

Contrat cadre n° 30-CE-0035027/00-37
Evaluation OCM fruits et légumes



Évaluation des mesures concernant les agrumes

Synthèse

Octobre 2006

Cette évaluation s'inscrit dans le cadre de l'évaluation de l'OCM Fruits et Légumes (F&L). Elle a pour objectif de dresser le bilan des effets des mesures relatives aux agrumes transformés du règlement du Conseil (CE) n° 2202/96. L'évaluation couvre la période 1993-2005. Elle concerne tous les Etats Membres (EM) producteurs d'agrumes, et plus particulièrement les trois principaux pays producteurs: Espagne, Italie et Grèce et Chypre comme nouvel EM.

Le secteur des agrumes transformés

La filière agrumicole européenne est fortement orientée vers la production pour le marché du frais. Les fruits transformés en jus sont principalement des écarts de tri, des fruits de qualité secondaire et parfois des pics de production. La production transformée ne constitue le plus souvent qu'un revenu d'appoint du producteur.

La superficie d'agrumes est relativement stable sur la période d'étude dans l'ensemble de l'UE. La production est faite dans quelques EM de la zone méditerranéenne et souvent très concentrée dans quelques zones (ex: Comunidad Valenciana 38 % de la SAU agrumes européenne). Les vergers d'oranges couvrent près de 54 % de la surface, les petits agrumes 32 %, les citrons 14 % et les pamplemousses moins de 1 %.

Au niveau industriel, chaque région de production a une industrie de transformation locale. Il y a deux familles de jus issus de la première transformation: les jus naturels et les jus concentrés. La consommation dans l'UE est très largement assurée par les jus d'importation (92 %).

A l'échelle mondiale, le Brésil et les Etats-Unis sont les deux plus grands producteurs. Contrairement à l'UE, leurs filières de production ont une vocation d'abord industrielle, ce qui leur confère un avantage compétitif certain dans le domaine des jus.

En ce qui concerne les segments d'agrumes en UE, la production est à vocation industrielle, mais en crise du fait de la concurrence des produits chinois.

Le cadre réglementaire

Le règlement (CE) n° 2601/69 met en place une aide à la transformation des oranges en jus. Les mandarines, satsumas et clémentines seront intégrées à ce dispositif en 1989.

En 1996 le règlement du Conseil (CE) n° 2200/96, constitue une grande réforme de l'OCM qui confie entre autres un rôle central aux Organisations de Producteurs (OP). Deux autres règlements font partie de cette réforme: le règlement (CE) 2202/96 qui restructure le régime d'aide aux agrumes transformés et le règlement (CE) 2201/96 révisé le régime d'aide à la transformation pour d'autres produits et le régime d'échanges avec les pays tiers.

Le système de soutien à la transformation des agrumes couvre les oranges, citrons, pamplemousses, pomélos, mandarines et clémentines transformés en jus, ainsi que les clémentines et satsumas transformés en segments. Il repose sur les éléments suivants :

- l'une aide aux producteurs pour des volumes de fruits apportés à la transformation,
- l'aide est versée aux producteurs, via les OP, qui sont seules habilitées à établir des contrats avec les industriels,
- des volumes maximaux aidés (seuils) par fruit au niveau de l'UE sont établis,
- les dépassements de seuils entraînent des réductions de l'aide,
- les fruits livrés à la transformation doivent répondre à des exigences minimales de qualité.

En 2000, le régime d'aide a été reformé par le règlement (CE) n° 2699/00: les seuils par fruits ont été relevés et attribués par EM.

La méthodologie d'évaluation et limites

La méthodologie d'évaluation adoptée a été basée sur l'analyse de séries historiques de données statistiques, de données réglementaires, ainsi que sur l'analyse des informations qualitatives et quantitatives collectées auprès des opérateurs concernés.

Les effets des mesures de l'OCM fruits et légumes transformés concernant les agrumes

Efficacité de l'OCM par rapport à ses objectifs globaux

L'efficacité de la mesure d'aide à la transformation des agrumes, a été mesurée vis-à-vis de ses propres objectifs et, des objectifs globaux du Traité de Rome et de la PAC avant la réforme de 2003.

