Secteur des fruits et légumes depuis la réforme de 2007

2014/2147(INI) - 04/03/2014 - Document de base non législatif

OBJECTIF : présentation du rapport de la Commission sur le régime des fruits et légumes, en vigueur depuis la réforme de 2007.

CONTEXTE : la réforme de 1996 a fait des organisations de producteurs (OP) la pierre angulaire du régime de l'Union applicable au secteur des fruits et légumes. Avec la réforme de 2007, une plus large palette d'instruments a été mise à la disposition des OP pour leur permettre de prévenir et de gérer les crises de marché.

Pour la première fois, les États membres ont dû établir une **stratégie nationale en matière de programmes opérationnels à caractère durable** intégrant un cadre environnemental spécifique. Ainsi, 23 États membres ont mis en place des stratégies qui comprennent un cadre national pour les actions en faveur de l'environnement (CNE). Les CNE ont tous été modifiés conformément aux instructions de la Commission.

Au cours de la période 2003-2010, on a constaté une diminution **légère et progressive de la surface totale cultivé**e en fruits et légumes dans l'Union (-6%) et un **tassement plus net du nombre d'exploitations** cultivant des fruits et légumes (-39,1%). La période a également été marquée par une **légère diminution du volume de la production** de fruits et légumes dans l'Union (recul de 3% de la production moyenne de fruits et légumes durant la période 2008 -2010, par rapport à 2004-2006).

Des **crises de marché** se sont déclarées en 2009 (par exemple en ce qui concerne les pêches et les nectarines, ainsi que les tomates) et à nouveau en 2011 (crise E. coli, suivie d'une nouvelle crise du marché des pêches et des nectarines). En outre, dans plusieurs États membres, la crise économique et financière de 2008 a pu avoir une incidence sur la consommation intérieure de fruits et légumes (entraînant une baisse de la demande).

CONTENU : conformément au règlement (CE) n° 1234/2007 du Conseil, le rapport présenté par la Commission porte la mise en œuvre des dispositions concernant les organisations de producteurs (OP), les fonds opérationnels et les programmes opérationnels dans le secteur des fruits et légumes, en vigueur depuis la réforme de 2007.

Le rapport s'appuie principalement sur les informations fournies par les États membres sur la mise en œuvre du régime de l'Union pour les fruits et légumes sur leur territoire (données pour la période 2008-2010).

En 2008-2010, au niveau de l'Union, on a constaté une évolution positive en ce qui concerne le taux d' organisation du secteur des fruits et légumes, la part du nombre total de producteurs de fruits et légumes membres d'organisations de producteurs et le nombre d'OP membres d'AOP.

Les rapports annuels et les rapports d'évaluation établis en 2012 présentent cependant une image plus contrastée :

Faible degré d'organisations des producteurs : on comptait en 2010 1.599 organisations de producteurs reconnues, réparties dans 23 États membres. En 2010, le taux d'organisation s'établissait à environ 43,0% (43,9% si l'on y inclut les groupements de producteurs). La proportion du nombre total de producteurs qui sont désormais membres d'OP a continué d'augmenter (de 10,4% en 2004 à 16,5% en 2010).

Toutefois, la persistance d'une absence d'organisation ou d'un faible degré d'organisation dans certains États membres reste un problème de premier plan. Ce problème exige de **concevoir des mesures supplémentaires** pour favoriser non seulement : i) un nouveau départ à la hausse du degré d'organisation des producteurs dans l'ensemble de l'Union, mais aussi ii) une réduction du déséquilibre constaté dans l' Union sur la question des organisations de producteurs de fruits et légumes.

- **La plupart des producteurs de fruits et légumes ne sont pas affiliés à une OP** et ne bénéficient donc pas directement des aides spécifiques de l'Union en faveur du secteur. Cette proportion est la plus élevée dans certains États membres du sud et certains États membres qui ont adhéré à l'Union en 2004 et ultérieurement. Les producteurs en question, qui sont souvent les plus petits, ne peuvent même pas bénéficier des services que pourraient leur apporter les OP, ont un très faible pouvoir de négociation dans la chaîne d'approvisionnement et sont plus exposés aux risques liés à la mondialisation des marchés et au changement climatique.
- **L'augmentation du taux d'organisation du secteur des fruits et légumes reste un élément fondamental**, particulièrement dans les États membres où le degré d'organisation est encore très faible. À cet égard, il faut étudier des mesures visant à encourager des formes de coopération de nature à aider les OP et les producteurs non organisés à mieux faire face à ces défis.

Mieux contribuer à certains objectifs clés : la Commission estime que les programmes opérationnels pourraient contribuer davantage à des objectifs tels que l'amélioration de l'attractivité des organisations de producteurs, le développement de la valeur commerciale des produits, l'optimisation des coûts de production et la stabilisation des prix à la production.

Instruments de prévention et de gestion des crises : durant la période 2008-2010, les dépenses annuelles destinées aux programmes opérationnels (1.252,1 millions EUR en moyenne) ont porté principalement sur des actions visant à améliorer la commercialisation (24,0% du total) et sur des actions en faveur de l'environnement (23,8%), devant les actions relatives à la planification de la production (22,2%) et à l'amélioration ou au maintien de la qualité des produits (20,3%).

L'utilisation des instruments de prévention et de gestion des crises a été très modeste (35,6 millions EUR, soit 2,8% des dépenses totales annuelles en moyenne). Ces instruments devraient donc être améliorés.

Augmenter les dépenses consacrées aux mesures «stratégiques» : les rapports ont pointé deux importantes lacunes dans les stratégies nationales de certains États membres: i) l'éventail des objectifs était trop vaste, alors qu'il y aurait eu lieu de se concentrer sur un petit nombre de priorités ; ii) il n'a pas été fixé de cibles prédéfinies pour les différents objectifs.

Dans la plupart des États membres, les dépenses consacrées aux mesures telles que **la recherche et la production expérimentale**, restent négligeables. La Commission préconise de renforcer la mobilisation des ressources disponibles en faveur de certaines actions prioritaires, celles dont l'incidence est comparativement forte sur la compétitivité, la stabilité des revenus et la demande du marché.

Complexité des règles et manque de sécurité juridique : ces éléments ont été signalés comme des faiblesses du régime actuel. **La simplification et la consolidation du cadre juridique** doivent donc être des objectifs prioritaires de toute future révision, de manière également à réduire les formalités administratives à accomplir par les agriculteurs et les autorités de gestion.

Introduire de nouvelles mesures en faveur du secteur : cela pourrait nécessiter la réaffectation de certaines ressources financières sans augmentation des montants totaux disponibles pour le secteur, afin de garantir la neutralité budgétaire dans le cadre des mesures de marché relevant du premier pilier.

Pour remédier à ces lacunes, la Commission propose de **revoir l'actuel régime de l'Union** relatif aux fruits et légumes en vue de faire en sorte que le soutien aux organisations de producteurs soit mieux ciblé et puisse ainsi atteindre les objectifs globaux fixés pour la réforme de 2007 et la réforme de la PAC à l'horizon 2020 dans tous les États membres.

La Commission pourrait s’appuyer sur les conclusions de ce rapport et du débat qui lui fera suite en vue de présenter, à un stade ultérieur, des **propositions législatives** visant à modifier le régime d’aide de l’ Union en faveur du secteur des fruits et légumes.