

## **CONSEIL SPECIALISE DE LA FILIERE FRUITS ET LEGUMES**

**SEANCE DU 4 SEPTEMBRE 2013**

### **Délibération du Conseil spécialisé pour la filière fruits et légumes sur les propositions de modification du Règlement du Parlement européen et du Conseil et sur les dispositions d'applications spécifiques à la filière fruits et légumes**

La réforme de la PAC, comprenant notamment l'OCM Unique, a fait l'objet d'un consensus politique fin juin 2013 entre les trois institutions européennes Parlement, Conseil et Commission. La consolidation technique des textes est en cours et un vote formel en session plénière du Parlement puis au Conseil devrait avoir lieu à l'automne 2013. Puis, la Commission se penchera sur les différents textes d'application de la nouvelle PAC.

En ce qui concerne spécifiquement le secteur des fruits et légumes, la réforme de la PAC n'a pas introduit de changement majeur. Un exercice d'évaluation de l'OCM fruits et légumes suite à la réforme de 2008 a parallèlement été lancé (depuis le 1<sup>er</sup> semestre 2012).

La Commission européenne devrait présenter à l'automne le bilan de cette étude, et proposer des ajustements par rapport aux textes en vigueur. Ces ajustements viendront alors modifier le texte OCM Unique adopté dans le cadre de la réforme générale de la PAC sous réserve que ce texte soit voté avant le résultat de cette évaluation. Si le vote de la réforme générale était retardé ces ajustements pourraient s'intégrer directement dans le texte de la réforme.

Dans ce contexte, le Conseil spécialisé pour la filière fruits et légumes de FranceAgriMer a déjà pris position lors de sa séance du 29 août 2012 sur la consultation publique sur l'OCM fruits et légumes lancée par la Commission Européenne, puis lors de sa séance du 9 avril 2013 sur des propositions de modification du Règlement du Parlement européen et du Conseil.

L'objet de la présente délibération est de définir la position des filières dépendant du Conseil spécialisé fruits et légumes sur un certain nombre de points complémentaires de l'OCM Unique ou d'autres règlements transverses et sur des propositions relatives aux dispositions d'application, ces différents textes restant ouverts au débat malgré le compromis politique général sur la PAC et l'OCM Unique.

## **DEMANDES RELATIVES A D'AUTRES TEXTES QUE L'OCM UNIQUE**

### **Règlement relatif au financement de la Politique Agricole Commune (actuel article 11 du règlement (UE) n° 885/2006)**

Actuellement, dans le cadre des audits réalisés par la Commission européenne auprès des Etats membres, les délais de réponse des services de la DG Agri (plusieurs années) sont souvent très longs. Cette situation impacte la bonne gestion des dossiers de l'OCM et ne permet pas de prendre les adaptations nécessaires des règles, quand celles-ci sont remises en cause, dans des délais raisonnables.

Le Conseil spécialisé souhaite que le règlement horizontal lié aux contrôles - ou ses dispositions d'application - prévoit des délais de réponse pour la Commission. Cette proposition semble d'autant plus légitime que, pour leur part, les Etats membres doivent répondre aux questions des auditeurs de la Commission dans les délais fixés dans les courriers, délais qui sont généralement de deux mois.

## **DEMANDES RELATIVES A L'OCM UNIQUE**

### **Reconnaissance des OP dans le secteur des Fruits et Légumes (article 106)<sup>1</sup>**

1/ L'adoption d'un cadre unique de reconnaissance pour l'ensemble des filières ne doit pas conduire à réduire le niveau d'exigence dans les filières déjà organisées, notamment celle des fruits et légumes.

Ainsi, la concentration de l'offre et la mise sur le marché devraient constituer des critères obligatoires et cumulatifs aux fins de reconnaissance des OP du secteur fruits et légumes et fruits et légumes transformés, comme dans l'article 26 actuel du règlement (UE) n°543/2011. Les propositions actuelles pourraient conduire à reconnaître des OP n'effectuant que la programmation des cultures ou l'optimisation des coûts à la production, ce qui apparaît comme une régression pour la filière des fruits et légumes frais et transformés.

