



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 7.8.2003
COM(2003) 359 final/2

CORRIGENDUM

Annule et remplace le second alinéa
du point 6.

Concerne les versions FR, DE, DA, ES,
IT, NL, PT.

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL
ET AU PARLEMENT EUROPÉEN**

Rapport sur la situation de l'agriculture portugaise

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPÉEN

Rapport sur la situation de l'agriculture portugaise

1. INTRODUCTION

À Copenhague, en décembre 2002, le Portugal a demandé au Conseil européen de prendre des mesures en conformité avec les conclusions du Conseil européen de Berlin de mars 1999 lors duquel “tenant compte de la spécificité de l'agriculture portugaise, le Conseil européen [reconnaissait] qu'il [convenait] de mieux équilibrer les aides accordées à l'agriculture par le biais de mesures de développement rural, financées par le FEOGA, section «Garantie»”.

Le Conseil européen a également noté que, selon le Portugal, il subsistait un problème spécifique résultant de la manière dont la PAC s'appliquait à l'agriculture portugaise. Le Conseil a invité la Commission à présenter à cet égard un rapport contenant une analyse de la situation de l'agriculture portugaise.

Le présent rapport fait suite à cette requête adressée par le Conseil à la Commission¹.

2. PRINCIPALES CARACTERISTIQUES DE L'EVOLUTION DE L'AGRICULTURE PORTUGAISE

2.1. Activité économique, production et consommation

Au cours de la période 1986-1995, la production agricole portugaise a diminué, en termes réels, de 3,1 % par an. Le déclin de la production agricole du Portugal s'est ralenti entre 1995 et 2001 à un niveau de 1,6 % par an, soit un peu moins que la moyenne de l'UE (2,2 % par an). Aussi, la part de l'agriculture portugaise dans l'ensemble de la production agricole de l'UE a légèrement augmenté, passant de 2,0 % en 1995 à 2,2 % en 2001. Toutefois, vu la croissance de l'économie nationale, l'agriculture portugaise a vu sa part dans le PIB du pays se réduire de 5,1 % en 1990 à 2,8 % en 2001.

Depuis l'adhésion du Portugal, l'évolution de l'agriculture de ce pays a été principalement caractérisée par un transfert majeur des activités des cultures arables vers l'élevage, qui se traduit par une augmentation considérable des superficies fourragères. Au cours de la période 1990-2001, le volume de la production végétale a diminué de 0,3 % par an alors que le volume de la production animale finale a connu une hausse de 1,5 % en moyenne. Le vin, les fruits frais et les légumes frais sont les trois cultures végétales les plus importantes puisqu'elles représentent près d'un tiers de la valeur totale de la production agricole. Néanmoins, la production végétale a été moins régulière que la production animale au Portugal en raison de l'influence des

¹ Les principales constatations du présent rapport se fondent sur les données officielles publiées par Eurostat et dans les rapports financiers du FEOGA. Par ailleurs, comme indiqué dans certains cas, une analyse plus approfondie de la situation portugaise a été réalisée à l'aide de la base de données RICA.

conditions climatiques sur les cultures les plus importantes, et notamment sur la production vitivinicole. Dans le secteur des fruits et légumes frais, des hausses ont toutefois été enregistrées en ce qui concerne la production d'agrumes et, dans une moindre mesure, de tomates.

S'agissant des céréales, la production a tendance à diminuer pour de nombreux produits à l'exception du maïs et du blé dur pour lesquels les évolutions enregistrées sont positives. Malheureusement, ces développements positifs en termes de superficies et de production semblent n'avoir été que faiblement exploités par l'industrie agroalimentaire. D'autres évolutions intéressantes ont été observées dans les secteurs du riz et du tabac, qui ont connu des hausses significatives de leur production alors que, parmi toutes les cultures arables de moindre importance au Portugal, c'est la betterave sucrière, dont le niveau de production de départ était très bas, qui a enregistré la progression la plus forte.

En ce qui concerne les limitations de la production dans le secteur des cultures arables dans le contexte de la PAC, les superficies pour lesquelles des aides ont été demandées durant la période 2002-2003 se situent toujours en deçà du niveau maximum fixé pour la superficie de base et pour la superficie de base irriguée. Par ailleurs, puisque la réserve de 60 000 ha créée dans le contexte de l'Agenda 2000 pour les nouvelles superficies irriguées n'a pas encore été utilisée, il convient de conclure que ces plafonds n'ont actuellement pas d'incidence. À l'inverse, en ce qui concerne le blé dur, un dépassement des demandes de près de 60 % a été enregistré en dépit d'une multiplication par cinq des superficies éligibles dans le contexte de l'Agenda 2000.

