

Synthèse

La présente évaluation comporte deux grandes parties. La première, qui inclut les chapitres 1 à 3, décrit la structure du marché de l'amidon, à l'échelle mondiale et communautaire, et présente les principales mesures communautaires appliquées au secteur.

La seconde partie (chapitres 4 à 7) reprend les questions posées par la Commission en vue de l'évaluation. Elles concernent surtout l'impact des mesures sur l'équilibre du marché; la *filière* [en français dans l'original] de production (de l'agriculteur à l'utilisateur final en passant par le transformateur); les indicateurs socio-économiques du développement; et la gestion de l'application des mesures à la *filière*.

Le rapport se termine par un résumé des conclusions, au chapitre 8.

Avant de présenter les éléments clés de cette évaluation, il n'est pas inutile de commenter les données à notre disposition. À l'échelle internationale comme au sein de la Communauté, les statistiques officielles sur le secteur de l'amidon sont rares, notamment parce que les fabricants restreignent la diffusion de données pour protéger leurs intérêts commerciaux. Pour l'Union européenne, cependant, des pans importants de l'amidonnerie sont réglementés par la Commission. Néanmoins, certaines informations capitales manquent toujours: par exemple, on ne dispose d'aucune donnée détaillée sur les surfaces consacrées à la culture de la pomme de terre féculière ni sur les rendements.

On manque aussi désespérément de longues séries chronologiques complètes et de données détaillées sur le commerce extérieur de l'amidon, d'où l'impossibilité de parvenir à des conclusions claires sur des aspects pourtant importants de l'évaluation, touchant en particulier aux restitutions à l'exportation. Il n'y a donc rien de surprenant à ce que le dernier chapitre se termine notamment sur la conclusion suivante: la collecte et la diffusion de données sur le secteur de l'amidon doivent être améliorées.

CHAPITRE 1: STRUCTURE DU MARCHÉ MONDIAL DE L'AMIDON

Le tableau E1 compare la production d'amidon (ventilée par matière première) dans l'Union européenne, aux États-Unis et dans le reste du monde. Plus de la moitié de la production mondiale provient des États-Unis, pays où le principal produit de base est le maïs, comme partout ailleurs. La Communauté, qui fabrique moins de la moitié de son amidon à partir du maïs, est quant à elle le premier producteur mondial d'amidon de blé et de féculé de pomme de terre. Le seul autre grand type d'amidon produit dans le monde est le tapioca, qui provient essentiellement d'Asie du Sud-est.

Tableau E1: Production d'amidon ventilée par matière première – UE, États-Unis et autres pays, 2000 (millions de tonnes)

	Maïs	Pommes de terre	Blé	Autres	Total
UE	3,9	1,8	2,8	0,0	8,4
États-Unis	24,6	0,0	0,3	0,0	24,9
Autres pays	10,9	0,8	1,1	2,5	15,2
Monde	39,4	2,6	4,1	2,5	48,5

Source: Commission européenne (DG Agriculture, Unité C2), Ministère américain de l'Agriculture et estimations LMC.

Les principales raisons expliquant la forte prédominance de l'amidonnerie américaine sont que les États-Unis ont un secteur de l'isoglucose extrêmement développé, qui a retiré au sucre une part substantielle du marché intérieur des édulcorants, tandis que l'amidonnerie européenne est soumise à des quotas de production, mais aussi que la production américaine d'éthanol à partir d'amidon est presque cent fois supérieure à celle de la Communauté. Pour d'autres produits dérivés de sirops à base d'amidon tels que le glucose, les produits de fermentation et les polyols, la production de l'Union européenne est dix fois celle des États-Unis; pour les amidons natifs et modifiés, la part de la Communauté dans la production totale dépasse de 25 % la part des États-Unis.

La part de la Communauté dans la demande mondiale d'amidon est passée de 15,0 % à 15,3 % entre 1995 et 2000, et le taux de croissance annuelle a été légèrement supérieur à 4 %. Au cours de la prochaine décennie, la demande communautaire de produits amylicés devrait progresser à un rythme annuel inférieur à 3 %, ce qui devrait se traduire par une expansion du marché, de 7,4 millions de tonnes en 2000 à 9,8 millions de tonnes d'ici 2010.

En 2000, la part de la Communauté dans les exportations mondiales de produits amylicés était d'un peu plus de 25 %. En revanche, si les exportations communautaires représentaient un peu moins du tiers des exportations totales d'amidon natif et un peu plus du tiers des exportations totales d'amidon modifié, la Communauté n'a fourni que 13 % des exportations mondiales de glucose et d'isoglucose.

CHAPITRE 2: MARCHES COMMUNAUTAIRES DE L'AMIDON

Le tableau E2 montre comment évolue la composition de la production communautaire d'amidon: la part du maïs (qui avait progressé très lentement) comme matière première décroît régulièrement au profit du blé, tandis que la production (en valeur absolue) et la part de la pomme de terre féculière déclinent depuis l'instauration de quotas en 1995/96. L'économie du secteur des différents produits de base a favorisé l'essor rapide de la part de l'amidon de blé dans la production intérieure.

Le diagramme E1, qui présente les coûts nets de blé, de maïs et de pomme de terre par tonne d'amidon (coûts de production des cultures moins gains tirés des produits dérivés), montre les atouts économiques du blé, dont les produits dérivés – principalement le son et le gluten de froment élastique - sont nettement plus intéressants que ceux de la pomme de terre féculière.

