

## Synthèse

# 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 garantie 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 rentabilité 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 rentabilité 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 céréalières 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 profitabilité 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'Écus par an dans l'Union Européenne à 12, et même de 850 millions d'Écus 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 propice. 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.