

Agrosynergie

Groupement Européen d'Intérêt Economique

Contrat n° 30-CE-0159637/00-04

Évaluation des mesures concernant les organisations de producteurs dans le secteur des fruits et légumes

Résumé exécutif

Novembre 2008

Ce rapport est présenté par Groupement Européen d'intérêt Economique :

Agrosynergie

Groupement Européen d'Intérêt Economique

composé de :

ORÉADE-BRÈCHE Sarl

64 chemin del prat - 31320 Auzeville FRANCE

Tél. : + 33 5 61 73 62 62 Fax : + 33 5 61 73 62 90

Mail : t.clement@oreade-breche.fr

Représentée par Thierry CLEMENT

et

COGEA S.p.

Via Po 9 - 00198 Roma ITALIE

Tél. : + 39 6 853 73 518 Fax : + 39 6 855 78 65

Mail : fantilici@cogea.it

Représenté par Massimo CIAROCCA



Consulenti per la Gestione Aziendale

Novembre 2008

Cette étude, financée par la Commission européenne, a été réalisée par le GEIE AGROSYNERGIE. Les analyses, les conclusions et les points de vue qui y sont présentés n'engagent que les auteurs et ne reflètent pas nécessairement les positions de la Commission européenne.

L'objet de cette évaluation est d'analyser, de 1996 à aujourd'hui, les effets des mesures de l'organisation commune de marché (OCM) des fruits et légumes concernant les organisations de producteurs dans l'ensemble des Etats membres de l'UE-27, définies par le règlement (CE) n° 2200/96 du Conseil et, à ce jour, remplacé par le règlement (CE) n° 1234/2007 du Conseil (version consolidée). L'évaluation porte sur l'efficacité, l'efficience et la pertinence, les effets non-intentionnels et les effets d'aubaine de ces mesures. Pour traiter les six questions évaluatives, qu'elle comporte, sont utilisées :

- des données de suivi transmises par les Etats membres à la Commission européenne dont l'analyse doit être considérée avec prudence car elles sont incomplètes et parfois incohérentes ;
- une enquête auprès des organisations de producteurs qui a eu un taux de retour de 12% dans les neuf Etats membres impliqués (Allemagne, Belgique, Espagne, France, Grèce, Italie, Pays Bas, Portugal, Royaume Uni). Ce taux permet d'exploiter les résultats, mais non de faire des analyses désagrégées (par catégorie d'organisations de producteurs ou d'Etats membres) ;
- des études de cas, réalisées dans huit régions et Etats membres producteurs de fruits et légumes (Andalousie en Espagne, Calabre et Emilie Romagne en Italie, Languedoc-Roussillon en France, Dytiki Ellada en Grèce, les Pays Bas, la Pologne et la Hongrie), au cours desquelles des données et de la bibliographie ont été collectées ; des entretiens ont été réalisés auprès d'organisations de producteurs représentatives, des autorités en charge de la gestion et d'autres personnes ressources (institutions d'appui aux organisations de producteurs, organismes de recherche, organisations professionnelles agricoles etc.) ;
- des études nationales dans les 27 Etats membres, destinées à décrire la mise en œuvre des mesures étudiées et analyser les causes du (non-)développement des organisations de producteurs.

Efficacité et efficience des mesures en termes de concentration et structuration de l'offre

Les mesures de soutien prévoient la constitution d'organisations de producteurs mais également, à une échelle supérieure, d'associations d'organisations de producteurs et d'accords interprofessionnels. En 2006, l'UE-25 compte 266 groupements de producteurs, 1 594 organisations de producteurs et 20 associations d'organisations de producteurs. Le taux d'organisation¹ est à un niveau assez faible de 34% dans l'UE-25 et 35% dans l'UE-15 en 2006 avec un recul de 1,2% depuis 2000.

Les taux d'organisation des Etats membres sont très inégaux : trois Etats membres dépassent les 80% d'organisation (Pays Bas, Belgique et Irlande), à l'inverse un groupe de pays n'atteint pas les 15% (la plupart des nouveaux Etats membres, le Portugal, la Grèce et la Finlande) et l'ensemble des autres Etats membres a un taux de 35% environ. Ainsi, l'Espagne et l'Italie, les deux plus grands pays producteurs de fruits et légumes de l'UE, atteignent un niveau plus bas que la moyenne communautaire.