Les diminutions des volumes de production ne signifient cependant pas que la part de la valeur de la production végétale dans la production agricole a diminué. Au contraire, puisque la diminution de la valeur réelle de la production a été plus importante dans les secteurs animaux (3,5 % contre 2,6 % de diminution moyenne de la valeur réelle de la production végétale sur la période 1990-2001), la part de la production végétale finale dans la valeur de la production agricole est aujourd'hui supérieure à ce qu'elle était il y a dix ans.

Dans le secteur animal, les productions de lait, de porcins, de volailles et de bovins représentent, dans l'ordre décroissant, les activités les plus importantes. Le volume de la production porcine a connu une croissance importante alors que la production de volailles se développe rapidement au détriment de la production bovine. Par ailleurs, en 2001, le marché des viandes bovines ne présentait toujours aucun signe majeur de reprise après la crise de l'ESB, qui a eu une incidence importante sur la production portugaise. En effet, malgré le léger dépassement des demandes de primes à la vache allaitante et de primes spéciales aux bovins mâles, le recul de la production bovine est la principale explication à la diminution de la part de la production animale dans la production agricole totale au Portugal, conséquence de cette crise.

Il convient de souligner que la demande de viandes porcines a également continué à augmenter au cours des dernières années, entraînant ainsi une hausse des prix réels à la production. Pour les viandes de volailles, en dépit de tendances positives à long terme, l'évolution des prix réels a été moins favorable, ce qui a provoqué une chute de la valeur réelle de la production. Sur la période 1993-2001, la consommation de volailles a augmenté de 37 % et la consommation de viandes porcines de 29 %.

L'expansion du secteur porcin a eu une incidence positive sur la demande d'aliments pour animaux. Le secteur des cultures arables portugais n'ayant pu fournir le volume requis, les importations ont été augmentées, ce qui a entraîné une réduction du taux d'autosuffisance pour les céréales de 5 % à partir du début des années 1990. En outre, le degré d'autosuffisance pour tous les principaux types de viandes s'est également dégradé puisqu'il a atteint des niveaux inférieurs à 100 % au cours des dernières années.

Dans le secteur laitier, une augmentation constante des volumes de production a été observée au cours de la dernière décennie bien que la crise de l'ESB ait été à l'origine de certaines perturbations au niveau de la production au cours des deux dernières années. Si les performances économiques dans le secteur du lait n'ont pas connu de développement significatif malgré une augmentation des prix au cours des dernières années, le lait est l'un des rares secteurs dont la part dans la production agricole portugaise a augmenté.

Le secteur laitier joue un rôle particulièrement important dans les Açores où la production annuelle a presque doublé au cours des dix dernières années pour atteindre un niveau de 500 000 tonnes, soit environ un quart de la production portugaise. Néanmoins, la densité élevée en vaches laitières qui en est la conséquence exerce des pressions importantes sur l'environnement et a posé des problèmes à d'autres secteurs agricoles. En particulier, l'augmentation du nombre de vaches laitières a été à l'origine d'un excédent de viandes de vache sur le marché local et, par conséquent, d'un problème d'écoulement. En outre, le fait que des terres arables aient été transformées en pâtures à des fins de production laitière a entraîné des problèmes d'approvisionnement pour l'industrie sucrière locale.

2.2. Utilisation des terres

En 1999, environ un tiers (3,35 millions d'ha) de l'ensemble de la superficie du Portugal était couvert de bois et de forêts. Quelques 42 % du territoire (3,86 millions d'ha) constituent la superficie agricole utile (SAU); 86 % de cette superficie sont considérés comme des zones défavorisées. Les terres arables représentent 46 % de la SAU, les terres en pâture permanente 36 % et les cultures permanentes 18 %.

