

## Tiré – à – part

**Julie Muro**

- Les soutiens à l'agriculture européenne à travers les dépenses du FEOGA. Les dépenses en faveur des marchés agricoles, par produit

*NEE n°21, juin 2004, pp. 9-73*

### Résumé

La réforme de la PAC de 1992 et son prolongement "Agenda 2000", ont permis de maîtriser l'augmentation des dépenses communautaires en faveur de l'agriculture, introduisant une modification profonde du mode de soutien accordé aux agriculteurs dans les secteurs des grandes cultures et de la viande bovine. Faisant suite à un précédent article qui dressait un bilan des dépenses du FEOGA en faveur des quinze États membres de l'Union depuis 1990, on présente ici l'évolution des soutiens communautaires en faveur des marchés agricoles dans le cas, successivement, des grandes cultures, du coton, des fruits et légumes, de l'huile d'olive, du tabac, du sucre, des produits viti-vinicoles, du lait et produits laitiers, de la viande bovine et enfin des viandes ovines et caprines. Pour chacun de ces produits, l'évolution des dépenses est retracée par types d'aides et par États membres.



---

Direction des Affaires Financières

---

Sous-Direction de l'Évaluation, de la Prospective et des Études

---

## NOTES ET ÉTUDES ÉCONOMIQUES

**Directrice de la publication** : Mireille RIOU-CANALS, DAF

**Rédacteur en chef** : Bruno VINDEL, DAF

**Secrétariat** : Nancy DIOP, DAF

**Membres du comité de rédaction :**

Éric BARDON, SCOM

Véronique BORZEIX, DPEI

Philippe BOYER, DAF

Bernard DECHAMBRE, DAF

Alain BLOGOWSKI, DGAL

Jacques LOYAT, DGER

Florence CLERMONT-BROUILLET, DPEI

Sylvain MOREAU, DAF

Laurent PIET, DAF

Nathanaël PINGAULT, DGFAR

Évelyne SIROTA, DAF

**Composition** : DAF/SDEPE

**Impression** : ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation,  
de la Pêche et des Affaires rurales

Dépôt légal : à parution

**ISSN** : 1275-7535

Renseignements et diffusion : voir page 4 de couverture

**LES SOUTIENS À L'AGRICULTURE EUROPÉENNE À  
TRAVERS LES DÉPENSES DU FEOGA**

**Les dépenses en faveur des marchés agricoles, par produit**

**Julie MURO**

Chargée de mission au bureau d'étude des concours publics à l'agriculture  
DAF/SDEPE/BECPA  
ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires rurales

## ***L'ESSENTIEL DE L'ARTICLE***

*Les dépenses de l'Union européenne en faveur de l'agriculture constituent depuis plusieurs décennies l'un des sujets centraux des débats budgétaires entre les États membres. Leur forte progression au cours des années 70 et 80, dans un contexte de volonté politique de consacrer plus de moyens financiers aux actions structurelles, surtout après les élargissements de l'Union à la Grèce, l'Espagne et le Portugal, n'a pu être maîtrisée qu'à l'issue de la mise en œuvre de la réforme de la PAC de 1992.*

*Cette dernière s'est traduite par un changement important du mode de soutien des produits de grandes cultures et de viande bovine puisqu'une partie très substantielle des aides auparavant attribuées à l'aval de la filière agro-alimentaire a été remplacée par des subventions directement versées aux exploitations agricoles européennes. Ce mouvement a été prolongé par les mesures adoptées dans Agenda 2000, qui a en outre renforcé les moyens de la politique de développement rural (deuxième pilier de la PAC), afin de mieux répondre aux attentes de la société, notamment en matière de respect de l'environnement.*

*Un précédent article, paru dans le numéro 20 de Notes et Études Économiques, a dressé un bilan de l'évolution des dépenses du FEOGA en faveur des quinze États membres depuis 1990. Il a permis de souligner en particulier la faible progression des dépenses agricoles communautaires depuis dix ans et leur stabilité depuis 1998, autour de 44 milliards d'euros.*

*Le présent article est plus particulièrement consacré à l'évolution des dépenses en faveur des marchés agricoles, par produit. Après avoir montré que leur accroissement a principalement bénéficié aux secteurs des grandes cultures et de la viande bovine, dont les soutiens européens représentent plus des deux tiers du total en 2002 (42% en 1990), l'article s'attache à décrire l'évolution des aides communautaires, par type d'aides et par État membre, pour chacune des productions suivantes :*

- les grandes cultures*
- le coton*
- les fruits et légumes*
- l'huile d'olive*
- le tabac*
- le sucre*
- les produits vitivinicoles*
- le lait et les produits laitiers*
- la viande bovine*
- les viandes ovine et caprine.*

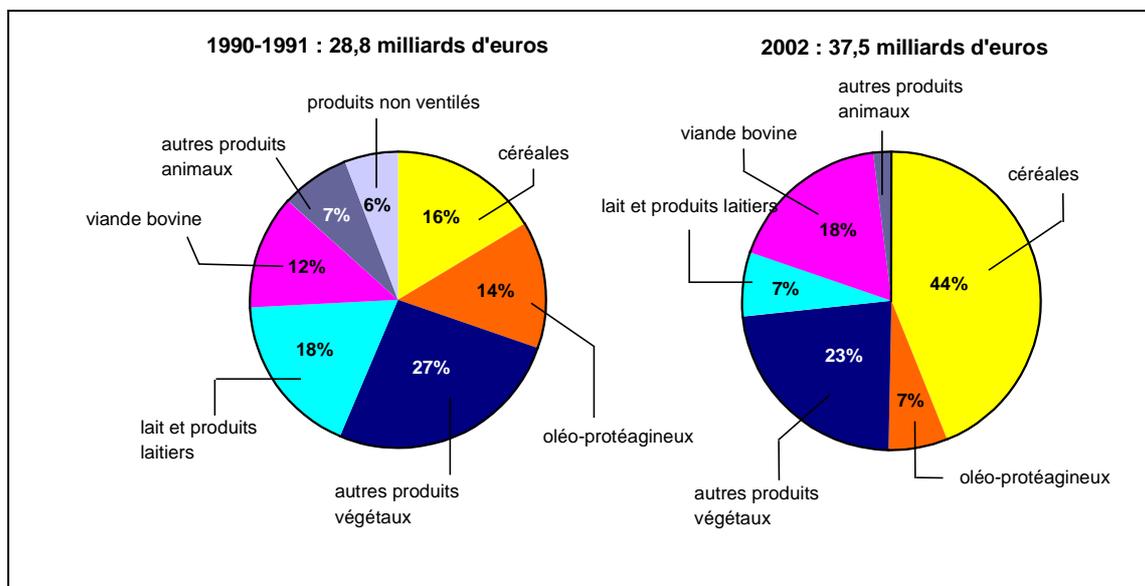
## LES SOUTIENS A L'AGRICULTURE EUROPÉENNE A TRAVERS LES DÉPENSES DU FEOGA

### Les dépenses en faveur des marchés agricoles, par produit

#### UNE AUGMENTATION SENSIBLE POUR LES CÉRÉALES ET LA VIANDE BOVINE ENTRE 1990 ET 2002

L'impact de la réforme de la PAC de 1992, poursuivie par celle d'Agenda 2000, sur la répartition des dépenses communautaires selon les produits est illustré par le graphique 1 : le changement de mode de soutien instauré par la réforme a principalement bénéficié au secteur céréalier et, dans une moindre mesure, au secteur bovin ; à l'inverse, les dépenses en faveur du lait et des produits laitiers ont été peu affectées jusqu'à présent par les dispositions des réformes de 1992 et de 1999 et leur part relative diminue nettement. Dans ce secteur, conformément à l'accord du Luxembourg conclu le 26 juin 2003, l'application des principes de baisse progressive des prix de soutien partiellement compensée par des aides directes est différée au 1er juillet 2004, date à partir de laquelle les prix d'intervention du beurre et de la poudre de lait écrémé seront sensiblement réduits. Cet accord modifie ainsi les décisions prises dans le cadre d'Agenda 2000, lors de l'accord de Berlin qui prévoyait l'application de ce mécanisme, en 2005.

*Graphique 1 – Évolution de la structure par produit des dépenses du FEOGA-garantie en faveur des marchés agricoles*



Source : MAAPAR – Commission européenne

En 1990-1991, avant l'application de la réforme de 1992, l'Union européenne consacrait 28,8 milliards d'euros en faveur des différentes filières, animales ou végétales. Cette somme a bénéficié à hauteur de 18% au secteur laitier, de 16% au secteur des céréales, de 14% à celui des oléo-protéagineux et de 12% à la filière bovine. Les dépenses communautaires en faveur de ces quatre secteurs totalisaient ainsi 60% du soutien communautaire aux marchés agricoles<sup>1</sup>.

Les dépenses en faveur de la **filière céréalière** ont ensuite fortement progressé durant les trois premières années de mise en œuvre de la réforme de 1992, entre 1993 et 1996 (+ 22,6% en moyenne par an). En 1997, à la fin de cette période transitoire, elles atteignaient plus de 14,6 milliards d'euros, représentant 39% de l'ensemble du soutien communautaire relatif à la régulation des marchés, aux aides aux produits et à la maîtrise de l'offre, au lieu de 16% en 1990-1991. Puis, l'application d'Agenda 2000 a renforcé cette tendance : ainsi, en 2002, 16,5 milliards d'euros sont consacrés au soutien des céréales, ce qui représente 44% des dépenses en faveur de l'ensemble des filières.

La part relative des dépenses du FEOGA-garantie en faveur de la **viande bovine** a, elle aussi, progressé, s'élevant à 18% en 2002 au lieu de 12% en 1990-1991. Ce secteur est ainsi depuis 1996 le deuxième à bénéficier du plus fort soutien financier de l'Union européenne. Cette évolution résulte de la substitution entre le soutien indirect de marché et les aides directes, qui s'est cependant opérée avec une ampleur moindre que dans le secteur céréalière, à laquelle s'ajoute la mobilisation d'importants financements exceptionnels en 1996-1997 et en 2001-2002 dans le cadre des deux crises sanitaires de l'ESB.

En revanche, le soutien communautaire à la production d'**oléo-protéagineux** a fortement diminué entre 1990-1991 et 2002 (de 14% à 7% du total). Ce mouvement résulte d'une diminution du niveau du taux de l'aide compensatoire instituée par la réforme de 1992, par rapport aux anciennes aides versées aux tritrateurs, ainsi que de son évolution liée de 1992 à 1999 à celle des prix de marché. Cette baisse doit toutefois être relativisée, dans la mesure où les données relatives à l'aide au gel des terres et à l'aide à la jachère industrielle des oléo-protéagineux n'ont pas pu être distinguées de celles attribuées aux seules céréales : elles sont incluses dans le montant des concours publics en faveur du secteur céréalière.

Les dépenses relevant de l'organisation commune de marché du **lait et des produits laitiers** étaient les plus importantes avant la réforme de la PAC de 1992 ; elles se sont ensuite nettement amoindries et ne représentent plus, en 2002, que 7% de l'ensemble du soutien communautaire. En effet, d'une part, cette filière a, jusqu'en 2002, été peu affectée par les réformes de la PAC de 92 et de 99. D'autre part, elle a, en particulier, connu une baisse sensible de l'ensemble du soutien : les aides directes incitant à la cessation d'activité ont été supprimées et les aides indirectes de soutien du marché laitier se sont fortement réduites en raison notamment de la régulation de l'offre par le régime des quotas et de la réduction des restitutions à l'exportation dans le cadre du respect des engagements de l'UE vis-à-vis de l'OMC

---

<sup>1</sup> L'article intitulé "Les soutiens à l'agriculture européenne à travers les dépenses du FEOGA", publié dans le vingtième numéro de Notes et Études Économiques, présente la répartition des dépenses communautaires agricoles en domaines et ensembles d'actions concourant à une même finalité. Selon la nomenclature fonctionnelle établie, le soutien en faveur des marchés agricoles correspond à l'ensemble "Régulation des marchés, aides aux produits et maîtrise de l'offre", constitué de la quasi totalité des mesures gérées dans le cadre des organisations communes de marché (OCM).

L'ensemble des **autres produits**, végétaux ou animaux, peu concernés par les réformes de la PAC, ont enregistré une nette diminution de leur part relative dans l'ensemble des dépenses en faveur des marchés agricoles (- 9 points entre 1990-1991 et 2002). Cette évolution résulte du recul sensible des aides pour les viandes ovine, caprine<sup>2</sup>, porcine et avicole, et des aides en faveur du secteur du tabac. L'impact global de ces baisses est plus fort que l'augmentation des dépenses pour l'huile d'olive, les fruits et légumes et le coton.

Au total, les dépenses du FEOGA-garantie pour la régulation des marchés, les aides aux produits et la maîtrise de l'offre se sont accrues de 11,6 milliards d'euros entre 1990 et 2002, soit à un rythme de 3,1% en moyenne par an. Le tableau 1 et le graphique 2 montrent la très forte orientation des dépenses en faveur des secteurs des grandes cultures et de la viande bovine, directement concernés par les réformes de 1992 et de 1999. Les aides attribuées à ces deux groupes de produits ont progressé à un rythme quasiment identique, de 7,5% en moyenne par an. A l'inverse, les autres produits agricoles, moins directement concernés par ces réformes, ont enregistré une baisse très nette des dépenses qui leur ont été attribuées par le FEOGA (- 2% en moyenne par an).

*Tableau 1 – Dépenses en faveur des marchés agricoles : évolution de 1990 à 2002 des produits directement concernés par les réformes de 1992 et 1999 et des autres produits*

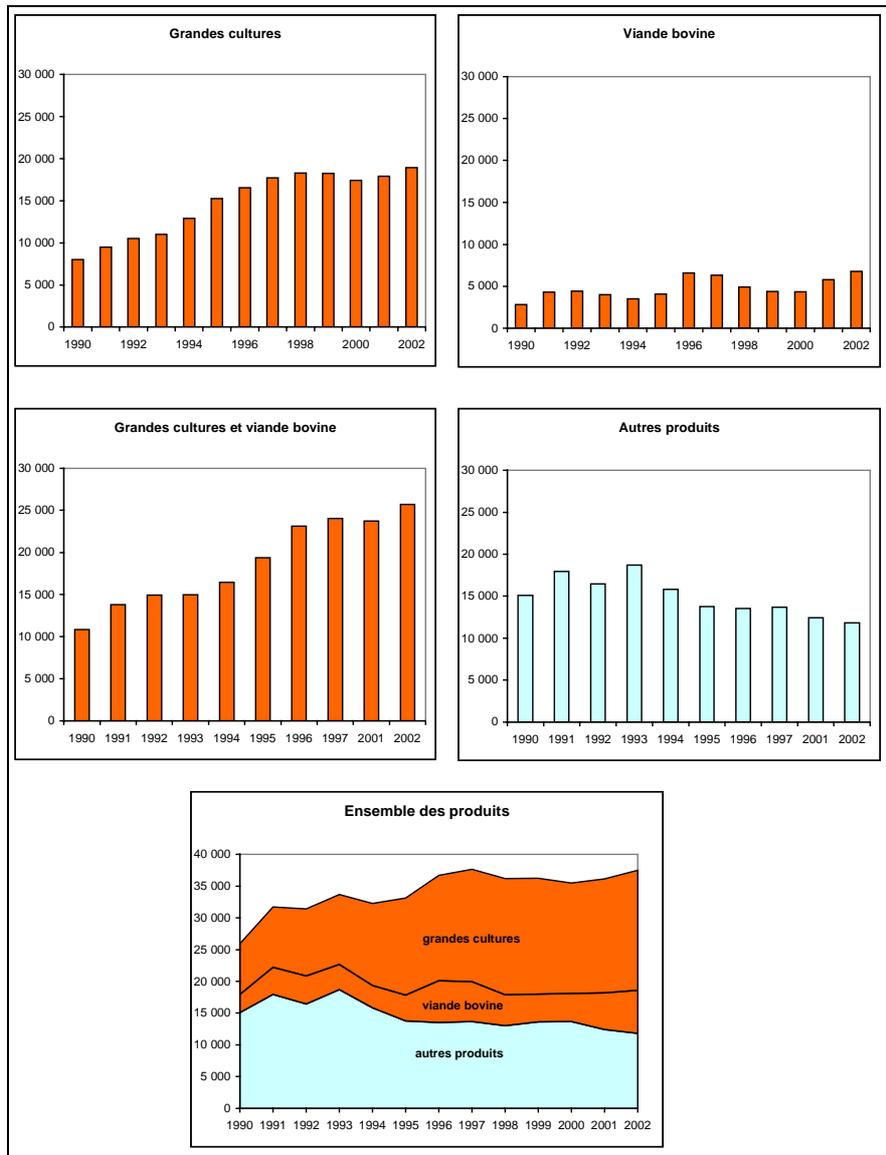
	Croissance 1990-2002 (millions d'euros)	Croissance annuelle moyenne (en%)	Contribution à la croissance annuelle (en nombre de points)	Part dans l'ensemble 1.2 en 2002 (en%)
Grandes cultures	10 924,6	7,4%	2,9	50,5%
Viande bovine	3 932,6	7,5%	1,1	18,0%
Sous-total	14 857,2	7,5%	4,0	68,5%
Autres produits	-3 268,6	-2,0%	-0,9	31,5%
Total	11 588,7	3,1%	3,1	100%

*Ensemble 1.2 : « Régulation des marchés, aides aux produits et maîtrise de l'offre »*

Source : MAAPAR – Commission Européenne

<sup>2</sup> Le montant des aides en faveur des viandes ovine et caprine, en baisse régulière au cours des dernières années, a atteint un niveau particulièrement faible en 2002, en raison notamment de la modification du calendrier de paiement des primes par la réforme de l'OCM décidée fin 2001. En revanche, une augmentation sensible des dépenses dans ce secteur est enregistrée en 2003.

Graphique 2 – Dépenses en faveur de marchés agricoles : évolution de 1990 à 2002 des produits directement concernés par les réformes de 1992 à 1999 et des autres produits



Unité : millions d'euros

Source : MAAPAR – Commission Européenne

## LES GRANDES CULTURES (CÉRÉALES, OLÉAGINEUX, PROTÉAGINEUX)

Durant les trois premières années de la mise en œuvre de la réforme de la PAC de 1992, elles se sont accrues à un rythme soutenu (+ 15% par an entre 1993 et 1996). Puis les dépenses communautaires ont été stabilisées à partir de 1997. Les années 2001 et 2002 se traduisent, néanmoins, par une augmentation des dépenses (+ 4,2% par an en moyenne) du fait de la nouvelle revalorisation des paiements à la surface pour les céréales, programmée dans le cadre d'Agenda 2000 sur les deux campagnes 2000-2001 et 2001-2002. En conséquence, pour l'ensemble de l'Union européenne, les dépenses communautaires pour les produits des grandes cultures s'élèvent en 2002 à 18,9 milliards d'euros (cf. tableau 1 et graphique 1).

Ainsi, le montant des dépenses communautaires pour les grandes cultures se situe, après 1993, à un niveau nettement supérieur à celui qui prévalait avant l'application de la réforme de la PAC ; cette situation est essentiellement due à l'évolution des aides attribuées au secteur céréalier puisque les dépenses en faveur des oléo-protéagineux ont régulièrement diminué depuis 1993 (cf. graphiques 1bis).

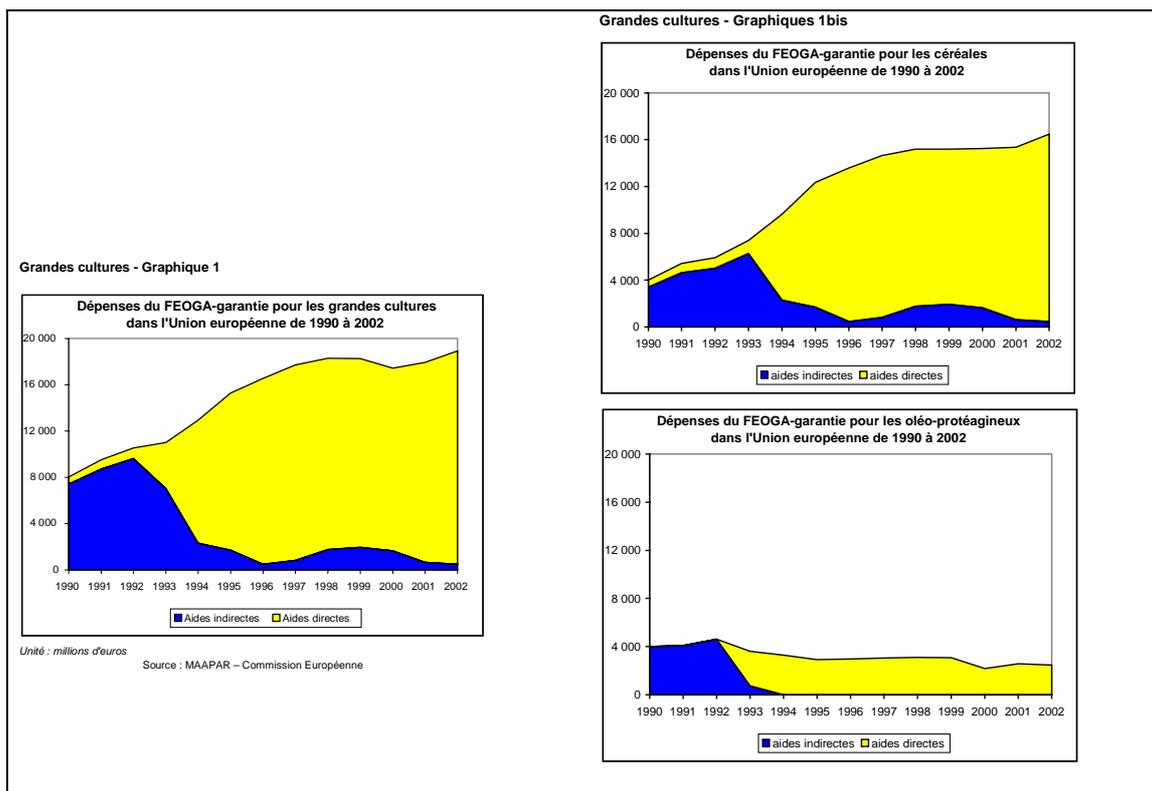
*Grandes cultures – Tableau 1 – Dépenses du FEOGA-garantie pour les grandes cultures dans l'Union européenne\**

	1990	1993	1994	1997	1999	2000	2001	2002	02/01
<b>Aides indirectes</b>	<b>7 407,1</b>	<b>7 039,0</b>	<b>2 299,4</b>	<b>827,6</b>	<b>1 944,9</b>	<b>1 639,4</b>	<b>638,6</b>	<b>468,5</b>	<b>-26,6%</b>
Restitutions à l'exportation	2 473,6	3 096,8	1 709,6	657,2	1 000,3	941,5	360,2	179,6	-50,1%
Dépenses d'intervention**	1 309,3	2 720,8	186,7	89,5	757,4	529,9	215,5	256,9	19,2%
Aides à l'écoulement sur le marché intérieur	4 005,4	755,9	12,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	//
Autres soutiens	-381,1	465,6	391,0	80,9	187,2	168,0	62,9	32,0	-49,1%
<b>Aides directes</b>	<b>601,7</b>	<b>3 958,8</b>	<b>10 632,3</b>	<b>16 882,0</b>	<b>16 317,5</b>	<b>15 793,9</b>	<b>17 282,7</b>	<b>18 464,9</b>	<b>6,8%</b>
<b>Aides aux produits</b>	<b>559,4</b>	<b>3 435,8</b>	<b>8 919,4</b>	<b>14 976,8</b>	<b>15 030,7</b>	<b>13 892,5</b>	<b>15 726,3</b>	<b>16 516,4</b>	<b>5,0%</b>
Aides compensatoires***	485,8	3 352,8	8 839,9	14 676,2	14 739,8	13 589,8	15 398,2	16 205,1	5,2%
Autres aides directes	73,5	83,0	79,5	300,6	290,9	302,7	328,1	311,3	-5,1%
<b>Maîtrise de l'offre</b>	<b>42,4</b>	<b>523,0</b>	<b>1 712,9</b>	<b>1 905,2</b>	<b>1 286,8</b>	<b>1 901,4</b>	<b>1 556,4</b>	<b>1 948,5</b>	<b>25,2%</b>
Aide au retrait des terres	42,4	523,0	1 712,9	1 905,2	1 286,8	1 901,4	1 556,4	1 948,5	25,2%
<b>Total</b>	<b>8 008,8</b>	<b>10 997,9</b>	<b>12 931,7</b>	<b>17 709,6</b>	<b>18 262,4</b>	<b>17 433,3</b>	<b>17 921,3</b>	<b>18 933,4</b>	<b>5,6%</b>

Unité : millions d'euros

\* Y compris les dépenses pour la féculé de pomme de terre. \*\* De 1990 à 1992, certaines sommes relativement importantes au titre de la dépréciation des stocks de divers produits (en particulier céréales, viande bovine et produits laitiers) n'ont pu être réparties par produits. Les montants concernant les céréales ne sont donc pas inclus dans ce tableau. Au total, les sommes concernées, tous produits confondus, s'élèvent à 1,4 milliard d'euros en 1990 et 0,8 milliard en 1991 et en 1992. Ces montants sont inclus dans les données globales, présentées dans les chapitres précédents. \*\*\*Elles sont appelées paiements à la surface à partir de 2001.

Source : MAAPAR – Commission Européenne



## L'évolution des aides indirectes depuis 1990 dans l'Union européenne

Jusqu'en 1992, les aides indirectes, qui constituaient plus de 90% du soutien communautaire aux grandes cultures, progressaient fortement. Elles ont ensuite connu une baisse sensible en 1993 et en particulier en 1994 suite à la réforme de la PAC de 1992 appliquée à partir de la récolte 1992 pour les oléagineux et de la récolte 1993 pour les céréales et les protéagineux. Depuis 1995, elles sont relativement faibles et ne représentent plus que 2,5% à 11%, selon les années, de l'ensemble des aides communautaires versées au secteur.

Cet amoindrissement considérable des aides de soutien de marché résulte de la forte réduction des restitutions à l'exportation et des dépenses d'intervention<sup>3</sup>, et de la suppression des aides à l'écoulement sur le marché intérieur, pour les oléagineux et pour les protéagineux. Ces dernières étaient constituées d'aides à la trituration, versées aux industries agroalimentaires afin de réduire leurs coûts d'approvisionnement en matières premières sur le marché européen. Avec plus de 4 milliards d'euros, elles représentaient environ la moitié des aides indirectes au début de la dernière décennie et ont ensuite chuté en 1993 de plus de 80%. Elles n'ont plus donné lieu à des paiements à partir de l'exercice 1994 et ont été remplacées par des aides directes.

La réforme de 1992 a rapidement atteint ses objectifs de diminution des restitutions à l'exportation dont le montant est passé de 3,1 milliards d'euros en moyenne entre les exercices 1990 et 1993, à 0,5 milliard d'euros en 1998. En effet, la forte baisse du prix d'intervention des céréales (-35% en trois ans à compter de la campagne 1993-1994) a eu pour conséquence de rapprocher le prix du marché intérieur européen du prix du marché mondial, ce qui a permis une réduction du taux unitaire des restitutions à l'exportation. Cette réduction a, en outre, été renforcée par la hausse des cours mondiaux, provoquée par la baisse, relativement importante,

<sup>3</sup> Les restitutions à l'exportation et le mécanisme d'intervention concernent uniquement les céréales.

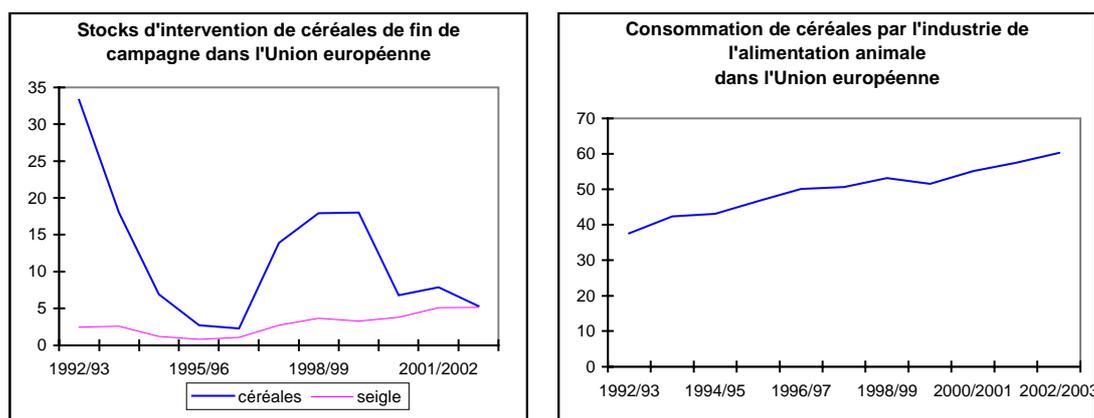
de la production mondiale de 1994 à 1996. Les quantités exportées vers les pays tiers ont également sensiblement diminué du fait de la réduction de l'offre disponible, résultant :

- du dispositif d'obligation de gel des terres instauré par la réforme, qui a permis de freiner l'accroissement de la production céréalière communautaire entre 1993 et 1995, et
- de la baisse des prix garantis, qui a relancé l'utilisation intérieure de céréales, principalement dans l'alimentation animale où la concurrence des produits de substitution importés à droits nuls ou faibles est particulièrement forte (cf. graphique 2).

