

FR



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 24.1.2007
SEC(2007) 75

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

**Vers une réforme des organisations communes des marchés dans les secteurs des fruits
et légumes frais et transformés**

Synthèse de l'analyse d'impact

{COM(2007) 17 final}
{SEC(2007) 74}

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

Vers une réforme des organisations communes des marchés dans les secteurs des fruits et légumes frais et transformés

1. FAITS ET CHIFFRES: LE POURQUOI DE LA REFORME

1.1. Le secteur et son environnement

Sur les 9,7 millions d'exploitations agricoles dans l'Union européenne (UE) à 25, 1,4 million produisent des fruits et légumes. Le secteur exploite 3% des surfaces cultivées et produit 17% de la valeur de la production agricole de l'UE.

Il subit les pressions exercées par les chaînes de vente au détail, à forte concentration, et par la concurrence accrue des produits provenant de pays tiers.

Du fait du caractère périssable de sa production et de l'incidence des conditions climatiques sur la production et la consommation, le secteur est régulièrement en crise.

L'impact de la production de fruits et légumes sur l'environnement résulte de la quantité d'eau, d'énergie (serres), de pesticides et d'engrais que cette production utilise et des déchets qu'elle produit.

Rapportée à la consommation journalière recommandée (400 g), la consommation de fruits et légumes dans l'UE est faible, notamment par les enfants. La consommation doit encore progresser.

1.2. Les organisations communes des marchés (OCM) et une politique agricole commune (PAC) en évolution

Le secteur des fruits et légumes reçoit environ 3,1% du budget de la politique agricole commune (près de 1,5 milliard d'euros en 2005).

Depuis 1996, les OP sont le principal soutien de la production de fruits et légumes; elles représentent des éléments-clés pour rééquilibrer la chaîne de production alimentaire et en 1994, elles ont commercialisé environ 34% de la production totale.

L'UE octroie des aides aux OP mettant en œuvre des programmes opérationnels (PO) financés à parts égales (50%) par l'OP et par l'UE (dans une limite de 4,1% de la valeur de la production commercialisée par l'OP). Les mesures couvrent l'amélioration de la qualité, les activités de commercialisation, les campagnes de promotion, le développement d'une production biologique ou intégrée et respectueuse de l'environnement.

L'OCM pour les fruits et légumes transformés prévoit des aides pour la transformation des tomates, agrumes, poires, pêches, figues séchées et raisins et prunes séchés, qui sont incluses dans la «boîte orange» de l'OMC et qui ne sont accordées qu'aux producteurs membres d'OP.

Le rapport spécial de la Cour des comptes «Cultiver le succès? L'efficacité du soutien apporté par l'Union européenne aux programmes opérationnels en faveur des producteurs de fruits et légumes»¹, recommande de simplifier les PO et de renforcer leur efficacité en améliorant le ciblage et l'évaluation des objectifs et propose d'aligner les règles du régime sur celles du développement rural.

La réforme de 2003 introduisant un découplage des aides versées aux agriculteurs (régime de paiement unique – RPU) a exclu du régime certaines superficies de fruits et légumes (ainsi que les pommes de terre autres que celles destinées à la fabrication d'amidon), sauf pour des modèles d'application déterminés, choisis par certains États membres.

L'autre aide découplée, le régime de paiement unique à la surface (RPUS) qui est appliqué dans 8 nouveaux États membres, exige que les aides soient accordées pour toutes les superficies de fruits et légumes.

La situation diffère donc considérablement d'un EM à l'autre.

2. OBJECTIFS DE LA REFORME

La réforme vise à:

- renforcer l'orientation vers le marché et la compétitivité du secteur;
- réduire les fluctuations des revenus des agriculteurs;
- contribuer à un meilleur équilibre de la chaîne de commercialisation des fruits et légumes;
- prendre davantage en considération la diversité du secteur;
- renforcer la capacité des producteurs de gérer les crises;
- diminuer la pression exercée sur l'environnement;
- encourager une plus grande consommation de fruits et légumes;
- assurer la cohérence avec les règles OMC et avec les politiques de développement et de voisinage;
- améliorer la prévisibilité et le contrôle des dépenses publiques;
- simplifier la gestion et améliorer le contrôle.