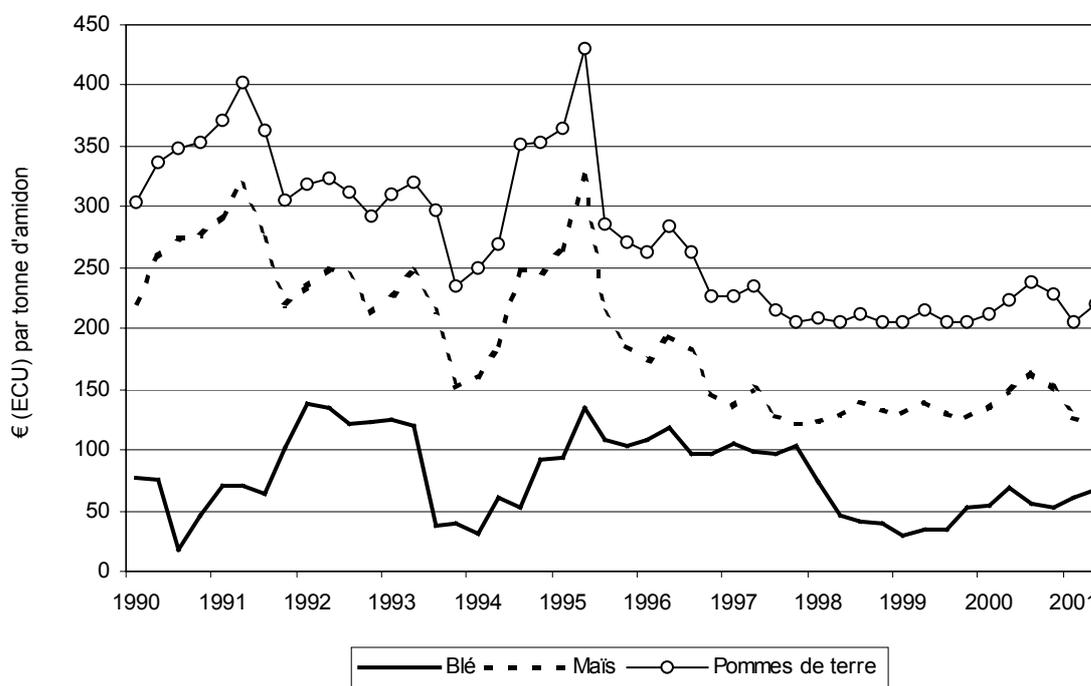
Tableau E2: Production d'amidon ventilée par matière première - Union européenne, 1990-2001
(millions de tonnes, amidon natif)

	Maïs	Blé	Pommes de terre	Total
1990	3,2	1,1	1,1	5,4
1991	3,5	1,2	1,2	5,9
1992	3,5	1,3	1,5	6,3
1993	3,4	1,3	1,6	6,3
1994	3,4	1,5	1,3	6,1
1995	3,6	1,7	1,6	6,9
1996	3,6	1,8	1,9	7,2
1997	3,7	1,9	1,9	7,5
1998	3,8	2,2	1,7	7,6
1999	3,7	2,5	1,8	8,0
2000	3,9	2,8	1,8	8,4
2001	3,9	2,8	1,7	8,4

Notes: Les chiffres pour le blé englobent d'autres céréales (avoine, orge, riz, etc.).
Sur l'ensemble de la période, les chiffres concernent l'actuelle Communauté composée de 15 États membres.

Source: AAC, AGPM, UFE et base de données interne de LMC.

Diagramme E1: Comparaison des coûts nets des produits de base de l'amidon dans la Communauté



Source: LMC, *Starch and Fermentation Analysis*, différents numéros, et estimations LMC

Les estimations relatives à la composition de la production d'amidon communautaire depuis 1992 sont présentées au tableau E3. Le taux de croissance le plus élevé concerne la fabrication d'amidons modifiés mais la plus forte hausse en chiffres absolus se rapporte à la

production d'édulcorants (sirops de glucose et dérivés). Même celui des trois segments principaux qui augmente le plus lentement (amidons natifs) a progressé de 25 % (de 2,0 millions à 2,5 millions de tonnes entre 1992 et 2000).

Tableau E3: Production d'amidon communautaire - ventilation par type de produit amylicé, 1992-2000
(millions de tonnes, en équivalent amidon natif)

	Total	Amidons natifs	Amidons modifiés	Édulcorants
1992	6,3	2,0	1,2	3,1
1993	6,3	1,9	1,2	3,1
1994	6,1	1,7	1,2	3,2
1995	6,9	2,2	1,3	3,4
1996	7,2	2,0	1,6	3,7
1997	7,5	2,0	1,6	3,8
1998	7,6	2,0	1,6	3,9
1999	8,0	2,3	1,8	3,9
2000	8,4	2,5	1,9	4,0

Sources: Estimations LMC fondées sur les données AAC et celles de la Commission européenne (DG Agriculture, Unité C2).

CHAPITRE 3: MESURES COMMUNAUTAIRES VISANT LE SECTEUR DE L'AMIDON

Les mesures relatives au secteur de l'amidon s'inscrivent dans le cadre de l'organisation commune des marchés (OCM) dans le secteur des céréales qui contribue à fixer les prix intérieurs des céréales et des pommes de terre féculières ainsi que les paiements à la surface versés aux céréaliers et leur équivalent (paiements directs aux cultivateurs) destiné aux producteurs de pommes de terre féculières. Ce cadre régule aussi le système de production et de restitutions à l'exportation pour les produits amylicés.

Le secteur de la pomme de terre féculière est couvert par l'OCM mais beaucoup de mesures qui régissent la production et la transformation de ce tubercule sont propres au secteur. Il existe un lien fixe entre le prix minimum des pommes de terre et le prix d'intervention pour les céréales. Jusqu'à la campagne 1999/2000, il existait également un lien fixe entre les paiements directs aux producteurs de pommes de terre féculières et les paiements à la surface prévus pour les céréales. Depuis la campagne 2000/01, en revanche, les producteurs de pommes de terre féculières sont indemnisés plus généreusement que les céréaliers pour la baisse des prix d'intervention prévue par l'Agenda 2000.

Depuis 1995/96, la production de pommes de terre féculières évolue en fonction des quotas nationaux fixés pour la fécule et, si l'on excepte la campagne 1998/99 affectée par les intempéries, la production communautaire totale de fécule est généralement très proche des quotas.

Ces quotas ont été introduits parce que les exhortations du Conseil des Ministres à plafonner la production après la période d'expansion rapide connue précédemment étaient restées vaines. Le tableau E4 présente la tendance des quotas nationaux, montrant à la fois la croissance initiale du quota allemand (une réserve de production consentie dans un premier temps pour tenir compte d'investissements irréversibles et de l'entrée en production d'usines est-allemandes modernisées ayant été incorporée au quota) et la baisse récente

des quotas nationaux en général. Ces réductions ont été opérées pour compenser le surcroît de charges budgétaires né du fait que les producteurs de pommes de terre féculières ont été indemnisés plus généreusement (via les paiements directs) que les céréaliers pour la baisse des prix d'intervention prévue par les réformes de l'Agenda 2000.

