

ELEMENTS DE REPONSE A LA CONSULTATION PUBLIQUE SUR L'OCM FRUITS ET LEGUMES REALISEE PAR LA COMMISSION EUROPEENNE

Conseil Spécialisé pour la filière des fruits et légumes Séance du 29 août 2012

La Commission Européenne a lancé une consultation publique sur les programmes opérationnels et l'organisation économique le 4 juin 2012. Deux documents sont disponibles sur le site de la Commission: un document de consultation et un questionnaire en ligne.

http://ec.europa.eu/agriculture/fruit-and-vegetables/policy/consultation/index_fr.htm

Cette consultation s'intègre dans un processus global d'évaluation des programmes opérationnels Fruits et Légumes et du rôle de l'organisation économique. Il devrait aboutir à des propositions d'évolution réglementaire dans le cadre de la réforme de la PAC.

Le Conseil spécialisé de FranceAgriMer pour la filière des fruits et légumes, réuni le 29 août 2012, a délibéré sur les éléments d'analyse suivants :

Les fondamentaux de la filière fruits et légumes

Le regroupement commercial est un domaine d'évolution de la filière fruits et légumes qui doit rester prioritaire : l'Organisation de Producteurs (OP) et l'association d'Organisations de Producteurs (AOP) sont au cœur du dispositif et doivent le rester. La proposition de réforme de la PAC du Commissaire Ciolos et le rapport du parlement européen sur l'OCM unique le confirment très largement, notamment dans le chapitre relatif à l'organisation économique.

La taille des OP/AOP doit être adaptée aux spécificités des produits, des marchés et des territoires. L'efficacité des OP et des AOP ne peut pas seulement se mesurer par rapport au montant de VPC qu'elles représentent.

Les OP et les AOP ont un rôle majeur à jouer que ce soit en prévention et en gestion des crises ou en matière de promotion et de R&D. Il importe que ce rôle et les outils soient renforcés dans le cadre de la réforme.

Les questions de concurrence doivent être examinées avec attention : l'effort de regroupement de l'offre est stratégique pour la filière, que ce soit en OP ou en AOP. Dans une filière fruits et légumes pour laquelle les produits sont fragiles, périssables souvent sur quelques jours, substituables entre eux et confrontés à une distribution de plus en plus concentrée, les OP et les AOP doivent être encouragées à se renforcer pour concentrer l'offre et mieux négocier avec leurs clients. La procédure de reconnaissance des OP/AOP doit considérer par définition que le marché pertinent sur lequel opèrent les OP/AOP est au moins le marché communautaire. Ce point est important à souligner : la PAC c'est un marché unique communautaire, avec des règles qui doivent être partagées par tous. Considérer toute autre dimension pour définir un marché pertinent est contraire à l'esprit même de la Politique Agricole Commune.

De plus, la procédure de reconnaissance ne doit pas être contrainte par l'obligation d'absence de position dominante qui génère, à plusieurs titres, complexité et insécurité juridique, dissuasives pour les OP et AOP.

Les crises existent dans la filière fruits et légumes : la sensibilité de la production et de la consommation aux aléas climatiques ou les crises de confiance des consommateurs imposent de disposer d'outils adaptés pour anticiper ces crises et pour les gérer.

Les crises « graves » seraient à prendre en charge sur l'outil gestion de crise exceptionnelle de l'OCMU (par exemple le cas de l'Escherichia Coli), alors que les crises conjoncturelles de marché, plus habituelles, seraient à gérer par les organisations de producteurs en mobilisant les outils des programmes opérationnels.

L'amélioration des outils de prévention et de gestion des crises mobilisables par les OP et AOP est donc un autre domaine prioritaire pour la filière.

La diversité des produits : la gamme des produits concernés par l'OCM fruits et légumes est importante. De nombreuses analyses de consommation se limitent d'ailleurs à la partie « frais » de la filière. Il est important que la Commission Européenne intègre notamment dans son analyse la consommation des fruits et légumes transformés, la diversité des produits et les phénomènes de substitution.

La consommation baisse en Europe, malgré les efforts fait pour enrayer la baisse continue de la consommation en Europe (en frais et en transformés cumulés) et alors même que la consommation de fruits et légumes est un enjeu majeur de santé publique.

Le devenir de la filière fruits et légumes en Europe dépend donc grandement de la progression des moyens publics mobilisés pour encourager la consommation des fruits et légumes, promouvoir ces produits et animer les points de distribution pour soutenir l'acte d'achat.

