pour le colza et le tournesol depuis août 1992, des cotations des prix des graines disponibles usine Nord de l'Europe ou FOB Rhin, fournies par Oil World, exprimées en dollars puis converties en Ecus sur la base des parités moyennes annuelles.

**Graphique 9.4 - Evolution des prix mondiaux des graines oléagineuses
(en Ecus par tonne)**



Source Oil World

Le graphique 9.4 montre que, du fait des évolutions de la situation sur les marchés et de la parité dollar/Ecu, les prix internationaux des graines oléagineuses, après avoir enregistré des niveaux très élevés dans la première moitié des années 80, ont brutalement chuté en 1986-1987, puis ont connu une évolution heurtée autour d'une tendance globalement orientée à la hausse.

Cette tendance lentement haussière des prix internationaux des graines oléagineuses entre la seconde moitié des années 80 et les années 90 aurait-elle permis, à réglementation inchangée, une diminution du coût budgétaire de l'aide? C'est ce que tente de vérifier le tableau ci-après.

Ce tableau est constitué de la manière suivante. Une première colonne indique quels ont été en moyenne sur les années 1986 à 1991 les prix indicatifs des graines oléagineuses (hors ajustements pour dépassements des QMG⁴), le prix international des ces graines et, par différence, le taux moyen théorique de l'aide à la tonne.

La seconde colonne calcule quelle aurait été l'aide moyenne à la tonne sur la période 1993-1999 si le système d'aide et les prix indicatifs étaient restés inchangés, mais en tenant compte du niveau moyen observé des prix internationaux des graines.

Les colonnes suivantes indiquent la variation de l'aide à la tonne entre les deux périodes, la production moyenne par graine au cours de la période 1993-1999 (hors tonnages de colza non-alimentaire), et en conséquence l'impact théorique de la variation du taux unitaire de l'aide sur le budget.

Tableau 9.2 - Effets de la variation des prix internationaux des graines oléagineuses sur le coût budgétaire de l'aide dans l'hypothèse de maintien du système d'aide antérieur à la réforme Mac Sharry

	Moyenne 1986-1991 (Ecus/tonne)	Moyenne 1993-1999 (Ecus/tonne)	Variation de l'aide par tonne	Tonnage 1993-99 (10³ tonnes)	Variation de l'aide totale (Mio Ecus)
Colza					
Prix indicatif	451,1	451,1			
Prix international	183,4	230,5			
Aide à la tonne	267,8	220,6	-47,2	6.570	310,1
Tournesol					
Prix indicatif	581,7	581,7			
Prix international	210,8	247,6			
Aide à la tonne	406,1	334,1	-72,0	3.590	258,5
Soja					
Prix indicatif	541,3	541,3			
Prix international	215,9	226,4			
Aide à la tonne	325,5	314,9	-10,6	1.135	12,0
TOTAL					580,6

Il apparaît que pour un niveau donné de la production, en l'occurrence celui des années 1993-1999, la hausse du niveau moyen des prix internationaux entre les périodes 1986-1991 et 1993-1999 aurait, à réglementation inchangée, induit une diminution du coût budgétaire de la politique des oléagineux de l'ordre de 580 millions d'Ecus.

Par contre, le prix moyen international des graines oléagineuses, pondéré par la part de chacune

⁴ On vérifie aisément que les résultats du calcul en termes de variation du coût de l'aide sont rigoureusement les mêmes si l'on mène ce calcul sur la base des prix indicatifs ajustés de l'effet QMG.

dans la production communautaire, s'établit sur la période 1986-1991 à 195,4 Ecus/tonne. Ce chiffre n'est pas significativement différent du prix international de référence de 196,8 Ecus sur la base duquel a été fixé le taux des aides dans le régime Mac Sharry. Le choix de cette référence n'était donc pas porteur d'une diminution du coût budgétaire de l'aide.

Le rapprochement de ces deux observations conduit à une conclusion inattendue: si l'on ne considère que les seuls effets des variations des prix internationaux des graines sur le coût budgétaire de la politique des oléagineux, le maintien du régime d'aide antérieur à la réforme aurait entraîné une nette diminution de ce coût, que ne permettait pas a priori le nouveau système.

Cette conclusion doit être toutefois nuancée sur deux points. D'une part, la sensibilité du coût de la politique budgétaire des oléagineux au niveau des prix internationaux dans le régime d'aide antérieur à la réforme Mac Sharry jouait à la hausse comme à la baisse. Permettant un net allègement de ce coût en cas de hausse des prix internationaux, ce dispositif aurait inversement induit une augmentation de ce coût dans l'hypothèse où les prix internationaux auraient diminué. Par ailleurs, le système d'aide Mac Sharry prévoit également un ajustement du taux de l'aide en fonction des prix internationaux. C'est l'impact de ce mécanisme que l'on se propose maintenant d'évaluer.

Effets du mécanisme d'ajustement des aides en fonction du prix international des graines

Le tableau ci-après présente l'évolution en moyenne annuelle du prix international moyen des graines oléagineuses relevé par la Commission Européenne, ou prix de référence noté, et l'écart entre ce prix et le prix international de référence, dit initial, de 196,8 Ecus par tonne. On rappelle que, au-delà d'une franchise de 8% de part et d'autre du prix de référence initial, l'apparition d'un écart entre prix de référence noté et prix de référence initial déclenche un ajustement du taux de l'aide.

Tableau 9.3 - Evolution du prix de référence noté des oléagineux et écart au prix de référence initial (en Ecus par tonne)

	92/93	93/94	94/95	95/96	96/97	97/98	98/99	99/00	Moyenne 93/94 à 99/00
p.m.: Taux de Switch-Over	1.181597	1.207509	1.207509	1	1	1	1	1	1
Prix de référence initial (Ecu/ tonne)	192,6	196,8	196,8	196,8	196,8	196,8	196,8	196,8	196,8
Prix de référence noté (ECU / tonne)	184,1	233,2	223,8	222,3	223,6	235,6	226,8	188,2	212,5
Ecart (%)	-4,6%	18,5%	13,7%	12,9%	13,6%	19,7%	15,3%	-4,4%	12,8%
Ecart en Ecus	8,5	-36,4	-27,0	-25,5	-26,8	-38,8	-30,0	8,6	-25,1
Ecart en Ecus hors franchise	0,0	-20,7	-11,3	-9,8	-11,1	-23,1	-14,3	0,0	-12,9

Source: Calculs ADE/INRA sur base des données fournies par la DG Agriculture,

Sur la période 1993/94 à 1999/00, la moyenne des prix notés s'inscrit à 221,9 Ecus/tonne contre un prix de référence initial de 196,8 Ecus/tonne, soit un écart de 25 Ecus/tonne.