Ces résultats, en moyenne faibles et inégaux, s'expliquent par des facteurs propres au dispositif : les décisions de mise en œuvre de certains Etats membres et l'abaissement, en 2003, au niveau communautaire des critères minimums de reconnaissance des organisations de producteurs (valeur de la production commercialisée et nombre de membres). Ce dernier point s'est traduit par une baisse de ces critères dans sept anciens Etats membres² et tous les nouveaux Etats membres, excepté la Hongrie, la République Tchèque et la Slovaquie. Dans les nouveaux Etats membres et les régions peu organisées, cela a pu faciliter la création d'organisations de producteurs, mais dans les anciens Etats membres cela a parfois favorisé une division des organisations de producteurs et l'émergence d'organisations de petite taille. Or, l'un des éléments déterminant la compétitivité des organisations de producteurs est leur capacité de réponse aux exigences de la grande distribution (notamment la disponibilité d'une

¹ Calculé comme le rapport entre la valeur de la production commercialisée des organisations de producteurs et groupements de producteurs d'une part et la valeur nationale des fruits et légumes d'autre part

² Irlande, Suède, Portugal, Belgique, Pays Bas, Italie, Grèce

masse critique de produit), alors ces organisations de producteurs sont en condition défavorable. En conséquence, la baisse des minima de reconnaissance des organisations de producteurs permet d'atteindre l'objectif de concentration de l'offre (en particulier dans les régions peu organisées) mais elle ne contribue pas à atteindre l'objectif d'une meilleure adaptation à la demande et d'une amélioration de la compétitivité (en particulier dans les régions moyennement à très organisées).

Il existe également des facteurs externes au dispositif étudié qui déterminent le taux d'organisation :

- des facteurs structurels, l'organisation paraît plus difficile lorsque les exploitations sont nombreuses (surtout pour les légumes) ou de petite taille ;

- des facteurs liés à l'attractivité des organisations de producteurs pour les producteurs : les données du RICA³ permettent de mesurer la rémunération (ici la valeur ajoutée nette d'exploitation par unité travail agricole) des producteurs des régions, distinguées selon leur taux d'organisation. Les producteurs des régions très organisées sont en moyenne mieux rémunérés que ceux des régions très peu organisées, mais les résultats sont moins nets pour les régions moyennement organisées. Ainsi, dans les régions très organisées les producteurs auraient un avantage économique à adhérer aux organisations de producteurs. De plus, l'enquête indique que les producteurs adhèrent aux organisations de producteurs pour des raisons de fiabilité de paiement, de garantie d'achat de la production. Le niveau du prix producteur, les services d'appui de l'organisation de producteurs seraient des raisons secondaires.

- Les études de cas identifient d'autres facteurs favorables à l'organisation : des facteurs historiques et culturels, des facteurs liés au produit (notamment la moindre périssabilité qui offre aux organisations de producteurs la possibilité de créer de la valeur ajoutée par des services tels que le stockage, l'emballage, etc.) ; la plus grande importance de la grande distribution par rapport à la distribution traditionnelle ; le manque de marchés de consommation à proximité ; la transparence fiscale (l'adhésion à une organisation de producteurs engendre la déclaration de la totalité des ventes des producteurs, ainsi une transparence fiscale mal établie dans une région freine l'adhésion à ces organisations).

En ce qui concerne l'émergence des associations d'organisations de producteurs, elle est extrêmement timide, sauf en Italie et en Belgique. Elle paraît dépendre de la perception par les organisations de producteurs, de la nécessité d'améliorer leur compétitivité et de réduire leurs coûts de transaction. Ceci est favorisé par deux éléments, plus aisément réunis dans certaines régions que dans d'autres :

- l'existence d'organisations de producteurs ayant déjà une activité commerciale avec la grande distribution ;
- la disposition des organisations de producteurs à adopter une logique de concertation, même si cela amène à limiter leur autonomie décisionnelle et opérationnelle.

L'analyse des programmes opérationnels montre également que, jusqu'en 2007, ils généraient peu d'incitations à la création des associations d'organisations de producteurs (les organisations de producteurs devant renoncer à une partie de leur fonds opérationnel pour créer un programme opérationnel au niveau de cette nouvelle association d'organisations de producteurs).

En conclusion, il est légitime de penser que l'objectif communautaire d'une concentration de l'offre organisée de 60% en 2013 sera probablement très difficile à atteindre, d'autant plus que le découplage de l'aide à la transformation des fruits et légumes pourrait avoir un effet négatif sur le taux d'organisation (les organisations de producteurs bénéficiant de l'aide à la transformation ont été reconnues avant tout pour percevoir cette aide et sont moins intéressées par les programmes opérationnels).

