

# Agrosynergie

Groupement Européen d'Intérêt Economique

Contrat cadre n° 30-CE-0035027/00-37

Evaluation OCM fruits et légumes



## Évaluation des mesures concernant les pêches, les nectarines et les poires

---

---

### Résumé exécutif

Octobre 2006

Pour réaliser ce travail, Le **GEIE Agrosynergie** constitué par les sociétés



*Consulenti per la Gestione Aziendale*

**COGEA S.p.A**

Via Po 9 - 00198 Roma ITALIE  
Tél. : + 39 6 853 73 518 Fax : + 39 6 855 78 65  
Mail : [fantilici@cogea.it](mailto:fantilici@cogea.it)  
Représenté par Massimo CIAROCCA



**OREADE-BRECHE 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](mailto:t.clement@oreade-breche.fr)  
Représentée par Thierry CLEMENT

est assisté par les structures suivantes :

**SPEED**

30, Averof st., 104 33 Athènes GRECE



et

**UNIVERSITE POLYTECHNIQUE DE MADRID.**

Faculté : ETS des Ingénieurs Agronomes de Madrid  
E.T.S.I. A. Cité Universitaire, 28040 – Madrid ESPAGNE



Cette évaluation s'inscrit dans le cadre de l'évaluation de l'OCM Fruits et Légumes (FL). Elle a pour objectif de dresser le bilan des effets de la réglementation communautaire pour les secteurs de la pêche, de la nectarine et de la poire, encadrés par le règlement du Conseil 2201/96 (amendé).

L'évaluation couvre la période 1993 à 2005 et concerne tous les États membres soumis aux dispositions étudiées. Les principaux pays producteurs ont fait l'objet d'un examen plus approfondi : l'Italie, l'Espagne, et la France dans le cas de la poire ; la Grèce, l'Espagne et l'Italie dans le cas de la pêche et de la nectarine.

Le rapport d'évaluation aborde quatre thèmes évaluatifs, relatifs à l'approvisionnement du marché communautaire, à la position compétitive de la filière communautaire, à l'impact régional et environnemental et au mode de gestion. Il est complété par l'analyse des conséquences possibles du découplage.

## **LE SECTEUR DE LA POIRE ET DE LA PECHE TRANSFORMEES**

Les mesures étudiées de soutien communautaire des pêches et poires concernent deux types de transformation : l'appertisation au sirop et l'appertisation au jus naturel de fruits, qui exigent des fruits d'une qualité élevée. Ainsi, seules certaines variétés sont adaptées à ce type de transformation : la poire Williams et les pêches appartenant au groupe Pavie (qui se caractérise par une chair dure et un noyau adhérent) sont les plus couramment utilisées. Si la poire Williams est également consommée en frais, ce n'est pas le cas de la majorité des variétés Pavies qui sont cultivées essentiellement pour la transformation.

Les superficies de poiriers représentent 110 000 ha en 2004 dans l'UE-15. Seules deux variétés bénéficient des mesures de soutien communautaire : la Williams qui représente 11 000 ha repartis principalement en Italie, en France et en Espagne ; et la Rocha qui est essentiellement cultivée au Portugal, sur une superficie d'environ 9 000 ha, mais qui est très peu transformée. Après un développement dans les années 1990, l'ensemble du verger de poires connaît une régression, perdant 15 % de sa surface entre 1997 et 2002. Le verger de Williams a été moins touché, avec une diminution de 11 % sur la même période qui s'explique par des facteurs sanitaires et économiques. Cependant, cette réduction du verger affecte peu les niveaux de production, qui sont restés relativement stables avec, en 2004, 2 586 000 T de poires produites dont 271 660 T de Williams.

La production communautaire de poires pour l'appertisation est en moyenne de 120 000 T (1993-2004). Alors que les niveaux de production de poires fraîches se maintiennent, les volumes d'approvisionnement des industriels en poires destinées à la conserve sont en recul, après avoir connu un développement jusqu'en 1998 (baisse de 9% en 2004 par rapport à la moyenne de la période) : l'Italie (qui représente 53% du volume produit) a une production en baisse, tout comme la France, alors que l'Espagne (20% des volumes produits) connaît un léger développement. Ce recul est dû à la diminution de la consommation communautaire de fruits au sirop et à une croissance des importations.