2/ Le Conseil spécialisé souhaite que des mesures relatives à la prise en compte du développement durable, notamment l'amélioration des conditions de travail et la diminution et/ ou la meilleure gestion des pertes et des déchets puissent être financées dans le cadre des programmes opérationnels. A cette fin, le Conseil spécialisé demande que le développement durable devienne un des objectifs explicites des Organisations de Producteurs, au titre du règlement OCM Unique

### **Programmes opérationnels des AOP**

Afin d'inciter à plus de regroupement au sein d'AOP, le Conseil spécialisé souhaite que les PO des AOP soient cofinancés à un taux de 60% plutôt que 50%, pour tous les PO et pas uniquement le premier.

---

<sup>1</sup> Les numéros d'articles ici repris font références à la numérotation adoptée dans le texte COM(2011) 626 final/2 « Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil portant organisation commune des marchés des produits agricoles (règlement «OCM unique») du 19 octobre 2011.

## **Sécurisation de l'éligibilité aux Programmes Opérationnels pour les Organisations de Producteurs ayant une activité de transformation**

Afin de conforter la sécurité juridique de ces dispositions dans l'OCM Unique, le Conseil souhaite que soit explicitement mentionnée la possibilité, pour les OP commercialisant des produits transformés à base de fruits et légumes (Partie X de l'annexe I du règlement actuel du Conseil (UE) n°1234/2007), de bénéficier des aides aux programmes opérationnels.

Cette aide devrait être équivalente à celle touchée par les OP commercialisant des fruits et légumes (Partie IX de l'annexe I du même règlement), c'est-à-dire qu'elles bénéficient d'un soutien communautaire à hauteur de 4,1% de la valeur de la production commercialisée (VPC).

Une telle approche permettra un soutien public de même nature aux producteurs de fruits et légumes, que leur OP commercialise des produits frais ou des produits transformés.

## **DEMANDES RELATIVES AUX DISPOSITIONS D'APPLICATION DE L'OCM UNIQUE**

### **I) Mesures Eligibles**

#### **A) Sécurisation du dispositif**

Le Conseil spécialisé n'est pas favorable à une liste fermée de mesures éligibles inscrites dans les dispositions d'application, que cette liste soit positive ou négative.

Il souhaite en revanche que soit proposé l'ajout d'une disposition prévoyant la possibilité pour les Etats membres de soumettre à la Commission, de manière facultative, certaines mesures. Les Etats membres choisiraient les mesures qu'ils souhaiteraient voir ainsi validées par la Commission. Il convient dans ce cas d'assortir cette disposition d'un délai de réponse pour la Commission.

#### **B) définition des mesures éligibles**

##### Investissements immatériels

Le Conseil spécialisé souhaite que soit intégrée la possibilité de financer des services de conseil, des audits externes ou des études permettant de renforcer les organisations de producteurs du point de vue de leur positionnement stratégique -ex : études ou conseils sur la politique commerciale, ou sur le rapprochement avec d'autres OP régionales...- ou de leur gestion - ex : études sur la structure des coûts de production, audits pour l'amélioration des process, ....

##### Assurance export

Le Conseil spécialisé s'est prononcé le 9 avril 2013 en faveur de l'inscription dans l'OCM unique d'une aide au financement des assurances à l'exportation en dehors de l'Union européenne, dans le cadre de la Prévention et de la Gestion de crise (PGC).

Si cette proposition n'était pas retenue, le Conseil spécialisé souhaite que ce type de mesure puisse être financé dans le cadre de l'OCM, éventuellement sous un chapitre autre que la PGC. Cette mesure pourrait être inscrite dans les mesures liées à la commercialisation.

## Fonds de mutualisation

Le Conseil spécialisé rappelle le constat qu'il a déjà fait en août 2012 et en avril 2013, sur le fait que les outils de prévention et de gestion de crise jusqu'ici disponibles dans le cadre des dispositions spécifiques Fruits et Légumes de l'OCM, n'ont pas, à ce jour, permis la disparition des crises conjoncturelles dont est victime la filière.

Il rappelle sa demande de voir figurer des dispositions permettant le financement de fonds de mutualisation abondé par les producteurs membres de l'OP.