En l'absence de la franchise des 8%, le taux moyen de l'aide aurait été diminué de 25 Ecus par tonne multipliés par le rendement de référence moyen de 2,36 tonnes par hectare, soit 59 Ecus par hectare. Pour une surface aidée d'environ 4,9 millions d'hectares, l'économie moyenne annuelle pour le budget du FEOGA aurait été d'environ 290 millions d'Ecus.

En fait, le mécanisme de la franchise a impliqué que seule une partie de cette baisse potentielle a été répercutée sur les agriculteurs qui, par contre, n'ont pas bénéficié en 1992/93 et 1999/2000 de la revalorisation de l'aide qui aurait eu lieu en l'absence de franchise. Compte tenu de ce mécanisme, la diminution du taux moyen de l'aide a été de 12,9 Ecus par tonne ou 30,4 Ecus par hectare, et l'allègement correspondant du coût budgétaire de la politique des oléagineux de l'ordre de 150 millions d'Ecus.

Il y a là une explication de l'allègement du coût budgétaire de la politique communautaire des oléagineux consécutivement à l'entrée en application de la réforme. Mais cette explication n'est que très partielle. Par ailleurs, elle ne tient pas à la réforme elle-même, mais à un facteur extérieur: la remontée des prix internationaux des graines. On a montré plus haut qu'en l'absence de réforme les dépenses budgétaires auraient diminué bien davantage encore.

On relève à cet égard que l'institution d'une franchise de 8% dans le mécanisme d'ajustement du taux d'aide aux variations du prix international des graines oléagineuses a modéré les effets des variations internationales de ces prix sur le coût budgétaire de la politique des oléagineux. Cet effet modérateur a joué de manière d'autant plus sensible que, au cours de la période considérée, les prix internationaux des graines ne se sont pas écartés très fortement de la zone des 8% de part et d'autre du prix de référence initial.

«Surcoûts» budgétaires inhérents au régime d'aide antérieur à la réforme

Pour assurer un écoulement satisfaisant des graines communautaires dans le régime antérieur à la réforme Mac Sharry, il aurait théoriquement suffi de verser aux tritrateurs une aide tout juste supérieure à l'écart entre le prix d'intervention et le prix à l'importation. Le prix de marché se serait alors aligné sur un niveau tout juste supérieur au prix d'intervention (ce qui aurait dissuadé les agriculteurs de mettre leurs graines à l'intervention) et, le prix des graines communautaires aide déduite se trouvant à un prix très légèrement inférieur au prix des graines importées, les tritrateurs auraient eu intérêt, à qualité égale, à utiliser préférentiellement des graines d'origine communautaire.

En pratique, le règlement communautaire prévoyait que l'aide aux tritrateurs et producteurs d'aliments du bétail est calculée comme la différence entre le prix indicatif (et non pas d'intervention) et le prix à l'importation. La justification de ce choix était que les prix indicatifs représentaient le niveau de prix que la politique agricole commune s'efforçait d'assurer aux agriculteurs, le prix d'intervention ne constituant qu'un filet de sécurité contre le risque d'une trop forte baisse des prix de marché. Il reste qu'il y avait là, au moins potentiellement, un transfert budgétaire aux opérateurs de la filière (tritrateurs, producteurs d'aliments du bétail agriculteurs)⁵.

Le montant global de ce transfert potentiel peut être estimé. Il correspond pour chaque campagne au produit de la production des graines oléagineuses dans l'UE (supposée égale au tonnage de graines mises sous contrôle) par l'écart exprimé en Ecus financiers entre les prix indicatifs et d'intervention du colza et du tournesol, respectivement les prix d'objectif et minimum du soja.

Les deux tableaux ci-après détaillent ce calcul.

⁵ La répartition de ce transfert entre les différents opérateurs de la filière, notamment entre agriculteurs et transformateurs, dépendait à chaque moment de la position de marché des uns et des autres.

**Tableau 9.4 - Ecart entre prix indicatifs et d'intervention
(en Ecus financiers/tonne)**

	Colza	Tournesol	Soja
1980/81	19.2	25.8	33.6
1981/82	28.5	36.9	46.3
1982/83	42.6	47.1	63.3
1983/84	44.2	50.0	67.4
1984/85	44.9	51.2	70.7
1985/86	44.6	51.1	71.8
1986/87	47.3	54.1	76.6
1987/88	48.4	55.5	78.6
1988/89	48.4	55.5	78.6
1989/90	48.6	55.7	78.8
1990/91	48.7	55.8	78.0
1991/92	48.0	55.0	68.4

Source *Calculs ADE/INRA sur base de données DG Agriculture*

**Tableau 9.5 - Evaluation du transfert budgétaire potentiel inhérent au calcul de l'aide
dans l'ancienne réglementation
(en millions d'Ecus)**

	Colza	Tournesol	Soja	Total
1980/81	38.4	8.5	0.6	47.5
1981/82	57.0	18.9	0.9	76.9
1982/83	114.1	35.1	2.0	151.2
1983/84	110.3	50.0	6.0	166.3
1984/85	156.5	61.0	11.0	228.5
1985/86	166.2	90.4	24.6	281.3
1986/87	174.1	123.9	69.2	367.2
1987/88	288.9	167.0	141.7	597.5
1988/89	252.9	150.6	129.6	533.1
1989/90	245.2	143.2	154.3	542.8
1990/91	282.6	164.3	157.6	604.5
1991/92	354.3	169.7	102.5	626.4

Source *Calculs ADE/INRA sur base Eurostat*

Il ressort de ce calcul que, dans les cinq années précédant la réforme Mac Sharry, le transfert budgétaire aux opérateurs de la filière des graines oléagineuses lié au mécanisme de détermination de l'aide directe aux transformateurs aurait pu s'élever en moyenne à 580 millions d'Ecus par an, soit 20% du coût total de la politique communautaire des oléagineux.

En pratique, il semble que les services compétents de la Commission, conscients de l'ampleur que pouvait revêtir ce transfert, se sont efforcés de le contenir, en ajustant, comme la réglementation leur permettait de le faire, les coefficients techniques de trituration.

Le dispositif d'aide offrait aux industriels d'autres opportunités de gains. En particulier, un délai de deux jours s'écoulant entre l'enregistrement des prix à l'importation des graines et la fixation du taux de l'aide par la Commission, les industriels connaissaient le taux de l'aide communautaire 48 heures avant son entrée en vigueur et pouvaient en tirer avantage pour réaliser des gains spéculatifs.