En ce qui concerne l'efficacité du système, les résultats de l'enquête ont montré que les frais engagés (hors salaires) et le temps de travail nécessaires pour obtenir la reconnaissance sont acceptables, même si pour selon la majorité des organisations de producteurs les procédures administratives ne sont pas simples à suivre.

³ Réseau d'Information Comptable Agricole

Efficacité des mesures en termes d'amélioration de la compétitivité

L'un des objectifs globaux des mesures étudiées est d'améliorer la compétitivité du secteur. La compétitivité est définie comme la capacité du système des organisations de producteurs à produire et à vendre durablement des fruits et légumes et des services sur un marché donné. Elle évalue la capacité de réponse de ce système à un ensemble de facteurs-clés, dont les facteurs prix et coût de production, mais aussi les choix en matière de produits, de services et de marketing. Leur importance relative varie en fonction des canaux de distribution (grande distribution, primeurs, marchés de gros, etc.) avec, selon nos analyses, une prépondérance des facteurs hors prix pour la grande distribution.

Les facteurs clés de compétitivité et la structure de la filière déterminés par la grande distribution

La grande distribution atteint environ 80% de parts de marché dans la vente des fruits et légumes de certains Etats membres (Allemagne, Royaume-Uni, Pays-Bas, France) et sa place est en augmentation dans d'autres (Italie, Espagne et certains nouveaux Etats membres). Ce développement génère une restructuration de l'organisation traditionnelle des filières fruits et légumes, avec une réduction du nombre d'intermédiaires et l'intégration de plusieurs fonctions par certains opérateurs. Elle modifie également la formation des prix. La capacité d'écoulement de fruits et légumes sur le marché du frais des organisations de producteurs dépend alors de leur capacité d'adaptation aux critères imposés par la grande distribution, que sont la disponibilité d'une masse critique de produit, l'organisation de la logistique, la gestion de la qualité, la capacité financière.

L'analyse (limitée au cas italien) a montré qu'établir des rapports directs avec la grande distribution permet aux organisations de producteurs d'accroître leurs marges, en intégrant des fonctions autrefois réalisées par des intermédiaires. Cependant cela exige la maîtrise de compétences spécifiques, un degré d'organisation et par conséquent une taille minimum que, selon les études de cas, nombre d'organisations de producteurs n'ont pas.

L'analyse des rapports de suivi des Etats membres et de l'enquête confirme ces résultats : en moyenne le pourcentage des ventes directes à la grande distribution par les organisations de producteurs (et donc la capacité des organisations de producteurs à intégrer les différentes fonctions de la filière) est plutôt limité, avec des écarts importants entre les Etats membres sur ce point. Ce faible pourcentage est également le reflet d'une stratégie de ventes « multicanaux » limitant les risques commerciaux des organisations de producteurs.

Des progrès inégaux des organisations de producteurs sur les principaux facteurs de compétitivité

La compétitivité « prix » via les facteurs d'approvisionnement : tous les opérateurs interviewés ont affirmé que le pouvoir qu'ont les organisations de producteurs d'influencer le prix du produit livré à la grande distribution est quasi-nul. Selon nos analyses, le système organisé ne paraît pas avoir entraîné de renforcement du pouvoir de négociation des producteurs sur le prix. Toutefois, des actions ont été mises en œuvre par certaines organisations de producteurs pour stabiliser les prix et élargir la gamme d'offres (programmation de la production, diversification variétale, élargissement de la base géographique de production, équipements).

La compétitivité « coût » au niveau de la production agricole : selon l'enquête il existe généralement un défaut d'attention des organisations de producteurs pour les actions collectives jouant sur les coûts de production, à l'exception du conseil technique. La plupart des organisations de producteurs interviewées affirment que les coûts unitaires de production ont augmenté. Ceci est, partiellement, confirmé par les données RICA, qui montrent également dans certains cas une augmentation des coûts supérieurs dans des régions où le taux d'organisation est très élevé. Ceci s'explique par l'augmentation des prix de l'énergie, des intrants et de la main d'œuvre. Par ailleurs, dans les bassins très organisés, l'adoption de la production intégrée exigée par la grande distribution, peut également en être la cause.

La compétitivité « coût » au niveau de la phase interne aux organisations de producteurs : selon l'enquête, les organisations de producteurs sont généralement attentives aux actions réduisant les coûts internes (amélioration des infrastructures de stockage, du matériel et de leur taux d'utilisation, informatisation, meilleure gestion du personnel etc.). Certaines de ces actions contribuent à

l'amélioration de la qualité et à l'allongement du cycle commercial du produit, avec une influence positive sur les prix de vente.