Tableau E4: Quotas pour la féculé de pomme de terre et réserve de production, 1995/96-2001/02 (milliers de tonnes de féculé)

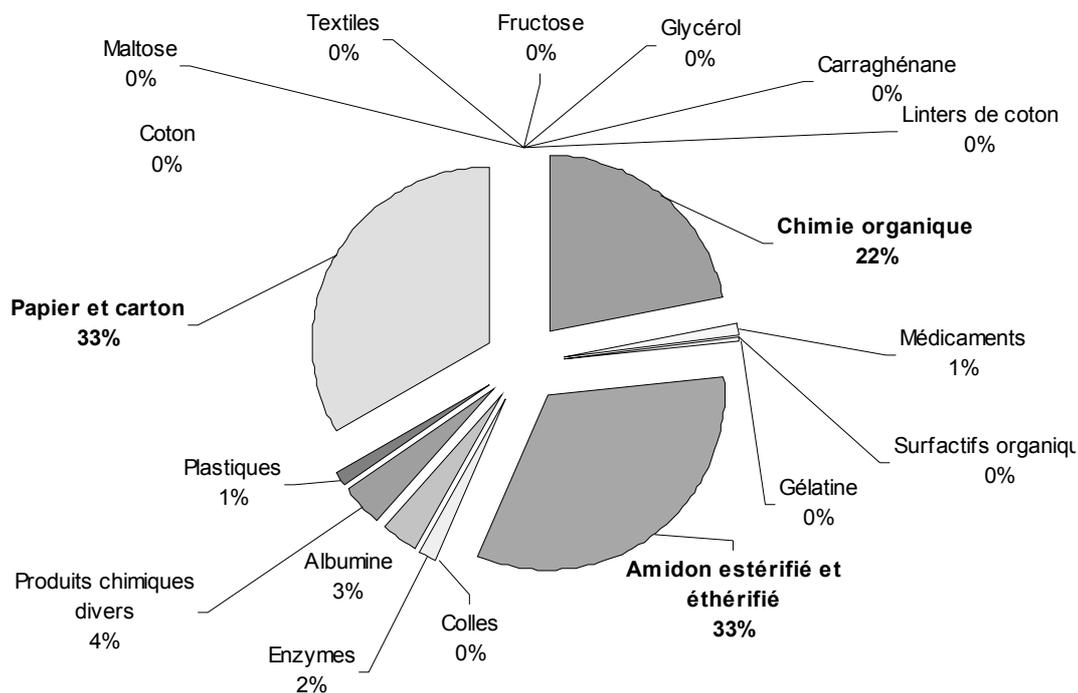
	1995/96	1996/97	1997/98	1998/99	1999/2000	2000/01	2001/02
Danemark	178	178	178	178	178	173	168
Allemagne							
Quota	592	592	696	696	696	677	656
Réserve		105					
Espagne	2	2	2	2	2	2	2
France	282	282	282	282	282	274	265
Pays-Bas	538	538	538	538	538	523	507
Autriche	49	49	49	49	49	48	48
Finlande	55	55	55	55	55	54	53
Suède	64	64	64	64	64	63	62
Total des quotas	1 760	1 760	1 864	1 864	1 864	1 814	1 762
Réserve		105					
Total avec réserve	1 760	1 864	1 864	1 864	1 864	1 814	1 762

Source: Commission européenne (DG Agriculture, Unité C2).

Le système des restitutions à la production est un élément capital de la politique qui gouverne le secteur de l'amidon. Les restitutions sont versées aux utilisateurs finals d'amidon qui produisent des produits agréés, à savoir les produits peu ou pas protégés tarifairement contre les importations de produits concurrents élaborés à l'extérieur de la Communauté. Elles doivent dédommager ces utilisateurs pour la différence entre le prix des céréales servant à extraire l'amidon communautaire et le prix des céréales servant à extraire l'amidon qui entre dans la fabrication de produits agréés dans les pays tiers. Les restitutions à la production se fondent sur la cotation États-Unis (Golfe du Mexique), considérée comme prix d'exportation faisant référence sur le marché mondial, et prennent en compte le coût du fret lié à l'acheminement du maïs américain dans la Communauté.

Le diagramme E2 montre la ventilation des restitutions par type d'utilisateur final, avec trois catégories principales: les produits papetiers, les amidons modifiés estérifiés et étherifiés (esters et éthers) et la chimie organique. Les esters et les éthers sont des produits intermédiaires essentiellement utilisés par l'industrie papetière qui constitue donc, directement et indirectement, le premier destinataire des restitutions à la production.

Diagramme E2: Restitutions à la production, ventilation par utilisateur final, 2000/01

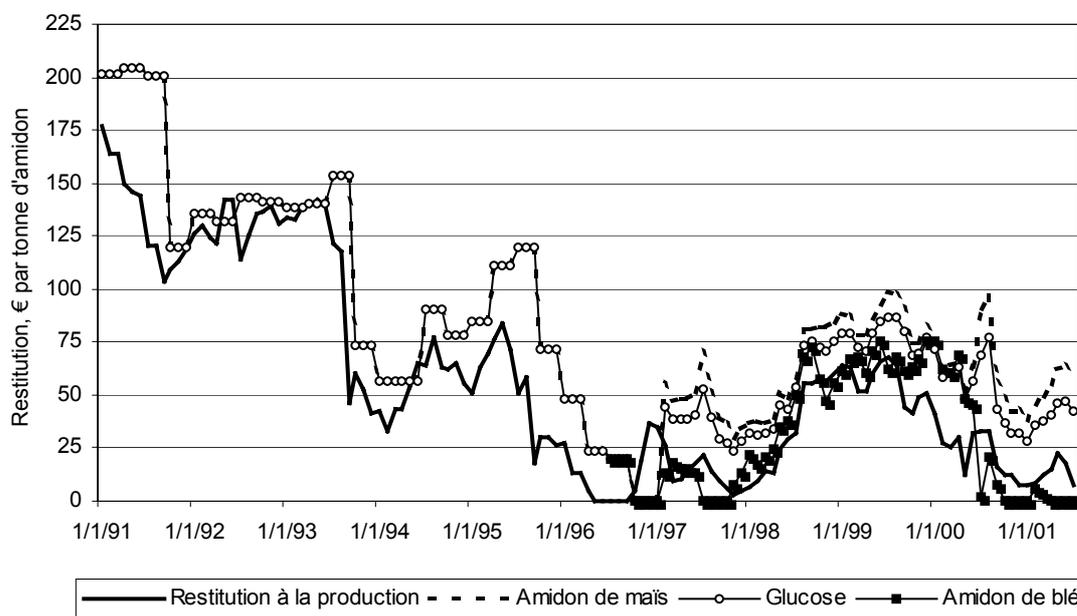


Source: Commission européenne (DG Agriculture, Unité C2).