En supprimant l'aide directe aux transformateurs de graines, la réforme Mac Sharry a éliminé cette source de transferts budgétaires.

9.5 Conclusions relatives à l'efficacité de la politique communautaire des oléagineux

La réforme du régime d'aide aux cultures oléagineuses appliqué pendant les années 1993-1999 a permis de stabiliser le coût budgétaire global de l'aide à ces cultures, alors que dans le régime précédent celui-ci tendait à augmenter d'année en année. C'est la conséquence directe, pour un niveau donné des prix internationaux des graines, du passage d'une aide à la tonne produite à une aide à l'hectare cultivé associée à un plafonnement par la SMG de la surface totale cultivée.

La mise en application de cette réforme s'est par ailleurs accompagnée d'une réduction de l'ordre de 500 millions d'Ecus par an du coût budgétaire de la politique communautaire des oléagineux en comparaison du niveau atteint dans les années 1986-1991.

Cette économie budgétaire a deux origines:

- D'une part, elle est la conséquence, dans un contexte de prix internationaux des graines oléagineuses relativement élevés, du mécanisme d'ajustement du taux de l'aide en fonction de ces prix internationaux. L'économie budgétaire associée à ce mécanisme est de l'ordre de 150 millions d'Euros. Elle n'est pas directement liée au nouveau mécanisme d'aide, et aurait pu être remise en cause par un retournement à la baisse des prix internationaux des graines oléagineuses;
- D'autre part, et cette fois du fait de la réforme du régime de l'aide, des transferts budgétaires sans réelle justification économique ont été éliminés. L'économie correspondante peut être évaluée grossièrement, par différence entre l'économie totale et l'économie due au mouvement des prix internationaux, à quelque 350 millions d'Euros par an.

Les producteurs d'oléagineux n'ont pas eu à souffrir de cette économie budgétaire. Le changement profond du régime d'aide intervenu à partir de la campagne 1992/93 n'a pas eu d'incidence notable sur leur revenu. Il est vrai que celui-ci avait été à la fin des années 80 amputé par les pénalités liées au dépassement des QMG. En outre, le mécanisme d'aide mis en place par la réforme a assuré aux producteurs une plus grande stabilité de leur revenu, qui s'est trouvé partiellement protégé de l'impact des fluctuations des cours internationaux des graines, de même que des effets des variations inter-annuelles des rendements.

Après la réforme, comme avant celle-ci, tritrateurs et fabricants d'aliments du bétail ont pu accéder à la matière première à un coût correspondant à son prix international. Cela passait dans le régime précédent par une aide aux transformateurs qui visait à compenser pour eux le surcoût des graines d'origine communautaire. Cela tient, dans le nouveau régime d'aide, à ce que le prix intérieur des graines tend à s'aligner sur le prix des graines importées. Les transformateurs ont toutefois perdu l'avantage des transferts que leur assuraient dans le régime précédent les imperfections et les délais qui affectaient le calcul de l'aide. Pour autant, la compétitivité des tritrateurs et huiliers sur le marché intérieur et à l'exportation n'en a pas été affectée.

Ces différentes observations conduisent à conclure que le régime d'aide appliqué pendant les années 1993-1999 a représenté un progrès en termes d'efficacité par rapport au régime d'aide antérieur.

Chapitre 10 - Conclusions et recommandations

10.1 Introduction

Comme l'indique son titre, ce chapitre vise à présenter les conclusions générales qui se dégagent de l'évaluation de la politique communautaire des oléagineux conduite dans les chapitres précédents, et à formuler sur cette base des recommandations.

S'agissant de ce second volet, la situation dans laquelle se trouvent les auteurs de l'étude est toutefois quelque peu inhabituelle. En règle générale, les évaluateurs s'efforcent d'analyser les effets d'une politique en cours d'application, et formulent des recommandations visant à améliorer l'efficacité et l'efficience de cette politique. Dans le cas particulier, la politique analysée, en l'occurrence le dispositif d'aide aux cultures oléagineuses appliqué de la campagne 1992/93 à la campagne 1999/00, a déjà été modifiée sous certains de ses aspects essentiels du fait de l'entrée en application des mesures transitoires prévues par la réforme dite Agenda 2000.

Les principales modifications 'Agenda 2000' au régime d'aide 'Mac Sharry' analysé dans ce rapport sont les suivantes:

- L'aide directe aux cultures oléagineuses, qui était supérieure à l'aide allouée aux céréales, sera alignée sur cette dernière en trois étapes étalées sur les campagnes 2000/01 à 2002/03. Bien que la réforme prévoit un relèvement par étape de l'aide aux céréales, l'homogénéisation des taux d'aide entraînera une nette diminution du soutien apporté aux cultures oléagineuses par rapport à la situation analysée dans ce rapport;
- Le rendement de référence utilisé pour le calcul de l'aide à l'hectare de cultures oléagineuses sera, au terme de la période de transition, le rendement historique des céréales. On rappelle que dans le régime précédent les Etats membres pouvaient choisir entre une référence rendement des céréales ou une référence rendements des oléagineux;
- L'aide directe aux cultures oléagineuses n'est plus ajustée en fonction du niveau des prix internationaux;
- L'homogénéisation des taux d'aide rendra la Superficie Maximum Garantie caduque à partir de la campagne 2002/2003¹.

Ces modifications du régime d'aide aux oléagineux devront être prises en compte dans les recommandations que nous serons amenés à formuler. Celles-ci viseront donc à indiquer, sur base de l'évaluation du régime des années 1992-1999, quels aménagements à ce régime auraient été souhaitables, mais aussi dans quelle mesure les modifications Agenda 2000 vont ou non dans le sens souhaité.

On examinera successivement les différentes caractéristiques du système d'aide aux oléagineux appliqué au cours de la période 1992-1999: régime d'importation des graines, aide

¹ Les services de la Commission soulignent que l'accord de Blair House, et par suite la SMG, demeurent. Mais cette contrainte sur la surface cultivée en oléagineux ne s'applique à ces cultures que dans la mesure où elles sont subventionnées à un taux supérieur à celui des autres grandes cultures. L'homogénéisation des taux d'aide entre oléagineux et céréales rend donc cette contrainte caduque.

directe aux producteurs; suppression de l'intervention et ajustement du taux de l'aide directe en fonction du prix international des graines; contraintes liées à l'accord de Blair House; régionalisation des aides.