La compétitivité de produit : selon l'enquête, la plupart des organisations de producteurs ont mis en œuvre des actions d'amélioration de la qualité et de la sécurité du produit (cahiers des charges pour les producteurs, des systèmes de traçabilité, des certifications demandées par les chaînes de la grande distribution).

La compétitivité de service : selon l'enquête, dans les Etats membres où les organisations de producteurs travaillent essentiellement avec la grande distribution, la proportion d'organisations de producteurs proposant des services à leurs clients est très élevée. Ainsi, le comportement des organisations de producteurs sur ce point serait déterminé par la structure de la distribution finale. Cependant, dans tous les Etats membres, les organisations de producteurs affirment que leur gamme d'emballages s'est progressivement élargie indiquant que des résultats sont tout de même atteints.

La compétitivité de positionnement (stratégie de développement des parts de marché et fidélisation des consommateurs) : cette stratégie est peu répandue car elle concerne uniquement les (associations d') organisations de producteurs de deuxième mise en marché de dimension opérationnelle justifiant les investissements correspondants (seul ce type d'organisations de producteurs est en contact avec les consommateurs et fait face à la question de leur fidélisation).

Efficacité des mesures en termes de renforcement de la position des producteurs

En ce qui concerne le meilleur équilibre des relations avec les acheteurs, seule une part limitée d'organisations de producteurs établit des contrats. Par ces contrats, une négociation est mise en place, mais elle ne concerne pas le prix en général. La concentration de l'offre ne semble pas avoir changé la condition de *price takers* des producteurs. De plus, bien que les producteurs des régions très organisées aient des revenus supérieurs à ceux des régions très peu organisées, les résultats ne permettent pas d'établir le rôle de la concentration de l'offre et des organisations de producteurs.

Cohérence du dispositif

La cohérence externe des mesures de l'OCM fruits et légumes pose essentiellement la question de la cohérence avec le règlement de développement rural. Cette dernière s'est améliorée par rapport au passé et peut être définie aujourd'hui comme étant satisfaisante. Des dispositifs visant à la maîtrise des risques de doubles financements existent dans tous les Etats membres concernés et seront améliorés dans plusieurs pays, suite à la réforme de 2007 de l'organisation commune de marché des fruits et légumes.

Efficacité et efficience des programmes opérationnels

Les organisations de producteurs mettent en place des programmes opérationnels pluriannuels, cofinancés par une aide de la Communauté européenne à hauteur de 50% de la contribution des adhérents et plafonnée à 4,1% de la valeur de la production commercialisée de l'organisation de producteurs. L'efficacité propre de ces programmes est difficile à établir dans la mesure où la politique est décentralisée et le système de suivi de la Commission européenne incomplet. L'analyse s'appuie sur l'enquête et les études de cas et est donc à considérer avec prudence.

Le taux d'organisation étant très inégal d'un pays à l'autre, l'utilisation des fonds opérationnels par les (associations d') organisations de producteurs l'est également. Seuls sept Etats membres utilisent de manière significative les fonds opérationnels (l'Italie, la Belgique, les Pays Bas, l'Espagne, la France, le Royaume Uni, l'Allemagne). D'autre part, l'aide rapportée à la valeur nationale des fruits et légumes montre que plusieurs grands pays producteurs de fruits et légumes (Italie, Espagne, France) mobilisent relativement peu le dispositif.

La fréquence et l'importance budgétaire des catégories d'actions des programmes et les réalisations concrètes des organisations de producteurs montrent que : les actions couramment mises en œuvre dans les programmes opérationnels devraient répondre aux différents objectifs de la politique. Cependant, elles semblent lourdement dirigées vers les objectifs d'amélioration de la compétitivité, dans une moindre mesure vers les objectifs visant la protection de l'environnement (qualifiés dans la suite d'objectifs « publics » car ils correspondent à des attentes de la société qui ne sont pas toujours correctement retransmises par le marché, par opposition aux autres objectifs dits « privés ») et très peu vers les objectifs de renforcement de la position des producteurs dans la filière, de concentration de l'offre, sa programmation et la stabilisation des prix.