Le mécanisme proposé pour la prise en charge dans les programmes opérationnels du fonds de mutualisation est le suivant :

- ➔ l'abondement du fonds est réalisé annuellement par l'OP, et permet de définir un droit de tirage sur lequel les différents plafonds s'appliquent. Aucune aide communautaire n'est versée.
- ➔ Lorsque le fonds est utilisé, l'aide communautaire est alors déclenchée et vient co financer les dépenses dans la limite du droit de tirage de l'OP (sans plafonnement de l'aide pour l'année considérée)

Cette gestion permet de s'assurer que le financement communautaire reste bien dans les limites fixées par la réglementation l'année d'abondement du fonds (plafonnement à 4,6% de la VPC, mesures de PGC dans la limite d'1/3 du PO, équilibre annuel des mesures, etc...), tout en assurant l'efficacité du système en année de crise (où le droit de tirage peut-être pleinement utilisé)

Les dépenses pouvant être prises en charge par le fonds pourraient être l'une ou l'autre des suivantes :

1. **indemnisation des producteurs dans le cadre d'un système d'assurance revenu mis en place avec des compagnies d'assurance ;**
2. **les mesures de PGC déjà existantes**, afin d'augmenter leur utilisation en année de la crise.
3. **la baisse de la VPC pour un produit en crise** : la proposition consiste à ouvrir la possibilité d'indemniser les producteurs en cas de baisse de la VPC de l'OP pour un produit donné. Cette baisse serait évaluée par espèce **et** serait au minimum de 30% à unité de production ou à surface constante par rapport à la moyenne des 5 dernières années hors meilleure et moins bonne année.  
Lorsque ces conditions seraient réunies, l'OP aurait le choix du déclenchement ou non de l'indemnisation des producteurs pour le produit en question.

## Autres mesures (en lien avec la modification des objectifs des op) :

Afin d'accompagner les OP dans leur objectif d'assurer un développement durable de la filière, différentes mesures pourraient être introduites.

- Amélioration des conditions de travail

Le Conseil spécialisé demande que des mesures visant à améliorer les conditions de travail (comme des investissements touchant à l'ergonomie des outils de production ou des mesures concernant le volet social/développement durable) puissent être financées dans le cadre des PO.

- Achat des semences et plants ayant un impact environnemental démontré

Le Conseil spécialisé propose de rendre éligible au titre des dépenses des PO l'intégralité du coût d'achat de semences et plants ayant un impact environnemental positif, et notamment pour ceux provenant de l'agriculture biologique.

➤ Diminution ou meilleure gestion des pertes déchets

Le Conseil spécialisé demande l'ajout de dispositions relatives au financement de mesures spécifiques permettant d'optimiser la logistique et les outils de production. Ainsi la diminution des pertes à toutes les étapes de la production pourrait être prise en compte. A cette fin, il serait intéressant de pouvoir financer :

- des actions spécifiques de recherche et d'étude afin d'optimiser la logistique et de réduire les pertes en production et en station, les frais de prospection commerciale et d'accès à des débouchés pour les écarts non commercialisables,
- des investissements ou l'adaptation d'investissements permettant, par exemple, d'améliorer le conditionnement, de favoriser la conversion d'outil en vue de permettre la distribution gratuite
- les frais de personnel pour le tri ou le conditionnement en amont aux fins d'alimenter l'offre en distribution gratuite.

Prévention et Gestion de Crise (PGC)

➤ Règles d'application PGC retrait et distribution gratuite

Le Conseil spécialisé demande que les règles concernant les retraits, la non récolte, la récolte en vert et la distribution gratuite soient de nouveau revues pour en augmenter la portée et l'efficacité.

La réglementation prévoit actuellement des indemnités de retrait identiques dans toute l'Union européenne pour certains produits, tandis que pour d'autres les indemnités peuvent être calculées directement par les Etats membres.

L'analyse des montants maximaux de compensation financière fixés par la Commission européenne par rapport aux prix moyens expédition en France des campagnes 2010, 2011 et 2012 laisse apparaître une disparité importante d'un produit à un autre.

Ainsi, pour les pêches, nectarines et choux-fleurs, le montant maximal représenterait 20% du prix moyen français alors qu'il ne serait que de 15% pour les pommes et de 13% pour les clémentines.

Les dispositions communautaires pourraient être modifiées de deux façons :

- Les indemnités de retrait, récolte en vert et non récolte ne devraient plus être proposées à un niveau communautaire pour certains produits, car l'expérience montre que les prix à la production sont très différents d'un Etat membre à l'autre. Etablir un unique prix communautaire revient à créer une distorsion importante entre les producteurs de l'Union.