10.2 Les caractéristiques du régime d'aide et leurs effets

L'importation de graines oléagineuses hors droits de douane

Cette caractéristique de l'organisation de marché des graines oléagineuses, qui différencie celle-ci du régime appliqué aux céréales, lesquelles bénéficient d'une protection à la frontière, n'est pas une innovation de la réforme Mac Sharry. A aucun moment de son histoire le marché communautaire des graines oléagineuses n'a fait l'objet d'une protection aux frontières de l'Union.

Cette situation a le mérite de donner aux industriels de la transformation la possibilité de s'approvisionner en graines sur le marché mondial à égalité de condition avec leurs concurrents étrangers, soit en complément d'une offre communautaire temporairement ou durablement insuffisante en regard de leurs capacités, soit encore en substitution de l'offre communautaire si celle-ci s'avérait inadéquate en termes de qualité ou de prix. A travers ce dispositif, la politique communautaire garantit une des conditions nécessaires à la compétitivité des industries de transformation des graines oléagineuses de l'Union Européenne par rapport à leurs concurrentes étrangères.

Le seul risque que ce dispositif fait courir aux industriels européens est un surcoût des graines importées si certains pays grands exportateurs, pour protéger leur industrie domestique de transformation, imposent des taxes sur leurs exportations de graines. Les seules réponses communautaires possibles à ce risque sont la négociation commerciale avec les pays concernés et une diversification des sources d'approvisionnement. Cette dernière reste pour le moment satisfaisante, mais est menacée, s'agissant du soja, par l'extension des cultures de graines génétiquement modifiées.

Dès lors que les graines étrangères entrent hors droits de douane dans l'Union, les industriels européens de la transformation ne se portent acquéreurs de graines d'origine communautaire que si le coût d'accès à celles-ci est, à qualité identique, au plus égal à celui des graines importées. Antérieurement à la réforme Mac Sharry, cette condition était satisfaite par le versement aux tritrateurs et aux fabricants d'aliment du bétail d'une aide compensatrice du surcoût des graines d'origine communautaire. Depuis 1992/93, la disparition du mécanisme de l'intervention ayant conduit à un alignement du prix intérieur des graines sur les prix des graines importées, l'aide directe aux transformateurs a pu être supprimée.

Les analyses menées dans ce rapport (Cf. Chapitre 5) permettent de conclure

- Que les tritrateurs de l'Union Européenne se sont portés acheteurs de pratiquement toute l'offre communautaire de graines oléagineuses, ce qui démontre que les graines d'origine communautaire ne leur imposent aucun handicap en termes de prix ou de qualité comparativement aux graines importées;
- Et que, ce faisant, les industriels de l'Union ont été en mesure de maintenir leur compétitivité, comme en témoigne le maintien de leurs parts de marché dans l'Union Européenne et sur le marché mondial.

La réforme de 1992 a donc préservé les acquis à cet égard du régime antérieur, tout en permettant de supprimer le système d'aide directe aux industriels. On ne peut que recommander le maintien de cet acquis.

L'aide directe aux cultures oléagineuses

Afin de préserver le revenu des producteurs et la compétitivité des cultures oléagineuses après l'alignement de prix intérieur des graines sur le prix des graines importées, une aide directe à l'hectare a été instituée au bénéfice des cultures oléagineuses. Pendant les campagnes 1992/93 à 1999/00, le taux de cette aide a été supérieur au taux de l'aide allouée aux céréales.

Les analyses présentées dans ce rapport (Cf. Chapitre 6, § 6.1) tendent à démontrer que l'aide aux cultures oléagineuses a permis en effet de compenser globalement la perte de recette qu'aurait pu entraîner pour les producteurs la baisse du prix de marché des graines, et maintenu la profitabilité des cultures oléagineuses comparativement aux cultures céréalières. La réforme sur ce point a donc atteint ses objectifs.

Ce résultat, il est vrai, a été obtenu dans un contexte de prix internationaux des graines oléagineuses relativement élevés. Mais cet élément est pris en compte dans le taux de l'aide. Il fera l'objet d'un commentaire un peu plus loin.

Une question activement débattue aujourd'hui dans les milieux intéressés est l'opportunité d'aligner le taux de l'aide aux oléagineux sur celui de l'aide aux céréales. En effet, comme indiqué plus haut, la mise en œuvre des réformes 'Agenda 2000' conduit à un rapprochement progressif des taux d'aide pour ces deux types de culture, qui aboutira à un alignement complet à partir de la campagne 2002/03.

Les simulations effectuées avec le modèle MECOP (Cf. Chapitre 7, § 7.1) suggèrent que si le taux de l'aide aux oléagineux avait été aligné dès 1992/93 sur celui des céréales, les superficies cultivées en oléagineux dans l'Union Européenne auraient été inférieures de plus de 380.000 hectares (-8,3%) à ce qui a été effectivement observé, et la production diminuée de près de 600.000 tonnes. Les superficies libérées par les cultures oléagineuses auraient été en presque totalité emblavées en céréales, dont la production aurait augmenté de 1,7 millions de tonnes.

Ces résultats du modèle ne doivent pas être considérés comme une anticipation de ce que donnera l'application des mesures Agenda 2000. La simulation a en effet été menée sur la base des prix d'intervention des céréales, du taux d'aide directe aux céréales et des prix de marché des oléagineux qui avaient cours pendant la période 1992-99. Ces variables seront modifiées pour les prix d'intervention et les aides aux céréales, et les prix de marché des oléagineux pourraient être eux-mêmes différents à l'avenir de ce qu'ils ont été pendant ces années. Il reste que les travaux menés par la Commission sur les effets de l'Agenda 2000 conduisent à des ordres de grandeur analogues: la Communication de la Commission de mars 2001 'Options pour la promotion de la culture des protéines végétales dans l'Union Européenne'² postule que le maintien d'une aide différenciée pour les cultures oléagineuses induirait la mise en culture de quelque 375.000 hectares supplémentaires en comparaison de ce qui est attendu de l'alignement des aides.

Alors que l'Union Européenne est globalement importatrice de graines oléagineuses et tourteaux autre que colza, et principalement de soja, mais excédentaire en céréales, le recul des cultures oléagineuses à l'avantage des céréales ne va pas dans le sens souhaité d'un équilibre des marchés. En outre, si elle est exportatrice d'huiles de graines oléagineuses (mais globalement importatrice

² COM(201) 148 final/2 du 16.03.200

d'huiles toutes origines confondues), l'Union Européenne est lourdement déficitaire en protéines végétales et le sera davantage encore après l'interdiction de l'utilisation des farines animales pour l'alimentation du bétail.

