



COMMISSION EUROPÉENNE
DIRECTION GÉNÉRALE DE L'AGRICULTURE ET DU DÉVELOPPEMENT RURAL

PLAN D'ACTION

SUR

LE SECTEUR DE L'HUILE D'OLIVE DE L'UE

Document de travail des services de la DG AGRI

This publication does not necessarily reflect the official opinion of the European Union. Neither the European Union institutions and bodies nor any person acting on their behalf may be held responsible for the use which may be made of the information contained therein.

Contact: DG Agriculture & Rural Development, Unit C-2

PLAN D'ACTION

Sur le plan européen et mondial, la production oléicole connaît un développement rapide, encouragé par l'image positive du produit et l'augmentation de la consommation.

Toutefois la structure de la filière ne permet pas aux oléiculteurs de valoriser suffisamment leur production. La baisse des prix a eu un impact important sur leurs revenus.

Pour atteindre un meilleur équilibre du marché, il s'agit de renforcer la compétitivité du secteur et de s'appuyer sur des atouts comme la qualité du produit et son image de marque.

Au vu de ces considérations, les principales actions à entreprendre devraient viser:

- la qualité et son contrôle, via des mesures pour stimuler l'image de marque de l'huile d'olive européenne et mieux protéger et informer le consommateur;
- le renforcement de la filière en utilisant toutes les possibilités offertes par la réforme de la PAC et en mobilisant tous ses acteurs.

Le plan d'action développe les axes suivants:

- Qualité et contrôles
- Restructuration du secteur
- Structuration de la filière
- Promotion
- Conseil Oléicole International (COI)
- Concurrence avec les pays tiers.

Le plan d'action découle aussi de l'analyse des perspectives du marché UE à l'horizon 2020 et de la compétitivité relative des différents types de production. L'analyse se base sur un scénario en absence de la mise en œuvre des mesures prévues dans le plan d'action.

- Relative stabilité des superficies oléicoles de l'UE avec toutefois un développement progressif des superficies irriguées en Espagne lesquelles produisent plus de la moitié de la production nationale. Les oliveraies intensives et irriguées, plus rentables, se sont développées depuis la fin des années 1990 sans droit aux aides communautaires et se sont implantées préférentiellement dans des zones de plaine où l'eau est disponible et la mécanisation possible;
- Augmentation progressive de la production espagnole qui évoluerait dans une fourchette estimée entre 1,4 à 1,8 millions t à l'horizon 2020. En Italie et en Grèce, la tendance serait plutôt une légère baisse;

- Bon développement de l'exportation UE sur pays tiers mais concurrence accrue et continue des pays du bassin méditerranéen (Maroc, Tunisie et Turquie) et des grands pays importateurs traditionnels tels que les USA et AUS;
- Relative stabilité de la consommation dans l'UE;
- Stocks: En Espagne, le stock record estimé à la fin de la campagne 2011/12 (636.000 t) pourrait augmenter progressivement de 27.000 t par an pour atteindre 881.000 t à l'horizon 2020. En Italie et en Grèce, les stocks ne devraient guère évoluer;
- Marges et revenus de l'exploitation ont évolué à la baisse au cours des 10 dernières années en raison d'un coût de production plus élevé, d'un faible niveau des prix de vente et d'une stabilité de la productivité du travail. Il en résulte un faible revenu pour de nombreux producteurs oléicoles;
- Les situations individuelles sont très contrastées. Au cours de la période 2006-2009, 25% des exploitations oléicoles en Espagne obtenaient moins de 5000 euros de revenu familial par unité de travail familial, 30% en Italie et 37% en Grèce. Par ailleurs, 11% des exploitations espagnoles d'huile d'olive obtenaient plus de 30.000 € par unité de travail familial, 10% en Italie et 3% en Grèce.