3. SCENARIOS ET SOLUTIONS DE REFERENCE

L'objectif de la réforme est de simplifier et d'aligner le plus possible l'organisation commune de marché «fruits et légumes» sur la PAC réformée. En particulier, la réforme proposée supprime toute forme de soutien associé au produit, intègre les fruits et légumes dans le RPU (y compris les règles de conditionnalité), respecte les

¹ Rapport spécial n° 8/2006 de la Cour des comptes européenne «Cultiver le succès? L'efficacité du soutien apporté par l'Union européenne aux programmes opérationnels en faveur des producteurs de fruits et légumes» adopté par la Cour le 28 juin 2006.

engagements internationaux pris par l'UE et améliore la prévisibilité budgétaire. Les éléments suivants seront inclus dans tous les scénarios de réforme:

- une libre exploitation agricole résultant du découplage et de la conditionnalité qui l'accompagne;
- l'octroi par les États membres de droits à des paiements RPU pour les producteurs de fruits et légumes, conformément à des critères objectifs et non discriminatoires;
- la suppression des aides à la transformation et le transfert des montants récupérés vers les enveloppes nationales de paiement unique;
- des mesures visant à augmenter la consommation de fruits et légumes, notamment par les enfants et les adolescents;
- la suppression des retraits et des restitutions à l'exportation.

Deux possibilités de réforme intégrant ces éléments communs ont été examinées.

1. La solution de «**transfert**» qui comprend un démantèlement quasi total des organisations communes des marchés et un transfert de la contribution UE aux OP vers le deuxième pilier et vers les enveloppes nationales du RPU ou vers des enveloppes nationales séparées. Comme pour les autres secteurs, l'aide à la modernisation et à l'organisation du secteur serait assuré par une politique de développement rural. Les OP n'effectueraient que des retraits.

2. L'option «**OP+**» visant à rendre les OP plus efficaces et plus attractives, conformément à l'objectif d'amélioration de la compétitivité poursuivi par la réforme. Le cadre juridique serait simplifié et assoupli et sa portée étendue, avec de nouvelles mesures de gestion des crises, un taux plus élevé de financement UE dans les nouveaux États membres et les régions où le regroupement de l'offre est faible, un minimum de 20% des fonds opérationnels consacrés à des mesures environnementales, un renforcement du contrôle et de l'efficacité des OP et la possibilité pour les États membres d'élaborer des stratégies nationales. Plusieurs de ces modifications font suite à des recommandations de la Cour des comptes dans son rapport spécial «Cultiver le succès? L'efficacité du soutien apporté par l'Union européenne aux programmes opérationnels en faveur des producteurs de fruits et légumes».

Outre ces deux solutions, un scénario de «statu quo» a été examiné.

4. L'IMPACT DE LA REFORME

L'évaluation de l'impact a inclus une large consultation publique. La plupart des organisations ayant répondu souhaitent le maintien des aides aux OP et jugent indispensable de mieux promouvoir la consommation de fruits et légumes. Les avis sont en revanche partagés sur le découplage selon le produit concerné. Certains répondants estiment que la réforme apporte une réponse valable aux problèmes de gestion et de différences de traitement actuellement observés.

La quantification de l'impact des différentes options de réforme a été limitée du fait de la grande diversité du secteur, du caractère incomplet et du manque de comparabilité des données disponibles et de l'absence d'outils de modélisation qui permettraient de donner une représentation des changements envisagés. De ce fait, l'analyse d'impact a

été essentiellement qualitative par rapport aux objectifs politiques et économiques de la réforme.

