

Les grandes cultures (céréales, oléagineux et protéagineux)

Sommaire

<p><u>I. Organisation du marché</u></p> <p><u>1. L'organisation avant 1992</u></p> <p>1.1 Les céréales 1.2 Les oléagineux a. Le régime instauré avant 1967 b. Les modifications apportées entre 1967 et 1992 1.3 Les protéagineux 1.4 L'amidon et la fécule 1.5 Le riz</p> <p><u>2. La réforme de la PAC de 1992</u></p> <p>2.1 Les céréales 2.2 Les oléagineux 2.3 Les protéagineux 2.4 La fécule</p> <p><u>3. La modification du régime aux frontières</u></p> <p><u>4. La réforme de l'OCM du riz</u></p> <p><u>5. La réforme d'Agenda 2000</u></p> <p>5.1 Les céréales a. Les prix et les paiements compensatoires b. Le régime spécifique au blé dur c. Le gel des terres 5.2 Les oléo-protéagineux et la fécule</p> <p><u>6. L'accord du Luxembourg du 26 juin 2003.</u></p> <p>6.1 Les céréales 6.2 Le riz 6.3 Les oléo-protéagineux 6.4 La fécule de pomme de terre 6.5 Les cultures énergétiques</p>	<p><u>II. Les concours publics aux grandes cultures.</u></p> <p>En 2004, les concours publics en France en faveur des grandes cultures diminuent de 2,1% : ils s'élèvent à 5,3 milliards d'euros, soit une baisse de 113,5 millions d'euros par rapport à 2003. Cette diminution est due exclusivement au recul des aides indirectes (-135,8 millions), qui ne représentent plus que 1,8% de l'ensemble des aides aux grandes cultures.</p> <p>1. La réforme de la PAC de 1992 s'est traduite par une baisse des prix d'intervention, la suppression des aides versées à l'industrie et le gel des terres. En contrepartie, des aides directes ont été octroyées : ce sont les aides compensatoires aux produits (céréales, oléagineux et protéagineux), l'aide au gel des terres et à la jachère industrielle. Cette réforme a rapidement atteint ses objectifs de diminution des stocks publics et de reconquête du marché intérieur de l'alimentation animale par les céréales communautaires dans l'ensemble de l'Union européenne et en France.</p> <p>2. Les mesures d'Agenda 2000, se sont traduites par une nouvelle progression des aides directes, mais avec une ampleur moindre que lors de la précédente réforme. En 2004, les aides directes représentent 98% de l'ensemble des aides en faveur des grandes cultures.</p> <p>3. Les conséquences de l'Accord de Luxembourg de 2003 sur les concours publics interviennent progressivement à partir de 2004 : les aides indirectes (dépenses d'intervention et restitutions à l'exportation) sont en recul alors que les aides directes progressent légèrement (+ 22,2 millions d'euros).</p> <p>4. Le taux de soutien aux grandes cultures est stable depuis 2001, et se situe autour de 35%.</p> <p>5. Les dépenses de l'Union européenne dans l'ensemble des quinze Etats membres s'élèvent à 17,6 milliards d'euros, en hausse de 2,8% par rapport à 2003. En 2004, la France est le 1^{er} pays bénéficiaire avec 29,9% des aides communautaires en faveur des grandes cultures.</p>
--	--

Le marché des grandes cultures en 2004

Production de céréales (y compris riz)

	1990	2000	2003	2004*
Céréales				
Monde	1 952	2 064	2 077	2 244
UE à 15	188	217	190	219
France	55	66	55	70
Blé				
Monde	561	588	554	618
UE à 15	90	98	91	112
France	33	35	31	40
Maïs				
Monde	479	604	623	696
UE à 15	27	39	34	41
France	12	16	12	16

unité : millions de tonnes
 Source : Agreste

Bilan français du blé tendre

	90-91	00-01	03-04	04-05*
Production	31 417	35 682	29 236	37 509
Consommation intérieure	13 202	19 204	17 441	18 439
<i>dont alimentation animale</i>	7 997	11 283	9 463	10 393
<i>dont alimentation humaine et usages industriels</i>	5 205	7 158	7 331	7 314
Importations	144	262	109	100
Exportations	17 229	18 873	14 014	16 350

unité : milliers de tonnes
 Source : Agreste, ONIC

Bilan français du maïs

	90-91	00-01	03-04	04-05*
Production	9 401	16 073	11 980	16 050
Consommation intérieure	3 860	6 678	5 205	7 277
<i>dont alimentation animale</i>	3 295	5 596	4 222	6 264
<i>dont alimentation humaine et usages industriels</i>	565	785	778	777
Importations	135	296	269	200
Exportations	6 507	9 261	7 383	8 040

unité : milliers de tonnes
 Source : Agreste, ONIC

Bilan français de l'orge

	90-91	00-01	03-04	04-05*
Production	9 991	9 717	9 956	11 043
Consommation intérieure	4 390	3 638	4 590	4 290
<i>dont alimentation animale</i>	3 757	3 196	4 114	3 796
<i>dont alimentation humaine et usages industriels</i>	245	197	209	220
Importations	247	112	23	23
Exportations	5 911	5 417	6 402	6 085

unité : milliers de tonnes
 Source : Agreste, ONIC

Production de graines oléagineuses et protéagineuses

	1990	2000	2003	2004*
OLEAGINEUX (Monde et France)				
Colza				
Monde	24,4	39,5	36,6	43,7
France	1,975	3,477	3,361	3,969
Tournesol				
Monde	22,7	26,4	27,8	26,2
France	2,324	1,833	1,505	1,467
Soja				
Monde	108,5	161,4	189,2	206,4
France	0,255	0,201	0,149	0,148
PROTEAGINEUX (France)				
Lupin	0,007	0,034	0,024	0,022
Fèves et féveroles	0,089	0,101	0,276	0,362
Pois secs (1)	3,600	1,940	1,620	1,675

(1) pois protéagineux et pois de casserie
 unité : millions de tonnes
 Source : Agreste

* prévision

I. Organisation du marché

Le marché des *céréales* est fondé depuis 1967 sur un régime de prix communs. L'organisation commune de marché (OCM) dans ce secteur était régie par le règlement CEE n° 2727/75 du Conseil du 29 novembre 1975 jusqu'au 1^{er} juillet 1993, puis par le règlement CEE n° 1766/92 du Conseil du 30 juin 1992.

L'organisation commune de marché des *oléagineux* a été mise en place en 1967 par le règlement CEE n° 136/66 du 22 septembre 1966, modifié principalement par les règlements 3766/91 et 1765/92.

C'est à partir de 1978 qu'ont été prises les premières mesures pour les *protéagineux* (pois, fèves et féveroles) utilisés dans l'alimentation animale (règlement CEE n° 1119/78) ; elles seront par la suite étendues au lupin doux et au lin. En 1982, des mesures spécifiques sont instaurées pour les protéagineux destinés à l'alimentation humaine (règlement CEE n° 1431/82).

Depuis le 1^{er} juillet 2000, l'OCM des *grandes cultures* (céréales hors riz, oléagineux et protéagineux) est régie par le règlement CE n° 1251/99 du Conseil du 17 mai 1999. Dans le cadre de l'accord de Luxembourg conclu en juin 2003, ce texte a été modifié par le règlement (CE) n°1782/2003 du Conseil du 29 septembre 2003.

L'OCM couvre précisément les produits suivants :

- pour les céréales : le blé tendre, l'orge, le maïs, le blé dur, le seigle, l'avoine, le sarrasin, le millet, ainsi que des produits dérivés (farine de froment et de méteil, de seigle, gruaux et semoule de froment) et la fécule de pommes de terre ;
- pour les oléagineux : les graines et fruits oléagineux, à l'exception des olives, et les produits dérivés tels que les farines, à l'exclusion de celle de moutarde, les huiles, à l'exclusion de l'huile d'olive, ainsi que d'autres produits issus de la transformation de ces graines. Ce sont principalement le colza, le tournesol, le soja et le lin non textile ;
- pour les protéagineux : les pois, les fèves, les féveroles et le lupin doux.

Parallèlement, le règlement susmentionné CEE n° 1766/92 du Conseil portant organisation commune de marché dans le secteur des céréales a été abrogé par le règlement (CE) n°1784/2003 du Conseil du 29 septembre 2003.

Le riz fait quant à lui l'objet d'une organisation commune de marché spécifique (cf. 1.5) et le règlement qui la régit a été abrogé suite à l'accord de Luxembourg (cf. règlement (CE) n°1785/2003 et n°1782/2003 du Conseil du 29 septembre 2003).

La campagne de commercialisation s'étend du 1^{er} juillet au 30 juin de l'année suivante.

1. L'organisation avant 1992

1.1 Les céréales

L'Organisation commune du marché des céréales était fondée sur un système de soutien des prix, combinant la garantie d'un prix minimum à la production à une protection du marché communautaire par rapport aux importations des pays tiers. Elle avait pour objectif de favoriser l'écoulement de la production communautaire à un prix permettant d'assurer un revenu équitable aux agriculteurs.

Pour réaliser cet objectif, trois types de prix étaient fixés chaque année par le Conseil des ministres :

- un *prix indicatif* : fixé pour chacune des céréales principales et correspondant au prix auquel on souhaitait voir s'équilibrer le marché de chaque céréale, compte tenu du niveau de production et de la garantie de revenu à assurer aux agriculteurs.
- un *prix de seuil* de protection du marché intérieur : prix minimal auquel les céréales importées pouvaient pénétrer dans l'Union européenne, fixé pour les cinq céréales principales, les céréales secondaires et les produits transformés. Le prix de seuil était fixé à un niveau inférieur au prix indicatif.
- un *prix d'intervention* : prix garanti¹ auquel les organismes d'intervention achetaient les céréales qui leur étaient offertes et dont la qualité correspondait à des caractéristiques déterminées. Quand le prix de marché était inférieur au prix d'intervention, les organismes spécialisés étaient chargés d'acheter les quantités en excédent pour stabiliser le prix du marché au niveau du prix d'intervention. Les coûts de stockage étaient à la charge de l'Union européenne. Le prix d'intervention était fixé à un niveau inférieur au prix de seuil.