Les superficies de pêcheurs représentent 260 466 ha en 2004 dans l'UE-25. Après une période d'extension jusqu'au milieu des années 90, elles ont perdu plus de 40 000 ha pour des raisons sanitaires et économiques. Cependant, les arrachages ont concerné des vergers peu productifs, ainsi le niveau moyen de production de pêches et de nectarines est resté stable. La production atteint, dans l'UE-25, 4 344 447 T en 2004 dont 1 157 600 de Pavies. Les Pavies représentent en moyenne 25 % de la production de pêches et de nectarines.

La production de pêches Pavies est concentrée dans un nombre limité de régions, dans lesquelles sont également implantés les industriels.

En 2005, les industriels (agréés dans le cadre du dispositif d'aide) sont au nombre de 115 opérateurs. Ils transforment en général la pêche et la poire ainsi que d'autres types de fruits, produits dans leurs bassins d'implantation.

Alors que les volumes totaux de pêches produits sont en moyenne stables, les volumes de production de pêches destinées à la transformation au sirop/au naturel sont en moyenne de 430 000 T avec une tendance à la baisse (en 2004, baisse de 5 % par rapport à la moyenne de la période 1993-2004). Le principal pays producteur de pêches pour la conserve est la Grèce, suivie de l'Espagne, et dans une moindre mesure de l'Italie. En Grèce, la production de pêches pour la transformation au sirop/au naturel est instable du fait d'une forte sensibilité de la variété dominante (Andross) aux gels tardifs. Les volumes livrés par l'Espagne et la Grèce suivent des tendances inverses : les années où la production grecque chute, l'Espagne augmente ses livraisons sans totalement couvrir le déficit grec.

L'UE-25 représente actuellement environ 16 % de la production mondiale de poires, qui s'élève à 18 millions de tonnes, dont 1 % est destiné à l'appertisation. L'UE est importatrice nette de conserves de poires et la production communautaire est principalement commercialisée sur le marché interne. Les exportations de l'UE représentent moins de 4 % de sa production alors que le marché mondial de la conserve de poires est en pleine expansion et dominé par la production d'Afrique du Sud, de Chine et d'Australie.

Dans le secteur de la pêche transformée la situation est très différente. L'UE-25 représente 27,4 % de la production mondiale de pêches, qui est estimée à 1,28 millions de tonnes en 2004. De plus, l'UE est exportatrice nette de conserves de pêches, avec en moyenne près de 40 % de sa production exportée. L'UE a une position dominante dans le secteur de la pêche en conserve et l'acteur principal en est la Grèce, qui se place au premier rang des pays exportateurs avec la Chine, l'Afrique du Sud et le Chili.

## LE CADRE REGLEMENTAIRE

Une aide destinée à accroître la compétitivité communautaire sur les produits transformés issus de fruits et légumes est introduite en 1977 par le règlement CE 516/77 du Conseil. Dès 1978, le règlement d'application prévoit une aide pour les pêches au sirop et au jus de fruit naturel. En 1979, le dispositif est étendu aux poires Williams et en 1989 aux poires Rocha au sirop/au naturel. Le régime de soutien repose sur trois instruments : un prix minimal d'achat de la matière première par les transformateurs ; le versement d'une aide compensatrice aux transformateurs en contrepartie du respect du prix minimal ; la définition d'un contrat collectif entre producteurs (individuels ou associés) et industriels. Ces instruments ont régulé le secteur jusqu'à leur modification par la réforme introduite en 1996 : le règlement (CE) 2200/96 du Conseil, confie aux organisations de producteurs (OP) un rôle clef dans le secteur des produits frais et des produits destinés à la transformation, et le règlement (CE) 2201/96 du Conseil modifie les instruments d'intervention sur le marché des produits transformés.

Le régime de soutien aux pêches et poires transformées, tel que défini en 1996, était construit sur les trois instruments de base du règlement mais avec des modifications et l'introduction d'un seuil communautaire. Dans ce système, l'aide était versée aux industries, agréées par les États membres, en fonction des quantités de produits finis transformés conformes aux exigences de qualité minimale. L'aide n'était octroyée que pour les produits finis, issus de la transformation de la matière première communautaire, livrée par des OP reconnues, sur la base d'un contrat et pour laquelle un prix au moins équivalent au prix minimal avait été payé. Les volumes aidés étaient limités par un seuil, qui lorsqu'il était dépassé engendrait un abattement de l'aide dans l'ensemble des États membres.