L'objectif de la stabilisation du marché communautaire

En terme de volume, l'analyse a mis en évidence :

- le rôle très important de l'aide à la transformation, dans le maintien et le développement du secteur de la transformation lui-même. Ceci est déterminant pour le secteur des fruits destinés au jus concentré, dans lequel l'aide représente souvent plus de $\frac{3}{4}$ de la rémunération du producteur. Il l'est moins pour le secteur du jus non concentré qui permet de mieux rémunérer le producteur.
- La réduction des quantités expédiées aux retraits qui ont effectivement été réduits très significativement sur la période. Ceci est dû à l'aide, mais également au durcissement du régime des retraits. Une majorité de produits ne seraient toutefois pas éligibles à ce dispositif, du fait d'une qualité insuffisante.
- le rôle plus marginal de l'aide à la transformation dans la stabilisation du marché du frais, ces deux marchés se recouvrant relativement peu. C'est en fait surtout par son rôle d'absorption des surproductions épisodiques que cette stabilisation s'est faite, plus que par l'approvisionnement régulier qui est surtout constitué d'écarts de tris du marché du frais.
- le rôle ambigu des seuils dans la régulation des quantités expédiées à la transformation. En effet, les opérateurs sont souvent liés par des contrats pluriannuels qui fixent quantités et prix. Les abattements d'aides qui interviennent toujours l'année suivant le dépassement, sont surtout perçus lorsque sur une période, ils se répètent souvent. Dans le cas contraire, le comportement des opérateurs est peu modifié.

En terme de qualité, une grille minimale de qualité et a été définie par l'OCM. Ces standards sont respectés, et les industriels utilisent parfois des grilles de qualité, plus contraignantes avec les OP. Malgré ces standards, l'évaluation montre que le rôle de l'aide est très mineur, dans l'amélioration de la qualité des produits. En effet, ces derniers sont dédiés avant tout au marché du frais, et donc aux qualités spécifiques de celui-ci. Cette particularité confère d'ailleurs aux jus européens, un handicap sur les jus concurrents du Brésil ou des USA qui sont fabriqués à partir de variétés dédiées à la transformation.

En terme de prix de la matière première, avant la réforme de 1996, avec les prix minimaux, tous les industriels payaient officiellement la matière première au même prix pour l'ensemble de l'UE. Après la

réforme de 1996 les prix d'achats de la matière première pour la transformation, ont évolué de manière très diverse, en fonction des marchés, des fruits et de la concurrence internationale:

- les oranges: les prix ont augmenté en Espagne et Sicilia alors qu'ils baissaient fortement en Calabrie et Grèce. La réforme de 2000 voit une correction à la hausse en Grèce qui reste tout de même nettement sous les prix des autres EM. Le type de jus fabriqué par les industriels de ces régions est directement en lien avec ces prix: ainsi en Espagne et en Sicilia, où la production de jus est tournée vers les jus non concentrés pasteurisés, les prix sont nettement meilleurs qu'en Grèce et Calabrie où les jus concentrés (en concurrence directe avec les jus d'importation) dominent,
- les citrons: on voit une hausse en Italie et une baisse en Espagne et en Grèce. Après la réforme de 2000, tous les prix sont orientés à la baisse (sauf en Grèce qui revient au niveau des autres EM) du fait de la forte concurrence internationale,
- les pamplemousses et les satsumas: la concurrence internationale oriente ces deux marchés à la baisse en quantités et prix.

Pour les agrumes destinés à la transformation, l'aide constitue toujours la plus grande part de la rémunération du producteur (plus de 50 % et souvent plus selon les fruits, les EM et les années) et contribue donc incontestablement à améliorer la rémunération obtenue par celui-ci.

Les prix sur le marché du frais sont toujours plus élevés que ceux de la transformation, même aide comprise. Par son rôle de stabilisateur des volumes, le dispositif d'aide s'est comporté comme stabilisateur des prix du frais mais, ceci a surtout été lié à l'absorption de quantités en excès plus qu'à l'approvisionnement régulier qui est constitué en majorité d'écarts de tri.