La réforme de 1992 a également atteint ses objectifs de réduction des stocks publics. Les dépenses d'intervention, qui s'étaient fortement accrues au début de la décennie 90 pour atteindre plus de 2,7 milliards d'euros en 1993, se sont considérablement réduites jusqu'en 1997 avec la forte diminution des stocks publics qui ont quasiment disparu à la fin de la campagne 1996 (cf. graphique 2).

Au total, les aides indirectes, qui avaient atteint le niveau de 9,6 milliards d'euros en 1992, ne se situent plus qu'à 0,8 milliard en 1997.

### Grandes cultures – Graphique 2



Unité : millions de tonnes

Source : Office National Interprofessionnel des Céréales (ONIC)

En revanche, en 1998 et 1999, elles progressent à nouveau (près de 2 milliards d'euros en 1999), ce qui demeure néanmoins relativement modeste par rapport au niveau, presque cinq fois supérieur, qui prévalait en 1992, avant la réforme. Cette augmentation résulte, en 1998, de la reconstitution des stocks, toutefois moins importants en volume qu'avant 1993, et, en 1999, de l'augmentation des restitutions à l'exportation résultant d'un reflux du prix mondial, provoquant une hausse du coût unitaire des restitutions, ainsi que de la hausse sensible des quantités exportées vers les pays tiers. Cette dernière a permis un nouveau déstockage de céréales et une baisse des dépenses d'intervention en 2000.

Enfin, entre 2000 et 2002, les aides indirectes diminuent à nouveau de façon significative sous l'effet conjugué des fortes baisses des dépenses d'intervention et des restitutions à l'exportation. Les aides au stockage ont diminué de plus de la moitié en raison de la contraction des niveaux

des stocks qui résulte surtout du dynamisme de la demande intérieure de l'industrie de l'alimentation animale, qui a augmenté de 17% entre les campagnes 1999 et 2002. Le seigle, produit pour une large part dans les Länder de l'est de l'Allemagne, et le riz ne sont toutefois pas concernés par cette baisse. En effet, le niveau des stocks de seigle est passé de 2,4 millions de tonnes à la fin de la campagne 1992-1993 (7% de l'ensemble des stocks de céréales hors riz de l'Union ; cf. graphique 2) à 5,1 millions (97%) à la fin 2002-2003 et celui des stocks de riz de 0,2 million de tonnes à la fin de la campagne 1996-1997 à 0,7 million à la fin 2002-2003. Lors de l'accord de Luxembourg conclu en juin 2003, le Conseil des ministres européens a alors décidé la suppression de l'intervention en faveur du seigle à partir de la campagne 2004 ainsi que la limitation de l'intervention pour le riz à 100 000 tonnes en 2004 et à 75 000 tonnes à partir de la campagne 2005.

Le recul du montant des restitutions à l'exportation s'explique, quant à lui, d'une part, par la réduction considérable de leur coût unitaire durant deux années consécutives suite à l'application d'Agenda 2000 où le prix du marché intérieur européen a baissé<sup>4</sup>, et, d'autre part, par la diminution des quantités exportées vers les pays tiers. A partir de la fin de l'année 2001, malgré la situation du marché des céréales perturbée au sein de l'Union européenne par des importations massives de blé en provenance d'Ukraine, de Russie et de plusieurs exportateurs occasionnels (Inde, Pakistan, Turquie, Balkans)<sup>5</sup>, les stocks d'intervention ont peu augmenté en fin de campagne 2001-2002.

En 2002, les aides indirectes enregistrent une baisse de 26,6% par rapport à l'année précédente ; elles se situent ainsi, avec moins de 0,5 milliard d'euros, au niveau le plus faible des douze dernières années.

### **L'évolution des aides directes depuis 1990 dans l'Union européenne**

Ces aides sont classées en deux catégories : d'une part, les aides aux produits, qui représentent, en moyenne sur 1990-2002, plus de 86% des aides directes et qui concernent presque intégralement les aides compensatoires aux grandes cultures appelées "paiements à la surface" depuis Agenda 2000, et, d'autre part, les subventions ayant pour finalité la maîtrise de l'offre.

Avant 1992, les *aides aux produits*, minoritaires dans l'ensemble du soutien, étaient essentiellement constituées par une aide forfaitaire aux producteurs de blé dur<sup>6</sup>. Elles augmentent ensuite nettement en 1993 en raison du nouveau mode de soutien instauré par la PAC de 1992 pour les oléagineux : un régime d'aide compensatoire aux oléagineux est institué à partir de la récolte de 1992 et a remplacé le système de subventions versées aux tritrateurs ; son coût est cependant plus faible en raison d'une diminution du niveau du taux de l'aide ainsi que de son évolution de 1992 à 1999 liée à celle des prix de marché.

La progression des aides aux produits s'amplifie en 1994 suite à l'instauration du même type de régime pour les protéagineux et à la mise en place des aides compensatoires aux céréales attribuées par hectare aux producteurs afin de compenser la perte de revenus induite par la baisse du prix d'intervention<sup>7</sup>.

<sup>4</sup> La baisse du prix d'intervention des céréales a été de 15% en deux ans à partir de la campagne 2000-2001.

<sup>5</sup> La France, principalement, ainsi que le Royaume-Uni, ont subi d'importantes pertes de parts de marché à l'intérieur de l'Union européenne.

<sup>6</sup> La France, principalement, ainsi que le Royaume-Uni, ont subi d'importantes pertes de parts de marché à l'intérieur de l'Union européenne.

<sup>7</sup> Les producteurs de blé dur bénéficient d'un régime spécifique : l'aide compensatoire qui leur est attribuée est accompagnée d'une aide directe supplémentaire à l'hectare pour compenser la baisse de prix plus importante pour cette céréale. Cependant, l'accord de Luxembourg conclu le 26 juin 2003, dans le cadre de la révision à mi-parcours

Ainsi, les aides aux produits des grandes cultures, qui étaient très faibles avant la réforme de la PAC de 1992, se sont rapidement accrues pour atteindre près de 9 milliards d'euros en 1994. Pour les céréales, la montée en puissance du nouveau régime se poursuit jusqu'en 1996, pendant les trois années de revalorisation du montant unitaire de l'aide compensatoire alors que les dépenses pour les oléagineux, qui ne représentent que 16% des aides directes aux grandes cultures en 1995-1996, tendent à diminuer. L'ensemble des aides aux produits des grandes cultures se stabilise ensuite autour de 15 milliards d'euros entre 1997 et 1999.

Après une diminution de près de 8% en 2000, résultant de la baisse sensible des aides compensatoires aux oléagineux, les aides aux produits s'accroissent à nouveau continûment entre 2000 et 2002 (+ 9% en moyenne par an). En effet, les paiements à la surface relatifs aux céréales ont bénéficié, dans le cadre d'Agenda 2000, d'une revalorisation des montants unitaires sur 2 ans à partir de la récolte 2000. La progression des aides aux produits des grandes cultures est, toutefois, de moindre importance que lors de la précédente réforme puisque la revalorisation ne compense que 50% de la réduction du prix d'intervention. En outre, elle a été atténuée en 2002 par la réduction du paiement à la surface pour les oléagineux, due à la diminution du taux de l'aide qui est progressivement aligné sur l'aide céréalière (Agenda 2000).

Parallèlement, les dépenses au titre de la *maîtrise de l'offre* concernent exclusivement les aides octroyées en contrepartie d'un retrait des terres de la production agricole. Avant 1993, elles étaient relativement modestes (moins de 0,5 milliard d'euros) en raison du caractère volontaire du dispositif subventionnant les exploitants qui acceptaient de mettre une partie de leur superficie en jachère.

A partir de la campagne 1993-1994, la nouvelle PAC soumet les producteurs à l'obligation de "geler" une fraction prédéfinie de leur superficie<sup>8</sup>, appelée "taux de gel des terres", pour bénéficier de l'octroi des aides compensatoires aux grandes cultures. Elles augmentent donc fortement et se situent à près de 2,4 milliards d'euros en 1994 et 1995. Elles se réduisent ensuite jusqu'en 1999, en raison des diminutions successives du taux de gel décidées par les instances communautaires, compte tenu de la situation des marchés marquée jusqu'en 1997 par la forte remontée des cours mondiaux, dans un contexte de faibles stocks publics d'intervention.

En 2000, ces subventions pour la maîtrise de l'offre progressent à nouveau sensiblement (+ 48% par rapport à 1999) suite à l'augmentation des superficies non cultivées liée à la hausse du taux de gel. Enfin, à compter de la récolte 2000, l'évolution de leur montant résulte de l'alignement du montant unitaire de l'aide au gel des terres sur celui du paiement à la surface de céréales (Agenda 2000).

Au total, les aides directes aux grandes cultures s'élèvent en 2002 à 18,5 milliards d'euros et représentent 97,5% de l'ensemble du soutien communautaire à ces produits.

---

de la PAC, prévoit de remplacer la plupart des aides directes dans le secteur des grandes cultures (et dans le domaine animal) par un paiement unique par exploitation sur la base du montant des aides reçues sur la période de référence 2000-2002. Cette mesure s'appliquera à partir de 2005, mais les États membres ont la possibilité de repousser cette date à 2007. L'aide spécifique pour le blé dur sera, quant à elle, découplée à partir de 2005.

<sup>8</sup> Cette obligation ne concerne que les producteurs de grandes cultures dits "professionnels" distingués des "petits producteurs" sur la base de la superficie qu'ils exploitent. Par ailleurs, le dispositif de gel volontaire demeure pour les producteurs qui désiraient mettre en jachère une surface supérieure à leur obligation.

Grandes cultures – Tableau 2 – Dépenses du FEOGA-garantie par produit

	1990	1993	1994	1997	1999	2000	2001	2002	02/01
<b>Céréales (y compris riz)</b>									
<b>Aides indirectes</b>	<b>3 130,7</b>	<b>5 881,1</b>	<b>2 008,7</b>	<b>769,3</b>	<b>1 778,3</b>	<b>1 475,6</b>	<b>576,8</b>	<b>448,8</b>	<b>-22,2%</b>
Restitutions à l'exportation	2 472,6	3 096,8	1 709,6	657,2	1 000,3	941,5	360,2	179,6	-50,1%
Dépenses d'intervention**	1 307,3	2 720,8	186,7	89,5	757,4	529,9	215,5	256,9	19,2%
Aides à l'écoulement sur le marché intérieur									//
Autres soutiens	-649,2	63,5	112,4	22,6	20,6	4,2	1,1	12,3	//
<b>Aides directes</b>	<b>601,7</b>	<b>1 092,6</b>	<b>7 332,8</b>	<b>13 613,1</b>	<b>13 051,0</b>	<b>13 404,4</b>	<b>14 479,7</b>	<b>15 786,2</b>	<b>9,0%</b>
<b>Aides aux produits</b>	<b>559,4</b>	<b>569,6</b>	<b>5 619,9</b>	<b>11 707,9</b>	<b>11 764,2</b>	<b>11 503,0</b>	<b>12 923,3</b>	<b>13 837,7</b>	<b>7,1%</b>
Aides compensatoires	485,8	486,1	5 540,4	11 615,4	11 656,2	11 393,4	12 820,7	13 738,8	7,2%
Autres aides directes				92,5	108,0	109,6	102,6	98,9	-3,6%
<b>Maîtrise de l'offre</b>	<b>42,4</b>	<b>523,0</b>	<b>1 712,9</b>	<b>1 905,2</b>	<b>1 286,8</b>	<b>1 901,4</b>	<b>1 556,4</b>	<b>1 948,5</b>	<b>25,2%</b>
Aide au retrait des terres*	42,4	523,0	1 712,9	1 905,2	1 286,8	1 901,4	1 556,4	1 948,5	25,2%
<b>Total</b>	<b>3 732,4</b>	<b>6 973,8</b>	<b>9 341,5</b>	<b>14 382,4</b>	<b>14 829,3</b>	<b>14 880,0</b>	<b>15 056,5</b>	<b>16 235,0</b>	<b>7,8%</b>
* Elle regroupe l'aide à la jachère alimentaire qui concerne les céréales, les oléagineux et les protéagineux ; la ventilation par produit n'est pas disponible.									
<b>Oléagineux</b>									
<b>Aides indirectes</b>	<b>3 471,5</b>	<b>195,7</b>	<b>12,0</b>						//
Restitutions à l'exportation	1,0								//
Dépenses d'intervention	1,9								//
Aides à l'écoulement sur le marché intérieur	3 468,6	195,7	12,0						//
Autres soutiens									
<b>Aides directes</b>		<b>2 866,2</b>	<b>2 674,4</b>	<b>2 535,8</b>	<b>2 434,0</b>	<b>1 657,5</b>	<b>2 121,0</b>	<b>1 948,5</b>	<b>-8,1%</b>
<b>Aides aux produits</b>		<b>2 866,2</b>	<b>2 674,4</b>	<b>2 535,8</b>	<b>2 434,0</b>	<b>1 657,5</b>	<b>2 121,0</b>	<b>1 948,5</b>	<b>-8,1%</b>
Aides compensatoires		2 866,2	2 674,4	2 535,8	2 434,0	1 657,5	2 121,0	1 948,5	-8,1%
<b>Total</b>	<b>3 471,5</b>	<b>3 061,9</b>	<b>2 686,5</b>	<b>2 535,8</b>	<b>2 434,0</b>	<b>1 657,5</b>	<b>2 121,0</b>	<b>1 948,5</b>	<b>-8,1%</b>
<b>Protéagineux</b>									
<b>Aides indirectes</b>	<b>536,8</b>	<b>560,1</b>							//
Aides à l'écoulement sur le marché intérieur	536,8	560,1							//
<b>Aides directes</b>			<b>625,1</b>	<b>525,0</b>	<b>649,6</b>	<b>538,9</b>	<b>456,5</b>	<b>517,8</b>	<b>13,4%</b>
<b>Aides aux produits</b>			<b>625,1</b>	<b>525,0</b>	<b>649,6</b>	<b>538,9</b>	<b>456,5</b>	<b>517,8</b>	<b>13,4%</b>
Aides compensatoires			625,1	525,0	649,6	538,9	456,5	517,8	13,4%
<b>Total</b>	<b>536,8</b>	<b>560,1</b>	<b>625,1</b>	<b>525,0</b>	<b>649,6</b>	<b>538,9</b>	<b>456,5</b>	<b>517,8</b>	<b>13,4%</b>
<b>Fécule de pomme de terre</b>									
<b>Aides indirectes</b>	<b>268,1</b>	<b>402,0</b>	<b>278,7</b>	<b>58,3</b>	<b>166,6</b>	<b>163,8</b>	<b>61,8</b>	<b>19,7</b>	<b>-68,1%</b>
Restitutions à l'exportation	268,1	402,0	278,7	58,3	166,6	163,8	61,8	19,7	-68,1%
<b>Aides directes</b>				<b>208,1</b>	<b>182,9</b>	<b>193,1</b>	<b>225,5</b>	<b>212,4</b>	<b>-5,8%</b>
<b>Aides aux produits</b>				<b>208,1</b>	<b>182,9</b>	<b>193,1</b>	<b>225,5</b>	<b>212,4</b>	<b>-5,8%</b>
Aides compensatoires et prime féculé				208,1	182,9	193,1	225,5	212,4	-5,8%
<b>Total</b>	<b>268,1</b>	<b>402,0</b>	<b>278,7</b>	<b>266,4</b>	<b>349,5</b>	<b>356,9</b>	<b>287,3</b>	<b>232,1</b>	<b>-19,2%</b>

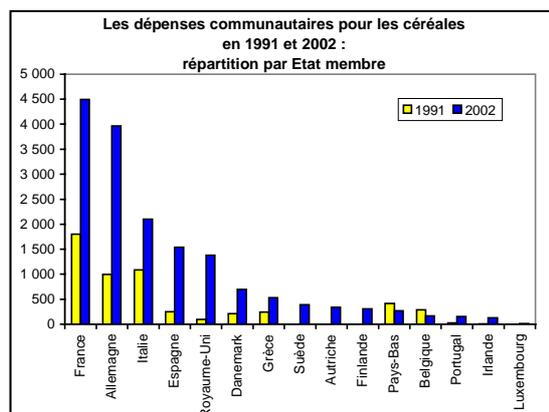
Unité : millions d'euros

Source : MAAPAR – Commission Européenne

### Les pays bénéficiaires

Dans le secteur des céréales, la France, l'Allemagne et, dans une moindre mesure, l'Italie, l'Espagne et le Royaume-Uni sont, en 2002, les cinq premiers bénéficiaires des dépenses du FEOGA-garantie, dont plus de 27% sont versés à la France et 24% à l'Allemagne ; au total, 82% sont versés à l'ensemble de ces cinq États membres (cf. graphique 3). Cette prépondérance reflète l'importance de leur contribution à la production de céréales dans l'UE : la France est le premier pays producteur (28% de la valeur de la production européenne en 2001), suivie des quatre autres États susmentionnés (54% pour eux quatre globalement).

### Grandes cultures – Graphique 3



Unité : millions d'euros

Source : Commission Européenne – MAAPAR

### Grandes Cultures – Tableau 3 – Taux d'évolution annuel 2002/1991 du soutien communautaire pour les céréales (en%)

Taux d'évolution (en%)	
Irlande	30,4%
Royaume-Uni	27,5%
Portugal	18,6%
Espagne	17,9%
Allemagne	13,4%
Danemark	11,5%
<b>UE</b>	<b>10,6%</b>
France	8,7%
Grèce	7,3%
Italie	6,2%
Pays-Bas	-3,9%
Belgique	-4,7%

Source : Commission Européenne – MAAPAR

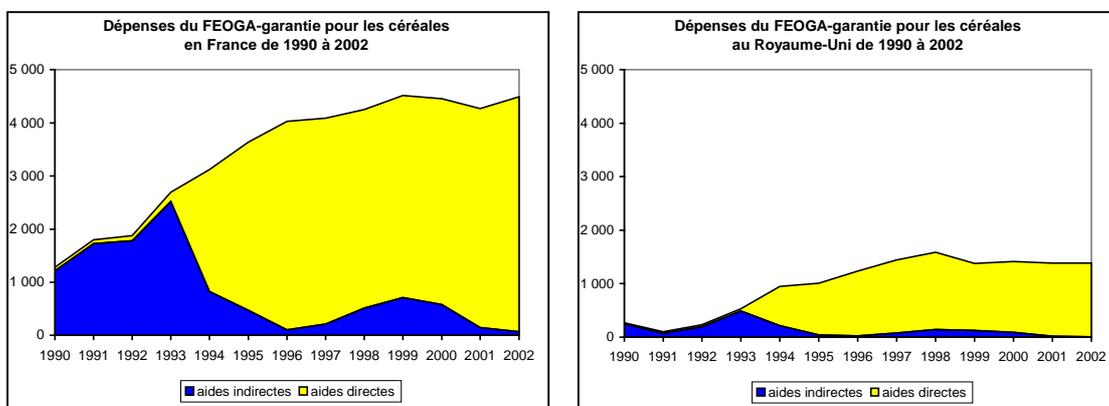
Entre 1991, avant l'application de la réforme de la PAC de 1992, et 2002, les dépenses de l'UE en faveur de ce secteur ont été multipliées par trois, ce qui représente 11 milliards d'euros de crédits supplémentaires et une évolution de 10,6% en moyenne par an.

La croissance des dépenses a cependant été très variable selon les États membres. En valeur absolue, elle a essentiellement bénéficié aux cinq principaux pays producteurs qui ont reçu 84% des 11 milliards d'euros de crédits supplémentaires. L'Allemagne et la France ont connu les plus fortes augmentations, bénéficiant de plus de 50% de la croissance européenne (près de 3 milliards pour l'Allemagne et 2,7 milliards pour la France).

En revanche, parmi les cinq principaux pays producteurs, le Royaume-Uni bénéficie du taux de croissance le plus élevé (27,5% en moyenne par an ; cf. tableau 3) ; les évolutions observées pour l'Espagne et l'Allemagne sont également très nettement au dessus de la moyenne communautaire (respectivement 17,9% et 13,4% en moyenne par an). La France a bénéficié d'une croissance des versements communautaires sensiblement plus modérée et inférieure à la moyenne des quinze États membres (8,7% en moyenne par an).

L'impact du changement de mode de soutien des produits céréaliers, opéré avec les deux réformes de la PAC de 1992 et 1999, est donc sensiblement différent selon les pays, en fonction de la nature et de l'importance des productions nationales. La France disposait jusqu'en 1991 d'aides importantes au titre du stockage et des exportations vers les pays tiers, les plus élevées au sein de l'Union. La chute des soutiens indirects à partir de 1992 s'est avérée, en valeur absolue, plus forte en France que dans chacun des États membres, de sorte que l'augmentation globale des aides aux céréales y est beaucoup moins prononcée que dans les pays qui possédaient peu, voire pas du tout, d'excédents stockés ou exportés. C'est en particulier le cas du Royaume-Uni où la forte croissance des dépenses résulte de celle des aides directes qui se sont substituées à un montant très faible d'aides indirectes (cf. graphique 4).

#### Grandes Cultures – Graphiques 4



Unité : millions d'euros

Source : MAAPAR – Commission Européenne

L'Italie, troisième producteur de céréales de l'Union, a bénéficié quant à elle d'une progression très modérée par rapport à celle de la plupart des autres États membres (6,2% en moyenne par an). Sa part relative dans l'ensemble du soutien européen en faveur des céréales a alors reculé de 7 points, passant de 20% en 1991 (deuxième rang communautaire) à 13% en 2002 (troisième rang). Ces évolutions résultent essentiellement de la faiblesse relative de la croissance des aides directes, trois fois moins élevée qu'en Allemagne ou en France.

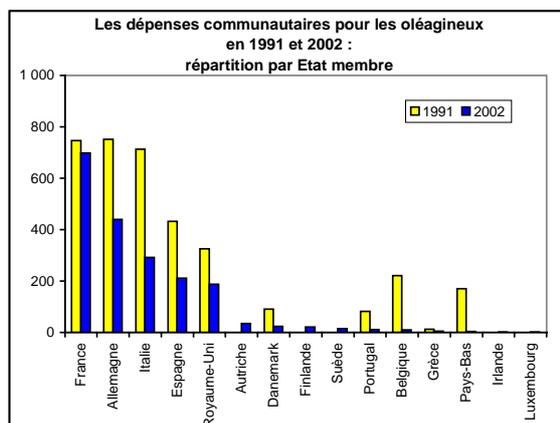
En effet, l'Italie était l'un des seuls pays où des montants substantiels d'aides directes étaient versés avant la réforme de 1992 : principal producteur de blé dur de l'Union, elle recevait 60% des dépenses communautaires en faveur de ce produit. En conséquence, la progression des aides directes y a donc été globalement moins vive qu'ailleurs. En outre, les superficies et les rendements de référence, qui déterminent les montants des aides versées, sont sensiblement inférieurs qu'en Allemagne ou en France. Les surfaces cultivées en céréales se sont élevées à 4 421 000 hectares en 2002, ce qui est 2 fois moins important qu'en Allemagne et 2,7 fois moins qu'en France. Par ailleurs, le stabilisateur de rendement, qui correspond à un plafond de quintaux primables pour chaque État membre, est 1,5 fois supérieur en France et en Allemagne qu'en Italie.

Dans le secteur des *oléagineux*, le montant des dépenses du FEOGA-garantie a nettement diminué dans l'ensemble des États membres (-1,6 milliard d'euros entre 1991 et 2002, soit une baisse de 5,3% en moyenne par an) ; il ne représente plus que 10% du soutien communautaire aux grandes cultures (37% en 1991).

La suppression en 1992 des aides à la trituration d'oléagineux, auparavant versées aux industries agroalimentaires et remplacées par des aides directes aux producteurs, a provoqué de grandes variations des parts des États membres dans les dépenses européennes pour cette filière. Au sein de l'UE, les États membres qui possèdent une importante industrie de trituration ont vu leur part relative diminuer au profit des pays producteurs de graines oléagineuses.

Parmi les trois principaux bénéficiaires de la décennie 90, la France se situe au premier rang en 2002 avec 36% des dépenses de l'UE, suivie de l'Allemagne (23%) et de l'Italie (15%) alors que ces trois États recevaient chacun une part du soutien quasi équivalente avant 1992 (21% en 1991).

### Grandes cultures – Graphiques 5



Unité : millions d'euros

Grandes Cultures – Tableau 4 – Taux d'évolution annuel 2002/1991 du soutien communautaire pour les oléagineux (en%)

Taux d'évolution annuel	
Irlande	22,6%
France	-0,6%
Allemagne	-4,8%
Royaume-Uni	-4,9%
<b>UE</b>	<b>-5,3%</b>
Espagne	-6,3%
Italie	-7,8%
Grèce	-9,6%
Danemark	-11,7%
Portugal	-16,2%
Belgique	-25,0%
Pays-Bas	-31,0%

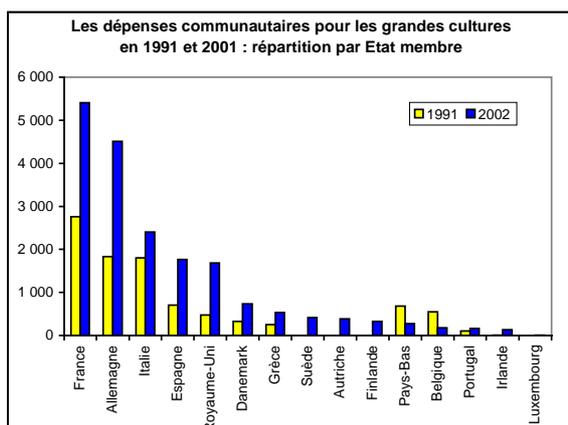
Source : Commission Européenne – MAAPAR

Ainsi, la baisse du soutien européen a été beaucoup moins prononcée en France ( - 0,6% en moyenne par an entre 1991 et 2002 ; cf. tableau 4) que pour l'ensemble de l'UE, traduisant le fait qu'une partie de la production française de graines oléagineuses, la première de l'Union, n'est pas triturée dans les industries nationales. En revanche, en Allemagne et en Italie, les quantités triturées sont beaucoup plus importantes que les quantités produites, ce qui a impliqué une baisse du soutien communautaire nettement plus forte (- 4,8% en moyenne par an en Allemagne et - 7,8% en Italie). Par exemple, en 2000, l'Allemagne a trituré 8,7 millions de tonnes de graines et l'Italie 2,3 millions, ce qui correspond, dans chacun de ces deux pays, à des quantités 2 fois plus élevées que leur production.

Dans le même temps, les Pays-Bas et la Belgique ont enregistré des taux d'évolution fortement négatifs (respectivement - 31% et - 25% en moyenne par an). Ces deux États ne produisent, en effet, quasiment pas d'oléagineux mais possèdent d'importantes industries de trituration de produits originaires d'autres États membres. En particulier, au cours des dernières années, les Pays-Bas sont le second État de l'Union en matière de trituration de graines oléagineuses (16% de la trituration communautaire en 2000), derrière l'Allemagne (29%).

Ainsi, les versements du FEOGA-garantie en faveur des États membres sont depuis 1992 plus représentatifs de leur production de graines oléagineuses.

#### Grandes cultures – Graphiques 6



Unité : millions d'euros

Grandes Cultures – Tableau 5 – Taux d'évolution annuel 2002/1991 du soutien communautaire pour les grandes cultures (en%)

	Taux d'évolution annuel
Irlande	26,4%
Royaume-Uni	12,2%
Espagne	8,7%
Allemagne	8,5%
Danemark	7,8%
Grèce	6,9%
<b>UE</b>	<b>6,5%</b>
France	6,3%
Portugal	4,1%
Italie	2,6%
Pays-Bas	-8,0%
Belgique	-9,8%

Source : Commission Européenne – MAAPAR

Au total, pour l'ensemble des produits de *grandes cultures*, la France et l'Allemagne sont les deux principaux pays bénéficiaires des dépenses du FEOGA-garantie sur la période 1990-2002 : plus de la moitié des dépenses attribuées à l'ensemble des quinze États membres en 2002. Depuis 1990, la part relative de la France s'est globalement stabilisée autour de 30%<sup>9</sup> et celle de l'Allemagne, stable jusqu'en 2001, a ensuite augmenté de trois points en 2002 (24%).