Ce régime d'aide est réformé par le règlement du Conseil n° 2699/00 qui modifie profondément ces instruments : le système de prix minimal est abandonné pour un système de fixation libre d'un prix contractuel, et l'aide est versée aux producteurs agricoles via les OP reconnues, toujours sous condition qu'un contrat avec des transformateurs agréés existe. Le montant de l'aide s'élève à 47,70 €/T de pêches fraîches et 161,7 €/T de poires fraîches. Une autre nouveauté importante, introduite par la deuxième réforme, est la répartition nationale des seuils communautaires : en cas de dépassement du seuil communautaire, le montant de l'aide est réduit dans les pays ayant dépassé leur seuil national. Le règlement 1535/03 de la Commission est, actuellement, le dernier document d'application.

Sur le plan de la qualité, dès 1986, l'aide ne pouvait être versée que pour les produits (matière première et produit fini) qui offraient des conditions de qualité minimale. Les normes, actuellement en vigueur, définissent les conditions d'acceptation de la matière première livrée à la transformation et les conditions minimales que les produits finis doivent remplir.

Enfin, l'OCM régleme les échanges des pêches et des poires transformées avec les pays tiers. Le régime d'échange utilise plusieurs instruments. Les imports sont régis par des contingents tarifaires, un tarif douanier et une possibilité de droit additionnel. Les exports sont régis par un régime de restitution sur les sucres contenus dans les produits transformés et éventuellement sur les produits eux-mêmes. Ce dernier mécanisme n'a jamais été utilisé pour les pêches et les poires au sirop/au jus naturel de fruit.

## **LA METHODOLOGIE D'EVALUATION**

La méthodologie d'évaluation a été basée sur l'analyse de données statistiques et administratives, ainsi que des informations qualitatives et quantitatives rassemblées auprès des opérateurs concernés (OP, industriels, institutions nationales des EM, Commission Européenne, etc.). Les entretiens auprès des opérateurs se sont appuyés sur des questionnaires semi-structurés, en fonction du type d'interlocuteur. Selon les thèmes d'évaluation, les principales sources d'information utilisées par l'étude sont : Eurostat, Comext et Comtrade, les Réseaux d'Information Comptable Agricole (Rica), les agences nationales responsables du paiement des aides, les instituts statistiques nationaux et régionaux et la bibliographie.

Comme les informations statistiques se sont révélées parfois très insuffisantes ou indisponibles, dans nombre de domaines liés à la mise en oeuvre de l'aide, les évaluateurs ont eu recours à des enquêtes. Des questionnaires ont été adressés à l'ensemble des OP et des transformateurs concernés par le régime d'aide ainsi qu'à tous les organismes de contrôle des EM. Les retours de ces enquêtes ont été très limités, ce qui a significativement handicapé la réalisation de cette évaluation.

## **LES EFFETS DES MESURES DE L'OCM FRUITS ET LEGUMES TRANSFORMES CONCERNANT LES PECHEES, LES NECTARINES ET LES POIRES**

Les résultats des mesures étudiées ont été évalués par rapport aux objectifs de l'OCM FL transformés et plus généralement des objectifs du Traité Rome et de la PAC (avant la réforme de 2003) soit notamment :

- assurer la stabilisation du marché communautaire,
- assurer aux consommateurs des produits à des prix raisonnables,
- améliorer la compétitivité de la filière,
- assurer un revenu équitable aux producteurs,
- maintenir l'activité de production et de transformation et,
- assurer une durabilité économique et sociale dans les régions sans porter atteinte à l'environnement.

### **L'objectif de stabilisation du marché communautaire**

Ce thème a été analysé au travers de l'amélioration de l'adéquation entre l'offre du secteur agricole et la demande des industriels qui a été analysée en termes de volumes, de qualité et de prix de la matière première agricole et de prix au producteur. Nous nous sommes également intéressés aux effets de l'aide sur la stabilisation du marché du frais, étant donnés les liens existants entre marchés du frais et de la transformation.

#### En termes d'effets sur les prix

Jusqu'en 2000, le prix minimal, fixé par voie administrative, déterminait le prix producteur. Ainsi, dans l'UE, le prix producteur pour la pêche Pavie et la poire d'industrie était relativement stable et homogène, lorsque le prix minimal était effectivement respecté par les industriels. Les évolutions du coût de la matière première étaient déterminées par le montant du prix minimal déduit du montant de l'aide.

