

Vers la réforme du secteur de l'huile d'olive

A la suite de la publication de plusieurs rapports de la part de la Commission, du Parlement européen et de la Cour des Comptes, la **nécessité d'une réforme en profondeur** du régime de soutien de l'huile d'olive a été confirmée.

Si la nécessité d'une réforme n'a guère été contestée, la structure de la future Organisation commune de marché a, par contre, fait l'objet de polémiques passionnées.

Le but de cette factsheet est, dès lors, de présenter la **réforme transitoire** adoptée par le Conseil en juillet 1998, et d'expliquer les défis à relever et les opportunités à saisir par un secteur traditionnellement européen, dont l'importance est reconnue aussi bien pour des raisons économiques que pour le maintien des équilibres écologiques et sociaux des régions productrices.

Une activité importante dans un marché en croissance

L'Union européenne (UE) est, de loin, le plus grand producteur et le plus grand consommateur mondial d'huile d'olive. Si ce produit a toujours fait partie des ingrédients de base de la cuisine méditerranéenne, il est de plus en plus utilisé sur tout le territoire de l'Union et s'intègre peu à peu dans les habitudes culinaires de nouveaux consommateurs qui ont appris à l'apprécier. En 1996/97, la consommation d'huile d'olive dans l'UE représentait 1 620 000 tonnes, pour une consommation mondiale de l'ordre de 2 320 000 tonnes.

Les Etats membres producteurs sont, par ordre d'importance de leur production, l'Espagne, l'Italie, la Grèce, le Portugal et la France. En 1995, les oliveraies dans l'UE s'étendaient sur près de 4,5 millions d'hectares, dont 50% en Espagne et 25% en Italie.

Très présente dans les régions méditerranéennes, la culture de l'olivier constitue une activité importante aussi bien pour l'économie rurale que pour l'équilibre écologique des régions productrices. On compte environ 2 240 000 producteurs d'huile d'olive dans l'UE, dont 850 000 en Italie, 780 000 en Grèce et 500 000 en Espagne. Le Portugal et la France, producteurs plus modestes, en comptent respectivement 90 000 et 20 000.

La production mondiale pour la campagne 1996/97 est estimée à quelque 2,8 millions de tonnes. Cette production est à 70% d'origine communautaire. Le reste provient essentiellement de Tunisie, de Turquie, de Syrie et du Maroc. La production cumulée de ces quatre pays s'élève à environ 730 000 tonnes. C'est donc un rôle de premier plan qui est tenu par la production communautaire dans les fluctuations du marché mondial de l'huile d'olive.

Cependant, si l'UE est autosuffisante en huile d'olive, cela ne signifie nullement qu'elle ne se livre pas à des échanges. En 1996/97, elle importait environ 150 000 tonnes d'huile d'olive, et en exportait dans le même temps 250 000 tonnes. Les autres exportateurs importants sont la Tunisie (115 000 tonnes), la Turquie (40 000 tonnes) et le Maroc (35 000 tonnes). Quant aux principaux importateurs, il s'agit des Etats-Unis (140 000 tonnes), du Japon (26 000 tonnes) et du Canada (19 000 tonnes).

Le cadre des mesures à réformer

La réglementation régissant l'Organisation commune du marché (OCM) de l'huile d'olive fut établie le 10 novembre 1966, alors que la Communauté européenne ne comptait que six Etats membres. Avant l'adoption des nouvelles mesures, cette réglementation s'articulait autour de sept éléments.

1. Un *régime des prix*, constitué de trois données:
 - le *prix indicatif* à la production, établi par le Conseil des ministres afin d'assurer un revenu équitable aux producteurs et de maintenir le volume de la production communautaire;