Les restitutions à l'exportation doivent compenser l'effet des écarts de prix céréaliers sur la compétitivité des exportateurs de produits amylacés basés dans les pays tiers. L'écart considéré est celui qui existe entre les prix FOB pratiqués dans les ports d'exportation communautaires et les prix FOB en vigueur dans le Golfe du Mexique. Les produits éligibles aux restitutions à l'exportation sont les produits agricoles de base énumérés à l'annexe I liée à l'article 32.3 du Traité d'Amsterdam et les produits plus élaborés hors annexe I initialement définis dans le Règlement 616/66 du Conseil.

En juillet 2000, la gamme des produits éligibles aux restitutions à l'exportation hors annexe I a été réduite. Un des changements importants a été la suppression du droit aux restitutions résiduelles à l'exportation (restitutions supplémentaires complétant les restitutions à la production) pour tous les produits agréés, à l'unique exception des amidons modifiés estérifiés et étherifiés.

Diagramme E3: Restitutions à la production (pour tous les amidons) et restitutions à l'exportation pour l'amidon de maïs et de blé et pour le glucose, janvier 1991 – juillet 2001 (€ par tonne)



Source: Commission européenne (DG Agriculture, Unité C2).

Le diagramme E3 représente les restitutions à la production et à l'exportation versées pour les produits amyliques depuis janvier 1991. Les restitutions à la production sont identiques quel que soit le produit de base mais le calcul est fait à partir du maïs. Des restitutions à l'exportation distinctes sont fixées pour l'amidon de blé et l'amidon de maïs (la restitution calculée pour ce dernier est appliquée à la fécule de pomme de terre). En outre, les restitutions à l'exportation concernant le glucose reposent sur une moyenne pondérée des restitutions appliquées pour l'amidon de maïs et l'amidon de blé. Les restitutions à la production ont toujours été inférieures aux restitutions à l'exportation visant l'amidon de maïs et le glucose mais il est déjà arrivé que les restitutions à l'exportation pour le blé soient inférieures aux restitutions à la production.

Le poids budgétaire des mesures spécifiques décidées par la Commission pour le secteur de l'amidon figure au tableau E5. Il convient de noter que les coûts apparaissant dans ce tableau incluent les restitutions à la production et à l'exportation versées pour les amidons de céréales mais ne tiennent aucun compte des paiements à la surface auxquels les céréaliers peuvent prétendre car ces paiements ont lieu que la récolte soit ou non transformée en amidon et ne sont donc pas considérés comme un coût se rapportant spécifiquement à l'amidonnerie. Pour les pommes de terre féculières, les coûts figurant dans le tableau concernent les restitutions à la production et à l'exportation mais aussi le coût des mesures spécifiques à ces tubercules, à savoir les primes versées aux féculiers et les paiements directs aux agriculteurs.

Les coûts budgétaires totaux récapitulés au tableau E5 ont culminé en 1993. Entre 1994 et 2000, ils ont d'abord diminué avant de remonter pour quasiment atteindre le niveau de 1994 en 2000. (Cette tendance à la stagnation des coûts s'explique notamment par le fait que les paiements à la surface pour les céréales n'ont pas été inclus car ils ne sont pas spécifiques au secteur de l'amidon; en revanche, certaines restitutions à l'exportation concernant des produits non amyliques sont incluses; les chiffres sont donc à considérer comme de simples indicateurs de tendance.) En raison de la part croissante des paiements directs aux

producteurs de pommes de terre dans le résultat total, les paiements exclusivement destinés au secteur féculier ont considérablement augmenté depuis 1993, alors que ceux concernant les amidons de céréales ont régressé. Par ailleurs, comme les prix d'intervention pour les céréales ont été abaissés pour être plus conformes aux niveaux mondiaux, les dépenses induites par les restitutions à la production et à l'exportation ont significativement diminué.

Tableau E5: Coûts budgétaires des mesures spécifiques au régime de l'amidon, 1993-2000 (millions d'euros)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Total des restitutions à l'exportation pour les produits transformés énumérés à l'annexe I, ventilation par matière première	432,34	234,90	188,00	85,94	92,18	83,96	127,24	143,02
dont: maïs	363,02	133,83	81,50	45,62	35,61	26,62	41,98	48,36
blé et autres céréales	69,32	101,07	72,10	18,73	37,71	40,23	55,59	57,17
pomme de terre	-	-	34,40	21,59	18,86	17,11	29,68	37,49
Total des restitutions à l'exportation pour les produits transformés hors annexe I, ventilation par matière première	43,75	25,67	39,12	12,07	19,99	31,07	39,33	41,50
dont: maïs	27,25	17,60	26,84	9,31	15,26	24,22	30,07	28,95
blé et autres céréales	2,51	1,27	0,98	0,14	0,23	0,80	1,65	2,79
pomme de terre	13,98	6,81	11,30	2,61	4,51	6,05	7,62	9,76
Total des restitutions à la production, ventilation par type d'amidon	363,64	185,72	132,40	96,92	59,69	49,54	169,25	168,15
dont: maïs	305,29	95,39	102,60	55,43	33,68	27,99	86,31	94,04
blé	14,19	24,94	29,10	13,73	7,60	7,02	27,52	25,52
autres céréales			0,50	0,46	0,19	0,31	0,50	0,82
pomme de terre	44,17	65,40	0,20	27,30	18,22	14,23	54,92	47,76
Totales des dépenses spécifiques au secteur féculier	51,98	100,32	182,80	177,08	208,56	204,36	182,90	193,19
Primes pour la fécule de pomme de terre	36,65	100,32	71,90	36,10	42,41	41,64	37,27	39,10
Paiements directs aux producteurs de pommes de terre			54,70	140,98	166,15	162,72	145,63	154,09
Autres paiements au secteur féculier	15,34		56,20					
Coûts totaux, ventilation par matière première	891,72	546,61	542,32	372,00	380,42	368,94	518,73	545,85
dont: maïs	695,57	246,82	210,94	110,36	84,55	78,84	158,36	171,35
blé et autres céréales	86,01	127,27	102,68	33,06	45,73	48,35	85,25	86,30
pomme de terre	110,13	172,52	228,70	228,59	250,14	241,75	275,12	288,21

Note 1: Seuls les coûts réputés spécifiques au régime de l'amidon figurent dans ce tableau. Par conséquent, les paiements à la surface versés aux céréaliers qui fournissent les amidonniers en sont exclus.