Au cours de la période 1990-1999, la SAU a connu une diminution nette d'environ 130 000 ha, les superficies arables et les superficies en culture permanente ayant connu une diminution d'environ 600 000 et 80 000 ha respectivement, et les pâtures permanentes une augmentation de 550 000 ha. Au cours de la même période, les terres irriguées ont diminué de 85 000 ha pour atteindre environ 800 000 ha, soit 21 % de la SAU. La SAU portugaise représente à peine moins de 3 % de l'ensemble de la SAU de l'UE.

2.3. Taille des exploitations et pourcentage par catégorie

La structure des exploitations portugaises se caractérise toujours par une dichotomie importante. Entre 1990 et 1995, le nombre d'exploitations au Portugal a diminué dans une proportion supérieure à la moyenne de l'UE-12, soit 5,5 % par an contre 2,7 % par an pour l'UE-12. Sur la période 1995-2000, le nombre total d'exploitations agricoles au Portugal est passé de 451 000 à 416 000, soit une diminution de 35 000 unités ou encore une diminution annuelle moyenne de 1,6 % alors que la diminution pour l'ensemble de l'UE-15 était de 1,7 % par an.

Aussi, le pourcentage d'exploitations portugaises dans l'UE-15 est resté stable au cours des dernières années (environ 6,1 % en 2000). Parallèlement, la SAU au Portugal étant restée pratiquement stable, la superficie agricole moyenne des exploitations de ce pays est donc passée de 6,7 à 9,3 ha.

Néanmoins, la taille moyenne des exploitations agricoles portugaises reste globalement inférieure de moitié à la moyenne de l'UE (18,7 ha), et la répartition des exploitations en fonction de leur taille reste très inégale. En 2000, les exploitations de moins de 2 ha représentaient 54 % des exploitations portugaises pour 6 % seulement de la SAU, alors que 1,4 % des exploitations comptaient plus de 100 ha et couvraient 53 % de la SAU.

2.4. Emploi dans l'agriculture

D'après le recensement effectué en 2000, 1 064 000 personnes étaient employées au Portugal dans le secteur agricole; cela représente 476 000 unités de travail-année (UTA). Entre 1995 et 2000, la main-d'œuvre totale dans l'agriculture a diminué de 2,4 % par an au Portugal contre 3,1 % de diminution annuelle pour le reste de l'UE-15.

C'est pourquoi la part du Portugal dans la main-d'œuvre agricole de l'UE-15 n'a que légèrement augmenté, restant autour de 8 % du total. Sachant que la proportion d'exploitants ayant une activité lucrative en dehors de l'agriculture est similaire (28 %) à celle de l'UE, le niveau élevé de sous-emploi reste l'une des grandes caractéristiques de l'agriculture portugaise.

En fait, le nombre d'exploitants agricoles travaillant à temps partiel, bien qu'il reste stable, est particulièrement élevé au Portugal, puisqu'en 2000, ceux-ci représentaient 83 % des exploitants contre 76 % pour l'UE-15. Cette caractéristique fondamentale de l'emploi dans l'agriculture au Portugal est directement liée au nombre élevé d'exploitations de petite taille.

En 2000, 90 % de la main-d'œuvre agricole totale étaient d'origine familiale (contre 82 % pour l'UE-15). Les personnes employées régulièrement dans l'agriculture et ne provenant pas des familles des exploitants ne représentaient que 47 000 UTA, soit 9 % du total. Entre 1995 et 2000, contrairement à la tendance à la baisse régulièrement observée en Europe, la part de la main-d'œuvre familiale est restée stable au Portugal.

Une des caractéristiques de l'emploi dans l'agriculture portugaise est que 1 % seulement des exploitants est considéré comme ayant reçu une formation complète dans le domaine agricole, alors que la moyenne est de 5 % dans l'UE-15. Une autre des caractéristiques est le pourcentage élevé d'exploitations agricoles gérées par des agriculteurs âgés. En 2000, les personnes employées dans l'agriculture portugaise et ayant plus de 55 ans représentaient 65 % du total, soit beaucoup plus que dans l'UE-15 (53 %).