- le *prix d'intervention*, soit le prix imposé aux organismes d'intervention pour l'achat, durant les quatre derniers mois de la campagne, des quantités d'huile d'olive correspondant à une qualité type déterminée par le Conseil;
 - le *prix représentatif du marché*, à savoir le niveau de prix permettant l'écoulement normal de la production d'huile d'olive, compte tenu notamment des perspectives d'évolution du marché des matières grasses végétales.
2. Des *restitutions à l'exportation*, limitées depuis l'engagement pris par l'UE dans le cadre des accords du GATT de réduire ses exportations subventionnées.
 3. Une *aide à la production*, établissant une distinction entre l'aide aux oléiculteurs dont la production moyenne dépasse 500 kilos, et l'aide aux petits producteurs, ayant une production moyenne inférieure à ce chiffre, et bénéficiant de ce fait d'un supplément d'aide. L'aide était réduite, sauf pour les petits producteurs, proportionnellement au dépassement par le producteur de la quantité maximale garantie de 1 350 000 tonnes.
 4. Une *aide à la consommation*, ayant pour objectif de renforcer la compétitivité de l'huile d'olive par rapport aux huiles produites à partir de graines oléagineuses, des actions de promotion en faveur de la consommation d'huile d'olive étant par ailleurs également financées.
 5. Une *intervention sous forme de stockage privé*, sous la forme d'une aide octroyée pour la constitution de contrats de stockage privé d'une durée déterminée.
 6. Des *restitutions aux conserveries*, accordées pour faciliter l'écoulement de l'huile d'olive dans l'industrie de la conserverie.
 7. Des *mesures spécifiques pour stimuler la consommation d'olives de table*, et pour permettre la régulation de l'offre, notamment à travers le financement du stockage.

La nouvelle réglementation adoptée

La nouvelle réglementation prévoit l'instauration d'un régime transitoire qui sera d'application du 1er novembre 1998 au 31 octobre 2001. Cette période permettra d'éliminer un certain nombre de dysfonctionnements qui ont perturbé le marché, et de procéder à une analyse approfondie du secteur en vue de préparer une réforme plus fondamentale pour 2001.

Comme les autres réformes entreprises dans le cadre de la Politique agricole commune (PAC), ces mesures visent à rendre le secteur **plus compétitif** par un **meilleur équilibre** entre l'offre et la demande. Elles ont également pour objectif **d'améliorer la qualité** de l'huile d'olive. De plus, le nouveau régime sera caractérisé par une **simplification** de la réglementation et une plus grande **efficacité des contrôles**.

Les mesures adoptées augmentent de 31,6% la Quantité Maximale Garantie (QMG), qui s'établira à 1 777 261 tonnes. En ce qui concerne le montant de l'aide perçue par les producteurs, il est en revanche réduit de 5%. En outre, il est établi qu'après le 1er novembre 2001, l'aide à la production ne pourra bénéficier qu'aux huiles issues d'oliveraies plantées avant le 1er mai 1998, sauf cas exceptionnels prévus par le règlement. Le règlement prévoit par ailleurs:

- la répartition de la QMG en Quantités nationales garanties (QNG) parmi les pays producteurs, afin de mieux responsabiliser les producteurs qui dépassent la QMG;
- la possibilité d'utiliser une partie des QNG pour le secteur des olives de table;
- l'élimination du système d'aide à la production établissant une distinction entre les petits producteurs (dont la production est inférieure à 500 kilos) et les autres, ce système s'étant révélé difficile à contrôler;
- la suppression de l'aide à la consommation, dont l'impact actuel est peu probant;
- l'amélioration du stockage privé en tant qu'intervention visant la stabilisation du marché, et la suppression des achats publics d'intervention;

Impact des propositions pour les campagnes 1998/9 à 2000/01

Augmentation de la QMG

La QMG est augmentée afin de tenir compte des capacités d'absorption du marché communautaire et du développement des marchés internationaux. Cette QMG est répartie de façon nationale, ce qui permettra de mieux responsabiliser les producteurs à l'égard des augmentations de productions, puisque seuls les Etats membres qui auront dépassé leur quota seront pénalisés. En revanche, les Etats membres souffrant d'une faible récolte n'auront plus à subir de pénalisation.

La QMG est fixée à 1 777 261 tonnes, dont 760 027 tonnes pour l'Espagne, 543 164 tonnes pour l'Italie, 419 529 tonnes pour la Grèce, 51 244 tonnes pour le Portugal et 3 297 tonnes pour la France.

En raison de la grande variabilité des récoltes du secteur de l'huile d'olive, dans le cas où un Etat membre n'aurait pas atteint sa QNG, le Conseil prévoit que cet Etat puisse ajouter 80% de la part de sa QNG non utilisée à la QNG de la saison suivante. Les 20% restants seront redistribués pendant la campagne en cours aux Etats membres qui auront dépassé leur propre QNG. Cette redistribution représente un élément de solidarité pour l'Union européenne, et permet que des Etats membres ayant eu une production trop abondante n'aient pas à trop souffrir d'un abattement de leur aide, alors que d'autres Etats membres n'auraient pas atteint leurs limites de production.