Note 2: Les données sur les exportations hors annexe I n'étaient détaillées que pour 1999 et 2000. Pour les années précédentes, nous ne disposons que de données en volumes. Ce tableau a été élaboré en supposant que la restitution moyenne à l'exportation par tonne d'amidon utilisé dans les produits hors annexe I a évolué exactement comme la restitution à l'exportation concernant l'amidon de maïs pour la même année.

Note 3: Les restitutions à l'exportation pour les produits hors annexe I ont été imputées au maïs ou au blé en fonction de la répartition blé/maïs dans les exportations de produits hors annexe I.

Note 4: Les statistiques officielles ne citent que deux catégories de produits hors annexe I (blé et maïs) car la fécule de pomme de terre reçoit la même restitution à l'exportation que l'amidon de maïs. Pour élaborer ce tableau, nous avons supposé que les restitutions à l'exportation pour les produits féculiers hors annexe I représentent exactement la moitié des restitutions à l'exportation concernant les amidons modifiés hors annexe I.

-
- Note 5: Les restitutions à l'exportation visées à l'annexe I concernant le maïs et le blé incluent des postes importants liés à des produits non amylicés, notamment les aliments composés pour animaux (maïs) et la farine de blé et la semoule de blé dur (blé). Ils représentent une part significative des restitutions totales à l'exportation mais nous manquons d'éléments pour les déduire du total.
- Note 6: Par convention, les restitutions à l'exportation pour les produits glucosés sont systématiquement rattachées au maïs dans la liste des produits transformés énumérés à l'annexe I. Nous manquons de données permettant de les traiter séparément.
- Note 7: En raison des nombreuses réserves formulées dans les notes qui accompagnaient précédemment ce tableau, les différentes lignes sont à considérer comme de simples indicateurs des tendances sous-jacentes plutôt que comme une mesure exacte des coûts imputables aux mesures spécifiques en faveur de l'amidon.

Source: FEOGA et DG Entreprises.

CHAPITRE 4: IMPACT DES MESURES COMMUNAUTAIRES SUR L'EQUILIBRE DU MARCHÉ DE L'AMIDON

Les questions du chapitre 4 concernant l'équilibre du marché de l'amidon étaient les suivantes:

4.1: Dans quelle mesure la restitution à la production a-t-elle assuré un débouché aux produits amylicés communautaires parmi les producteurs de produits agréés?

4.2: Dans quelle mesure les restitutions à l'exportation ont-elles assuré un débouché aux produits amylicés communautaires?

4.3: Les restitutions à la production et à l'exportation ont-elles significativement influé sur la demande de produits de base communautaires?

4.4 Le montant des restitutions à la production et à l'exportation a-t-il permis d'assurer un débouché aux produits amylicés communautaires, et ce dans des limites de coût raisonnables?

Ces questions ont fait surgir des interrogations plus complexes. C'est ainsi que la dernière a été décomposée en trois longues questions subsidiaires afin de déterminer s'il convenait de fixer a) une restitution unique à la production pour tous les produits de base; b) une seule et même restitution à l'exportation pour l'amidon de maïs et la féculé de pomme de terre; et c) une restitution unique à l'exportation pour le glucose.

S'agissant des restitutions à la production, il a été conclu qu'elles avaient globalement préservé les ventes de produits amylicés communautaires aux producteurs de produits agréés puisque ces derniers continuent d'utiliser principalement ces produits. En revanche, si le critère d'évaluation de l'efficacité des mesures est le maintien des parts du marché intérieur détenues par les producteurs communautaires de produits agréés, la conclusion est souvent différente. Pour certains produits chimiques comme la lysine ou l'acide citrique, en particulier, la part des importations indirectes de produits amylicés sur le marché communautaire a considérablement augmenté (hausse des importations de produits agréés).

S'agissant des restitutions à l'exportation, il a été conclu qu'elles avaient aussi nettement contribué à assurer des débouchés aux produits amylicés communautaires. En revanche, bien que l'un des débouchés les plus importants (industrie papetière) pour les secteurs d'exportation utilisateurs d'amidon ait été maintenu, les acteurs concernés n'ont pas eu l'impression que les restitutions présentaient des avantages significatifs pour le secteur. Curieusement, les données d'exportation COMEXT révèlent qu'un lien a clairement été constaté entre le niveau des restitutions à l'exportation et les incitations à exporter des produits amylicés (à l'exception de la féculé de pomme de terre), même si ce lien ne semble pas aussi évident quand on considère les données plus restreintes sur les licences d'exportation mises à notre disposition pour l'évaluation.

Au terme de l'évaluation, il a été conclu que les restitutions à la production et à l'exportation ont sensiblement influé sur la demande des principaux produits de base cultivés dans la Communauté, à savoir le maïs, le blé et les pommes de terre féculières. Récemment, 16 % de la production totale de maïs, 5-6 % de la production commune totale de blé et l'intégralité de la production de pommes de terre féculières ont été transformés en amidon (ou féculé). Ces proportions indiquent une demande équivalant à environ six millions de tonnes de maïs, cinq millions de tonnes de blé et neuf millions de tonnes de pommes de terre.