L'analyse des études de cas sur les résultats des actions des programmes confirme ces conclusions et permet de juger de l'efficacité, elle reste cependant qualitative. Elle montre que les programmes sont efficaces vis-à-vis des objectifs d'amélioration de la compétitivité : ils ont des effets sur les coûts de production, en particulier sur la réduction des coûts de la phase interne à l'organisation de producteurs et une certaine maîtrise de l'augmentation des coûts de production des exploitations. Ils sont également efficaces pour améliorer la qualité de la production, la sécurité, l'homogénéité des produits et le respect des cahiers des charges des clients. Les programmes permettent également aux organisations de producteurs de diversifier leurs produits, mais ces dernières restent assez conservatrices en matière d'innovation tant sur le type de produits que sur leurs conditionnements (en dehors du cas particulier néerlandais). En revanche, sur la promotion et la publicité, les programmes sont peu efficaces. En effet, très peu d'organisations de producteurs utilisent les programmes pour développer des méthodes de fidélisation des consommateurs.

De ce fait, les programmes opérationnels ont un effet indirect sur la concentration de l'offre en permettant aux organisations de producteurs d'améliorer les services destinés aux producteurs et leur performance interne. Ils ont, en revanche, peu d'effets directs sur l'incitation au regroupement de l'offre.

Ainsi, les programmes jouent assez marginalement sur le renforcement de la position des producteurs. Leur effet serait sur ce point de favoriser (en finançant les investissements voire le personnel nécessaires), dans les grandes organisations de producteurs, l'intégration de fonctions qui permet d'améliorer leur marge commerciale.

De ce fait, les programmes ne sont pas suffisants pour donner aux producteurs un poids plus important dans la négociation commerciale, étant donné la rapidité et l'ampleur de la concentration de l'aval de la filière. Sur ce point, des actions de coordination entre les premiers metteurs en marché seraient également nécessaires, or les actions des programmes opérationnels portent peu sur ces aspects. En effet, le cofinancement incite peu les organisations de producteurs à s'orienter vers ces types d'actions dont les bénéfices ne sont pas tangibles pour les producteurs.

L'efficacité concernant la protection de l'environnement est inégale. Dans les pays qui utilisent lourdement les fonds opérationnels, les organisations de producteurs privilégient des actions de promotion de la production intégrée et de gestion des déchets, deux types d'actions qui correspondent à des exigences de la grande distribution. Les études de cas et les enquêtes montrent que les programmes opérationnels ont contribué avec d'autres facteurs (le règlement de développement rural et exigence de la grande distribution en particulier) à un développement significatif de la production intégrée. En revanche, si l'on pose la question de l'effet de ce développement de la production intégrée en termes de promotion de pratiques respectueuses de l'environnement, les résultats sont inégaux du fait de l'hétérogénéité des pratiques relevant de la production intégrée et du faible niveau d'exigence de certains cahiers des charges. Concernant la gestion des déchets (collecte, recyclage et utilisation d'emballages réutilisables), les actions des programmes opérationnels alliées à l'application de Directive (CE) 94/62 sur les déchets d'emballages et aux exigences de la grande distribution ont conduit, au moins dans certaines régions d'études de cas, à une amélioration effective de la gestion des déchets.

Le règlement de développement rural contribue à certains des résultats globaux des programmes opérationnels observés en particulier sur les coûts de la phase interne des organisations de producteurs, la qualité, les pratiques respectueuses de l'environnement.

Les effets d'aubaine

Le dispositif semble comporter des effets d'aubaine. En effet, selon l'enquête, 16% des organisations de producteurs considèrent qu'elles mettraient en œuvre une majorité d'actions de leur programme à court terme sans le cofinancement communautaire des fonds opérationnels et 17% une minorité d'actions. De plus, un nombre significatif d'organisations de producteurs considère qu'elles mettraient en œuvre les actions à long terme (26% une majorité d'actions et 57% une minorité) sans le cofinancement. Ceci montre la pertinence des actions réalisées dans le cadre des programmes, par rapport aux besoins des organisations de producteurs : les aides semblent permettre aux organisations de producteurs de réaliser des actions nécessaires plus rapidement. Cependant, le fait qu'un pourcentage significatif d'organisations de producteurs considèrent qu'elles mettraient en œuvre des actions à court terme sans l'aide (16% une majorité d'actions, 17% une minorité) indique également que les résultats de ces actions pourraient être atteints sans aide.

Efficiences

L'ensemble des analyses sur le fonctionnement du dispositif montre que ce dispositif est complexe et relativement coûteux à mettre en œuvre pour les bénéficiaires et les gestionnaires de l'aide.