L'objectif d'assurer au consommateur des produits de qualité à des prix raisonnables

Les prix à la consommation des jus d'agrumes ont moins progressé que ceux des denrées alimentaires. Le consommateur peut disposer d'un ample choix de jus d'agrumes à des prix et qualité pouvant correspondre à ses attentes car l'éventail de produit est très large. Ces jus sont à plus de 90 % d'importation. Mais les mentions portées sur les emballages ne permettent qu'exceptionnellement au consommateur, de savoir d'où proviennent les fruits ayant servi à fabriquer les jus.

L'objectif d'assurer la compétitivité de la filière

Au niveau externe:

- Le secteur des jus et des segments est très concurrentiel et les filières de l'UE souffrent de handicaps structurels importants. Celles-ci principalement orientées vers le marché du frais et dotées d'exploitations de petite taille, sont en concurrence avec celles du Brésil et des USA, dont les exploitations sont beaucoup plus grandes, orientées vers la transformation en jus, ce qui permet des coûts de production significativement inférieurs. Par ailleurs, le secteur industriel des jus de ces pays est possédé par quelques firmes multinationales. Dans ce contexte, l'aide à la transformation joue un rôle certain, dans l'appui aux filières de l'UE, surtout celles produisant des jus concentrés.
- Les importations de jus sont faites sur les qualités qui permettent l'application des droits de douane les plus faibles (12 à 14 %) selon les fruits.
- Les restitutions aux exportations des jus de l'UE sont très peu utilisées, car leur niveau n'est pas attractif pour les opérateurs.
- Le secteur des segments bénéficie depuis 2004 d'une clause de sauvegarde, qui stabilisé la situation face aux produits chinois d'importation

Au niveau interne:

- le rôle de l'aide dans le maintien de la rentabilité de la culture d'agrumes, face aux cultures alternatives étudiées, est faible du fait d'une rentabilité au niveau de la parcelle déjà bien supérieure.

- au niveau de l'industrie de l'UE, l'augmentation de la demande en jus d'agrumes en Europe a fourni aux transformateurs un contexte favorable en terme de demande. De ce fait, en dehors des citrons soumis à une forte concurrence étrangère, on constate une tendance générale à l'augmentation des quantités transformées sur la période. Après la réforme de 1996, les industriels ont ajusté leurs prix à leurs marchés. Dans le jus d'orange par exemple, seuls ceux tournés vers le marché du jus naturel, ont pu rémunérer les producteurs. Ceux qui sont restés sur le jus concentré en compétition avec les jus brésiliens, ont systématiquement descendu leur prix d'achat.

L'objectif d'assurer un revenu équitable aux producteurs d'agrumes

Les analyses menées sur la base des données comptables du RICA permettent d'affirmer que l'aide à la transformation, constitue incontestablement un moyen de renforcer la rentabilité des exploitations d'agrumes. Dans certaines régions, pour des exploitations dédiées à la transformation, l'aide peut constituer l'essentiel du revenu et atteindre des niveaux très élevés, ce qui ne correspond plus du tout aux objectifs initiaux de l'aide. Les exploitations concernées fonctionnent alors quasi exclusivement à partir des subventions, ce qui n'est pas économiquement durable.

L'objectif du maintien de l'activité de production/transformation et d'assurer une durabilité économique, sociale et environnementale dans les régions

Des situations différentes peuvent être distinguées:

- celles où l'impact de l'aide sur l'économie régionale est peu significatif qui sont surtout celles où le marché du frais domine, où les industries du jus sont plus tournées vers le jus non concentré. Dans ces régions comme Murcia, Andalucía et Sicilia, l'aide intervient assez peu sur les dynamiques économiques,
- celles où l'impact de l'aide sur l'économie régionale est significatif qui sont faites de deux groupes distincts :
 - celles où l'aide a permis le maintien et/ou le développement de filières importantes de transformation en jus concentré, moins orientées vers le marché du frais comme Calabria et Grèce.
 - la Comunidad de Valencia où l'aide a un impact significatif, simplement parce que le poids de l'agrumiculture dans la VA agricole régionale est de 64 %. Toutefois chaque exploitation moyenne y est peu dépendante de l'aide et la filière industrielle également, car dédiée aux jus non concentrés.

Cet impact est d'autant plus important que les régions concernées sont des régions économiquement très vulnérables, ce qui est le cas de beaucoup d'entre elles qui sont, pour tout ou partie, classées en objectif 1.