Afin de protéger le marché intérieur européen et de favoriser les exportations, le système suivant fut mis en place :

- pour les *importations* : lorsque le cours mondial était inférieur au prix de seuil communautaire, un prélèvement égal à la différence entre le prix de seuil et le prix du marché mondial était appliqué aux importations.
- pour les *exportations* : dans le cas où le prix des céréales à l'intérieur de l'Union européenne était supérieur au prix du marché mondial, une restitution, fonction de la différence des prix communautaires et mondiaux, était octroyée à l'exportation. Si le prix mondial dépassait le prix communautaire, les exportations pouvaient faire l'objet d'un prélèvement. Les restitutions étaient facultatives et autorisées par la Commission (de 1990 à 1993 par exemple, aucune restitution n'a été versée pour le maïs) ; par contre, les prélèvements étaient obligatoires.

De plus, un certain nombre de mesures d'accompagnement furent mises en place, avec en particulier la création en 1967 d'une aide forfaitaire à l'hectare pour les producteurs de blé dur, limitée par la suite aux régions de production traditionnelle. En 1986, une aide directe aux petits producteurs de céréales fut instaurée.

L'évolution la plus importante du système a cependant concerné la **maîtrise de l'offre**. En effet, la saturation des débouchés depuis le début des années 80 et l'augmentation des dépenses de soutien à l'agriculture ont rendu nécessaire une réorientation de la politique agricole commune visant à assainir les marchés en renforçant le rôle des prix dans l'orientation de la production.

En 1981, le Conseil des ministres de la CEE fixait un seuil de garantie, au-delà duquel les prix étaient réduits.

En 1986, un prélèvement de coresponsabilité obligatoire fut instauré ; à la charge des producteurs, son taux fut fixé à 3% du prix d'intervention. Il fut perçu au profit du budget communautaire par l'ONIC lors de la mise en marché des céréales (première vente). Ce prélèvement fut supprimé par la réforme de 1992. De plus, l'intervention a été limitée à certaines périodes définies par la Commission.

En 1988, le Conseil européen fixait des quantités maximales garanties (QMG) au-delà desquelles les garanties accordées aux producteurs décroissaient en fonction du dépassement par le biais du mécanisme suivant : prélèvement de coresponsabilité supplémentaire (de 1,5 à 3 %), réduction du prix d'intervention de 3 % et ajustement des prix indicatifs.

¹ Le prix reçu par les producteurs était réduit des frais de stockage de l'organisme d'intervention.

Le dispositif, qui concernait également les oléagineux et les protéagineux, s'est accompagné de mesures structurelles dites « stabilisateurs structurels », tel le retrait pluriannuel, puis le retrait temporaire des terres arables et la reconversion des productions. L'exploitant s'engageait à geler 20% des terres pendant cinq campagnes et recevait en contrepartie une aide compensant la perte de revenu, calculée selon la productivité moyenne de la zone. Un remboursement partiel de la taxe de coresponsabilité pouvait éventuellement la compléter.

L'ensemble du dispositif, qui n'a représenté guère plus de 235 000 ha, soit moins de 2% des terres arables en France, n'a pas été reconduit compte tenu de l'échec patent des stabilisateurs et de l'entrée en vigueur de la réforme de la PAC en 1992, qui a prévu d'autres modes de retrait. Par ailleurs, le volet extensification du dispositif s'est inséré, à partir de 1992, dans les programmes agrienvironnementaux, traités dans l'ensemble "Mesures agrienvironnementales".

1.2 Les oléagineux

a) Le régime instauré en 1967

* Le régime des prix. Le Conseil fixait chaque année deux types de prix pour les graines de colza, de navette et de tournesol.

- *Un prix indicatif* était fixé pour chaque espèce et correspondait au prix auquel on souhaitait voir s'équilibrer le marché.

- *Un prix d'intervention de base* : il garantissait aux agriculteurs la réalisation de leurs ventes à un prix aussi proche que possible du prix indicatif diminué d'un montant suffisant pour permettre ces variations. Des prix d'intervention dérivés étaient fixés pour chaque centre d'intervention, à un niveau qui permettait la libre circulation des graines dans l'Union européenne. Ces prix subissaient des ajustements mensuels.

* L'intervention. Les achats étaient effectués au prix d'intervention par les organismes d'intervention. Dans les faits, cette disposition n'a pas été appliquée.

* Le régime aux frontières. Pour les *importations* c'est le tarif douanier commun qui était appliqué pour tous les produits concernés par l'organisation commune des marchés. Cependant, lorsque les produits étaient importés de pays tiers dans des conditions particulières, propres à porter un préjudice grave aux producteurs de l'Union européenne, un montant compensatoire à l'importation pouvait être perçu.

Pour les *exportations* de graines de colza, tournesol et navette, une restitution pouvait être accordée, d'un montant au plus égal à la différence entre les prix dans la communauté et les cours mondiaux.

* Le régime d'aides. Afin de rendre compétitifs le colza et le tournesol, dont le prix était élevé, une aide était octroyée aux tritrateurs pour les graines de colza, de navette et de tournesol, lorsque le prix indicatif s'avérait supérieur au prix du marché mondial. Cette aide était égale à la différence entre les deux prix.

b) Les modifications apportées entre 1967 et 1992

- Suite à l'embargo de 1973 sur le soja, des mesures spéciales ont été prises en 1974 pour ces graines (règlement CEE n° 1900/74 du 15 juillet 1974) ; en particulier, un *prix d'objectif* fut fixé tous les ans à un niveau équitable pour les producteurs compte tenu des nécessités d'approvisionnement de l'Union européenne. Lorsque le prix d'objectif était supérieur au prix moyen du marché mondial des graines de soja, une *aide* égale à la différence entre ces deux prix était accordée aux producteurs des graines de soja récoltées dans l'Union européenne. A compter de 1979, cette aide ne fut plus octroyée aux producteurs mais aux tritrateurs.

- En 1976, des mesures spéciales furent prises pour les graines de lin (règlement CEE 569/76), similaires à celles prises pour le soja en 1974.

- A partir de 1986, des quantités maximales garanties (QMG) furent fixées chaque année pour les graines de colza, navette et tournesol. Lorsque la production dépassait la QMG, le montant de l'aide était diminué d'un coefficient en rapport avec l'importance du dépassement. Le prix d'achat à l'intervention était diminué du même montant (règlement CEE 1454/86). Le système de QMG fut également instauré pour le soja.

- En 1987, afin de favoriser l'échelonnement des ventes de graines de colza, navette et tournesol, le prix indicatif et le prix d'intervention furent majorés mensuellement à partir du 4^{ème} mois de la campagne pour les graines de tournesol et du 5^{ème} mois pour le colza et la navette. A compter de 1989, le prix d'achat à l'intervention fut, lui aussi, concerné par cette majoration. Lorsque les prix communautaires étaient inférieurs au prix d'intervention, les achats se faisaient par l'organisme d'intervention du 1^{er} octobre au 31 mai à 94 % du prix d'intervention (règlement CEE 1915/87).

1.3 Les protéagineux

Les premières mesures pour les pois, les fèves et les féveroles utilisés dans l'alimentation animale (règlement CEE 1119/78) ont été prises en 1978 ; elles seront ensuite étendues au lupin doux et au lin. En 1982, des mesures spécifiques furent instaurées pour les protéagineux destinés à l'alimentation humaine (règlement CEE 1431/82). Ces mesures visaient à favoriser le développement de ces productions, soumises à la concurrence directe des tourteaux oléagineux importés de pays tiers à des droits nuls. Elles consistaient en un régime d'aides versées aux transformateurs :

- *Pour les protéagineux destinés à l'alimentation animale* : Chaque année, un prix de seuil de déclenchement du régime d'aide était fixé pour les tourteaux de soja à un prix permettant l'utilisation des pois, fèves et féveroles dans les aliments pour animaux, dans des conditions de concurrence normale avec les tourteaux et assurant un revenu équitable aux producteurs de pois, fèves et féveroles. Lorsque le prix moyen du marché mondial des tourteaux de soja était inférieur au prix de déclenchement, une aide était accordée pour les pois, les fèves et les féveroles récoltés dans l'Union européenne et utilisés dans la fabrication des aliments pour animaux. Cette aide, égale à une partie de la différence entre les deux prix, était versée aux transformateurs.

- *Pour les protéagineux destinés à l'alimentation humaine* : Un prix d'objectif était fixé chaque année à un niveau équitable pour les producteurs compte tenu des nécessités d'approvisionnement dans l'Union européenne. Lorsque le prix moyen du marché mondial des protéagineux s'avérait inférieur au prix d'objectif, une aide égale à la différence entre ces deux prix était accordée pour les produits récoltés dans l'Union européenne et utilisés dans l'alimentation humaine (à partir de 1983, cette mesure fut appliquée également pour certains produits destinés à l'alimentation animale, autres que ceux déjà réglementés). Cette aide était versée aux transformateurs.

Dispositions complémentaires :

- A partir de 1985, afin d'échelonner les ventes, les prix de déclenchement et d'objectif furent majorés mensuellement pendant une certaine période à partir du troisième mois suivant la récolte.

- En 1988, (règlement CEE 1104/88) une quantité maximale garantie fut instaurée pour l'ensemble des protéagineux. Lorsque la production dépassait la QMG, le montant de l'aide était diminué d'un coefficient en rapport avec l'importance du dépassement.

1.4 L'amidon et la fécula

Une restitution à la production est accordée aux entreprises utilisant de l'amidon et/ou de la fécula pour des usages non alimentaires (industrie textile, pharmaceutique, papetière,...). Les produits concernés sont la fécula de pomme de terre et l'amidon obtenu à partir de maïs ou de blé, ainsi que certains produits dérivés. L'aide est octroyée afin de concurrencer les produits importés, achetés au prix du marché mondial.

1.5 Le riz

L'Organisation commune du marché du riz, entrée en vigueur le 1^{er} septembre 1967, était régie par le règlement CEE n°1418/76, modifié par le règlement n°674/92.