La substitution entre les aides directes et indirectes, instaurée par la réforme de 92, qui a engendré une croissance de 6,5% en moyenne par an des dépenses de l'Union européenne dans ce secteur entre 1991 et 2002, a été très variable selon les États membres. La France bénéficie d'une progression proche de la moyenne européenne, inférieure à celles du Royaume-Uni et de l'Allemagne mais avec un écart moins prononcé que pour les seules céréales.

---

<sup>9</sup> A l'exception de 1993 où cette part s'est ponctuellement accrue fortement en raison du cumul des aides de l'ancien système avec celles de la nouvelle PAC.

## LE COTON

Le secteur du coton ne fait pas l'objet d'une Organisation Commune de Marché (OCM) spécifique. Un régime d'aide à la production, géré par le Comité de gestion des fibres, a cependant été instauré en 1981, lors de l'adhésion de la Grèce au sein de l'Union européenne<sup>10</sup>. Il est basé sur un mécanisme de "deficiency payments" et vise à soutenir le revenu des producteurs tout en assurant l'approvisionnement des industries de transformation au prix du marché mondial.

Depuis sa création, l'aide à la production, octroyée par tonne de coton non égrené, est accordée aux entreprises d'égrenage qui payent un prix minimal aux producteurs, fixé à 1 009,9 euros par tonne depuis la campagne 1995-1996. Les entreprises sont ainsi encouragées à acheter le coton produit au sein de l'Union européenne. L'aide est fixée périodiquement par la Commission, sur la base de l'écart entre :

- le "prix d'objectif" du coton non égrené, déterminé de façon à soutenir la production dans les régions du sud de l'Union, fixé à 1 063 euros par tonne depuis la campagne 1995-1996, et
- le prix constaté sur le marché mondial.

Il n'existe pas de prix d'intervention.

Outre l'aide à la production, une aide directe en faveur des petits producteurs (moins de 2,5 ha de coton) a été instaurée en 1989 puis supprimée lors de la campagne 1995-1996. Il s'agissait d'une aide forfaitaire à l'hectare, versée dans la limite d'une superficie maximale garantie de 73 043 ha.

A partir de la campagne 1987-1988, afin de mieux maîtriser la croissance de la production et les dépenses qui en résultaient, l'aide à la production a été limitée à une quantité maximale garantie (QMG) pour l'ensemble de l'UE (701 000 tonnes). Si la production dépassait la QMG, le prix d'objectif, et par conséquent le niveau de l'aide, était diminué en conséquence, l'abattement étant limité à 20%. La QMG était néanmoins très largement dépassée chaque année.

Fin 1993, le régime du coton subit une nouvelle modification : la QMG a été répartie en quantités nationales garanties (QNG) entre les deux États membres producteurs (Grèce et Espagne) en fonction de leur production moyenne au cours des trois campagnes consécutives 1990-1991, 1991-1992 et 1992-1993. En cas de dépassement de la QMG, des sanctions sont appliquées selon le principe de la coresponsabilité : par rapport au dispositif précédent, une réduction supplémentaire du prix d'objectif est effectuée pour l'État membre responsable du dépassement et l'ancienne limite de 20% est supprimée.

---

<sup>10</sup> Ce régime est fondé sur le protocole n°4 annexé à l'acte d'adhésion de la Grèce, modifié par le protocole n°14 joint à l'acte d'adhésion de l'Espagne et du Portugal.

Depuis la campagne 1995-1996 où une nouvelle réforme du régime est entrée en vigueur, la QMG de coton non égrené a été fixée à 1 031 000 t, avec des QNG égales à 782 000 t pour la Grèce et à 249 000 t pour l'Espagne<sup>11</sup>. Le mécanisme de stabilisateur des dépenses et de la production est renforcé : dans le cas où la somme des productions de l'Espagne et de la Grèce dépasse 1 031 000 t, la diminution du prix d'objectif dans le pays responsable est égale à la moitié du pourcentage de dépassement. Cette diminution peut être compensée par une majoration de l'aide si les dépenses communautaires en faveur du secteur sont inférieures à 770 millions d'euros et si le prix moyen mondial est supérieur à 302 euros par tonne ; cette majoration est néanmoins limitée par un double plafond puisque le montant de l'aide ne peut dépasser :

- celui qui existerait en l'absence de dépassement de la QMG de 1 031 000 t,
- celui calculé sur la base d'une quantité de 1 120 000 tonnes dont 850 000 t pour la Grèce et 270 000 tonnes pour l'Espagne.

En 2001, une nouvelle réforme est adoptée. Elle proroge le régime précédent, tout en y apportant certaines adaptations, notamment :

- une discipline budgétaire plus contraignante : si la production européenne totale est supérieure à 1 500 000 t, la réduction du prix d'objectif à hauteur de la moitié du pourcentage de dépassement est augmentée de deux points :
  - en Grèce, pour chaque tranche de 15 170 t complète ou partielle dont la production dépasse la QNG accrue de 356 000 t,
  - en Espagne, pour chaque tranche de 4 830 t complète ou partielle dont la production dépasse la QNG accrue de 113 000 t.
- l'introduction de dispositions agri-environnementales ; la Grèce et l'Espagne sont tenues de transmettre à la Commission, avant le 31 décembre 2004, un rapport sur la situation environnementale du secteur.

### **L'évolution des aides depuis 1990 dans l'Union européenne**

Les concours publics européens étant presque intégralement constitués des aides à la production, leur montant est déterminé par :

- les quantités produites, l'aide étant octroyée à la tonne de coton,
- le prix constaté sur le marché mondial, l'aide étant calculée sur la base de la différence entre le prix d'objectif et le prix mondial,
- l'importance du dépassement de la QMG européenne.

---

<sup>11</sup> Une QNG de 1 500 tonnes a, toutefois, été instituée "dans chacun des autres États membres". Parmi eux, le Portugal est le seul producteur et sa production de coton non égrené est estimée à 1 274 tonnes pour la campagne 2003-2004.

Coton – Tableau 1 – Dépenses du FEOGA-garantie pour le coton dans l'Union européenne

	1992	1996	1999	2000	2001	2002	02/01
Aides indirectes	742,1	740,0	903,2	854,7	733,4	804,1	9,6%
Aides directes *	17,0	22,8					//
<b>TOTAL</b>	<b>759,1</b>	<b>762,8</b>	<b>903,2</b>	<b>854,7</b>	<b>733,4</b>	<b>804,1</b>	<b>9,6%</b>

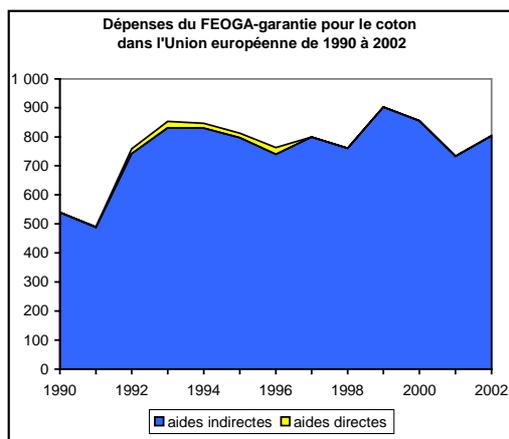
\*Il s'agit des aides en faveur des petits producteurs de coton (cf §1)

Unité : millions d'euros

Source : MAAPAR – Commission Européenne

Pour l'ensemble de l'Union européenne, les dépenses communautaires en faveur du coton ont sensiblement augmenté en 1992 (+ 55% par rapport à 1991 ; cf. graphique 1), puis se sont, depuis lors, relativement stabilisées suite aux différentes réformes du régime qui se sont succédées entre 1993 et 2001. Toutefois, la légère baisse des dépenses constatée entre 1994 et 1996 doit être reliée avec la sécheresse survenue en Espagne, provoquant une diminution sensible de la production. Depuis 1997, les dépenses communautaires s'élèvent en moyenne à 810 millions d'euros, niveau supérieur à la limite de 770 millions fixée par la réforme de 1995 en dessous de laquelle le montant de l'aide peut être majorée (cf. introduction de ce chapitre).

Coton – Graphique 1 – Dépenses du FEOGA-garantie pour le coton dans l'UE de 1990 à 2002



Unité : millions d'euros

Source : MAAPAR – Commission Européenne

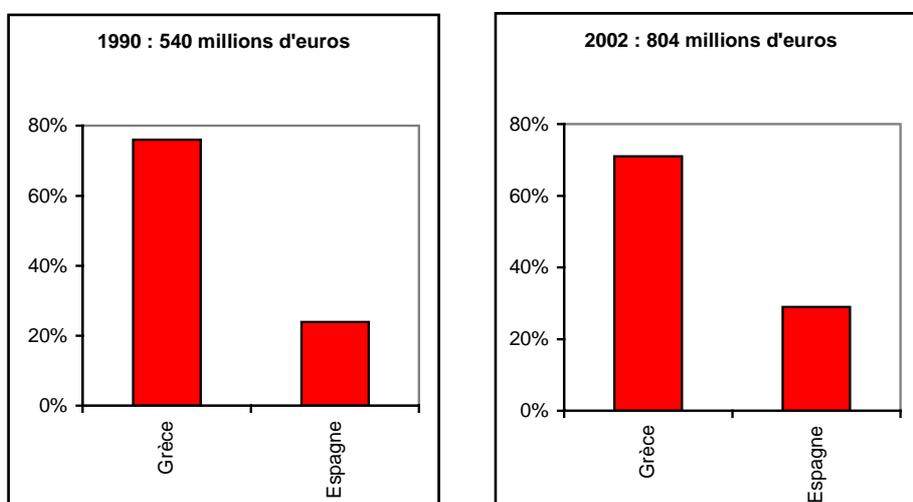
Les quantités produites au sein de l'Union européenne se sont cependant stabilisées depuis quelques années, aussi bien en Espagne qu'en Grèce, même si elles dépassent largement la QMG. Pour la campagne 2003-2004, la production estimée de coton non égrené est de 1 225 518 t pour la Grèce et de 384 384 t pour l'Espagne, chacun de ces États membres dépassant de plus de 50% sa QNG ; ainsi que le prévoit la réforme du régime en 2001, la réduction provisoire du prix d'objectif est de 62% pour la Grèce et de 60% pour l'Espagne.

### Les pays bénéficiaires

La Grèce et l'Espagne sont les deux bénéficiaires exclusifs du soutien du FEOGA-garantie en faveur de ce secteur : en 2002, ces deux pays reçoivent respectivement 71% et 29% de l'ensemble des aides communautaires (cf. graphique 2). Cette répartition est relativement proche de celle de la QMG (76% pour la Grèce et 24% pour l'Espagne).

Au cours de la décennie 1990, la part de ces deux États dans les dépenses pour le coton est peu fluctuante, à l'exception des années 1994 à 1996 où 90% en moyenne du soutien communautaire a été versé à la Grèce. Ces années ont été en effet marquées par une forte sécheresse en Espagne dont le niveau de la production a été affecté de façon significative.

*Coton – Graphique 2 – Dépenses communautaires pour le coton : parts des États membres*



Source : MAAPAR – Commission Européenne

## LES FRUITS ET LÉGUMES

Le soutien communautaire aux fruits et légumes regroupe les dépenses du FEOGA-garantie pour les produits couverts par trois OCM différentes, celle des fruits et légumes frais, celle des fruits et légumes transformés et celle de la banane. Cette dernière a été instaurée en 1993 et les deux premières ont été profondément réformées en 1996 et modifiées en dernier lieu fin 2000.

Le secteur des fruits et légumes frais subit de nombreuses crises périodiques : les récoltes sont en effet soumises aux aléas climatiques et les produits sont périssables. Ainsi, le recours au retrait, possibilité offerte aux producteurs, dans certaines conditions de marché, de ne pas mettre en vente une partie de la production, a été jusqu'en 1996 une mesure essentielle du soutien du marché. Cependant, si ce dispositif visait à empêcher des fortes chutes des prix de la production, des dérives ont été observées, les retraits devenant un "débouché du frais" et posant des problèmes environnementaux. C'est pourquoi la réforme de 1996 a choisi de limiter la part des fruits et légumes mis en retrait.

Cette réforme a également donné des moyens financiers nouveaux aux organisations de producteurs, les fonds opérationnels, afin d'accélérer l'adaptation du secteur des fruits et légumes et de promouvoir une gestion davantage axée sur le respect de l'environnement. Ainsi, toutes les organisations de producteurs *reconnues*<sup>12</sup> peuvent, si elles le souhaitent, obtenir une aide financière de l'Union européenne en vue de la constitution d'un fonds opérationnel. Ces fonds, financés pour moitié par le FEOGA-garantie et pour moitié par les membres de l'organisation, sont destinés à financer les programmes opérationnels concernant la réduction des coûts de production, l'amélioration de la qualité des produits, le développement de leur mise en valeur commerciale, la promotion des produits auprès des consommateurs, la création de gammes de produits biologiques, etc... En outre, les programmes opérationnels doivent impérativement comprendre des mesures visant à développer des pratiques respectueuses de l'environnement.

Fin 2000, ce dispositif a été simplifié et est devenu plus incitatif en fixant un taux unique maximal de l'aide communautaire aux programmes opérationnels : 4,1% de la valeur de la production commercialisée par l'organisation de producteurs (OP). En effet, cette aide était auparavant limitée par un "double plafond" de 4,5% (4% avant 1999) de la valeur de la production commercialisée pour chaque OP, pour autant que le montant total de l'aide ne dépasse pas 2,5% de la production commercialisée par toutes les OP.

Les dépenses communautaires en faveur de l'ensemble des fruits et légumes se sont stabilisées à partir de 1996 et s'élèvent, depuis lors, à 1,5 milliard d'euros en moyenne par an ; les années précédentes avaient été affectées par des fluctuations significatives, notamment en 1993 et 1995 (cf. tableau 1 et graphique 1).

---

<sup>12</sup> Pour être reconnue, une organisation de producteurs (OP) doit présenter une taille minimale (nombre minimal de producteurs et chiffre d'affaires minimal) ; les producteurs doivent s'engager à commercialiser la totalité de leur production par l'intermédiaire de leur OP et celle-ci doit promouvoir des techniques de production et de gestion des déchets respectueuses de l'environnement.

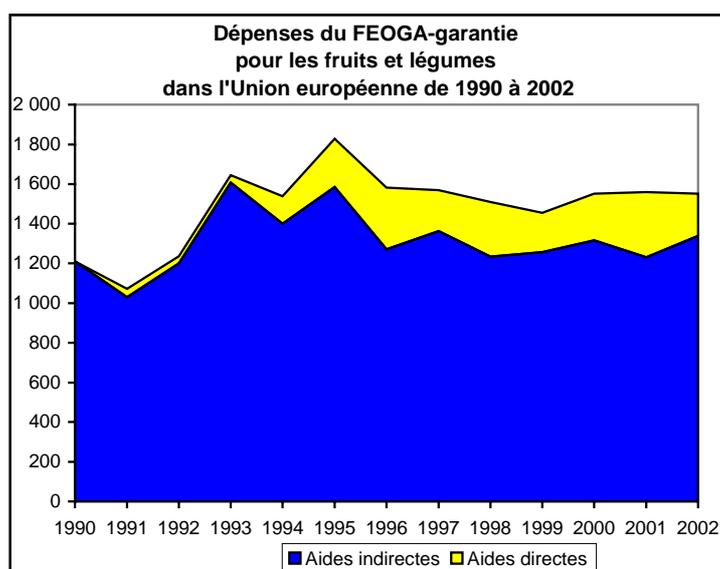
*Fruits et légumes – Tableau 1 – Dépenses du FEOGA-garantie pour les fruits et légumes dans l'Union européenne*

	1991	1993	1994	1995	1999	2000	2001	2002	02/01
<b>Aides indirectes</b>	<b>1 028,6</b>	<b>1 606,5</b>	<b>1 400,9</b>	<b>1 584,9</b>	<b>1 256,3</b>	<b>1 316,7</b>	<b>1 231,8</b>	<b>1 338,9</b>	<b>8,7%</b>
Restitutions à l'exportation	94,8	187,5	216,7	239,4	40,3	46,2	50,8	46,5	-8,5%
Dépenses d'intervention	188,6	597,0	390,3	359,9	90,6	169,2	117,2	61,4	-47,6%
Aides à l'écoulement sur le marché intérieur	710,4	735,7	701,8	898,5	755,7	706,4	582,9	740,0	27,0%
Autres soutiens	34,7	86,3	92,0	87,1	369,7	394,9	480,9	491,0	2,1%
<i>dont fonds opérationnels</i>					256,4	270,2	343,6	388,7	13,1%
<b>Aides directes</b>	<b>43,1</b>	<b>37,1</b>	<b>138,4</b>	<b>243,2</b>	<b>198,1</b>	<b>234,4</b>	<b>326,7</b>	<b>212,3</b>	<b>-35,0%</b>
<b>Aides aux produits</b>		<b>4,1</b>	<b>138,2</b>	<b>115,7</b>	<b>177,7</b>	<b>234,4</b>	<b>326,7</b>	<b>212,3</b>	<b>-35,0%</b>
Aides à la productions de bananes		4,1	138,2	115,7	177,7	234,4	326,7	212,3	-35,0%
<b>Maîtrise de l'offre</b>	<b>43,1</b>	<b>33,0</b>	<b>0,2</b>	<b>127,5</b>	<b>20,4</b>				
Arrachage des vergers	43,1	33,0	0,2	127,5	20,4				
<b>Total</b>	<b>1 071,8</b>	<b>1 643,6</b>	<b>1 539,3</b>	<b>1 828,1</b>	<b>1 454,4</b>	<b>1 551,1</b>	<b>1 558,5</b>	<b>1 551,2</b>	<b>-0,5%</b>

Unité : millions d'euros

Source : MAAPAR – Commission Européenne

*Fruits et légumes – Graphique 1 – Dépenses du FEOGA-garantie pour les fruits et légumes dans l'Union européenne de 1990 à 2002.*



Unité : millions d'euros

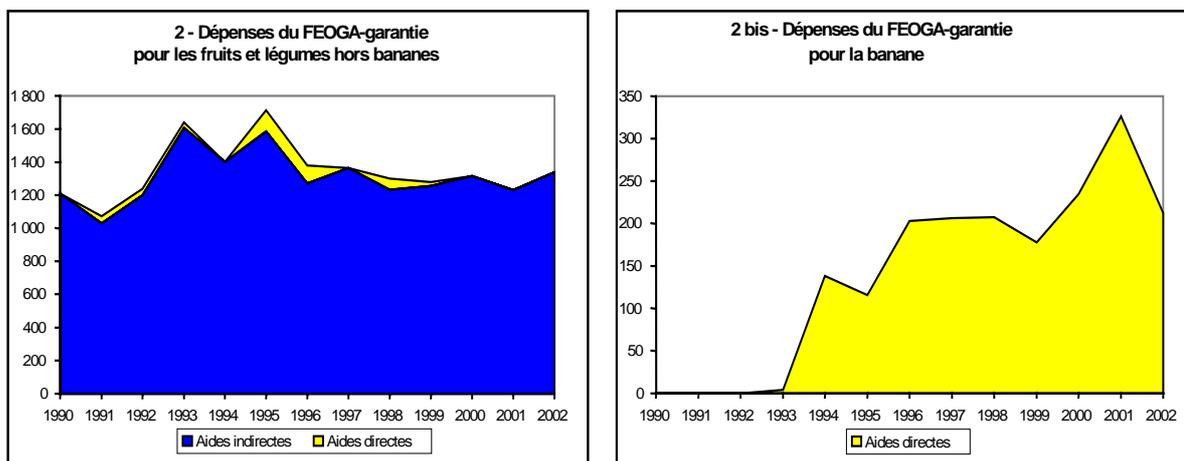
Source : MAAPAR – Commission Européenne

Les graphiques 2 et 2bis permettent de distinguer les dépenses de l'Union européenne relatives, d'une part, au secteur des fruits et légumes sans les bananes, et, d'autre part, au secteur de la banane dont l'OCM est spécifique et représente en moyenne 13% de l'ensemble du soutien sur la période 1994-2002.

Dans le premier cas, les dépenses communautaires sont en majorité constituées par des aides indirectes et leur relative stabilité depuis 1996 résulte principalement de deux effets en sens inverse : la baisse des dépenses d'intervention, à savoir celle des compensations financières de retrait décidée par la réforme de 1996, et l'accroissement continu, depuis 1998, des crédits alloués aux fonds opérationnels des organisations de producteurs.

Dans le second cas, les dépenses, exclusivement constituées d'aides directes à la production de bananes, sont fluctuantes : elles dépendent, en effet, de la situation du marché de ce produit, souvent affecté par une vive concurrence, et sont destinées à compenser les pertes de recettes dues à la baisse des cours.

*Fruits et légumes – Graphique 2 – Dépenses du FEOGA-garantie pour les fruits et légumes dans l'Union européenne de 1990 à 2002.*



Unité : millions d'euros

Source : MAAPAR – Commission Européenne

### L'évolution des aides indirectes depuis 1990 dans l'Union européenne

La part des aides indirectes dans l'ensemble du soutien communautaire aux fruits et légumes est largement prépondérante : elle s'établit à 98% en moyenne entre 1990 et 1993 et à 85% entre 1994 et 2002. Ce recul s'explique par la création d'aides directes dans le cadre de la mise en place de l'OCM banane en 1993.

Le soutien indirect a connu de fortes augmentations entre 1991 et 1993, puis en 1995, avant de se stabiliser autour de 1,3 milliard d'euros sur la période 1996-2002.

Les *restitutions à l'exportation* sont relativement faibles et fluctuantes, représentant entre 3,2% et 15,5% des aides indirectes depuis 1990. L'Union européenne n'est pas structurellement excédentaire pour la plupart des fruits et légumes et ne favorise donc pas leur exportation : les taux de restitution sont donc peu élevés. Ce mode de soutien augmente, toutefois, entre 1992 et 1995 où il atteint son maximum (240 millions d'euros), avant de devenir très limité à partir de 1996 en conséquence des accords de l'OMC qui imposent une limitation des exportations subventionnées tant en valeur qu'en volume.

Les *dépenses d'intervention* sont exclusivement constituées des compensations financières pour les retraits de fruits et légumes. Elles sont relativement importantes jusqu'en 1997, leur part dans l'ensemble du soutien indirect s'établissant en moyenne à près de 23% sur les sept premières années de la dernière décennie. En effet, avant 1997, le recours aux retraits était un instrument essentiel de la politique de soutien aux fruits et légumes frais : il devenait quasi systématique chaque année. En particulier, les compensations financières ont atteint en 1993 leur niveau le plus élevé de la décennie en raison d'une campagne particulièrement excédentaire, notamment

en pommes et en pêches<sup>13</sup>. A partir de 1997, la part de la production de fruits et légumes mise en retrait baisse progressivement suite à la réforme de 1996, et les dépenses d'intervention deviennent moins importantes.

Les *aides à l'écoulement sur le marché intérieur* représentent la majeure partie du soutien indirect (entre 46% et 71% selon les années sur la période 1990-2002). Elles sont constituées d'aides à la production de produits transformés (à base de tomates, de fruits et de raisins secs) et d'aides à la transformation d'agrumes. Elles ont atteint leur maximum en 1995, s'élevant à près de 900 millions d'euros et augmentant de 28% par rapport à l'année précédente en raison de la progression des aides à la production de produits transformés.

Le financement communautaire des fonds opérationnels est apparu en 1998. Depuis lors, il ne cesse d'augmenter et s'élève, en 2002, à 389 millions d'euros, représentant 29% du soutien indirect. En effet, les organisations de producteurs sont incitées à recourir aux aides financées dans le cadre de ces fonds, notamment depuis la modification de l'OCM simplifiant le dispositif à partir de décembre 2000.

### **L'évolution des aides directes depuis 1990 dans l'Union européenne**

Les aides directes aux fruits et légumes concernent, pour l'essentiel, celles attribuées au secteur de la banane, suite à la mise en place de l'OCM en 1993.

Les aides communautaires en faveur du secteur de la *banane* sont exclusivement constituées d'aides directes destinées à compenser les pertes dues à la baisse des cours. Ainsi, en 1995 et 1996, le prix de la banane sur le marché communautaire s'est effondré en raison, notamment, d'un déséquilibre notable entre l'offre et la demande ; ainsi, les versements d'aides compensatoires aux producteurs ont atteint plus de 200 millions d'euros en 1996 et 1997<sup>14</sup>, au lieu de 115 millions en 1995. Puis, après une amélioration en 1998, le marché s'est à nouveau détérioré en 1999, et surtout en 2000, conduisant l'Union européenne à revaloriser fortement l'aide compensatoire : les subventions liées à ce produit progressent ainsi de 32% en 2000 par rapport à 1999 et de 39% en 2001 par rapport à 2000. La dégradation du marché a résulté d'une conjoncture défavorable au plan communautaire à laquelle se sont ajoutées de nombreuses fraudes à l'importation, mises à jour courant 2000, saturant davantage le marché européen. En revanche, durant l'année 2001, les cours se sont nettement améliorés, atteignant, voire dépassant, les plus hauts cours constatés au cours des quatre années antérieures. Cette meilleure situation de marché, dans un contexte d'une réduction de la production, s'est traduite par une forte diminution de l'aide compensatoire en 2002 ; les paiements se sont ainsi établis à 212 millions d'euros, ce qui représente un repli de 35% par rapport à 2001.

Les aides directes aux autres *fruits et légumes* concernent des subventions liées à la maîtrise de l'offre (reconversion des vergers). Elles atteignent, néanmoins, des niveaux significatifs en 1995, 1996 et 1998, où elles représentent respectivement 52%, 35% et 24% de l'ensemble des aides directes. Avant 1995, les actions relatives à l'assainissement de la production communautaire étaient limitées ; ensuite, les arrachages de pommiers, de poiriers, de pêchers et de nectariniers se sont effectués de façon ponctuelle mais significative. En outre, suite à l'abolition du régime transitoire prévu par l'acte d'adhésion de l'Espagne, un programme

<sup>13</sup> Le recours au retrait a surtout été important en Grèce, pour les pêches, mais il a aussi été notable en Italie, en France, et, dans une moindre mesure, en Espagne.

<sup>14</sup> En effet, l'aide compensatoire relative à l'année n est versée aux producteurs tous les 2 mois sous forme d'avances auxquelles s'ajoute un solde payé au mois de juin de l'année (n+1). Ainsi, la prise en compte de la situation du marché dans le calcul de l'aide compensatoire se traduit par des versements intervenant principalement l'année suivante.

d'arrachage et de rénovation du verger est entré en vigueur, pour 3 ans, en France et en Grèce en 1995 (et en Italie en 1997) de manière à permettre la restructuration du secteur des fruits et légumes frais. En effet, la suppression, au 1er janvier 1993, du mécanisme de compensation dans les échanges entre l'Espagne et les États membres a entraîné des répercussions sur l'ensemble du secteur communautaire des fruits et légumes avec des conséquences particulièrement importantes pour la France, la Grèce et l'Italie.

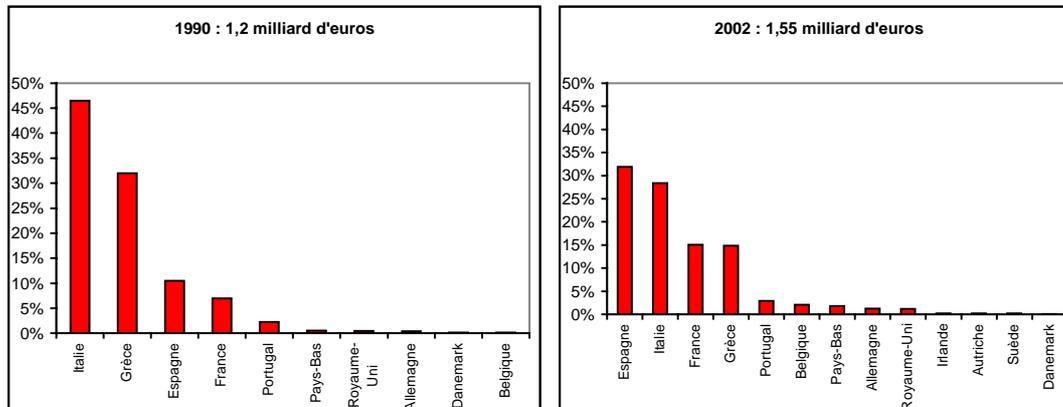
Depuis 2000, aucune dépense n'a été consacrée à la maîtrise de l'offre, le programme d'aide communautaire à l'assainissement de la production de 1998 n'ayant pas connu de renouvellement.

