

Agrosynergie

Groupement Européen d'Intérêt Économique

Contrat cadre n° 30-CE-0035027/00-37

Evaluation OCM fruits et légumes



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

Synthèse courte

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

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

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 (EM) 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 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 au jus naturel de fruits, qui exigent des fruits d'une qualité élevée. Seules certaines variétés sont adaptées à ce type de transformation: la poire Williams et les pêches du groupe Pavie sont les plus utilisées. Si la poire Williams est également consommée en frais, ce n'est pas le cas de la majorité des variétés Pavies.

L'UE est importatrice nette de conserves de poires et la production communautaire est principalement commercialisée sur le marché interne. Dans le secteur de la pêche transformée, l'UE est exportatrice nette de conserves de pêches avec une position dominante sur le marché mondial et l'acteur principal en est la Grèce.

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. En 1996, une réforme importante a été adoptée: 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.

Dans le système du soutien défini en 1996, l'aide était versée aux industries, agréées par les EM, 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 tous les EM.

Ce régime d'aide est reformé par le règlement du Conseil n° 2699/00: 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. Un seuil communautaire est réparti entre les EM: en cas de dépassement du seuil communautaire, le montant de l'aide est réduit dans les EM ayant dépassé leur seuil national.

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.

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).

L'objectif de stabilisation du marché communautaire

En termes d'effets sur les prix

Jusqu'en 2000, le prix minimal, fixé par voie administrative, déterminait le prix producteur. 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.

Lors de la réforme de 2000, le système de prix minimal a été abandonné pour un système de prix contractuel librement négocié et qui n'inclut plus de soutien. Le prix producteur est dès lors constitué par le prix contractuel additionné de l'aide communautaire.

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.
- Après la réforme de 1996, le prix producteur s'est plutôt amélioré jusqu'en 1999, quand, en conséquence de l'abaissement du prix minimal, 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.
- L'aide n'a pas d'effet direct sur les prix du marché du frais.
- Suite à la réforme de 2000, les mécanismes de marché ont engendré en euro courant une baisse des coûts d'approvisionnement.

Dans le secteur de la pêche

- L'aide contribue à améliorer le prix producteur de la pêche pour la transformation au sirop/ au naturel, mais la part de l'aide dans le prix producteur s'est peu à peu réduite.
- La réforme de 1996, s'est traduite par une légère augmentation du prix au producteur en France, en Espagne et en Italie. En Grèce, le prix minimal n'aurait pas été respecté par les industriels.
- Après l'abandon du prix minimal en 2000, les mécanismes de marché ont engendré globalement une baisse du prix.
- L'aide a peu d'effet sur le prix du marché du frais.
- Le coût de la matière première a connu une augmentation régulière en terme réel.

Dans les deux secteurs, l'aide a un effet faible sur les prix de vente industrie.

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, y compris les années de faible production. D'autres facteurs ont pu y contribuer: 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 une part de la production à l'industrie. L'existence de secteurs spécialisés a contribué à sécuriser l'approvisionnement des industriels.
- Le secteur est en situation de dépassement de seuils - avant comme après la 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.

Dans le secteur de la pêche

- L'aide a contribué à un approvisionnement des industriels répondant à leurs besoins en volume en rendant le débouché industrie attractif. D'autres facteurs y ont également contribué et en premier lieu la coordination dans la filière. Les industriels ont un approvisionnement régulier, sauf en Grèce du fait de l'instabilité de la production.
- Le montant d'aide est plus modeste, cependant l'aide a contribué à l'émergence et au développement rapide de secteurs dédiés de grande ampleur en Grèce et en Espagne.
- Les seuils ne jouent aucun rôle sur l'équilibre du marché: le seuil communautaire et les seuils nationaux sont définis très au-dessus des volumes de production.

Dans les deux secteurs, 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.

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.

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, ainsi que sur l'amélioration de la qualité du produit fini et de la gamme offerte est faible.

L'objectif d'améliorer la compétitivité de la filière

Dans le secteur de la poire, 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, mais d'autres facteurs ont pu y participer.

L'objectif d'assurer un revenu équitable aux producteurs

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

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

L'aide a contribué à:

- limiter la réduction du verger de Williams et à maintenir le niveau de production;
- développer dans les années 80 des secteurs productifs en Grèce, en Espagne, et limiter la régression du verger, depuis le début des années 90. Cependant, la dynamique sur le marché du frais joue également un rôle important dans le maintien des surfaces de pêchers.

A l'échelle régionale, ces secteurs sont de taille modeste. L'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 dans le secteur agricole et l'emploi. De plus, les bassins de production de la poire 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; en terme d'emploi agricole, la pêche a un poids sensible. 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.

De façon générale, l'aide à la production n'a pas influencé de façon significative la mise en place de pratiques culturelles plus favorables à l'environnement.

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. On ne peut donc pas conclure sur le thème de l'efficacité et des coûts de gestion du dispositif.

LES CONSEQUENCES POSSIBLES DU DECOUPLAGE

Cette évaluation n'étant pas une évaluation ex ante, les conséquences de l'application éventuelle du découplage ont été étudiées 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:

- Une mise en cohérence des mesures pêches et poires de l'OCM FL transformés avec la réforme 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.
- Un 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 des facteurs de production.

Les résultats des questions d'évaluation montrent que, dans les pays producteurs, l'existence du régime d'aide, 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.

Une projection simple sur la transition entre aide couplée et aide découplée permet de juger que dans un contexte où la compétition est grandissante et la demande sur le marché interne est en baisse, 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 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 l'application des mesures d'accompagnement pour limiter les effets transitoires en termes de reconversion agricole, de perte d'emplois industriels et de modification des paysages.

RECOMMANDATIONS

Les résultats de l'évaluation amènent à exprimer les recommandations suivantes:

Dans le cas d'un maintien du système actuel

- améliorer la mise en œuvre du suivi, en particulier sur les prix,
- redéfinir le régime des seuils,
- simplifier le système administratif.

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 oeuvre 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, le fonctionnement du marché pourrait se traduire par l'abandon de certains vergers: les politiques de développement rural devront être mises en œuvre pour favoriser un ré-emploi de la main d'œuvre agricole libérée et favoriser une protection des paysages méditerranéens.
- L'évaluation 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 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.