Le système des prix était similaire à celui des autres céréales : le Conseil des ministres fixe chaque année le niveau du prix d'intervention et du prix indicatif. Un prix de seuil était fixé par la Commission à partir du prix indicatif.

Les producteurs bénéficient des soutiens suivants :

- un régime de restitutions à l'exportation,
- un prélèvement à l'importation (différence entre le prix de seuil et le prix du marché mondial),
- un système d'intervention sous forme d'un stockage public,
- des aides directes qui venaient compléter le dispositif (en France, ces aides ne concernaient que les départements d'outre-mer).

2. La réforme de la PAC de 1992

2.1 Les céréales

La réforme de la Politique agricole commune (PAC) est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 1993. Jusqu'alors, le soutien aux producteurs de céréales reposait principalement sur la fixation du niveau des prix. A compter de la campagne 1993-94, une forte baisse des prix est amorcée ; celle-ci atteint 35 % en trois ans. Conjointement, le prélèvement de co-responsabilité est supprimé.

Afin de compenser la perte de revenus induite par la baisse des prix de soutien, un régime d'aides directes généralisées et plafonnées est institué. Un paiement compensatoire est attribué par hectare aux producteurs de céréales, qui en font la demande, sous condition de mettre en jachère une partie des terres : pour 1993-1994,

- Si l'exploitant optait pour le gel rotationnel sur 6 ans (une parcelle gelée une année donnée ne pouvait être remise en jachère dans les 5 années suivantes), il devait mettre en jachère 15 % de la surface moyenne cultivée en céréales, oléagineux et protéagineux pendant les années de référence 1989, 1990, 1991,
- Si l'exploitant optait pour la jachère libre, ce taux passait à 20 %.

En alternative au gel des terres imposé par la réforme de la PAC en 1992, la faculté a été donnée aux producteurs de cultiver leurs terres en jachère à des fins principales non alimentaires (biocarburants, biocombustibles, biolubrifiants, produits destinés à la chimie, la pharmacie, la parfumerie, ...) tout en conservant le bénéfice du paiement compensatoire spécifique au gel (sauf dans le cas de la betterave).

Les *petits producteurs* ne sont pas soumis à l'obligation de gel des terres pour bénéficier de l'aide compensatoire : sont considérés comme petits producteurs ceux qui demandent un paiement compensatoire pour une superficie n'excédant pas celle nécessaire pour produire 92 tonnes de céréales avec le rendement moyen calculé pour leur région.

Les paiements compensatoires ne sont accordés que pour une superficie ne dépassant pas les superficies de base, définies dans le plan de régionalisation français. Ce plan comprend les sous-bases suivantes : base sèche, base irriguée, maïs sec et maïs irrigué. En cas de dépassement, les aides sont réduites en proportion et les producteurs doivent appliquer un gel "extraordinaire" au cours de la campagne suivante ; cette dernière disposition est cependant suspendue à partir de 1996. Les montants compensatoires à l'hectare sont obtenus en multipliant un montant de base à la tonne (*cf. tableau 1*) par le rendement moyen en céréales ; en France, ce rendement de référence est défini au niveau départemental, voire infra-départemental.

Un supplément au paiement compensatoire est alloué aux producteurs de *blé dur* pour compenser la baisse de prix plus importante pour cette céréale. Ce complément n'a été accordé au moment de la réforme que pour les zones de production traditionnelles. A compter de la campagne 1994-95, un supplément de prime, égal à 38,7 % de celle dont bénéficient les zones traditionnelles, est accordé à des zones non traditionnelles, limitées à 50 000 ha en France. Pour la campagne 1999-2000, la prime s'élève à 344,5 euros/ha pour les zones traditionnelles et à 138 euros/ha pour les autres zones.

En octobre 1997, une surface maximale garantie a été introduite pour les zones traditionnelles de production de blé dur. Elle est de 208 000 ha pour la France, soit 13% de plus que la surface qui bénéficiait auparavant de la prime. Parallèlement, l'aide a été réduite et son octroi est désormais soumis à l'utilisation de semences certifiées ; dans les zones non traditionnelles, son montant n'a pas été modifié.

Grandes cultures - Tableau 1

Céréales : principales mesures de la réforme de la PAC de 1992

	1992-1993	1993-1994	1994-1995	1995-1996	1996-1997	1997-1998	1998-1999	1999-2000
Prix indicatif	154,9	130,0	120,0	110,0	110,0	110,0	110,0	110,0
Prix d'intervention	155,0	117,0	108,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Prix d'intervention réel (1)	155,0	115,5	106,6	119,0	119,0	119,0	119,0	119,0
Aide compensatoire		25,0	35,0	54,3	54,3	54,3	54,3	54,3
Aide au gel des terres		45,0	57,0	68,8	68,8	68,8	68,8	68,8
Taux de gel rotationnel		15,0%	15,0%	13,3%	10,0%	5,0%	5,0%	10,0%
Taux de gel libre			20,0%	18,3%	10,0%	5,0%	5,0%	10,0%

(1) après correction du taux de change de l'écu

Note de lecture : les taux de l'aide compensatoire ont été réduits lors des dépassements des superficies de base.

Unité : écus/tonne

Source : MAP

2.2 Les oléagineux

A compter de la campagne 1992-93 (1^{er} juillet-30 juin), un seul règlement régit l'organisation commune du marché des graines de soja, tournesol, colza et navette (règlement CEE 3766/91). Le régime en vigueur pour les graines de lin est maintenu. Ce règlement supprime les prix institutionnels et les mécanismes d'intervention existant auparavant. A partir de la campagne 1993/94, l'organisation commune du marché des oléagineux est incluse dans celle des grandes cultures (règlement CEE 1765/92).

Pour compenser la baisse des prix, désormais alignés sur les cours mondiaux, un régime d'aide directe aux producteurs (et non plus aux tritrateurs) est institué. L'aide compensatrice est calculée par rapport à un montant de référence communautaire, modulé selon les régions en fonction d'un rendement régional de référence (3 zones en France). Cette aide est payée en deux fois (acompte de 50 % du montant de référence régional prévisionnel et solde). Les paiements sont soumis à un système de superficies maximales garanties. Si la superficie consacrée à la culture d'une graine oléagineuse excède la superficie maximale garantie, les paiements directs correspondants sont réduits de 1 % pour tout dépassement de 1 %.

Comme pour les céréales, l'octroi de l'aide compensatrice est soumis à l'obligation de gel d'une partie des terres.

2.3 Les protéagineux

A partir de la campagne 1993/94, le régime concernant les protéagineux est inclus dans celui des grandes cultures (règlement CEE 1765/92).

Le marché communautaire est libre. Les importations s'effectuent sans prélèvement ni droit de douane, à l'exception d'un faible droit de douane pour les pois. Les exportations s'effectuent sans restitution.

Comme pour les céréales et les oléagineux, un paiement compensatoire par hectare est versé aux producteurs. Pour 1993-94, il est de 65 écus/ha (87 pour le lin), ce montant devant être multiplié par le rendement régional des céréales. Cette aide est soumise comme pour les céréales et les oléagineux à l'obligation de gel d'une partie des terres.

L'aide auparavant versée aux tritrateurs est supprimée.

2.4 La féculé

Dans le cadre de la réforme de la PAC, le règlement sur l'OCM des céréales prévoit plusieurs mesures spécifiques pour la production de pommes de terre destinées à la féculerie.

Un *prix minimal* est fixé chaque année. Ce prix, qui est celui payé par l'industrie aux producteurs, est aligné sur les prix institutionnels des céréales. Il s'applique à la quantité des pommes de terre livrées à l'usine, nécessaire à la fabrication d'une tonne de féculé ; Il est ajusté en fonction de la teneur en féculé des pommes de terre (*cf. Tableau 2*).

Un *paiement compensatoire* est octroyé aux producteurs de pommes de terre destinées à la féculerie, pour compenser les baisses de prix dans le secteur des céréales. Comme le prix minimal, le montant de l'aide s'applique à la quantité de pommes de terre nécessaire à la production d'une tonne de féculé et est ajusté en fonction de la teneur en féculé des pommes de terre.

Par ailleurs, afin de maîtriser la production communautaire, un régime de *contingentement de la production* de féculé de pommes de terre a été institué en 1994 (règlement CE n°1868/94). Le contingent est réparti entre les pays producteurs de l'Union (281 516 tonnes pour la France), lesquels répartissent les quantités entre les féculeries, sur une base historique. Ce même règlement prévoit le versement d'une *prime féculière* aux féculeries, pour compenser les désavantages structurels de la féculerie de pommes de terre vis-à-vis des amidonneries de céréales. Le versement aux féculeries est subordonné au fait que ces dernières aient bien rémunéré les producteurs agricoles au prix minimal sus mentionné.

Grandes cultures - Tableau 2

Réforme de 1992 : principales mesures sur la féculé

	1993-1994	1994-1995	1995-1996	1996-1997
Prix minimal	208,00	228,85	209,78	209,78
Paiement compensatoire	40,00	67,62	86,94	86,94
Prime féculière	18,43	22,25	22,25	22,25

Unité : écus/tonne

Source : MAP

3. La modification du régime aux frontières

Suite à l'accord de Marrakech, signé dans le cadre de l'OMC, la protection du marché intérieur ne repose plus sur un système de prélèvements variables, supprimés à partir de la campagne 1995-1996, remplacés par des droits de douanes fixes.

Jusqu'en 2002, le droit à l'importation de céréales était égal au prix d'intervention majoré de 55 % et diminué du prix CAF à l'importation. Le droit variait donc en fonction de l'évolution du prix du marché mondial.

Des concessions avaient cependant été consenties pour l'importation de contingents spécifiques à droits réduits et même à droits nuls. Celles-ci sont maintenues après 2002 et concernent en particulier 2 000 000 de tonnes de maïs et 300 000 tonnes de sorgho pour utilisation en Espagne (de ces montants sont déduits les produits de substitution des céréales importés en Espagne), ainsi que 500 000 tonnes de maïs pour utilisation au Portugal.