2.5. Commerce

En 1978, l'avis de la Commission sur l'adhésion du Portugal a désigné le déficit commercial dans le secteur des produits agricoles comme un problème majeur. De fait, depuis l'adhésion, la part des produits agroalimentaires dans le déficit commercial a connu une légère augmentation: de 17 % pendant la période 1988-

1990, elle est passée à 18 % pendant la période 2000-2002. Lorsque les prix mondiaux ont atteint un plafond entre 1995 et 1998, le déficit agricole représentait même une part plus importante (26 %) du déficit commercial portugais. Au cours de la période 2000-2002, le déficit total dans le secteur des produits agroalimentaires (échanges intracommunautaires et extracommunautaires) s'est stabilisé à un niveau moyen de 2,8 milliards d'euros par an. Bien que la tendance générale continue d'indiquer un accroissement du déficit en valeur absolue, les exportations agricoles enregistrent une croissance plus rapide que les importations agricoles depuis le milieu des années 90.

La part des échanges intracommunautaires dans les échanges totaux de produits agroalimentaires du Portugal augmente à tel point qu'elle se situe aujourd'hui à près de 78 %. Les échanges intracommunautaires occupent une place encore plus importantes en ce qui concerne les produits industriels. Toutefois, l'écart a eu tendance à se combler au cours des dernières années. L'importance des échanges intracommunautaires de produits agroalimentaires dans le total de ces échanges tend donc à égaler celle des échanges intracommunautaires de produits industriels.

Il importe de signaler que l'entrée dans l'Union européenne a eu un impact considérable sur les importations: le déficit des échanges intracommunautaires de produits agroalimentaires s'est creusé. Alors que les échanges extracommunautaires de produits agroalimentaires du Portugal se sont améliorés pour presque toutes les grandes catégories de produits, à l'exception de certains fruits frais et tropicaux et du sucre, les échanges intracommunautaires de produits agroalimentaires ont fait plus que neutraliser l'évolution positive des échanges extracommunautaires, puisqu'ils ont entraîné une détérioration de la situation commerciale globale.

Une analyse produit par produit indique que le Portugal connaît une évolution négative pour la grande majorité des produits agricoles, y compris dans certains secteurs dynamiques de son agriculture, comme celui des fruits frais ou celui de la viande porcine. En outre, depuis le début des années 90, le Portugal est importateur net de produits laitiers. Par ailleurs, la diminution des importations nettes d'animaux vivants de l'espèce bovine est principalement due aux effets de l'ESB sur la demande. Le Portugal a maintenu, voire renforcé, sa balance commerciale traditionnellement positive dans le secteur vitivinicole. La situation est également favorable en ce qui concerne les échanges de sucre, où les importations nettes reculent.

En ce qui concerne la PAC actuelle, il convient de noter que les exportations agricoles concernent principalement des produits transformés ou «de grande qualité», tels que le vin et les fruits et légumes frais, tandis que les importations portent notamment sur des produits bénéficiant d'un niveau élevé de soutien des prix, en particulier le lait, la viande bovine et les céréales.

3. RESULTATS ECONOMIQUES DE L'AGRICULTURE PORTUGAISE

3.1. Productivité

En termes macroéconomiques, la production agricole par hectare s'établit à 1 642 euros/ha SAU, ce qui représente environ les trois-quarts du niveau communautaire (2 205 euros/ha SAU).

La situation est encore plus défavorable lorsque la productivité est exprimée en unité de travail. Compte tenu de la part relativement élevée du Portugal dans le nombre total de personnes employées par le secteur agricole dans l'Union européenne (8 %), la production agricole par unité de travail atteint la moyenne de 13 298 euros/UTA, soit environ 28 % du niveau communautaire (47 218 euros/UTA).

Lorsque la productivité est exprimée en termes de valeur ajoutée nette aux prix de base par hectare et par UTA, la situation du Portugal est légèrement plus favorable. En 2001, la valeur ajoutée nette par hectare était de 636 euros/ha, soit près de 71 % du niveau communautaire moyen, et la valeur ajoutée nette par UTA de 5 149 euros/UTA, soit environ 27 % de la moyenne communautaire.

3.2. Intrants

À l'heure actuelle, la consommation intermédiaire du Portugal représente environ 50 % de la production agricole totale. La part de la consommation intermédiaire portugaise dans la consommation intermédiaire communautaire est de 2,3 %; elle est ainsi presque égale à la part de la production agricole portugaise dans la production communautaire totale.

Au cours des dix dernières années, bien que l'utilisation et la part dans la consommation intermédiaire portugaise des semences, des pesticides et des engrais aient connu une augmentation, la part de ces intrants est restée inférieure à la moyenne communautaire. Inversement, la part des aliments pour animaux est restée supérieure à la moyenne communautaire, bien qu'ils interviennent désormais dans une moindre mesure dans la consommation intermédiaire portugaise.