### Les pays bénéficiaires

Les principaux pays bénéficiaires du soutien communautaire en faveur des fruits et légumes sont les États du sud de l'Union (Espagne, Italie, Grèce) et la France, qui ont reçu, à eux quatre, 92% des aides du FEOGA-garantie en moyenne sur la période 1990-2002.

Comme le montre le graphique 3, l'Espagne occupe, en 2002, la première position (32%), suivie de l'Italie (28,4%), puis de la France et de la Grèce (15% chacun). Au début de la décennie 90, la situation était différente, l'Italie occupant la première place (42% en 1990-1991), devant la Grèce (31%), l'Espagne (13%) et la France (7,5%).

*Fruits et légumes – Graphique 3 – Dépenses communautaires pour les fruits et légumes : part des États membres*



En effet, avant 1995, l'Italie, premier producteur de fruits et légumes de l'Union européenne, obtenait les aides à la production de produits transformés les plus importantes, notamment pour les produits à base de tomates et pour les agrumes.

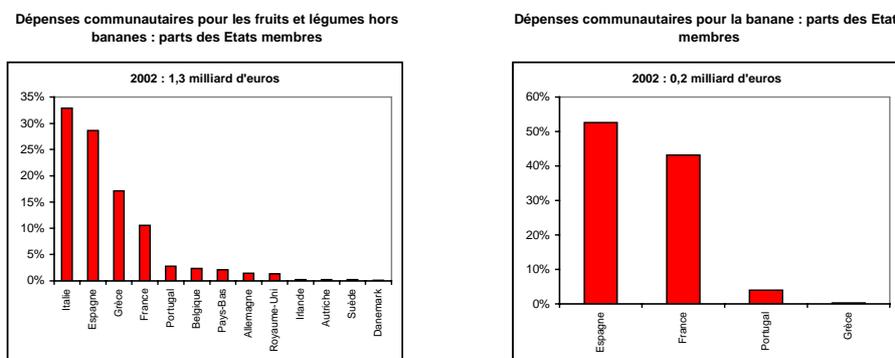
La Grèce était caractérisée par l'utilisation la plus forte des opérations de retrait, suivie de l'Italie et de la France, qui utilisaient cette possibilité de façon importante. En outre, la Grèce a la particularité de bénéficier de dépenses relativement importantes d'aides à la production de produits transformés à base de raisins secs.

A partir du milieu des années 90, l'Espagne, premier producteur de fruits et légumes de l'Union<sup>15</sup>, devient le premier pays bénéficiaire dans ce secteur ; la part des dépenses communautaires qui lui étaient attribuées au sein de l'Union ne cessait en effet de progresser depuis son adhésion en 1986. Cette évolution s'explique principalement par les points suivants :

- la création en 1994 d'aides compensatoires à la banane suite à la mise en place de l'OCM en 1993, dont l'Espagne est le principal bénéficiaire,
- l'utilisation importante des dépenses allouées aux fonds opérationnels,
- une baisse des dépenses pour retrait de fruits et légumes, de plus forte ampleur en Italie à partir de 1994 et en Grèce à partir de 1996 que dans les autres États,
- l'importance des montants à partir de 1993-1994 des aides pour les fruits à coque dont l'Espagne est quasiment le seul bénéficiaire de l'Union,
- des aides à la production de produits transformés significatives depuis le début de la dernière décennie en Espagne, notamment celles à la transformation d'agrumes (toutefois moins élevées qu'en Italie pour la plupart des années).

Par ailleurs, le graphique 4 permet d'illustrer que l'Italie est le premier bénéficiaire, devant l'Espagne, la Grèce et la France lorsqu'on considère la filière des fruits et légumes sans les bananes. L'Espagne puis la France sont en effet les deux producteurs essentiels de bananes au sein de l'Union européenne, les quantités éligibles à l'aide étant fixées à 420 000 tonnes pour les bananes canariennes et à 369 000 tonnes pour les bananes antillaises ; les deux États reçoivent ainsi respectivement 52,6% et 43,1%, en 2002, de l'ensemble du soutien européen dans ce secteur (cf. graphique 4 bis).

*Fruits et légumes – Graphique 4 – Dépenses communautaires pour les fruits et légumes : parts des États membres*



Source : MAAPAR – Commission Européenne

<sup>15</sup> A l'exception de l'année 2000 où l'Espagne est le second producteur, derrière l'Italie. La valeur de la production espagnole représente, en moyenne depuis 1995, 26% de celle de l'ensemble des États membres.

## L'HUILE D'OLIVE

L'Organisation Commune de Marché (OCM) dans le secteur de l'huile d'olive est entrée en vigueur en 1966 et reposait alors sur :

1. *un régime aux frontières ;*

2. *des interventions sur les marchés, telles que :*

- des mesures de stockage public et privé,
- des aides à la consommation ; versées aux industriels conditionneurs d'huile d'olive, elles étaient destinées à favoriser la consommation de ce produit au niveau communautaire, en le rendant plus compétitif sur le marché mondial face à la concurrence des huiles produites à partir de graines oléagineuses,
- des restitutions à la production de certaines conserves, pour faciliter l'écoulement de l'huile d'olive dans l'industrie de la conserverie.

3. *une aide à la production*, accordée par tonne d'huile d'olive produite dans l'Union, avec pour objectif d'assurer un revenu équitable pour les producteurs. A partir de 1988, l'aide est limitée à une quantité maximale garantie (QMG) pour l'ensemble de l'Union européenne.

Depuis les accords de l'OMC en 1995, les importations sont taxées par l'application d'un tarif fixe et les exportations subventionnées par des restitutions sont limitées ; depuis octobre 1998, les restitutions sont fixées à zéro, le marché ne justifiant plus leur mise en œuvre.

La réforme de l'OCM de 1998 a considérablement modifié les mécanismes d'intervention. A partir du 1er novembre 1998, l'intervention sous forme de stockage public et l'aide à la consommation ont été supprimées. L'aide directe à la production a été répartie entre États membres en quantités nationales garanties (QNG), ce qui a permis de stabiliser les dépenses ; dans une perspective de réduction de l'offre, elle est limitée aux seules plantations existantes avant le 1er mai 1998. En outre, la QMG a été augmentée. En Espagne, la QNG est la plus élevée de l'Union, s'établissant à 760 027 tonnes, contre 543 164 tonnes en Italie et 419 529 tonnes en Grèce. En 2001, le régime a été prorogé jusqu'à la fin de la campagne 2003-2004.

Pour l'ensemble de l'Union européenne, les dépenses communautaires en faveur de l'huile d'olive s'élèvent en 2002 à 2,3 milliards d'euros (cf. tableau 1 et graphique 1). Jusqu'en 1997, elles ont connu de fortes variations annuelles mais se sont depuis lors relativement stabilisées et sont en quasi-totalité constituées des aides directes à la production.

*Huile d'olive – Tableau 1 – Dépenses du FEOGA-garantie pour l'huile d'olive dans l'Union européenne*

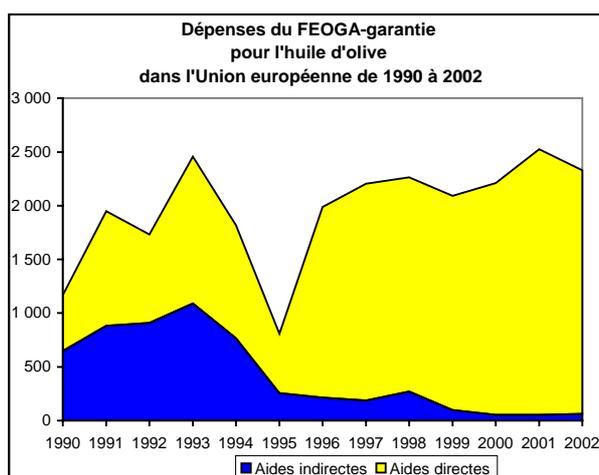
	1990	1994	1995	1996	1999	2000	2001	2002	02/01
<b>Aides indirectes</b>	<b>647,1</b>	<b>766,3</b>	<b>257,0</b>	<b>214,2</b>	<b>99,0</b>	<b>53,8</b>	<b>54,8</b>	<b>60,9</b>	<b>11,1%</b>
Restitutions à l'exportation	134,9	52,8	38,2	59,2	2,5	0,2	0,1	0,1	0,0%
Dépenses d'intervention	-25,7	36,0	-95,0	0,0	-17,9	-8,6	-1,4	9,5	//
Autres soutiens	538,0	677,6	313,8	155,0	114,4	62,2	56,1	51,3	-8,6%
<i>dont aides à la consommation</i>	<i>457,5</i>	<i>613,3</i>	<i>263,2</i>	<i>112,6</i>	<i>58,5</i>	<i>19,6</i>	<i>0,2</i>	<i>0,0</i>	<i>//</i>
<i>Autres*</i>	<i>80,4</i>	<i>64,3</i>	<i>50,6</i>	<i>42,4</i>	<i>55,9</i>	<i>42,6</i>	<i>55,9</i>	<i>51,3</i>	<i>-8,1%</i>
<b>Aides directes</b>	<b>520,9</b>	<b>1 051,9</b>	<b>550,1</b>	<b>1 774,1</b>	<b>1 992,7</b>	<b>2 156,2</b>	<b>2 468,8</b>	<b>2 268,5</b>	<b>-8,1%</b>
<b>Total</b>	<b>1 168,0</b>	<b>1 818,2</b>	<b>807,1</b>	<b>1 988,3</b>	<b>2 091,7</b>	<b>2 210,0</b>	<b>2 523,6</b>	<b>2 329,4</b>	<b>-7,7%</b>

\* Il s'agit essentiellement des restitutions à la production de certaines conserves ainsi que le financement d'actions en rapport avec l'amélioration de la qualité de l'huile d'olive.

Unité : millions d'euros

Source : MAAPAR – Commission Européenne

*Huile d'olive – Graphique 1 – Dépenses du FEOGA-garantie pour l'huile d'olive dans l'Union européenne*



Unité : millions d'euros

Source : MAAPAR – Commission Européenne

### **L'évolution des aides indirectes depuis 1993 dans l'Union européenne**

Le montant des aides indirectes de soutien du marché, qui avait globalement augmenté au début de la dernière décennie, passant de 647 millions d'euros en 1990 à plus d'un milliard en 1993, a sensiblement diminué en 1994 (- 30%) et 1995 (- 66%) ; il s'est alors établi jusqu'en 1998 autour de 220 millions d'euros puis a de nouveau reculé en 1999 pour atteindre depuis un niveau très faible. Au total, 2,6% des dépenses du FEOGA-garantie en faveur de l'huile d'olive sont constitués d'aides indirectes en 2002, contre 50% en 1990-1991.

Cette évolution est la conséquence de la réduction des aides à la consommation, puis de leur suppression conformément à la réforme de l'OCM. Jusqu'en 1998, ces aides représentaient 50% à 80% de l'ensemble du soutien indirect, et même la totalité en 1995.

En outre, l'évolution des restitutions à l'exportation a également contribué à cette diminution globale puisque celles-ci, qui représentaient 21% des aides indirectes en 1990, se sont nettement réduites au cours de la dernière décennie et sont nulles depuis 1999. En effet, depuis octobre 1998, les restitutions sont fixées à zéro, la Commission ayant constaté que le niveau des exportations était indépendant de l'octroi de restitutions. Le mécanisme de restitutions à l'exportation est néanmoins maintenu.

Au cours de la décennie 90, les dépenses d'intervention pour le stockage sont relativement peu élevées, à l'exception de 1993. Entre 1995 et 1998, la bonne situation du marché a permis d'éviter de nouvelles interventions. En outre, d'importantes quantités stockées ont été vendues, à un prix sensiblement apprécié, ce qui s'est traduit par des versements au FEOGA de sommes trop perçues (cf. montants négatifs du tableau 1). Depuis 1998, l'intervention sous forme de stockage public a été supprimée dans le cadre de la nouvelle OCM.

Ainsi, en 2002, les aides indirectes ne sont quasiment plus constituées que par les dépenses retracées dans le poste "autres" (cf. tableau 1), à savoir les restitutions à la production de certaines conserves et le financement d'actions en rapport avec l'amélioration de la qualité de l'huile d'olive.

### **L'évolution des aides directes depuis 1990 dans l'Union européenne**

Les aides directes sont exclusivement constituées de l'aide à la production, par tonne d'huile d'olive.

Entre la première moitié de la décennie 1990 et la période 1997-2002, les montants en cause ont, globalement, fortement progressé. Cette évolution résulte, en effet, de l'augmentation de la production communautaire depuis la campagne 1996, notamment celle de l'Espagne qui a doublé entre les récoltes de 1994 et de 1997. En conséquence, la QMG européenne a été augmentée, lors de la réforme de l'OCM de 1998.

Depuis 1996, les aides directes sont largement prépondérantes dans l'ensemble du soutien au secteur, s'établissant en moyenne autour de 2,1 milliards d'euros entre 1997 et 2002. Leur masse financière était, en valeur absolue et en part relative, moins importante au cours des années antérieures et très fluctuantes. Elles avaient notamment diminué de plus de la moitié en 1995 par rapport à l'année précédente, s'élevant à 550 millions d'euros, en raison d'une forte baisse de la production espagnole consécutive à une sécheresse.

### **Les pays bénéficiaires**

L'Espagne, l'Italie et la Grèce sont les principaux pays producteurs d'huile d'olive et reçoivent la quasi-totalité du soutien du FEOGA-garantie en faveur de ce secteur (cf. graphique 2). Etant le premier producteur d'huile d'olive en quantité, l'Espagne est donc le premier bénéficiaire de l'aide à la production, dont le montant est fonction des quantités produites. Cela étant, l'Italie est le premier producteur d'huile d'olive de l'UE en valeur, depuis le début des années 1990, à une ou deux exceptions près.

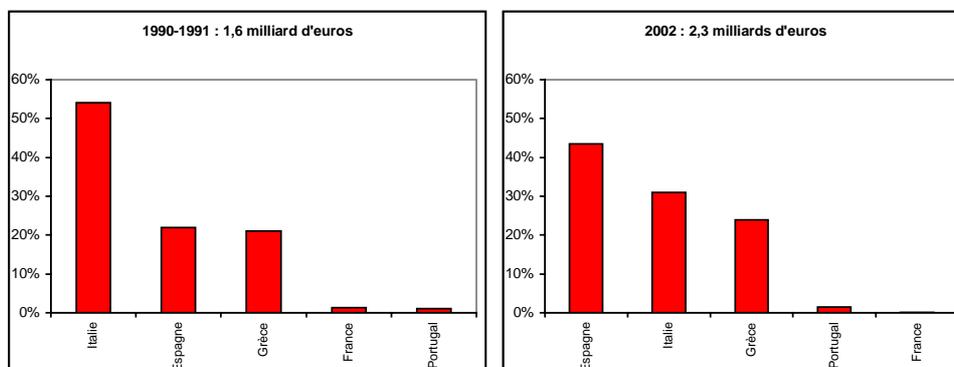
La répartition du soutien entre États membres a cependant évolué au cours de la dernière décennie.

Jusqu'au début de la décennie 90, période au cours de laquelle les dépenses du FEOGA-garantie étaient constituées en particulier d'aides à la consommation et d'aides à la production, l'Italie

était le premier pays bénéficiaire du soutien communautaire, recevant en 1990-1991 plus de 50% des dépenses au sein de l'Union. Dans le même temps, les aides communautaires accordées à l'Espagne augmentaient progressivement en valeur absolue et en part relative, depuis son entrée dans l'Union européenne en 1986. Puis, entre 1995 et 1997, les parts relatives des aides communautaires reçues par l'Italie et par l'Espagne varient sensiblement, en sens inverse en raison des variations de production (en volume).

A partir de 1998, suite à la réforme de l'OCM, la part de chacun des trois principaux bénéficiaires (Espagne, Italie et Grèce) dans les dépenses communautaires est relativement stable. L'Espagne occupe la première place, suite à l'augmentation du volume de sa production : la part des aides qui lui sont attribuées s'établit à environ 44,4% entre 1998 et 2002 contre 30,5% pour l'Italie et 23% pour la Grèce qui sont respectivement les deuxième et troisième producteurs.

*Huile d'olive – Graphique 2 – Dépenses communautaires pour l'huile d'olive : parts des États membres*



Source : MAAPAR – Commission Européenne

## LE TABAC

L'Organisation Commune de Marché (OCM) dans le secteur du tabac est entrée en vigueur en 1970. Elle a été profondément réformée en 1992 puis en 1998.

Dès son instauration, l'OCM a eu pour objectifs de préserver le revenu des producteurs ainsi que de réduire les excédents en orientant la production vers des variétés répondant à la demande, tout en maintenant la production et la population dans les zones de plantations défavorisées. En outre, l'OCM a dû préserver les débouchés des producteurs de tabac de l'Union européenne contre les importations, soumises à des droits peu élevés, voire nuls pour les États ACP.

Le régime du tabac s'est alors appuyé sur un système de primes à la production (par kg de tabac brut en feuilles), versées aux producteurs via les transformateurs et calculées de manière à compenser la différence entre les prix payés sur le marché mondial pour des variétés en situation de concurrence avec celles cultivées au sein de l'Union. Des restitutions à l'exportation et des interventions sur les marchés ont également été nécessaires avant la réforme de 1992 afin que les excédents, sans débouchés immédiats sur le marché, puissent être soit exportés au prix du marché mondial, soit temporairement stockés (et dans certains cas, détruits).

En 1988, l'augmentation rapide des dépenses budgétaires a entraîné la mise en place de dispositifs de stabilisateurs sous la forme de quantités maximales garanties (QMG). Tout dépassement de 1% de la QMG impliquait une réduction des primes à la production dans la même proportion. Les diminutions de prime s'appliquaient à l'ensemble de la récolte de l'année, et non au seul volume en dépassement.

Cependant, le secteur du tabac connaissait de nombreux problèmes :

- le régime ne permettait pas d'assurer la préférence communautaire, le prix du tabac importé restant inférieur au prix de revient communautaire ;
- la mise à l'intervention du tabac présentait certains dysfonctionnements : destiné initialement à garantir le revenu du producteur en cas de difficultés ponctuelles, ce dispositif devenait, pour certaines variétés, un mécanisme permanent pour l'écoulement des quantités produites, représentant le quart, le tiers, voire la moitié des quantités annuelles produites ;
- les systèmes de contrôles mis en place par les États membres se sont révélés inefficaces à éviter certaines fraudes ;
- le mécanisme des QMG n'a pu entraver la dérive budgétaire.

La **réforme de 1992**, applicable à partir de la récolte 1993, a introduit les principales innovations suivantes :

- le montant de la prime a été fixé par groupes de variétés, constitués selon le mode de séchage, et non plus pour chacune des 34 variétés cultivées. Un complément de prime a cependant été institué puisque ce dispositif entraînait une diminution importante de la prime pour les variétés cultivées dans les pays d'Europe du nord (Allemagne, Belgique, France et Autriche après son adhésion) ;

- la QMG de 390 000 tonnes a été remplacée par un seuil de garantie global et maximal de 370 000 tonnes pour la récolte 1993 et de 350 000 tonnes pour les récoltes suivantes. Ce seuil de garantie a été réparti, par État membre, en quotas de production, distribués aux entreprises de transformation ou aux producteurs. Aucune prime n'est versée pour les quantités excédentaires ;
- les mesures d'intervention et de restitutions ont été supprimées.

La **réforme de 1998**, applicable à partir de la récolte 1999, approfondit celle de 1992.

Le principe d'une aide au produit est conservé et tient compte de la qualité du tabac. La prime accordée à chaque producteur comporte une part fixe (versée pour tout kg de tabac répondant aux normes minimales de qualité) et une part variable (égale au plus à 45% de la prime de base, versée proportionnellement à la valeur commerciale du tabac).

Une plus grande flexibilité dans la gestion des quotas est également introduite et un programme de rachat de quotas (soit par d'autres producteurs, soit par la Commission) encadre le dispositif de reconversion des producteurs de tabac qui décident de sortir du secteur.

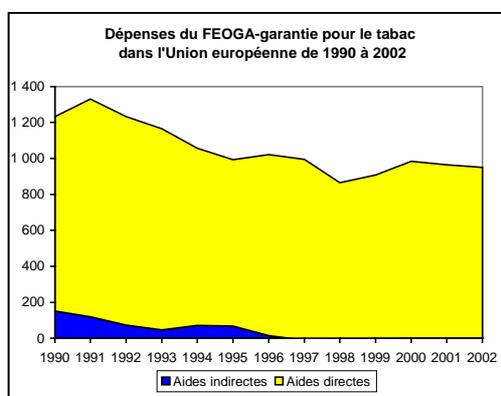
*Tabac – Tableau 1 – Dépenses du FEOGA-garantie pour le tabac dans l'Union européenne*

	1991	1993	1997	1998	2000	2001	2002	02/01
<b>Aides indirectes</b>	<b>119,1</b>	<b>46,4</b>	<b>-10,5</b>	<b>-5,0</b>	<b>-0,2</b>	<b>0,4</b>	<b>-0,4</b>	//
Restitutions à l'exportation	65,3	36,2	-2,7					//
Dépenses d'intervention	53,8	-17,7	-4,1					//
Autres soutiens		27,8	-3,7	-5,0	-0,2	0,4	-0,4	//
<b>Aides directes</b>	<b>1 210,5</b>	<b>1 118,8</b>	<b>1 005,3</b>	<b>871,2</b>	<b>984,9</b>	<b>964,0</b>	<b>951,8</b>	<b>-1,3%</b>
Prime tabac	1 210,5	1 118,8	1 005,3	871,2	984,9	964,0	951,8	-1,3%
<b>Total</b>	<b>1 329,6</b>	<b>1 165,1</b>	<b>994,8</b>	<b>866,2</b>	<b>984,7</b>	<b>964,4</b>	<b>951,4</b>	<b>-1,3%</b>

*Unité : millions d'euros*

Source : MAAPAR – Commission Européenne

*Tabac – Graphique 1 – Dépenses du FEOGA-garantie pour le tabac dans l'UE de 1990 à 2002*



*Unité : millions d'euros*

Source : MAAPAR – Commission Européenne

Pour l'ensemble de l'Union européenne, les dépenses communautaires en faveur du tabac s'élèvent en 2002 à 951 millions d'euros (cf. tableau 1 et graphique 1). Elles sont relativement stables depuis l'entrée en vigueur de la réforme de 1998, (applicable à compter de la récolte 1999), après avoir sensiblement diminué au cours de la décennie 1990 (- 4,3% en moyenne par an entre 1990 et 1998). Cette tendance s'explique principalement par une diminution des quantités produites, en raison de l'application du régime des quotas, et par la suppression des mécanismes de restitutions à l'exportation et d'interventions sur les marchés sous forme de stockage.

Les aides directes à la production de tabac sont largement prépondérantes puisqu'elles représentent en moyenne 93% de l'ensemble du soutien au secteur entre 1990 et 1995 et elles en constituent depuis lors la totalité.

### **L'évolution des aides indirectes depuis 1990 dans l'Union européenne**

Tout au long de la décennie 1990, pour l'ensemble de l'Union, les aides indirectes ont été minoritaires dans l'ensemble du soutien du FEOGA-garantie pour le tabac. En 1990, elles s'établissaient à 150 millions d'euros, soit 12% de l'ensemble des dépenses communautaires au secteur. Elles ont ensuite sensiblement diminué jusqu'en 1996, où elles ne représentaient plus que 1% des dépenses. Depuis 1997, les aides indirectes sont inexistantes, leur montant étant devenu négatif<sup>16</sup> ou nul. En effet, la réforme de 1992 a supprimé les mécanismes de restitutions à l'exportation et d'interventions sur les marchés. Le versement de restitutions a cependant été assuré jusqu'en 1995, au titre des exportations de tabacs récoltés avant 1993.

### **L'évolution des aides directes depuis 1990 dans l'Union européenne**

L'analyse de l'évolution annuelle des aides directes doit être interprétée avec prudence, le versement de la prime à la production de tabac pouvant s'échelonner sur plusieurs années. En effet, le dispositif en vigueur avant 1992 prévoyait que la prime ne pouvait être versée qu'à partir du moment où le tabac était vendu ou exporté, ce qui pouvait prendre plusieurs années. Des avances sur primes étaient également versées et le solde éventuel versé plusieurs années plus tard. Depuis 1999, les paiements sont répartis sur deux exercices budgétaires du FEOGA.

Avant 1992, les dépenses communautaires augmentaient fortement : entre 1987 et 1991, elles se sont accrues de 65% alors que les dépenses communautaires pour l'ensemble des produits progressaient de 41%. Les causes étaient variées : augmentation des quantités produites, augmentation du montant unitaire de la prime, transfert de variétés de tabac et progression des aides indirectes.

Avec l'instauration des quotas, puis leur baisse (réforme de 1992), le montant des aides directes s'est ensuite réduit (- 28% entre 1991 et 1998).

Depuis l'entrée en vigueur de la deuxième réforme de l'OCM en 1999, les aides directes se sont stabilisées aux alentours de 953 millions d'euros.

---

<sup>16</sup> Les dépenses négatives signifient que certaines sommes ont été reversées au FEOGA, du fait notamment de plus-values réalisés sur les ventes de stocks d'intervention.

## Les pays bénéficiaires

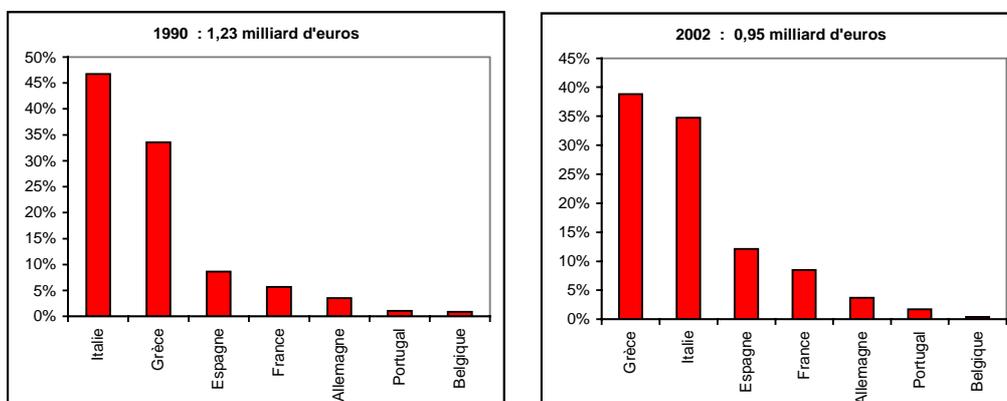
La Grèce et l'Italie sont les principaux pays bénéficiaires du soutien communautaire en faveur du tabac : en moyenne sur la période 1990-2002, ces pays ont reçu 77% de l'ensemble du soutien bénéficiant aux quinze États membres (cf. graphique 2). Cette prépondérance reflète l'importance de leur contribution à la production de tabac dans l'Union européenne : la Grèce et l'Italie sont les deux principaux pays producteurs (74% de la valeur de la production européenne en 2002 dont 45% pour la Grèce et 29% pour l'Italie<sup>17</sup>). Les bénéficiaires des aides sont ensuite l'Espagne et la France, et, dans une moindre mesure, l'Allemagne, le Portugal et la Belgique.

Au début de la décennie 1990, l'Italie occupait la première place, recevant 47% du soutien en moyenne entre 1990 et 1992, contre 35% pour la Grèce. Les dépenses communautaires dans le secteur du tabac se sont fortement réduites en Italie, beaucoup plus qu'en Grèce, où elles ont même connu une augmentation sensible en 1993. La réforme de 1992 a, en effet, instauré des mesures de reconversion de certaines variétés en vue d'une meilleure adaptation au marché ; la Grèce a alors reconverti une partie de sa production, qui s'était fortement développée, vers des variétés pour lesquelles la demande et le montant de la prime étaient plus élevés.

Ainsi, depuis l'entrée en vigueur de la réforme de 1992, (applicable à compter de la récolte 1993), la Grèce est le premier bénéficiaire des dépenses du FEOGA-garantie pour le tabac (39% en 2002 des crédits attribués aux quinze États membres), suivie de l'Italie (35% en 2002).