Depuis le 1^{er} janvier 2003, le régime européen d'importation des céréales est modifié de manière à rétablir la situation de marché fortement perturbée à la fin de l'année 2001 et au cours de l'année 2002 par les importations massives de blé en provenance d'Ukraine, de Russie et de plusieurs exportateurs occasionnels (Inde, Pakistan, Turquie, Balkans) : le système de calcul de droits variables (écrétés à 155 % du prix d'intervention) est abandonné au profit d'un régime de droits fixes et des contingents d'importation à droits réduits sont mis en place pour le blé tendre de basse et moyenne qualité (3 millions de tonnes) ainsi que pour l'orge (0,3 million) ; pour les autres céréales, notamment le blé tendre de haute qualité, le blé dur et le maïs, le régime précédent est maintenu.

4. La réforme de l'OCM du riz

La réforme de l'OCM du riz est entrée en application à compter de la campagne 1996-1997 (règlement CE n°3072/95).

Elle s'inspire de la réforme de 1992 qui concernait les autres céréales, avec pour objectif une meilleure adaptation du secteur aux exigences des accords conclus dans le cadre des négociations de l'OMC.

Le prix indicatif et le prix de seuil sont supprimés. Le prix d'intervention est réduit sur trois ans à compter de 1997-1998 : il passe de 351 écus/tonne à 298,35 écus/tonne. Afin d'éviter une perte de revenu résultant de cette baisse, une aide compensatoire à l'hectare est versée aux producteurs. Cette aide, calculée sur la base de rendements de référence, a été versée pour la première fois en 1997.

Pour les exportations, le système des restitutions reste le même, mais est soumis à l'engagement de diminuer en volume et en valeur les exportations aidées. En revanche, les prélèvements à l'importation sont supprimés et remplacés par les paiements des droits du tarif douanier commun augmenté d'un droit additionnel lorsque les prix à l'importation sont inférieurs au prix de déclenchement.

5. La réforme d'Agenda 2000

Les décisions prises lors de l'accord de Berlin de 1999 poursuivent les mêmes orientations que celles de la réforme de 1992 : baisse des prix des céréales partiellement compensée par des aides directes. Le régime des oléagineux est, entre les campagnes 1999-2000 et 2002-2003, progressivement aligné sur celui des céréales.

5.1 Les céréales

a) Les prix et les paiements à la surface

L'accord de Berlin ne remet pas en cause le mécanisme d'intervention pour les productions céréalières. A partir de la campagne 2000-2001, une baisse de 15 % du prix d'intervention en deux ans a eu lieu (cf. *Tableau 3*) ; comme auparavant, ce prix peut faire l'objet de majorations mensuelles. Lors des campagnes 2002-2003 et 2003-2004, il n'a pas été modifié.

Les principes régissant les paiements compensatoires, désormais appelés *paiements à la surface*, restent identiques à ceux appliqués depuis 1993 :

- le montant du paiement à la surface exprimé en euros par tonne est identique dans toute l'Union européenne.
- Son montant de base est obtenu en multipliant ce paiement en euros par tonne par le rendement de référence de la zone considérée. Les rendements de référence sont établis par chaque Etat membre dans le cadre de leur plan de régionalisation.
- Le montant des paiements de base compensera 50 % de la baisse du prix d'intervention (dans la réforme de 1992, la compensation était au niveau national de 100 %).
- Le montant définitif du paiement à l'hectare, perçu par le producteur, peut être le cas échéant corrigé en fonction des erreurs de déclaration individuelle, des pénalités pour dépassement des surfaces de base et des pénalités au titre du mécanisme dit du « stabilisateur de rendement ». Ce dernier est destiné à éviter les dépassements budgétaires liés à des transferts de production des zones à faible rendement de référence vers les zones à fort rendement.
- Le paiement des aides, auparavant effectué du 16 octobre au 31 décembre, l'est désormais entre le 16 novembre et le 31 janvier.

b) Le régime spécifique au blé dur

Il est maintenu dans les mêmes conditions que celles en vigueur avant 2000. En France, le paiement est différent selon les zones : en zone traditionnelle où la surface maximale garantie est de 208 000 ha et en zone non traditionnelle où elle est de 50 000 ha. Les montants de l'aide supplémentaire au blé dur, qui s'ajoute à l'aide de base, sont restés inchangés (cf. *Tableau 3*).

c) Le gel des terres

Les paiements à la surface restent soumis à une obligation de mise en jachère d'une partie des surfaces, obligation en contrepartie de laquelle une aide est octroyée. Le niveau de l'aide a été modifié :

- d'une part, le montant de base est réduit et aligné sur celui des céréales,
- d'autre part, le rendement de référence utilisé n'est plus le rendement toutes céréales mais est différencié en fonction de la présence de maïs, avec ou sans irrigation.

Le régime dit des « petits producteurs », pour lesquels l'obligation de gel ne s'applique pas, est maintenu. Cependant, ces derniers peuvent geler s'ils le désirent. Par ailleurs, comme cela était le cas avant la nouvelle réforme, les producteurs peuvent mettre en jachère une surface supérieure à leur obligation (gel volontaire).

Le régime de jachère non alimentaire est également maintenu.

Grandes cultures - Tableau 3

Céréales : principales mesures d'Agenda 2000

	1999-2000	2000-2001	2001-2002	2002-2003
Prix d'intervention	119,00	110,25	101,31	101,31
Aide compensatoire	54,34	58,67	63,00	63,00
Supplément blé dur zones traditionnelles	344,50	344,50	344,50	344,50
Supplément blé dur zones non traditionnelles	138,90	138,90	138,90	138,90
Aide au gel des terres	68,83	58,67	63,00	63,00
Taux de gel des terres	10,0%	10,0%	10,0%	10,0%

Unité : euros/tonne

Source : MAP

5.2 Les oléo-protéagineux et la féculé de pomme de terre

Comme auparavant, il n'existe pas de prix d'intervention pour les *oléagineux*. L'accord de Berlin a supprimé le dispositif qui permettait d'ajuster le montant de l'aide compensatrice en fonction des fluctuations du marché. Le nouveau règlement aligne progressivement les aides aux oléagineux sur les aides céréalières et le système précédent de paiement, un acompte et une régularisation, est remplacé par un paiement unique, au cours de la même période que pour les céréales. En trois ans, le paiement à la surface est réduit de 33%. Les paiements à la surface sont calculés en multipliant les montants de base (*cf. Tableau 4*) par le rendement céréalier de référence.

Par ailleurs, un programme agrienvironnemental spécifique, cofinancé par le budget national et le budget communautaire, est mis en place pour le tournesol ; il est décrit dans l'ensemble "Mesures agrienvironnementales".

De même, il n'existe pas de prix d'intervention pour les *protéagineux*. Les paiements à la surface sont établis selon les mêmes principes que pour les céréales. Les montants compensatoires sont réduits en une seule fois dès la campagne 2000-2001 (-7,6%).

Les paiements à la surface sont également réduits pour le *lin oléagineux*, en trois étapes à partir de la campagne 2000-2001 : - 40%.

L'aide directe à la *féculé de pommes de terre* est revalorisée pour les deux campagnes successives 2000-2001 et 2001-2002 (+27%), en compensation des baisses du prix minimal de l'amidon et de la réduction des quotas de production (-15%).

Grandes cultures - Tableau 4

Agenda 2000

**Paiements à la surface d'oléo-protéagineux
 et mesures sur la féculé de pommes de terre**

	1999-2000	2000-2001	2001-2002	2002-2003
Colza et tournesol	94,24	81,74	72,37	63,00
Lin oléagineux	105,10	88,26	75,63	63,00
Protéagineux	78,49	72,50	72,50	72,50
Féculé de pomme de terre				
- prix minimal d'amidon	209,78	194,05	178,31	178,31
- aide compensatrice	86,94	98,74	110,54	110,54

Unité : euros/tonne

Source : MAP

6. L'accord de Luxembourg du 26 juin 2003²

Le 26 juin 2003, une nouvelle réforme de la PAC a été adoptée à Luxembourg par le Conseil de l'Union européenne dans le cadre de la révision à mi-parcours de la politique agricole. L'accord conclu instaure un "paiement unique" par exploitation, découplé de la production, c'est-à-dire non lié à l'acte de production.

Le règlement (CE) n°1782/2003 du Conseil du 29 septembre 2003 ouvre pour les Etats membres plusieurs possibilités dans la mise en œuvre du nouveau régime. En France, le découplage sera mis en œuvre en 2006 et il sera partiel afin d'éviter le risque d'un abandon de l'activité agricole dans les zones fragiles.

Les taux de découplage retenus par la France*

	Taux de découplage
Jachère correspondant au gel obligatoire	100%
COP (supplément blé dur compris)	75%
Gel volontaire	75%
Lin / chanvre	75%
Riz	100%
Féculé de pomme de terre	40%

* pour la métropole

Source : MAP

Ces taux de découplage ont été retenus pour la France métropolitaine ; les aides versées dans les régions ultra périphériques (les quatre départements d'outre-mer) seront exemptées de découplage.

Par ailleurs, le principe d'éco-conditionnalité des aides directes, instauré par Agenda 2000, est élargi en subordonnant l'attribution des aides directes au respect de dix-neuf directives européennes en matière d'environnement, de sécurité alimentaire, de santé des animaux et des végétaux et de bien-être animal.

Un système de modulation obligatoire des aides directes du premier pilier de la PAC permettra de financer des mesures de développement rural (second pilier de la PAC) ou de gestion des crises dans le secteur agricole ; les prélèvements seront effectués dès 2005, afin

² Les conséquences de la réforme de Luxembourg sur les concours publics interviennent progressivement à partir de 2004. Seules les mesures concernant le secteur des grandes cultures sont traitées dans ce chapitre ; une présentation générale de l'accord peut cependant être consultée dans le site internet du ministère, dans l'analyse détaillée des concours publics à l'agriculture de l'année 2004 (fiche « La politique agricole commune »).

d'être redistribués en 2006. La modulation sera appliquée aux exploitations qui perçoivent plus de 5 000 euros d'aides directes par an. Le taux de réduction des aides sera de 3% lors la campagne 2005, puis de 4 % en 2006 et se stabilisera à 5 % à partir de 2007.