La complexité est liée à l'approche décentralisée au niveau des organisations de producteurs, qui impose un coût d'administration et de contrôle des dossiers important, car les autorités doivent être en mesure d'évaluer en quoi les programmes des organisations de producteurs répondent aux objectifs de l'organisation commune de marché pour définir leur éligibilité. Cela exige une expertise et une connaissance des organisations de producteurs. Elle impose également un coût pour les demandeurs qui doivent mesurer et justifier les « surcoûts » engendrés par l'adoption d'une pratique innovante ou respectueuse de l'environnement par rapport aux pratiques courantes (les programmes opérationnels ne doivent couvrir que les surcoûts et non les dépenses courantes).

Le coût de la décentralisation devrait être compensé par le mécanisme de cofinancement qui doit responsabiliser l'organisation de producteurs et accroître les ressources financières, augmentant ainsi les résultats du dispositif. Ce mécanisme, plébiscité par les opérateurs, garantit la pertinence des actions par rapport aux besoins de l'organisation de producteurs mais ne garantit pas des résultats vis-à-vis des objectifs l'organisation commune de marché des fruits et légumes. Dans les faits, il est efficace pour les objectifs dits « privés », mais peu efficace pour les objectifs dits « publics », puisqu'il incite les organisations de producteurs à s'orienter vers des actions qui génèrent un retour tangible ou direct pour les producteurs. Dans la sphère privée, ce mécanisme fait aussi des programmes opérationnels un outil peu efficace pour obtenir des résultats sur la concentration de l'offre et les actions de type promotion, dont les retours futurs sont difficiles à anticiper pour les producteurs.

Le cofinancement, combiné au plafonnement de l'aide en fonction de la valeur de la production commercialisée, a aussi l'effet de démobiliser les petites structures, étant donné que les coûts fixes de mise en place des programmes sont supérieurs aux gains espérés provenant du programme. Le lien de l'aide à la valeur de la production commercialisée des organisations de producteurs semble contribuer à accroître les écarts entre les organisations de producteurs de petite et grande taille, les petites structures ayant plus de difficultés à mobiliser le dispositif.

Pour l'ensemble de ces raisons, ce sont surtout les pays qui ont des organisations de producteurs de grande taille qui mobilisent le mieux les programmes opérationnels, les autres ont plus de difficultés même lorsque leur secteur fruits et légumes est important (cas notamment des pays méditerranéens).

La pertinence des mesures de soutien par rapport aux besoins et problèmes du secteur des fruits et légumes

Les objectifs de la politique relevant de la sphère « privée » (la concentration de l'offre, le renforcement de la position des producteurs, la stabilisation des marchés, l'amélioration de la compétitivité) répondent à des enjeux communs aux différents bassins de production étudiés et reconnus comme tels par les opérateurs. Ils se traduisent par des problématiques très spécifiques selon les bassins. Ceci souligne la pertinence de l'approche décentralisée choisie par l'OCM des fruits et

légumes qui permet une déclinaison des actions, soutenues par la politique européenne, en fonction des contextes locaux.

Le lien entre les objectifs globaux et les objectifs spécifiques qui permettent de les atteindre, n'est pas remis en cause, en revanche plusieurs faiblesses ressortent de l'analyse :

- Dans l'ensemble des bassins de production, la concentration de l'offre contribue au renforcement de la position des producteurs mais de manière insuffisante étant donné la rapidité et l'ampleur de la concentration de l'aval de la filière.
- Le fait que les aides ne soutiennent que les organisations de producteurs pose question : il existe des opérateurs de 1^{ère} et parfois de 2^{nde} mise en marché qui ont des fonctions équivalentes à celles des organisations de producteurs mais ne sont pas reconnues en tant que telles (soit parce qu'elles ne sont pas la propriété des producteurs, soit parce que les producteurs ne désirent pas qu'elles soient reconnues). Les enjeux de renforcement de la position des producteurs et de stabilité des prix ne peuvent être résolus sans un effort de coordination entre ces opérateurs non reconnus par l'OCM fruits et légumes et les (associations d') organisations de producteurs. Le renforcement des interprofessions, proposé dans la réforme de 2007, pourrait en partie répondre à cet enjeu.
- L'OCM fruits et légumes a fait le choix de joindre deux types d'objectifs : l'objectif de renforcement de la position des producteurs en promouvant les organisations de producteurs et les autres objectifs généraux au secteur (amélioration de la compétitivité du secteur par exemple). Ainsi, le cofinancement est conçu à la fois comme un mécanisme d'incitation à l'organisation et comme un financement pour améliorer la compétitivité, s'adapter à la demande, etc. De ce fait, l'ensemble des objectifs n'est mis en œuvre que par les organisations de producteurs. Ceci pose question là où très peu d'organisations de producteurs se sont développées car les résultats de la politique (sur tous les objectifs) y sont de fait faibles. Or, les raisons de la faible émergence des organisations de producteurs incluent des freins sur lesquels l'OCM fruits et légumes ne peut pas jouer directement : facteurs sociologiques, historique de la structuration, mais également structures des exploitations, etc.