En outre, la Commission acte dans le document de consultation que la consommation européenne baisse alors même que les prix baissent. Nous sommes donc dans la pire spirale envisageable : les prix évoluent de façon de plus en plus erratique, la consommation baisse, et les producteurs ne tirent pas un revenu suffisant de leur travail.

Le rétablissement de la balance commerciale européenne:

L'union européenne importe plus de fruits et légumes qu'elle n'en exporte. Le solde commercial est largement déficitaire et se dégrade. Le développement des exportations de produits vers les pays tiers notamment à travers des actions de promotion et de communication adaptées et le renforcement de la compétitivité des produits européens pour satisfaire la demande du consommateur à la recherche de produits de qualité et abordables doivent être accompagnés. Parallèlement, les efforts faits pour renforcer l'efficacité du prix d'entrée doivent être poursuivis pour contribuer à un meilleur fonctionnement du marché communautaire face aux importations.

Les constats de la Commission Européenne sur l'organisation économique et les programmes opérationnels ne sont pas tous partagés par les professionnels français :

La Commission présente un rapide bilan de l'organisation économique en indiquant que le taux d'organisation est passé de 34% en 2004 à 43% en 2009. Ce bilan est basé sur des chiffres déjà anciens et tient compte des nouveaux Etats membres qui ont besoin de temps pour mettre en place le dispositif. La Commission relève l'importance de l'histoire et de la sociologie et souligne la nécessité de développer la confiance entre les opérateurs pour progresser en termes d'organisation économique. Les professionnels français estiment que le dispositif a été plutôt efficace sur une période courte.

Des pistes d'amélioration sont évidemment possibles : il conviendrait notamment de développer les conditions de confiance entre opérateurs, les outils de coordination entre producteurs, les moyens de définition de prix au niveau collectif, et le renforcement des outils de contractualisation, en permettant notamment la négociation collective de ces contrats par les organisations de producteurs, qu'elles opèrent avec ou sans transfert de propriété. Il conviendrait aussi d'adapter les critères de

reconnaissance des OP et des AOP, en maintenant une certaine subsidiarité pour adapter ces critères aux différentes situations des États Membres plutôt que de considérer le modèle comme inefficace.

Le droit de la concurrence n'est pas abordé notamment s'agissant de la limitation de la taille des OP et AOP (position dominante) alors même que la Commission insiste sur la nécessité d'augmenter la taille des organisations de producteurs pour peser davantage dans les négociations commerciales.

Trois points doivent être à nouveau soulignés :

- La taille des OP/AOP doit être adaptée aux spécificités des produits, des marchés et des territoires.
- la taille d'une OP/AOP ne la conduit pas forcément à se trouver en position dominante et encore moins à en abuser.
- La question de retenir le marché communautaire comme marché pertinent doit être à nouveau souligné.

Les propositions d'évolutions des dispositifs (les 3 options hors statu quo) visent prioritairement à l'encadrement budgétaire (transfert au FEADER notamment) et non pas à l'efficacité pour la filière. Aucun nouvel outil de gestion de crise n'est envisagé par la Commission dans sa proposition.

En ce qui concerne les questions budgétaires, il faut d'abord rappeler que le montant des programmes opérationnels au niveau communautaire représente une très faible part du budget de la PAC. Ce montant bien que non plafonné ne présente aucun risque d'explosion même si les règles de fonctionnement étaient aménagées.

En outre, au regard des enjeux de santé publique et de consommation ces montants restent bien faibles.

Les professionnels français soulignent que le bilan des programmes opérationnels sur la filière est positif malgré les lourdeurs administratives et les risques financiers pour les opérateurs. Ils réclament toutefois une simplification administrative, une harmonisation entre les États membres et une sécurisation juridique eu égard à la complexité des textes et des contraintes de gestion des programmes.

Cependant, la simplification ou la subsidiarité ne doivent pas conduire à des distorsions de concurrence entre États membres.

Les options proposées par la Commission et les propositions d'évolution

La position des professionnels français est qu'il n'y a pas lieu d'envisager de transfert vers le 2ème pilier, ni partiel ni total. Les options 3 et 4 ne peuvent être retenues.

Il y a nécessité de clarifier les modalités de financement des mesures environnementales : l'éligibilité des Fruits et Légumes aux aides directes et à leur contrepartie, que constituent notamment le verdissement des aides et les enjeux agro-environnementaux, doit conduire à revoir l'articulation avec les possibilités de financement dans les PO. L'objectif est d'avoir une complémentarité entre 1^{er} pilier, 2^{ème} pilier et programmes opérationnels et d'éviter un empilement de contraintes devenant un handicap pour la compétitivité de la filière.