Dans ce contexte, deux arguments sont avancés par la Commission à l'encontre du maintien d'un taux d'aide direct supérieur pour les graines oléagineuses à ce qu'il est pour les céréales.

D'une part, cette différenciation des aides est un des aspects du système des aides communautaires qui a été mis en cause par les partenaires commerciaux de l'Union et qui a contraint l'UE à accepter les contraintes de l'accord de Blair House. A contrario, l'alignement des aides prévues dans le cadre des mesures Agenda 2000 rendra caduque la contrainte de la SMG sur les surfaces cultivées. On reviendra plus loin sur cette problématique.

D'autre part, la Commission souligne que si l'on rapporte le coût budgétaire additionnel induit par un taux d'aide différencié à la production supplémentaire de tourteaux que l'on peut en attendre, le coût à la tonne d'équivalent tourteau de soja supplémentaire ressort à 1270 Euros, soit 5 à 6 fois le coût de la tonne de tourteau de soja importé. Le problème vient ici de ce que le supplément d'aide bénéficie à la totalité des surfaces cultivées, y compris celles qui auraient été mises en culture même en l'absence de ce supplément.

Dès lors que les recommandations d'une évaluation doivent tendre vers l'amélioration de l'efficacité et de l'efficience des politiques analysées, nous ne pouvons que souscrire sur ce point à l'argumentation de la Commission et recommander qu'en effet un seul et même taux d'aide à l'hectare soit alloué aux céréales et aux oléagineux.

Cette adhésion à l'argumentaire de la Commission s'accompagne toutefois de quelques réserves ou compléments.

Dans la mesure où l'Europe renonce à accorder à certaines de ses productions un soutien particulier, il est essentiel qu'elle exige de ses partenaires commerciaux qu'ils fassent de même. Or de l'avis des professionnels du secteur, les cultures oléagineuses bénéficient aux Etats-Unis d'un soutien important de l'Etat.

Par ailleurs, l'argument d'efficience ne l'emporte de manière décisive que si, par ailleurs, les autres objectifs de la politique agricole commune sont satisfaits. Cela vaut en particulier de l'objectif de sécurité des approvisionnements. On a montré dans le cours de l'étude (Cf. chapitre 5, § 5.1) que cet objectif est actuellement satisfait. Mais on a également relevé que le développement chez les principaux fournisseurs de l'Union de cultures de soja (et peut être à l'avenir de tournesol) génétiquement modifiées menace de réduire dangereusement le nombre des fournisseurs auprès desquels les industriels de l'Union peuvent s'approvisionner. Cette menace ne concerne pour le moment que les seules importations de graines. Mais si, à l'avenir, le rejet des OGM devait conduire à refuser l'utilisation en alimentation animale de tourteaux issus de graines génétiquement modifiées, l'approvisionnement de l'Union pourrait se trouver dans une situation critique.

Un autre aspect de l'aide directe à l'hectare appelle commentaire. Dans le régime appliqué de 1992 à 1999 les Etats membres pouvaient choisir pour chaque région oléagineuse une aide calculée par référence au rendement des céréales ou au rendement des oléagineux. Dans les Etats membres où le ratio rendement des oléagineux / rendement des céréales était inférieur au ratio moyen communautaire de 1,95 (Allemagne, Royaume-Uni, certaines régions d'Italie), les Etats ont logiquement choisi la référence "oléagineux" qui leur permettait de maximiser le taux de l'aide, le choix inverse étant fait dans les régions où le ratio des rendements était supérieur à 1,95.

La possibilité de déterminer le taux de l'aide aux oléagineux par référence aux rendements céréaliers rompait avec le principe de compensation, qui veut que les aides directes compensent, totalement ou partiellement, les pertes supportées par les agriculteurs du fait de la baisse des prix de marché des produits³. Dans les pays où les rendements céréaliers étaient élevés relativement aux rendements oléagineux, les producteurs d'oléagineux bénéficiaient grâce à la référence céréales d'un taux d'aide plus élevé que ne l'auraient justifié leurs performances propres.

La réforme Agenda 2000 impose la référence aux seuls rendements céréaliers, les Etats membres ne conservant la possibilité de retenir le rendement des oléagineux, multiplié par le coefficient 1,95 et rapporté au rendement moyen communautaire des céréales, que pendant la période de transition.

Ce changement accentuera la baisse de l'aide aux cultures oléagineuses dans les pays qui avaient choisi la référence oléagineuse. Ainsi, au Royaume-Uni, le choix de cette référence, avec un rendement moyen national des cultures oléagineuses de 3,12 tonnes/ha, permettait aux producteurs de ces cultures de percevoir des aides supérieures de 32,2% au taux moyen communautaire (soit le ratio entre le rendement britannique de 3,12 tonnes/ha et le moyen communautaire des oléagineux de 2,36 tonnes/ha). Avec la référence céréales, le taux de l'aide aux oléagineux au Royaume-Uni ne sera plus supérieur au taux moyen communautaire que de 26,7% (soit le rapport entre le rendement moyen des céréales au Royaume-Uni, 5,83 tonnes/ha, et le rendement moyen communautaire des céréales, 4,6 tonnes/ha). C'est donc une baisse du taux de l'aide aux oléagineux de 4,2% qui viendra ici s'ajouter à l'alignement de cette aide sur le taux d'aide aux céréales. Mais les incidences seront beaucoup plus lourdes en Allemagne, où la baisse correspondante des aides aux oléagineux s'établira en moyenne à 8,2%, et surtout en Italie où le même calcul conduit à une baisse de 37% du taux de l'aide aux oléagineux.

Cette mesure nous paraît critiquable à double titre. D'une part, elle rompt plus encore que la précédente avec le principe de compensation. Les producteurs d'oléagineux installés dans des pays où les rendements céréaliers sont élevés comparativement aux rendements des oléagineux continueront, comme dans le régime précédent, à bénéficier d'une surcompensation de la baisse des prix. Par contre, les producteurs d'oléagineux installés dans des pays où les cultures oléagineuses obtiennent des rendements élevés comparativement aux céréales ne bénéficieront plus d'un taux d'aide reflétant cette performance. D'autre part, en pénalisant les productions oléagineuses dans les pays où celles-ci obtenaient les rendements relatifs les plus élevés, la réforme risque de décourager le développement de ces cultures là où elles sont les plus performantes, donc de renchérir le coût moyen des graines dans l'Union.