La réforme de 2000 a introduit une modification profonde en abandonnant le système de prix minimal pour un système de prix contractuel librement négocié et qui n'inclut plus de soutien. Le niveau de ce prix contractuel est déterminé par de nombreux facteurs : le rapport offre et demande, la qualité du produit, la qualité du service fourni par l'OP, etc. Le prix producteur est dès lors constitué par le prix contractuel additionné de l'aide communautaire. Sur ces deux périodes distinctes, l'analyse a permis d'aboutir aux conclusions suivantes :

Dans le secteur de la poire :

- L'aide contribue significativement à améliorer le prix producteur de la poire pour la transformation au sirop/au naturel, elle représente une part significative du prix au producteur : elle représentait environ 50 % du prix avant 1996, ce pourcentage s'est abaissé à 37 % en moyenne sur la période 1997-2000 et varie de 29 % en Italie, à 40 % en France et 47% en Espagne sur la dernière période.
- Suite à la réforme de 1996, le prix producteur a été plutôt en amélioration jusqu'en 1999, date à laquelle, en conséquence de l'abaissement du prix minimal par la réglementation européenne, il s'est ajusté à la baisse.
- L'abandon du prix minimal en 2000, les mécanismes de marché et les variations du montant d'aide ont engendré globalement une baisse des prix producteur en euro constant. Cependant, les réactions dans les bassins de production ont été très hétérogènes : les prix producteur sont en baisse d'en moyenne 25 % en Espagne et de 6% en France. En Italie, en moyenne sur la période, les prix producteur ont connu une hausse de 13 % en euro constant, mais cette tendance s'inverse depuis 2003.
- L'aide n'a pas d'effet direct sur les prix du marché du frais : théoriquement, l'aide à la production, en contribuant à rendre le débouché industriel attractif, aurait pu favoriser une certaine stabilité et un meilleur niveau de prix sur le marché frais. Néanmoins, ces effets n'ont pas pu être démontrés clairement.
- En termes d'effets sur les coûts d'approvisionnement : suite à la réforme de 2000, les mécanismes de marché ont engendré en euro courant une baisse des coûts d'approvisionnement, légère en France, très nette en Espagne et une hausse légère en Italie qui se réajuste à la baisse.
- L'aide a un effet faible sur les prix de vente industrie : le poids de la matière première dans le PVI du produit fini est significatif, mais les évolutions du prix de la matière première ne se répercutent pas de manière systématique sur le prix du produit fini. Avant 2000, l'augmentation des coûts d'approvisionnement a été répercutée sur les prix de vente industriels, en revanche les baisses consécutives à la réforme de 2000 ne l'ont pas été.

Dans le secteur de la pêche :

- L'aide contribue à améliorer le prix producteur de la pêche pour la transformation au sirop/ au naturel, elle représentait environ 36 % du prix avant 1996, et ce pourcentage s'est abaissé à 25 % en moyenne sur la période 1997-2000. Suite à la réforme de 2000, la part de l'aide dans le prix producteur s'est réduite : en Italie elle représente 14 %, en Espagne près de 19 % et en Grèce 17 %. L'aide a, donc, eu un poids significatif, bien qu'en régression, sur le prix producteur, sur toute la période étudiée.
- La réforme de 1996, suite aux évolutions du prix minimal, s'est traduite par une légère augmentation du prix au producteur en France, en Espagne et en Italie. En Grèce, l'analyse présentée en question 6 sur des données Rica a permis de montrer que le prix minimum n'aurait pas été respecté par les industriels. De plus, en Grèce, la réforme de 1996 a eu un effet majeur : en imposant la livraison au travers des OP, elle a introduit un nouvel acteur dans la négociation producteurs – industriels.
- Suite à l'abandon du prix minimal en 2000, les mécanismes de marché ont engendré globalement une baisse du prix (en moyenne sur la période, en euro constant par rapport à la période précédente) : de 9 % en Italie, de 14 % en Espagne, et de 15% en Grèce. Cette baisse reflète l'évolution des prix contractuels, car dans le secteur de la pêche l'aide à la tonne n'a pas été réduite pour dépassement de seuil. Il faut noter qu'en Grèce, cette baisse pourrait, dans

la réalité, correspondre à une légère hausse si l'on considère que le prix minimal n'était pas respecté avant 2000.