L'importance de la part des deux principaux pays producteurs (Grèce et Italie) dans l'ensemble du soutien au secteur a cependant diminué de près de sept points entre 1990 et 2002, au profit des autres pays producteurs.

*Tabac – Graphique 2 – Dépenses communautaire pour le tabac : parts des États*



Source : MAAPAR – Commission Européenne

<sup>17</sup> Ces trois parts ont peu évolué au cours des dix dernières années. Cela étant, en Italie, les quantités produites et les quotas de production sont un peu plus importants qu'en Grèce.

## LE SUCRE

L'Organisation Commune de Marché (OCM) dans le secteur du sucre est entrée en vigueur en 1968. Depuis sa création, elle repose principalement sur un régime aux frontières, sur un système de quotas de production (de sucre, d'isoglucose et d'inuline) et s'appuyait sur un dispositif d'aides au stockage jusqu'en 2001, date à laquelle une réforme de l'OCM a été adoptée. L'équilibre du marché communautaire est assuré par une gestion rigoureuse de la production et des exportations, avec une maîtrise des coûts budgétaires.

Le système de quotas de production participe, sous forme non budgétaire, au soutien du secteur, en assurant la maîtrise de la production et la garantie du prix du produit. En effet, les quotas, ventilés en deux parties (A et B) et établis pour chaque État membre, sont les quantités maximales bénéficiant de la garantie de prix et d'écoulement : au quota A correspond une garantie de 98% du prix d'intervention ; s'y ajoute le quota B, pour lequel la garantie s'établit entre 60,5% et 68% du prix d'intervention selon les années. Ils assurent l'approvisionnement du marché intérieur et la part des sucres des quotas qui excède la consommation de l'Union européenne est exportée vers les pays tiers avec restitutions. Le sucre hors quota (sucre C) est en revanche exporté sans restitutions.

A partir de la campagne 1995-1996, date d'entrée en vigueur des accords de l'OMC signés à Marrakech, il était prévu de réduire le volume des exportations agricoles subventionnées de 21% et le budget qui leur était dédié de 36% sur 6 ans. Des reports de quantité ont cependant été accordés jusqu'en 1999-2000 et la diminution des quantités exportées subventionnées a été notable depuis la campagne 2000-2001 grâce au système du déclassement du sucre du quota en sucre hors quota. Ces engagements ne comprennent pas les quantités de sucre exportées avec restitutions à un niveau équivalent aux quantités importées des pays ACP et de l'Inde, dans la limite de 1,6 million de tonnes.

L'OCM sucre se caractérise par une spécificité : des cotisations à la production supportées à 60% par les planteurs et 40% par les fabricants financent les restitutions à l'exportation (à l'exception de celles relatives aux sucres en provenance des pays ACP et de l'Inde, à la charge du FEOGA-garantie). En outre, des cotisations de stockage prélevées sur les fabricants de sucre (qui les répercutaient sur leur clients) couvraient jusqu'en 2001 les frais de stockage.

En 2001, une nouvelle OCM a été adoptée, qui reconduit pour cinq ans les grands principes de l'OCM précédente, notamment le régime des quotas de production, réduits de 115 000 tonnes. La modification la plus importante a concerné la suppression du régime de l'aide au stockage, et, par conséquent, des cotisations de stockage.

### L'évolution des aides depuis 1990 dans l'Union européenne

*Remarque importante : dans les concours publics à l'agriculture, le soutien du FEOGA-garantie est enregistré en net, c'est-à-dire déduction faite des versements des États membres à ce fonds, au titre de taxes ou de prélèvements divers. Dans le cas de la filière sucrière, les cotisations à la production et de stockage, qui traduisent la responsabilité financière des producteurs, sont versées au budget général de l'Union européenne et non au FEOGA-garantie. Elles ne sont donc pas déduites des dépenses communautaires à la filière présentées dans le tableau 2.*

*Sucre –Tableau 1 – Cotisations à la production et au stockage de sucre et d'isoglucose dans l'ensemble de l'Union européenne entre 1995 et 2002*

1995	1996	1997	1998	1998	2000	2001	2002
1 316,4	1 213,7	1 114,0	1 070,1	1 203,6	1 196,8	840,0	770,9

Unité : millions d'euros

Source : MAAPAR – Commission Européenne

Pour l'ensemble de l'Union européenne, les dépenses du FEOGA-garantie en faveur de la filière sucrière ont subi depuis 1990 des variations plus ou moins sensibles (cf. tableau 2 et graphique 1). Elles sont en effet exclusivement constituées d'aides indirectes (pour l'essentiel des restitutions à l'exportation et, dans une moindre mesure, des dépenses d'intervention jusqu'en 2001), qui fluctuent en fonction du niveau du prix du marché mondial et du volume des exportations subventionnées.

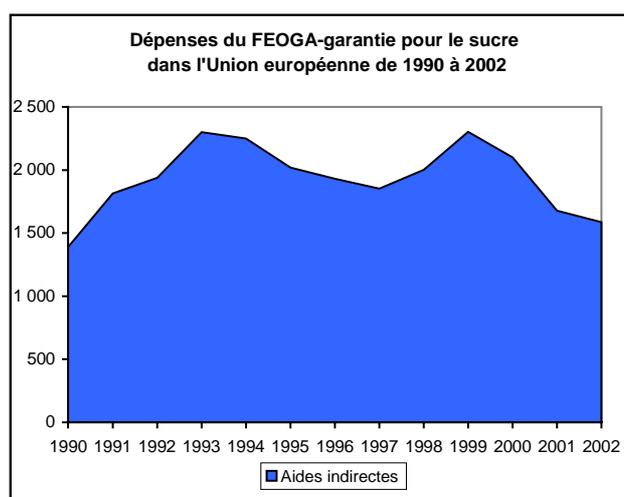
*Sucre –Tableau 2 – Dépenses du FEOGA-garantie pour le sucre dans l'Union européenne*

	1990	1993	1994	1995	1999	2001	2002	02/01
<b>Aides indirectes</b>	<b>1 388,3</b>	<b>2 300,7</b>	<b>2 248,4</b>	<b>2 019,5</b>	<b>2 303,1</b>	<b>1 676,8</b>	<b>1 586,5</b>	<b>-5,4%</b>
Restitutions à l'exportation	925,9	1 643,4	1 564,3	1 500,5	1 781,4	1 188,0	1 358,5	14,4%
Dépenses d'intervention	383,3	501,7	551,0	398,7	342,8	281,3	16,5	-94,1%
Aides à l'écoulement sur le marché intérieur	10,9	16,9	17,6	15,0	11,2	16,0	13,7	-14,4%
Autres soutiens*	68,1	138,6	115,5	105,3	167,7	191,5	197,8	3,3%
<b>Total</b>	<b>1 388,3</b>	<b>2 300,7</b>	<b>2 248,4</b>	<b>2 019,5</b>	<b>2 303,1</b>	<b>1 676,8</b>	<b>1 586,5</b>	<b>-5,4%</b>

Unité : millions d'euros

Source : MAAPAR – Commission Européenne

*Sucre – graphique 1 – Dépenses du FEOGA-garantie pour le sucre dans l'Union européenne de 1990 à 2002*



Unité : millions d'euros

Source : MAAPAR – Commission Européenne

Au cours des douze dernières années, le poids financier des restitutions à l'exportation dans l'ensemble du soutien est globalement croissant, passant de 69% en moyenne entre 1990 et 1994 à 75% entre 1995 et 2001 et à près de 86% en 2002.

Au sein de l'ensemble des produits agricoles, le sucre bénéficie au cours des dernières années, avec les produits laitiers, des montants les plus importants de restitutions à l'exportation : près de 40% du total des produits agricoles en 2002 (39% pour les produits laitiers) au lieu de 12% en 1990. En effet, les restitutions à l'exportation de céréales et de viande bovine ont été considérablement réduites depuis le milieu de la décennie 1990, en conséquence de la diminution des prix de soutien à ces produits décidée dans le cadre de la réforme de la PAC de 1992.

Le graphique 1 montre que l'ensemble du soutien communautaire au secteur sucrier a fortement augmenté, en valeur absolue, de 1990 (1,4 milliard d'euros) à 1999 (2,3 milliards d'euros).

Le montant des restitutions à l'exportation était particulièrement faible en 1990 : en effet, les quantités exportées avec subventions ont été, cette année-là, inférieures à la moyenne observée de 1985 à 1989 et le taux de l'aide a été particulièrement réduit en raison de la fermeté des cours mondiaux. Ensuite, au cours de la décennie 90, le montant des restitutions est en moyenne plus élevé : le volume des exportations subventionnées s'est globalement stabilisé à un niveau supérieur et, en dépit de certaines fluctuations, l'évolution du cours mondial a été orientée à la baisse, en conséquence d'une offre mondiale excédentaire.

En revanche, le soutien total du FEOGA-garantie a ensuite sensiblement reculé, notamment en 2001 où le montant des restitutions à l'exportation s'est réduit de 27% par rapport à 2000. D'une part, le niveau du prix du marché mondial s'est amélioré en raison notamment de productions mondiales moins abondantes, et, d'autre part, le volume des exportations subventionnées a été réduit conformément aux engagements pris par l'Union européenne dans le cadre de l'OMC (déclassement de 498 800 tonnes de sucre du quota en sucre hors quota<sup>18</sup>). En outre, la réduction de 115 000 tonnes des quotas de production décidée dans le cadre de la réforme de l'OCM de 2001 a été un facteur supplémentaire de baisse des restitutions.

En 2002, l'ensemble du soutien communautaire s'élève à 1,6 milliard d'euros et recule donc à nouveau (- 5%) essentiellement en raison de la réduction considérable des dépenses d'intervention, amorcée en 2001, suite à la suppression, au 1er juillet 2001, du régime d'aide au stockage. Les dépenses d'intervention sont alors, en 2002, très faibles.

### **Les pays bénéficiaires**

Les parts du soutien communautaire au sucre attribuées à chacun des principaux États membres bénéficiaires dans ce secteur, à savoir la France, l'Allemagne, la Belgique, et les Pays-Bas<sup>19</sup>, connaissent souvent de fortes variations annuelles (cf. graphique 2). Par exemple, la part des Pays-Bas est passée de 34% en 1990 à 7,5% en 1991 et celle de la France de 15,6% en 1995 à 34% en 1997.

Ces variations très marquées s'expliquent en partie par les changements de zones de transit des sucres exportés, puisque les restitutions à l'exportation sont imputées au pays dans lequel les formalités de dédouanement sont effectuées.

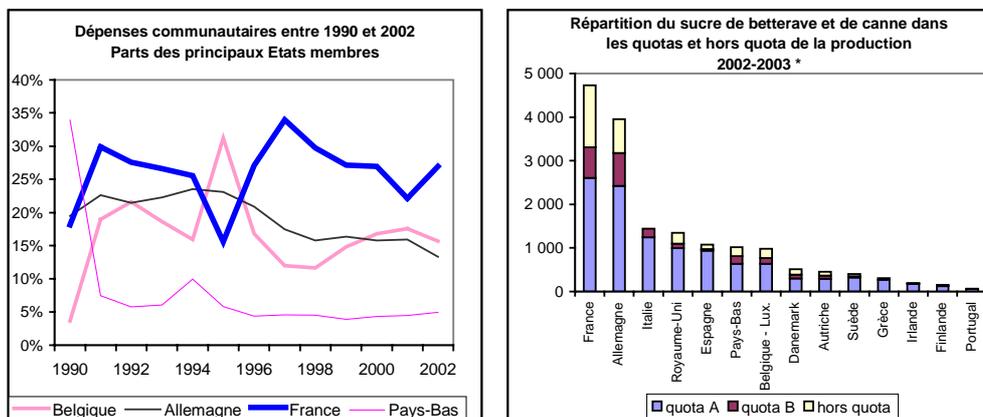
---

<sup>18</sup> Pour la campagne 2002-2003, un nouveau déclassement de 862 475 tonnes a été décidé ; son impact sur le montant des restitutions à l'exportation sera enregistré dans les dépenses du FEOGA de 2003.

<sup>19</sup> Seulement en 1990 pour les Pays-Bas.

En particulier, 11% et 13% des restitutions à l'exportation de l'ensemble de l'UE sont imputables respectivement à la Belgique et aux Pays-Bas qui, pourtant, ne représentent respectivement que 2,5% et 7% de la valeur de production de l'ensemble du secteur agricole (en 2002). Cette situation s'explique par l'importance des ports d'Anvers et de Rotterdam comme point de passage pour les exportations de produits agricoles provenant d'autres États membres.

*Sucre – Graphique 2 – Dépenses communautaires pour le sucre entre 1990 et 2002*



Source : MAAPAR – Commission Européenne

*note : la répartition des quotas de production a été faite après déclassement de 862 475 tonnes de sucre, intervenu lors de la campagne 2002-2003.  
\* Chiffres provisoires.*

Source : FIRS

En 1990, les Pays-Bas ont reçu 34% des aides communautaires à la filière sucrière, essentiellement des restitutions à l'exportation, mais, à partir de 1991, ceux-ci n'exportent plus qu'une part relativement modeste de sucre, la Belgique prenant le relais en devenant le second exportateur, derrière la France. L'année 1995 fait exception : une partie importante des exportations françaises vers les pays tiers ont transité par la Belgique qui a alors reçu les plus fortes restitutions à l'exportation de l'Union (40%).

A l'exception de 1995, la France est le premier bénéficiaire du soutien communautaire dans ce secteur. En effet, premier pays producteur de sucre de l'Union, avec le quota de production le plus élevé (cf. graphique 2 bis), la France est en général le premier exportateur. Au cours de la dernière décennie, elle reçoit en moyenne, non seulement les restitutions à l'exportation les plus importantes de l'Union, mais aussi les plus fortes dépenses d'intervention dans la première moitié de la décennie 1990. En 2002, la part du soutien communautaire qui lui est attribué s'établit à 27%.

L'Allemagne, second producteur de sucre de l'Union européenne, a reçu au cours de la période 1990-2002 des aides relativement importantes pour ce secteur. La part des aides versées, la deuxième de l'Union jusqu'en 1999, a néanmoins diminué au cours de la seconde moitié de la décennie 1990, passant de 22,3% en moyenne sur 1991-1996 à 13,3% en 2002. Celle-ci se situe alors au troisième rang communautaire derrière la Belgique depuis 2000.

## LE VIN ET LES PRODUITS DE LA VITICULTURE

Alors que l'OCM couvre l'ensemble du marché viti-vinicole, les dépenses du FEOGA-garantie concernent essentiellement les vins courants (vins de table et vins de pays) dont l'offre est structurellement excédentaire, induisant ainsi d'importantes dépenses d'intervention, alors que les vins de qualité trouvent plus aisément des débouchés. La réglementation prévoit également des dispositions pour d'autres produits tels que les jus et moûts de raisin, les raisins frais autres que de table ou les vinaigres de vins.

L'OCM a connu deux modifications profondes, en 1987 et en 1999 dans le cadre d'Agenda 2000. Celle de 1987, effectuée dans un contexte d'excédents systématiques, avait pour objectif de réduire la production de vins courants pour l'adapter à une consommation en baisse constante. Elle s'est traduite, d'une part, par des campagnes de distillation des vins excédentaires, et d'autre part, par un dispositif de prime à l'abandon définitif (arrachage) des superficies plantées en vigne et de limitation de nouvelles plantations. La production ayant sensiblement diminué grâce aux actions menées, les dépenses communautaires aux produits viti-vinicoles, bien qu'encore très fluctuantes, connaissent, entre 1990 et 1999, une légère baisse dans l'ensemble des États membres (- 1,8% en moyenne par an entre 1990 et 1999).

La réforme de l'OCM de 1999, entrée en vigueur le 1er août 2000, rompt avec celle de 1987 dont la politique mettait l'accent sur des restrictions quantitatives et n'était plus adaptée aux besoins d'un secteur déjà fortement restructuré. La nouvelle OCM n'a donc plus comme objectif principal l'élimination des vins de table excédentaires, mais celui d'assurer la compétitivité de l'offre en terme de qualité face à une concurrence internationale, notamment australienne, en plein développement. La réforme a, d'une part, simplifié les mécanismes de marché, en particulier en rationalisant les différents types de distillation ; se voulant moins interventionniste sur les marchés, elle a notamment supprimé le dispositif de distillation obligatoire des excédents de vins de table et a instauré une distillation, facultative et volontaire, en cas de perturbations exceptionnelles du marché dues à d'importants excédents et/ou à des problèmes de qualité. D'autre part, un instrument de restructuration et de reconversion des vignobles a été créé afin d'orienter la production vers des débouchés plus rémunérateurs.

Entre 1999 et 2002, face à la concurrence des produits étrangers, à l'augmentation des rendements et à la baisse tendancielle de la consommation de vins courants - consommation qui reste inférieure à la production - l'Union européenne connaît une nouvelle crise de surproduction provoquant un accroissement des dépenses communautaires de près de 15% en moyenne par an. Au total, les dépenses de l'UE en faveur du secteur viti-vinicole s'élèvent, en 2002, à 924 millions d'euros. Ce montant exclut cependant le coût important du dispositif européen de restructuration du vignoble, outil fondamental de la réforme ; en effet, les dépenses relatives à cette mesure (360 millions d'euros en 2001 et 424 millions en 2002) ne sont pas retracées dans cet article, qui concerne les seules dépenses en faveur des marchés agricoles (cf. note 1).

Vin – Tableau 1

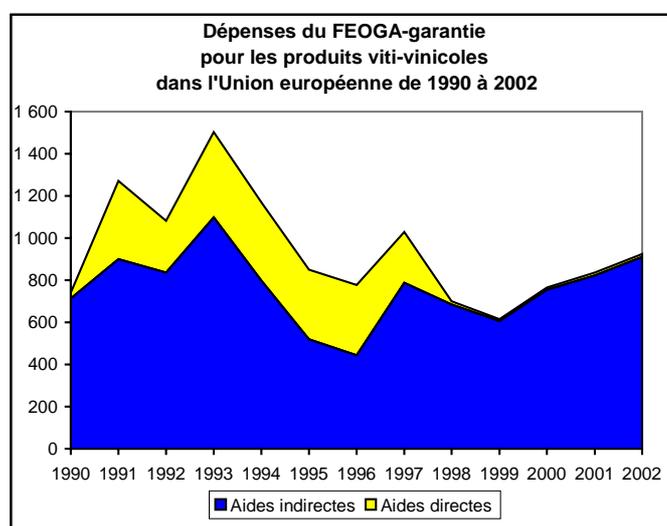
	1992	1993	1996	1997	1999	2000	2001	2002	02/01
<b>Aides indirectes</b>	<b>836,4</b>	<b>1 099,6</b>	<b>444,2</b>	<b>787,8</b>	<b>605,8</b>	<b>755,7</b>	<b>823,7</b>	<b>910,4</b>	<b>10,5%</b>
Restitutions à l'exportation	77,3	100,2	40,7	59,8	27,4	21,6	22,3	23,7	6,3%
Dépenses d'intervention	630,8	831,6	255,8	565,3	418,6	547,4	656,2	750,5	14,4%
Autres soutiens	128,3	167,7	147,7	162,7	159,8	186,7	145,2	136,2	-6,2%
<b>Aides directes</b>	<b>245,5</b>	<b>403,8</b>	<b>333,1</b>	<b>242,2</b>	<b>8,9</b>	<b>9,5</b>	<b>12,1</b>	<b>14,0</b>	<b>15,7%</b>
Maîtrise de l'offre : arrachage des vignes	245,5	403,8	333,1	242,2	8,9	9,5	12,1	14,0	15,7%
<b>Total</b>	<b>1 081,8</b>	<b>1 503,3</b>	<b>777,3</b>	<b>1 030,0</b>	<b>614,7</b>	<b>765,2</b>	<b>835,8</b>	<b>924,4</b>	<b>10,6%</b>

Unité : millions d'euros

\* Sous ce libellé sont essentiellement répertoriées les aides à l'utilisation des moûts.

Source : MAAPAR – Commission Européenne

Vin – graphique 1



Unité : millions d'euros

Source : MAAPAR – Commission Européenne

### L'évolution des aides depuis 1990 dans l'Union européenne

Le soutien communautaire à la filière était constitué, entre 1990 et 1997, par des aides indirectes (73% en moyenne) et par les aides versées aux viticulteurs en contrepartie de l'abandon définitif de superficies plantées en vignes. Ces programmes d'arrachage de vignobles étaient, en effet, largement utilisés jusqu'en 1997 ; à partir de 1998, l'arrachage a été moindre et les aides indirectes représentent donc depuis lors la quasi totalité du soutien à la filière (cf. tableau 1).

Parmi les aides indirectes, les dépenses d'intervention représentent, entre 1990 et 2002, l'un des principaux modes de soutien au secteur viticole. En effet, jusqu'au 1er août 2000, la politique de l'OCM de 1987 avait axé sa priorité sur le retrait des excédents de vins de table au moyen de trois types de distillation dont une était obligatoire. En outre, les dépenses d'intervention incluent également la prise en charge des alcools issus des distillations obligatoires, le stockage privé des vins et moûts de raisin ainsi que la distillation des sous-produits de la vinification visant à améliorer la qualité du vin.

Du fait de nombreuses périodes de surproduction, le soutien communautaire a atteint, dans l'ensemble de l'Union, des sommes relativement élevées, notamment en 1993 où elles s'élevaient à 1,5 milliard d'euros, l'intervention et l'arrachage des vignobles étant cette année-là fortement utilisés.

Puis les années 1994 et 1995 ont été marquées par une situation équilibrée du marché de vins courants avec une production européenne exceptionnellement faible, notamment à la suite d'une sécheresse en Espagne et au Portugal. Les dépenses d'intervention ont alors connu une chute très nette (- 69% entre 1993 et 1996).

Pour faire face à la crise de surproduction qui a débuté en 2000, 7,67 millions d'hectolitres ont été ouverts à la distillation de crise lors de la campagne 2000-2001 et 8,25 pour celle de 2001-2002. Au total, en 2002, l'ensemble des dépenses d'intervention s'élèvent à 750 millions d'euros et augmentent ainsi de 37% par rapport à 2000.

Par ailleurs, il convient de noter que les aides indirectes sont, outre les dépenses d'intervention, constituées d'aides à l'utilisation des moûts, qui représentent entre 15% et 33% du soutien indirect selon les années, ainsi que de restitutions à l'exportation, peu élevées (entre 3% et 10%).

### **Les pays bénéficiaires**

Les principaux pays bénéficiaires du soutien communautaire aux vins courants sont l'Italie, l'Espagne et la France qui concentrent plus de 91% des aides tout au long de la période 1990-2002, les autres dépenses bénéficiant aux autres États du sud de l'Union (Grèce et Portugal) ainsi qu'à l'Allemagne (cf. graphique 2). L'Italie occupe la première position (35,9% en 2002), suivie de l'Espagne (31,7%) et de la France (25,8%). La place de l'Italie s'explique par le fait que le pays a non seulement recours fortement à l'intervention mais reçoit également, au sein de l'Union, la majeure partie des aides à l'utilisation des moûts<sup>20</sup>.

Cette situation est à relier avec le fait que :

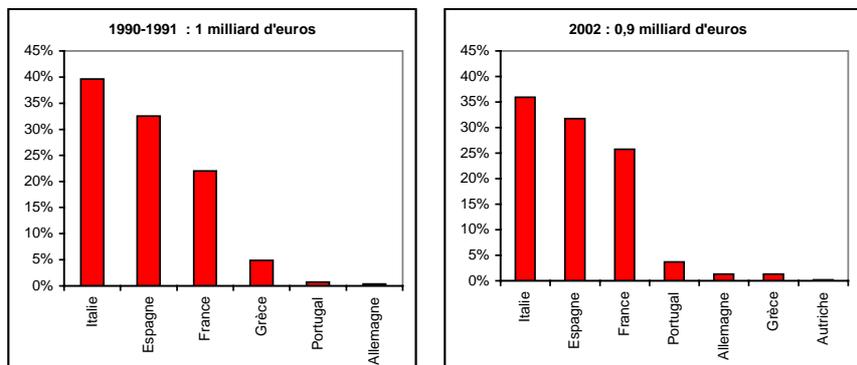
- ces trois pays occupent la plus grande superficie viti-vinicole de l'Union européenne : celle-ci s'élève à environ 3,3 millions d'hectares ces dernières années dont près de 86% se trouvent en Espagne (1,13), en France (0,87) et en Italie (0,83) ;
- ces trois pays sont les principaux producteurs de vins de table : le volume de la production de vins de table était de 89 millions d'hectolitres dans l'Union européenne dont 43,5% en Italie, 24,7% en France et 23,6% en Espagne<sup>21</sup>.

<sup>20</sup> A l'exception de 2001 où l'Italie, qui bénéficie de 32% des aides du FEOGA-garantie, est devancée par l'Espagne (36%).

<sup>21</sup> Rappelons cependant que la France est le premier producteur, en valeur, de vins de l'Union européenne (cf. chapitre I) puisque la production de vins de qualité y est plus importante que dans les autres États membres. Ainsi, sur une production de 58 millions d'hectolitres en 2002 (contre environ 55 millions en Italie), près de la moitié est consacrée aux vins d'appellation d'origine (contre moins d'un quart en Italie).

## Vin – Graphique 2

Dépenses communautaires pour les produits viti-vinicoles : parts des Etats membres



Source : MAAPAR – Commission Européenne

Concernant les seules dépenses d'intervention, l'Espagne est, au cours des dernières années (en particulier en 2001) la premier bénéficiaire de l'Union. En effet, l'Espagne a utilisé davantage la distillation que les autres États membres, en particulier la distillation pour l'alcool de bouche qui remplace, suite à la réforme de l'OCM de 1999, la distillation préventive. Son mode de fonctionnement est particulièrement attractif en Espagne en raison du prix proposé dans l'ensemble de l'Union qui se trouve être équivalent voire supérieur au prix de marché des vins de table espagnols<sup>22</sup>. Il permet, en outre, un accès à cette distillation dans les pays méridionaux (Espagne, Italie) plus rapide que dans les autres États membres. L'Espagne a ainsi souscrit des volumes importants pour cette distillation : 7,2 millions d'hectolitres lors de la campagne 2000-2001 (3,9 en Italie) et 6,9 lors de la campagne suivante. Ce pays n'a, en outre, pas jugé nécessaire d'utiliser le dispositif de distillation de crise ; ce dernier a été ouvert pour la France, l'Allemagne<sup>23</sup>, l'Italie et le Portugal.

<sup>22</sup> Ce n'est pas le cas dans les autres États membres.

<sup>23</sup> Pour l'Allemagne, la distillation de crise a été ouverte lors de la campagne 2000-2001 mais pas lors de la campagne 2001-2002.

## LE LAIT ET LES PRODUITS LAITIERS

Au cours des années 1970 et de la première moitié des années 1980, la production laitière, activité essentielle de l'agriculture européenne, connaissait un essor considérable entraînant des excédents et des stocks très élevés de beurre et de poudre de lait. Dans ce contexte, l'Organisation Commune de Marché (OCM) dans le secteur du lait et des produits laitiers a dû être modifiée plusieurs fois, notamment en 1984 avec l'instauration de quotas dans le but de maîtriser la production et les dépenses communautaires, qui augmentaient à un rythme soutenu. La mise en œuvre de ce régime de contingentement de la production s'est accompagnée d'un certain nombre de mesures, dont en particulier les programmes communautaires d'aides à la cessation d'activité, financièrement très ambitieux à partir de 1988 de manière à accélérer la restructuration de la filière.

Ainsi, l'ensemble des mesures de maîtrise de l'offre ont permis de stabiliser la production laitière et d'écouler les stocks d'intervention de beurre et de poudre de lait qui étaient jusqu'au début de l'année 1988 encore très importants. Dans le cas du beurre, une part importante des stocks a pu être résorbée par des ventes massives, à bas prix, pour l'alimentation animale et par des exportations vers l'Union soviétique ; ce déstockage a été financé par une avance financière faite par les États membres au budget communautaire.

Les dépenses de l'Union européenne dans l'ensemble des quinze États membres ont considérablement diminué entre 1984 et 2002, en particulier à partir de 1993 suite à la réduction sensible puis à la suppression des primes à la cessation d'activité ainsi qu'à la baisse des dépenses de soutien de marché.

En 2002, le soutien du FEOGA-Garantie en faveur du secteur laitier s'élève à 2,5 milliards d'euros pour l'ensemble de l'Union européenne ; il a donc été réduit de près de la moitié par rapport à 1984, mais, pour la première fois depuis 1993, il augmente par rapport à l'année précédente (+ 21,2%) en raison d'une dégradation de la situation du marché.