Tant du point de vue de l'efficacité que de celui de l'équité, il paraîtrait souhaitable que dans tous pays et en toutes régions le taux des aides aux cultures oléagineuses soit déterminé par référence au rendement de ces cultures, et le taux des aides aux céréales par référence aux rendements céréaliers. Mais il est à craindre qu'une telle disposition ne soit interprétée par les partenaires commerciaux de l'Europe comme le rétablissement d'une différenciation entre aides aux oléagineux et aides aux céréales.

La suppression de l'intervention et l'ajustement des aides en fonction des prix mondiaux des graines oléagineuses

Une innovation majeure de la réforme Mac Sharry a été la suppression pour les oléagineux du mécanisme de l'intervention qui, jusqu'à la campagne 1992/93, prévenait la baisse des prix des

³ D'où le nom de 'paiement compensatoire' donné aux aides directes versées aux producteurs de céréales.

graines oléagineuses sur le marché intérieur européen en-deçà du prix d'intervention. Cette mesure, conjuguée à l'entrée des graines importées dans l'Union hors droits de douane, a eu pour conséquence de provoquer un alignement des prix intérieurs des graines oléagineuses sur les prix d'importation de ces graines. Elle a permis de supprimer l'aide directe aux tritrateurs et fabricants d'aliments du bétail, ce dont il a été question plus haut. Par ailleurs, en abaissant le rapport des prix entre les graines oléagineuses et les intrants utilisés dans leur production, elle a suscité une certaine extensification de la production, ce qui tend à abaisser le coût de production de ces graines et réduit les dommages que la fertilisation chimique peut infliger à l'environnement. Ces deux aspects peuvent être jugés positivement.

Certains professionnels soulignent cependant que, l'intervention étant maintenue pour les céréales, cette inégalité de traitement pénalisait les cultures oléagineuses par rapport aux céréales.

Cette assertion n'est guère fondée dans la mesure où le système d'aide aux oléagineux incluait un mécanisme de stabilisation des revenus des producteurs. Un prix international de référence ayant été défini, le taux de l'aide aux cultures oléagineuses était augmenté en proportion inverse de leur baisse diminuée de 8% lorsque le prix des importations (et par suite le prix intérieur) était inférieur de 8% ou plus au prix international de référence. A l'inverse, lorsque le prix des importations (et le prix intérieur) était supérieur de plus de 8% au prix de référence international, le taux de l'aide était diminué en proportion de ce dépassement amputé de 8%.

On a montré (Cf. chapitre 7, § 7.2) que ce dispositif, sans éliminer totalement les effets des mouvements des prix sur la recette des producteurs, en atténuait considérablement l'ampleur, et ceci dans les mêmes proportions quel que soit le niveau de rendement atteint.

Ce dispositif avait de grands mérites. D'une part, comme on vient de le rappeler, il assurait aux producteurs de graines oléagineuses une stabilité de leur revenu qui, sans être totale, les mettait à l'abri des conséquences les plus lourdes des fluctuations des prix internationaux des graines. D'autre part, dans la mesure précisément où cette protection du revenu agricole n'était pas totale, les prix continuaient à jouer leur rôle d'orientation des décisions de production, incitant les producteurs à étendre leurs surfaces en culture lorsque le marché international était tendu, à les réduire lorsque le marché international était encombré. Enfin, s'il est dans les objectifs de la politique agricole commune d'assurer aux agriculteurs un revenu équitable, et donc logique que les transferts à leur bénéfice s'accroissent lorsque le mouvement des prix ampute leur revenu, la préoccupation d'efficacité veut que ces transferts diminuent lorsque à l'inverse le revenu des agriculteurs augmente sous l'effet d'une conjoncture favorable des prix. Or, on l'a souligné au chapitre 9, l'ajustement du taux de l'aide en fonction du niveau des prix internationaux satisfaisait à cette condition.

Le dispositif d'ajustement du taux de l'aide aux cultures oléagineuses apparaît ainsi plus performant que le mécanisme de l'intervention qui, s'il protège efficacement le revenu des producteurs face à une forte baisse des prix, enlève aux prix de marché leur rôle d'indicateur de l'état du marché lorsque celui-ci est en situation d'excès de l'offre et, par ailleurs, maintient inchangés les transferts aux producteurs dans les moments où leur revenu augmente spontanément sous l'effet de la hausse des prix.

La réforme Agenda 2000 supprime l'ajustement de l'aide directe aux producteurs de graines oléagineuses en fonction du niveau des prix internationaux, mais maintient le mécanisme de l'intervention au bénéfice des cultures céréalières. Peut-on en conclure que la politique communautaire des grandes cultures, si elle ne l'était pas dans les années 1993-1999, est aujourd'hui

discriminatoire à l'endroit des oléagineux en ce qu'elle protège les revenus des producteurs de céréales mieux qu'elle ne le fait pour les producteurs d'oléagineux?

Il faudrait, pour pouvoir en décider, avoir mené en parallèle des évaluations de la politique agricole commune dans les deux secteurs, et avoir mesuré ses effets sur le niveau et la stabilité des revenus tant des producteurs de céréales que d'oléagineux. Les services de la Commission, pour leur part, font valoir, qu'après le fort abaissement du prix d'intervention des céréales, la protection du revenu des producteurs céréaliers est aujourd'hui bien davantage assuré par les aides directes que par le mécanisme de l'intervention.

Il n'en reste pas moins que l'on peut regretter la disparition du mécanisme d'ajustement de l'aide aux oléagineux, dont on a dit plus haut les mérites tant en termes d'efficacité (protection du revenu des producteurs contre les chocs de prix; maintien des prix dans leur fonction d'orientation des décisions de production), qu'en termes d'efficience (ajustement du volume de l'aide en fonction inverse du produit de marché). Le rétablissement de ce mécanisme paraît toutefois exclu puisqu'il impliquerait des niveaux de soutien différenciés pour les oléagineux et les céréales.

Les contraintes liées à l'accord de Blair House

L'institution d'une Superficie Maximum Garantie dont le dépassement au niveau communautaire entraînait une réduction du taux de l'aide dans les pays responsables de ce dépassement a été le "prix à payer" par l'Union Européenne pour avoir mis en place un système d'aides directes différenciées pour les oléagineux et pour les céréales.