En ce qui concerne les objectifs de la « sphère publique » (la protection de la santé publique et de l'environnement) : ils sont pertinents et relativement bien pris en compte par l'OCM des fruits et légumes depuis 1996 mais surtout depuis la réforme 2007. Le secteur fruits et légumes est en effet au cœur du débat sur la santé publique, la consommation d'une quantité minimale de fruits et légumes ayant un effet bénéfique sur la santé et limitant certains risques de maladies. Cependant, les fruits et légumes font également l'objet de craintes par les consommateurs sur les résidus de pesticides et les résidus de nitrates et ces derniers font l'objet de risques de santé avérés pour les opérateurs (producteurs, « manipulateurs ») des filières fruits et légumes.

Efficacité des règles d'extension vis-à-vis des objectifs de l'OCM fruits et légumes

L'extension des règles permet, dans certaines conditions, de contraindre les producteurs n'adhérant pas à des organisations de producteurs à suivre des règles mises en place par des (associations d') organisations de producteurs et à contribuer financièrement à des actions bénéficiant à l'ensemble des producteurs. La mobilisation de ce dispositif est très faible parce que : soit le taux d'organisation élevé rend caduque la nécessité d'une coordination imposée entre producteurs des organisations de producteurs et producteurs « indépendants » ; soit le taux d'organisation étant faible, les (associations d') organisations de producteurs n'ont pas la représentativité exigée par le règlement pour demander des extensions de règles ; soit le principe de l'extension est vu comme remettant en cause la liberté d'action des producteurs. Ce dispositif s'adresse donc à des régions/pays où le taux d'organisation est moyen, il est alors le pendant des incitations à la coordination, mais sous forme de contrainte (coordination imposée). A l'échelle communautaire, l'efficacité de ce dispositif est réduite.

L'extension des règles a, cependant, été utilisée de manière ponctuelle dans une région espagnole pour la fraise et de manière continue dans l'ensemble des régions françaises pour 23 produits.

Dans les deux cas, l'extension des règles a montré des résultats : dans le premier cas pour une meilleure maîtrise de la stabilité du marché, dans le second cas pour le financement de programmes d'expérimentations et une coordination supérieure à l'échelon des organisations de producteurs (spécifique à la France). Dans le cas français, le financement de l'expérimentation et la recherche est le point le plus plébiscité par les opérateurs rencontrés qui le considère comme un dispositif essentiel pour l'innovation nécessaire au secteur fruits et légumes. Cependant, l'organisation économique particulière du secteur fruits et légumes de la France connaît une réforme qui pourrait remettre en cause l'utilisation du mécanisme d'extension.

Dans les deux cas, ce dispositif est relativement coûteux à mettre en œuvre car il impose de contrôler les actions des producteurs « indépendants ». Ainsi, le respect des règles dépend soit d'un investissement lourd dans le contrôle ; soit d'un consensus autour des règles. La deuxième solution étant la plus couramment utilisée, les risques de distorsion de concurrence sont peu élevés.

Recommandations

En ce qui concerne l'amélioration du taux d'organisation, la réforme de 2007 (règ. (CE) n° 1234/07) introduit plusieurs nouveautés ; qui vont dans le sens des analyses de l'évaluation, car elles devraient favoriser les actions de coordination entre les organisations de producteurs et l'émergence d'organisations de producteurs dans les régions peu organisées. On peut citer l'augmentation de la part du cofinancement à 60% dans le cadre de la création des associations d'organisations de producteurs, et des interprofessions d'une part et le dispositif d'aides aux groupements de producteurs dans les régions faiblement organisées d'autre part. Cependant, l'évaluation a mis à jour un ensemble de facteurs sur lesquels l'OCM fruits et légumes ne peut pas jouer et qui limite l'émergence des (associations d') organisations de producteurs dans certaines régions. Ainsi, ces dispositions combinées au développement du poids de la grande distribution dans les filières fruits et légumes sont de nature à faire progresser le taux d'organisation, mais on peut douter qu'elles permettent d'atteindre l'objectif de la politique d'un taux d'organisation de 60% à l'horizon 2013 (ce qui imposerait de doubler le taux d'organisation).