- En complément, la Commission devrait expliciter les formules de calcul à appliquer par les Etats membres, permettant de chiffrer les indemnités auxquelles chaque produit a droit. Ceci aurait l'intérêt d'harmoniser la mise en œuvre de ces mesures de gestion de crise dans tous les Etats membres, en s'assurant que chacun est indemnisé en proportion identique en fonction de ses coûts de production.

Par ailleurs, le règlement (UE) n°701/2012 a introduit une majoration du montant lorsque la destination est la distribution gratuite à des œuvres caritatives. Cette majoration varie de façon significative d'un produit à l'autre. Par exemple, il n'existe pas de majoration pour les pêches, nectarines, tandis que l'indemnisation est de 13,65% supérieure pour les clémentines et de 50% supérieure pour les tomates retirées entre le 1<sup>er</sup> novembre et le 31 mai.

De la même façon, plutôt qu'un chiffrage unique, non explicite au niveau européen, il serait souhaitable de proposer un calcul unique en cas de distribution gratuite lors des opérations de retrait.

## **II) Définition des filiales**

Afin de pouvoir prendre en compte les filiales d'OP ou d'AOP qui sont sous des formes juridiques ne nécessitant pas systématiquement la constitution d'un capital social (GIE, association...), le Conseil spécialisé demande que la définition suivante soit intégrée dans les dispositions d'application :

*c) « filiale », une entreprise dans laquelle une ou plusieurs organisations de producteurs ou leurs associations détiennent du capital, ou des droits de vote lorsque la filiale est sous une forme juridique sans capital, et qui contribue aux objectifs de l'organisation de producteurs ou de l'association d'organisations de producteurs ;*

## **III) Mesures environnementales**

- Définition des mesures environnementales (Article 60)

Comme l'a déjà indiqué le Conseil Spécialisé de la filière fruits et légumes dans sa délibération du 9 avril, « *la définition des mesures environnementales devrait être précisée afin d'éviter de restreindre le champ des actions éligibles qui sont bénéfiques pour l'environnement. En effet, il faut prévoir que les impacts environnementaux indirects, notamment dans le cadre d'actions de recherche ou d'expérimentation environnementales, puissent être pris en compte. De même, il faudrait que le règlement prévoie qu'une action qui poursuit plusieurs objectifs, dont un objectif environnemental, puisse être considérée comme une action en faveur de l'environnement.* »

Le Conseil spécialisé confirme sa demande que ces éléments soient introduits dans les dispositions d'application.

Il demande aussi que les mesures environnementales puissent être éligibles lorsqu'elles touchent plusieurs cultures et non seulement des productions de fruits et légumes (intercultures, aspect de rotation).

Enfin, il souhaite que les OP dont au moins 90% des surfaces respectent le règlement agriculture biologique soient considérées comme ayant validé les exigences en matière environnementale au titre du programme opérationnel.

## **Surcouts**

Financement des mesures environnementales :

Afin de rendre cette disposition plus facilement applicable, plus incitative, sans que pour autant il existe de risque de dérapage budgétaire, puisque chaque OP est dans tous les cas limitée à une aide de 4,1% de sa VPC maximum, le Conseil spécialisé souhaite que l'intégralité des coûts d'une mesure environnementale soit financée, et pas uniquement les coûts « additionnels ».

## **IV) Intérêts**

Afin de respecter une égalité de traitement entre les opérateurs, le Conseil spécialisé souhaite que les modalités de calcul prévues à l'article 123 du règlement d'exécution (UE) n°543/2011 soient équivalentes à celles prévues par l'article 80 du règlement d'exécution (UE) 1122/2009 en ce qui concerne les intérêts sur les paiements dus. Il s'agit en particulier d'établir le point de départ du calcul des intérêts à la date limite fixée par le titre de recouvrement. Cette règle s'applique déjà tant aux bénéficiaires des aides directes que de l'OCM vitivinicole, alors que les règles instaurées par le R (UE) n° 543/2011 font partir le calcul des intérêts de la date de paiement de l'aide indue ce qui constitue une mesure moins favorable pour les OP fruits et légumes tant par rapport aux autres opérateurs que par rapport à la situation antérieure.

Le Conseil spécialisé souhaite aussi que soit intégré le fait que cette disposition plus favorable s'applique aux dossiers des PO approuvés dans les réglementations antérieures.