La simulation conduite avec le modèle MECOP suggère que les incidences de cette contrainte ont été d'ampleur limitée (Cf. Chapitre 7, § 7.1): en son absence, la surface cultivée en oléagineux dans l'Union Européenne aurait été en moyenne annuelle sur la période 1992-1999 supérieure de 23.000 hectares à ce qu'elle a été, et la production de graines supérieure de 56.300 tonnes. Ces résultats doivent toutefois être considérés avec prudence. Ce qu'appréhende le modèle, c'est l'impact sur la surface cultivée et sur la production des réductions du taux d'aide résultant des dépassements de la SMG. Si les agriculteurs européens, soucieux de prévenir une amputation du taux de l'aide, ont préventivement limité les surfaces d'oléagineux mises en culture, les dépassements et les pénalités qui leur sont liés ont été d'ampleur limitée. On ne peut cependant en conclure que la SMG est restée inopérante.

Or on observe que parmi les six principaux pays producteurs d'oléagineux de l'Union Européenne, deux, la France et le Royaume-Uni, ont été en dépassement chacune des six années de la période 1994-1999, tandis que trois autres, Allemagne, Espagne et Italie ont enregistré des dépassements trois années parmi les six. En Allemagne, les spécialistes s'accordent pour dire qu'en l'absence d'une SMG régionalisée les cultures oléagineuses occuperaient des superficies nettement plus importantes dans l'Est du pays, notamment au Mecklembourg. Il n'y a qu'au Danemark où les surfaces cultivées sont demeurées constamment inférieures à la SMG.

Ces observations suggèrent que la SMG a bel et bien imposé une contrainte significative au développement des cultures oléagineuses dans l'Union Européenne.

Le paradoxe est que cette contrainte va disparaître dans un moment où la diminution de la rentabilité des cultures oléagineuses résultant de la baisse du taux de l'aide rend un recul des surfaces cultivées probable, et de fait déjà observable pendant la campagne 2000/01.

La levée de cette contrainte n'en est pas moins une mesure positive. Celle-ci n'avait d'ailleurs été acceptée par l'Union Européenne qu'avec réticence, pour débloquer un conflit commercial avec les

Etats-Unis qui s'éternisait et faisait obstacle à la conclusion des négociations commerciales globales engagées dans le cadre du GATT. Quand bien même, dans l'immédiat, la baisse du taux de l'aide aux oléagineux entraîne-t-elle un recul des surfaces cultivées en oléagineux en-deçà du niveau de la SMG, on ne peut exclure que dans un contexte plus favorable, par exemple à la faveur d'une hausse des prix des graines oléagineuses sur le marché mondial, la profitabilité de cultures oléagineuses se redresse et que les surfaces cultivées retrouvent un niveau supérieur à celui auquel la SMG visait à les cantonner.

Outre la SMG, contrainte sur les superficies cultivées en oléagineux à destination alimentaire, les accords de Blair House imposaient un plafond de 1 million de tonnes d'équivalent tourteau de soja à la production d'oléagineux non-alimentaires sur jachère indemnisée. Or si les mesures Agenda 2000 vont rendre caduque la SMG, il n'en va pas de même de la contrainte sur les oléagineux à destination non-alimentaire, pour autant du moins que ceux-ci sont cultivés sur jachère indemnisée.

Cette contrainte n'a pas joué jusqu'à présent. Mais on ne peut exclure qu'elle ne devienne opérante à terme. En Allemagne, où la capacité installée de production de bio-diesel s'établit à 247.000 tonnes, il existe des projets pour 7 nouvelles unités de production représentant une capacité additionnelle de 545.000 tonnes. Ces projets pourraient se concrétiser si les conditions économiques restent favorables à cette production. En l'occurrence, des conditions favorables impliquent un prix élevé du pétrole brut, un prix relativement faible des huiles végétales, et une exemption des carburants d'origine végétale des taxes pesant sur les carburants fossiles.

On doit toutefois relever qu'avec l'alignement de l'aide aux oléagineux sur l'aide aux céréales, et par suite également sur l'aide à la jachère obligatoire, il n'y aura plus de différenciation de l'aide aux cultures oléagineuses selon que celles-ci sont destinées à l'alimentation humaine et animale ou à des utilisations non-alimentaires, et selon qu'elles sont produites ou non sur jachère obligatoire. Si la tendance observée ces dernières années à un rapprochement des prix du colza à destination industrielle et à destination alimentaire se confirmait, des graines oléagineuses produites sur la sole cultivée pourraient être livrées aux producteurs de bio-diesel. La production d'oléagineux à destination non-alimentaire pourrait alors se développer et gagner en stabilité puisqu'elle ne serait plus dépendante du taux de gel obligatoire.

La régionalisation des aides

Pour autant qu'elles respectent un certain nombre de règles de caractère général, les modalités pratiques de la régionalisation ont été laissées à la responsabilité des Etats membres. De l'un à l'autre ceux-ci ont choisi des plans de régionalisation contrastés: avec un maillage fin et des taux d'aide fortement différenciés d'une région à l'autre (Italie et à un moindre degré Espagne) ou au contraire à mailles larges et taux d'aide faiblement différenciés (France et Royaume-Uni); en adoptant des rendements de référence oléagineux (Allemagne, Royaume-Uni), céréales (Espagne, France) ou l'un et l'autre selon les régions (Italie); en définissant les rendements de référence sur la seule base des rendements historiques régionaux ou en combinant ceux-ci avec le rendement historique national (France).

L'observation des effets de ces plans suggère qu'une régionalisation à mailles fines tend à fixer la distribution géographique des cultures oléagineuses, tandis qu'un maillage large s'avère plus favorable à des déplacements géographiques de ces cultures, sinon d'une région oléagineuse vers une autre, du moins à l'intérieur de ces grandes régions.

Peut-on en tirer des conclusions sur l'efficacité et l'efficience de l'aide?

Dans la mesure où une des contraintes générales imposées aux Etats membres par la réglementation communautaire était que la moyenne des rendements de référence pondérée par les

surfaces mises en culture dans les différentes régions oléagineuses reste inférieur ou au plus égal au rendement historique moyen national, à défaut de quoi un correctif pouvait être apporté au taux de l'aide, les plans de régionalisation, qu'ils aient ou non favorisé des déplacements géographiques des cultures oléagineuses, n'ont pas eu de conséquence sur le coût budgétaire de l'aide aux oléagineux.

On peut penser, par contre, que des déplacements géographiques des cultures oléagineuses reflètent une localisation préférentielle de celles-ci dans les zones qui leur sont le plus propice. S'il en est ainsi, des plans de régionalisation facilitant, ou à tout le moins permettant ces déplacements, contribuent à une amélioration globale de la performance technico-économique des cultures, et notamment à une baisse des coûts de production.