Concernant les circuits courts, le développement général de la filière fruits et légumes ne passe pas uniquement par ce mode de commercialisation même s'ils constituent un outil complémentaire de valorisation de ces productions. Le financement de leur développement est aujourd'hui prévu dans le 2^{ème} pilier : il doit être préservé. Les OP et les AOP ont, par ailleurs, la possibilité dans le cadre de leur stratégie commerciale de développer des débouchés en circuit court à travers des actions des programmes opérationnels.

En ce qui concerne l'agriculture biologique, le taux de cofinancement bonifié des aides pour les organisations de producteurs de cette filière est à maintenir (60% au lieu de 50%). Ce dispositif encourage une production qui doit avoir encore un fort potentiel de développement en Europe.

Les AOP sont utiles dès lors qu'elles peuvent jouer un véritable rôle de coordination et d'animation vis-à-vis de leurs membres. Leur rôle est particulièrement important quand il s'agit d'encourager

l'accroissement de la valeur ajoutée au bénéfice du revenu des producteurs, d'adapter la qualité et les quantités produites pour répondre aux attentes des consommateurs mais aussi d'impulser les actions collectives en matière de prévention et de gestion des crises, de promotion et d'expérimentation. Ce rôle doit être encouragé et renforcé.

L'association des indépendants aux activités des organisations de producteurs est envisageable notamment pour ce qui concerne la prévention et la gestion des crises. Pour l'accompagnement des investissements, il est déjà prévu via le 2^{ème} pilier (circuits courts notamment) et ne justifie pas une modification des règles des PO.

Appui technique aux OP et AOP dans les programmes opérationnels : développement de la qualité, suivi technique, appui à la création d'OP sont autant de sujets pour lesquels les OP et les AOP ont un rôle majeur à jouer. Le financement de l'appui technique doit être un axe d'accompagnement fort de la filière.

La baisse de la consommation doit être enravée de manière active et dynamique. Les outils de promotion doivent donc être renforcés à travers les programmes opérationnels mais aussi à travers les autres outils d'accompagnement de la promotion (règlement promotion notamment)

Le rôle des interprofessions

La Commission dans ses options s'intéresse spécifiquement aux OP et AOP. Il faut rappeler que la proposition du Commissaire Ciolos sur la future PAC insiste également sur le rôle des interprofessions. Dans la filière des fruits et légumes pour lesquels les interprofessions sont présentes depuis longtemps et jouent un rôle majeur, il convient que ce rôle soit rappelé et renforcé notamment en ce qui concerne les actions de promotion.

Réfléchir l'organisation par espèce :

Le bilan de la Commission pointe des pays ou des régions où l'organisation est faible et propose de nouvelles règles pour ces régions. Il semblerait pertinent de conduire cette réflexion par espèce. Par exemple, les enjeux de la pomme qui est un produit stockable, présent annuellement sur le marché et importé/exporté dans les pays tiers, ne sont pas comparables par exemple à ceux de la salade verte, plus saisonnier, non stockable, produit plus souvent à proximité des lieux de consommation et peu échangé avec les pays tiers.

Renforcer le dispositif des prix d'entrée

Mieux gérer les marchés c'est aussi maîtriser la concurrence des pays tiers. Dans un contexte de consommation en baisse, parfois de défiance des consommateurs par rapport aux produits, de balance commerciale déficitaire, il convient de maintenir voire de renforcer les mécanismes de prix d'entrée pour les produits d'importation. Les crises seront d'autant plus faciles à gérer que l'Europe maîtrisera les flux d'entrée à ses portes.

Renforcer les outils collectifs de connaissance des marchés

Enfin, la prévention et la gestion des crises passe par la connaissance des marchés au niveau de l'Union Européenne : connaissance des productions (surfaces, volumes, prévisions de récolte), connaissance des prix, connaissance de la consommation ... Les programmes opérationnels ou d'autres outils d'accompagnement de la filière doivent permettre d'accentuer le développement de ces outils qui sont indispensables pour connaître les situations de marché, anticiper et gérer les crises.

En conclusion, l'option du statu quo (option 1) qui sous-tend que rien ne doit évoluer n'est pas recevable. Les options des transferts vers le FEADER (options 3 et 4) ne présentent aucun intérêt au vu des enjeux d'organisation de la filière.

L'option de maintenir les OP/AOP et les PO en améliorant les outils (option 2) est la plus intéressante mais la manière de faire évoluer les outils dans ce cadre doit être revue et complétée.