La question de l'adéquation des restitutions à la production et à l'exportation a été soulevée dans un petit nombre de cas. Par exemple, alors que la restitution à la production considérée comme appropriée pour la fécule de pomme de terre a été déclarée identique à celle considérée comme appropriée pour le maïs, il a été établi que la restitution pour le blé devrait être différente et, en général, légèrement inférieure. Pourtant, les comparaisons des prix à l'exportation des pommes de terre et du maïs impliquaient que les restitutions pour la fécule étaient moins élevées que pour l'amidon de maïs. Le principe de la restitution unique pour le glucose a été approuvé car il est quasiment impossible d'identifier le produit de base utilisé sans engager de dépenses excessives. Néanmoins, il a été considéré comme souhaitable de réviser la pondération 25/75 (blé/maïs) utilisée pour le calcul des restitutions et d'opter pour une pondération 50/50.

CHAPITRE 5: IMPACT DES MESURES SUR LA FILIERE DE PRODUCTION

Les principales questions concernant l'impact des mesures sur la filière de production étaient les suivantes:

5.1: Les mesures de soutien à la fécule de pomme de terre ont-elles significativement contribué au maintien de la filière de production?

5.2: Les mesures en faveur du secteur féculier ont-elles assuré, dans des limites de coût raisonnables, la compétitivité du marché communautaire de la fécule face au marché des amidons de céréales?

5.3: Les restitutions à la production et à l'exportation pour les produits amylacés ont-elles contribué, dans des limites de coût raisonnables, au maintien de la filière de production et d'utilisation des produits natifs?

L'évaluation a conclu que, sur l'essentiel de la période considérée, les mesures de soutien au secteur féculier ont accru l'intérêt des agriculteurs pour la pomme de terre féculière de préférence à d'autres cultures et ont été une source de gains pour les féculiers. Le début des années 90 a été marqué par des investissements excessifs dans le secteur, d'où une forte expansion des capacités. L'imposition de quotas de production a mis un terme aux investissements massifs mais l'attrait persistant de la pomme de terre féculière est attesté par la décision des cultivateurs et des amidonniers de produire jusqu'aux limites autorisées, ainsi que par divers éléments montrant que ce tubercule est pécutiairement plus intéressant que les principales autres cultures (en Allemagne, certains cultivateurs effectuent des paiements annuels en échange de droits de livraison).

En raison des paiements directs, le traitement des producteurs de pommes de terre féculières diffère à deux égards de celui des céréaliers. Premièrement, les producteurs de pommes de terre sont mieux indemnisés au titre des réformes de l'Agenda 2000; deuxièmement, même si ces réformes ont harmonisé les paiements à l'hectare pour les céréales et les colzas, les paiements directs totaux par hectare de pommes de terre féculières dépasseront généralement de 400 euros les paiements à l'hectare versés pour les principales cultures en 2000/03.

Certains utilisateurs finals considèrent qu'il existe une distorsion au profit des exportations de fécule par rapport aux ventes locales, illustrée par le contraste entre la part modeste et décroissante du marché intérieur des produits amylacés détenue par la fécule (16,5 % en 2000) et sa part toujours élevée dans les exportations communautaires totales de produits amylacés (plus de 50 %).

Les industriels qui utilisent l'amidon présentant la plus forte valeur ajoutée par euro de restitution à l'exportation ou à la production sont ceux qui ont le moins besoin de restitutions car l'amidon n'est pour eux qu'un facteur de coût négligeable. C'est notamment le cas des papetiers. Pour certaines entreprises de la chimie organique, en revanche, les restitutions sont un moyen d'assurer des débouchés intérieurs rentables à l'amidon local. Il serait souhaitable de fixer des seuils pour la part des coûts liés à l'amidon dans la valeur des produits finals, seuils en deçà desquels aucune restitution à la production ou à l'exportation ne serait versée. De même, rien ne justifie de favoriser les producteurs de produits protégés en leur octroyant des restitutions à l'exportation plus généreuses.

Le régime de perfectionnement actif est très rarement appliqué au secteur amidonnier communautaire, du fait notamment des restrictions entourant sa mise en œuvre. Il ne constitue donc pas vraiment une solution de substitution au système actuel des restitutions à l'exportation.

Le fait d'intégrer au calcul des restitutions à l'exportation les gains tirés des produits dérivés influe peu sur le niveau de restitution considéré comme approprié. Il convient de noter que l'indemnisation n'a pas pour objectif de ramener les coûts nets du blé (nets des gains tirés des produits dérivés) au niveau des coûts nets du maïs mais de compenser les écarts existants sur les marchés d'exportation entre le prix des produits de base dans la Communauté et leur prix dans les principaux pays concurrents. Si le coût net du blé (net des gains tirés des produits dérivés) par tonne d'amidon est souvent inférieur à celui du maïs, il faut y voir un reflet des réalités commerciales qui déterminent la compétitivité, en termes de coûts, du blé par rapport au maïs comme source d'amidon dans la Communauté.

CHAPITRE 6: IMPACT DES MESURES SUR LE REVENU ET SUR LE DEVELOPPEMENT RURAL

Les questions concernant l'impact des mesures sur le revenu et sur le développement rural étaient les suivantes:

6.1: Le régime appliqué aux amidons de céréales et à la fécule de pomme de terre a-t-il significativement contribué à soutenir le revenu des agriculteurs, en particulier des producteurs de pommes de terre? Le rôle des structures de production sera plus spécialement étudié.

6.2: Le régime appliqué aux amidons de céréales et à la fécule de pomme de terre a-t-il significativement contribué à soutenir le revenu de la population rurale concernée?

6.3: Dans quelle mesure la politique communautaire relative aux amidons de céréales et à la fécule a-t-elle contribué au développement socio-économique des zones rurales concernées?

6.4: La politique communautaire relative aux amidons de céréales et à la fécule a-t-elle contribué, dans des limites de coût raisonnables, au développement des zones rurales concernées?

Le régime propre à la fécule de pomme de terre a réellement contribué à soutenir le revenu des producteurs; le rôle capital des féculeries coopératives dans l'étape de transformation a renforcé cet effet. En revanche, les mesures visant les amidons de céréales n'ont pas eu d'influence significative sur le revenu des céréaliers dans les zones de production d'amidon, ce qui s'explique en partie par l'impossibilité de

connaître avec précision la zone de provenance des matières premières utilisées par les amidonniers communautaires. Il est donc extrêmement difficile de relier les activités de l'amidonnerie à des gains de revenu spécifiques dans des zones rurales données. De même, nous ne pouvons pas établir si les mesures relatives à la production d'amidons de céréales influent sur le revenu des populations rurales participant à la production des céréales utilisées par le secteur amidonnier.