- L'aide a peu d'effet sur le prix du marché du frais, y compris sur les marchés où la pêche Pavie est consommée en frais : le niveau du prix de la pêche industrie est très nettement inférieur au cours de la pêche de frais, ceci reflète bien la segmentation entre les deux marchés. De plus, sur le marché espagnol de Murcie le prix de la pêche Pavie pour l'appertisation est au minimum de 50 % inférieur au prix de la pêche Pavie pour le frais.
- Le coût de la matière première a connu une augmentation régulière en terme réel. Avant 2000, cette hausse était le résultat à la fois d'une hausse régulière du prix minimal et d'une baisse de l'aide à la production. Suite à l'abandon du prix minimal, le fonctionnement des mécanismes de marché s'est traduit par une hausse très légère, en euro courant, des coûts d'approvisionnement en Grèce et en Espagne, hausse plus nette en Italie, mais qui semble se réajuster à la baisse dans l'ensemble des pays.
- L'aide a un effet faible sur les prix de vente industrie : le poids de la matière première dans le prix de vente industrie du produit fini est significatif, mais les évolutions du prix de la matière première ne se répercutent pas de manière systématique sur le prix du produit fini. Avant 2000, l'augmentation des coûts d'approvisionnement a été répercutée sur les prix de vente industrie, en revanche les baisses conséquentes à la réforme de 2000 ne l'ont pas été.

#### En termes d'effets sur les volumes du marché :

L'aide, en modifiant le niveau de prix avant 2000, modifiait les signaux de marché et rendait donc le débouché transformation plus attractif qu'il ne l'aurait été sur un marché libre.

La réforme de 2000 en abandonnant le mécanisme de prix minimal, constitue un premier pas vers une moindre intervention sur le marché. Cependant, au travers du versement aux producteurs de l'aide liée à la quantité produite, la rentabilité relative de la culture est améliorée. A ces deux périodes, les mécanismes de l'aide modifiaient donc nécessairement l'équilibre du marché en terme de volumes.

#### Dans le secteur de la poire

- L'aide a contribué à un approvisionnement régulier et stable des industriels, répondant à leurs besoins en volume (besoins qui sont décroissants) y compris les années de faible production : ainsi entre 4 et 5 % de la production de poires sont livrés à la transformation au sirop/ au naturel chaque année sur la période étudiée. Restreint à la production de Williams, ce pourcentage varie de 30 à 50% en Italie et de 16 à 20% en France. D'autres facteurs ont pu contribuer au bon approvisionnement en volume des industriels : en premier lieu la coordination et le degré d'intégration verticale dans la filière.
- L'aide a eu rôle important, en Espagne, dans l'émergence d'un secteur spécialisé produisant pour l'industrie ; et en Italie et en France, dans le choix de producteurs orientés vers le frais de dédier un pourcentage de la production à l'industrie. L'existence de secteurs spécialisés a contribué à sécuriser l'approvisionnement des industriels.
- L'aide a contribué à une diminution des volumes de retraits, phénomène également engendré par les contraintes réglementaires sur les volumes et les baisses de l'indemnité communautaire de retrait, introduites en 1996. Les volumes livrés aux retraits se sont, en effet, nettement réduits passant de 4% avant 1996 à moins de 1% en 2004.
- Le système de seuil devrait jouer sur les volumes produits : le secteur est en situation de dépassement de seuils, et ce, avant comme après la répartition nationale du seuil communautaire (réforme de 2000). La situation structurelle de dépassement des seuils montre que le secteur a su écouler et rentabiliser les quantités produites, tout en supportant les abattements d'aides. Cette situation confirme également que le système des seuils a peu d'effets sur le comportement des industriels et des producteurs : ces derniers ne réagissant par une baisse des volumes produits que si les montants d'aide sont significativement abaissés sur une période longue.



#### Dans le secteur de la pêche

- L'aide a contribué à un approvisionnement des industriels répondant à leurs besoins en volume (besoins qui sont décroissants) en rendant le débouché industrie attractif : entre 10 et 16 % de la production de pêches sont livrés à la transformation sur la période. Limités au secteur de la Pavie, ces pourcentages représentent près de 35% de la production en Italie et en Espagne et au moins 50% en Grèce, où la filière pêche est fortement orientée vers l'industrie. D'autres facteurs y ont également contribué et en premier lieu la coordination dans la filière. Par ailleurs, les industriels ont un approvisionnement régulier, sauf en Grèce du fait de l'instabilité de la production.
- Le montant d'aide est plus modeste, dans le cas de la pêche, cependant l'aide a contribué à l'émergence et au développement rapide de secteurs dédiés de grande ampleur en Grèce et en Espagne.
- L'aide a contribué à une diminution des volumes de retraits, phénomène également engendré par les contraintes réglementaires sur les volumes et les baisses de l'indemnité communautaire de retrait en 1996. Les retraits représentaient 11,5 % de la production en 1999, contre 2,6 % en 2004.
- Les seuils ne jouent aucun rôle sur l'équilibre du marché : le seuil communautaire avant 2000 et les seuils nationaux après 2000 sont définis très au-dessus des volumes de production. Ils n'ont donc pas d'effet sur la régulation des quantités produites.