*Lait et produits laitiers – Tableau 1*  
*Dépenses du FEOGA-garantie pour les produits laitiers dans l'Union européenne*

	1982	1984	1990	1996	1997	1999	2000	2001	2002	02/01
<b>Aides indirectes</b>	<b>2 884,3</b>	<b>4 912,3</b>	<b>4 043,4</b>	<b>3 284,8</b>	<b>2 860,8</b>	<b>2 753,6</b>	<b>2 825,8</b>	<b>2 095,6</b>	<b>2 539,5</b>	<b>21,2%</b>
Restitutions à l'exportation	1 391,3	1 726,4	1 930,8	1 801,2	1 998,1	1 695,0	1 954,0	1 296,4	1 338,7	3,3%
Dépenses d'intervention*	306,7	1 606,0	1 081,6	292,9	149,7	302,4	-116,2	17,1	454,6	8,5% ?
Aides à l'écoulement sur le marché intérieur	1 598,3	2 210,0	1 358,1	1 374,2	1 273,1	1 264,2	1 157,0	939,9	904,8	-3,7%
Autres soutiens**	-412,1	-630,1	-327,1	-183,5	-560,1	-508,0	-169,0	-157,8	-158,6	-0,5%
<b>Aides directes</b>	<b>87,9</b>	<b>59,1</b>	<b>654,5</b>	<b>325,3</b>	<b>368,5</b>	<b>11,7</b>	<b>1,4</b>			//
Aides aux produits					15,6	0,7				//
Maîtrise de l'offre : aide à la cessation d'activité laitière	87,9	59,1	654,5	352,3	352,9	11,0	1,4			//
<b>Total</b>	<b>2 972,3</b>	<b>4 971,4</b>	<b>4 697,9</b>	<b>3 637,1</b>	<b>3 229,3</b>	<b>2 765,3</b>	<b>2 827,2</b>	<b>2 095,6</b>	<b>2 539,5</b>	<b>21,2%</b>

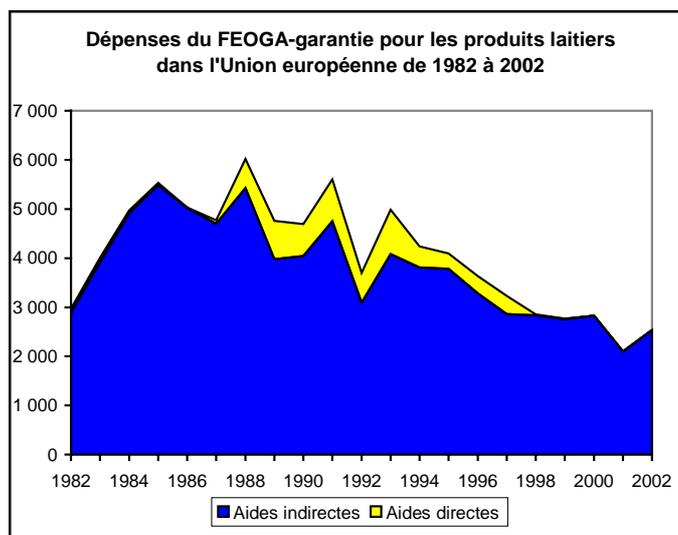
Unité : millions d'euros.

\* De 1990 à 1992, certaines sommes relativement importantes au titre de la dépréciation des stocks de divers produits (en particulier céréales, viande bovine et produits laitiers) n'ont pu être réparties par produits. Les montants concernant les céréales ne sont donc pas inclus dans ce tableau. Au total, les sommes concernées, tous produits confondus, s'élèvent à 1,4 milliard d'euros en 1990 et 0,8 milliard en 1991 et en 1992. Ces montants sont inclus dans les données globales, présentées dans les chapitres précédent

\*\* Il s'agit pour l'essentiel des prélèvements supportés par chaque producteur sur son dépassement de quota, comptabilisés en déduction des concours publics.

Source : MAAPAR – Commission Européenne

*Lait et produits laitiers – Graphique 1*



Source : MAAPAR – Commission Européenne

### **L'évolution des aides indirectes depuis 1982<sup>24</sup> dans l'Union européenne**

Les aides indirectes en faveur du secteur laitier, qui représentaient jusqu'en 1997 la majeure partie du soutien du FEOGA-garantie (87% en moyenne entre 1988 et 1997), en constituent depuis lors la totalité. Depuis 1985, elles ont cependant considérablement diminué (- 54% entre 1985 et 2002).

Les restitutions à l'exportation constituent l'un des principaux modes de soutien au marché des produits laitiers et connaissent souvent des évolutions annuelles de forte amplitude, en fonction des variations des cours mondiaux et des taux de change.

Après avoir atteint des niveaux élevés au cours de la deuxième moitié de la décennie 1980 et de la première moitié de la décennie 1990, elles connaissent en 1996 un repli significatif qui se poursuit les années suivantes. Cette situation résulte du recul des quantités exportées suite aux effets conjugués :

- de l'application, au 1er juillet 1995, des accords de Marrakech dans le cadre de l'OMC où l'Union européenne s'est engagée à respecter des limites en quantité et en valeur de ses exportations, ces limites étant progressivement réduites sur une période de 6 ans, et,
- de la contrepartie de la stricte régulation de l'offre qui a entraîné une perte importante de parts de marché par l'UE : celle-ci n'assurant plus que 22% de l'approvisionnement du marché mondial contre 47% pour l'Océanie alors que la situation était inverse en 1984.

<sup>24</sup>L'évolution du soutien communautaire en faveur du secteur laitier est présentée à compter de 1982 de manière à mesurer les conséquences budgétaires de l'instauration des quotas laitiers en 1984. Dans le cas des autres secteurs agricoles, l'analyse commence en 1990, afin de pouvoir apprécier les effets de la réforme de la PAC de 1992.

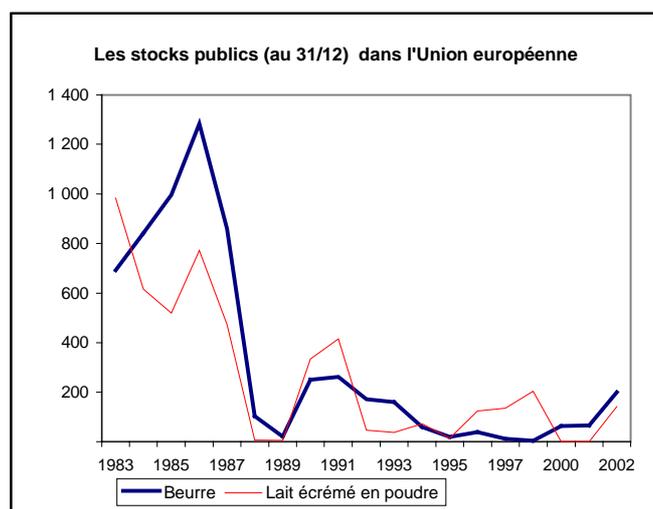
Le montant des restitutions est néanmoins élevé en 2000 (près de 2 milliards d'euros), étant supérieur de plus de 15% à celui de l'année précédente, suite à d'importantes quantités exportées de produits laitiers.

Puis, en 2001, elles reculent sensiblement (- 34%) pour se situer au niveau le plus faible de toute la dernière décennie, même si les restitutions restent encore prépondérantes dans l'ensemble des dépenses communautaires aux produits laitiers : avec 1,3 milliard d'euros, les restitutions à l'exportation représentent plus de 60% du soutien total. Face à la nette appréciation des prix du marché intérieur<sup>25</sup> provoquée par la forte demande mondiale, le taux de restitution a en effet été fortement réduit de manière à favoriser l'approvisionnement du marché communautaire. En revanche, l'offre a dépassé la demande mondiale à la fin de l'année 2001 et durant le premier semestre 2002, et la situation s'est dégradée. En conséquence, le taux de restitution a été augmenté afin de relancer les exportations et de freiner l'accroissement des stocks apparus en 2002.

Le régime des quotas a entraîné l'assainissement du marché et, en conséquence, les *dépenses d'intervention*, qui financent les stockages publics et privés des produits laitiers, ont considérablement diminué dans l'Union européenne à compter de 1989. Le graphique 2 permet de montrer le fort recul des stocks publics de beurre et de lait écrémé en poudre à partir de la fin des années 80 et au cours de la dernière décennie. En revanche, la dégradation du marché fin 2001, due à la forte hausse de la collecte communautaire ainsi qu'à l'augmentation significative de la production laitière de l'Océanie (Australie et Nouvelle-Zélande) et des États-Unis, a entraîné la constitution de stocks importants de poudre de lait et de beurre. En 2002, les dépenses d'intervention sous forme de stockage de beurre et de lait écrémé en poudre augmentent ainsi significativement pour la première fois depuis 1992.

Remarque : les données négatives certaines années signifient que la valeur des achats de produits laitiers et les coûts de stockage ont été inférieurs aux ventes par déstockage.

*Lait et produits laitiers – Graphique 2*



Unité : milliers de tonnes

Source : ONILAIT – Commission Européenne

<sup>25</sup> Les prix du marché mondial augmentent également fortement, notamment pour les poudres de lait.

Les *aides à l'écoulement sur le marché intérieur* constituent, depuis le début de la période considérée, le poste le plus important du soutien communautaire au secteur jusqu'en 1986 puis le second poste, derrière les restitutions à l'exportation : elles représentent entre 34% et 55% des aides indirectes selon les années. Elles sont destinées à réduire les déséquilibres entre l'offre et la demande et s'exercent par le biais de trois principales mesures : les aides au lait utilisé dans l'alimentation animale, l'aide au lait écrémé transformé en caséine et les aides à l'écoulement des matières grasses butyriques (cf. tableau 2).

Parmi ces trois mesures, la première était, jusqu'en 1988, largement prépondérante en terme de masse financière : les dépenses afférentes aux aides au lait utilisé dans l'alimentation animale représentaient, en moyenne sur la période 1982-1986, 65% de l'ensemble des aides à l'écoulement sur le marché intérieur. Cette part a ensuite régulièrement décroché et se situe en moyenne à 32% depuis 1992, avec un minimum atteint en 2001 avec 23%. Cette évolution traduit en particulier le recul considérable des quantités aidées de lait écrémé en poudre utilisé pour l'alimentation des veaux : pour l'ensemble de l'Union, elles s'élevaient à 1 320 000 tonnes en 1983 contre 400 000 tonnes actuellement. Elles ont, en effet, été remplacées en partie par le lactosérum, moins coûteux et non subventionné par l'Union européenne.

Au total, l'ensemble des aides à l'écoulement sur le marché intérieur ont diminué de 82% entre les années 1982-1984 et 2001-2002. Au cours de ces deux dernières années, ce mode de soutien se compose à hauteur de 49,8% d'aides à l'écoulement de matières grasses butyriques, de 25,5% d'aides au lait utilisé dans l'alimentation animale et de 24,7% d'aides au lait transformé en caséine.

*Lait et produits laitiers – Tableau 2*

<b>Aides à l'écoulement sur le marché intérieur</b>	<b>1982</b>	<b>1984</b>	<b>1991</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>
Alimentation animale	1 067,1	1 467,5	719,7	381,4	364,8	217,7	253,1
Fabrication de caséine-poudre de lait	243,4	373,8	333,0	362,7	343	262,3	192,9
Beurre pour IAA et beurre concentré*	287,9	368,7	658,3	520,1	449,2	459,9	458,8
<b>Total</b>	<b>1 598,3</b>	<b>2 210,0</b>	<b>1 711,0</b>	<b>1 264,2</b>	<b>1 157,0</b>	<b>939,9</b>	<b>904,8</b>

*Unité : millions d'euros*

\* *L'écoulement de la matière grasse s'effectue par le biais de 3 mesures distinctes : celle relative au beurre « pâtissier glacier », la plus importante en terme de masse financière et de quantités aidées, celle relative au beurre concentré pour la cuisine et celle relative au beurre pour les collectivités.*

Source : Commission Européenne – MAAPAR

### **L'évolution des aides directes depuis 1982 dans l'Union européenne**

Le soutien direct était constitué des aides à la cessation d'activité laitière ainsi que des dépenses liées à deux mesures visant à réduire soit temporairement soit de manière définitive les références individuelles de chaque producteur. Depuis 1984, ces aides se sont élevées à plus de 6 milliards d'euros pour l'ensemble de l'Union européenne, le maximum annuel se situant en 1993 avec plus de 900 millions d'euros. Les différents programmes communautaires de cessation d'activité sont cependant beaucoup plus limités depuis la campagne 1994-1995 et ont été supprimés à partir de la campagne 1996-1997.

Au total, l'impact de l'ensemble des mesures visant à limiter l'offre depuis l'instauration des quotas en 1984 et le lancement de programmes d'aides à la cessation d'activité a été

relativement important sur la structure de la production agricole européenne. Le nombre de producteurs et de vaches laitières a considérablement diminué, tandis que la productivité par vache s'est très nettement accrue. La collecte laitière a été fortement réduite puis s'est stabilisée dans les années 90 (cf. tableau 3). En outre, elle se concentre dans des exploitations de plus en plus grandes et de moins en moins nombreuses ; les exploitations possédant plus de 50 vaches représentaient, en 1997, 48% du cheptel communautaire contre 31,5% en 1985<sup>26</sup>.

*Lait et produits laitiers – Tableau 3*

	1983	1998	2001
Collecte laitière (milliers de tonnes)	124 202	113 419	114 463
	1984	1998	2001
Nombre de vaches laitières (milliers de têtes)	31 939	21 768	20 694
Production par vache laitière (kgs)	4 350	5 586	5 925

*Données UE à 15 pour l'ensemble de la période 1983-2001.*

Source : MAAPAR – CNIEL – ONILAIT

*Remarque* : Les décisions prises lors de l'accord de Luxembourg, conclu le 26 juin 2003 dans le cadre de la révision à mi-parcours de la PAC, prévoient, dans le secteur laitier, la mise en application, dès 2004, des principes régissant les grandes cultures et la viande bovine depuis 1992 : baisse progressive des prix partiellement compensée par des aides directes.

### Les pays bénéficiaires

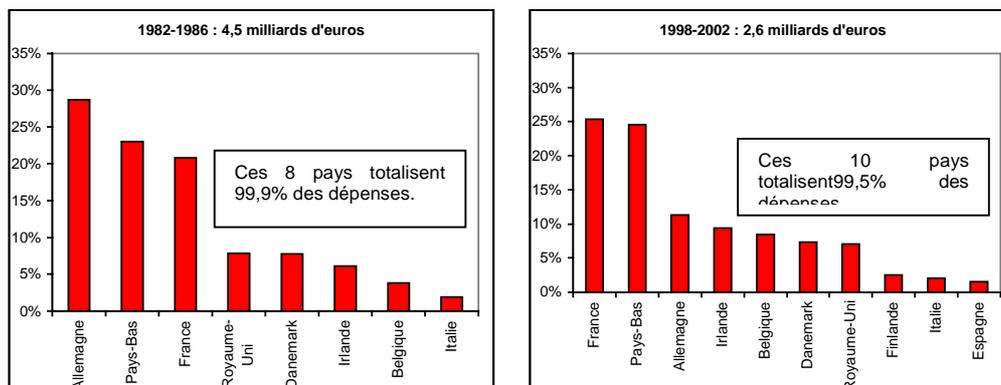
L'ensemble des programmes de cessation d'activité laitière s'est traduit par une tendance à l'agrandissement des exploitations, moins nombreuses dans chaque État membre. Leur coût, dont la part dans l'ensemble du soutien est relativement faible par rapport aux soutiens du marché, s'est concentré dans quatre États : l'Allemagne et la France et, dans une moindre mesure, les Pays-Bas et le Royaume-Uni. Ces pays ont globalement reçu près de 80% de ces aides sur l'ensemble de la période 1988-1994. Ils détiennent, en effet, les plus importantes références laitières de l'Union et en moyenne 73% des quotas.

Pour l'ensemble des dépenses de l'Union européenne en faveur du secteur laitier, la France, les Pays-Bas et l'Allemagne sont, entre 1982 et 2002, les trois principaux pays bénéficiaires des aides communautaires en faveur du secteur laitier. Leur part respective au sein de l'Union européenne a néanmoins évolué différemment au cours de cette période : celle de l'Allemagne a sensiblement reculé, passant de 28,7% en moyenne entre 1982 et 1986 à 11,3% en moyenne sur 1998-2002, alors que celles des Pays-Bas et de la France sont restées élevées (cf. graphique 3). Sur la période 1998-2002, la France et les Pays-Bas ont reçu chacun environ 25% du soutien communautaire aux produits laitiers.

L'importance relative des parts respectives de chaque État membre est donc fort différente de celle de leurs quantités produites puisque l'Allemagne est le premier producteur laitier de l'Union européenne depuis la réunification alors que la France se situe en seconde position et les Pays-Bas en cinquième, avec respectivement pour ces trois États une valeur de la production représentant, en 2001, 23%, 19% et 9% de la production européenne.

<sup>26</sup> La restructuration de la production laitière avait déjà commencé avant l'introduction des quotas et a été accélérée depuis lors. Ainsi, entre 1979 et 1985, le nombre d'exploitations diminuait d'environ 4% par an et le cheptel de vaches laitières était en légère régression ; la taille du cheptel moyen par exploitation augmentait de 4,5% par an.

Lait – Graphique 3 – Dépenses communautaires pour le lait et les produits laitiers :  
part des États membres



Source : MAAPAR – Commission Européenne

L'importance des dépenses communautaires attribuées aux **Pays-Bas** s'explique dans une large mesure par le rôle du port de Rotterdam dans les exportations de produits laitiers européens, notamment allemands (les restitutions à l'exportation sont imputées à l'État membre dans lequel les formalités de dédouanement sont effectuées). Ainsi, les Pays-Bas sont les premiers bénéficiaires des restitutions à l'exportation dans l'UE. En particulier, ils ont été affectés par le fort repli des exportations en 1996, suite aux mesures de contingentement décidées dans le cadre des accords de l'OMC et aux difficultés de marché avec en particulier un effondrement des prix des produits laitiers. Le montant des restitutions aux exportations a alors chuté de 42% en valeur et la part de celles-ci s'est considérablement réduite. Dans le même temps, cependant, les dépenses communautaires en faveur de la France ont augmenté de 3,5% et les restitutions aux exportations de 15%.

Les Pays-Bas sont ainsi, en moyenne sur la période 1987-1995, les premiers bénéficiaires du soutien du FEOGA-garantie en faveur du lait et des produits laitiers, puis, en moyenne sur la période 1998-2002, les seconds derrière la France.

Entre 1982 et 2002, la part des dépenses communautaires attribuées à la **France** est relativement importante : elle s'établit à 20,3% en moyenne jusqu'en 1995 puis elle s'accroît globalement à partir de 1996 pour se situer en moyenne à 25,4% entre 1999 et 2002. Cette situation résulte notamment du fait que la France est la première utilisatrice de l'Union européenne des aides à l'écoulement sur le marché intérieur. En effet :

- la France est le premier bénéficiaire des aides au lait écrémé en poudre utilisé dans l'alimentation des veaux (43% de l'UE en moyenne sur la période 1982-2002), la viande de veau étant principalement consommée en France et en Italie.
- la France est aussi le premier bénéficiaire des aides à l'écoulement des matières grasses butyriques<sup>27</sup> (33% en moyenne sur la période 1982-2002), en raison de l'importance des secteurs de la biscuiterie et de la viennoiserie, qui bénéficient des aides au "beurre pâtissier glacier".

<sup>27</sup> On peut noter, à titre d'information, que l'Allemagne et la Belgique sont, après la France, les deux principaux bénéficiaires de l'ensemble des aides relatives aux matières grasses butyriques. Dans le cas de la Belgique, il est intéressant de préciser qu'une quantité importante de produits fabriqués à base de matières butyriques est exportée, vers les autres États membres, notamment la France. En revanche, la France, qui a reçu en moyenne au cours des cinq dernières années, 35% des aides communautaires relatives au "beurre pâtissier glacier", consomme 50% des quantités fabriquées au sein de l'Union européenne.

- la France est, selon les années, le premier ou le second pays bénéficiaire derrière l'Irlande, des aides au lait écrémé transformé en caséine (28% en moyenne sur la période 1982-2002).

Par ailleurs, la France bénéficie de restitutions à l'exportation relativement importantes : elles sont, notamment à partir de 1996, les secondes plus élevées de l'UE, derrière les Pays-Bas. Au total, la France est passée successivement de sa position de troisième pays bénéficiaire des dépenses communautaires entre 1982 et 1991 à deuxième jusqu'en 1996 puis premier en moyenne les années suivantes.

Les dépenses bénéficiant à **l'Allemagne** ont suivi une évolution inverse. La part relative des aides qu'elle reçoit au sein de l'Union a diminué sensiblement sur la période 1982-2002, passant de la place de premier pays bénéficiaire des dépenses européennes à celle de troisième à partir de 1992. La place de l'Allemagne dans les années 1980 et le début des années 1990 était due au fait qu'elle bénéficiait des plus fortes dépenses d'intervention de l'Union, soutien qui, à partir de 1992, devient relativement faible dans l'ensemble des États membres. En outre, l'Allemagne recevait durant les années 1980 des aides au lait écrémé utilisé dans l'alimentation animale relativement importantes (second bénéficiaire de l'Union européenne) ; ces dépenses ont cependant connu une réduction notable au fil des années, de plus forte ampleur que celle enregistrée pour l'ensemble de l'Union. Ces dépenses sont, de plus, relativement faibles depuis 2000, suite au transfert d'une grande partie de celles-ci vers l'Italie<sup>28</sup>.

Ainsi, par comparaison avec la valeur de sa production laitière, la première de l'Union, l'Allemagne a reçu, au cours des cinq dernières années, relativement peu d'aides communautaires en faveur de ce secteur (11,3% en moyenne sur 1998-2002). En effet, cet État membre est peu consommateur de viande de veau, fabrique peu de caséine et utilise peu de matières butyriques pour sa production pâtissière. De plus, le montant des aides reçues par l'Allemagne au titre des restitutions à l'exportation est sous-estimé de façon plus ou moins importante selon les années puisqu'une partie de ses exportations transite par les Pays-Bas.

L'**Irlande** est, en moyenne depuis 1990, le quatrième bénéficiaire du soutien du FEOGA-garantie en faveur du secteur laitier. En outre, la part des dépenses qu'il reçoit au sein de l'UE s'est en moyenne accrue entre la première moitié de la dernière décennie (7%) et la seconde (9,5%). Cette situation résulte en particulier du fait que l'Irlande se distingue des autres États membres par le montant de ses aides au lait écrémé transformé en caséine au cours des vingt dernières années et par celui des dépenses d'intervention à partir de la deuxième moitié de la décennie 90. En effet, ce pays est le premier ou le deuxième, selon les années, fabricant de caséine de l'Union, avec la France. Au cours des dernières années, il est le premier bénéficiaire des dépenses d'intervention de l'Union puisque, même si la valeur de sa production laitière représente seulement 3,7% de celle de l'Union européenne (en moyenne sur la période 1999-2001), le régime d'intervention est le plus utilisé dans cet État membre, qui produit principalement du beurre et de la poudre de lait écrémé. Cela étant, il convient de rappeler que la part du groupe d'aides susmentionnées, à savoir les aides au lait écrémé transformé en caséines et les dépenses d'intervention, attribuée à l'Union européenne dans l'ensemble du soutien communautaire au secteur est relativement modeste.

---

<sup>28</sup> A l'inverse de la France, l'Italie, importateur de veaux et de poudre de lait écrémé, recevait jusqu'en 1999 très peu d'aides au lait écrémé en poudre destiné à nourrir les veaux, le pays bénéficiant entre 1976 et fin 1999 d'un régime dérogatoire qui lui permettait d'acheter dans un autre État membre de la poudre à prix réduit. A partir de 2000, ces aides communautaires ne sont plus versées aux pays fournisseurs de poudre de lait écrémé en Italie, comme notamment l'Allemagne, mais sont versées à l'Italie, où elles restent, néanmoins, en 2000, à un niveau relativement modeste du fait d'importantes quantités de poudre achetées avant la fin du régime dérogatoire. Dans le même temps, elles ont sensiblement diminué en Allemagne.

## LA VIANDE BOVINE

Pour le secteur bovin, la réforme de la politique agricole commune de 1992 avait pour objectifs de contenir la tendance à la hausse de la production communautaire, de réduire les stocks publics et de stabiliser les dépenses communautaires qui augmentaient à un rythme soutenu. Pour cela, elle a notamment favorisé l'orientation vers des systèmes extensifs, introduit des contingents de primes bovines et remplacé partiellement le système des prix garantis aux éleveurs par une revalorisation des aides directes.

Elle n'a pas entraîné globalement de dépenses supplémentaires puisque le montant des aides s'élève à 4,4 milliards d'euros en 1991-1992 et en 1999-2000. Cependant, le soutien de marché a été très élevé en 1996 et 1997 du fait des financements exceptionnels mobilisés dans le contexte de la première crise de l'ESB (aides directes et interventions sur les marchés) : il a alors atteint en moyenne 6,5 milliards d'euros.

En 2001-2002, le soutien de l'Union européenne progresse sensiblement sous les effets conjugués :

- de l'application des mesures d'Agenda 2000, qui a augmenté et instauré certaines aides directes en compensation d'une baisse des prix institutionnels,
- de l'ampleur des moyens européens dégagés de manière à pallier les graves difficultés de marché liées à la crise de l'ESB survenue à l'automne 2000.

Ainsi, les dépenses communautaires en faveur du secteur bovin ont augmenté de près d'un quart en moyenne par an à partir de 2000 ; elles se situent en 2002 à 6,8 milliards d'euros, niveau le plus élevé jamais atteint depuis 1990. Si l'on ne tenait pas compte du financement exceptionnel des aides liées à la crise de l'ESB, qui représente 9% du soutien du FEOGA-garantie dans la filière bovine<sup>29</sup> en 2001 et 6% en 2002, les dépenses communautaires auraient progressé de 21% en moyenne par an entre 2000 et 2002, soit 46% en deux ans (cf. graphique 1 et 1bis).

---

<sup>29</sup> Le champ couvert ici concerne le soutien communautaire en faveur des marchés agricoles. Les dépenses enregistrées ne comprennent donc pas le financement des mesures préventives, liées notamment à la crise de l'ESB, permettant d'assurer la qualité et la sécurité sanitaire de l'alimentation.

Viande bovine – Tableau 1 – Dépenses du FEOGA-garantie pour la viande bovine dans l'Union européenne <sup>(1)</sup>

	1992	1994	1996	1997	1998	2000	2001	2002	02/01
<b>Aides indirectes</b>	<b>3 523,1</b>	<b>1 499,4</b>	<b>2 180,9</b>	<b>2 281,3</b>	<b>1 034,6</b>	<b>571,9</b>	<b>879,2</b>	<b>772,3</b>	<b>-12,2%</b>
Restitutions à l'exportation	1 332,5	1 708,4	1 559,3	1 498,9	774,6	661,3	362,6	386,7	6,6%
Dépenses d'intervention*	2 190,6	-209,0	628,3	750,7	146,7	-80,9	525,9	414,9	-21,1%
Aides à l'écoulement sur le marché intérieur				54,2	114,5				//
Autres soutiens			-6,7	-22,5	-1,2	-8,5	-9,3	-29,3	//
<b>Aides directes</b>	<b>902,6</b>	<b>2 032,6</b>	<b>4 408,1</b>	<b>4 038,6</b>	<b>3 882,7</b>	<b>3 782,3</b>	<b>4 910,4</b>	<b>5 993,5</b>	<b>22,1%</b>
Primes bovine	902,6	2 032,6	3 593,4	3 540,1	3 882,7	3 779,6	4 910,4	5 993,5	22,1%
Autres aides directes			814,7	498,5		2,7			//
<b>Total</b>	<b>4 425,7</b>	<b>3 532,0</b>	<b>6 589,0</b>	<b>6 319,9</b>	<b>4 917,3</b>	<b>4 354,2</b>	<b>5 789,6</b>	<b>6 765,8</b>	<b>16,9%</b>

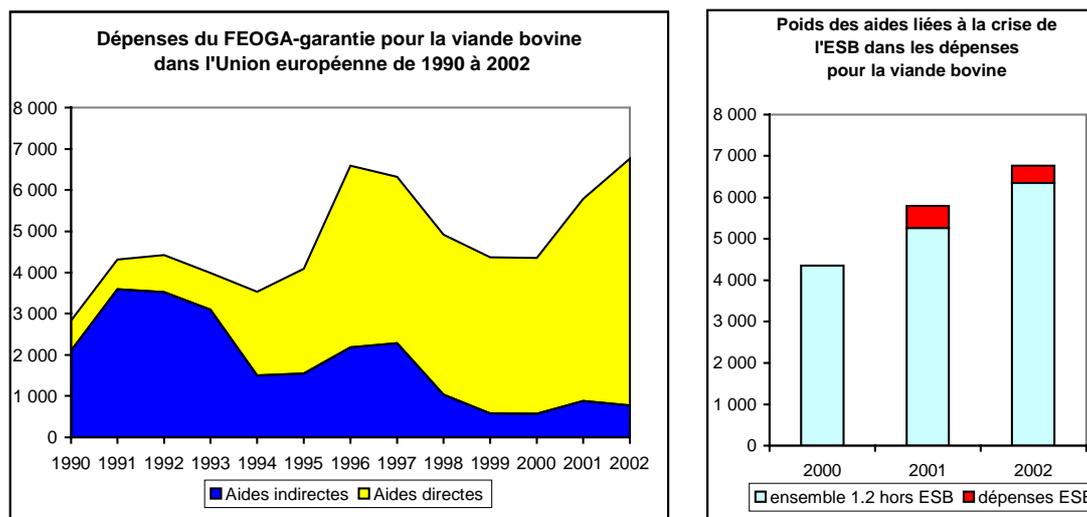
Unité : millions d'euros

\*De 1990 à 1992, certaines sommes relativement importantes au titre de la dépréciation des stocks de divers produits (en particulier céréales, viande bovine et produits laitiers) n'ont pu être réparties par produits. Les montants concernant la viande bovine ne sont donc pas inclus dans ce tableau. Au total, les sommes concernées, tous produits confondus, s'élèvent à 1,4 milliard d'euros en 1990 et 0,8 milliard en 1991 et en 1992. Ces montants sont inclus dans les données globales, présentées dans les chapitres précédents.