1. Qualité et contrôles

Constats:

- Il apparaît nécessaire d'améliorer le suivi du respect des critères chimiques, organoleptiques et d'authenticité des huiles. Entre autres, l'apparition d'huiles d'olive dites "désodorisées", dont l'existence a été mise en évidence suite à l'adoption par le COI et l'UE du paramètre additionnel des alkyls esters, exige un renforcement des contrôles. Dans le cas où ces huiles désodorisées interviennent dans l'assemblage d'huiles étiquetées "extra vierge", cette pratique est illicite. Il en est de même avec le mélange d'huiles vierges comestibles à d'autres huiles végétales.
- De grands pays importateurs traditionnels sont en train de développer leur propre production et un climat de compétition s'installe progressivement. Dans ce contexte, des méthodes de contrôle non reconnues ni par le CODEX ni par le COI ont vu le jour et ont conduit à des résultats contestables, particulièrement en ce qui concerne les caractéristiques organoleptiques des huiles communautaires exportées.
- Face à cette situation, certains acteurs de la filière seraient favorables à un durcissement des paramètres de qualité et d'authenticité ainsi qu'à la recherche d'un meilleur fonctionnement du panel (jury pour apprécier les caractéristiques organoleptiques des huiles). La majorité ne s'y oppose pas mais subordonne tout changement à une argumentation scientifique solide.

Actions à entreprendre:

Dans l'immédiat, ajuster des dispositions techniques de compétence Commission (DG AGRI) en vue de renforcer les contrôles de qualité, protéger le consommateur et améliorer l'étiquetage, en particulier:

- Au niveau des contrôles:
 - Renforcement des contrôles et des sanctions ainsi que standardisation des communications obligatoires des Etats membres sur la nature des irrégularités constatées et les sanctions appliquées. Des contrôles sur base d'une analyse de risques avec des exigences minimales seront envisagés;
 - Amélioration de la procédure d'échantillonnage et de la contre-analyse;
 - Application homogène de la réglementation dans toute l'UE (délais, fonctionnement des contrôles).
- Au niveau de la protection de la qualité et de l'authenticité des huiles vierges comestibles:
 - Inclusion dans un programme de recherche de méthodes permettant la détection des mélanges frauduleux;
 - Demande au COI pour accélérer les travaux relatifs aux dossiers suivants:
 - (1) réduction du niveau des stigmastadiènes ce qui améliore la détection des autres huiles végétales dans les huiles d'olive;
 - (2) réduction de la limite des alkyls esters, pour exclure davantage les huiles désodorisées;
 - (3) adoption définitive de la méthode globale pour la détection des huiles étrangères à l'huile d'olive¹;
 - (4) adoption de la méthode pour la détermination des diglycérides et des triglycérides pour combattre les mélanges frauduleux et déterminer la fraîcheur.
- Au niveau de l'étiquetage et des normes de commercialisation:
 - Rendre obligatoire la mention sur les étiquettes des conditions de conservation, améliorer l'affichage (la taille des caractères) et mieux positionner l'information (champ visuel);
 - Encourager les Etats Membres à exiger l'utilisation d'emballages qui ne permettent pas le remplissage dans l'HORECA.

¹ Cette méthode est utilisée pour détecter la présence d'huiles végétales comme l'huile de soya, de colza, de tournesol, etc. La sensibilité de la détection varie en fonction du type d'huile ajoutée et de la variété de l'huile d'olive dans le mélange. Elle est particulièrement utile pour la détection des mélanges avec l'huile de noisette.

Le problème de la date de durabilité minimale de conservation ('best before date') devrait faire l'objet d'une étude complémentaire. Si la législation en vigueur prévoit la mention de la date limite, elle ne fixe pas une durée de conservation. Pour avancer, il est nécessaire de faire au préalable un examen technique sur l'évolution dans le temps des paramètres physicochimiques de l'huile et/ou de se mettre d'accord sur une méthode pour l'apprécier;

A moyen terme, le durcissement de certains paramètres chimiques demandé par certains acteurs de la filière ainsi que l'amélioration du panel devront faire l'objet d'analyses approfondies en vue de constituer un dossier solide à transmettre au COI pour une révision de la norme commerciale de l'huile d'olive;