Plusieurs problèmes ont été mis en évidence dans la solution «**transfert**»: le fait d'inclure de nouvelles opérations à ce stade de la programmation de développement rural, le cofinancement national obligatoire et la répartition actuellement inégale des aides (qui reflète le regroupement inégal de l'offre à travers les OP) entre les États membres. Cette solution, qui aurait perpétué les difficultés susmentionnées, a été écartée.

La solution retenue est celle de la réforme «**OP+**» qui devrait contribuer à la réalisation des objectifs fixés. Les conséquences de la réforme proposée sont examinées ci-après.

4.1. Impact économique

1. Surfaces cultivées: Les superficies sur lesquelles des fruits et légumes (et des pommes de terre de consommation) sont cultivés deviennent éligibles au régime de paiement unique comme dans le cas du RPUS, ce qui devrait permettre aux nouveaux producteurs de fruits et légumes de développer leurs activités.

Le découplage de l'aide pour les fruits et légumes destinés à la transformation permettra d'adapter la production aux réalités du marché et notamment la conversion à d'autres cultures. Il permettra également aux producteurs non membres des OP de développer cette production.

2. Approvisionnement en matière première de l'industrie de transformation: Pour les tomates, le régime d'aide actuel ne garantit pas la stabilité de l'offre. L'analyse effectuée sur la base des données RICA ne permet pas d'en conclure que le découplage obligerait un grand nombre de producteurs à quitter le secteur de la tomate de transformation. Les évaluations indiquent également que l'extension du découplage aux tomates industrielles contribuerait à rétablir une certaine égalité entre les cultures de fruits et légumes. En ce qui concerne les autres produits destinés à la transformation, le découplage ne semble pas entraîner le risque d'une diminution substantielle de l'offre à l'industrie de transformation.

3. Prix payés aux producteurs et revenu des producteurs: Un renforcement du rôle des OP devrait permettre un meilleur équilibre entre les différents acteurs du secteur ainsi qu'une répartition plus équilibrée de la valeur ajoutée. L'impact sur les débouchés commerciaux pour les produits communautaires et sur les prix obtenus par les producteurs devrait être positif et ne devrait pas entraîner d'augmentation des prix pour les consommateurs.

La gestion décentralisée des crises effectuée par les organisations de producteurs devrait contribuer à ce résultat, en permettant notamment de mener des actions plus ciblées.

D'autres éléments joueront un rôle positif: la baisse prévisible du coût des facteurs de production et l'amélioration globale de la productivité résultant de la liberté de choix laissée aux producteurs.

Les aides de la «boîte orange» ne peuvent être maintenues à long terme. Le découplage contribuera à garantir une plus grande stabilité des revenus des producteurs.

4. Compétitivité: Le fait d'encourager l'adhésion aux OP en augmentant le taux de financement UE dans les nouveaux États membres et dans les régions où les niveaux d'organisation sont faibles devrait rendre les OP plus attractives et devrait entraîner un plus grand regroupement de l'offre, notamment pour les produits frais. Cela devrait améliorer la compétitivité des produits et renforcer la position des producteurs vis-à-vis des chaînes de vente au détail et de discompte.

La suppression des contrôles liés au paiement des aides à la transformation devrait permettre de réduire les coûts de gestion et d'améliorer la compétitivité du secteur.

L'élimination des restitutions à l'exportation ne devrait pas avoir un impact important sur les exportations de l'UE.

5. Consommation: En ce qui concerne la consommation, la proposition d'augmenter la contribution financière de l'UE aux actions de promotion destinées à encourager la consommation de fruits et légumes par les enfants devrait contribuer à une alimentation de meilleure qualité et plus équilibrée et à des habitudes alimentaires plus saines.

Le développement des organisations de producteurs devrait permettre d'améliorer la qualité des produits du secteur.