La valeur réelle des coûts tels que les loyers, les intérêts et le coût de la main-d'œuvre non familiale a diminué. Toutefois, la part des loyers dans ces coûts externes est inférieure aux valeurs moyennes de l'Union européenne, l'importance des intérêts versés étant presque la même, tandis que le coût de la main-d'œuvre est plus élevé dans l'agriculture portugaise que dans l'Union européenne dans son ensemble. En ce qui concerne les frais d'amortissement, leur importance relative est faible au Portugal, ce qui signifie que peu d'investissements en capital sont réalisés dans le secteur agricole.

3.3. Revenus

Les comptes économiques de l'agriculture publiés par Eurostat montrent qu'entre 1986 et 1995, les revenus agricoles portugais ont augmenté d'environ 30 %, soit bien plus que la moyenne de l'Union européenne (25 %). De 1995 à 2002, le Portugal a connu l'augmentation des revenus la plus forte de l'Union européenne avec 32 % et a même largement dépassé la moyenne communautaire, qui s'établit à 8 %.

Toutefois, si l'on utilise les données RICA pour calculer la valeur ajoutée nette par UTA en valeur réelle au cours des cinq dernières années, les revenus ont augmenté à un rythme annuel de 5,8 % au Portugal et de 2 % dans l'Union européenne, ce qui représente une augmentation cumulée de 48 %.

Malgré ce taux de croissance plus élevé, les revenus agricoles par UTA (4 200 euros/UTA) calculés sur la base des données RICA ne représentaient que 27 % de la moyenne communautaire en 2002 et des différences considérables de revenus subsistent entre les différentes régions du Portugal. Pour la période

1999-2002, la moyenne va d'environ 2 400 euros dans la région de l'Algarve à 10 900 euros dans la région de l'Alentejo.

En ce qui concerne le type d'exploitation agricole, les producteurs spécialisés dans les cultures arables disposent du revenu unitaire le plus élevé avec 11 751 euros/UTA et sont suivis des producteurs spécialisés dans l'élevage des volailles et des porcins (10 562 euros/UTA), dans la fabrication de produits laitiers (7 879 euros/UTA) et dans la production du vin (5 923 euros/UTA).

Enfin, la faible productivité et l'efficacité moyenne de l'utilisation des intrants au Portugal font que les revenus par hectare de SAU, selon les données d'Eurostat, figurent parmi les plus bas de l'Union européenne (416 euros/ha SAU, soit un peu moins que la moitié de la moyenne communautaire, qui se situe à 882 euros/ha SAU).

4. RECONNAISSANCE DE LA SPECIFICITE DE L'AGRICULTURE PORTUGAISE

Dès 1978, à l'occasion de la demande d'adhésion du Portugal à l'Union européenne, la Commission établissait un rapport faisant état des faiblesses structurelles considérables de l'agriculture portugaise et de la forte dépendance à l'égard des importations de produits alimentaires de base. Ces caractéristiques particulières ont été prises en compte par la mise en place d'une série de régimes transitoires, notamment pour l'agriculture, dans le cadre du programme de préadhésion du Portugal, établi en 1981.

Après l'adhésion, les politiques structurelles de l'Union européenne ont été appliquées au Portugal dans leur intégralité. De plus, 700 millions d'écus ont été consacrés au secteur agricole dans le cadre du programme spécifique de développement de l'agriculture portugaise, le PEDAP, au cours de la période de transition de dix ans (1986-1995).

Des mesures de transition spécifiques ont également été mises en œuvre afin de tenir compte de la sensibilité du secteur agricole: l'essentiel de la production agricole portugaise a suivi un rythme de «transition mixte», comprenant deux phases principales. De 1986 à 1990, les organisations de marché, si elles sont restées nationales (y compris pour leur financement), ont été adaptées progressivement, conformément à des objectifs communs. Les droits de douane ont été supprimés progressivement également, en vue d'une libéralisation des échanges, mais des mécanismes particuliers ont été mis en place pour les produits sensibles. De 1991 à 1995, les prix et les aides du Portugal ont été alignés sur les niveaux communautaires afin de préparer la mise en œuvre complète de la PAC.