#### En termes d'effets sur la qualité

Dans le secteur de la poire, l'aide n'a pas eu d'effet direct sur l'amélioration de la qualité, bien que celle-ci s'améliore, essentiellement du fait des efforts faits par les producteurs sur le marché du frais.

Dans le secteur de la pêche, l'aide n'a pas eu d'effet direct sur l'amélioration de la qualité et l'amélioration variétale, bien qu'il existe des programmes spécialisés sur ces thématiques, parfois financés par les fonds opérationnels des OP. En France et en Italie, les transformateurs considèrent que la qualité s'est améliorée, y compris après la réforme de 2000. En revanche, en Grèce et dans une certaine mesure en Espagne, la réforme de 2000 a engendré une baisse de la qualité : la baisse des prix producteurs incite ces derniers à réduire les coûts de production afin de maintenir leur marge. Les gains sont essentiellement faits au travers de la simplification des actes techniques qui jouent sur la qualité (éclaircissage, nombre de passages à la récolte), tel que le montre l'analyse des données Rica.

Dans les deux secteurs la mise en place des normes d'éligibilité de la matière première communautaire a contribué à améliorer et standardiser la qualité de la matière première.

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

- L'effet de l'aide sur les prix à la consommation finale est faible : l'analyse des indices des prix à la consommation des fruits transformés montre qu'ils suivent une dynamique similaire à ceux des autres produits alimentaires. De plus, les hausses du prix de la matière première sont transmises au PVI et aux prix à la consommation avec un temps de décalage. En revanche, les baisses ne le sont pas ou très partiellement. Les baisses du coût de la matière première, auxquelles l'aide contribue, ne semblent que très peu bénéficier aux consommateurs.
- L'effet de l'aide sur l'amélioration de la qualité du produit fini et de la gamme offerte est faible : le consommateur a, à sa disposition, une ample gamme de produits à des niveaux de prix correspondant à sa propension à payer et à ses attentes, mais ce résultat est plutôt un effet de la pression du marché.

#### **L'objectif d'améliorer la compétitivité de la filière**

En ce qui concerne l'objectif d'améliorer la compétitivité externe et interne, on peut conclure que :

- l'aide, en abaissant les prix de la matière première pour les industriels, a joué un rôle essentiel dans le degré de compétitivité apparente de l'industrie communautaire :



- dans le secteur de la poire, cette aide n'est pas suffisante pour maintenir la compétitivité des industries de l'UE : la compétitivité des industries est faible et bien qu'améliorée par l'aide, elle se dégrade. Cela se traduit par une perte régulière de parts de marché.
- Dans le secteur de la pêche l'aide a contribué à maintenir la compétitivité de l'industrie communautaire. D'autres facteurs ont pu y participer, en particulier dans le secteur industriel grec, la captation de l'aide par les industries et une utilisation du système des retraits abusive avant la réforme de l'OCM de 1996.
- En terme de coordination interne : le secteur industriel connaît des phénomènes de réduction du nombre d'opérateurs et de concentration du capital sous l'effet du marché et de la concurrence. L'aide aurait plutôt contribué à ralentir ce phénomène en permettant à des structures de petite taille de se maintenir.

### **L'objectif d'assurer un revenu équitable aux producteurs**

Sur cette question, l'accès à des données fiables a été une difficulté majeure et a limité la qualité de l'analyse.

L'aide contribue à maintenir une rentabilité minimale des cultures de poires et de pêches destinées à l'industrie, avec des résultats divers selon les pays :

- En Grèce, après une phase de dégradation de la rentabilité de la culture de la pêche pendant la période de soutien par le prix (qui devrait théoriquement améliorer le résultat de la culture), les producteurs semblent avoir réussi à stabiliser la marge brute à l'hectare. Ce résultat reflète l'amélioration du prix producteur, mais également le développement de pratiques qui peuvent, à terme, nuire à la pérennité de l'activité.
- En Italie, dans le secteur de la poire pour le frais et le transformé, on constate que la rentabilité s'améliore après 2000, suite à la fois à une légère amélioration du prix (frais et transformé) et à une gestion raisonnée de la culture. Dans le secteur de la pêche, un phénomène relativement similaire est observé.
- En France, les données disponibles sont des évaluations technico-économiques et non des mesures réelles. Elles montrent que la marge brute à l'hectare de la culture de poire industrie s'est dégradée, particulièrement après la réforme de 2000. Actuellement la production de poires pour l'industrie n'est plus rentable sans l'aide. Cependant, dans les faits, les producteurs peuvent avoir amélioré ou maintenu la rentabilité en réduisant leurs coûts de production, ce qui peut ne pas apparaître dans les données étudiées.