Réciproquement, des plans de régionalisation tendant à figer la localisation des cultures oléagineuses, y compris dans des zones où les rendements obtenus sont faibles en regard des moyens de production mis en œuvre, sont de nature à freiner les gains de productivité.

Cet aspect n'est toutefois pas le seul que l'on doive prendre en considération. Les Etats membres qui ont choisi des plans de régionalisation à mailles fines disent l'avoir fait en connaissance de cause, précisément parce qu'ils avaient le souci de préserver la géographie de ces cultures. Ces Etats, complémentirement ou concurremment à des objectifs de productivité, poursuivent à travers la politique agricole des objectifs autres: maintien d'une activité agricole dans des zones où les cultures oléagineuses n'ont que peu d'alternatives, maintien d'un approvisionnement de proximité en graines oléagineuses pour des usines de transformation situées à l'intérieur des terres.

Il n'appartient pas aux évaluateurs de discuter les objectifs que s'assignent les politiques, mais seulement d'apprécier dans quelle mesure les moyens mis en œuvre concourent efficacement et avec une bonne économie de moyens à la réalisation de ces objectifs. Dans ce cadre, on ne peut que se borner ici à constater que la liberté laissée aux Etats membres de fixer les modalités pratiques de leurs plans de régionalisation a permis à ceux-ci de poursuivre à travers la politique communautaire des oléagineux les objectifs qui leur paraissaient prioritaires, à dominante économique pour les uns, plus soucieux de la préservation d'équilibres sociaux pour les autres. Dès lors que la politique communautaire des oléagineux contribue par ailleurs à la réalisation des objectifs communs (équilibre et stabilité du marché, revenu équitable et stable des agriculteurs, sécurité d'approvisionnement des industries à des conditions assurant leur compétitivité, etc.) c'est un aspect positif de cette politique qu'elle se prête également à la poursuite d'objectifs spécifiquement nationaux.

Pour conclure

Le système des aides aux cultures oléagineuses a fait l'objet en 1992 d'une réforme de grande ampleur marquée par la substitution totale d'un dispositif d'aides directes au soutien par les prix qui existait précédemment.

En dépit du caractère radical de cette réforme, sa mise en application n'a provoqué que peu de changements dans l'économie globale du secteur, et suscité par ailleurs des développements positifs. La rentabilité des cultures oléagineuses comparativement aux céréales n'a pas été affectée; l'approvisionnement des industries de transformation est resté satisfaisant en termes de quantité, de qualité et de prix; l'ajustement du taux de l'aide en fonction du niveau de prix des graines importées a protégé les producteurs contre le risque d'une chute de leur revenu; malgré la contrainte au développement des surfaces imposée par l'accord de Blair House, la production a continué de croître à la faveur d'un progrès des rendements; la tendance à l'augmentation du coût budgétaire de la politique communautaire des oléagineux a été interrompue; les recettes de marché des producteurs ayant bénéficié de la hausse des prix internationaux des graines, les dépenses

budgétaires de soutien s'en sont trouvées logiquement allégées; la suppression des aides directes aux transformateurs a permis d'éliminer des transferts budgétaires sans justification économique qui s'élevaient à plusieurs centaines de millions d'Euros par an.

Au négatif du bilan on peut relever un risque de dépendance vis-à-vis d'un nombre limité de fournisseurs de graines de soja, et peut être à l'avenir de tourteaux. Cette situation toutefois n'est pas directement liée à la réforme Mac Sharry, mais à la méfiance des citoyens européens à l'endroit des OGM. Elle était en revanche d'autant plus préoccupante que les contraintes liées à l'accord de Blair House freinaient le développement de la production communautaire d'oléagineux. On peut également mentionner parmi les développements préoccupants observés au cours de la période étudiée, le tassement de la production communautaire de tournesol avec, malgré la volonté des autorités espagnoles et italiennes de fixer la distribution régionale des cultures par des plans de régionalisation à mailles fines, des menaces sérieuses sur la survie des petites entreprises de transformation dépendant d'approvisionnements de proximité. Mais ici encore la réforme ne paraît pas directement responsable de la détérioration de la rentabilité de cette culture.

Les réformes prévues dans le cadre du programme Agenda 2000 préservent l'essentiel des acquis de la réforme Mac Sharry. En outre, elles rendent caduque la Superficie Maximum Garantie qui faisait obstacle à l'extension des superficies cultivées en oléagineux, et pourraient rendre possible le développement sur la sole cultivée des cultures d'oléagineux à destination non-alimentaire jusqu'alors confinées à la jachère indemnisée.

L'aspect le plus disputé de cette nouvelle réforme est l'ajustement du taux de l'aide aux oléagineux sur celui des céréales. Cette mesure se justifie si l'on considère qu'il n'appartient pas à la politique communautaire, mais au marché, d'orienter les choix de production des agriculteurs. Elle se justifie également par le constat que l'efficacité des moyens budgétaires employés pour orienter les choix de production des agriculteurs, ici pour les inciter à produire davantage d'oléagineux qu'ils ne le feraient spontanément, est très faible. Un développement possible pourrait toutefois conduire à la remettre en cause: une dégradation de la sécurité des approvisionnements de l'Europe, s'il se confirme que les cultures OGM s'étendent chez nos principaux fournisseurs et que, par ailleurs, le rejet des produits génétiquement modifiés s'étend des huiles aux tourteaux.

La mise en application des mesures Agenda 2000 inclut toutefois deux dispositions que l'on peut juger regrettables:

- les aides directes aux cultures oléagineuses seront établies, région par région, sur la base des rendements céréaliers. Dès lors que ces aides visent à compenser la perte de revenu due à la baisse des prix de marché, il paraîtrait légitime qu'elles soient établies par référence au rendement des cultures directement concernées. En outre, ce dispositif amoindrit l'incitation à développer les cultures oléagineuses dans les régions qui leur sont les plus propices et où étaient obtenus les rendements relatifs les plus élevés.
- l'ajustement de l'aide directe en fonction inverse de la recette des producteurs est supprimée. Ce mécanisme avait cependant de grands mérites en termes d'efficacité et d'efficience.

Dans un cas comme dans l'autre, il semble que la raison de ces choix est d'éliminer du régime d'aide aux oléagineux toute disposition susceptible d'être interprétée comme une aide spécifique à ces cultures.

Enfin, alors que l'adoption en 1992 du Règlement n° 1765/92 laissait entrevoir une unification progressive des régimes d'aide aux grandes cultures, les mesures Agenda 2000 maintiennent entre les régimes d'aides aux oléagineux et aux céréales des différences institutionnelles notables.