Dans le cadre de la réforme de la PAC de 1992, les prix communautaires ont été réduits à partir de 1993, indépendamment du degré d'alignement des prix de soutien portugais. Les baisses de prix ont été compensées par le versement de paiements directs. Ce passage d'un régime de soutien des prix à un régime de soutien des revenus a été relativement favorable pour le Portugal. Bien que la réforme de 1992 ait été pleinement appliquée au Portugal, celui-ci a bénéficié de certaines conditions particulières. Le rendement de référence concernant les céréales a été fixé à un niveau plus élevé que le rendement historique et le rendement actuel et le régime de paiement de la prime à la viande bovine a été soumis à des conditions spéciales. De plus, les régimes transitoires ont continué de s'appliquer dans certains secteurs. Une

mesure spécifique a été accordée pour les primes «animaux» sous la forme d'un programme de reconversion à l'élevage extensif, dans la limite de 200 000 hectares, des terres utilisées pour les cultures arables. Cette mesure a été prolongée jusqu'à 2005.

En ce qui concerne l'achèvement du marché unique, certaines des mesures transitoires convenues qui continuaient de s'appliquer aux produits agricoles sensibles sont apparues incompatibles avec cet objectif. Par conséquent, ces mesures ont été supprimées progressivement en 1993 et une compensation dégressive a été accordée à titre transitoire aux secteurs sensibles, principalement à ceux des céréales, du lait et de la viande bovine.

Dans le cadre de la réforme de la PAC prévue par l'Agenda 2000, le Portugal a en particulier bénéficié de l'augmentation du plafond applicable au blé dur, de l'accroissement de la surface irriguée dans le secteur céréalier et de la hausse des plafonds applicables aux primes à la viande bovine dans le secteur de l'élevage. De plus, étant donné la proportion relativement élevée de terres se trouvant dans des zones défavorisées désignées, le Portugal a tiré profit du passage à un financement, par le FEOGA, section «Garantie», des mesures en faveur des zones défavorisées.

En ce qui concerne les Açores, la Communauté accorde actuellement un soutien spécifique aux secteurs du lait et de la viande bovine. Une exemption au prélèvement sur la production laitière a été octroyée en 2001 à concurrence de 73 000 t de lait pour la période 1999-2003, afin de permettre au secteur laitier des Açores de poursuivre sa restructuration sans perturber le marché du lait.

5. BUDGET

Avant 1993, la contribution du Portugal au budget de l'Union européenne (exprimée en pourcentage) était supérieure à la part des dépenses totales du FEOGA, section «Garantie» affectées à son secteur agricole. Depuis, la situation s'est globalement renversée, et le Portugal bénéficie de 1,6 % environ des dépenses totales du FEOGA.

L'effet conjugué de la réforme de 1992 et de certaines mesures ponctuelles applicables spécifiquement au Portugal s'est fait ressentir lors des années 1994 et 1995. Le paquet «1993» a été appliqué, au cours de l'exercice financier 1994, à l'agriculture et au secteur agroalimentaire du Portugal, des aides exceptionnelles ont été accordées à la suite des périodes de sécheresse de 1992 et de 1993, de même, ce pays a bénéficié de compensations agromonétaires en 1994 et en 1995.

Ces mesures transitoires ont eu un effet combiné: les dépenses du FEOGA, section «Garantie» en faveur du Portugal, en 1996 et en 1997, ont baissé, passant de plus de 700 millions d'euros à une moyenne de 650 millions d'euros, chiffre qui reflète mieux les conséquences de la réforme de la PAC de 1992. Pour sa part, l'augmentation notable enregistrée en 2001 (atteignant 873 millions d'euros, c'est-à-dire 2,1 % des dépenses totales du FEOGA) résultait en partie des modifications introduites par l'Agenda 2000 dans le financement de certaines mesures, en particulier dans certains paiements en faveur des régions défavorisées, qui, jusque là, avaient été financés par la section «Orientation».

Si on analyse l'évolution de la part de la rubrique 1a des dépenses du FEOGA, section «Garantie» au Portugal, par rapport à la valeur ajoutée brute, aux prix du marché, on constate qu'elle a connu une augmentation notable, passant à 26 % en 1994 pour se stabiliser ensuite aux alentours de 20 %. Ce niveau place le Portugal dans la partie inférieure de la fourchette intermédiaire des États membres - la moyenne communautaire étant de 20 % - mais au-dessus du Luxembourg, des Pays-Bas et de l'Italie.