- Concernant la classification des huiles d'olives en catégories et notamment les paramètres physico-chimiques de qualité, de pureté et du panel, les Etats membres sont invités à soumettre des propositions pleinement circonstanciées et raisonnées. A ce jour, les propositions de modifications présentées n'étaient pas accompagnées d'arguments techniques et économiques militant en faveur de la modification proposée. Les nouvelles contributions demandées visent à permettre une évaluation des conséquences pour l'ensemble de la filière communautaire afin d'arbitrer entre les demandes des producteurs, de l'industrie et du commerce et de définir la stratégie à suivre;
- Quant au fonctionnement du panel, des contacts seront pris avec les autorités des Etats membres pour examiner l'application homogène de celui-ci dans l'UE et le cas échéant prendre les mesures appropriées. Pour le réexamen de la valeur du coefficient de variation robuste et l'étude visant l'utilisation de la fraction volatile des huiles, les acteurs de la filière oléicole seront invités à envoyer des informations supplémentaires pour permettre un suivi approprié.

2. Restructuration du secteur

Les nouvelles dispositions de la réforme PAC permettent aussi de soutenir le secteur oléicole via le deuxième pilier, en particulier:

- Ciblage d'une zone géographique précise ou d'une thématique précise. Le programme de développement rural doit démontrer que les besoins spécifiques au niveau régional ou sous-régional sont pris en compte et traités concrètement par des combinaisons de mesures ou de sous-programmes thématiques appropriés et comprend une description de la stratégie avec fixation d'objectifs. De ce fait, la Commission s'attend à ce que les Etats membres concernés incluent dans leur programme de développement rural un sous-programme thématique oléicole qui contribue à la réalisation des priorités pour répondre aux besoins spécifiques de restructuration du secteur;
- Paiements agroenvironnementaux et climatiques aux agriculteurs ou groupement d'agriculteurs pour la réalisation d'objectifs environnementaux;
- Soutiens pour couvrir des investissements en vue d'améliorer les résultats d'exploitation: ils peuvent concerner la transformation, la commercialisation et/ou le développement de produits agricoles.

3. Structuration de la filière

Constats:

- L'Espagne se trouve actuellement dans une situation de surproduction. Cet excédent structurel renforce le déséquilibre des rapports de force au sein de la chaîne alimentaire en raison essentiellement de la différence de taille économique entre les producteurs/premiers transformateurs et l'aval. Ce déséquilibre est aggravé par la crise économique: celle-ci conduit les producteurs/premiers transformateurs, en l'absence de recours aux crédits, à participer à l'accélération de cette baisse des prix, en les bradant pour vendre leur production. Les pratiques commerciales de la grande distribution entraînent une pression accrue et continue sur les prix au producteur tandis que les consommateurs bénéficient d'un prix bas et stable;
- Le degré d'organisation des producteurs diffère grandement d'un État membre à l'autre: l'Espagne a un taux d'organisation de 70%, la Grèce de 60%, le Portugal de 30% et l'Italie de seulement 5%. Toutefois, ces organisations de producteurs sont en général trop petites face à la concentration de l'industrie et des chaînes de distribution;

Actions à entreprendre:

- Augmenter la taille des organisations de producteurs (OP) pour renforcer le pouvoir de négociation des producteurs au sein de la chaîne alimentaire. De la sorte, ces organisations seront mieux placées pour coordonner l'offre et la commercialisation de la production de leurs membres. Pour y arriver, il convient d'utiliser les dispositions actuelles ainsi que les nouvelles mesures prévues avec la réforme PAC pour renforcer les OP et stimuler la formation de groupements de producteurs.
- Utiliser les aides prévues dans le deuxième pilier pour permettre aux groupements de producteurs d'adapter leur production, d'assurer une commercialisation conjointe des produits sur le marché et de développer des compétences en matière de commercialisation. Il existe aussi dans le cadre du développement rural des soutiens au niveau des investissements physiques pour mieux valoriser la production via la transformation, la commercialisation (embouteillage et mise sur le marché) et le contrôle de la qualité.

4. Promotion

Constats:

- Actuellement l'offre dépasse la demande dans l'UE. Néanmoins, on constate une demande soutenue au niveau mondial. L'huile d'olive bénéficie d'une image positive tant sur les plans de la nutrition que de la santé. Dès lors, ce produit se trouve dans une position privilégiée pour des actions de promotion avec une rentabilité sur investissement élevée. Il existe encore des marges pour augmenter sa consommation tant dans les pays non producteurs de l'UE qu'à l'exportation;
- Une présence dynamique du secteur dans les programmes de promotion de l'UE est constatée aujourd'hui.