Les données régionales analysées dans le cadre de cette évaluation et qui se rapportent à des zones géographiques relativement vastes ne permettent pas de conclure avec certitude que la culture de la pomme de terre féculière contribue significativement à soutenir le revenu des populations rurales qui y vivent ou contribue significativement au développement socio-économique des régions productrices.

Une partie des coûts liés au soutien du secteur féculier est inutile, suggérant un «effet d'aubaine». Premièrement, la restitution à l'exportation est actuellement identique pour la fécule de pomme de terre et pour l'amidon de maïs. Or l'analyse suggère qu'aucune restitution résiduelle à l'exportation (en sus de la restitution à la production) ne soit octroyée pour les exportations de fécule native en vertu de la prime dont ce type d'amidon bénéficie par rapport à l'amidon de maïs natif sur le marché d'exportation. L'effet d'aubaine peut être évalué à environ 40 euros par tonne en moyenne pour les exportations de fécule.

L'autre démonstration du caractère superflu de certaines dépenses communautaires est le fait que certains agriculteurs, en Allemagne par exemple, sont disposés à payer une somme annuelle pour obtenir des droits de livraison de pommes de terre féculières, ce qui n'est pas le cas pour les céréales ou les oléagineux. Ceci est interprété comme révélateur de la «rente économique» ou du gain supplémentaire à l'hectare procuré(e) par la culture de la pomme de terre féculière.

Récemment, la somme moyenne acquittée par les agriculteurs allemands pour obtenir ces droits de livraison dépassait 300 euros par hectare. Si cela reflète la réalité dans l'ensemble de la Communauté, le chiffre équivaut aux trois quarts du supplément (mentionné dans la discussion du chapitre 5) d'environ 400 euros par hectare (ou 50 euros par tonne d'amidon) dont bénéficient - via des paiements directs - les cultivateurs qui plantent un hectare de pomme de terre féculière par rapport à ceux qui plantent des céréales et reçoivent des paiements à la surface.

CHAPITRE 7: METHODES DE GESTION DU SECTEUR

Les questions concernant les méthodes de gestion du secteur étaient les suivantes:

7.1: Dans quelle mesure le barème féculier [en français dans l'original] en vigueur a-t-il contribué au suivi de la production effective de fécule dans la Communauté?

7.2: Les coefficients techniques utilisés pour calculer les restitutions à la production et à l'exportation ont-ils permis une compensation adéquate des écarts de prix?

7.3: Les montants uniques fixés pour les restitutions à l'exportation concernant l'amidon de maïs et la fécule de pomme de terre et les montants fixés pour divers types de glucoses ont-ils permis une compensation adéquate des écarts de prix?

7.4: Les mécanismes de gestion et les systèmes administratifs mis en place dans le secteur des amidons de céréales et de la fécule, en particulier les quotas de

production, la fixation des restitutions et le suivi des licences, ont-ils assuré une gestion efficiente?

Des éléments indiquent que le *barème féculier* sous-estime la fécule réellement extraite des pommes de terre. L'ampleur de la sous-estimation est difficile à apprécier non seulement parce que les données de base nécessaires à l'analyse sont en grande partie indisponibles mais aussi parce que l'analyse réclamerait de s'appuyer sur des connaissances techniques spécialisées.

Par conséquent, même si le *barème féculier* contribue au suivi de la production communautaire de fécule, il ne le fait pas avec toute la précision qui serait possible en termes d'analyse globale de l'équilibre offre/demande dans le secteur. Pour que le quota de production produise l'effet souhaité, nous suggérons à la Commission de consacrer une étude technique aux rendements effectivement obtenus par les féculiers grâce aux techniques modernes et de modifier le *barème féculier* en conséquence.

Nos entretiens avec les fabricants et les utilisateurs finals n'ont pas permis d'établir objectivement des disparités notables entre les coefficients technico-administratifs actuellement utilisés pour administrer les restitutions et les valeurs empiriques des coefficients avec des techniques de transformation modernes.

L'introduction de restitutions à l'exportation différentes pour la fécule et pour l'amidon de maïs est réputée économiquement pertinente car la fécule jouit d'une prime appréciable par rapport au maïs sur le marché d'exportation (mais pas sur le territoire communautaire). Il conviendrait également de modifier le calcul servant à fixer la restitution à l'exportation pour le glucose et ses dérivés afin de rendre compte de l'importance grandissante du blé en tant que matière première depuis quelques années.

L'instrument de gestion le plus fortement critiqué durant les entretiens avec les acteurs du secteur est le formulaire douanier T5 utilisé pour les amidons estérifiés et éthérifiés. Considéré comme une tracasserie administrative inutile, ce document a néanmoins permis d'éviter des fraudes par le passé. De surcroît, la facilité avec laquelle les amidonniers pourraient tenter de contourner les contrôles si ce formulaire n'existait pas plaide pour son maintien.

Compte tenu, d'une part, du nombre d'emplois qui, dans les secteurs public et privé, se rapportent à l'administration des mesures prévues par le régime de l'amidon et, d'autre part, de la valeur ajoutée dans le secteur de l'amidon, chaque poste à temps plein correspond à 1,68 million d'euros de valeur ajoutée. Le ratio effectifs administratifs/valeur ajoutée totale est donc élevé. Le coût total de ces personnels et de leurs coûts salariaux indirects permet raisonnablement d'affirmer que 5 % de la valeur ajoutée du secteur seraient donc absorbés par les frais de gestion.

CHAPITRE 8: CONCLUSIONS

Les conclusions sont présentées en trois parties : restitutions à la production, restitutions à l'exportation et mesures spécifiques au secteur féculier.

Restitutions à la production

L'évaluation conclut qu'il convient toujours d'appliquer une restitution unique à la production pour l'amidon de maïs, de pomme de terre et de diverses céréales de seconde importance mais qu'une restitution différente pour le blé serait appropriée. Comme dans le cas du maïs, cette restitution devrait tenir compte des gains tirés des produits dérivés.