D'autre part, en ce qui concerne les unités de travail (UTA), compte tenu de la faible productivité de la main d'œuvre agricole portugaise, la rubrique 1a des dépenses du FEOGA, section «Garantie» pour le Portugal est réduite puisqu'elle ne représente que 20 % de la moyenne de l'Union. En outre, les dépenses par hectare de superficie agricole (SAU) sont passées à 173 euros/hectare en 1993 et sont restées pratiquement à ce niveau depuis. Ce chiffre est encore faible: il ne représente que 60 % de la moyenne communautaire (293 euros/hectare).

De surcroît, au cours des périodes 1994-1999 et 2000-2006, il a été alloué au Portugal, au titre des dépenses du FEOGA, section «Orientation», 2,125 milliards d'euros et 2,279 milliards d'euros respectivement, pour accélérer l'adaptation des structures agricoles et faciliter le développement des zones rurales. Le taux d'exécution (100 %) des mesures prévues par ces programmes reflète la nécessité et le succès de l'intervention du FEOGA section «Orientation» au Portugal.

6. REMARQUES FINALES

Si l'analyse de ces indicateurs de résultats économiques montre une croissance remarquable et régulière des revenus agricoles réels par unité de travail, au Portugal, de nombreuses difficultés spécifiques subsistent, cependant, dans l'agriculture portugaise:

- la production économique et le revenu par unité de travail, quoiqu'en amélioration, sont encore très faibles;
- ce faible niveau de revenu est dû essentiellement au fait que les exploitations agricoles du Portugal sont insuffisamment dotées en terres, en capital variable et en capital fixe et au fait qu'il y a, dans ce secteur, un sous emploi important, à la base.

Selon l'évaluation de la Commission, la spécificité des problèmes de l'agriculture portugaise n'est pas seulement imputable à des difficultés d'adaptation structurelle déjà anciennes, elle tient aussi à la manière dont la PAC s'applique actuellement au Portugal.

En conséquence, au cours des années à venir, l'agriculture portugaise devra résoudre les graves problèmes suivants:

- **relancer et accélérer l'adaptation structurelle.** Les structures agricoles actuelles du Portugal ne permettent toujours pas d'utiliser de manière optimale à la fois les moyens de production variables et les moyens de production fixes quoique dans ce domaine, le Portugal progresse à un rythme plus rapide que la moyenne de l'Union. Cette situation interdit toute amélioration de la rentabilité et de la capacité d'investissement du secteur agricole portugais;

- **soutenir le développement d'une agriculture durable, axée sur le marché, misant sur la qualité.** Il serait possible de conférer aux produits agricoles portugais une valeur accrue par une meilleure différenciation des produits et davantage d'investissements visant à améliorer la qualité ainsi que les méthodes de commercialisation. Cela permettrait à l'agriculture portugaise de tirer un meilleur parti des possibilités qui lui sont offertes par le marché unique;
- **améliorer la viabilité et la compétitivité des zones rurales.** Cet objectif ne peut être atteint que si le marché du travail est plus diversifié et plus souple, facilitant la création de nouveaux emplois et permettant ainsi de mieux utiliser l'excédent de main d'œuvre présent dans les exploitations portugaises.

6.1. Relancer et accélérer l'adaptation structurelle de l'agriculture portugaise

Grâce au financement accordé par le FEOGA, section «Orientation», le Portugal s'emploie avec succès à faire de l'agriculture une activité moderne et compétitive, notamment par des investissements dans les infrastructures visant à l'amélioration de la qualité dans certains grands secteurs tels que l'oliviculture, la vitiviniculture et les cultures fruitières ainsi que par des investissements dans l'irrigation. La compétitivité des produits portugais de qualité s'en est ainsi trouvée substantiellement renforcée au niveau communautaire.

Étant donné que le rythme d'adaptation structurelle de l'agriculture portugaise continue à être le principal facteur limitant le développement économique du secteur, la Commission recommande que la prochaine génération de programmes de développement rural continue à soutenir les améliorations déjà effectuées dans ce domaine.