## **V) Observatoire des marchés**

Le Conseil insiste sur la nécessité de l'existence d'un système d'informations qui permette une bonne gestion du marché des F&L et donne un éclairage sur les orientations à prendre. Il insiste sur le fait que la prévention et la gestion des crises, et la mise en œuvre des mesures qui s'y rapportent (mesures exceptionnelles prévues dans l'OCM unique, mais aussi mesures spécifiques de la filière fruits et légumes), doivent s'appuyer sur 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 ...

Le Conseil spécialisé souhaite en conséquence que soient intégrées des dispositions relatives à un observatoire des marchés.

Cet observatoire devra être composé :

- D'informations sur les potentiels de production (inventaire du verger, recensement des surfaces de légumes)
- D'informations sur les récoltes prévisionnelles à l'échelle d'une campagne de commercialisation.
- D'informations quotidiennes, hebdomadaires et mensuelles sur l'évolution de la production et du marché.

Cet observatoire pourrait s'appuyer sur les informations notamment réglementaires dont disposent ou/et que peuvent développer :

- La Commission de l'Union Européenne dans le cadre des groupes d'experts pour certaines productions (pommes, poires, pêches, citrus, tomates, pommes de terre) et sur EURO STAT TAXUD
- Les organisations professionnelles européennes, qui disposent d'un réseau de collecte et d'une expertise reconnue dans ce domaine.
- Les services statistiques des Etats membres.

La Commission de l'Union Européenne assurerait la coordination du réseau.

## **VI) Les indicateurs**

Le Conseil spécialisé fait le constat que des difficultés existent sur ce sujet. De nombreux indicateurs demandés existant aujourd'hui ne peuvent pas être renseignés par les OP :

- soit que ceux-ci correspondent à des données non mesurables, ou alors de façon extrêmement compliquée,
- soit qu'ils additionnent des éléments non homogènes (les écarts de produits et les déchets d'emballages par exemple)
- soit qu'ils font abstraction des facteurs externes qui interviennent sur l'activité des entreprises, en voulant systématiquement conclure à un lien unique entre un objectif, une action mise en œuvre et un bilan de l'action qui serait immédiatement mesurable. L'achat d'une conditionneuse par une OP peut en effet répondre à des multiples objectifs : économie des coûts de production, amélioration de la qualité du produit, changement de packaging dans une optique commerciale, réduction de la consommation d'électricité... sans que ces objectifs soient contradictoires et mesurables indépendamment les uns des autres.

Le Conseil spécialisé demande que le système d'évaluation de l'OCM soit revu, que des indicateurs pertinents soient redéfinis, et qu'aucun lien ne soit établi entre un indicateur particulier et un objectif spécifique du programme opérationnel.

## **VII) Amortissements**

Le Conseil spécialisé demande que les dispositions d'application prévoient que la prise en charge des amortissements puisse être réalisée sur un ou plusieurs programmes opérationnels.

## **VIII) Programme opérationnel : sanction**

L'article 117(3) actuel prévoit que lorsqu'il existe un pourcentage d'écart entre le montant de la demande d'aide et le paiement effectué supérieur à 3 %, une sanction est appliquée sur le paiement. Au vu de la complexité de la mise en œuvre des programmes opérationnels, des difficultés d'interprétation rencontrées ainsi que des changements réguliers de réglementation, le Conseil spécialisé demande que ce pourcentage soit porté à 10 %.

## **IX) Normes de commercialisation**

Dans sa délibération adoptée le 9 avril le Conseil spécialisé demandait la réintroduction des 25 normes qui avaient été supprimées en 2008. Le Conseil spécialisé maintient cette demande. En tout état de cause, le Conseil se prononce sur le maintien impératif des 10 normes de commercialisation présentes qui existent aujourd'hui, sachant que les échanges de produits soumis à ces 10 normes représentent 75 % des échanges commerciaux en matière de fruits et légumes.

## **X) Certificats d'importation relatifs aux pommes**

Le conseil spécialisé souhaite le rétablissement des certificats d'importation relatifs aux pommes, pour une meilleure surveillance du marché.

## **XI) Actes d'exécution – Actes délégués**

Sur tous les points évoqués, le Conseil spécialisé indique qu'il souhaite qu'ils relèvent d'actes d'exécution.

En effet, l'expérience montre que la complexité et la technicité de l'OCM F&L rendent nécessaire des discussions nombreuses entre tous les intervenants, qu'ils soient institutionnels (européens ou nationaux) ou professionnels avant d'adopter des dispositions d'application.