6.1 Les céréales

L'accord de Luxembourg prévoit qu'il n'y aura pas de nouvelle réduction du prix d'intervention des céréales (sauf le riz) ; les majorations mensuelles sont réduites de moitié dès 2004. Le montant de base pour les céréales et les oléagineux reste fixé à 63 €/ t.

Le supplément pour le blé dur - qui sera découplé à 75 % -, est progressivement supprimé dans les zones non traditionnelles et ajusté à la baisse dans les zones traditionnelles.

Dans les zones traditionnelles de blé dur, le supplément est ramené à 313 €/ ha en 2004 ; il passera à 291 €/ ha en 2005 et 285 €/ ha à partir de 2006 dont 71,25 €/ ha couplé. Afin de compenser la baisse du supplément blé dur une prime à la qualité de 40 €/ ha est introduite en 2004 : elle concerne les zones traditionnelles pour le blé dur servant à produire des semoules et des pâtes alimentaires. Par ailleurs, la surface maximale garantie pour la France est maintenue à 208 000 ha pour les zones traditionnelles.

Dans la zone non traditionnelle, l'aide spécifique blé dur décroît progressivement de 93 €/ ha en 2004 à 46 €/ ha en 2005 pour être suspendue en totalité en 2006.

L'intervention en faveur du seigle est supprimée à partir de la campagne 2004.

Grandes cultures - Tableau 5

Céréales : principales mesures de l'accord de Luxembourg

	2002-2003	2003-2004	2004-2005	à partir de 2005-2006
Prix d'intervention (euros/tonne)	101,31	101,31	101,31	majoré mensuellement
Aide compensatoire (euros/tonne)	63,00	63,00	63,00	63,00
Supplément blé dur zones traditionnelles (euros/ha)	344,50	313,00	291,00	285,00
Supplément blé dur zones non traditionnelles (euros/ha)	138,90	93,00	46,00	0,00
Aide pour le blé dur de qualité (euros/ha)	/	40,00	40,00	40,00
Aide au gel des terres (euros/tonne)	63,00	63,00	63,00	63,00
Taux de gel des terres	10,0%	5,0%	10,0%	10,0%

Source : MAP

6.2 Le riz

Le prix d'intervention du riz diminue de moitié en 2004-2005 (150 €/ t). En compensation, l'aide spécifique au riz est fortement revalorisée en France métropolitaine comme en Guyane : pour 2004, cette aide est portée à 971 €/ ha en métropole et à 1329,27 €/ ha en Guyane. A partir de 2006, en métropole, ces aides compensatoires sont pour partie découplées tandis qu'en Guyane, elles restent intégralement couplées.

L'intervention en faveur du riz est limitée à 100 000 tonnes en 2004 et à 75 000 tonnes à partir de la campagne 2005 pour l'ensemble de l'Union européenne.

Grandes cultures - Tableau 6

Riz : principales mesures de l'accord de Luxembourg

	2002-2003	2003-2004	2004-2005	à partir de 2005-2006
Prix d'intervention (euros/tonne)		298,35	150,00	150,00
Aide Spécifique au riz (euros/hectare)				
Métropole	289,05	971,73	971,73	411,75
Guyane Française	395,40	1329,27	1329,27	563,25

Source : MAP

6.3 Les oléo-protéagineux

Le taux de l'aide de base aux protéagineux a été aligné sur celui des céréales et des oléagineux : elle passe de 72,5 €/ t à 63 €/ t. Afin de compenser cette baisse, une prime protéagineux a été mise en place: Elle est fixée à 55,57 €/ ha. Cette aide supplémentaire est versée dans la limite d'une superficie maximale garantie de 1,4 millions d'hectares à l'échelle européenne. Au-delà, elle est réduite proportionnellement au dépassement.

Grandes cultures - Tableau 7

Oléo-protéagineux : principales mesures de l'accord de Luxembourg

	2002-2003	2003-2004	à partir de 2004-2005
Oléagineux- aides compensatoires			
Colza et tournesol (euros/tonne)	63,00	63,00	63,00
Lin oléagineux (euros/tonne)	63,00	63,00	63,00
Protéagineux			
Aide compensatoire (euros/tonne)	72,50	63,00	63,00
Prime protéagineux (euros/ha)	/	55,57	55,57

Source : MAP

6.4 La fécule de pomme de terre

A partir de la campagne 2005-2006, l'aide en faveur des agriculteurs qui produisent des pommes de terre destinées à la fabrication de fécule s'élève à 66,32 euros par tonne de fécule.

Grandes cultures - Tableau 8

Fécule de pommes de terre : principales mesures de l'accord de Luxembourg

	2002-2003	2003-2004	2004-2005	à partir de 2005-2006
- prix minimal d'amidon	178,31	178,31	178,31	178,31
- aide compensatrice	110,54	110,54	110,54	66,32

Unité : euros/tonne

Source : MAP

6.5 Les cultures énergétiques

L'aide aux cultures énergétiques mise en place en 2004 s'applique aux cultures destinées à la production d'énergie (hors jachère industrielle) dans un dispositif qui complète celui du gel alimentaire. Cette aide concerne surtout le colza, le tournesol et le blé. Elle s'élève à 45 € / ha ; cette aide est versée dans la limite d'une superficie maximale garantie communautaire de 1,5 millions d'hectares.

Parallèlement, le dispositif de jachère industrielle a été maintenu. Toutefois, suite à la sécheresse de l'été 2003, le Conseil européen des ministres de l'Agriculture a décidé de réduire de 10 à 5% le taux de gel obligatoire pour la récolte 2004.

II. Les concours publics aux produits des grandes cultures

Grandes cultures - Tableau 9

Concours publics aux céréales - oléagineux - protéagineux

	1991	1992	1999	2001	2002	2003	2004	04/03	Part UE en 2004
Aides indirectes	2 807,1	2 858,3	794,1	182,2	162,3	231,8	96,0	-58,6%	79,8%
Restitutions à l'exportation	1 835,0	1 281,9	402,8	108,6	68,2	134,6	56,1	-58,3%	100,0%
Dépenses d'intervention	277,8	993,0	292,8	41,5	31,2	72,3	-1,1	-101,5%	/
Aides à l'écoulement du marché intérieur	991,6	684,2							/
Autres soutiens	130,4	133,8	100,1	32,5	65,8	25,8	43,3	68,1%	48,8%
Taxes et prélèvements	-427,7	-234,7	-1,5	-0,5	-2,9	-0,8	-2,3	178,3%	/
Aides directes	87,7	750,0	4 992,5	5 193,1	5 171,1	5 175,1	5 197,3	0,4%	100,0%
dont aides aux produits	48,5	586,5	4 424,6	4 642,4	4 631,4	4 623,7	4 768,9	3,1%	100,0%
Aides compensatoires (1)	26,2	544,4	4 383,5	4 599,0	4 589,3	4 575,0	4 686,2	2,4%	100,0%
Autres aides directes	22,3	42,0	41,1	43,4	42,1	48,6	82,7	70,1%	100,0%
dont maîtrise de l'offre	39,2	163,5	567,9	550,7	539,7	551,5	428,4	-22,3%	100,0%
Aide au retrait des terres	39,2	163,5	567,9	550,7	539,7	551,5	428,4	-22,3%	100,0%
TOTAL	2 894,9	3 608,3	5 786,6	5 375,3	5 333,4	5 406,9	5 293,4	-2,1%	99,6%
dont part communautaire	99,8%	99,5%	99,3%	99,9%	99,1%	100,1%	99,6%		

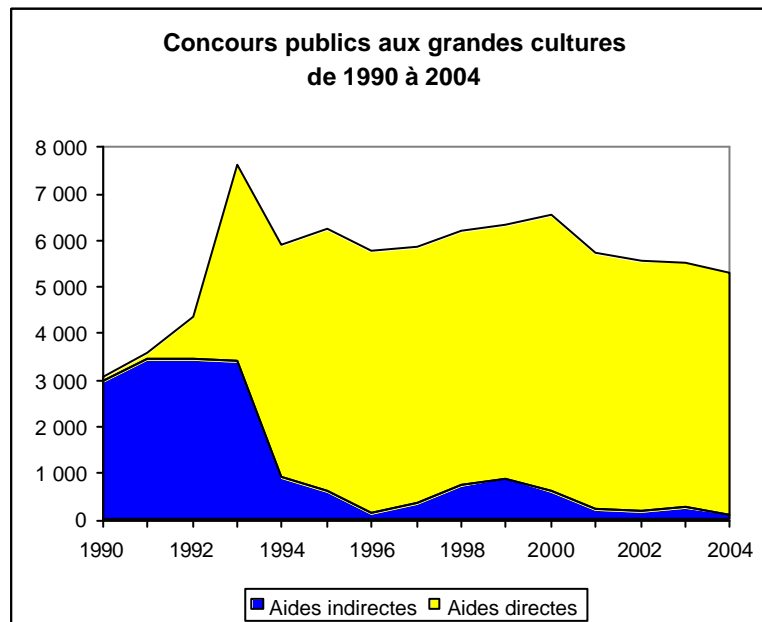
(1) Elles sont appelées paiements à la surface depuis Agenda 2000.

Unité : million d'euros courants

Source : MAP

1. La réforme de la PAC de 1992, appliquée en 1992 pour les oléagineux et en 1993 pour les céréales et les protéagineux, s'est traduite par une modification du mode de soutien à l'agriculture, illustrée dans le tableau 9 et dans le graphique 1 : le soutien par les prix a été remplacé presque entièrement par des aides directes.