Actions à entreprendre:

Les actions d'information et de promotion des produits oléicoles doivent poursuivre simultanément différents objectifs, comme l'amélioration de l'image du produit, la stimulation des consommations et la conquête de nouveaux marchés. Différentes mesures de promotion existent au sein de la PAC tant au niveau de l'Organisation Commune de Marché que dans le cadre du Développement Rural. La future politique de promotion de l'UE sera plus attractive et plus efficace. Elle sera ouverte à davantage de bénéficiaires. Ses orientations viseraient en particulier:

- Un élargissement du champ d'application des mesures d'information et de promotion à de nouveaux bénéficiaires (organisations de producteurs, regroupements de producteurs, PME) au-delà des organisations professionnelles. Ceci pourrait conduire à davantage de programmes de promotion et des actions de meilleure qualité;
- La mention de l'origine nationale dans des actions d'information et de promotion: cette mention additionnelle, demeurant secondaire par rapport à la référence à l'origine européenne, pourrait apporter un avantage sur certains marchés. Cette disposition est autorisée pour les AOP/IGP mais pourrait être étendue;
- La conception d'actions de promotion dans une stratégie à long terme, qui s'avère être plus efficace. L'assurance d'une continuité des programmes dans le temps est fort important;
- La recherche d'une meilleure cohérence et complémentarité au sein des actions de promotion de la PAC ainsi qu'une meilleure synergie entre les programmes financés par l'UE et ceux du COI. En particulier, une diffusion plus large des informations et calendriers relatifs aux actions de promotion pourrait augmenter l'efficacité globale de celles-ci.

Dans ce contexte réformé, la filière disposera d'un outil plus efficace pour développer des programmes de promotion sur les marchés d'exportation les plus porteurs (USA, Brésil, Canada, Australie et Japon), avec une attention particulière sur l'ouverture de nouveaux marchés (Chine, Russie, Inde) et sur les pays non producteurs d'olives de l'UE.

5. Conseil Oléicole International

Constat:

- Le COI, qui regroupe 17 Membres dont l'UE, accomplit des fonctions multiples en particulier la régulation et la normalisation du commerce oléicole international, la défense de la qualité de l'huile d'olive ainsi que la promotion et l'information du consommateur;
- L'Accord de 2005 en vigueur expire le 31 décembre 2014, à moins que les Membres du COI ne décident de le proroger, de le reconduire ou de le renouveler (article 47);
- 95 % de la production mondiale d'huile d'olive provient des pays membres du COI.

Action à entreprendre:

- Examen avec les autres membres du Conseil du COI de l'opportunité d'élargir l'Accord de 2005 non seulement à tous les pays producteurs mais aussi aux pays consommateurs pour renforcer le leadership de cette Organisation;
- Au cas où les discussions en vue d'arriver à un tel accord nécessiteraient plus de temps, une prolongation de deux ans de l'Accord actuel pourrait être envisagée;
- Pour l'UE, les normes COI restent la référence dans le commerce international. Il convient de soutenir au mieux cette organisation et d'encourager les discussions pour l'amélioration de la qualité au sein de ce forum.

6. Concurrence avec les pays tiers

Constat:

Depuis les années 1990, on observe le développement de l'oléiculture en dehors du bassin méditerranéen, berceau historique de la culture. Certains nouveaux pays producteurs restent par ailleurs de grands consommateurs des huiles communautaires et exercent, via leurs filières oléicoles, un rôle important dans l'apparition de nouveaux paramètres de qualité, qui dévient de ceux du COI. Ceux-ci répondent plutôt aux exigences de leurs propres marchés.

Actions à entreprendre:

- Comme elle le fait aujourd'hui, l'UE devrait continuer à s'opposer à tout écart de la norme CODEX dans le cadre des règles OMC ainsi qu' à toute disposition pouvant avoir l'effet d'un obstacle technique aux échanges;
- Dans ses relations bilatérales en coopération avec les Etats membres, l'UE devrait continuer à soulever les questions contentieuses et cherchera les solutions les plus appropriées.