### **Maintenir l'activité de production et de transformation et assurer la durabilité économique et sociale sans porter atteinte à l'environnement**

Au niveau du maintien d'un secteur de production agricole l'aide a eu un impact important :

- elle a contribué à limiter la réduction du verger de Williams dans l'ensemble des bassins de production et à maintenir le niveau de production ;
- elle a contribué à développer dans les années 80 des secteurs productifs en Grèce, en Espagne, et à limiter la régression du verger, depuis le début des années 90, en participant au maintien de la production de pêches Pavies dans les principaux bassins de production. Cependant, la dynamique sur le marché du frais joue également un rôle important dans le maintien des surfaces de pêchers.

Au niveau régional, l'impact de l'aide est plus diffus étant donné que ces secteurs sont, à l'échelle régionale, de taille modeste. Cette analyse amène cependant à faire une distinction entre les différents bassins de production :

- Dans les régions de production de la poire, la place du secteur poire est faible en terme de SAU consacrée à la culture, mais également en terme d'emploi avec une baisse des Uta/ha. De plus, les bassins de production de la poire (Emilie Romagne, Languedoc Roussillon, Catalogne) ont des économies régionales dynamiques.
- En Macédoine Centrale et à Murcie ; en terme de superficies, la culture de la pêche a un poids non négligeable dans la SAU régionale ; en terme d'emploi, la pêche a un poids sensible représentant entre 12 % et respectivement 8 % de l'emploi agricole. Dans ces deux régions, on ne peut pas exclure que l'aide ait eu un impact sur l'emploi agricole et

qu'elle ait pu contribuer à la création de secteurs dédiés en Grèce sur la pêche, et en Espagne dans le secteur de la pêche et de la poire.

Enfin, de façon générale, l'aide à la production n'a pas influencé de façon significative la mise en place de pratiques culturales plus favorables à l'environnement. Cependant, le maintien des vergers de pêcheurs et de poiriers dans certaines régions grâce à cette aide comporte des avantages environnementaux certains (entretien des paysages, limitation de l'érosion, limitation de l'enfrichement et des incendies, etc.).

### **L'EFFICIENCE ET LA DURABILITE FINANCIERE DE L'AIDE A LA PRODUCTION**

L'évaluation des coûts de gestion et de contrôle de l'aide à la production de poires et de pêches n'a pas pu être réalisée étant donné un très faible taux de réponse aux questionnaires adressés aux opérateurs concernés. De plus, les données quantitatives transmises par les organismes de contrôle étaient trop incomplètes pour pouvoir être exploitées. Nous ne pouvons donc pas conclure sur le thème de l'efficacité et des coûts de gestion du dispositif.

En ce qui concerne la durabilité réglementaire du régime d'aide, l'analyse a mis en évidence l'incohérence des objectifs et des instruments de mise en œuvre des mesures étudiées par rapport aux objectifs et au système de soutien de la PAC réformée.

### **LES CONSEQUENCES POSSIBLES DU DECOUPLAGE**

Cette 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 liées, notamment, à la simplification du comportement des acteurs. C'est à la lumière de ces réserves qu'il faut lire nos conclusions.

Par découplage, nous entendons le processus en jeu lors du passage d'un système d'aide couplé à un système découplé associant les mesures d'accompagnement prévues par la réforme de 2003 (conditionnalité, modulation, politiques de développement rural).

Deux raisons majeures justifient a priori la nécessité d'une réflexion sur le découplage :

La première raison est celle d'une mise en cohérence des mesures pêches et poires de l'OCM FL transformés avec la réforme générale de la PAC de 2003. Le maintien d'un secteur d'aide couplé dans un contexte général de découplage peut fausser l'allocation des ressources et la distribution du revenu.

La seconde raison est liée au gain d'efficacité auquel aboutirait la mise en œuvre du découplage dans le secteur des pêches et des poires : le secteur étant régulé par le marché et non plus par les instruments de l'OCM, les choix productifs des exploitants et des industriels seraient déterminés par les signaux de marché, qui ne devraient plus être faussés par le versement de l'aide, ce qui devrait aboutir à une gestion plus efficace économiquement des facteurs de production.