Grandes cultures - Graphique 1



Unité : million d'euros de l'année 2004 en termes réels (valeurs courantes déflatées par l'indice du prix du PIB)

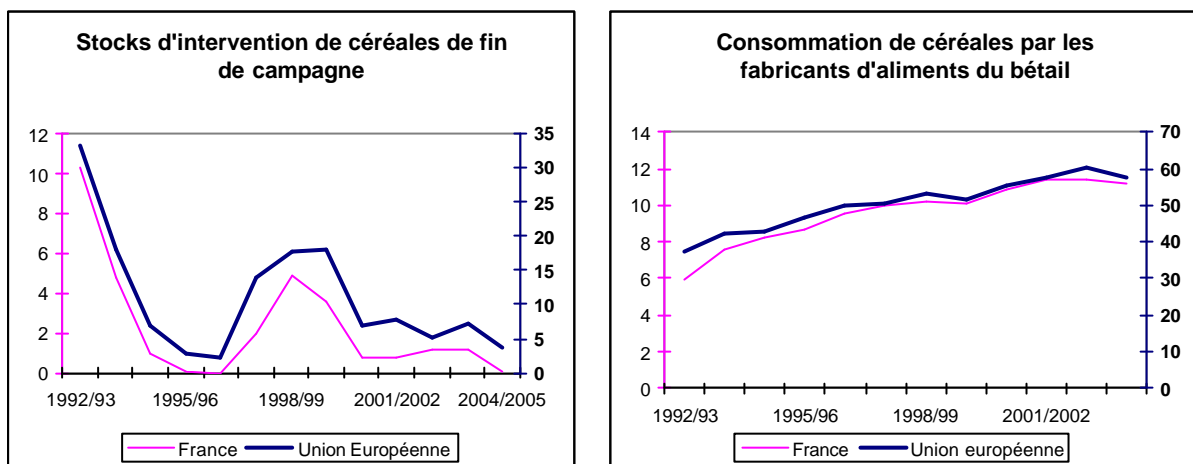
Source : MAP

Cette réforme a rapidement atteint ses objectifs de diminution des stocks publics et de reconquête du marché intérieur de l'alimentation animale par les céréales communautaires dans l'ensemble de l'Union européenne et en France, grâce à la baisse des prix

institutionnels, au gel obligatoire des terres et à une conjoncture mondiale favorable de 1994 à 1996 (cf. graphique 2).

En effet, la baisse du prix d'intervention des céréales a eu pour conséquence de rapprocher le prix du marché intérieur européen et le prix du marché mondial, ce qui a permis une réduction du taux unitaire des restitutions à l'exportation. De plus, la baisse, relativement importante, de la production mondiale pendant trois années consécutives, de 1994 à 1996, a provoqué une hausse des cours mondiaux et une forte diminution des stocks. Dans ce contexte, l'Union européenne a alors limité les exportations vers les pays tiers et a incité à l'utilisation intérieure des céréales de 1995 à 1997.

Grandes cultures - Graphique 2



Unité : million de tonnes
Source : ONIC

En conséquence, les aides au stockage, qui avaient atteint le niveau d'1 milliard d'euros en 1992 et près de 1,3 milliards en 1993 ont progressivement diminué pour se situer à environ 300 millions d'euros en 1999.

Les aides en faveur de l'écoulement sur le marché intérieur ont disparu alors qu'elles représentaient un peu moins d'1 milliard avant la réforme. Cette baisse est essentiellement imputable à la suppression des aides à la trituration d'oléagineux (en 1992) et de protéagineux (en 1993), qui étaient auparavant versées aux industries agroalimentaires afin de réduire leurs coûts d'approvisionnement en matières premières sur le marché européen.

En contrepartie de la baisse du prix d'intervention, du gel des terres et de la suppression des aides versées à l'industrie, des aides directes ont été octroyées : ce sont les aides compensatoires aux produits (céréales, oléagineux et protéagineux), l'aide au gel des terres et à la jachère industrielle. Ainsi, les aides compensatoires ont connu une augmentation très nette en 1993 pour atteindre le montant de 4,4 milliards d'euros en 1999. L'aide au gel des terres a été versée à partir de 1993 et atteint son maximum en 1994 (829 millions d'euros) ; compte tenu de la réduction du taux de gel, son montant a ensuite baissé.

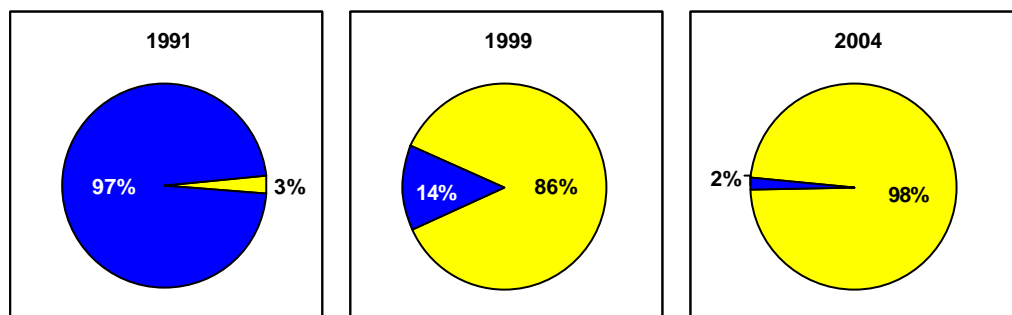
Par ailleurs, les restitutions à la production de fécule ont été réduites de moitié de 1994 à 1995. Ces réductions très importantes ont été compensées par l'octroi d'aides directes, dont la progression a été particulièrement forte de 1994 à 1996 ; leur montant s'est ensuite quasiment stabilisé jusqu'en 1999.

Au total, les concours publics aux produits des grandes cultures se sont accrus de 2,9 milliards d'euros en 1991 à 5,8 milliards en 1999 ; au sein de ces dépenses, la part des aides directes est passée de 3 % à 86 % (cf. graphique 3).

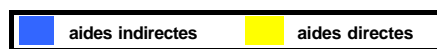
2. Les mesures d'Agenda 2000 se sont traduites par une nouvelle progression des aides directes, mais avec une ampleur moindre que lors de la précédente réforme : la réduction du niveau de l'intervention a été partiellement compensée en 2000 et en 2001 par une revalorisation des aides compensatoires. En 2004, la part des aides directes (98 %) est en augmentation par rapport à l'année précédente (96% en 2003).

Grandes cultures - Graphique 3

Part des aides directes et indirectes dans l'ensemble des concours publics



Source : MAP



Les **aides indirectes** ont régulièrement reculé jusqu'en 2002, avant de connaître une nette augmentation en 2003 (+ 43 % par rapport à 2002), où elles se situent toutefois à un niveau très inférieur à celui d'avant Agenda 2000 (- 71 % par rapport à 1999).

Les dépenses d'intervention ont, en effet, fortement baissé sous l'effet de la contraction des niveaux des stocks qui résulte pour une large part du dynamisme de la demande intérieure de l'industrie de l'alimentation animale : l'incorporation de céréales dans l'alimentation animale a augmenté de 87 % entre les campagnes 1992 et 2004 (*cf. graphique 2*).

Les restitutions à l'exportation diminuent également nettement jusqu'en 2002, en raison, d'une part, de 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, se rapprochant du prix du marché mondial, et, d'autre part, de la diminution en 2002 des quantités exportées vers les pays tiers, provoquée par la forte concurrence des pays d'Europe orientale (Ukraine notamment). En revanche, en 2003, le montant des restitutions à l'exportation double suite à l'augmentation de leur taux unitaire et des quantités exportées.

Dans le même temps, le montant des **aides directes** s'est accru de 4 % entre 1999 et 2001 puis s'est stabilisé jusqu'en 2004 (*cf. tableaux 9 et 10*).

Celui-ci a toutefois atteint un niveau particulièrement élevé en 2000 dont l'importance est toutefois à relativiser dans la mesure où l'augmentation des paiements à la surface des oléagineux résulte du changement de calendrier de paiement intervenu dans le cadre de la réforme d'Agenda 2000. Auparavant, cette aide était payée en deux étapes : un acompte versé au cours de l'année de la récolte et un solde versé l'année suivante. A partir de 2000, la totalité de l'aide est versée au cours de l'année de la récolte. Le montant de l'année 2000 comprend donc le solde relatif à la récolte de 1999 et la totalité de l'aide pour la récolte 2000. L'impact du changement de calendrier est relativement important sur le montant total des

aides directes puisque, en l'absence d'un tel changement, elles auraient été stables entre 1999 et 2000 (au lieu de connaître une augmentation de près de 11 %).

A l'exception de l'année 2000, l'évolution des aides directes aux grandes cultures entre 1999 et 2003 s'explique principalement par le fait que la revalorisation du taux unitaire des paiements à la surface de céréales, programmée par Agenda 2000, est achevée depuis la campagne 2001-2002 ; en outre, les aides au gel des terres sont, à partir de la campagne 2001-2002, alignées sur celles des céréales ; il en est de même pour les paiements à la surface des oléagineux depuis la campagne 2002-2003 et pour les paiements à la surface des protéagineux depuis la campagne 2003-2004. Depuis lors, le montant des aides directes aux grandes cultures résulte donc principalement des mouvements observés sur les superficies.

3. Les conséquences de la réforme de Luxembourg sur les concours publics interviennent progressivement à partir de 2004 : les concours publics s'élèvent à 5,3 milliards d'euros, en baisse de 2,1% par rapport à 2003, soit - 113,5 millions d'euros.

Après avoir connu une nette augmentation en 2003, les aides indirectes diminuent à nouveau en 2004 (- 58 % par rapport à 2003) : Les dépenses d'intervention sont en baisse en raison de la faiblesse de la récolte de 2003, et suite à la mise en vente exceptionnelle de céréales des stocks d'intervention décidée suite à la sécheresse de l'été 2003.

Après une hausse en 2003 due à l'augmentation de leur taux unitaire et des quantités exportées, le montant des restitutions à l'exportation diminue de moitié en 2004, en raison notamment de la suspension des adjudications de blé depuis l'été 2003, et revient au niveau de 2002.

Les aides directes aux grandes cultures sont stables.