<sup>(1)</sup> Les dépenses enregistrées dans ce tableau sont afférentes à la gestion des marchés agricoles et ne comprennent donc pas le financement des mesures prophylactiques destinées à éradiquer l'ESB.

Source : MAAPAR – Commission Européenne

Viande bovine – Tableau 1



Unité : millions d'euros

**Remarque** : Les aides communautaires liées à la crise de l'ESB enregistrées dans l'ensemble 1.2 sont des dépenses d'intervention. Elles comprennent également le financement exceptionnel d'une seconde tranche de la Prime Spéciale aux Bovins Mâle (PSBM) pour les taurillons de manière à inciter à la production de bœufs mais cette somme n'a pas pu être distinguée des autres modes de soutien pour l'ensemble de l'Union européenne et n'a donc pas pu être comptabilisée dans les « dépenses ESB » du graphique Ibis ; son montant est, cependant, relativement faible.

Source : MAAPAR – Commission Européenne

## L'évolution des aides indirectes depuis 1990 dans l'Union européenne

Jusqu'en 1993, les aides indirectes représentaient en moyenne près de 80% du soutien communautaire à la viande bovine et dépassaient les 3 milliards d'euros entre 1991 et 1993. Puis, leur part dans l'ensemble du soutien au secteur a diminué sensiblement du fait de la forte

revalorisation des aides directes<sup>30</sup>. Depuis 1999, elles sont relativement peu élevées : elles s'établissent entre 0,5 et 0,9 milliard d'euros, soit près de 13,3% en moyenne du soutien total.

Tout au long de la dernière décennie, ces aides de soutien de marché sont essentiellement constituées des restitutions à l'exportation et des dépenses d'intervention.

Jusqu'en 1997, les restitutions à l'exportation s'établissaient à un niveau relativement élevé en raison des quantités importantes de viande bovine exportées vers les pays tiers, dans un contexte de forte augmentation de la production européenne au début de la décennie 1990. Ces exportations ont contribué à diminuer les stocks publics qui avaient atteint un niveau record en 1991-1992 avant la réforme de la PAC (cf. graphique 2).

Les restitutions se sont ensuite considérablement réduites en 1998 ( - 48% par rapport à 1997) principalement en raison de la forte diminution du taux de restitution en application des accords conclus dans le cadre de l'OMC (accords de Marrakech) de 1995. En effet, depuis le 1er juillet 1995, les exportations avec restitutions sont contingentées et doivent être réduites en quantité et en valeur pendant une période de six ans. Ainsi, la baisse du taux de restitution a été, entre 1995 et 1997, de 18% en moyenne selon les différentes catégories de produits (vaches allaitantes, bovins mâles, ...) et, entre 1995 et 1998, elle a été de l'ordre de 35% à 40%.

En 2001, le montant des restitutions a reculé de près de la moitié en raison de la poursuite de la chute du montant unitaire de restitution, de la diminution des volumes exportés vers les pays tiers et de la forte baisse des prix du marché intérieur européen, ces deux dernières évolutions étant provoquées par la seconde crise de l'ESB. En outre, l'année 2001 est caractérisée par la première étape d'Agenda 2000 qui s'est traduite par une nouvelle baisse du prix d'intervention. En 2002, les restitutions à l'exportation progressent légèrement (+ 6,6%) avec la reprise des exportations vers les pays tiers, principalement vers la Russie. Leur montant reste néanmoins relativement faible, s'établissant à moins de 400 millions d'euros.

Au total, sur le long terme, l'importance de ce poste s'est beaucoup amoindrie puisque la part des restitutions dans l'ensemble du soutien du FEOGA-garantie en faveur du secteur bovin est passée de 39% en 1990 à 16% en 1998 et à 6% en 2001-2002.

Parallèlement, les dépenses d'intervention constituaient, entre 1990 et 1993, l'un des principaux modes de soutien, en particulier en 1991-1992, période où les stocks étaient très importants. Au cours de ces deux années, avec plus de 2 milliards d'euros, elles représentaient en moyenne près de la moitié de l'ensemble des aides communautaires versées à la filière. Puis, la jugulation des stocks, due à la diminution de la production et à des ventes de viande bovine aux États de l'ex-URSS ainsi qu'à la réduction du prix d'intervention décidée par la réforme de la PAC, expliquent la baisse considérable en 1994 et 1995 des dépenses liées au stockage public, qui deviennent même négatives<sup>31</sup>.

Depuis lors, les dépenses d'intervention, bien qu'atteignant des niveaux moins importants qu'entre 1990 et 1993, ont connu deux augmentations sensibles, en 1996-1997 et en 2001-2002, de manière à rétablir l'équilibre des marchés affectés par les deux crises sanitaires bovines. Ainsi, la crise de l'ESB de 1996 et la baisse de la consommation qui s'en est suivie ont entraîné la formation d'importants stocks publics de viande bovine, atteignant plus de 600 000 tonnes à la fin de l'année 1997. Le plafond des achats à l'intervention dans l'Union européenne qui avait été progressivement diminué, dans le cadre de la réforme de la PAC de 1992, pour s'établir à 350 000 tonnes en 1997 n'a alors pas pu être respecté.

<sup>30</sup> Même lors des deux crises de l'ESB de 1996 et 2000, les aides indirectes de soutien de marché n'ont pas atteint le niveau élevé des années 1991 à 1993.

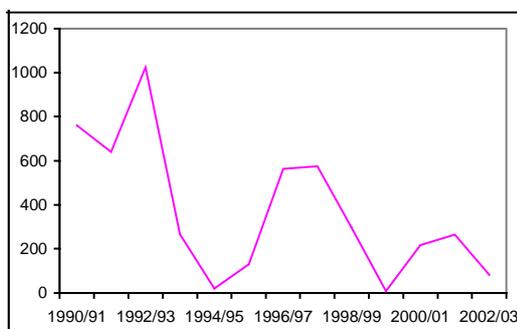
<sup>31</sup> L'appréciation du niveau des prix s'est traduite par des versements au FEOGA.

Les années 1997 et 1998 sont, pour l'Union européenne, deux années de sortie de la crise : la reprise de la consommation et le faible niveau de production ont permis une remontée des cours, entraînant un moindre recours à l'intervention. La totalité des stocks disponibles dans l'ensemble des 15 États membres (500 000 tonnes) a pu être écoulee sur les marchés en 1999, conduisant à des niveaux de stocks quasiment nuls en 2000.

Les années 2001 et 2002 sont cependant marquées par un nouvel accroissement des dépenses d'intervention. En effet, face à l'ampleur de la nouvelle crise de l'ESB, les stocks publics se sont, d'une part, rapidement accrus à compter du mois de décembre 2000, et, d'autre part, deux régimes d'intervention exceptionnels ont été mis en place sur les marchés. Le premier a concerné, au cours du premier semestre 2001, un programme d'achat pour retrait et destruction de bovins de plus de 30 mois n'ayant pas fait l'objet d'un test de dépistage de l'ESB ; le second a concerné un dispositif d'achat spécial<sup>32</sup>, applicable au second semestre 2001 et prolongé jusqu'en mars 2002<sup>33</sup>. Ces deux mesures ont fait l'objet d'un cofinancement à hauteur de 70% par le FEOGA ; le montant 2001 inscrit dans le budget communautaire est inférieur aux sommes qui ont effectivement été versées cette année-là par les États membres mais celui de 2002 est, en contrepartie, supérieur. En effet, les dispositifs de retrait/destruction et d'achat spécial, en particulier utilisés par la France, ont fait l'objet d'avances nationales débloquées d'urgence et remboursées ultérieurement par l'Union européenne (principalement entre 2001 et 2003).

Ainsi, la rapide augmentation des stocks d'intervention, dont le niveau est toutefois inférieur à celui de la crise de 1996<sup>34</sup>, l'application des deux régimes exceptionnels d'intervention qui ont respectivement concerné, dans l'UE, 265 000 tonnes équivalent carcasse (tec) pour le dispositif de retrait/destruction et 205 000 tec pour l'achat spécial, ainsi que l'application au Royaume-Uni des mesures OTMS depuis 1996 ont permis le dégagement du marché de la viande bovine et un meilleur équilibre du marché.

*Viande bovine – Graphique 2 – Stocks d'intervention de gros bovins de fin de campagne dans l'Union européenne*



Unité : milliers de tec (tonne équivalent carcasse)

Source : OFIVAL

<sup>32</sup> Les viandes peuvent être destinées, soit à la destruction, soit à l'aide alimentaire, soit au stockage pour être ultérieurement remises sur le marché.

<sup>33</sup> Ces deux régimes, qui relèvent du règlement CE n°690/2001, sont applicables dans l'ensemble de l'Union européenne à l'exception du Royaume-Uni mais ils ne sont cependant pas appliqués dans tous les États membres. Le Royaume-Uni met en pratique le règlement CE n°716/96 qui lui est spécifique et qui a instauré depuis avril 1996 les mesures dites OTMS (abattage obligatoire des animaux de plus de 30 mois) ; le coût de ces mesures pour le FEOGA-garantie n'est pas retracé ici puisque cet article porte sur les seules dépenses en faveur des marchés agricoles.

<sup>34</sup> En raison de la mise en place, en 2001, des régimes d'intervention exceptionnels précédemment évoqués.

## L'évolution des aides directes depuis 1990 dans l'Union européenne

Avant la mise en vigueur de la réforme de la PAC de 1992, le soutien direct était minoritaire et essentiellement constitué de la *prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes* (PMTVA) et de la *prime spéciale aux bovins mâles* (PSBM) accordées par tête d'animal. Les aides directes représentaient alors au début de la dernière décennie entre 16 et 26% du soutien communautaire total à la filière bovine.

A partir de la campagne 1993-1994 débute le changement de soutien à l'agriculture instauré par la réforme, avec une revalorisation progressive, sur trois ans, des primes bovines, compensant la baisse des prix d'intervention. En outre, l'Union européenne crée, dans le cadre de la réforme de la politique agricole, des primes complémentaires : il s'agit surtout du complément "extensification" qui s'ajoute à la PMTVA et à la PSBM de manière à encourager une production plus respectueuse de l'environnement. Un "complément national" à la PMTVA peut être octroyé par les États membres qui le désirent et par le FEOGA-garantie dans certains cas (exploitations situées dans les régions en retard de développement ou dans les États à forte spécialisation bouchère du troupeau allaitant). De plus, les États membres peuvent aussi accorder une prime dite de "désaisonnalisation", additionnelle à la PSBM, favorisant l'abattage de bœufs en dehors des périodes de décharge des herbages afin de favoriser la stabilité du marché.

Ainsi, les aides directes augmentent de près de 130% en 1994, s'établissant à plus de 2 milliards d'euros et deviennent supérieures au soutien indirect.

Dès 1996, des financements exceptionnels pour soutenir les éleveurs affectés par la première crise de l'ESB viennent s'ajouter à la revalorisation des primes bovines : aides additionnelles directes importantes en 1996 et 1997, primes supplémentaires à la vache allaitante et aux bovins mâles, prime à la transformation de jeunes veaux mâles pour maîtriser l'offre et revalorisation du complément "extensif" pour la campagne 1997-1998.

Les aides directes s'élèvent alors à 4,2 milliards d'euros en moyenne sur 1996-1997, ce qui représente environ 65% de l'ensemble du soutien communautaire au secteur bovin. Les années 2001 et 2002 sont à nouveau marquées par un accroissement important des primes bovines (+ 26% en moyenne par an). La mise en œuvre d'Agenda 2000 se traduit par :

- la revalorisation de la PMTVA et de la PSBM sur 3 ans,
- la création de la prime à l'abattage (PAB) dont les montants, enregistrés à partir de 2001, se sont fortement accrus en 2002<sup>35</sup> suite au doublement de son montant unitaire,
- des compléments issus de fonds de flexibilité nationaux qui sont mis à disposition de chaque État membre dans le cadre de la subsidiarité,
- la revalorisation du complément "extensif" et l'augmentation du complément national à la PMTVA.

Les aides directes à la viande bovine sont ainsi devenues prépondérantes depuis 1993 et elles représentent depuis 1999 entre 85 et 89% de l'ensemble du soutien du FEOGA-garantie. En 2002, elles ont progressé de 22,1% par rapport à l'année précédente et s'élèvent à près de 6 milliards d'euros.

---

<sup>35</sup> Cette prime, octroyée pour chaque bovin abattu dans l'Union européenne ou exporté vers les pays tiers, s'élève à plus d'un milliard d'euros en 2002.

## Les pays bénéficiaires

Au cours des vingt dernières années, la France, qui possède le cheptel bovin le plus important de l'Union (21 millions de têtes en moyenne entre 1993 et 2001, soit un quart du cheptel européen), est en général le premier pays bénéficiaire des dépenses du FEOGA-garantie. Les années 1990 à 1993 font exception puisque la France se situe en moyenne au troisième rang communautaire derrière l'Allemagne et de l'Irlande (cf. graphique 3). Hormis cette période, la part relative de la France dans le soutien communautaire s'établit en moyenne à 25% par an.

En effet, les aides indirectes, essentiellement constituées des dépenses d'intervention et de restitutions à l'exportation, étaient largement prépondérantes avant la réforme de 1992 et bénéficiaient principalement à la France avant 1990<sup>36</sup> et ensuite à l'Allemagne et à l'Irlande jusqu'en 1993. Ces deux pays sont les principaux exportateurs de viande bovine : l'Allemagne dispose, en particulier, de prix très compétitifs pour les exportations vers les pays tiers<sup>37</sup> et la production de viande bovine de l'Irlande est en grande partie exportée vers les pays tiers<sup>38</sup>.

A partir de 1993, suite à l'application de la réforme de la PAC de 1992, les aides directes se sont développées très rapidement et sont devenues prédominantes. La France est alors, à nouveau, le premier bénéficiaire de l'ensemble du soutien (26% en 2002 ; cf. graphique 3 bis), loin devant le Royaume-Uni, l'Allemagne et l'Irlande dont les parts respectives sont très proches (environ 14%).

En effet, la France reçoit le soutien communautaire le plus élevé au titre de la plupart des primes bovines : notamment la prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes (PMTVA), les primes à l'extensification, et, en 2001-2002, la prime à l'abattage (PAB) et les compléments issus de fonds de flexibilité nationaux.

La position relative de l'Allemagne, quatrième bénéficiaire de l'ensemble du soutien au cours des dernières années bien que détenant le second cheptel de l'UE, résulte de la structure de sa production et de ses utilisations :

- l'Allemagne possède très peu de vaches allaitantes et possède le plus important cheptel de vaches laitières de l'Union<sup>39</sup>,
- les troupeaux sont peu extensifs : les chargements<sup>40</sup> sont plus élevés qu'en France, au Royaume-Uni ou en Irlande,

En 2001 et 2002, dans le contexte de la seconde crise de l'ESB, l'accroissement des dépenses d'intervention a principalement bénéficié à la France : sur les 550 millions d'euros d'augmentation de ce type d'aides entre 2000 et 2001-2002, plus de 30% lui ont été versés.

<sup>36</sup> La France se distinguait notamment des autres États membres par l'importance des sommes qui lui étaient versées au titre des dépenses d'intervention. Elle obtenait également, avec l'Allemagne et l'Irlande, de fortes restitutions à l'exportation.

<sup>37</sup> Ce pays est, en outre, le seul de l'Union à avoir exporté sans restitution pendant la crise 2001 de l'ESB, notamment vers la Russie qui, à la différence de la plupart des pays tiers, a ouvert ses barrières sanitaires durant cette période. Ainsi, durant la crise, deux tiers des exportations européennes se sont effectuées sur la Russie, ce qui a permis d'améliorer le dégagement du marché communautaire.

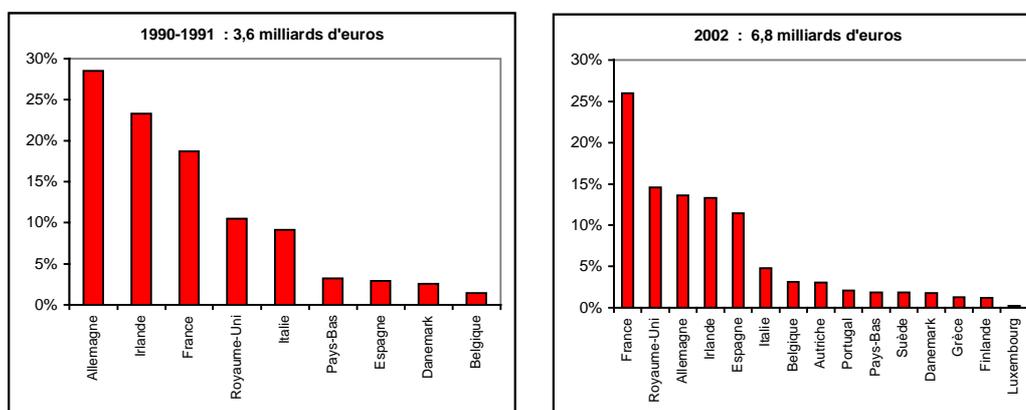
<sup>38</sup> En outre, l'Irlande exporte également fortement à l'intérieur de l'Union, principalement vers le Royaume-Uni.

<sup>39</sup> En 2001, l'Allemagne détenait un cheptel de plus de 14 millions de têtes, dont 800 000 vaches allaitantes et 4,5 millions de vaches laitières.

<sup>40</sup> Le nombre d'animaux primables dans chaque exploitation est limité par un certain seuil de densité de cheptel ou chargement.

En effet, comme le montre le tableau 2, les retraits de marché ont été les plus importants en France : près de 210 000 tec (28% des quantités retirées dans l'Union européenne en 2001-2002), dont 77 000 de stocks d'intervention, 59 000 au titre du retrait/destruction et 73 000 au titre de l'achat spécial<sup>41</sup>.

*Viande bovine – Graphique 3 – Dépenses communautaires pour la viande bovine : parts des États membres*



Source : MAAPAR – Commission Européenne

*Viande bovine – Tableau 2 – Retraits du marché*

	Régime 2001				Régime 2002
	Intervention	Retrait / destruction	Achat spécial	Total	Total *
UEBL	340	10 378	2 380	13 098	1 480
Danemark	1 135	0	0	1 135	0
Allemagne	51 678	25 957	31 175	108 810	8 260
Grèce	0	1 702	0	1 702	0
Espagne	81 993	20 369	12 198	114 560	5 587
France	76 571	59 282	52 575	188 428	20 535
Irlande	8 123	92 889	61 231	162 243	5 630
Italie	41 998	42 812	0	84 810	0
Pays-Bas	330	0	40	370	0
Autriche	8 645	0	593	9 238	335
Portugal	0	16 271	1 360	17 631	520
Finlande	0	0	0	0	0
Suède	0	0	0	0	0
Royaume-Uni	0	0	0	0	0
<b>Total</b>	<b>270 813</b>	<b>269 660</b>	<b>161 552</b>	<b>702 025</b>	<b>42 347</b>

Unité : tonne équivalent carcasse (tec)

\* En 2002, les retraits de marché ne se sont effectués que via le dispositif d'achat spécial.

*Remarque* : le Royaume-Uni applique depuis 1996 l'abattage obligatoire des animaux de plus de 30 mois qui s'est traduit, jusqu'à mars 2003, par la destruction de 6,3 millions d'animaux et dont le montant cumulé à la charge du FEOGA-garantie entre 1996 et 2002 a atteint près de 1,8 milliard d'euros (inclus dans l'ensemble 1.6). Cet État membre n'est donc pas concerné par les dispositifs de retrait/destruction et d'achat spécial.

Source : OFIVAL d'après Commission Européenne.

<sup>41</sup> La France est le principal pays de l'Union à avoir appliqué le dépistage systématique de l'ESB sur les bovins de plus de 30 mois dès janvier 2001 (cet âge a été abaissé à 24 mois, par arrêté du 19 juillet 2001) introduits à l'abattoir. Le coût de cette mesure, entièrement pris en charge par le FEOGA-garantie, n'est pas comptabilisé dans le présent article, qui concerne les seules dépenses en faveur des marchés agricoles (cf. note 1).

## LES VIANDES OVINE ET CAPRINE

L'Organisation Commune de Marché (OCM) dans le secteur des viandes ovine et caprine est fondée sur un système de primes octroyées par tête : ce sont, d'une part, les primes à la brebis et à la chèvre, appelées, jusqu'à la campagne 2001-2002, "primes compensatrices ovines"<sup>42</sup> (PCO), et, d'autre part, les primes à la brebis et à la chèvre dans les zones défavorisées et de montagne, dites primes "monde rural" (PMR). Toutefois, outre ces primes, il existait, avant 1992, une prime à l'abattage uniquement au Royaume-Uni ; elle était très avantageuse pour cet État qui détient les plus importants troupeaux de l'Union européenne et a été supprimée par la réforme de la PAC de 1992. Depuis lors, les primes sont identiques dans l'ensemble de l'UE.

*Viande ovine – Tableau 1*  
*Dépenses du FEOGA-garantie pour les viandes ovine et caprine dans l'Union européenne*

	1990	1993	1995	1997	1999	2000	2001	2002	02/01
<b>Aides indirectes</b>	<b>0,0</b>	<b>3,9</b>	<b>0,1</b>	<b>-0,5</b>	<b>2,5</b>	<b>1,9</b>	<b>-2,0</b>	<b>-1,3</b>	<b>-35,0%</b>
Restitutions à l'exportation	0,0	0,0	0,0	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	//
Dépenses d'intervention	0,0	3,9	0,1	0,1	3,2	4,1	0,0	0,2	//
Autres soutiens	0,0	0,0	0,0	-0,5	-0,7	-2,2	-2,0	-1,5	-25,0%
<b>Aides directes</b>	<b>1 452,3</b>	<b>2 205,9</b>	<b>2 203,7</b>	<b>1 434,9</b>	<b>1 903,2</b>	<b>1 791,7</b>	<b>1 461,3</b>	<b>555,1</b>	<b>-62,0%</b>
Prime Compensatrice Ovine	1 098,4	1 796,7	1 781,9	1 076,1	1 547,0	1 422,8	1 107,0	418,6	-62,2%
Prime Monde Rural	0,0	409,4	423,0	358,8	356,2	368,9	354,3	136,5	-61,5%
Autres soutiens directs *	354,0	-0,1	-1,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	//
<b>Total</b>	<b>1 452,3</b>	<b>2 209,8</b>	<b>2 203,8</b>	<b>1 434,4</b>	<b>1 905,7</b>	<b>1 793,6</b>	<b>1 459,3</b>	<b>553,8</b>	<b>-62,1%</b>

Unité : millions d'euros

\* Il s'agit d'une prime à l'abattage présente au Royaume-Uni.

*Remarque importante* : l'année 2002 est un cas particulier en raison de la modification du calendrier de paiement des primes ovine et caprine par la réforme de l'OCM décidée fin 2001 : contrairement aux années précédentes, le montant enregistré au cours de l'exercice budgétaire 2002 du FEOGA (qui porte sur la période du 15/10/2001 au 14/10/2002) n'intègre pas le versement du premier acompte de l'aide relative à la campagne 2002, puisque la totalité de l'aide est dorénavant payée à partir du 15 octobre et est donc comptabilisée dans les dépenses communautaires de 2003.

Source : MAAPAR – Commission Européenne

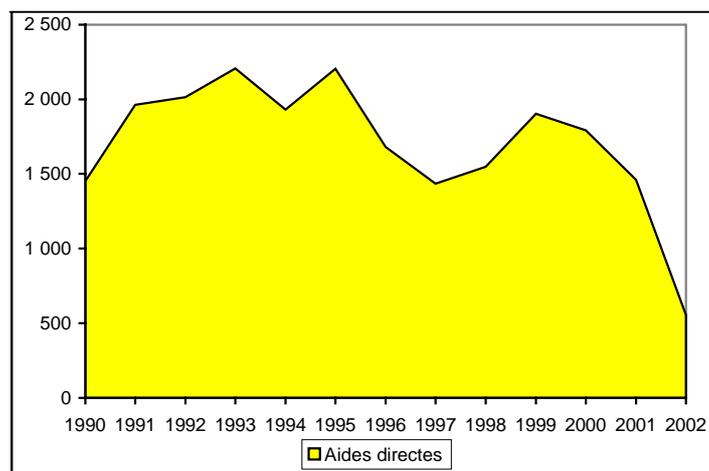
Cette OCM a connu plusieurs modifications dans le but de maîtriser la production, soutenir le prix des marchés ovin et caprin et freiner l'augmentation des dépenses. Ainsi, dès 1987, la prime compensatrice ovine fut limitée à une Quantité Maximale Garantie (QMG) pour l'ensemble de l'Union européenne, au delà de laquelle les primes étaient alors réduites. Cependant, cette disposition n'a pas eu l'effet escompté comme en attestent la poursuite de l'augmentation de la production de viandes ovine et caprine et la croissance des dépenses du FEOGA-garantie jusqu'au début des années 90 (cf. tableau 1 et graphique 1). Elle a donc été supprimée dans le cadre de la réforme de la PAC de 1992 et remplacée par un système de plafonnement des primes par éleveur<sup>43</sup> à compter du début 1993. Depuis lors, la valeur de la production de viandes ovine et caprine s'est globalement stabilisée dans l'ensemble de l'Union européenne, tandis que les effectifs d'animaux ont diminué. Les dépenses communautaires ont, par conséquent, sensiblement reculé entre 1995 et 2002.

<sup>42</sup> La prime compensatrice ovine était destinée à compenser la faiblesse des prix à la production et était évaluée jusqu'à la campagne 2001-2002 sur la base de la différence entre le prix institutionnel et la moyenne arithmétique des prix de marché constatés dans l'Union européenne pendant la campagne concernée.

<sup>43</sup> Cette mesure, qui constitue un droit à prime attaché au producteur, consiste en un plafonnement du nombre d'animaux primables par éleveur sur la base de la référence historique du nombre d'animaux primés en 1989, 1990 ou 1991 selon les pays.

Le montant de la prime compensatrice ovine étant étroitement lié à l'évolution des prix de marché et donc à la conjoncture, le soutien du FEOGA-garantie au secteur ovin et caprin était relativement fluctuant après 1993. Une réforme de l'OCM a alors été décidée fin 2001 dans le but de simplifier le régime et d'assurer aux éleveurs un revenu stable : ainsi, le niveau de la nouvelle prime à la brebis et à la chèvre (ancienne PCO) a été déconnectée du prix de marché et une prime forfaitaire de 21 € par brebis allaitante et de 16,8 € par chèvre et brebis laitière ont été fixées ; en outre, un supplément de 7 € par tête est versé aux exploitations situées dans les zones défavorisées. Les premières primes du nouveau régime, applicable à partir du 1er janvier 2002, ont été versées à partir du 15 octobre 2002 ; elles ne sont donc pas enregistrées dans les dépenses du FEOGA-garantie de l'exercice 2002 mais dans celles de 2003 (cf. tableau 1).