Les résultats des questions d'évaluation montrent que, dans l'ensemble des pays producteurs, l'existence du régime d'aide, introduit dès 1978, a influencé les choix de production et d'investissement tant des opérateurs agricoles que des industriels. De plus, le régime d'aide a parfois engendré des comportements des acteurs qui n'étaient pas dictés par la recherche de la rentabilité économique mais par la maximisation de l'aide. Ainsi, sur la durée de l'intervention, des secteurs de production agricole et des secteurs industriels spécialisés dans la production de fruits au sirop/au naturel sont apparus à des échelles diverses et des degrés de spécialisation divers selon les bassins.

Une projection simple sur la transition entre aide couplée et aide découplée permet de montrer que dans un contexte où la compétition est grandissante, les industries de transformation de l'UE auraient des difficultés à maintenir leur compétitivité. D'autre part, la demande sur le marché interne (marché privilégié de la poire et important pour la pêche) est en baisse. Il paraît donc probable que l'avenir de ces filières agroindustrielles passerait par une réduction des structures de production agricole et une

plus forte concentration du secteur industriel. Au niveau du secteur agricole, certains vergers peu rentables seraient abandonnés ou reconvertis. Au niveau du secteur de la transformation, les industries peu compétitives seraient vouées à disparaître. Celles qui se maintiendraient auraient un effort d'innovation et éventuellement de reconversion à faire vers des produits plus demandés et rentables.

La transition entre aide couplée et aide découplée, en jouant sur les filières agroindustrielles aurait des effets en termes d'emplois, d'activités économiques et de paysage, là où des systèmes productifs très spécialisés sont apparus. A l'échelle régionale, ces effets pourraient prendre un poids significatif dans les régions les plus spécialisées (Macédoine Centrale et Murcie) qui sont également les plus agricoles et les moins dynamiques économiquement. Cela nécessiterait de toute évidence l'application des mesures d'accompagnement (au travers de la conditionnalité et des politiques de développement rural) pour limiter les effets transitoires en termes de reconversion agricole, de perte d'emplois industriels et de modification des paysages.

## RECOMMANDATIONS

La présente évaluation ex-post se conclut au moment où un débat technique et politique sur l'opportunité de réformer l'OCM FL est en cours, et ceci a d'ailleurs handicapé son bon déroulement. Il est donc difficile de formuler des recommandations dans ce contexte, car des orientations peuvent d'ores et déjà être arrêtées. Cependant, les résultats de l'évaluation amènent à exprimer les recommandations suivantes.

Dans le cas d'un maintien du système actuel :

- Il est nécessaire d'améliorer la mise en œuvre du suivi, en particulier sur les prix, afin que la Commission dispose des moyens nécessaires pour remplir son rôle de suivi du marché.
- Le régime des seuils a montré également des limites de fonctionnement : dans le cas de la pêche les seuils ne jouent aucun rôle, alors qu'ils sont en deçà du potentiel de production dans le secteur des poires. Il est évident qu'un système de limitation de la dépense est nécessaire pour éviter une surproduction ; cependant une redéfinition du régime des seuils est nécessaire.
- Une simplification du système administratif : de nombreux opérateurs quittent le régime d'aide du fait de sa lourdeur administrative. Une réflexion sur les politiques de contrôle et de rapportage devrait être faite.

Dans le cas du découplage de l'aide à la production

Le découplage aurait des effets positifs nets en terme d'amélioration de l'efficacité économique. Cependant, le passage à un régime découplé impose une réflexion sur les politiques d'accompagnement, en particulier :

- il est recommandé que les mesures structurelles d'accompagnement soient mises en œuvre afin de favoriser :
  - o la restructuration et la modernisation des entreprises de transformation potentiellement compétitives,
  - o la reconversion des entreprises de transformation qui n'ont pas la perspective de maintenir leur rentabilité dans ce secteur.
- Au niveau régional et agricole, nous avons démontré que le fonctionnement du marché pourrait se traduire par l'abandon de certains vergers : les politiques de développement rural devront également être mises en œuvre pour favoriser un ré-emploi de la main d'œuvre agricole libérée et sur un autre plan, favoriser une protection des paysages méditerranéens.
- Par ailleurs, l'ensemble de l'évaluation, sans être centrée sur le rôle des OP, a montré l'effet bénéfique de la coordination de la filière par les OP. Ce qui nous invite à recommander la poursuite des politiques de soutien aux OP. Si les fonctions commerciales (domaines de la commercialisation, du marketing, etc.) des OP devraient pouvoir être financées, aujourd'hui, sur la base de la vente prestations de services de qualité, en revanche certaines fonctions, notamment celles de défense des intérêts des producteurs dans une filière très concentrée, peuvent nécessiter la poursuite d'un soutien particulier.