De plus, afin d'éviter un déséquilibre général du marché, il a d'ores et déjà été décidé qu'aucune aide ne serait octroyée après le 1er novembre 2001 pour des oliveraies plantées après le 1er mai 1998. Cette mesure permettra d'éviter le phénomène de plantations spéculatives, qui a représenté par le passé un facteur d'instabilité dans le marché de l'huile d'olive.

Simplification et rationalisation du régime

Le Conseil ayant décidé d'augmenter la QMG afin d'adapter la production communautaire d'huile d'olive à la situation du marché réel, les dépenses occasionnées par cette augmentation pour le budget de l'UE seront compensées, outre par une réduction de l'aide, par une simplification et une rationalisation de certaines mesures qui s'étaient révélées problématiques. Notamment, les mesures suivantes ont été supprimées.

- **L'aide spécifique en faveur des petits producteurs a été supprimée.** En effet, la gestion de cette aide, qui avait été introduite dans le but de libérer des ressources pour mieux contrôler les grands producteurs assurant 75% de la production totale, s'était révélée très difficile à assurer: il arrivait notamment qu'une huile fasse deux fois l'objet d'une aide; une première fois sous la forme d'une aide forfaitaire aux petits producteurs, et une seconde fois au titre de l'aide pour les autres producteurs.

L'aide à la consommation est également supprimée. Elle avait été introduite à l'origine afin de réduire l'écart entre le prix de l'huile d'olive et celui d'autres huiles végétales. Toutefois, l'aide à la consommation a progressivement été réduite de 80%, et les économies générées par cette réduction ont été affectées à l'aide à la production. Dorénavant, elle sera donc totalement supprimée en raison de l'importance des moyens de contrôle qui se sont avérés nécessaires à son application, de sa gestion peu aisée et du peu d'effets qu'elle produit sur la consommation.

- **Le système de l'achat à l'intervention est remplacé par un système de stockage privé, moyennant l'octroi d'une prime.** Le mécanisme des achats publics à l'intervention est peu adapté au secteur de l'huile d'olive puisque, malgré les QNG et malgré les freins aux plantations nouvelles, un déséquilibre demeure entre la production et la consommation. Ensuite, ces dernières années, le transfert d'une bonne part de l'aide à la consommation vers l'aide à la production a fait augmenter cette dernière de 66%; la garantie apportée par le prix à l'intervention est donc devenue moins importante, tout en continuant néanmoins à représenter une incitation à la production, indépendamment de l'équilibre du marché. Enfin, la gestion des stocks par les pouvoirs publics est difficile à réaliser et n'offre pas les garanties requises en matière de qualité du produit.

Améliorations dans les systèmes de contrôle et dans la qualité

Concernant le contrôle, et afin de disposer d'informations précises et fiables sur la production d'huile d'olive et le nombre d'oliviers dans l'UE, la Commission développera le système d'analyse par **photographie aérienne** qu'elle a mis en place, et utilisera le **Système d'Information Géographique** (SIG), déjà utilisé pour les cultures arables, à la place du casier oléicole pour récolter et analyser les informations disponibles sur le secteur.

La **qualité** est un facteur clé permettant de fidéliser les consommateurs et d'accroître la consommation d'huile d'olive dans l'Union européenne et dans les pays tiers. Dès lors, une **stratégie intégrée**, mieux coordonnée et axée sur la qualité au sens large, sera définie par la Commission au cours de la période transitoire. Cette stratégie comportera notamment un ajustement des références et des caractéristiques des diverses catégories d'huile d'olive ainsi que des dispositions concernant les normes d'origine.

Meilleure distribution de l'aide

C'est afin de mieux distribuer les aides tout en mettant un terme aux effets négatifs de la réglementation de l'OCM de l'huile d'olive que cette réforme transitoire a été introduite. Son caractère transitoire s'explique par la nécessité d'améliorer les instruments de contrôle du secteur.

Toutefois, cette phase transitoire représentera une réelle amélioration du soutien à un secteur important de l'économie rurale de nombreuses régions, notamment à travers les hausses de la QMG et de l'aide. La réforme évitera également de pénaliser l'ensemble des producteurs en raison d'une surproduction locale, et permettra de bien calibrer les besoins de la réforme définitive.

La Commission européenne est très consciente des importantes fonctions économiques, sociales et écologiques de la culture de l'olivier, et c'est précisément pour cette raison qu'il lui paraît primordial de réformer le marché: la passivité n'aurait pas permis de mettre un terme aux dysfonctionnements constatés.

(10/1998)