*Viande ovine – Graphique 1 – Dépenses du FEOGA-garantie pour les viandes ovine et caprine dans l'Union européenne de 1990 à 2002*



Unité : millions d'euros

Source : MAAPAR – Commission Européenne

### L'évolution des aides depuis 1990 dans l'Union européenne

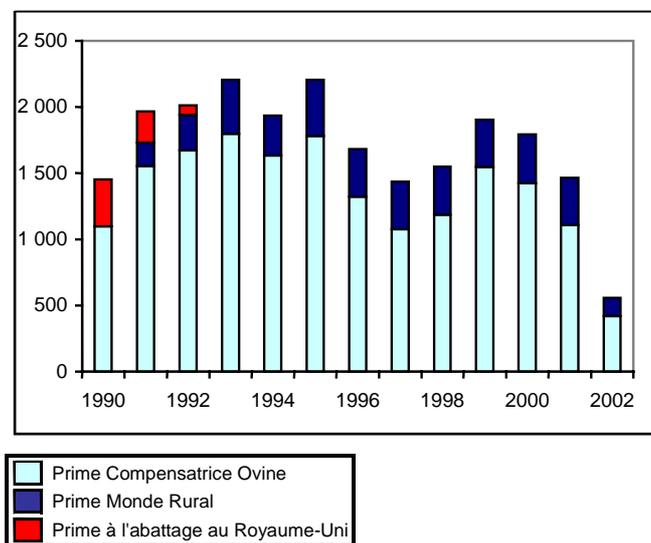
Contrairement à la plupart des autres produits agricoles, le bilan des échanges extérieurs de viande ovine de l'Union est déficitaire et les produits néo-zélandais, qui bénéficient de certains avantages commerciaux, ont pu trouver une place importante au sein des importations communautaires, de viandes réfrigérées notamment. L'Union européenne exporte de faibles quantités vers les pays tiers, de l'ordre de 35 000 tonnes par an, qui ne font pas l'objet de *restitutions*.

Les *dépenses d'intervention*, constituées depuis 1990 des seules aides au stockage privé, sont également nulles, l'Union européenne n'étant en effet pas excédentaire en produits de viandes ovine et caprine.

Ainsi, les **aides indirectes** pour le secteur des viandes ovine et caprine sont quasiment inexistantes et l'ensemble du soutien communautaire est dans sa presque totalité constitué par des **aides directes** : les primes compensatrices ovines (à hauteur de 79% en moyenne entre 1990 et 2002), les primes "monde rural", plus modestes, ainsi que la prime à l'abattage significative seulement avant la réforme de la PAC de 1992 au Royaume-Uni (cf. graphique 2). Par conséquent, la fluctuation du soutien constatée entre 1990 et 2002 provient en grande partie de la variabilité de la PCO, liée à l'évolution des prix du marché ainsi qu'au volume du cheptel

primé. En outre, les dépenses relatives à la PMR peuvent également fluctuer en fonction du volume du cheptel primé.

*Viande ovine – Graphique 2 – L'évolution des aides directes pour les viandes ovine et caprine dans l'Union européenne, de 1990 à 2002*



Unité : millions d'euros

Source : MAAPAR – Commission Européenne

Au début des années 90, les dépenses du FEOGA-garantie dans le secteur des viandes ovine et caprine augmentent sensiblement (+ 52% entre 1990 et 1993), poursuivant la progression des années 80.

A partir de 1993, la production européenne se stabilise et l'accroissement des dépenses communautaires est enrayé. Cependant, si l'introduction du régime de limites individuelles de droits à prime pour le paiement des aides directes dans le cadre de la réforme de la PAC de 1992 peut expliquer cette évolution, elle ne saurait être la seule raison. En effet, il a été plus avantageux, dans certaines régions, de s'orienter vers une production de viande bovine ou de grandes cultures, bénéficiant d'aides directes déconnectées des prix du marché, plutôt que de viandes ovine et caprine. Le cheptel ovin est ainsi passé de 99,9 millions de têtes en 1992 à 96 millions en 1996 puis à 90,3 millions en 2001<sup>44</sup> ; cette réduction a principalement touché le Royaume-Uni, l'Irlande, la France et la Grèce.

Néanmoins, en 1995, en raison de faibles prix de marché, le montant des aides aux viandes ovine et caprine reste élevé et s'établit à 2,2 milliards d'euros.

Puis, la crise de l'encéphalopathie spongiforme bovine, qui a marqué les années 1996 et 1997, a entraîné une hausse de la demande de viande ovine, s'accompagnant d'une progression sensible des prix avec pour conséquence une baisse importante des dépenses du FEOGA-garantie (-35% entre 1995 et 1997).

Après une nouvelle situation de marché difficile en 1998 et 1999, résultant, d'une part, de la crise de l'économie russe de l'été 1998 qui a entraîné l'effondrement du marché des peaux, et,

<sup>44</sup> En 2001, la baisse du cheptel ovin a été particulièrement forte à la suite de l'épizootie de fièvre aphteuse

d'autre part, d'une forte offre outre-manche, les cours se sont redressés en 2000 et surtout en 2001 où ils ont été nettement supérieurs en moyenne à ceux de l'année précédente (+ 15%). En effet, les restrictions sanitaires au Royaume-Uni pour cause de fièvre aphteuse ont entraîné un déséquilibre important entre l'offre et la demande<sup>45</sup>.

En 2002, le soutien du FEOGA-garantie s'élève, avec 554 millions d'euros, au niveau le plus faible jamais atteint depuis 1990, reculant de 62% par rapport à l'exercice précédent. Cette situation ne s'explique, cependant, pas seulement par des cours élevés en 2001, impliquant un taux unitaire de la prime compensatrice ovine relativement bas. Il s'explique également par le changement de régime intervenu le 1er janvier 2002, date d'entrée en vigueur de la réforme de l'OCM.

En effet, jusqu'en 2002, les primes ovine et caprine étaient payées en trois étapes : un premier acompte versé en juin de l'année à laquelle a été faite la demande, un second acompte après le 15 octobre de cette même année et un solde l'année suivante. Dans le cadre de la nouvelle OCM de 2002, les primes sont payées en une seule fois après le 15 octobre. Ainsi, le soutien du FEOGA-garantie de 2002 intègre le second acompte et le solde de l'aide relative à la campagne 2001, sur la base des dossiers déposés en 2001, mais il ne comprend pas le paiement de l'aide de la campagne 2002<sup>46</sup>.

### **Les pays bénéficiaires**

Le Royaume-Uni et l'Espagne sont les deux principaux pays bénéficiaires du soutien du FEOGA-garantie en faveur de la viande ovine (cf. graphique 2). Ils ont, en effet, reçu en moyenne sur la période 1990-2002 respectivement 27% et 26% de l'ensemble des dépenses communautaires dans ce secteur. La situation de ces deux pays peut s'expliquer par les raisons suivantes :

- le Royaume-Uni et l'Espagne sont les deux premiers producteurs de l'Union, avec respectivement 28% et 25% de la valeur de la production ovine et caprine<sup>47</sup>,
- ils possèdent les effectifs les plus nombreux : 27% au Royaume-Uni et 24% en l'Espagne ; ils bénéficient également des plafonnements d'animaux primables les plus élevés,
- leurs cheptels d'ovins sont, presque en totalité au Royaume-Uni et à hauteur d'environ 10% en Espagne, constitués d'agneaux issus de brebis allaitantes dits "agneaux lourds" dont le taux unitaire des primes ovines est plus élevé que pour les agneaux issus des troupeaux laitiers dits "agneaux légers".

Derrière le Royaume-Uni et l'Espagne, les quatre principaux bénéficiaires de l'Union sont la Grèce, la France, l'Italie et l'Irlande qui reçoivent, à eux quatre, 40% en moyenne entre 1990 et 2002 du soutien communautaire dans ce secteur. Cette proportion correspond à leur part dans la valeur de la production de l'UE.

Plus particulièrement, la Grèce se situe, dans ce groupe d'États, au premier rang, recevant près de 13% du soutien communautaire, en moyenne entre 1990 et 2002. En effet, la valeur de sa production est, avec celle de la France, la troisième plus importante de l'UE mais son cheptel

<sup>45</sup> La situation exceptionnelle de l'année 2001 s'est traduite par l'absence, pendant 10 mois, de produits en provenance du Royaume-Uni sur le marché européen, notamment français. En outre, les Pays-Bas ont, dans une moindre mesure, également été touchés par la crise de la fièvre aphteuse ; la France a été relativement peu affectée.

<sup>46</sup> On rappelle que l'exercice budgétaire 2002 du FEOGA couvre la période du 15/10/2001 au 14/10/2002.

<sup>47</sup> En moyenne depuis le début de la dernière décennie.

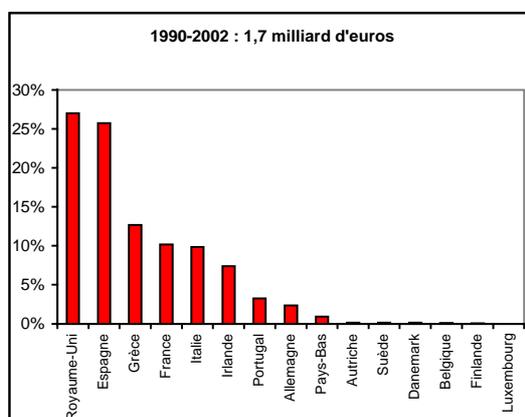
d'ovins et de caprins primables et primés y est plus élevé qu'en France. En effet, la Grèce dispose de l'élevage caprin le plus important de l'Union européenne (47% du cheptel caprin communautaire) et, conformément à l'OCM de ce secteur, l'ensemble du territoire grec, essentiellement montagneux, est éligible à la prime à la chèvre. En outre, l'élevage de chèvres y est essentiellement orienté vers la viande caprine, principal critère pour l'octroi de la prime<sup>48</sup>.

Bien que la valeur de la production soit deux fois plus élevée en France qu'en Italie, les parts du soutien communautaire qui leur est attribué sont équivalentes sur la période 1990-2002, s'élevant chacune en moyenne autour de 10%. Les agneaux de lait et les chèvres sont en effet plus nombreux en Italie qu'en France.

L'Irlande, quant à elle, possède une production équivalente, en valeur, à celle de l'Italie et son cheptel d'ovins, moins important que dans l'ensemble des cinq pays précédemment évoqués, comprend en totalité des agneaux lourds. Recevant 7% du soutien communautaire dans ce secteur, ce pays se situe ainsi au sixième rang communautaire.

### *Viande ovine – Graphique 2*

*Dépenses communautaires pour les viandes ovine et caprine : parts des États membres*



Source : MAAPAR – Commission Européenne

<sup>48</sup> Contrairement à la prime ovine, éligible sur tout le territoire européen, la prime caprine n'est accordée qu'aux éleveurs de zones spécifiques dans lesquelles la production satisfait aux deux critères suivants :

- l'élevage de chèvres est principalement orienté vers la production de viande caprine,
- les techniques d'élevage des caprins et des ovins sont de même nature.

A titre de comparaison, en France, seuls la Corse et les zones de montagne sont éligibles à cette aide. Par conséquent, seulement 19% du cheptel caprin français est primable.

## ANNEXE 1

Tableau 1 – Les dépenses en faveur des marchés agricoles par produit, Ensemble de l'UE, de 1990 à 2002

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<b>Produits végétaux</b>	<b>14 641,5</b>	<b>17 891,5</b>	<b>18 929,9</b>	<b>21 507,1</b>	<b>22 026,6</b>	<b>23 012,4</b>	<b>25 100,1</b>	<b>26 646,4</b>	<b>26 913,5</b>	<b>27 052,3</b>	<b>26 443,0</b>	<b>26 760,9</b>	<b>27 572,8</b>
Grandes Cultures	8 008,8	9 505,9	10 518,1	10 997,9	12 931,7	15 270,7	26 557,9	17 709,6	18 308,5	18 262,4	17 433,3	17 921,3	18 933,4
Fruits et légumes	1 209,8	1 071,8	1 236,2	1 643,6	1 539,3	1 828,1	1 582,1	1 568,8	1 509,5	1 454,4	1 551,1	1 558,5	1 551,2
Huile d'olive	1 168,0	1 949,9	1 732,1	2 457,3	1 818,2	807,1	1 988,3	2 203,7	2 265,6	2 091,7	2 210,0	2 523,6	2 329,4
Tabac	1 232,1	1 329,6	1 233,0	1 165,1	1 057,4	993,2	1 021,7	994,8	866,2	908,3	984,7	964,4	951,4
Sucre	1 388,3	1 814,9	1 937,4	2 300,7	2 248,4	2 019,5	1 931,9	1 852,3	2 001,8	2 303,1	2 100,4	1 676,8	1 586,5
Produits viti-vinicoles	740,0	1 271,7	1 081,8	1 503,3	1 170,5	850,2	777,3	1 030,0	700,3	614,7	765,2	835,8	924,4
Coton	539,8	490,8	759,1	853,5	846,5	812,5	762,8	799,9	761,0	903,2	854,7	733,4	804,1
Fourrages séchés	298,0	404,9	380,2	523,7	367,1	311,6	297,4	297,5	307,3	307,1	313,2	364,6	392,4
Autres productions Végétales	56,6	52,2	52,0	62,0	47,5	119,5	180,7	189,8	193,3	207,4	230,4	182,5	100,0
<b>Produits animaux</b>	<b>9 408,8</b>	<b>12 300,9</b>	<b>10 478,3</b>	<b>11 682,9</b>	<b>10 373,4</b>	<b>10 746,0</b>	<b>12 175,7</b>	<b>11 546,0</b>	<b>9 654,3</b>	<b>9 476,0</b>	<b>9 415,8</b>	<b>9 474,8</b>	<b>9 969,7</b>
Lait et produits laitiers	4 697,9	5 605,3	3 702,4	4 982,4	4 241,7	4 098,8	3 637,1	3 229,3	2 852,0	2 765,3	2 827,2	2 095,6	2 539,5
Viande bovine	2 833,2	4 307,8	4 425,7	3 989,0	3 532,0	4 091,2	6 589,0	6 319,9	4 917,3	4 366,4	4 354,2	5 789,6	6 765,8
Viande ovine	1 452,3	1 966,4	2 015,5	2 209,8	1 932,5	2 203,8	1 681,1	1 434,4	1 548,9	1 905,7	1 793,6	1 459,3	553,8
Autres produits Animaux	425,4	421,4	334,8	501,7	667,2	352,2	268,5	562,4	336,1	438,6	440,8	130,3	110,6
<b>Produits non ventilés</b>	<b>1 878,5</b>	<b>1 538,6</b>	<b>1 981,7</b>	<b>483,2</b>	<b>-102,9</b>	<b>-654,7</b>	<b>-596,1</b>	<b>-510,1</b>	<b>-363,1</b>	<b>-289,7</b>	<b>-369,3</b>	<b>-114,5</b>	<b>-25,0</b>
<b>Total</b>	<b>25 928,8</b>	<b>31 731,1</b>	<b>31 389,9</b>	<b>33 673,2</b>	<b>32 297,0</b>	<b>33 103,7</b>	<b>36 679,7</b>	<b>37 682,3</b>	<b>36 204,7</b>	<b>36 238,6</b>	<b>35 489,5</b>	<b>36 121,2</b>	<b>37 517,5</b>

Unité : millions d'euros

Source : MAAPAR – Commission Européenne

## ANNEXE 2

Tableau 2 – Les dépenses en faveur des marchés agricoles par produit, par État membre, en 2002

	UE	BE	DK	DE	GR	ES	FR	IE	IT	LU	NL	AT	PT	FI	SE	UK
<b>Produits végétaux</b>	<b>27 572,8</b>	<b>463,4</b>	<b>835,9</b>	<b>4 820,2</b>	<b>2 292,0</b>	<b>1 178,0</b>	<b>6 470,7</b>	<b>149,6</b>	<b>4 417,3</b>	<b>12,1</b>	<b>393,6</b>	<b>447,6</b>	<b>316,9</b>	<b>372,8</b>	<b>485,2</b>	<b>1 917,5</b>
Grandes Cultures	18 933,4	178,0	737,0	4 508,3	530,7	1 766,4	5 408,5	134,1	2 403,4	11,5	273,5	387,2	163,0	330,1	416,5	1 685,2
Fruits et légumes	1 551,2	31,5	1,0	19,2	230,0	495,4	233,0	3,0	440,2		28,0	3,0	45,8	0,1	2,9	18,1
Huile d'olive	2 329,4		0,1		558,6	1 010,7	3,8		723,4				32,8			
Tabac	951,4	3,9		35,1	369,0	115,2	80,4		330,6			0,9	16,3			
Sucre	1 586,5	249,1	86,9	211,1	16,1	61,3	427,6	12,1	128,0		78,5	54,7	24,2	10,5	21,8	204,6
Produits viti-vinicoles	924,4			12,1	12,0	293,2	238,3		332,0	0,6	0,1	1,6	34,1		0,1	0,3
Coton	804,1				569,7	234,4										
Fourrages séchés	392,4	0,1	11,0	24,2	3,7	134,3	74,1	0,4	52,2		13,1	0,1	0,2	31,8	43,9	3,3
Autres productions Végétales	100,0	0,8	-0,1	10,2	2,2	67,1	5,0		7,5		0,4	0,1	0,5	0,3		6,0
<b>Produits animaux</b>	<b>9 969,7</b>	<b>430,8</b>	<b>330,3</b>	<b>1 203,3</b>	<b>218,2</b>	<b>979,4</b>	<b>2 397,6</b>	<b>1 194,9</b>	<b>546,7</b>	<b>13,9</b>	<b>710,5</b>	<b>187,5</b>	<b>168,1</b>	<b>138,4</b>	<b>152,0</b>	<b>1 298,1</b>
Lait et produits laitiers	2 539,5	218,0	188,2	270,8	2,3	73,3	538,6	269,4	129,6	-1,0	573,7	-20,2	13,2	56,0	26,0	201,6
Viande bovine	6 765,8	209,1	121,3	919,8	84,4	777,1	1 756,4	899,4	323,8	14,9	124,3	204,6	141,0	81,7	123,5	984,5
Viande ovine	553,9	0,7	0,8	9,9	131,5	125,2	39,6	25,5	85,6		6,2	2,5	12,4	0,7	2,2	111,0
Autres produits Animaux	110,6	3,0	20,0	2,8		3,8	63,0	0,6	7,7		6,3	0,6	1,5		0,3	1,0
<b>Produits non ventilés</b>	<b>-25,0</b>	<b>-5,4</b>	<b>-0,4</b>	<b>1,6</b>	<b>-43,1</b>	<b>80,7</b>	<b>22,2</b>	<b>-5,5</b>	<b>-111,1</b>	<b>-2,1</b>	<b>-21,3</b>	<b>1,2</b>	<b>42,6</b>	<b>0,1</b>	<b>5,7</b>	<b>9,8</b>
<b>Total</b>	<b>37 517,5</b>	<b>888,8</b>	<b>1 165,8</b>	<b>6 025,1</b>	<b>2 467,1</b>	<b>5 238,1</b>	<b>8 890,5</b>	<b>1 339,0</b>	<b>4 852,9</b>	<b>23,9</b>	<b>1 082,8</b>	<b>636,3</b>	<b>527,6</b>	<b>511,3</b>	<b>642,9</b>	<b>3 225,4</b>

Unité : millions d'euros

Source : MAAPAR – Commission Européenne

## ANNEXE 3

Tableau 3 – Les dépenses en faveur des marchés agricoles, par type d'aides, par produit, en 2002

	Tous produits	Grandes cultures	Fruits et légumes	Huile d'olive	Tabac	Sucre	Produits vit-vinicoles	Autres produits végétaux	Laits et produits laitiers	Viande bovine	Viande ovine	Autres produits animaux	Produits non ventilés
<b>Aides indirectes</b>	<b>8 811,9</b>	<b>468,5</b>	<b>1 338,9</b>	<b>60,9</b>	<b>-0,4</b>	<b>1 586,5</b>	<b>910,4</b>	<b>1 123,3</b>	<b>2 539,5</b>	<b>772,3</b>	<b>-1,3</b>	<b>110,6</b>	<b>-97,4</b>
Restitutions à l'exportation	3 443,2	179,6	46,5	0,1		1 358,5	23,7		1 338,7	386,7		109,4	
Dépenses d'intervention	1 967,3	256,9	61,4	9,5		16,5	750,5		454,6	414,9	0,2	2,8	
Aides à l'écoulement sur le marché intérieur	2 791,3		740,0			13,7		1 121,4	904,8				11,4
Autres soutiens	610,1	32,0	491,0	51,3	-0,4	197,8	136,2	1,9	-158,6	-29,3	-1,5	-1,6	-108,8
<b>Aides directes</b>	<b>28 705,7</b>	<b>18 464,9</b>	<b>212,3</b>	<b>2 268,5</b>	<b>951,8</b>		<b>14,0</b>	<b>173,2</b>		<b>5 993,5</b>	<b>555,1</b>		<b>72,4</b>
Aides aux produits	26 743,2	16 516,4	212,3	2 268,5	951,8			173,2		5 993,5	555,1		72,4
Maîtrise de l'offre	1 962,5	1 948,5					14,0						
<b>Total</b>	<b>37 517,6</b>	<b>18 933,4</b>	<b>1 551,2</b>	<b>2 329,4</b>	<b>951,4</b>	<b>1 586,5</b>	<b>924,4</b>	<b>1 296,5</b>	<b>2 539,5</b>	<b>6 765,8</b>	<b>553,8</b>	<b>110,6</b>	<b>-25,0</b>

Unité : millions d'euros

Source : MAAPAR – Commission Européenne



## NOTES ET ÉTUDES ÉCONOMIQUES – NUMÉROS PARUS

---

### **N°1 - Avril 1996 (épuisé)**

- Évaluation des politiques publiques.
- Théorie économique et réforme de la PAC.
- Dépenses agricoles de l'Union européenne.
- Évolution récente des concours publics à l'agriculture française.
- 1991-1994 : embellie pour les exploitations de grandes cultures.

### **N°2 - Septembre 1996**

- PAC et transferts à l'agriculture en Europe.
- Évolution du financement communautaire des marchés.

### **N°3 - Février 1997 (épuisé)**

- Évaluation économique des politiques agricoles.
- Les concours publics à l'agriculture américaine.
- Les aides des collectivités locales à l'agriculture.

### **N°4 - Juillet 1997**

- Québec: les limites d'une politique agricole.
- L'évolution des exploitations agricoles françaises de 1991 à 1995. Une analyse à partir des résultats du RICA.

### **N°5 - Septembre 1997**

- L'évolution de la politique agricole allemande.
- L'agriculture des pays membres de l'Union européenne à la veille de la réforme de la PAC.

### **N°6 - Janvier 1998**

- L'adaptation de la politique agricole espagnole à la réforme de la PAC.
- L'adaptation de la politique agricole britannique à la réforme de la PAC.

### **N°7 - Mai 1998**

- Analyse des conséquences des propositions SANTER sur l'agriculture des pays membres de l'Union européenne.
- Les conséquences des propositions SANTER sur le revenu des agriculteurs français.
- Les conséquences des propositions SANTER sur l'offre de produits agricoles en France.

### **N°8 - Septembre 1998**

- Quels rendements demain ? Perspectives d'évolution des rendements des grandes cultures.
- Les politiques nationales d'adaptation à la réforme de la PAC.

**N°9 - Mars 1999**

- Échanges et compétitivité des principaux produits agricoles polonais.
- Les programmes d'aide alimentaire intérieure aux États-Unis.

**N°10 – Octobre 1999**

- Interprétation économique du découplage des aides en agriculture.
- La dépenses publique agricole en longue période.
- Une application du modèle MEGAAF : analyse d'une modification des soutiens à l'agriculture.

**N°11 – Avril 2000**

- Internet et les téléservices en agriculture et dans l'agroalimentaire.
- Agenda 2000 : les conséquences de l'accord de Berlin pour l'agriculture française.

**N°12 – Octobre 2000**

- La mise en œuvre de l'accord de Marrakech : le volet accès au marché.
- Dynamique des exploitations céréalières et concours publics à l'agriculture au Canada.
- Les exploitations de grandes cultures en France et aux États-Unis : performances comparées.

**N°13 – Mars 2001**

- Les structures et politiques agricoles des PECO sous fortes contraintes sociales et budgétaires : quelles transitions vers l'intégration européenne ?
- L'Inde dans le commerce agricole international. Conditions et bilan de mise en œuvre des accords de Marrakech.
- La concentration géographique des productions agricoles et ses déterminants. Une analyse pour l'Union européenne.
- L'accord sur l'agriculture du cycle de l'Uruguay. Bilan et perspective pour l'Union européenne. Première partie.

**N°14 – Septembre 2001**

- Garanties et soutiens publics aux crédits à l'exportation des produits agricoles aux États-Unis.
- Les programmes publics de garantie de crédits dans l'Union européenne.
- Une évaluation multicritère pour des politiques multifonctionnelles.
- L'accord sur l'agriculture du Cycle de l'Uruguay. Bilan et perspective pour l'Union européenne. Deuxième partie

**N° 15 – Février 2002**

- Les aides directes aux exploitations agricoles européennes suite aux réformes de la PAC (1992 et Agenda 2000).
- Échanges agricoles UE-ACP : vers une exacerbation de la concurrence entre agricultures ?
- La fiscalité agricole aux États-Unis : fonctionnement et enjeux politiques.

**N° 16 – avril 2002**

- Une vue d'ensemble sur l'évolution des exploitations agricoles françaises de 1990 à 1999.
- La réforme de la PAC de 1992 : bilan d'une décennie d'adaptation des exploitations de «grandes cultures».
- La réforme de la PAC de 1992 : bilan d'une décennie d'adaptation des élevages ovins et caprins.
- La réforme de la PAC de 1992 : bilan d'une décennie d'adaptation des élevages «bovins viande».
- La réforme de la PAC de 1992 : bilan d'une décennie d'adaptation des élevages laitiers.

**N° 17 – décembre 2002**

- L'évolution du secteur porcin européen : enjeux techniques, politiques, de marché et de société.
- Les exploitations de grandes cultures en France et aux États-Unis : comparaisons des performances économiques et enjeux politiques.
- L'impact de scénarios de modification de la PAC sur les élevages bovins allaitants en zone intermédiaire. Cas de l'Indre.
- Stratégies d'adaptation de l'agriculture en zones intermédiaires. Étude de cas dans le département de l'Indre.
- Analyse de scénarios de politique agricole pour des régions céréalières intermédiaires.

**N° 18 – avril 2003**

- Le Réseau d'information comptable agricole (RICA). Un outil unique de connaissance des agricultures européennes.
- La diversité de l'agriculture européenne : les exploitations spécialisées en production laitière.
- La diversité de l'agriculture européenne : les exploitations de "grandes cultures".
- La diversité de l'agriculture européenne : les exploitations spécialisées "bovins viande".
- La diversité de l'agriculture européenne : les exploitations à orientation "granivores".

**N° 19 – décembre 2003**

- Estimation des coûts de production des principaux produits agricoles à partir du RICA
- Simulations de découplage des aides à l'aide du modèle MAGALI
- La filière laitière française face à la libéralisation des échanges. Simulation d'impacts à partir du modèle MEGAAF
- Libéralisation des échanges et bien-être des populations pauvres. Illustration à partir du modèle ID<sup>3</sup> de la faiblesse des impacts et de la sensibilité des résultats aux hypothèses de fonctionnement des marchés

**N° 20 – mars 2004**

- L'importance des dépenses nationales dans l'ensemble des concours publics en faveur de l'agriculture
- Les concours publics des collectivités territoriales à l'agriculture en 2000
- Les interventions des collectivités territoriales en faveur du milieu rural
- Les soutiens à l'agriculture européenne à travers les dépenses du FEOGA

**Notes et Études Économiques**  
MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DE L'ALIMENTATION,  
DE LA PÊCHE ET DES AFFAIRES RURALES

**Direction des Affaires Financières**

***Renseignements :***

Sous-Direction de l'Évaluation, de la Prospective et des Études – tél. : 01.49.55.42.09  
78, rue de Varenne – 75349 Paris 07 SP

***Diffusion :***

Service Central des Enquêtes et Études Statistiques  
Bureau des ventes – BP 88  
31326 – Castanet Tolosan cedex

***Vente au numéro :***

mel : [agreste-ventes@agriculture.gouv.fr](mailto:agreste-ventes@agriculture.gouv.fr)  
fax : 05.61.28.83.66

***Abonnement :***

tél. : 05.61.28.83.05

**Prix : 9,91 €**