Les paiements à la surface des céréales progressent de 2,3% (+ 88,6 millions d'euros) en raison de l'augmentation des surfaces aidées. Les paiements à la surface relatifs aux oléagineux connaissent également une hausse de 14,6% (+ 76,2 millions d'euros) liée à l'augmentation des surfaces. En revanche, les aides à la surface en faveur des protéagineux sont en baisse de 19,1% (- 40 millions d'euros) en raison de la diminution conjointe des surfaces aidées et du taux unitaire de l'aide, qui est passé de 72,5 euros/ha à 63 euros/ha. Une aide complémentaire pour les protéagineux de 55,57 euros/ha a été mise en place en 2004 pour compenser la baisse du taux de base. Elle s'élève à 24,5 millions en 2004.

Les paiements à la surface en faveur du riz ont été multipliés par 3 (soit + 16,6 millions d'euros) en raison de l'augmentation du taux unitaire de l'aide.

En 2004, les versements au titre de la nouvelle aide en faveur des cultures énergétiques s'élèvent à 5,4 millions d'euros.

Les subventions aux grandes cultures concernant la maîtrise de l'offre (gel des terres et jachère industrielle) diminuent de 22,3 % en 2004 consécutivement à la baisse du taux de gel obligatoire : celui-ci est passé de 10% à 5% pour la campagne de 2003-2004 pour des raisons conjoncturelles, le but étant de reconstituer les stocks de sécurité fragilisés par la sécheresse de 2003. Suite à cette diminution du taux, les surfaces de gel sont en très forte baisse ; elles perdent au total 352 000 hectares dont plus de la moitié en gel non alimentaire. Les surfaces concernées par le gel non alimentaire ont été en grande partie transférées vers les cultures énergétiques, comptées hors gel, qui bénéficient d'une nouvelle aide en 2004. En particulier une partie du colza non alimentaire qui était compris dans le gel a été transférée vers le colza énergétique hors jachère.

Parmi les autres soutiens, les versements communautaires dans le cadre du Poseidom s'élèvent à 10,8 millions d'euros (dont 10,7 millions pour les céréales), en baisse de 3,7 millions par rapport à 2003.

Un montant de 17,7 millions a été versé au titre des charges financières des emprunts dans le cadre du préfinancement national des aides communautaires.

Les plans oléagineux, protéagineux et lin textile se poursuivent en 2004. Ces trois plans pluriannuels sont financés par des aides nationales indirectes.

Le plan oléagineux s'étend sur 5 ans, de 2002 à 2006. Il a pour but d'enrayer la baisse des surfaces oléagineuses cultivées : il s'agit notamment d'améliorer la régularité des rendements, de développer les débouchés et de mieux valoriser les graines et les tourteaux d'oléagineux en alimentation animale. La convention cadre prévoit de mobiliser 6 098 000 euros pendant la durée du programme. En 2004, les versement s'élèvent à 1,1 million d'euros.

Le plan protéagineux programmé sur 5 ans (2001-2005) vise à relancer des cultures riches en protéines. Il s'articule autour de 3 axes :

- des actions à court terme pour maintenir et augmenter la production française de protéagineux ;
- des actions à moyen terme qui concernent principalement les domaines de la création variétale ;
- des actions d'accompagnement , de promotion et d'évaluation économique.

La convention cadre prévoit 3 811 225 euros pendant la durée du programme. En 2004, 800 000 euros ont été versés au titre de ce plan.

Le plan lin textile prévu sur 5 ans (2003-2007) a été mis en oeuvre pour consolider les atouts de la production et préparer l'ensemble de la filière à anticiper les évolutions des marchés de l'habillement et des marchés industriels. L'enveloppe prévue s'élève à 400 000 euros pour toute la durée du programme. En 2004, 80 000 euros ont été versés.

Observation :

Depuis la campagne 2003-2004, le taux de l'aide surface de base est identique pour les céréales, les oléagineux, les protéagineux et le gel (63 euros / tonne) ; le versement de ces aides ne fait plus l'objet d'une distinction par produit. La répartition des aides surface entre ces différents éléments est alors estimée au prorata des superficies donnant lieu au versement de l'aide surface.

Grandes cultures - Tableau 10

Concours publics par produit

	1991	1992	1999	2001	2002	2003	2004	04/03
Céréales (sans riz)								
Aides indirectes	1 808,9	2 167,2	770,5	180,5	156,8	205,1	100,1	-51,2%
Restitutions à l'exportation	1 835,0	1 280,7	399,1	108,1	68,2	134,6	56,1	-58,3%
Dépenses d'intervention	276,3	993,7	291,0	40,9	26,1	48,0	5,0	-89,6%
Aides à l'écoulement sur le marché intérieur								
Autres soutiens	125,3	127,5	81,9	32,0	65,4	23,3	41,3	77,0%
Taxes et prélèvements	-427,7	-234,7	-1,5	-0,5	-2,9	-0,8	-2,3	178,3%
Aides directes	87,6	233,1	3 658,5	4 173,9	4 327,5	4 272,5	4 307,5	0,8%
dont aides liées aux produits	48,4	69,6	3 245,4	3 753,6	3 919,8	3 857,4	3 950,1	2,4%
Aides compensatoires	26,2	27,6	3 204,4	3 710,1	3 877,6	3 808,7	3 897,4	2,3%
Autres aides directes	22,2	42,0	41,1	43,4	42,1	48,6	52,7	8,5%
dont maîtrise de l'offre	39,2	163,5	413,1	420,4	407,7	415,1	357,4	-13,9%
Aide au gel des terres *	39,2	163,5	413,1	420,4	407,7	415,1	357,4	-13,9%
TOTAL	1 896,5	2 400,3	4 429,0	4 354,4	4 484,2	4 477,5	4 407,6	-1,6%
dont part communautaire	99,6%	99,2%	99,1%	99,9%	99,0%	100,1%	99,6%	

* Elle concerne les céréales, les oléagineux et les protéagineux mais la ventilation par produit n'est pas disponible.

Riz								
Aides indirectes	1,5	0,6	4,0	1,1	5,1	24,3	-6,1	-125,0%
Restitutions à l'exportation		1,2	2,2	0,5				
Dépenses d'intervention	1,5	-0,7	1,7	0,6	5,1	24,3	-6,1	-125,0%
Aides à l'écoulement sur le marché intérieur								
Autres soutiens								
Taxes et prélèvements								
Aides directes	0,1	0,1	6,4	7,2	7,0	6,9	23,5	240,1%
aides liées aux produits	0,1	0,1	6,4	7,2	7,0	6,9	23,5	240,1%
Aides compensatoires			6,4	7,2	7,0	6,9	23,5	240,1%
Autres aides directes	0,1	0,1						
TOTAL	1,7	0,6	10,4	8,3	12,1	31,2	17,5	-44,0%
dont part communautaire	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	

Oléagineux								
Aides indirectes	747,6	441,1				1,4	1,2	-13,3%
Aides à l'écoulement sur le marché intérieur	747,6	441,1				0,0	0,0	
Aides directes		516,8	1 045,0	772,3	611,2	656,5	672,8	2,5%
dont aides liées aux produits		516,8	890,2	641,9	479,2	520,1	601,8	15,7%
Aides compensatoires		516,8	890,2	641,9	479,2	520,1	596,3	14,6%
dont maîtrise de l'offre			154,8	130,4	132,0	136,4	71,0	-47,9%
Aide à la jachère industrielle			154,8	130,4	132,0	136,4	71,0	-47,9%
TOTAL	747,6	957,9	1 045,0	772,3	611,2	657,9	674,0	2,4%
dont part communautaire	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	99,8%	

Protéagineux								
Aides indirectes	244,0	243,1		0,5	0,4	1,0	0,8	-19,6%
dont aides à l'écoulement sur le marché intérieur	244,0	243,1		0,0	0,0	0,0	0,0	
Aides directes			258,2	212,7	197,7	208,9	193,5	-7,4%
Aides liées aux produits			258,2	212,7	197,7	208,9	193,5	-7,4%
Aides compensatoires			258,2	212,7	197,7	208,9	169,0	-19,1%
Prime protéagineux							24,5	/
TOTAL	244,0	243,1	258,2	213,2	198,1	209,9	194,3	-7,5%
dont part communautaire	100,0%	100,0%	100,0%	99,7%	99,8%	99,5%	99,6%	

Fécule de pomme de terre								
Aides indirectes	5,1	6,3	19,7	10,2	6,6	7,7	8,0	3,9%
Restitutions à l'exportation			1,5	1,3	0,5	1,4	1,4	0,0%
Autres soutiens	5,1	6,3	18,2	8,9	6,1	6,3	6,6	4,8%
Aides directes	0,0	0,0	24,3	27,1	27,8	30,3	27,5	-9,2%
Aides liées aux produits			24,3	27,1	27,8	30,3	27,5	-9,2%
Aides compensatoires			24,3	27,1	27,8	30,3	27,5	-9,2%
TOTAL	5,1	6,3	44,0	37,3	34,4	38,0	35,5	-6,6%
dont part communautaire	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	

Unité : million d'euros courants

Source : MAP

4. Le taux de soutien

Grandes cultures - Tableau 11

Taux de soutien et part dans l'ensemble des aides de régulation des marchés, aides liées aux produits et maîtrise de l'offre

	1990	1992	1993	2000	2001	2002	2003	2004
Taux de soutien	18,2%	25,0%	49,3%	40,6%	35,1%	34,2%	35,8%	35,3%
Part dans l'ensemble 111-112-113	40,4%	45,2%	59,6%	61,4%	56,3%	55,8%	57,0%	57,5%

ensemble 111-112-113 : Régulation des marchés, aides aux produits et maîtrise de l'offre

Source : MAP

Le taux de soutien des produits des grandes cultures, qui représente le rapport des aides directes (hors maîtrise de l'offre) et indirectes sur la valeur de la production agricole, a fortement augmenté à partir de 1992-1993³ : les aides directes versées aux producteurs ont en effet représenté une part croissante dans la valeur de la production (cf. *Tableau 11*). Il s'est ensuite stabilisé autour de 36% - 37% à la fin des années 90. L'augmentation observée en 2000 s'explique en grande partie par les versements importants au titre des paiements à la surface d'oléagineux ; si l'on ne tenait pas compte du changement de calendrier sur ces paiements, le taux de soutien s'établirait à 37,5%, au lieu de 40,6%. Le taux de soutien pour les céréales reste quasiment stable au cours des dernières années en raison d'évolutions proches de la production et des aides qui se situent à un niveau important, mais celui pour les oléagineux s'est réduit, se situant à un niveau relativement bas par rapport à ceux de la décennie 1990.