6.2. Développer une agriculture durable, axée sur le marché et misant sur la qualité

La présence d'instruments de gestion de l'offre dans le secteur, tels que les superficies maximales garanties, les quotas, les plafonds nationaux et régionaux, etc., n'a pas permis, d'une manière générale, de limiter la production portugaise au cours de la dernière décennie. Ces mesures n'ont donc que faiblement contribué à entraver le développement de l'agriculture portugaise, encore que, ces dernières années, les autorités portugaises aient suspecté ces restrictions de jouer un rôle plus important que dans le passé.

Ainsi, dans le cadre des organisations communes de marché et de l'actuelle proposition de la Commission concernant leur réforme, le projet d'un système de paiement unique par exploitation contient des éléments compatibles avec les besoins de l'agriculture portugaise puisqu'il aboutira à supprimer les restrictions à la production, à l'exception notable des quotas laitiers, du contingentement de la production bovine et des quotas de sucre, ces derniers ne faisant pas partie de l'actuelle proposition de réforme.

Dans le cadre de la prolongation proposée du régime des quotas jusqu'en 2014, la Commission estime que l'agriculture portugaise tirerait avantage de l'actuelle proposition de réforme du secteur laitier puisque des augmentations supplémentaires pour les quotas des États membres sont prévues en 2007 et en 2008. Cependant, la Commission reconnaît que, compte tenu de l'importance économique particulière de ce secteur pour les Açores, les problèmes liés au développement de la production

laitière dans cette région méritent une attention particulière et appellent des mesures appropriées.

Par ailleurs, une caractéristique importante de l'évolution de l'agriculture portugaise au cours de la dernière décennie a été le changement observé dans l'utilisation des terres, passant des cultures arables, très faiblement productives, à l'élevage extensif, fondé notamment sur un développement du troupeau des vaches allaitantes. Ce mouvement a été favorisé par des mesures particulières en faveur du Portugal et semblerait mieux correspondre à la situation de beaucoup de ses régions défavorisées. En conséquence, la Commission serait disposée à étudier la manière dont cette évolution positive pour le Portugal pourrait continuer à être encouragée à l'avenir.

Globalement, la Commission s'attendrait, en conséquence, à ce que l'agriculture portugaise tire parti des nouvelles perspectives offertes par les différents éléments de l'actuelle proposition de réforme de la PAC. En étant davantage axée sur le marché et facilitant ainsi la production de qualité, la PAC sera mieux adaptée aux possibilités de croissance de l'agriculture portugaise.

6.3. Améliorer la viabilité et la compétitivité des zones rurales portugaises

On pourrait faire valoir que la poursuite de l'adaptation structurelle et qu'une meilleure prise en compte du marché dans la PAC ne peuvent régler à court terme les problèmes de productivité du Portugal ni entraîner les hausses de revenus nécessaires des producteurs portugais en raison des problèmes de développement rural sous-jacents.

À cet égard, il convient d'accorder une attention particulière à l'impact de la réforme sur la production agricole des régions défavorisées, d'autant plus qu'elles coïncident largement avec les zones ayant une grande valeur naturelle. Pour le Portugal, cela concerne en particulier les activités en rapport avec l'élevage ovin et l'élevage de vaches allaitantes, à caractère extensif.

La Commission estime que sa proposition actuelle visant à renforcer le second pilier de la PAC tient compte de ces préoccupations. Elle offrirait au Portugal de nouvelles possibilités lui permettant de promouvoir le développement de ces zones rurales tributaires de l'agriculture et correspondrait tout à fait aux demandes de la société concernant des services en faveur de l'environnement.

En conséquence, la Commission considère que les mesures économiques, comme celles concernant les zones défavorisées, et les mesures agroenvironnementales pourraient apporter une réponse décisive à la nécessité de consolider les revenus des exploitations portugaises de semi-subsistance, tandis que la restructuration nécessaire du secteur se poursuivrait.

C'est pourquoi la Commission est disposée à envisager la possibilité d'adopter les conclusions du Conseil européen de Berlin de mars 1999 concernant un renforcement éventuel de l'aide en faveur du Portugal, de la rubrique 1 b) du FEOGA, section «Garantie» (Développement rural), ainsi que les conclusions du Conseil européen de Bruxelles d'octobre 2002, aux termes desquelles les besoins des producteurs des régions désavantagées de l'actuelle Union devraient être pris en compte et une agriculture multifonctionnelle devrait être maintenue dans toutes les régions d'Europe.