6. Prévisibilité budgétaire: Le transfert des montants destinés aux fruits et légumes transformés vers les enveloppes du paiement unique met fin à l'actuelle incertitude budgétaire dans le domaine des aides aux fruits et légumes, dans la mesure où près de la moitié des dépenses sont concernées. L'expérience acquise au cours de ces dernières années a montré que les dépenses des OP augmentent en moyenne de 50 millions d'euros par an. Les réformes de 2000 et 2003 ont aidé à rendre les OP plus attractives et à entretenir cette tendance. La réforme vise à rendre les OP encore plus attractives. Le développement des nouvelles OP étant progressif, on ne s'attend pas à une explosion des dépenses, mais plutôt à un maintien de la tendance actuelle. La proposition de renforcement des OP nécessite en toute logique un financement supplémentaire par rapport au statu quo. Cette augmentation ne dépassera toutefois pas certaines limites car les règles de base ne changeront pas (le taux de financement UE des programmes opérationnels des OP est limité à 50 ou 60% en fonction des cas et ne peut dépasser 4,1% de la valeur de la production commercialisée). On suppose que l'impact sur le budget sera globalement neutre du fait de la suppression des restitutions à l'exportation et des retraits du marché.

4.2. Impact régional

L'impact du découplage diffère considérablement non seulement d'un produit ou d'un producteur à l'autre, mais aussi d'une région à l'autre. Au sein d'une même région, on observe des différences entre les prix payés aux producteurs par l'industrie. Il est donc difficile d'en tirer des conclusions définitives. Il convient de rappeler que la plupart des régions dans lesquelles l'industrie de transformation est implantée sont des régions dites «de convergence».

Outre l'impact des modifications législatives proposées, la concentration croissante des acheteurs/vendeurs au détail, la stagnation de la consommation, l'augmentation des importations, les difficultés rencontrées sur les marchés d'exportation, le renforcement de la position de certains producteurs sur le marché sont autant de facteurs qui ont déjà influé sur la structure de la production.

La concentration de l'offre dans les nouveaux États membres et dans certaines autres régions devrait aider à maintenir la production dans ces zones, dans la mesure où elle permettra une production de fruits et légumes durable.

4.3. Impact social

Le découplage permettra de garantir une partie des revenus des producteurs de fruits et légumes bénéficiant du RPU. Cela contribuera à la stabilité sociale des régions concernées en permettant le maintien des activités du secteur en amont et en aval, avec un impact positif sur l'emploi.

Le découplage des aides aux producteurs de fruits et légumes devrait déboucher sur des méthodes de production moins intensive et sur une production plus durable fondée sur les signaux du marché, notamment pour les fruits et légumes destinés à la transformation. Sur un plan général, il est difficile d'évaluer l'impact réel sur l'emploi, mais on pense toutefois qu'il devrait être positif du fait d'un secteur rendu plus compétitif par la réforme.

Le maintien du financement UE à 100% des retraits de fruits et légumes en vue d'une distribution gratuite aux plus démunis constitue une mesure ayant un impact social manifeste.

4.4. Impact environnemental

L'application obligatoire des règles de conditionnalité pour l'ensemble des producteurs de fruits et légumes percevant des paiements au titre du régime de paiement unique, la proposition d'instaurer un taux minimal de 20 % de dépenses liées à des mesures environnementales dans chaque PO et la décision de porter à 60% le taux de cofinancement communautaire des fonds opérationnels destinés à la production biologique dans chaque PO auront un effet positif sur l'environnement.

La proposition faite aux États membres d'élaborer une stratégie nationale pour les PO, laquelle sera axée sur une meilleure programmation des dépenses pour une plus grande efficacité du régime, sera bénéfique pour les mesures environnementales définies dans cette stratégie nationale.

La création d'organisations de producteurs et l'amélioration de la situation financière des producteurs devraient donner lieu à une augmentation des investissements en faveur de l'environnement et à une amélioration de la qualité.

Dans l'ensemble, le secteur des fruits et légumes devrait contribuer davantage à la protection et à la préservation de l'environnement, et les effets des actions engagées devraient être plus facilement mesurés et évalués.