Enfin, l'aide à la transformation ne change en rien les effets environnementaux de la culture des agrumes produits d'abord pour le frais.

L'efficacité et durabilité de l'aide à la transformation

Les niveaux de coûts de la gestion du dispositif par les opérateurs n'ont pu être approchés par nos résultats d'enquêtes, car nous avons eu trop peu de réponses, de la part des OP et des industriels et les données quantitatives transmises par les organismes de contrôle étaient trop incomplètes, pour pouvoir généraliser. Ainsi, compte tenu du peu d'information dont nous avons disposé pour étudier l'efficacité et les coûts de gestion du dispositif, nous ne pouvons conclure sur ce point.

Les conséquences possibles du découplage

Notre évaluation n'étant pas une évaluation ex ante, nous avons étudié les conséquences de l'application éventuelle du découplage à partir des réponses aux questions d'évaluation et d'une projection très simple des effets possibles du passage au régime découplé. Cette méthode présente des limites fortes et notamment celles liées à la simplification du comportement des acteurs. C'est à la lumière de ces réserves qu'il faut lire nos conclusions.

La réponse aux questions d'évaluation montre les effets distorsifs de l'aide actuelle par rapport à un marché libre et sans aide.

Le passage à des paiements découplés aurait pour conséquence de ne plus avoir ces effets distorsifs. Toutefois, dans la mesure où le dispositif actuel a été appliqué pendant près de 30 ans, son arrêt brusque devrait néanmoins engendrer la disparition d'exploitations et d'industries peu compétitives, au profit des plus efficaces, ce qui nécessite de toute évidence certaines mesures accompagnatrices pour limiter les effets transitoires en terme de reconversion agricole, de perte d'emploi industriel, etc.

Le cas particulier des nouveaux états membres

Lors de l'adhésion des 10 nouveaux EM en 2004, l'aide à la transformation des agrumes est devenue applicable. Compte tenu des modifications importantes du contexte réglementaire et commerciale pour Chypre, la mise en œuvre de l'aide à la transformation a eu des conséquences très différentes de celles observées dans les anciens EM. L'aide est fortement attractive, mais les seuils sont inappropriés. Le positionnement de Chypre sur le marché communautaire est difficile du fait de la concurrence des pays voisins de la Méditerranée et de coûts d'acheminement élevés. De ce fait, l'agrumiculture chypriote est en crise. Toutefois la durée d'observation ne permet pas un recul suffisant pour pouvoir évaluer correctement ces phénomènes et l'aide à la transformation des agrumes, n'intervient bien sûr que très marginalement dans ces phénomènes.

Recommandations

La présente évaluation ex-post se conclue au moment même où un débat technique et politique sur l'opportunité de réformer l'OCM F&L est en cours, nous formulons donc des recommandations très courtes et pointant les sujets les plus importants.

Le cas du maintien du système actuel

- mettre en place un véritable système de suivi, transparent et efficace qui permette à tout moment de disposer des informations nécessaires (prix, productions, quantités, stocks, etc.) et suffisamment détaillées pour pouvoir être utilisées au niveau du pilotage, du contrôle et de l'évaluation du dispositif,
- limiter le montant d'aide versée par exploitation ou par hectare afin que ne se crée pas un secteur de la transformation quasi exclusivement financé par l'aide,
- ne pas augmenter les seuils, le marché devant s'équilibrer à partir de ceux-ci,
- inciter à l'étiquetage des jus de telle sorte que les produits européens puissent être distingués par les consommateurs,
- simplifier le système administratif.

Le cas du découplage du système actuel

- tenir compte du fait que le passage du système actuel au système découplé, va exposer la filière et plus particulièrement certaines exploitations peu efficaces, industries particulièrement celles positionnées sur le créneau des jus concentrés, et même régions très spécialisées, à un

certain nombre de situations difficiles¹. Il serait donc indispensable de prévoir dans les dispositifs à venir, les moyens pour aider à les surmonter (au travers des programmes de développement ruraux ou bien des programmes opérationnels des OP par exemple),

- définir des règles de redistribution (au niveau des EM), les plus équitables possibles, compte tenu des dérives que le système actuel a provoqué, petit à petit, en particulier en spécialisant des exploitations vers la transformation.

¹ Voir le détail à la question 12