D'autre part, dans les Etats membres où les organisations de producteurs sont de petite taille, il semble important que les Etats membres orientent leur stratégie vers l'accroissement de la taille des organisations de producteurs, la fusion de ces dernières ou une plus grande coordination via des associations d'organisations de producteurs ou bureaux commerciaux communs. En effet, les résultats de l'évaluation montrent que ces mesures sont nécessaires pour atteindre les objectifs d'amélioration de la compétitivité et de meilleure rémunération des producteurs.

En ce qui concerne le renforcement de la position des producteurs, des actions à une échelle supérieure à celle des organisations de producteurs sont nécessaires. L'accroissement du cofinancement à 60% pour soutenir ces actions (interprofession, associations d'organisations de producteurs) est donc un progrès, bien que la non-augmentation du plafond de l'aide (qui reste limité à 4,1% de la valeur de la production commercialisée) restreindra son attrait pour les organisations de producteurs. Cette réforme abaisse le coût de ces actions pour les producteurs mais ces derniers devront toujours renoncer à une partie de leur programme opérationnel pour financer ce type d'actions.

En ce qui concerne les programmes opérationnels et l'amélioration de la compétitivité : les résultats du dispositif semblent prouver que le maintien des programmes est pertinent. La faiblesse de ce dispositif réside dans sa complexité, liée à l'interprétation sur l'éligibilité des actions et la justification du montant des aides. Sur ce point, il ne semble pas que la réforme ait apporté un progrès. Le dispositif a repris les listes d'actions éligibles et inéligibles qui semblent favoriser la lecture de l'éligibilité des actions et introduit le principe d'une stratégie nationale devant permettre de mieux atteindre l'ensemble des objectifs. Cependant, les problèmes d'estimation des surcoûts liés aux pratiques environnementales et des pertes de revenus potentielles, ainsi que des surcoûts d'amélioration de la compétitivité restent présents dans le dispositif. Une piste de simplification pourrait être la systématisation des approches type « forfaits » sur base de justifications pertinentes. Une autre solution serait d'inclure dans la définition des stratégies nationales une réflexion plus poussée sur les

actions éligibles en impliquant les organisations de producteurs / leurs représentants, permettant alors de limiter les risques de non-éligibilité. L'échelon régional pourrait être plus pertinent que l'échelon national pour mener cette réflexion.

En ce qui concerne la promotion de pratiques environnementales : si l'on considère ce dispositif comme un mécanisme de conditionnalité des aides au respect de pratiques respectueuses de l'environnement, il est efficace, d'autant plus que la réforme de 2007 a renforcé les exigences dans ce domaine. En revanche si on le considère comme un mécanisme de protection de l'environnement, il serait plus efficace de mettre en place un dispositif accessible à tous les producteurs de fruits et légumes (dans et hors des organisations de producteurs).

On peut se poser la question de savoir si d'autres instruments permettraient d'atteindre des résultats équivalents à moindre coût, notamment l'intégration au règlement de développement rural ou une approche découplée. Cette dernière ne permettrait pas de soutenir les actions commerciales des organisations de producteurs, or nous avons montré que les résultats des programmes opérationnels sur ces points sont probants et permettent une adaptation effective à la demande du marché. En ce qui concerne une approche intégrée au règlement de développement rural, ce dernier se distingue de l'OCM fruits et légumes avec une programmation des actions à une échelle régionale. L'intégration au sein du règlement de développement rural des mesures permettrait probablement de réduire les dépenses budgétaires de gestion. En revanche, il serait probablement difficile de conserver les fonds spécifiques alloués au secteur fruits et légumes. On peut donc considérer que les budgets attribués au secteur fruits et légumes seraient restreints et ne permettraient pas d'atteindre le même niveau de résultats. Or, ce secteur est au cœur d'enjeux de santé publique, d'environnement, d'emplois qui peuvent, selon l'importance que leur accordent les Etats membres et la Communauté européenne, justifier un soutien particulier. Par ailleurs, l'approche régionale du règlement de développement rural, pourrait défavoriser le soutien de la croissance des organisations de producteurs ou la coordination entre organisations de producteurs à une échelle supérieure (nationale ou internationale), qui sont aussi des objectifs à viser selon les résultats de l'évaluation.