4.5. Simplification

La suppression des aides à la transformation et des restitutions aux exportations a pour effet de simplifier la gestion administrative.

Afin de rendre les organisations de producteurs plus attrayantes, la réforme propose de mettre en place plusieurs mesures de simplification et d'améliorer la flexibilité.

L'élaboration de stratégies nationales devrait simplifier considérablement la tâche des producteurs regroupés en organisation.

La Commission est fermement résolue à simplifier les normes de commercialisation. Il importe toutefois de prévoir des règles garantissant le bon fonctionnement du marché unique et le respect des engagements pris par l'UE au niveau international. La Commission étudie le meilleur moyen d'aller de l'avant tout en prenant en considération l'ensemble de ces éléments.

La simplification rend la mise en œuvre des mesures plus simple et facilite les opérations de suivi.

5. PRESENTATION SUCCINCTE DES AVANTAGES ET INCONVENIENTS

L'option choisie prévoit un ensemble d'améliorations et de simplifications, qui devraient donner au secteur les moyens de tenir compte davantage des impératifs du marché. Cela contribuera à établir un meilleur équilibre entre les forces du marché, à faciliter la fixation des prix et, à terme, à accroître les revenus des producteurs. La réforme proposée permettra également, grâce aux nouveaux instruments de gestion des crises, de réduire les variations de revenus des producteurs. Elle garantira aussi un plus grand respect des règles de l'OMC et des engagements pris par l'UE au niveau international. Les producteurs de fruits et légumes qui souhaitent recevoir une aide de l'UE ne pourront que contribuer à la préservation de l'environnement, du fait même de l'existence des règles de conditionnalité et du taux minimal de 20 % de dépenses liées à des mesures environnementales applicable aux PO. L'accent sera mis sur la promotion auprès des jeunes de la consommation de fruits et légumes. Grâce au découplage de l'aide existante en faveur des fruits et légumes transformés et à l'intégration des montants correspondants dans les dotations au titre du régime de paiement unique, la réforme contribuera, dans une certaine mesure, à une plus grande prévisibilité budgétaire. Enfin, les rédacteurs de la proposition de réforme ont pris soin, tout au long du processus, de simplifier et de clarifier la législation, afin de la rendre plus lisible, plus concise et, partant, plus simple à appliquer.

Le secteur de la transformation n'a trouvé qu'un seul défaut à cette proposition de réforme, à savoir la possibilité que l'offre de matière première soit insuffisante du fait du découplage de l'aide. Les évaluations et analyses menées n'aboutissent pas à cette constatation.

6. SUIVI ET EVALUATION

L'évaluation des organisations de producteurs prévue pour 2009 dans le cadre des évaluations périodiques de la PAC sera l'occasion de réexaminer l'aide publique spécifique pour le regroupement de l'offre sur le marché des fruits et légumes. La Commission présentera un rapport au Parlement européen et au Conseil le 31 décembre 2013 au plus tard sur la mise en œuvre de la législation relative aux organisations de producteurs, aux fonds opérationnels et aux programmes opérationnels.

7. CONCLUSION

L'analyse d'impact arrive à la conclusion que la solution «OP+» est celle qui présente un maximum d'avantages. Cette solution prévoit :

- l'intégration des producteurs et des superficies de fruits et légumes (y compris les pommes de terre de consommation) dans le RPU;
- le maintien des OP et la mise en œuvre de mesures qui les rendront plus attractives.

Les principaux objectifs à atteindre sont les suivants:

- l'amélioration de la compétitivité;
- le regroupement de l'offre;
- la stabilité des revenus des agriculteurs;
- une meilleure gestion des crises;
- une consommation accrue;
- la préservation de l'environnement;
- une meilleure cohérence avec les règles de l'OMC;
- une meilleure prévisibilité budgétaire;
- une simplification.