Nous concluons également que la définition des produits agréés pouvant prétendre à la restitution à la production devrait être formulée de manière à éviter tout effet d'aubaine: par exemple, il pourrait être spécifié que la teneur en amidon doit être supérieure à 5 % de la valeur du produit final.

Nous concluons que l'introduction de restitutions à la production différentes pour le blé et pour le maïs devrait conférer une plus grande souplesse au régime des restitutions, du point de vue de la période de pré-fixation. Cela permettrait également de gérer avec plus de souplesse les licences d'exportation et de réduire les formalités administratives.

Restitutions à l'exportation

Comme pour les restitutions à la production, la conclusion est que le calcul des restitutions à l'exportation pour le blé et pour le maïs devrait prendre en compte les gains tirés des produits dérivés.

Comme cela a été observé au chapitre 5, rien ne justifie que les producteurs de produits protégés soient traités plus généreusement que les autres sur le plan des restitutions à l'exportation auxquelles ils peuvent prétendre.

Il nous semble préférable de conserver un calcul mixte pour déterminer les restitutions à l'exportation pour le glucose, à condition d'appliquer une pondération 50/50 (contre 25/75 actuellement) aux restitutions concernant, respectivement, les amidons de blé et les amidons de maïs.

On note que les données d'exportation COMEXT pour les produits amylicés énumérés à l'annexe I suggèrent une corrélation empirique entre le niveau de la restitution à l'exportation et les incitations à exporter des amidons de maïs et de blé natifs ainsi que des produits glucosés. Cette corrélation indique possiblement que les incitations vont au-delà d'une compensation des écarts de prix entre les différents produits de base. Il devient prioritaire d'analyser les données détaillées sur les licences d'exportation depuis 1992 pour les principales catégories de produits amylicés afin d'établir si la corrélation identifiée dans l'évaluation à partir des statistiques COMEXT vaut également pour les statistiques des licences d'exportation. Le cas échéant, il faudrait étudier cette corrélation pour déterminer si elle découle de la méthode utilisée pour le calcul de la restitution à l'exportation.

Fécule de pomme de terre

Tandis que l'étude concluait à la pertinence d'une seule et même restitution à la production pour l'amidon de maïs et la féculé de pomme de terre, l'analyse des récents

prix relatifs à l'exportation suggère que, contrairement à ce qui est observé avec l'amidon de maïs natif, la fécula native ne nécessite pas de restitution résiduelle à l'exportation, en sus de la restitution à la production, pour compenser les écarts de prix.

Nous sommes également parvenus à la conclusion que la prime pour la fécula doit être versée aux féculiers pour les indemniser du fait que la transformation des pommes de terre ne produit aucun produit dérivé économiquement intéressant et que leurs campagnes sont plus courtes que celles des amidonniers. L'étude du secteur féculier néerlandais révèle que, pour ces deux raisons, la fécula est considérablement plus chère à produire que les amidons de céréales.

En examinant les comptes annuels d'un gros féculier, nous avons pu établir qu'en touchant la prime pour la fécula l'entreprise avait été bénéficiaire sur quatre des cinq derniers exercices disponibles alors que, en l'absence d'une telle prime, quatre des cinq exercices auraient été déficitaires.

L'harmonisation des paiements à la surface pour les céréales et les oléagineux constitue un nouvel élément capital de la PAC. Il serait bon de revoir les paiements directs aux producteurs de pommes de terre féculières à la lumière de cette nouvelle mesure. Il importe de noter que les paiements acquittés par certains producteurs de pommes de terre féculières pour obtenir des droits de livraison (voir plus haut) démontrent la rentabilité de cette production. Dans notre échantillon allemand, par exemple, ces paiements dépassent 300 euros par hectare et par an. Ce chiffre est à comparer avec l'estimation de la présente évaluation selon laquelle le coût budgétaire des paiements directs aux producteurs de pommes de terre féculières, une fois exprimé en coût par hectare, se traduira, pour la campagne 2002/03, par un gain de revenu de pratiquement 400 euros par hectare par rapport aux paiements moyens à la surface pour les céréales et les oléagineux.

Environ 20 % (80 euros) de ce gain par hectare découle de la décision d'indemniser, via des paiements directs, 75 % de la baisse des prix d'intervention subie par les producteurs de pommes de terre féculières au titre de l'Agenda 2000, contre une indemnisation de 48,4 % pour les céréaliers, sous forme de paiements à la surface plus substantiels. Le reste du gain de revenu, soit 320 euros, provient directement des rendements à l'hectare supérieurs obtenus avec la pomme de terre féculière. Il n'est pas anodin que ce chiffre soit du même ordre que les paiements effectués par certains producteurs allemands de pommes de terre féculières pour obtenir des droits de livraison. Ceci suggère qu'une grande partie de l'avantage lié aux paiements directs est illustré par la rentabilité supérieure de la pomme de terre féculière et par la tarification des droits de livraison par le marché.

L'analyse des coûts budgétaires nous amène à la conclusion suivante: si l'on ne prend en compte que le coût des primes pour la fécula et de l'écart existant depuis la campagne 2000/01 entre les différentes dispositions d'indemnisation de la baisse des prix d'intervention prévue par l'Agenda 2000 (soit une indemnisation de 75 % via des paiements directs aux producteurs de pommes de terre soit une indemnisation de 48,4 % via des paiements à la surface pour les céréaliers), le coût budgétaire net pour la Commission d'une création d'emploi à plein temps en zone rurale consécutive aux mesures en faveur de la pomme de terre féculière est actuellement de 8 000 euros par an.

Si l'on considère au contraire que, au vu de la décision d'harmoniser les paiements à la surface pour les céréales et les oléagineux à compter de la campagne 2000/03, la référence appropriée pour estimer les coûts budgétaires est un coût exprimé par hectare de terre, le coût d'une création d'emploi permise par les mesures en faveur de

la pomme de terre féculière est bien plus élevée. Dans ce cas, notre analyse finale est la suivante: si les paiements à la surface pour les céréales constituent la référence pour évaluer les coûts d'opportunité des paiements directs versés aux producteurs de pommes de terre féculières pour chaque hectare cultivé, le coût net d'une création d'emploi à plein temps en zone rurale consécutive aux mesures en faveur de la pomme de terre féculière sera de 18 000 euros par an d'ici 2002/03.