Les produits des grandes cultures bénéficient d'un taux de soutien élevé. Seuls le tabac et parfois le sucre ont un taux de soutien plus important : pour le tabac, celui-ci se situe à 96,9 % en 2004 ; pour le sucre, celui-ci est particulièrement fluctuant selon les années puisqu'il se situe entre 16,4 % et 51,3 % entre 1990 et 2004.

En 2004, l'ensemble des aides qui sont attribuées aux produits des grandes cultures représente 57,5 % de l'ensemble Régulation des marchés, aides liées aux produits et maîtrise de l'offre (111-112-113). Depuis trois ans, cette part a diminué au profit de celle en faveur de la viande bovine, ce secteur ayant bénéficié de versements importants prévus par Agenda 2000 et d'aides particulièrement conséquentes dans le cadre de la crise de l'Encéphalopathie Spongiforme Bovine (ESB) survenue à l'automne 2000.

5. Pour l'ensemble de l'Union européenne, les dépenses communautaires pour les produits des grandes cultures s'élèvent en 2004 à 17,6 milliards d'euros⁴, en hausse de 2,8% par rapport à 2003.

Avant la réforme de la PAC de 1992 et durant les trois premières années de sa mise en œuvre, celles-ci se sont accrues à un rythme soutenu (+ 9,6 % en moyenne par an en termes réels⁵ entre 1980 et 1996). Puis, l'application de la nouvelle politique agricole a permis de stabiliser les dépenses communautaires à partir de 1997. Les années 2001 et 2002 se traduisent, néanmoins, par une augmentation des dépenses (+ 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 2003, ces concours publics ont diminué nettement (- 9,7 %) en raison, d'une part, de la baisse des superficies en grandes cultures, notamment en céréales, et, d'autre part, de la

³ Il convient toutefois de relativiser le taux de soutien particulièrement élevé en 1993, année de transition au cours de laquelle les aides de l'ancien système s'étaient cumulées avec celle de la nouvelle PAC. Cela étant, les taux de soutien ont fortement progressé entre le début des années 90 et la deuxième partie de la décennie où les nouveaux dispositifs s'étaient stabilisés.

⁴ Les dépenses communautaires décrites dans ce paragraphe et illustrées dans les graphiques 4 et 5 sont celles communiquées par la Commission européenne. Leurs montants se rapportent donc aux exercices budgétaires du Feoga qui couvrent pour une année n la période du 15/10/n-1 au 14/10/n ; pour la France, ils sont donc différents de ceux enregistrés sur la base des déclarations de l'Acfa en année civile calendaire. En particulier, les aides compensatoires aux grandes cultures, dont les montants sont particulièrement importants, ne sont donc pas comptabilisés sur la même année, dans les concours publics et dans les comptes du Feoga.

⁵ Valeurs courantes déflatées par l'indice de prix du produit intérieur brut européen.

réduction du montant unitaire des paiements à la surface des oléagineux qui s'aligne sur celui des céréales lors de la campagne 2002-2003.

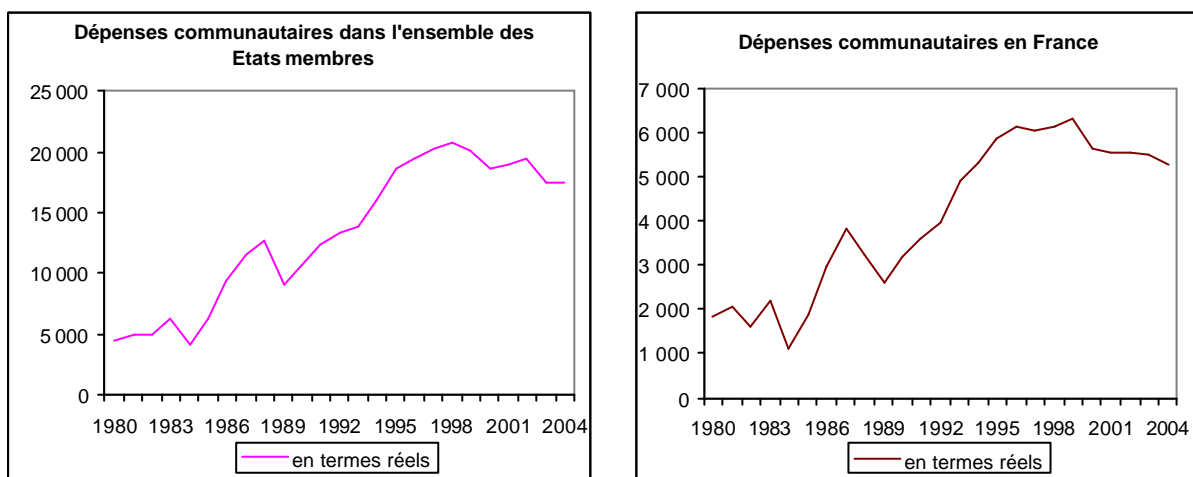
En 2004, les aides indirectes diminuent de plus de moitié : les dépenses d'intervention en faveur des céréales reculent de 70,6% (-242 millions d'euros) sous l'effet de la contraction des niveaux des stocks ; les restitutions à l'exportation sont également en baisse de 48,1% (-115 millions d'euros).

Cette baisse est compensée par la progression de 5% des aides directes (+ 817,1 millions d'euros), en particulier celles en faveur des céréales (+ 576,4 millions d'euros) et des oléagineux (+ 208,2 millions d'euros) : cette évolution est due à l'augmentation des surfaces de céréales et d'oléagineux.

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 globalement régulièrement diminué depuis 1993.

Pour la France, les dépenses communautaires suivent globalement la même évolution.

Grandes cultures - Graphique 4



Unité : million d'euros de 2004

Source : Commission européenne

Au cours des vingt dernières années, la France et l'Allemagne sont les deux principaux pays bénéficiaires des dépenses du FEOGA dans le secteur des grandes cultures (cf. *graphique 5*) avec plus de la moitié des dépenses attribuées à l'ensemble des quinze Etats membres en 2004. En 1980 et 1981, la France recevait plus de 40 % de ces aides ; cette part s'est ensuite fortement réduite et s'est globalement stabilisée au cours de la décennie 1990 et au début des années 2000 autour de 30 %⁶ ; celle de l'Allemagne est relativement stable sur la période 1982-2004 (22 % en moyenne). Cette prépondérance reflète l'importance de la contribution de ces deux Etats à la production de grandes cultures dans l'UE : la France et l'Allemagne sont les deux premiers pays producteurs.

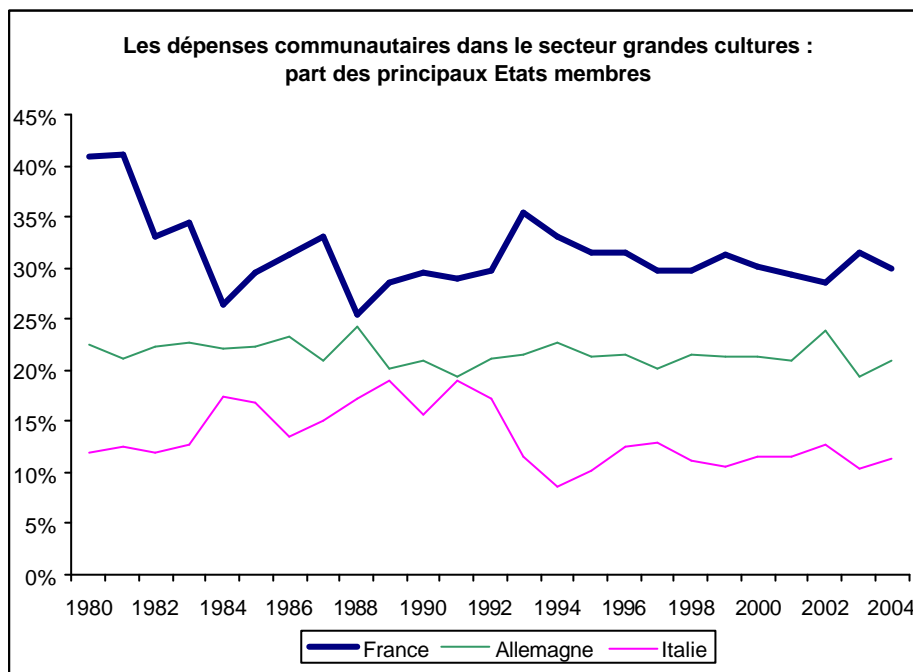
L'Italie, 3^{ème} producteur de grandes cultures de l'Union, a vu sa part relative dans l'ensemble du soutien européen sensiblement diminuer après la réforme de la PAC de 1992, passant de

⁶ 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.

19 % en 1991 à 11,4 % en 2004. En effet, la progression des aides y a été très modérée, par rapport à celle de la plupart des autres Etats membres. Cette évolution résulte essentiellement de la faiblesse relative de la croissance des aides directes, après les réformes de la PAC de 1992 et de 1999, moins élevée qu'ailleurs, en Allemagne ou en France notamment. En effet, dans le secteur céréalier, d'une part, l'Italie était l'un des seuls pays où des montants substantiels d'aides directes (en faveur du blé dur) étaient versés avant la réforme de 1992, et, d'autre part, les superficies et les rendements de référence, qui déterminent les montants des aides versées après la réforme de 1992, sont sensiblement inférieurs à ceux de l'Allemagne ou de la France.

L'Italie demeure, néanmoins, en moyenne au cours des vingt dernières années, le 3^{me} bénéficiaire des dépenses du FEOGA dans le secteur des grandes cultures.

Grandes cultures - Graphique 5



Source : Commission européenne